



IL MARE NEGATO DI ROMA

Libro Bianco sul muro di illegalità e cemento che ha cancellato il mare della Capitale

Edizione aggiornata settembre 2022

Associazione Mare Libero

A cura di Danilo Ruggiero

IL MARE NEGATO DI ROMA

Libro Bianco sul muro di illegalità e cemento che ha cancellato il mare della Capitale

Edizione aggiornata settembre 2022

Associazione Mare Libero

A cura di Danilo Ruggiero

INDICE

Prefazione di Sarah Gainsforth	5
Premessa all'edizione aggiornata	11
Titolo testo CSV Lazio	15
Presentazione	19
CAPITOLO 1	
Breve storia delle spiagge della Capitale d'Italia (e non solo)	27
Il Piano di Utilizzo degli Arenili (PUA): da Vulpiani a Gualtieri	87
Le spiagge libere	105
CAPITOLO 2	
La "Bolkestein"	131
Il Coordinamento Nazionale Mare Libero	157
CAPITOLO 3	
Ambiente & Erosione	171
CAPITOLO 4	
Una visione per il Mare di Roma	203
Bibliografia e sitografia	215
Note	217

PREFAZIONE

■

Il Libro Bianco sul Mare Negato di Roma è una mappa, al tempo stesso ampia e dettagliata, del territorio di Ostia e della sua storia. È la ricostruzione paziente delle vicende che lo hanno modellato, dei documenti, dei piani e dei progetti pubblici – spesso disattesi – per il litorale romano, la ricognizione delle speculazioni private e degli interessi economici che lo hanno deturpato. È il racconto di come il nostro mare ci è stato negato, ma anche del lavoro fatto affinché il mare torni libero, accessibile e fruibile a tutti grazie al lavoro degli autori di questo volume, cittadini volontari costituiti nell’associazione Mare Libero, che hanno poi dato vita a un Coordinamento nazionale. Da città giardino a quartiere urbano, Ostia cambia nel tempo, si trasforma con il boom economico e lo sviluppo edilizio incontrollato. Ancora nel piano regolatore del 1962 è assente una regolamentazione delle spiagge. I nuovi piani di risanamento del litorale, ora segnato da erosione, speculazione e inquinamento, si riducono a interventi di *restyling*. Si fa strada l’idea del porto turistico, della vocazione turistica di Ostia che non mette in discussione l’esistente. Così, nel libro, un mosaico di tessere – documenti ufficiali, piani urbanistici – restituisce una visione di Ostia e delle sue spiagge al di fuori di un immaginario campanilistico e di una visione celebrativa degli stabilimenti storici, che si impongono nello spazio comune, funzionale a che nulla cambi. I piani più

recenti per Ostia, mai attuati, non sembrano voler modificare equilibri e interessi spesso opachi. Ma la battaglia dei cittadini contro il “lungomuro” che impedisce la vista del mare per molti dei chilometri del litorale è iniziata, prende posizione sul nodo delle concessioni balneari rinnovate all’infinito, sugli interessi criminali e sulle pressioni economiche che hanno sottratto il mare ai cittadini. Oggi file di ombrelloni, lettini e cabine in muratura, recinzioni, cancelli, muri e reti hanno interrotto il nostro rapporto con il mare di Roma. Il lungomare di Ostia è il risultato di una stratificazione di interessi privati e interventi isolati portati avanti al di fuori di qualsiasi pianificazione pubblica complessiva e spesso fuori dai limiti della legalità. È spazio conteso e saturo, un assemblaggio incoerente di cancelli, reti e ostacoli, di stabilimenti, veri e propri villaggi turistici, cabine, chioschi e ristoranti privati. Dieci varchi dovrebbero garantire l’accesso al mare, libero e gratuito, anche per la balneazione, a tutti. *Dovrebbero*, perché ancora oggi l’accesso al mare è negato ai cittadini.

Il Libro Bianco è uno strumento per invertire la rotta. È un antidoto alla perdita di memoria storica di un luogo, della memoria delle lotte per salvaguardarlo e dei passaggi già fatti per questo. È infatti della perdita di memoria, uno dei mali atavici di Roma, che si nutrono l’immobilismo, la sfiducia, la sottrazione di beni comuni, la speculazione privata che li deturpa. È tra i vuoti, favoriti dalla mancata applicazione di leggi e regolamenti, che gli spazi di Ostia sono stati riempiti velocemente, saturati e negati alla collettività tramite la persistenza di abusi e illegalità nella gestione del demanio marittimo. È nei vuoti di memoria che la speculazione cresce, ma è nel lavoro dal basso come quello portato avanti dall’as-

sociazione Mare Libero che si sostanziano i principi democratici alla base dell'urbanistica moderna. Se finora le proposte di assetto urbanistico del litorale di Ostia non sono andate molto oltre il tentativo di regolamentare lo status quo, il Libro Bianco sul Mare Negato di Roma propone una visione radicalmente nuova: il mare come bene comune, fruibile e visibile per tutti, il mare come porta sul Mediterraneo. Curando e ridando dignità al suo mare e al suo litorale, Roma può ritrovare una nuova dimensione anche internazionale.

Quella che emerge dalla lettura di queste pagine è una visione concreta e circostanziata. È un quadro che si compone interrogando e traducendo per i lettori non tecnici le parole e i documenti ufficiali di pianificazione del territorio, quelli non attuati, ma esistenti. Il Libro Bianco esamina scrupolosamente ogni scelta, apparentemente tecnica, contestualizzandola in una visione di ampio respiro fondata sulla necessità di salvaguardare l'ambiente e le risorse naturali. Così, per esempio, si interroga la scelta di tutelare manufatti in muratura perché storici, o quella di applicare un certo indice edificatorio perché previsto dal piano regolatore generale. C'è, insomma, una visione complessiva del litorale e del mare – quella che è spesso mancata all'amministrazione pubblica – che va oltre un'urbanistica ridotta a tecnica, una visione che ri-politicizza gli strumenti dell'urbanistica. In questo senso, il Libro Bianco è un attestato di quella responsabilità sociale, comune e condivisa, necessaria anche alle istituzioni per guidare davvero i processi di trasformazione del territorio. Nel panorama nazionale, Ostia rappresenta uno dei casi peggiori di gestione del litorale. Il cambiamento non è più rimandabile.

La crisi climatica e ambientale che stiamo vivendo è il risultato di decenni di sfruttamento intensivo del territorio con una logica economica estrattiva. La gestione dei litorali e del mare in Italia, affidata a interessi privati come unica alternativa all'abbandono delle coste, all'abitudine di dare il mare per scontato, al considerarlo una risorsa economica, è paradigmatica di questa logica. Le spiagge e il mare sono ecosistemi fragili e complessi. Lo stato di salute delle nostre coste è preoccupante: il 46% delle coste sabbiose è soggetto a erosione costiera, con tratti di litorale soggetti a erosione triplicati dal 1970. Opere rigide, pannelli e frangiflutti, che dovrebbero servire a proteggere le spiagge ma che spesso semplicemente spostano più in là l'erosione, interessano 1.300 chilometri di spiaggia. Le concessioni balneari, oltre 12mila in Italia, aumentate del 12,5% in tre anni, sono il retaggio di un modello economico anacronistico basato su rendite di posizione, sulla privatizzazione di un bene comune a fronte di canoni molto bassi mai aggiornati. Meno della metà delle spiagge in Italia è liberamente accessibile e fruibile. Intorno a questi ecosistemi si sta giocando una partita delicatissima per via di impatti economici e sociali sempre più rilevanti, scrive Legambiente nel Rapporto Spiagge 2022. "È fondamentale incrociare le informazioni che riguardano l'accessibilità alle spiagge, l'erosione costiera, gli impatti dei fenomeni atmosferici, i processi insediativi legali e abusivi se vogliamo avere un quadro aggiornato e completo dei processi in corso lungo le coste italiane". È esattamente questo che il Libro Bianco sul Mare Negato di Roma fa, attraverso un lavoro di conoscenza preliminare alla costruzione di una nuova visione che fa propria il cambio di paradigma necessario: un

nuovo paradigma ecologico, che superi quello economico, che guardi alle connessioni, alle relazioni e agli equilibri territoriali e sociali, in ambienti urbani e naturali. Non bisogna, insomma, partire da zero: il Libro Bianco sul Mare Negato di Roma è un progetto possibile per un futuro sostenibile. A patto che la sua costruzione sia realmente partecipata dai cittadini, dal territorio, dal basso. Il Libro Bianco pone, allora, una sfida culturale e politica. Il mare di tutti: questo è l'obiettivo. Ma il processo con cui realizzarlo sarà ugualmente importante: solo con l'ascolto del territorio, e con la lettura attenta di queste pagine, si potrà dire che un cambio di paradigma è iniziato.

Sarah Gainsforth





La prima edizione de “Il Mare Negato di Roma”, pubblicata nel settembre 2018, ha riscosso in questi anni un notevole successo tanto che, nel tempo, il Libro Bianco è diventato un testo di riferimento indispensabile per capire i meccanismi e gli interessi legati allo sfruttamento delle spiagge della capitale d’Italia, e non solo.

Questa edizione aggiornata si è resa necessaria, in primo luogo, per gli eventi e le importanti novità legislative e giudiziarie che dalla prima pubblicazione sono nel frattempo intervenuti. In particolare: la proroga generalizzata di altri 15 anni (sic) delle concessioni, inserita nella Legge Finanziaria 2018, le numerose successive sentenze dei tribunali amministrativi e, infine, le due sentenze “gemelle” del Consiglio di Stato del novembre 2021, che hanno definitivamente posto fine ad una deprecabile condotta politica nazionale, divenuta consuetudine, a favore degli interessi di una singola categoria.



Questo aggiornamento include, inoltre, la storia di vicende che nella prima edizione non avevano potuto trovare posto, prima fra tutte quella delle spiagge libere di Roma, che ha suscitato e suscita tuttora accesi dibattiti. La storia delle spiagge libere, come si vedrà, si intreccia con quella opaca delle concessioni, dei chioschi e delle inchieste giudiziarie sulle mafie del litorale, offrendo uno spaccato che getta una luce ancora più vivida, e allo stesso

tempo inquietante, sulle vicende del mare di Roma. Il nuovo Piano di Utilizzo degli Arenili (PUA) di Roma ha visto emergere altre criticità e contraddizioni, che si ripropongono in gran parte anche nella versione presentata ad agosto 2022 dalla nuova Giunta capitolina, dopo l'approvazione, nel 2021, del PUA regionale. Al PUA è dedicata un'ampia sezione con tutte le osservazioni e le proposte dell'associazione Mare Libero, depositate ufficialmente anche presso le amministrazioni competenti.

La parte relativa all'ambiente, e in particolare all'erosione costiera, è stata completamente rivista e aggiornata, con il contributo della dott.ssa Ilaria Falconi, cui va il nostro ringraziamento.

La nascita del Coordinamento Nazionale Mare Libero, nell'ottobre 2019, dall'esempio dell'associazione Mare Libero di Roma e con il contributo di realtà associative e cittadini di molte altre regioni italiane, ha segnato una svolta nell'azione esercitata verso le istituzioni locali e nazionali sul tema dell'utilizzo delle spiagge. Al Coordinamento nazionale, ai suoi obiettivi e alle sue attività, è stata dedicata una specifica sezione. Vogliamo qui ringraziare anche l'associazione Carteinregola, che ci ha supportato negli ultimi anni, dando ampio spazio e sostegno alle iniziative e alle attività di Mare Libero.

Non mancano altri dati importanti, come la storia dei canoni demaniali, e notizie recenti che vanno ad arricchire ulteriormente questo Libro Bianco sul Mare Negato di Roma, con l'intento di sensibilizzare ancora di più cittadini e istituzioni, ma soprattutto con l'auspicio, per il quale continueremo a impegnarci come fatto sinora, che finalmente si possano spezzare i lucchetti del "lungomuro" e le spiagge e il mare diventino finalmente visibili e liberamente

accessibili, da tutti e per tutti.

Nota: La documentazione in appendice nella prima edizione e quella a cui si fa riferimento nella presente pubblicazione può essere consultata sul sito del Coordinamento nazionale Mare Libero <http://www.marelibero.eu>.



IL SUPPORTO DI CSV LAZIO ETS

■

Perché CSV Lazio Ets, ovvero il Centro di Servizio per il volontariato laziale, ha scelto di sostenere la stampa aggiornata di questo volume?

Sostanzialmente per due motivi. Il primo è perché il grande lavoro che è dietro, o meglio, dentro queste pagine è totalmente frutto dello sforzo volontario di cittadini organizzati.

Un movimento dal basso che rivendica un diritto che non è solo quello di accedere al mare senza costi, ma è, soprattutto, il diritto a partecipare ed intervenire su politiche - o presunte tali - che lo/ci riguardano come legittimi portatori di interesse. Un interesse che va, però, alimentato e coltivato costantemente, perché non prevalga del tutto l'assuefazione ad un mare di fatto "privatizzato", insieme alla strisciante e inerziale convinzione che l'obiettivo di svincolarlo dal giogo degli interessi di pochi, possa essere fuori dalla portata della forza dei molti.

■

Il mare, le coste, i litorali, le spiagge, la fauna e la flora, che ne sono parte integrante, vanno dunque, prima, riconosciuti e, poi, restituiti quali beni comuni.

15 E qui, veniamo al secondo motivo del sostegno del CSV Lazio a questa pubblicazione.

Il nostro Paese è una penisola con oltre 8.000 km di coste che sono e, ancor di più potrebbero essere, una ricchezza immensa in termini di bellezza e natura da dover preservare. L'idea che l'interesse privato possa essere l'unico mezzo efficace per non abban-

donare al degrado questo patrimonio va superata e sostituita con una più luminosa certezza: la collettività organizzata ed orientata all'interesse generale è il più formidabile baluardo a difesa di un qualunque bene che venga riconosciuto come "comune", ovvero della comunità (grande o piccola che sia). Questo libro ne è semplicemente una formidabile prova.

Cristina De Luca
presidente CSV Lazio

A supporto, sostegno e servizio dei volontari e delle loro associazioni. È la missione affidata ai Centri di Servizio per il Volontariato previsti in tutta Italia dalla Legge quadro del volontariato, nel 1991 e dal Codice del Terzo settore, a partire dal 2017.

CSV Lazio Ets nasce dalla fusione di CESV e SPES, attivi da oltre vent'anni, con l'obiettivo di promuovere, rafforzare, sostenere e qualificare la presenza e il ruolo dei volontari negli Enti di Terzo settore, con particolare riguardo per le Organizzazioni di Volontariato.

Con questo obiettivo offre servizi gratuiti di diversa natura:

- consulenza e assistenza in campo normativo, amministrativo, fiscale e progettuale
- Servizio civile universale e proposte rivolte a giovani, studenti e scuole
- orientamento individuale al volontariato presso associazioni attraverso il progetto Trovavolontariato (www.trovavolontariato.com)
- accompagnamento al lavoro in rete e nel rapporto con enti locali e istituzioni

- formazione dei volontari
- supporto alla comunicazione e realizzazione di eventi
- Centro studi, ricerche e documentazione sul volontariato e il terzo settore
- supporto tecnico-logistico.

CSV Lazio Ets è capillarmente presente su tutto il territorio regionale attraverso le Case del volontariato e gli sportelli, che rappresentano un punto di accesso ai servizi, ma anche un luogo di incontro e scambio per tutti i volontari e i soggetti impegnati a livello locale, nell'interesse generale.

Le prestazioni, i programmi e la documentazione di CSV Lazio Ets sono accessibili anche on line, attraverso il sito www.volontariatolazio.it, dove è possibile anche trovare informazioni riguardo la presenza territoriale del Centro.

Per essere aggiornati sull'attualità e gli approfondimenti riguardanti il volontariato e il terzo settore, il CSV Lazio Ets cura una testata online, www.re-tisolidali.it.

Per maggiori informazioni è possibile rivolgersi alla sede centrale di CSV Lazio Ets, in Via Liberiana 17, 00185 Roma chiamando il numero 06.99588225 oppure scrivendo a info@csvlazio.org
Web www.volontariatolazio.it
Facebook Csv Lazio



Il "lunomuro"

PRESENTAZIONE

■

Nell'affrontare l'argomento delle spiagge e delle concessioni demaniali marittime è necessario innanzitutto sottolineare due elementi di estrema importanza, spesso trascurati per favorire cospicui interessi di categoria o per alimentare pretestuose aspirazioni di sviluppo turistico.

Primo tra tutti il fatto che il demanio marittimo è, e deve rimanere, un *asset* pubblico, un bene comune il cui inestimabile valore ambientale, sociale e culturale è sancito in modo inequivocabile nell'art. 9 della nostra Costituzione, e che le concessioni ai privati per attività turistico-ricreative possono avvenire solo a determinate condizioni.

Già nel 1942, prima della formulazione della legge fondamentale dello Stato, il Codice della Navigazione subordinava le concessioni demaniali marittime alle esigenze del pubblico uso, lasciando facoltà - non obbligo - all'amministrazione marittima di concederne l'utilizzo (anche esclusivo) solo per limitati periodi di tempo:

Codice della Navigazione - Art. 36 - Concessione di beni demaniali:

“L'amministrazione marittima, compatibilmente con le esigenze del pubblico uso, può concedere l'occupazione e l'uso, anche esclusivo, di beni demaniali e di zone di mare territoriale per un determinato periodo di tempo”.

Ciò che i legislatori intendevano affermare è che la concessione del bene pubblico demanio marittimo, i cui titolari sono sempre tutti i cittadini, concessionari e non, non può e non deve in alcun modo pregiudicarne o sminuirne la natura di bene comune.

La concessione, anche se esclusiva, ha significato e valore se svolge una funzione aggiuntiva al godimento pubblico del bene comune, garantendo, ad esempio, maggiore fruibilità o servizi, in particolare per i disabili, o tutelando l'ambiente naturale, ma non può in alcun modo sottrarre il bene ai cittadini, per esempio ostacolando o addirittura impedendo l'accesso e la visuale del mare. Una visione che è stata ribadita recentemente anche dal Consiglio di Stato, nelle Ordinanze (come la n. 02542/2015) con le quali si stabiliva l'obbligo di mantenere aperti i varchi pubblici già istituiti ad Ostia nel 1989 e riaperti, in parte, nel 2015 dall'Assessore alla Legalità Alfonso Sabella:

"[...] Il demanio marittimo è direttamente e inscindibilmente connesso con il carattere pubblico della sua fruizione collettiva, cui è naturalmente destinato, rispetto alla quale l'esclusività che nasce dalla concessione costituisce eccezione [...]"

Tale concetto basilare purtroppo si è perso nello strisciante, ma costante processo di privatizzazione del bene pubblico, giustificato spesso con la presunta esigenza di salvaguardare l'efficienza e l'integrità degli impianti e di ampliare l'offerta dei servizi ai cittadini, ma che, di fatto, ha finito per privilegiare categorie imprenditoriali che traggono notevoli profitti dalla loro posizione quasi monopolistica.

Nella dottrina giuridica classica, la destinazione pubblica del demanio naturale marittimo si inten-

deva realizzata compiutamente con la garanzia del godimento collettivo del bene, lasciando ai margini l'idea di un utilizzo economicamente fruttifero. La riforma del bilancio dello Stato (Legge 3 aprile 1997, n. 94 e Decreto Legislativo 7 agosto 1997, n. 279), con l'inclusione del demanio naturale nella categoria dei "beni suscettibili di utilizzazione economica" ha definitivamente sancito il tramonto di questo paradigma. Nell'odierno contesto socio-economico, infatti, l'istituto della concessione demaniale marittima diventa lo strumento principale con il quale le amministrazioni pubbliche pensano di realizzare la destinazione pubblica del bene, valorizzandolo, direttamente, col percepimento dei canoni concessori, e indirettamente con le ricadute occupazionali delle attività balneari e dell'attrattiva turistica del territorio.

Anche nel passaggio alle Regioni della responsabilità sul demanio, si ritrovano le stesse argomentazioni, laddove proprio il demanio marittimo rientra nei "beni funzionali allo sviluppo economico regionale" (l'art. 59 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 616/77, infatti, delega alle Regioni le funzioni amministrative sul litorale marittimo). A questa logica si è conformata anche l'Agenzia del Demanio che, con il Decreto Legislativo n. 173/03 è diventata Ente Pubblico Economico, con modalità organizzative e strumenti operativi di tipo privatistico adottando "criteri di economicità e di creazione di valore economico".

L'Agenzia del Demanio, nel caso specifico, persegue il soddisfacimento dell'interesse pubblico con la valorizzazione degli immobili realizzati sugli arenili (talvolta mostri in cemento costruiti abusivamente e poi sanati), i quali, in quanto iscritti a patrimonio e fonte di canoni, non possono essere rimossi, con buona pace dell'ambiente, del paesaggio e spesso anche

della accessibilità e visibilità delle spiagge e del mare. Questa visione del bene demaniale come strumento di creazione di valore economico ha spianato la strada alla progressiva trasformazione dei litorali in superfici da sfruttare economicamente, a tutto vantaggio dei concessionari privati, i quali, anche per gli importi irrisori dei canoni demaniali, in gran parte traggono dalle loro attività profitti sproporzionati.

Il secondo aspetto fondamentale, al pari del primo, è quello della salvaguardia ambientale e del rispetto dell'ecosistema costiero. Le spiagge del litorale romano, a sinistra e a destra della foce del Tevere, sono il risultato di una evoluzione geomorfologica durata millenni, espressione di un equilibrio dinamico tra il fiume e il mare. L'intervento dell'uomo ha spezzato drasticamente questo equilibrio, sia con interventi a monte – dighe di sbarramento del fiume e cave di ghiaia e sabbia – sia a valle, con imponenti opere a mare – come il Porto Turistico o gli interventi di difesa rigida o ripascimento – e, non ultimo, con un utilizzo predatorio delle spiagge. Il recupero dello stato originale di questo patrimonio naturale è ormai forse impossibile, ma almeno un uso più leggero delle spiagge, l'eliminazione delle colate di cemento, orizzontali e verticali, la rinaturalizzazione ove possibile, assieme ad interventi mirati di ripascimento “morbid” per la loro ricostruzione, devono diventare una priorità politica ed economica. La tutela e la fruibilità sostenibile delle spiagge non possono essere accantonate per lasciar spazio ad un (ab)uso privatistico che le vede solo come superficie utile, concessa in affitto perpetuo a prezzo stracciato, per l'impianto di cabine, piscine, centri fitness affacciati sul mare e altro.

La concessione di aree del demanio marittimo, nelle nuove gare di assegnazione, che devono luogo con

procedure trasparenti e rispettose dei diritti dei cittadini, dovrà innanzitutto privilegiare un uso delle spiagge sempre meno urbanizzato e sempre più naturale. Tale approccio del resto, come vedremo, è l'unico che possa garantire la creazione sul territorio di una vera economia turistica sostenibile, che valorizzi i beni comuni naturali e culturali, nel rispetto dell'ambiente e delle leggi.

La storia di Ostia, dall'antichità al presente, è indissolubilmente legata a quella del suo mare e delle sue spiagge. Su questo sono tutti d'accordo. Il problema nasce quando si arriva a raccontare la storia recente del mare di Roma. Da una parte ci sono quelli che sostengono che gli stabilimenti, essendoci sempre stati dall'inizio del secolo scorso, fanno ormai parte del paesaggio e che i concessionari sono titolari a tutti gli effetti dei diritti acquisiti negli anni (compresi muri e inferriate); dall'altra ci sono quelli che, invece, sostengono che il mare deve essere accessibile e visibile a tutti, che gli stabilimenti hanno un senso se migliorano e arricchiscono questa fruibilità nel rispetto dell'ambiente e che i diritti reclamati sono legittimi solo se acquisiti senza violare le leggi e senza usurpare i diritti degli altri cittadini. Noi siamo tra questi ultimi. Gli abusi e le illegalità sulle spiagge purtroppo non sono mali solo romani, ma interessano tutte le coste e anche le acque interne del nostro Paese. A Ostia però il fenomeno ha assunto connotati particolarmente macroscopici e odiosi, tanto da aver originato il termine "lungomuro".

Questo Libro Bianco vuole anche spiegare perché pensiamo che il mare di Roma debba tornare ad essere fruibile e visibile per tutti, gestito come bene

comune nel rispetto delle leggi e, soprattutto, perché ciò sia fondamentale per ridare al litorale della Capitale d'Italia un volto degno della sua storia e della sua importanza come Porta sul Mediterraneo. L'utilizzo predatorio del litorale, come quello fatto finora, è assolutamente controproducente, non solo per la salvaguardia dell'ambiente, ma anche per la nascita nel territorio di un vero turismo, culturale e ambientale, diffuso e sostenibile.

La crescita, avvenuta nei decenni, di un sistema di potere gestito in modo opaco da reti trasversali politico-affaristiche non solo ha impedito lo sviluppo sano del territorio, soffocando le aspirazioni di tanti cittadini, soprattutto giovani, e trascurando la valorizzazione delle sue enormi risorse storiche e naturali, ma ha anche costituito *humus* fertile sul quale hanno potuto attecchire e prosperare le reti criminali e mafiose.

Solo ristabilendo la legalità, in particolare sul prezioso demanio marittimo, si potrà avviare un processo di valorizzazione del territorio che integri tutti i beni comuni, da quelli naturali a quelli storici, archeologici e culturali. È solo nel rispetto delle leggi e dei diritti dei cittadini che si potrà dare al Municipio Roma X l'opportunità di manifestare appieno il suo potenziale a beneficio di tutti, non solo dei pochi "proprietari" delle spiagge.

Le vicende del nostro territorio, come detto, si riflettono anche su scala nazionale, laddove gli interventi legislativi sembrano essere stati influenzati e indirizzati solo dagli interessi di categoria. La vicenda della ormai famosa Direttiva Bolkestein, ed i ripetuti tentativi di aggiramento con norme confuse e dilatorie, ha messo ancor più in evidenza le manovre di *lobby* e gli

inconfessabili baratti politico-economici.

Pertanto diventa ancora più urgente portare alla luce tutte le violazioni di leggi e regolamenti che in decenni hanno trasformato il volto del nostro litorale, trasformandolo, di fatto, da bene comune a proprietà privata. Inoltre è necessario vigilare sulle future aste pubbliche delle concessioni, affinché non diventino regalie ai soliti noti. Con questo lavoro ci auguriamo, con tanta modestia, ma anche con molta decisione, di dare il nostro piccolo contributo alla riaffermazione della legalità e del diritto sul mare di Roma.

Purtroppo le esigenze di sintesi per una ricerca che si propone, oltre che di raccontare una lunga storia di abusi e illegalità all'ombra di intrecci economico-politico-mafiosi, anche di offrire spunti per una prospettiva di gestione corretta e sostenibile del mare di Roma, non hanno consentito di esaminare nel dettaglio tutte le vicende delle singole concessioni. Nondimeno emergeranno con chiarezza, nella storia che segue, le responsabilità, chi più, chi meno, di coloro - concessionari privati e amministratori pubblici - ai quali era stato affidato un prezioso bene comune, e come sia stato invece infranto da questi il patto d'onore con la collettività, spesso per favorire interessi illeciti o criminali.

Basterà qui citare, in conclusione, quanto affermato da Alfonso Sabella: *«Il lungomuro di Ostia è il corpo di reato più lungo d'Italia»*.



Uno scorcio del "lungomuro"

BREVE STORIA DELLE SPIAGGE DELLA CAPITALE D'ITALIA (E NON SOLO)



La nascita di Ostia moderna

La storia della nascita di Ostia moderna è argomento trattato da molti illustri studiosi e anche la letteratura locale ha prodotto tante opere, alcune veramente degne di nota. La narrazione della storia delle spiagge ha però sofferto spesso, secondo noi, di un malinteso senso di eredità storica.

Ci riferiamo ad un campanilismo interessato di alcune categorie, che, da un lato, magnificavano le architetture razionaliste degli stabilimenti storici e le innovative strutture che facevano da sfondo alla dolce vita romana in gita sul litorale, dall'altro lucravano sulla progressiva cementificazione e sui numerosi abusi che si perpetravano sulle spiagge della Capitale d'Italia. In questo senso non si è mai veramente riusciti a distogliere lo sguardo da questa visione celebrativa, utile soprattutto ai pochi beneficiari del nostro prezioso bene comune, per osservare più attentamente cosa era veramente accaduto nel corso dei decenni sul mare di Roma.



Quella stessa letteratura citata poc'anzi offre numerosi spunti di riflessione.

Già nel primo periodo di Ostia moderna, dall'installazione del primo "casotto" di Federico Bazzini alla costruzione dell'imponente Roma e dei primi stabilimenti attorno a quello che sarebbe diventato il centro di Ostia (a Ponente l'Urbinati, il Salus, il Kursaal,

l'Elmi; a Levante il Battistini), apparve subito chiaro che occorreva porre delle regole a tutela delle spiagge e della loro fruibilità.

Nel Piano Regolatore del 1916¹ la vocazione balneare di Ostia moderna è già una caratteristica dominante.

“Non stupisce quindi che nel 1919, quando il Comune di Roma inizia a rilasciare le licenze per gli edifici a carattere abitativo, si avvii anche la costruzione dei primi veri e propri stabilimenti balneari. Con l’eccezione del Battistini, questi si allineano sui settori di spiaggia posti immediatamente a sud-ovest dello sbocco sul mare della via Ostiense, tracciato che lo strumento urbanistico identifica con l’asse virtuale di suddivisione tra la zona di Levante della cittadina – dove si trovano il centro civico e i villini signorili e sul cui arenile, per esigenze ambientali e di decoro, è consentita soltanto la realizzazione di piccole strutture rimovibili in legno – e quello di Ponente, destinato ai ceti meno abbienti e agli impianti balneari stabili”.

Il cambio di destinazione d’uso di Ostia voluto dal fascismo, da città giardino a quartiere urbano sul Tirreno, porta ad un rapido sviluppo dell’edilizia balneare² anche sul litorale più a Levante verso Castel Fusano (negli anni Trenta nascono il Plinius, il Capanno, la Lega Navale, la Vecchia Pineta, il Delfino, il Belsito, il Rex).

“Vengono previsti edifici pubblici moderni, in grado di soddisfare le esigenze di un vero e proprio centro urbano, e si rinuncia definitivamente all’idea di realizzare il porto marittimo, sbloccando di conseguenza le aree vincolate a tale scopo.



Viale della Marina (1930)

È quindi possibile, a partire dal 1931, l'utilizzazione completa dell'arenile di Levante; un anno più tardi, inoltre, il Governatorato di Roma espropria parte della tenuta di Castel Fusano, che viene riservata al libero godimento della popolazione”.

Già nel 1936 la Variante del Piano Regolatore prevede che gli stabilimenti non dovessero bloccare la vista del mare, ma che fosse necessario lasciare spazi liberi. La “riduzione delle volumetrie e il rispetto delle visuali prospettiche³” costituivano, già all'epoca, motivate preoccupazioni:

“La necessità di salvaguardare la riconosciuta valenza ambientale di queste nuove aree comporta l’emanazione di norme più rigorose per gli stabilimenti balneari: gli edifici fissi devono avere un’elevata qualità architettonica ed è obbligatorio che le cabine, rigorosamente in legno, siano rimosse al termine della stagione estiva; inoltre da qualsiasi punto della via litoranea si deve poter vedere il mare, e dalla linea di battigia la pineta retrostante”.

La lettura di queste righe, di fronte allo scempio architettonico e ambientale che si presenta oggi ai nostri occhi, fa ancora più pensare: come è stato possibile arrivare alla situazione attuale se già più di 80 anni fa ci si preoccupava con norme precise di garantire la massima visuale e limitare al minimo indispensabile l’impatto edilizio sulla spiaggia? Gli eventi, o meglio i mancati interventi, i favoritismi e gli abusi dei decenni successivi ci aiuteranno a capire.

Dalla ricostruzione del dopoguerra al “boom”

Le vicende della Seconda Guerra Mondiale interrompono bruscamente lo sviluppo dell’edilizia balneare e anzi lasciano a Ostia le macerie dello stabilimento Roma e del primo pontile. Nella successiva fase di ricostruzione, la gestione amministrativa del demanio marittimo viene regolata dal Codice della Navigazione (approvato con Regio Decreto 30 marzo 1942, n. 327; con il Regolamento per l’esecuzione del Codice della Navigazione nel 1952, Decreto del Presidente della Repubblica. 328 del 15.2.1952) e affidata alle Capitanerie di Porto e alle Direzioni Marittime.

Nella prima versione del Codice non viene fatta menzione dell’utilizzo delle spiagge per l’impianto

di stabilimenti balneari. La modifica all'art. 37 arriverà, infatti, solo nel 1993 con una specifica legge, che introdurrà i parametri per il calcolo dei canoni demaniali, ma soprattutto condizioni particolarmente vantaggiose per i concessionari.

La regolamentazione per un uso pianificato delle spiagge è assente anche nel Piano Regolatore di Roma del 1962. Sono gli anni dello sviluppo urbanistico incontrollato del territorio, al quale non si sottrae neanche l'edilizia balneare.

“Ostia e il suo litorale divengono la meta preferita sia delle famiglie di piccola e media borghesia che si riversano in massa sulle spiagge con il pranzo al sacco, ma anche di attori, politici e di tutta l'aristocrazia capitolina [...] Il boom economico coinvolge tutta l'Italia e anche Ostia non è da meno. Sono ormai tantissimi quelli che hanno l'utilitaria e con l'automobile le famiglie romane invadono il litorale romano. È di questi anni (1954) l'apertura completa della Cristoforo Colombo mentre crescono a dismisura gli stabilimenti balneari arrivando sino a 60. Agli stabilimenti, l'allora Presidente della Repubblica Giuseppe Saragat, aggiunge anche due chilometri di costa della tenuta presidenziale di Castel Porziano che diviene così la spiaggia libera comunale attrezzata più estesa d'Europa⁵”.

Il Progetto Litorale '83

Dopo il “boom”, gli anni Settanta e Ottanta sono caratterizzati, invece, da un generale degrado per tutto il litorale: l'erosione delle spiagge, l'inquinamento del mare e la massiccia speculazione edilizia, che arriva a lambire le spiagge di Ponente, segnano un

forte decadimento urbano e sociale.

La chiusura per due anni (1980-1982) del pontile pericolante, il cui accesso viene sbarrato con un alto muro di blocchetti di tufo, è una immagine eloquente di quel periodo. Il divieto di balneazione fa la sua comparsa a più riprese, a causa di liquami provenienti dal Tevere e dai canali di bonifica.

Il Comune di Roma, dopo decenni di inerzia, elabora un piano complessivo di risanamento del litorale, presentando il Progetto Litorale '83⁶. Il progetto parte da una attenta ricognizione dello stato del litorale sotto l'aspetto ambientale e urbanistico, rilevando in particolare le criticità dell'erosione delle spiagge e la necessità di maggior tutela delle risorse naturali e storiche dell'entroterra. Per quanto riguarda gli stabilimenti il progetto sottolinea:

“La ristrettissima porzione di arenile residua là dove ancora esiste – in alcuni tratti si misurano solo 5/6 metri – è occupata da cabine e da strutture di servizio degli stabilimenti (bar, ristoranti, servizi igienici).

*La vista del mare oggi è completamente impedita dalle squallide strutture fisse in cemento armato che hanno sostituito le frivole strutture in legno degli inizi del secolo. Al di là del pessimo risultato estetico ottenuto, questo tipo di gestione risale ai tempi in cui il numero dei bagnanti non era certo paragonabile al fenomeno di massa attuale; su quasi tutti i litorali italiani, soprattutto su quelli più affollati, come la costa romagnola, il sistema «a cabina» è stato sostituito da quello «a bagni»: spogliatoi, comuni servizi e tanto arenile per i bagnanti. Una grandissima parte delle cabine esistenti a Ostia sono riservate agli abbona-
ti; se consideriamo il dato dei 25 milioni di bagnanti dell'ultima stagione, caratterizzato in gran parte dal*

turismo pendolare giornaliero, ci rendiamo conto di quanta domanda di servizi rimanga inevasa”.

Purtroppo, a tali premesse non seguono iniziative concrete volte ad aprire maggiormente la visuale del mare né a ridurre la cementificazione delle spiagge. Anzi lo stesso progetto, in conclusione, individua sostanzialmente un *restyling* (termine che diventerà negli anni una parola d'ordine dei concessionari demaniali) dell'edilizia balneare, confidando anche nella partecipazione dei privati. Inoltre si fa strada l'idea del Porto Turistico, che si realizzerà, come vedremo, non senza pesanti impatti ambientali e con strascichi giudiziari, circa vent'anni più tardi. Alla fine però, la nuova progettualità dell'iniziativa comunale sulla sistemazione delle spiagge si riduce ad un tratto del lungomare di 800 metri circa, tra Piazza Gasparri e Piazza Scipione l'Africano. È indicativa la motivazione con la quale fu selezionata proprio quella porzione di arenile:

“La scelta del tratto deriva dall'assenza di attrezzature balneari in concessione privata e dallo stato di notevole degrado ambientale”.

In altre parole, poiché le zone a maggiore valenza economica (a ridosso del pontile e da questo verso Levante) sono di fatto già privatizzate, ci si può esercitare solo su quello che rimane.

L'invito del Progetto Litorale '83 ad un sostanziale *restyling* viene prontamente raccolto dai concessionari, per ciò che concerne la possibilità di intervenire e ampliare ulteriormente le opere edilizie nei *loro* stabilimenti, anche sull'onda di nuovi entusiasmi architettonici:

“[...] In questo studio, promosso dall’Assobalneari di Ostia e Castel Fusano [...] È dalla consapevolezza della propria qualità architettonica ed urbanistica del passato che Ostia deve trarre ispirazione per il nuovo disegno urbano e per un futuro che riprenda un ragionamento bruscamente interrotto. [...] Un programma di restauri delle strutture balneari degli anni Trenta si muoverebbe secondo questa prospettiva [...] Perché non riproporre il “segno forte” del Roma, ovviamente con linguaggio contemporaneo⁷ [...]?”.

Il Progetto Litorale '83 auspicava una sinergia tra istituzioni, associazioni ambientaliste e del territorio, imprenditoria privata. Come già sottolineato però, le preesistenze non vengono sostanzialmente messe in discussione, anche se viene richiesta una ridistribuzione di spazi e migliorie di carattere estetico. L'associazione di categoria dei balneari elabora, in parallelo, un proprio Piano Spiagge⁸:

“[...] Che prende spunto dal Progetto Litorale del 1983. Da esso si esaltano le vocazioni turistiche di Ostia, si potenziano le sue strutture e si analizza il territorio circostante, mediante la riconversione delle strutture esistenti con salvaguardia storico ambientale pur dando risposta alle nuove esigenze”.

Il Piano Spiagge è una descrizione puntuale di ciò che i concessionari hanno poi realizzato nel corso degli anni, con buona pace dell'impostazione storico-naturalistica che permeava il Progetto Litorale '83:

“Il Piano Spiagge prevede la divisione dell'arenile in cinque zone differenziate dal tipo di servizi of-

ferti. Nella zona A (Stabilimenti di Ponente) sono previste spiagge prive di cabine ma attrezzate con i servizi idonei per un'agevole fruizione [...]

La zona B, corrispondente al nucleo più antico degli stabilimenti balneari di Ostia, è stata pensata come un'area utilizzabile non solo dai bagnanti, ma anche da coloro che scelgono il lungomare per una salutare passeggiata; si prevede pertanto di rendere permeabili le strutture esistenti, aprendole il più possibile verso la strada, per permettere una più ampia visuale del mare e consentire nello stesso tempo occasioni di pausa durante il passeggio con l'offerta di bar e boutique che invitino a una piacevole sosta. Nella zona C, dove si trovano i grandi stabilimenti realizzati negli anni Trenta, verranno collocati servizi più specializzati quali ristoranti, sale di ricevimento o impianti sportivi con palestre, centri fitness e piscine, attività che presuppongono una sosta più lunga e legata a una scelta precisa. Le zone D ed E, più lontane dal centro abitato, saranno dotate di ritrovi destinati alla musica dal vivo o a discoteche, che invoglino gli utenti a prolungare il loro soggiorno dopo il tramonto, facendo così vivere la spiaggia oltre gli orari tradizionalmente legati alla balneazione⁹".

In conclusione, la maggiore permeabilità delle strutture è rimasta un sogno, mentre i ristoranti, le piscine, le palestre e centri fitness, come pure gelaterie e boutique, spunteranno via via negli stabilimenti, alcuni dei quali alla sera si trasformeranno in discoteche. Questa sarà la costante sino ai nostri giorni: da un lato promesse di restituzione di spazi e visuali, dall'altro, al contrario, nuove aree sottratte all'arenile per destinarle ad usi più specializzati.

Inizia la battaglia contro il “lungomuro”

Il tema non solo della visibilità, ma della stessa accessibilità delle spiagge diviene non più rinviabile.

La situazione di chiusura dell'arenile, che si estende quasi senza soluzione di continuità lungo il fronte dei 59 stabilimenti balneari censiti¹⁰ nel 1989 da Le Lampare a Ponente sino a La Marinella a Levante, solleva indignazione e proteste.

Nello stesso anno la Capitaneria di Porto del Compartimento Marittimo di Roma interviene con una serie di ingiunzioni ai concessionari (in data 18.4.1989, nn. prot. da 5/12827 a 5/12837) e decreta l'apertura di dodici varchi, per consentire al pubblico di accedere liberamente al mare, come previsto dalla legge. I varchi saranno aperti tra Castel Fusano e Ostia, dal lato di Levante dello stabilimento balneare del CRAL - Ministero dell'Interno al lato di Levante dello stabilimento Elmi, e precisamente:

- Lato di Levante dello stabilimento del CRAL Ministero Interno [tra l'attuale Isola Fiorita e Il Gabbiano];
- Tra gli stabilimenti ISTAT e IACP [attuali Miami e La Vela];
- Compendio Maresole [tra La Bicocca e il Circolo Velico Azzurra];
- Lato di Levante dello stabilimento Mariposa [tra il Mariposa e lo Zenith];
- Lato di Levante della Colonia Marina ODA di Roma [attuale spiaggia libera SPQR];
- Lato di Levante dello stabilimento La Rotonda/Shilling;
- Tra gli stabilimenti La Rotonda/Shilling e Kursaal;
- Lato di Ponente dello stabilimento del COTRAL [attuale Hibiscus];
- Tra gli stabilimenti La Nuova Pineta e La Vec-

chia Pineta;

- Lato di Ponente dello stabilimento Marechiaro;
- Lato di Ponente dello stabilimento Battistini;
- Lato di Levante dello stabilimento Elmi.

L'apertura viene eseguita contro l'opposizione strenua dell'Assobalneari, come testimonia un articolo dell'epoca:

"GIÙ I MURETTI. PROTESTA L'ASSOBALNEARI. RUSPE CONTRO IL MARE IN GABBIA. TUFFO LIBERO A OSTIA. Le ruspe sono comparse ieri sul lungomare di Ostia. Con un preciso compito: abbattere i muretti degli stabilimenti per creare 12 varchi di accesso al mare. L'ultimatum della Capitaneria ai gestori è scaduto lunedì scorso" [1 maggio 1989]. "Poiché nessuno aveva aperto i varchi sono arrivate le ruspe. E adesso? Al mare potranno arrivare tutti, gratis e anche di notte. Ma le polemiche cominciano già a infuocare l'estate" (da: L'Unità, 4 maggio 1989, pag. 19).

Ma lo strappo con i concessionari ha breve durata. Con Ordinanza n.18 del 30 aprile 1990 della stessa Capitaneria di Porto del Compartimento Marittimo di Roma, dove nel frattempo è cambiato il Comandante, i varchi furono fatti chiudere, per:

"impraticabilità, mancanza di condizioni igieniche, eccessivo dislivello dell'accesso all'arenile, eccetera".

L'Ordinanza, come si legge, si basa anche sull'impegno assunto dall'Assobalneari di tenere aperti gli accessi agli stabilimenti anche d'inverno, almeno nei giorni prefestivi e festivi, e sull'obbligo di consenti-

re, durante la stagione balneare, l'accesso alla fascia di arenile compresa nei 5 metri dalla battigia, peraltro già previsto dall'Ordinanza n. 26 del 2.5.1989.

Nei fatti però, dopo la chiusura dei varchi e nonostante gli impegni assunti dai concessionari, la barriera degli stabilimenti diventa di nuovo invalicabile. La situazione viene puntualmente descritta anche da una interrogazione parlamentare a risposta scritta al Ministro della Marina Mercantile del 6 agosto 1992 della deputata Laura Rozza¹¹ del Movimento Democratico Rete, che denuncia, tra l'altro:

- il privilegio concesso agli interessi privati dei concessionari da parte della Capitaneria di Porto di Roma, che non fa rispettare le circolari del Ministero della Marina Mercantile;
- il pretestuoso allontanamento del precedente Comandante della stessa Capitaneria, reo di aver imposto ai concessionari l'apertura dei varchi previsti per legge;
- e, in generale, un *“insieme di circostanze e di atteggiamenti dei pubblici poteri, sul litorale romano, coordinatamente rivolti a favorire gli interessi privati degli imprenditori, a scapito dei cittadini”*.

Le leggi pro-concessionari

La risposta del Ministro della Marina Mercantile non si fa attendere, ma non è proprio quella auspicata dalla parlamentare. Viene infatti promulgata il 4.12.1993 la Legge n. 494 che converte, con modificazioni, il Decreto Legge 5 ottobre 1993, n. 400, recante *“Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni*

demaniali marittime". Sotto il titolo, apparentemente di natura meramente contabile, si celano ben altre elargizioni di privilegi ai concessionari, e cioè:

- titolo di preferenza ai vecchi concessionari per il rilascio/rinnovo di nuove concessioni;
- possibilità di "subaffittare", tutta o in parte, l'area concessa (art. 2);
- canoni demaniali irrisori (art. 6), che rimarranno sostanzialmente tali sino ai giorni nostri.

Lo stesso Decreto prevede cospicui sconti, previsti in particolare per la categoria di minore valenza:

- applicazione per i canoni in categoria C, qualora i titolari della concessione consentano l'accesso gratuito all'arenile, nonché la gratuità dei servizi generali offerti all'utenza;
- sconto del 50% sull'importo della categoria C in presenza di eventi dannosi di eccezionale gravità, che comportino una minore utilizzazione dei beni oggetto della concessione;
- riduzione fino ad un quarto del canone in categoria C per concessioni demaniali marittime ad uso abitativo o di soggiorno climatico rilasciate alla data di entrata in vigore del Decreto;
- riduzione fino alla metà del canone in categoria C nel caso in cui il concessionario assuma l'obbligo o sia autorizzato ad effettuare lavori di straordinaria manutenzione del bene;

- riduzione pari al 50% dei canoni annui relativi alle concessioni demaniali marittime assentite alle società sportive dilettantistiche affiliate alla Federazione italiana vela, ovvero alle federazioni sportive nazionali.

In tale quadro, diventa quasi un obbligo per i concessionari ottenere la categoria a minor valenza (la C), per ridurre ulteriormente il canone, peraltro già modesto. È utile leggere cosa disse la Corte dei Conti in merito all'attribuzione della categoria di valenza turistica prevista dal Decreto Legge n. 400 del 1993:

“Con le suddette disposizioni si cercò di conciliare e combinare i diversi criteri dell'estensione delle aree, del tipo dei manufatti costruiti e della potenziale redditività delle concessioni. La individuazione della valenza turistica delle singole aree fu rimessa alle decisioni delle Regioni territorialmente competenti (DM n. 342/1998 art. 6) la gran maggioranza delle quali, peraltro, evitò di deliberare in merito. Per tutte, infine, fu applicato il calcolo, meno oneroso, della valenza minore”.

La legge risulterà, così, cucita su misura sulle esigenze delle associazioni di categoria dei balneari, alle quali viene riconosciuto anche il ruolo di interlocutore privilegiato, allo stesso livello dei sindaci, per l'elaborazione del Piano di Utilizzazione degli Arenili, escludendo di fatto qualsiasi partecipazione dei cittadini, titolari del diritto costituzionale di fruire del bene pubblico demanio marittimo:

Art. 6. “Le Regioni predispongono, sentita l'autorità marittima, un piano di utilizzazione delle aree

del demanio marittimo, dopo aver acquisito il parere dei sindaci dei Comuni interessati e delle associazioni regionali di categoria, appartenenti alle organizzazioni sindacali più rappresentative nel settore turistico dei concessionari demaniali marittimi”.

I dettami della Legge n. 494 vengono immediatamente incamerati dai concessionari, che, a costi irrisori, possono così sfruttare *sine die*, di rinnovo in rinnovo, salvo addirittura subaffittarlo, il bene comune demanio marittimo.

Per l'elaborazione del Piano di Utilizzazione degli Arenili (in seguito PUA) bisognerà invece attendere diversi anni. La Regione Lazio, solo con la Legge Regionale n. 14 del 6.08.1999 “Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo” recepisce, tra le “Funzioni e compiti della Regione”, anche il “Rilascio di concessioni di beni del demanio marittimo” (art. 129, comma 1). Il primo Piano regionale vedrà la luce solo con la Legge Regionale 6 agosto 2007, n. 13 “Organizzazione del sistema turistico laziale” ed il successivo Regolamento Regionale 15 luglio 2009, n. 11 “Disciplina delle diverse tipologie di utilizzazione delle aree demaniali marittime per finalità turistico- ricreative e classificazione degli stabilimenti balneari”.

Ulteriori regalie ai concessionari

Con il decentramento amministrativo (Decreto Legislativo n. 112 del 1998) il compito di rilascio e rinnovo delle concessioni viene trasferito dalle Autorità marittime alle Regioni e quindi ai Comuni.

Nel passaggio di competenze si registrano diver-

se omissioni e dimenticanze, ovviamente sempre a favore dei concessionari, per le quali la Corte dei Conti ha emesso varie condanne a risarcire il danno erariale arrecato allo Stato. In particolare nel Lazio:

- la Sentenza n. 515/2008 della Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio della Corte dei Conti, con la quale viene condannato Ciaramelletti Stefano, nella qualità di Assessore alla Cultura, Sport e Turismo della Regione Lazio dal 2000 al 2005, in quanto, nonostante ne avesse obbligo, non aveva presentato in Giunta tutti gli atti necessari alla determinazione della valenza turistica - A,B o C - delle diverse zone del litorale (e quindi alla determinazione dei relativi canoni), contribuendo a causare un danno erariale stimato in 1.369.366 euro.

Da notare che, secondo la sentenza di condanna al pagamento di 100mila euro, *“la condotta omissiva sarebbe stata posta in essere nella perfetta consapevolezza degli obblighi di legge e con la volontà di disattenderli, come risulta dalle deduzioni presentate in sede istruttoria dallo stesso convenuto, che aveva fatto presente di non aver presentato la Delibera in Giunta per l’esistenza di forti contrasti a livello politico”*.

- la Sentenza n.283/2011 della Sezione Giurisdizionale per la Regione Lazio della Corte dei Conti, con la quale viene condannato Pini Renzo, Direttore pro tempore dell’Agenzia del Demanio, in quanto non aveva provveduto alla redazione dei cosiddetti “Testimoniali di Stato” per la verifica della consistenza, del-

lo stato e dell'estensione dei beni demaniali marittimi oggetto di concessione per l'anno 2008. In conseguenza di ciò *“non si è mai proceduto - né al momento dei reiterati rinnovi delle concessioni avvenuti tra il 2003 ed il 2006, né in sede di rilascio delle concessioni demaniali per atto formale - all'incameramento delle addizioni [leggasi: nuovi manufatti] apportate a detti beni, né delle loro pertinenze”*.

Il danno erariale è stato quantificato in 229.440,44 euro per l'anno 2008, ma, visto il coinvolgimento di altre Amministrazioni, il Pini viene condannato al risarcimento di 15mila euro.

- la Sentenza n. 883/2011 della Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Lazio, con la quale viene condannato Biazzo Gianfilippo, Direttore del IX Dipartimento, Ufficio demanio marittimo, del Comune di Roma, in quanto aveva rilasciato, tra il 2003 ed il 2005, *“nove concessioni per atto formale, con durata ultraventennale, concernenti gli stabilimenti balneari denominati Il Capanno, Gambrius, Dopolavoro Cotral, Tibidabo (attuale Dune Village), ABC Beach (attuale Salus), Capannina, Nuova Pineta, La Rotonda, Lido Beach”*.

Il rilascio delle concessioni, è avvenuto, secondo la sentenza, nonostante il fatto che nelle istruttorie degli anni 1991-1997 della Capitaneria di Porto di Roma, all'epoca competente, *“una grave e diffusa situazione di abusivismo edilizio e di occupazione abusiva delle predette aree demaniali, alla quale in parte avevano dato luogo i medesimi richiedenti le concessioni*

cosiddette ‘per atto formale’, aveva impedito il rilascio dei richiesti titoli concessori”.

A carico degli Uffici comunali:

“ad avviso della Procura – sono emerse omissioni istruttorie e decisionali che hanno avuto diretta incidenza negativa sugli interessi economico-finanziari dell’erario statale, titolare del diritto dominicale sui beni del demanio marittimo[...] quella più grave concerne l’omissione del ricorso alla gara pubblica per l’assegnazione delle concessioni in oggetto e, più in generale, di qualsiasi valutazione in vista di una gestione economicamente orientata dei beni demaniali, che ne garantisse la “proficua utilizzazione”, e quindi ne incentivasse la redditività in termini di entrate”.

In conclusione Biazzo Gianfilippo viene condannato al pagamento in favore dell’Erario di 240mila euro. La sentenza di condanna per danno erariale nei confronti di Biazzo viene confermata anche in appello nel 2016. La durata delle concessioni “per atto formale” siglate da Biazzo, citate nelle sentenze della Corte dei Conti, è di molti anni (25) stante la motivazione che sia necessario “effettuare interventi edilizi per il miglioramento e il mantenimento in efficienza di uno stabilimento balneare” e quindi ammortizzare le spese sostenute in un congruo periodo di tempo. In realtà, come stabilito dalla Corte dei Conti, si trattava di interventi per lo più già realizzati, anche abusivamente, per cui con il rilascio della concessione ultraventennale, dopo diversi rinnovi, “l’Ufficio demanio marit-

timo del Comune di Roma ha provveduto a sanare la posizione di coloro che, pur non avendo titoli legittimi d'occupazione delle aree demaniali in corso, avevano continuato ad occuparle”.

Alle sentenze della Corte dei Conti, che mettono in luce tutte le gravi omissioni e irregolarità riscontrate nell'assegnazione delle concessioni e nella determinazione dei canoni, non fa seguito alcun provvedimento rispetto agli atti illegittimamente emessi od omessi, di cui i concessionari hanno comunque beneficiato.

Il primo Piano di Utilizzo degli Arenili (PUA)

Nel 2005 (Delibera n. 36 del Consiglio in data 14 febbraio 2005) il Comune di Roma emana un PUA, successivamente approvato anche dalla Regione Lazio nel 2006. Il PUA si propone, tenuto conto che:

“le dinamiche di strutturazione delle attività presenti attualmente sull'arenile non hanno seguito le prescrizioni delle normative vigenti realizzando opere abusive, di introdurre prescrizioni volte a promuovere interventi di profonda ristrutturazione, miranti alla riduzione delle cubature esistenti ed all'aumento delle visuali libere a mare, per aumentare la qualità complessiva dell'arenile a vantaggio della difesa dell'ambiente, della godibilità del mare e della spiaggia e del turismo” (Relazione generale del PUA, pag. 5).

Nello specifico, il PUA stabilisce:

- un minimo del 40% di visuale libera, inteso come *“rapporto tra il fronte stradale della singola concessione e la proiezione sullo stesso di ogni elemento, che fa parte delle strutture mobili e permanen-*

- ti sull'arenile: edifici, cabine, attrezzature sportive”;*
- che i parapetti di delimitazione delle concessioni verso strada non devono superare 1,10 metri di altezza nei vari ambiti, che il Disciplinare Tecnico descrive nel dettaglio (pag. 4 e 5);
 - l'apertura di “corridoi” di passaggio sul confine tra due concessioni, larghi almeno 2 metri, per consentire il libero accesso, successivamente portati a 3 metri dalla Regione Lazio (Disciplinare Tecnico, pag. 3);
 - il divieto di impiantare recinzioni continue sulla spiaggia verso il fronte mare, anche se temporanee (Disciplinare Tecnico, pag. 5);
 - l'obbligo di utilizzare solo un sistema “a giorno” nelle delimitazioni tra le concessioni perpendicolari alla battigia, non più alte di 90 cm. e interrotte prima dei 5 metri dalla battigia (Disciplinare Tecnico, pag. 5). Nel successivo Regolamento Regionale 15 luglio 2009, n. 11, art.3, si preciserà:

“Le delimitazioni perpendicolari alla battigia, interrotte prima dei 5 metri dalla stessa, sono realizzate con materiali ecocompatibili e di facile rimozione, ma non con filo spinato o con rete metallica, né con un materiale che possa limitare la visuale[...] poi così modificato nel 2016: [...] delimitazioni che si sviluppano lungo i tre lati dell'arenile in convenzione, ad esclusione di quello fronte mare, le quali sono realizzate con strutture che si inseriscono nel contesto paesistico circostante e consentono la libera visuale verso il

mare, secondo caratteristiche strutturali stabilite dai Comuni. Le delimitazioni perpendicolari alla battigia devono comunque essere interrotte prima dei 5 metri dalla stessa [...]”;

- *che “il rinnovo della concessione è vincolato ad una condizione di piena legalità delle strutture e delle attività. Non potranno essere rinnovate concessioni in caso di presenza di abusi e/o provvedimenti di disciplina edilizia in itinere ad essi relativi, né in caso di procedimenti penali in corso” (Relazione Generale);*
- *la demolizione dell’edificio ospitante l’Ufficio Tecnico sul lungomare e la riqualificazione dell’area (Norme Tecniche di Attuazione, pag.15).*

In particolare, nell’ambito 2 del litorale, definito come “la passeggiata a mare del centro urbano di Ostia”, a fronte di una situazione di grave abuso:

“La ‘passeggiata a mare’ è il tratto di arenile antistante il centro cittadino in cui gli stabilimenti balneari sono strutturati impropriamente come dei ‘circoli privati’ e maggiormente si evidenzia la contraddizione fra la valorizzazione della risorsa ‘spiaggia-mare’ e l’attuale utilizzo. Tali strutture presentano: recinzioni di scarsa qualità, spesso degradate che impediscono la visuale del mare e l’ordinata regolamentazione del libero accesso all’arenile; rivolgono le spalle alla città con gli elementi meno qualificanti dell’impianto e con spazi spesso non curati, quando addirittura sono depositi di immondizie” (PUA - Norme tecniche di attuazione, pag. 12);

si prescrive che:

“Per raggiungere l’obiettivo di massima integrazione del bene “spiaggia-mare” con la città le recinzioni sono di norma vietate” (PUA - Norme tecniche di attuazione, pag. 12), con alcune deroghe.

Il PUA del 2005 rimane inapplicato ancora oggi, come è possibile constatare da chiunque si affacci al “lungomuro”. Gli stessi cittadini, titolari del diritto di avere la visuale a mare e di potervi accedere liberamente, sono tenuti all’oscuro delle prescrizioni del Piano, la cui documentazione tecnica e gli elaborati grafici non vengono pubblicati su alcun sito ufficiale del Comune di Roma - ancora oggi è così - rendendoli di fatto inaccessibili al pubblico. Forse perché troppo scomodi?

Nello stesso PUA si evidenziano, peraltro, anche una serie di disposizioni vantaggiose per i concessionari (quali edificabilità premiale a chi abbia presentato un piano di adeguamento nell’arco di due anni dall’emanazione del Piano, il riconoscimento di fatto di attrezzature ed impianti già esistenti, quali piscine al coperto, parcheggi, eccetera) ed una certa approssimazione nella definizione di prescrizioni per gli ambiti più cementificati.

Particolare perplessità suscita il riferimento a “inse-diamenti ad uso prevalentemente privato” che saranno oggetto di un quanto mai generico “piano di rias-setto e riutilizzo” (Relazione Generale, pag. 22).

La Regione Lazio, come detto, ha approvato nel 2006 il PUA del Comune di Roma (con Decreto del Presidente della Regione Lazio n. 141 del 26.4.2006). Nel Decreto, oltre al già citato ampliamento da 2 a 3 metri dei “corridoi” di libero passaggio tra due con-

cessioni (art. 2 comma 12) e il divieto di delimitare le aree delle concessioni con reti metalliche, si puntualizza che:

- deve essere *garantita l'accessibilità ai disabili, anziani e persone con difficoltà motoria* (art. 2 comma 4);
- che il PUA *non è uno strumento urbanistico [...] Le cosiddette "norme edilizie" del PUA devono intendersi come "indicazioni ed indirizzi per i manufatti* (art. 2 comma 10);
- che le *concessioni di aree demaniali in carico al Comune di Roma e al XIII Municipio [...] non potranno essere oggetto di frazionamento o suddivisione* (art. 2 comma 9).

L'applicazione del PUA, in conclusione, rimarrà di fatto una pia illusione, in particolare per quanto riguarda la visuale a mare, le delimitazioni verso terra e tra le concessioni e le norme concernenti i passaggi di 3 metri tra uno stabilimento e l'altro verso la spiaggia.

Inoltre, in molti casi, viene disattesa anche la normativa che garantisce l'accessibilità ai disabili, sancita dalla Legge 5.2.1992, n. 104 ("Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate"), art. 23/3:

"Le concessioni demaniali per gli impianti di balneazione e i loro rinnovi sono subordinati alla visitabilità degli impianti (...) e all'effettiva possibilità di accesso al mare delle persone handicappate".

Anche il divieto di frazionamento della concessione può essere tranquillamente aggirato, come nel caso della singola concessione con prot. 21606 del 28.03.2003 dalla quale, mediante due Determinazioni dirigenziali del 27.12.2004, a firma del medesimo funzionario comunale poi condannato dalla Corte dei Conti per danno erariale, si realizzano due distinte attività balneari. La vicenda avrà un significativo strascico alcuni anni dopo. Con una serie di determinazioni dirigenziali dell'allora Municipio Roma XIII:

- Nota del Municipio Roma XIII di Roma Capitale, U.O. Ambiente e Litorale, Ufficio Demanio Marittimo, prot. n. 78653 del 3 agosto 2012, recante il diniego dell'autorizzazione per la scissione della concessione demaniale marittima n. 2 prot. 21606 del 26 febbraio 2003;
- Determinazione dirigenziale del Municipio Roma XIII di Roma Capitale, U.O. Ambiente e Litorale, Ufficio Demanio Marittimo, n. 2062 del 10 agosto 2012, prot. n. 80791, con la quale è stato disposto l'annullamento d'ufficio delle Determinazioni dirigenziali n. 2075 e 2076 del 27 dicembre 2004;
- Determinazione dirigenziale n. 2508 del 10 ottobre 2012 con la quale è stata dichiarata la decadenza dalla suddetta concessione demaniale marittima n. 2 prot. 21606 del 26 febbraio 2003;

viene dichiarata nulla la scissione della concessione e decaduta la concessione stessa.

Il successivo ricorso al Tar ottiene la sospensione dei

provvedimenti, e, contemporaneamente, il ricorso alla dirigenza politica del Campidoglio mira ad ottenere un risultato forse più importante, invocato a gran voce dai concessionari:

“I BALNEARI - I rappresentati balneari di Roma Sib, Assobalneari Roma e Fiba, solo qualche giorno fa hanno richiesto al Sindaco di Roma Capitale «un’attenta verifica della correttezza istituzionale ed amministrativa». L’Agenzia del Demanio, Il Ministero delle Infrastrutture, l’Antitrust, il Capo di Gabinetto di Roma Capitale, tutti si sono già espressi contro il Municipio XIII denunciandone gli errori procedurali e tecnici. Gli imprenditori balneari non hanno chiesto al Sindaco una difesa di ufficio al fine di risolvere atti personali, o riguardanti qualche singolo impianto balneare, ma perché ciò che il Litorale di Roma sta vivendo, potrebbe diventare un attacco politico alla sua storia”. (Roma Today – 23.10.2012)

Segue, come primo effetto, il trasferimento della direttrice del Municipio, dott.ssa Claudia Menichelli, sostituita dalla dott.ssa Emanuela Bisanzio, proveniente dal Dipartimento XI (Roma Today - 19.10.2012). La minaccia di decadenza viene definitivamente “sventata” con una provvidenziale Determina del Municipio (n. 870 dell’11.4.2013), che annulla le precedenti e fa venir meno il relativo procedimento del Tar. Da notare che il Municipio Roma XIII viene anche condannato a pagare le spese di giudizio. Al momento, nella tabella delle concessioni pubblicata sul sito istituzionale del Municipio Roma X, risultano due distinte concessioni per le due porzioni di arenile, n.5/2014 e n. 6/2014.

La legislazione nazionale

Nel 2006, viene inserita nella Legge Finanziaria la rivoluzionaria norma del “Libero e gratuito accesso anche ai fini della balneazione”:

Legge 27.12.2006, n. 296 art. 251 1/e:

“Obbligo per i titolari delle concessioni 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”.

Il biglietto per l’accesso al mare si è vestito, da allora, del più elegante nome di “servizi di spiaggia”, ma è rimasto, in assenza di sufficienti aree libere, un balzello da pagare comunque per arrivare con serenità alla battigia.



Il libero accesso è inteso verso la fascia dei 5 metri dal mare, dove non insiste la concessione ma dove è vietato posizionare ombrelloni, sdraio, lettini o stuoini, in virtù dell'Ordinanza per la Sicurezza Balneare¹² emessa dalla Capitaneria di Porto. Su quest'ultimo tema resta da chiarire come possa essere esercitato dal cittadino il diritto di balneazione (sancito dalla Legge n.296) dopo aver raggiunto la fascia dei 5 metri: può appoggiare i vestiti sulla sabbia? O li deve portare con sé mentre fa il bagno? Oppure deve entrare già in costume nello stabilimento e asciugarsi al sole strada facendo? Su questo aspetto tutte le ordinanze comunali tacciono, lasciando liberi i concessionari di interpretare la norma nel senso più restrittivo per il cittadino, ovvero: si può entrare ma si è costretti a muoversi nella fascia dei 5 metri o in acqua, quando addirittura non viene impedito, se non si è pagato, di accedere allo stabilimento.

Con decorrenza dal 1.1.2007 scattano anche i nuovi canoni (in realtà con le stesse tariffe del 1994, ma con due sole categorie di valenza turistica) e ne viene disposto l'aggiornamento annuale con l'indice di rivalutazione ISTAT. La valenza turistica degli impianti viene quindi ricondotta a due sole fasce, alta e normale, ma quasi tutte le Regioni si asterranno dal pronunciarsi in merito (vedi la condanna della Corte dei Conti all'Assessore della Regione Lazio), così che gli impianti balneari, anche quelli più lussuosi, continueranno a pagare il minimo. La Legge n.296 infine prevede l'applicazione alle pertinenze demaniali non di un canone fisso, ma, in pratica, di un "affitto" ottenuto da *"la media dei valori mensili unitari minimi e massimi indicati dall'Osservatorio del mercato immobiliare (OMI) per la zona di riferimento"*, facendo così lievitare notevolmente i costi per gli immobili

incamerati destinati *“ad attività commerciali, terziario-direzionali e di produzione di beni e servizi”*.

Viene inoltre estesa anche al settore della nautica la normativa sui canoni per uso turistico-ricreativo.

La vicenda dei canoni demaniali marittimi è emblematica delle condizioni di assoluto privilegio di cui godono la maggior parte delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo. Si tratta infatti di cifre molto basse che in gran parte dei casi, fino all'ultimo provvedimento del 2020, non superavano il minimo fissato a 362,90 euro all'anno.

La misura minima del canone per le concessioni demaniali marittime dal 2021 è aumentata a 2.500 euro in base alla Legge n. 126 del 13 ottobre 2020, di conversione del cosiddetto Decreto Agosto (Decreto Legge n. 104 del 14 agosto 2020, art. 100 comma 2). La relazione tecnica che ha accompagnato il decreto indicava (pagg. 655-656) in 21.581 (su un totale di 29.689 censite nel 2019 dal Ministero Infrastrutture e Trasporti) le concessioni il cui canone risultava inferiore a questa soglia.

Già solo questo dato basterebbe a comprendere la marginalità degli introiti per le casse dello Stato rispetto ai proventi derivanti dal business delle spiagge (le ultime stime disponibili parlano di un giro d'affari di oltre 15 miliardi). Sempre secondo la relazione tecnica, il rialzo del minimo dovrebbe portare un maggior gettito per 39 milioni annui, rispetto ai 115 milioni richiesti nel 2019, di cui solo 83 effettivamente riscossi.

Resta invece invariata la situazione per le 8.108 concessioni che già oggi pagano un importo superiore. Gli importi dei canoni per concessioni a scopo turistico-ricreativo, stabiliti l'ultima volta nel 2006 con la Legge di Bilancio 2007 e soggetti a rivalutazione

annuale in base agli indici ISTAT, non sono in realtà variati di molto. Per esempio il canone annuo per metro quadrato di superficie scoperta (per gli impianti in categoria di “normale valenza turistica”, praticamente tutti) è passato da 0,93 euro nel 2007 (non molto di più della tariffa del 1989 di 1.600 lire) a 1,29 euro nel 2021.

Facendo un rapido conto per rendere l'idea, su 10mila metri quadrati di area scoperta, un ettaro di spiaggia dove poter posizionare file di ombrelloni e lettini a perdita d'occhio, sono stati pagati nel 2021 ($1,29 \times 10.000$) 12.900 euro, l'equivalente dell'affitto annuale di un appartamento. Cifre irrisorie, soprattutto a fronte dei cospicui guadagni realizzati su molti litorali italiani, dove nella stagione estiva si registra il pieno di bagnanti che noleggiavano cabine, ombrelloni e lettini a prezzi non certo economici, in alcuni casi addirittura spropositati.

Se consideriamo (anche con le norme anti-Covid) che ogni ombrellone debba occupare circa 10 metri quadrati, e tenuto anche conto degli spazi da lasciare liberi per il transito ed altri servizi, comunque a pagamento, potremmo pensare di occupare la metà dei 10mila metri quadrati di spiaggia con 500 ombrelloni con due lettini (10 file da 50), al costo medio di 25 euro al giorno, per la metà dei giorni utili della stagione balneare (dal 15 maggio al 15 settembre, stimiamo per difetto 50 giorni di bel tempo su 120). Ricapitolando: 500 postazioni \times 25 euro al giorno per 50 giorni = 625mila euro contro i 12.900 euro di canone, un investimento niente male, anche dedotte le spese di gestione e il ripianamento stagionale di parte delle attrezzature a noleggio. Vista più semplicemente: se per 20 metri quadrati di spiaggia si pagano 25,80 euro l'anno di canone (1,29

x 20), tale costo si recupera interamente con il prezzo medio di un solo giorno di noleggio dell'ombrello-ne più due lettini. Il Decreto Agosto ha infine risolto (ovviamente a favore dei concessionari) anche la vicenda dei cosiddetti "pertinenziali" (canone richiesto nel 2020 in totale 5,8 milioni) con una sanatoria del pregresso e il definitivo ritorno, dal 2021, al calcolo del canone dai valori OMI a quelli previsti per le opere di "difficile rimozione".

In conclusione, dal 2007 (ovvero dal 1994 e in pratica dal 1989) al 2022 (oltre un quarto di secolo) i canoni sono aumentati in misura marginale rispetto ai prezzi praticati nei lidi e negli stabilimenti.

Il Pil nero delle spiagge

Gli introiti delle spiagge in tutto il Paese sembrano sfuggire ampiamente al fisco e nell'erario dello Stato finiscono canoni di concessione di importo molto inferiore a quanto atteso, come denunciato dal dossier "Spiaggiopoli 2016"¹³:

"Le spiagge sono d'oro. Sia perché rendono molto di più di qualsiasi investimento, sia perché quelle libere sono sempre più rare. E si sa che quando un bene scarseggia diventa sempre più prezioso e ciò a discapito dei cittadini. Mare caro, ingabbiato e principalmente spiagge cementificate, le più cementificate d'Europa. Questa la realtà che emerge dai dati che presentiamo. Cemento ovunque, canoni demaniali ridicoli e spesso non incassati, concessioni che ci hanno portato all'infrazione europea e spiagge inaccessibili se non a pagamento: tutto a discapito dei cittadini, un salasso a favore dei signori delle spiagge".

Edificabilità sulle spiagge?

Nel 2012/2013 Roma Capitale elabora uno studio del nuovo PUA e di uno Strumento Urbanistico degli Arenili (SUA) ad esso collegato. Quest'ultimo, in particolare, viene presentato come l'introduzione di un principio regolatore nella grande confusione urbanistica che regna sui manufatti degli impianti balneari, distinti genericamente tra opere di "facile" o "difficile rimozione". La soluzione individuata dal SUA comporterebbe l'eliminazione di tale vaga distinzione, riconducendo le spiagge ad un'unica zona urbanistica indicata nel Piano Regolatore Generale (PRG) di Roma.

Le superfici coperte da manufatti possono essere così determinate con un indice massimo di edificabilità. Dall'applicazione di tale indice sulla superficie del litorale emergeva una capacità insediativa residua di oltre 17mila metri quadrati. Il documento (redatto dal Dipartimento Programmazione e Attuazione Urbanistica di Roma Capitale, Ufficio di Progetto Litorale di Roma, con la supervisione dell'Arch. Crisostomi) accompagnava la Relazione Tecnica Generale sulla proposta di un nuovo Piano di Utilizzazione degli Arenili.

A pag. 40 della predetta Relazione si legge infatti:

"[...] Nel nuovo PRG [...] l'area oggetto del presente studio per il Piano degli Arenili rientra nella zona di "Verde pubblico e servizi pubblici di livello locale" [e] prevede un indice di edificazione territoriale pari a 0,05 mq/mq.

[...] Sulla base della dimensione dell'area soggetta al PUA ed allo strumento urbanistico di circa 165.00.30 ettari (avendo escluso dal totale delle aree di 265.92.39 ettari quelle ricadenti nella tenuta pre-

sidenziale di Castel Porziano, non assoggettabili a pianificazione, pari a 100.92.09 ettari) sarebbero insediabili 82.501.15 mq di SUL [Superficie Utile Lorda]. La SUL complessiva già esistente è approssimata per difetto a circa 54.235,92 mq secondo la stima con misurazione, ed approssimata per eccesso di 76.595,02 secondo le dimensioni riportate in concessione. Pertanto viene stimata una SUL realmente esistente secondo un valore intermedio di mq 65.415,47. Ne consegue che la capacità insediativa residua del piano ammonta a 17.086,03 di SUL.

[...] Tale capacità insediativa residua serve [...] a sostituzioni/ampliamenti dei chioschi, per un totale di 5260 mq (da ripartire di progetto tra 25 chioschi) [...] a collocare i manufatti che finora sono stati considerati di facile rimozione, fino all'ammontare della sul pari a 11.826 mq (da ripartire tra 53 concessioni per stabilimenti, con 223,13 mq di sul ciascuno)".

Lo Strumento Urbanistico degli Arenili, con il suo indice di edificabilità sulle spiagge, rimarrà nel cassetto per riemergere però nel 2017, come vedremo, con la proposta del nuovo PUA.

La protesta dei cittadini cresce

La mancata applicazione di leggi e regolamenti e la persistenza di abusi, illegalità e omissioni nella gestione del demanio marittimo è stata ripetutamente denunciata negli ultimi anni con servizi giornalistici su reti televisive nazionali (come "Report, RAI 3, puntata del 16.5.2010: "Di pubblico demanio¹⁴"), da associazioni ambientaliste (come WWF, "Spiagge d'Italia: bene comune, affare privato¹⁵"), dal Partito Radicale (vedi gli esposti presentati nel 2013 e nel 2014).

I cittadini non sono stati da meno. L'associazione Mare Libero e l'Unione Comitati di Ostia raccolgono migliaia di firme¹⁶ contro gli abusi sulle spiagge e si rivolgono anche al Presidente della Repubblica.

Anche la Capitaneria di Porto di Roma, con una lettera del 3 marzo 2014 prot. n. 5539 indirizzata al Sindaco di Roma Capitale segnala la grave problematica della limitazione del libero accesso alla spiaggia e la scarsa incisività dei provvedimenti delle precedenti amministrazioni, riproponendo, come misura immediata, quantomeno la riapertura dei due varchi ai lati del pontile, chiusi rispettivamente da un cancello di ferro e da un muro.

La pressione combinata della Capitaneria, dei media e dei cittadini induce la Giunta municipale ad ordinare la riapertura dei due varchi¹⁷ del pontile e a realizzare - solo su uno di essi - una passerella di legno (i cui costi peraltro sembreranno sproporzionati rispetto a quanto realizzato).

L'operazione di abbattimento di un tratto di muro (lato Elmi) e di rimozione di un cancello di ferro (lato Battistini) avverrà ovviamente non senza resistenza dei concessionari che ad un primo tentativo, il 17.6.2014, riescono perfino ad impedire fisicamente l'apertura.

I lavori verranno portati a termine solo con un blitz della Polizia locale alle prime ore del mattino del 24.7.2014.

In autunno la Giunta municipale emana anche una Determina per l'obbligo di apertura invernale degli accessi agli stabilimenti (D.D. 2387 dell'1.10.2014) dalle ore 10 alle 16. In molti casi i concessionari non si attengono alla disposizione, senza alcuna conseguenza, non essendo previste sanzioni, e comunque l'accesso alla battigia risulta spesso impedito dalle

alte recinzioni fronte mare poste dai concessionari a difesa degli impianti.

Le planimetrie sparite

Per far luce sugli abusi edilizi e sul “lungomuro” vengono presentate varie richieste di accesso agli atti amministrativi relativi alle concessioni. Dai documenti acquisiti emerge che nelle pratiche allegate mancano le planimetrie originarie, come dichiarato anche in una lettera del Municipio Roma X (prot. n. 63443 del 22.4.2014):

“[...] In merito alla richiesta formulata [...] si precisa che le concessioni demaniali e gli atti formali inerenti al litorale ostiense ammontano a n.76 oltre n.87 cottage del complesso Maresole. Ciascuna pratica, nella quasi totalità, è composta da un solo elaborato grafico. Si precisa che nel tempo le concessioni sono state aggiornate e, pertanto, anche gli elaborati grafici”.

In pratica, sono disponibili presso gli archivi municipali solo le planimetrie più recenti, dalle quali non è più possibile risalire allo stato dei luoghi preesistente ai rinnovi delle concessioni.

La questione non è da poco: infatti tutti gli accertamenti successivi presso gli stabilimenti potranno essere eseguiti sulla base di quelle planimetrie, in qualche caso anche carenti di dati fondamentali (come l'altezza dei manufatti) o valori inesatti della superficie dell'area demaniale in concessione, in alcuni casi ampiamente sottostimata.

Ciò nonostante, nei controlli vengono rilevati numerosi abusi edilizi, come si legge nella Delibera

Commissariale del 19.10.2017 (prot. n. 123780/2017, Indirizzi della Commissione Straordinaria del Municipio Roma X per l'adozione del PUA, pag. 14):

"[...] È stato, innanzitutto, possibile accertare come, sul piano urbanistico-edilizio, buona parte delle strutture turistico-ricreative in regime di Concessione Demaniale Marittima presentino difformità rispetto alle previsioni del titolo demaniale e, in alcuni casi, abbiano ottenuto dalla stessa Amministrazione titoli abilitativi edilizi in sanatoria mediante il procedimento disciplinato dall'art. 13 della Legge 47/1985, oggi art. 36 del D.P.R. 380/2001".

Sulla possibilità che le richieste di condono per abuso edilizio (sulle spiagge demaniali) fossero in realtà uno stratagemma per impedire l'avvio di provvedimenti sanzionatori – che sarebbero rimasti sospesi in attesa del pronunciamento dell'Amministrazione –, già si era espresso Sabella, che aveva allertato nel merito gli uffici preposti.

L'attenzione particolare verso le pratiche di condono riguardanti il litorale romano viene confermata nel 2016 dal Generale dei Carabinieri Cosimo Damiano Apostolo¹⁸, incaricato di sorvegliare tutti gli aspetti di trasparenza e legalità dell'Ufficio Condoni:

"Ma c'è di più, la struttura che Apostolo sorveglia dal giugno scorso [ovvero dal giugno 2015] opera anche contro l'infiltrazione criminale che interessa Ostia «assicurando costante operatività al progetto del Commissario mediante una ricognizione analitica di tutte le istanze di condono trattate e in trattazione su quel territorio»".

La vicenda della documentazione relativa alle concessioni e della regolarità delle costruzioni realmente preesistenti si arricchisce di un evento misterioso. Il 16 ottobre 2014 un incendio doloso nei locali dell'Unità Operativa Ambiente Litorale del Municipio Roma X (UOAL) manda in cenere i faldoni con le pratiche delle concessioni.



Il Messaggero - Ostia Litorale 18.10.2014

Il valore della documentazione storica delle concessioni, come chiarirà Sabella nella sua audizione davanti alla Commissione Parlamentare Antimafia, è determinante per capire in che modo si possa essere giunti all'attuale situazione di abuso e illegalità diffusa nel settore delle concessioni.

A tal proposito, proprio in intercettazioni del giugno 2015, alcuni stralci delle quali sono stati pubblicati da un quotidiano¹⁹, in una conversazione si afferma che l'azione di Sabella è destinata all'insuccesso: "perché le carte non ce l'ha nessuno".

Sabella e la stagione della legalità²⁰

Il sindaco Ignazio Marino, subito dopo la prima Ordinanza su Mafia Capitale, nomina (11.12.2014) Assessore alla Legalità del Comune di Roma il magistrato Alfonso Sabella e, dopo le dimissioni (18.3.2015) del Presidente del Municipio Roma X Andrea Tassone, coinvolto nell'inchiesta e poi arrestato, gli affida anche l'incarico di delegato sul litorale di Ostia con specifica competenza sulle spiagge. L'8 aprile il sindaco Marino assume temporaneamente anche la presidenza del Municipio e il giorno stesso annuncia che la sua prima iniziativa sul litorale sarà aprire tutti i varchi di accesso al mare, in collaborazione con l'assessore alla legalità Sabella, il quale, dal 29 aprile, avrà anche la delega all'esercizio sostitutivo delle funzioni amministrative di Presidente del Municipio Roma X. L'annuncio diviene provvedimento in poche ore. Con due Determinazioni Dirigenziali, la n. 654 dell'8.4.2015, integrata con la n. 688/2015, e la n. 655 dell'8.4.2015, rettificata con la n. 657/2015, dell'allora Direzione Ambiente e Territorio del Municipio Roma X, viene disposta d'ufficio l'apertura, rispettivamente, di un varco lato Ponente, in adiacenza al confine dello stabilimento Marechiaro e di altri due varchi ai lati della Rotonda dello Zodiaco, a Levante dello stabilimento La Rotonda e tra gli stabilimenti La Rotonda e Kursaal.

L'abbattimento delle strutture abusive dei chioschi a Castel Fusano e la riapertura dei due varchi sul lungomare di Ostia (il 14 aprile 2015 infatti vengono rimossi anche i cancelli agli accessi al Marechiaro e allo Shilling) sembrano finalmente l'inizio di una stagione di legalità per il mare di Roma.

Sabella non è interessato specificatamente all'apertura dei varchi, ma li vuole utilizzare per arrivare

finalmente a una fruibilità senza barriere del mare. Infatti ritiene, come vedremo a torto, di aver strappato l'impegno ai concessionari balneari, ad avvio di stagione, di aprire spontaneamente i varchi restanti e di cominciare a predisporre l'abbattimento concordato del "lungomuro" entro la stagione 2016. In realtà nessun altro varco viene aperto, anzi i concessionari di Marechiaro e Shilling presentano istanza cautelare al Tar, che la respinge, e quindi si appellano al Consiglio di Stato.

Dagli esiti delle investigazioni della magistratura - che hanno condotto in particolare alle operazioni di polizia "Nuova Alba" e "Tramonto" - emerge un unico filo conduttore²¹, che unisce i singoli episodi delittuosi volti specificamente al controllo delle attività commerciali situate lungo la fascia litoranea, connesse alla gestione dei chioschi e punti di ristoro, nonché delle spiagge demaniali e degli stabilimenti balneari:

“Era la notte dell’11 maggio [2013]. Ed erano in tre. Incappucciati. Hanno fatto inginocchiare la guardia giurata nella sabbia, con lo sguardo rivolto verso il mare, facendogli sentire la canna del “ferro” alla nuca. «Guarda dritto che così non succede nulla. A te e alla tua famiglia». Lui ha obbedito e le fiamme si sono mangiate quel che il disgraziato doveva vigilare: il ristorante Nemo dello stabilimento Nuova Pineta.

I roghi. Si scrive Ostia, si intendono Roma (già XIII e ora Municipio Roma X) e il suo litorale, ma in fondo parliamo di una di quelle Corleone d'Italia che nessuno vuole vedere. Perché a Roma 'la mafia non esiste'. Anche se il litorale brucia dei roghi dei

capanni a ogni vigilia d'estate. Quest'anno [2013] (il 5 maggio fiamme all' Anima e core, il 22 aprile al capanno del Glam Beach, dove si sono presentati con taniche e mazze), come negli anni precedenti (nel 2011, sei roghi. Nel 2012, un pacco-bomba fa-sullo allo stabilimento Il Capanno)".

In questo quadro il magistrato Sabella spiegava che, durante l'amministrazione della Giunta Alemanno, era stata attribuita al Municipio Roma X la competenza esclusiva per le concessioni sul litorale e per il verde così da poterle gestire direttamente dall'UOAL²².

"Milioni senza gare. Anche per questo, per capire come funzionino le cose a queste latitudini è utile uno sguardo al lavoro dell'Ufficio Tecnico del Municipio Roma XIII, diretto, nell'era Vizzani, dall'ingegnere Aldo Papalini. Avere un amico in quell'ufficio vale una fortuna. Perché dopo la gestione della Capitaneria di Porto e quella della Regione, da tre anni le concessioni sono faccenda di competenza del Municipio di Ostia. Così negli anni, Papalini firma 32 Determinazioni dirigenziali per "lavori di somma urgenza" che appaltano 14 milioni di opere senza gara. E attraverso il suo ufficio tecnico - per ironia della sorte affacciato sulla spiaggia dei Triassi - passano le concessioni demaniali di stabilimenti e chioschi. [...] I padroni delle spiagge. Del resto, nel mondo capovolto di Ostia, la storia di alcune delle concessioni documenta meglio di qualsiasi inchiesta della magistratura quali itinerari segua il Governo della cosa pubblica in un territorio che, di fatto, l'Amministrazione non controlla, ma distribuisce a chi ne è altrimenti padrone. La concessione per lo sta-

bilimento Kitesurf viene assegnata senza bando dall'ingegner Papalini a Italo Mannucci, già vice difensore civico del Comune di Roma in quota Pdl. Il Moma è gestito da Maurizio Perazzolo, già Consigliere regionale con la Polverini. L'Orsa Maggiore finisce a Ferdinando Colloca (fratello dell'ex Pdl e quindi Udc Salvatore), candidato alle ultime amministrative con CasaPound e socio nello stabilimento con la famiglia Spada (che dell'Orsa maggiore ha il 60%), dove peraltro la sicurezza è gestita da un ex sottufficiale della Capitaneria di Porto e da un ex agente del Commissariato di Ostia. E dove la spiaggia non ha il colore della politica ecco le stimmate delle "famiglie". Dello stabilimento di don Carmine, si è detto [il Village]. Come di quello dei Triassi, su una striscia di arenile originariamente in concessione alle suore. Ma è arrivati all'Hakuna Matata che si fa una scoperta. La concessione è assegnata a Cleto di Maria, l'autista dei Triassi. Un arresto a Fortaleza negli anni Novanta con un maxi carico di cocaina".

Questa anomala attribuzione aveva indotto la Giunta Marino a rimediare con il ritorno delle competenze in Campidoglio, ma l'iter non riuscì ad arrivare a compimento per il prematuro scioglimento della consiliatura. La Commissione di accesso presieduta dal Prefetto Magno, dopo i fatti di Mafia Capitale, ha dedicato un'attenzione particolare al Municipio Roma X. È stato svolto un lavoro di verifica e accertamento su alcuni specifici spaccati dai quali si evidenzia "un sistema di infiltrazioni della criminalità ad Ostia e di corruttela". In modo particolare importanti infrastrutture come il Porto Turistico e gli stabilimenti balneari legati a forti in-

teressi commerciali emergono quali oggetti di attenzione da parte della criminalità organizzata. Dopo attente verifiche, Sabella giungeva ad affermare che la gestione delle spiagge del litorale era stata condotta dal Municipio al di fuori di ogni regola: non si era mai proceduto alla revoca delle concessioni nonostante le riscontrate violazioni anche per la presenza di abusi edilizi; non si era mai provveduto all'abbattimento dei manufatti abusivi realizzati sul litorale; non si erano mai applicate né erano state fatte rispettare le norme esistenti: "a Ostia tutto è possibile".

Il 19 novembre 2015 Sabella veniva ascoltato dalla Commissione Parlamentare Antimafia per illustrare il grado di condizionamento e compromissione della gestione del Municipio Roma X.

Il magistrato descriveva una situazione di sostanziale illegalità, poi evidenziata nell'inchiesta Mafia Capitale. Aveva constatato in tutti i settori, ma in particolar modo in quello della gestione del litorale e delle concessioni balneari che ne rappresentano il principale business economico, le mire degli interessi mafiosi e che la gestione del Municipio non era improntata ai principi di trasparenza, legalità e buon andamento a tutela del bene pubblico.

Si legge nella trascrizione stenografata dell'audizione:

"La cosa che io ho rilevato principalmente a Ostia è stata la quantità di omissioni, cioè il fatto che non venisse fatto nulla per far rispettare la legalità. Il primissimo atto che ho fatto, quando addirittura non ero ancora delegato del sindaco, fu l'abbattimento dei chioschi abusivi a Castel Porziano.

Su Castel Porziano si era creata tutta una serie di superfetazioni di chioschi che erano stati costru-



Il Fatto Quotidiano 24.5.

ti dall'ente comunale di consumo del Comune di Roma negli anni Sessanta. Si trattava di chioschi in muratura di 66 metri quadrati che erano diventati 700-800 [...]. La cosa che mi stupì fu il fatto che io organizzai un grande spiegamento di forze perché pensavo di trovare un mare di opposizione da parte dei titolari di questi chioschi e, invece, non trovai assolutamente nulla. Poi capii la ragione: non si aspettavano che un provvedimento amministrativo venisse realmente eseguito, perché evidentemente la regola era che i provvedimenti si facevano, ma non si eseguivano. Per la prima volta, quindi, abbiamo cominciato a porre in essere dei provvedimenti amministrativi, anzi a eseguire quei provvedimenti amministrativi. Lo stesso discorso si applica con i varchi sul litorale, perché per gli stabilimenti balneari a Ostia le concessioni sono in tutto settantuno [...] Io le ho fatte verificare più o meno tutte e ho trovato veramente tantissime irregolarità e soprat-

tutto tantissime condizioni che possono portare, anzi che dovrebbero portare, alla decadenza di molte concessioni, perché ci sono violazioni palesi delle concessioni stesse.[...]

Il lavoro voleva essere quello di revoca o di avvio dei procedimenti di decadenza delle concessioni su cui sono stati consumati numerosi abusi edilizi che sono stati occultati – lo dico con cognizione di causa – presso l’ufficio condono edilizio di Roma, dove praticamente giacciono delle pratiche con domande di condono che sicuramente saranno rigettate, visto che si tratta di abusi edilizi commessi sul demanio in zona ampiamente vincolata. Dovrebbero essere rigettate de plano. Ciò, invece, non è avvenuto e tali pratiche sono state messe insieme al calderone delle oltre 200mila pratiche di condono edilizio che vengono gestite dal Comune di Roma. Lì sarebbero giaciate per anni se non fossi intervenuto io, chiedendo al dirigente dell’Ufficio Condoni di tirarle fuori dal mucchio e di istruirle, cosa che so che avrebbe dovuto cominciare a fare. Non so, però, che cosa sia accaduto successivamente. [...]

Per quanto riguarda le concessioni, oltre ad aver fatto un monitoraggio attento di tutte le regolarità previste dall’atto di concessione – potrei parlare ore delle varie cose che ho trovato – la questione più clamorosa riguarda le planimetrie. Le planimetrie di queste concessioni non sono state redatte dal Comune, ma da un privato. Parlo del grosso dei rinnovi del 2000. Tra l’altro, l’ingegnere che ha firmato la quasi totalità delle concessioni è l’ingegner Renato Papagni, che – guarda caso – è il presidente della Federbalneari, e come ingegnere, ha firmato queste planimetrie.

Nel 2013-14 i rinnovi che ci sono stati prima della

Bolkestein sono stati firmati da professionisti accreditati, ma io ho subito riscontrato la situazione proprio de visu, dopo aver recuperato alcune planimetrie originali. C'è stato un incendio molto strano a Ostia a ottobre del 2014, che ha bruciato molti degli atti. Io sono riuscito, però, a recuperarli per vie un pochino traverse e ne ho fatto fare tante copie. Facevo sempre la battuta «Adesso ci vuole Nerone per bruciare tutta Roma ed eliminare tutte le tracce delle planimetrie originali».

Praticamente ho trovato, per esempio, che, a seguito dei ripascimenti che ha fatto la Regione, le planimetrie, ancorché siano state firmate da tecnici che dovrebbero aver visionato e misurato il litorale, in realtà portano aree quasi della metà di quelle realmente occupate. La Regione ha portato più sabbia. Per esempio, un noto stabilimento storico di Ostia paga 4.300 metri di concessione, ma in realtà – io l'ho fatto misurare – è di oltre 8mila metri.

Questo si vede già de visu, controllando le mappe in possesso dell'Amministrazione. Queste sono tutta una serie di omissioni che io ho visto. Principalmente ho visto omissioni, ossia il fatto di aver omesso determinati controlli e di non aver fatto delle verifiche. Una vicenda singolare è quella delle cosiddette 'concessioni francobollo', una della quali riguarda, per esempio, il famoso chiosco che poi è stato gestito da Cleto Di Maria e che era all'interno di una piattaforma di proprietà della famiglia Balini. La premessa che va fatta è che alcune concessioni di stabilimenti sono state realizzate a seguito di errore materiale. Erano delle concessioni che avevano tutt'altra natura, tipo il rimessaggio oppure la concessione di servizi di gestione di spiaggia, che poi successivamente spuntava... Avendo trovato le carte bruciacchiate e

avendo preso tanta polvere e tanta fuliggine, io ho visto che in molti di questi casi la concessione originaria era, per esempio, per un rimessaggio. Poi in una proroga successiva, ritenuto che, per errore materiale nella precedente concessione, non fosse stato scritto che si trattava di uno stabilimento, la concessione diventava per stabilimento da quel periodo per gli anni futuri, e via discorrendo. Ho trovato parecchi di questi casi. Anche quando la competenza era del Dipartimento Urbanistica ed Edilizia del Comune di Roma questo avveniva principalmente.

In merito alla gestione, un'altra questione che mi lasciò molto perplesso fu la predisposizione del nuovo PUA, il Piano di Utilizzazione degli Arenili. Il precedente PUA, che era stato approvato dalla Giunta Veltroni e che era, devo dire, un ottimo strumento, ancorché non fosse uno strumento urbanistico a norma di legge, prevedeva veramente una grande fruibilità del mare e aveva una visione veramente moderna – almeno a mio giudizio – e addirittura era stato pubblicato sul Bollettino ufficiale della Regione Lazio.

Il presidente dell'epoca, Marrazzo, aveva addirittura aggiunto ulteriore spazio. Si prevedeva, infatti, che tra uno stabilimento e l'altro ci dovesse essere un passaggio libero di almeno tre metri (un metro e mezzo e un metro e mezzo) a valere su ciascuno stabilimento, tra ogni stabilimento, proprio per avere la massima fruibilità del mare.

Il presidente Marrazzo aveva approvato questo PUA – il padrone di casa era il Presidente della Regione, perché ovviamente quello è demanio regionale, che viene gestito dal Comune – e aveva disposto addirittura con Decreto pubblicato sul Bollettino ufficiale della Regione Lazio che questo

spazio fosse di quattro metri (due metri e due metri). Di questa norma, però, si è persa completamente memoria negli annali del Comune di Roma. Nessuno ne sapeva niente, ancorché fosse stata pubblicata sul Bollettino ufficiale.

Io ho fatto una battaglia per aprire alcuni di questi varchi e soprattutto per farne riconoscere la legittimità al Consiglio di Stato, cosa che sono riuscito a fare. Ho avuto tre pronunce favorevoli da parte del Consiglio di Stato sulla legittimità di questi varchi. Questo è quanto posso dire in maniera piuttosto sommaria”.

L'obiettivo di Sabella è di arrivare alla decadenza di molte concessioni, per gli abusi accumulati negli anni, per poi rimetterle a bando. A tale scopo organizza una task force di controllo in tutti gli stabilimenti finalizzata alla verifica del rispetto delle normative nazionali e regionali tra le quali, in primis, l'accesso al mare dei disabili, proprio per iniziare a predisporre le bozze dei primi provvedimenti di decadenza ad ottobre, a stagione finita (dirà poi di averne preparati circa 15, a partire da 5 per i quali aveva la certezza del risultato). Intanto arrivano anche le ordinanze definitive del Consiglio di Stato sui varchi di Marechiaro e Shilling che ne legittimano l'apertura e ribadiscono, se ce ne fosse ancora bisogno, il diritto dei cittadini all'accesso libero e gratuito al mare. Purtroppo tutto si interrompe con le dimissioni in massa dei consiglieri comunali di Roma Capitale, la fine della Giunta Marino e, soprattutto, la conclusione della stagione della legalità di Sabella. La vicenda politica romana, forse causata da motivi diversi, ha però un risultato immediato sul mare: i varchi aperti da Sabella vengono prontamente richiusi, in barba alle leggi e alle ordinanze del Consiglio di Stato.

La stagione dei sequestri (e dei dissequestri)

La nuova Legge Regionale 26 giugno 2015, n. 8 “Disposizioni relative all’utilizzazione del demanio marittimo per finalità turistiche e ricreative. Modifiche alla Legge Regionale 6 agosto 2007, n. 13, concernente l’organizzazione del sistema turistico laziale, e successive modifiche” ha introdotto alcune significative novità nella gestione del litorale e nella trasparenza delle concessioni.

In particolare la legge prescrive:

Art. 5. I Comuni sono tenuti a riservare alla pubblica fruizione una quota pari ad almeno il 50% dell’arenile di propria competenza. In caso di mancato rispetto di tale quota, il Comune non può rilasciare nuove concessioni demaniali marittime e stabilisce, nell’ambito del PUA, le modalità ed i criteri attraverso i quali raggiunge la quota suddetta. In mancanza di tali presupposti, la Regione rinvia ad ulteriori accertamenti l’approvazione del PUA comunale. Sulle spiagge libere e sulle spiagge libere con servizi è vietato il preposizionamento di attrezzature balneari e l’organizzazione dei servizi alla balneazione non può, in nessun caso, precludere la libera fruizione dell’arenile.



Art. 6. I Comuni nella pianificazione della quota prevista al comma 5, sono tenuti a garantire, lungo l’arenile di propria competenza, un’equilibrata presenza di spiagge libere e di spiagge libere con servizi. A tal fine, individuano ambiti omogenei nei quali devono essere previste quote di spiagge libere e spiagge libere con servizi pari almeno al 20% in ciascun ambito omogeneo, fermo restando il rispetto della quota di cui al comma 5.

Art. 53 bis (Trasparenza delle concessioni)

1. I Comuni sono tenuti a pubblicare, sui propri siti istituzionali, le informazioni identificative relative alle concessioni demaniali marittime per finalità turistiche e ricreative di propria competenza nonché i canoni concessori e l'imposta regionale dovuta. In particolare, sono pubblicati i dati relativi alla località, al titolare della concessione, alla tipologia concessoria e la relativa planimetria, compresi i dati oggetto di pubblicazione nell'albo regionale di cui all'articolo 75, comma 1, lettera m), della Legge Regionale 14/1999 e successive modifiche, istituito con Deliberazione della Giunta Regionale 23 aprile 2014, n. 205.

2. La mancata pubblicazione da parte del Comune dei dati di cui al comma 1 preclude l'accesso alle agevolazioni finanziarie regionali destinate ai comuni del litorale.

3. I Comuni sono tenuti ad attivare procedure di evidenza pubblica ai fini del rilascio di nuove concessioni, nonché nei casi di affidamento ad altri soggetti delle attività oggetto della concessione e di subingresso ai sensi, rispettivamente, degli articoli 45 bis e 46 del Codice della Navigazione e successive modifiche.

La stessa legge anticipa il nuovo regolamento, emanato nel 2016 (Regolamento Regionale "Disciplina delle diverse tipologie di utilizzazione delle aree demaniali marittime per finalità turistico-ricreative", Deliberazione n.485 del 4.8.2016), i cui punti salienti (oltre al 50% minimo di spiagge libere, di cui almeno 20% per ciascun ambito omogeneo) sono:

Art. 13 (Varchi di accesso all'arenile)

1. I Comuni prevedono di norma varchi di acces-

so all'arenile nella misura di uno ogni 300 metri di costa. Laddove nel raggio di 300 metri non siano presenti spiagge libere o spiagge libere con servizi che possano assolvere alla suddetta funzione è obbligatoria la realizzazione di un varco, anche nelle more dell'approvazione del PUA comunale.

2. I varchi di cui al comma 1 possono essere realizzati anche all'interno delle aree in concessione agli stabilimenti balneari.

3. I titolari delle concessioni degli stabilimenti balneari hanno comunque l'obbligo di consentire il libero e gratuito accesso e transito, anche ai fini della balneazione, per il raggiungimento della battigia antistante l'area ricompresa nella concessione.

4. I Comuni regolamentano le modalità per assicurare, nel rispetto delle norme di sicurezza e di tutela ambientale, il libero accesso e transito degli arenili anche al di fuori della stagione balneare.

Art. 14 (Trasparenza e legalità)

1. Per l'assegnazione di nuove concessioni trovano applicazione le disposizioni in materia di tutela della concorrenza e, in particolare, i principi di parità di trattamento, di trasparenza e divieto di discriminazione.

2. I Comuni, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 53-bis, comma 3, della Legge Regionale n. 13/2007, provvedono in particolare a:

a) svolgere procedure competitive per la selezione dei concessionari ai fini del rilascio di nuove concessioni;

b) attuare idonee procedure rivolte a rendere pubbliche le istanze presentate dai concessionari demaniali marittimi tese ad ottenere l'affidamento ad altri soggetti delle attività oggetto della concessione, di

cui all'articolo 45 bis nonché l'autorizzazione al sub ingresso nella concessione di cui all'articolo 46 del Codice della Navigazione, fermo restando l'obbligo di espletare le verifiche di legge sull'idoneità tecnica, economica e morale dei soggetti ai quali viene autorizzato l'affidamento, secondo quanto previsto dalla normativa vigente.

3. Il Comune, fermo restando quanto previsto dall'articolo 49 della Legge Regionale 13/2007, non può altresì procedere al rilascio dell'autorizzazione ai sensi degli articoli 45-bis e 46 del Codice della Navigazione nel caso in cui:

- a) il concessionario non abbia provveduto al versamento integrale dei canoni concessori e dell'imposta regionale;*
- b) siano presenti abusi edilizi sul bene oggetto di autorizzazione.*

Dopo il commissariamento del Municipio Roma X, e soprattutto sulla scorta del lavoro del Magistrato Sabella, l'associazione Mare Libero e l'Unione dei Comitati dei cittadini di Ostia manifestano in molte occasioni per il ripristino della legalità sulle spiagge di Roma e continuano a chiedere l'intervento delle istituzioni (anche alla Commissione Antimafia). Si rivolgono anche al Commissario straordinario del Comune di Roma, Prefetto Tronca, il quale promette soluzioni radicali, le famose ruspe, delle quali si attende tuttora l'arrivo. La calda stagione balneare 2016 si apre nel segno di una girandola di sequestri e dissequestri negli stabilimenti balneari, puntualmente registrati nelle cronache locali.

Ostia, abusi negli stabilimenti: nuovo sequestro a La Casetta:

“Lo scorso 25 novembre i vigili di Ostia avevano messo i sigilli alla struttura poi dissequestrata lo scorso 28 dicembre. In questa circostanza il provvedimento ha riguardato l’intero stabilimento non in regola. L’operazione, condotta questa mattina dagli agenti della Polizia Municipale del X Gruppo Mare, ha riguardato tutta la struttura che risulterebbe essere “non conforme alle planimetrie originali”.

Dalla pavimentazione alla cabine, insomma, ci sarebbero irregolarità. Singolare la situazione riguardante una struttura destinata a campo da tennis trasformata poi in appartamento. I rilievi dei vigili urbani riguardarono diversi settori dello stabilimento. Nell’operazione di polizia amministrativa erano state riscontrate “difformità” generali.

Rispetto ai progetti originali erano state trovate e denunciate “difformità” anche in nella zone delle cabine, delle docce e dei bagni comuni, nella boutique che vende anche giornali e tabacchi ma presenta docce interne, nello spogliatoio della zona tennis, nella sala riunioni e in alcuni muri che circondano la struttura dello stabilimento La Casetta. I sigilli, però, durarono poco più di un mese. Già, perché il 28 dicembre un provvedimento del Tribunale del Riesame di Roma portò al dissequestro della struttura. Trenta giorni dopo e la decisione viene nuovamente ribaltata. La Casetta è stata messa sotto sequestro”. (Roma Today - 21 gennaio 2016)

Ostia, abusi negli stabilimenti: sigilli a parte dello stabilimento Kursaal:

“Ancora controlli agli stabilimenti balneari di Ostia. Oggi è toccato allo storico stabilimento Kur-

saal, noto anche per la sua posizione centrale sul Lungomare Lutazio Catulo 36, a pochi metri dalla Rotonda. Gli agenti della Polizia Municipale, del X Gruppo Mare Ufficio di PG Edilizia, questa mattina alle 10 circa hanno effettuato i controlli nella struttura. In particolare, è stata accertata la costruzione di una struttura coperta di circa 460 metri quadri adibita a palestra e “priva di qualsiasi titolo autorizzativo”, una copertura con alluminio e teli della dimensione di 12x3 metri; un locale parzialmente interrato di 750 metri quadrati, denominato “magazzino e falegnameria per manutenzioni”, costruito in cemento armato con marciapiede in calcestrutto, due ingressi con rampa carrabile, il tutto con assenza di titolo urbanistico. Nell’area della storica piscina, nota per il famoso trampolino, erano stati realizzati altri due manufatti abusivi, rispettivamente di 25 metri quadrati e di 30 metri quadrati, ambedue per attività di somministrazione. Un’altra costruzione abusiva accertata consisteva in una piattaforma in cemento di ben 250 metri quadrati, coperti con tecnostutture in alluminio e tessuto, destinata a somministrazione di alimenti e bevande, in riferimento alla discoteca Barkabar. In difformità di un titolo edilizio del 1994, erano state invece accorpate alcune cabine spogliatoio e trasformate in spazi commerciali, creando ulteriori volumi di vendita non autorizzati dal punto di vista urbanistico. I vigili hanno emesso una informativa all’Autorità Giudiziaria”. (Roma Today 17 febbraio 2016)

Ostia, estate di ricorsi e incertezze: concessioni a rischio per 7 stabilimenti:

“Nel week end sono state notificate sette ordinanze di “decadimento delle concessioni, per mancato

pagamento del canone e abusi edilizi". Ai titolari resta una settimana di tempo per replicare. Estate di ricorsi e incertezze per gli stabilimenti ad Ostia. Sembrerebbe questo lo scenario che si sta configurando sul mare di Roma. Tra abusi, revoche e bandi più o meno sospetti nel week end si è scritto un altro capitolo di una storia ingarbugliata". (Roma Today - 25 Aprile 2016)

Stabilimenti a rischio:

"Sette lidi hanno ricevuto notifiche di "decadimento delle concessioni, per mancato pagamento del canone e abusi edilizi [...]" A tremare sono i Bagni Vittoria, Med Net, Capanno, Pinetina-Nuova Pineta, Kelly's, Marechiaro e Salus. L'avvio delle ordinanze di decadimento deriva dai primi 50 controlli effettuati, ma le istruttorie proseguono, secondo quanto si apprende. Ai titolari resta una settimana di tempo per replicare. Le motivazioni della revoca della concessione variano a seconda dei casi per ogni struttura balneare".

Ostia, blitz allo stabilimento Battistini: sigilli a strutture abusive:

"Gli agenti dell'ufficio Pg Edilizia X Gruppo Mare coordinati dal comandante Antonio Di Maggio, hanno messo i sigilli a un appartamento di circa 100 metri quadrati con camere da letto, bagni e angolo cottura. Posti sotto sigillo anche il ristorante e una copertura adiacente al bar". (Roma Today - 30 Giugno 2016)

Ostia, blitz al chiosco Hakuna Matata: sigilli a strutture abusive:

"Già a marzo un primo controllo in cui i Vigili di



Ostia nutrono “fortissimi dubbi” circa la legittimità della concessione, rilasciata dall’ufficio tecnico nel 2014 allo stabilimento. Gli agenti della Pg Edilizia del X Gruppo Mare diretti da Antonello Strino e coordinati dal comandante Antonio Di Maggio, questa mattina, hanno posto sotto sequestro circa 500 metri quadrati della struttura, risultati abusivi”. (Roma Today - 21 Settembre 2016)



La Gazzetta del Litorale 17.12.2016

I cittadini si attendono a questo punto una svolta decisiva, con le decadenze delle concessioni per i gravi abusi riscontrati, ovvero l’inizio dell’abbattimento del “lungomuro” di illegalità e cemento.

Le attese però rimangono ancora una volta deluse. A fronte del gran numero di accertamenti di abusi e illegalità, l’unica decadenza ottenuta dalla Commissione straordinaria del Municipio Roma X è quella del MED, ad agosto 2016 (vedi Ordinanza N. 05535/2016 del Consiglio di Stato) mentre la concessione de La Casetta non viene rinnovata ed il conseguente ricorso respinto (Sentenza n. 05573/2017 del TAR Lazio). L’impianto del MED, che dopo la decadenza continua comunque a funzionare almeno

fino a fine anno, verrà poi demolito (unico caso di decadenza con demolizione) nel dicembre 2018.

Un'altra demolizione si avrà nel marzo 2020, quella dello stabilimento Arca, ma non perché ci fosse una decadenza o una revoca, bensì perché la concessione era stata restituita al Municipio Roma X.

La Colonia Marina Arca, gestita dal 2004 dalla Caritas Diocesana, alla fine del 2015 ha rinunciato alla concessione demaniale e già dal 2016 l'area è stata abbandonata. Nonostante le successive ordinanze balneari avessero imposto pulizia e servizio di salvamento, nessuno ha mai provveduto. La spiaggia è diventata impraticabile, per l'accumulo di rifiuti e detriti, e le strutture parzialmente vandalizzate, tanto che nel 2019 la Sindaca ne ha vietato l'accesso.

Peraltro i lavori di demolizione dei manufatti in legno privi di titoli edilizi validi, quasi tutti, ad esclusione degli "ombrai" in cemento verso la battigia, verranno eseguiti a spese del Municipio Roma X, e non dal concessionario uscente come previsto dal Codice della Navigazione (artt. 49 e 54).

L'arenile sarà destinato a spiaggia libera, denominata "SPQR". Una vicenda analoga riguarda lo stabilimento Isola Fiorita, la cui concessione gestita dal CRAL del Ministero dell'Interno è stata restituita al Municipio Roma X. Anche Isola Fiorita è ormai in rovina, vittima di vandalismi. Non c'è stato sinora alcun provvedimento di demolizione né di trasformazione in spiaggia libera.

I gestori de La Casetta non solo tengono in funzione gli impianti, ma addirittura denunciano i Vigili Urbani che hanno apposto i sigilli di sequestro per le difformità riscontrate nelle ispezioni.

Il caso dell'ex stabilimento balneare La Casetta, un

tempo simbolo dei fasti balneari dell'alta borghesia e della politica romane, è emblematico per comprendere come si siano potute realizzare impunemente strutture in cemento su ampi tratti di arenile, ora invaso dai detriti proprio di quegli impianti che hanno ospitato negli anni d'oro le feste vip.

Lo stabilimento La Casetta, contrariamente alle notizie più volte diffuse sulla stampa locale, ha cessato di esistere non per gli abusi edilizi, ma perché la sua concessione, datata 1992, era scaduta nel 2012 e, dopo una proroga fino al 31.12.2015, non era ulteriormente prorogabile, in quanto rilasciata da oltre vent'anni, durata massima sancita dall'art. 3, comma 4 bis, del Decreto Legge n. 400/1993, ma andava eventualmente riassegnata con gara ad evidenza pubblica.

Così infatti stabilisce la sentenza del TAR Lazio n.5573/2017 del 9.5.2017, emessa in seguito al ricorso de La Casetta contro il Comune di Roma:

“La proroga fino al 31.12.2020 opera per le concessioni demaniali marittime in essere con finalità turistico-ricreativa, in cui rientra l'odierna fattispecie, ma l'inciso “fatte salve le disposizioni di cui all'art. 3, comma 4 bis, del Decreto Legge n. 400/1993” pone un limite massimo alle suddette concessioni, le quali, in ogni caso, possono avere una durata compresa tra i sei ed i venti anni. Conseguentemente, non possono ritenersi prorogate ex lege le concessioni, come quella in esame, che abbiano già una durata ventennale o ultraventennale”.

Nonostante il motivato diniego del Municipio Roma X nel 2016 alla richiesta di proroga, e la conseguente ingiunzione di sgombero dell'area demaniale occupata senza più titolo, lo stabilimento è rimasto in

funzione per diverso tempo. Le ispezioni effettuate nel corso del 2016, durante la gestione commissariale del Municipio Roma X, registrarono inoltre numerose difformità edilizie rispetto alle planimetrie e furono eseguiti diversi sequestri.

La sentenza di assoluzione dell'ex concessionario per il reato di abuso edilizio, intervenuta nell'agosto 2019, non ha modificato la impossibilità per lui di rientrare nella concessione scaduta, in quanto, anche per la (illegittima) proroga al 31.12.2033, nel frattempo intervenuta, valeva lo stesso impedimento che nel 2016 non aveva consentito la proroga al 31.12.2020.

Chiarito questo, è necessario sottolineare l'enfasi con la quale il collegio difensivo dell'ex concessionario informò la stampa dell'esistenza di "documenti in originali, con tanto di ceralacca [...] singoli permessi a costruire e di autorizzazioni multiple", che hanno portato all'assoluzione per non aver commesso il reato di abuso edilizio.

Sarebbe interessante conoscere quali uffici e quali funzionari abbiano rilasciato, con tanto di ceralacca, permessi per cementare ulteriormente una spiaggia già invasa da ingombranti strutture, ovvero se si tratti, come in altri casi noti, di licenze edilizie in sanatoria, a seguito di condono per abusi perpetrati sul pubblico demanio marittimo.

Fatto sta che il Comune di Roma, forse ignaro di quelle carte ceralaccate, le cui origini si perdono nei meandri dell'Amministrazione capitolina, ha rinunciato a ricorrere in appello contro l'assoluzione temendo magari l'esistenza di altri salvacondotti, forse su carta pergamena, gelosamente custoditi in qualche cassetto per essere esibiti al momento opportuno.

L'ex stabilimento La Casetta, contrariamente a quanto accaduto per lo stabilimento Arca, non è stato

oggetto di provvedimenti di demolizione o di trasformazione in spiaggia libera e negli anni è andato incontro a un grave degrado delle strutture.

La Commissione Straordinaria ha rivendicato, a conclusione di due anni di gestione del Municipio Roma X, il provvedimento di passaggio da “normale” ad “alta” valenza turistica delle aree concesse e il relativo adeguamento dei canoni, i controlli a tappeto su tutto il litorale (con l’avvio dell’iter di decadenza per 7 concessioni²³) e un progetto di riqualificazione (il cosiddetto “masterplan” predisposto da Risorse per Roma), ma la situazione generale delle spiagge appare ai cittadini sostanzialmente immutata.

I canoni peraltro ritorneranno ai valori di “normale valenza turistica” nel 2020, con un provvedimento del Municipio Roma X (Deliberazione n.29 del 6 ottobre 2020 della Giunta) motivato dalla bassa affluenza turistica dovuta alla pandemia da Covid 19.

A tutt’oggi, anche se le stagioni balneari hanno comunque fatto registrare sempre il pieno e le misure anti Covid sono state praticamente eliminate, i canoni non sono stati riportati ai valori precedenti.

Il Prefetto Vulpiani, durante l’audizione in Commissione Parlamentare Antimafia del 1.2.2017 dichiarava:

“L’anno scorso abbiamo imposto con legge che venissero aperti dei varchi che abbiamo tentato di mantenere. Questa è la cosa più difficile perché poi li richiudevano, quindi era un braccio di ferro continuo con gli stabilimenti. La situazione più delicata da risolvere di Ostia riguarda la parte con fronte verso il litorale dove c’è il grande muro. Per il 2017 abbiamo messo a bilancio 500mila euro per le eventuali

demolizioni dei manufatti abusivi, però abbiamo proceduto per tentare di rimuovere questo muro in tre direzioni. La prima ha riguardato dei progetti di riqualificazione in cui abbiamo coinvolto i titolari degli stabilimenti. In questo momento, uno è arrivato in una buona fase perché siamo alla conferenza di servizi. Si tratta dello stabilimento balneare Elmi, che è quello a destra del famoso pontile, quindi nel punto centrale di Ostia. Se la conferenza di servizi andrà in porto, probabilmente avremo il primo tratto con uno stabilimento balneare moderno modello, con la collaborazione dello stabilimento stesso. Per gli altri si sta procedendo alla verifica se hanno pagato i canoni e se hanno commesso degli abusi edilizi, comprese le recinzioni. In tal caso si può procedere all'avvio della decadenza. Dopodiché, là dove c'è la decadenza con procedimento, finiti anche i ricorsi giudiziari, si potrà procedere all'abbattimento del muro, ma anche di altri manufatti abusivi che sono dentro gli stabilimenti in due modi: o a spese dei concessionari, nel caso in cui secondo legge possano mantenere ancora la concessione, o in danno, a cura dell'Amministrazione, attraverso anche l'uso del Genio militare, al fine di contenere i costi e per ottenere un'azione efficace. Ovviamente, sono azioni di intervento che dipendono da ogni singola situazione. Non possiamo prevedere su quali sarà possibile l'una o l'altra. Stiamo comunque procedendo lentamente su tutto il litorale”.

L'associazione Mare Libero, l'Unione Comitati di Ostia e il WWF Litorale Romano organizzano il 14.3.2017 una mostra fotografica dal titolo "MiG – Mare in Gabbia" in occasione della Giornata del Paesaggio e il 21.3.2017, in concomitanza della Giornata contro le Mafie.



Le manifestazioni di protesta e denuncia dei cittadini andavano avanti, come quella nella quale, grazie al gazebo in Piazza Anco Marzio il 5.2.2017, viene raccolto il sostegno di moltissimi cittadini.

IL PIANO DI UTILIZZO DEGLI ARENILI (PUA): DA VULPIANI A GUALTIERI

■

La gestione commissariale del Municipio Roma X si chiude definitivamente il 16 novembre 2017, dopo una proroga di sei mesi, con l'elezione della nuova Giunta. La Commissione straordinaria lascia in eredità corpose linee guida per l'elaborazione del nuovo Piano di Utilizzo degli Arenili (Deliberazione n.19 del 19.10.2017, prot. 123780 del 19.10.2017, contenente numerosi allegati ed elaborati grafici, di fatto il nuovo PUA). Linee guida che vengono prontamente raccolte dal Campidoglio, con proclami su "l'abbattimento del 'lungomuro'" (Memoria di Giunta di Roma Capitale n. 74 del 13.11.17, prot. RC 31992/17*).

L'iter di approvazione del PUA prosegue il suo corso all'interno degli uffici comunali sino alla Proposta di Deliberazione n. 76 del 22.11.2019.

Nonostante l'elevata importanza delle prescrizioni del piano sulla forma urbana e sulle modalità di fruizione dello spazio pubblico più rilevante, per ampiezza e funzione, del territorio - vero spazio vitale della città -, non si è previsto un processo partecipato con la cittadinanza, titolare reale e di ultima istanza del bene comune demanio marittimo. Tale coinvolgimento dei cittadini in un piano strategico per la città, avente un impatto reale, concreto ed immediato sull'aspetto del tessuto urbano, infatti, sarebbe dovuto avvenire prima della formulazione del PUA e non a posteriori, come prescrive il Regolamento di partecipazione dei

cittadini alla trasformazione urbana (allegato A alla Deliberazione n. 57/2006, protocollo RC n. 4179/05, del Consiglio Comunale di Roma in data 2 marzo 2006).

Inoltre, la richiesta di una discussione preventiva sul Piano era stata oggetto della petizione popolare, "Liberiamo il nostro mare", firmata da oltre mille cittadini, che chiedeva esplicitamente "di sottoporre il PUA alle procedure di partecipazione popolare di cui alla Delibera n.57 del 2006", consegnata in Municipio Roma X il 14.10.2019 (prot. CO-152884) e al Gabinetto del Sindaco il 18.10.2019 (prot. RA/65371), quindi ben prima della Proposta di Delibera per l'adozione del PUA (n. 76 del 22.11.2019).

Il 2 agosto 2022 la nuova Giunta Comunale di Roma Capitale approva una Proposta di Delibera per il PUA, in realtà la precedente versione con alcune modifiche. In sintesi:

- non c'è più la "passeggiata lineare";
- non ci sono più gli "stabilimenti balneari con valore testimoniale";
- le concessioni demaniali marittime saranno assegnate non più per l'intero Ambito ma per ciascun Sub-Ambito (circa 1/3 di ogni Ambito).

Nel nuovo Piano permangono ancora criticità importanti, di seguito illustrate.

Disciplina urbanistica

L'art. 1 del Regolamento dice che il PUA non ha valore di strumento urbanistico attuativo del Piano Regolatore Generale (PRG) ma solo di pianificazione e re-

golamentazione. Questa affermazione viene smentita nel successivo art. 3 laddove vengono elencati i riferimenti normativi del Piano tra i quali appunto il PRG. Nel PRG Titolo II Sistema insediativo, Art. 43 “Ambiti di valorizzazione della Città storica Tipologia D1 Ostia Lido”, vengono infatti programmate quelle opere di ridefinizione, riqualificazione, ridisegno e razionalizzazione del lungomare, delle attività balneari e degli arenili che ritroviamo nel PUA, il quale quindi è senza ombra di dubbio uno Strumento Attuativo del PRG.

Va detto inoltre che la proposta di PUA racchiude finalità e prescrizioni che nel documento del 2012/2013 del D.P.A.U. - Ufficio di Progetto Litorale di Roma, erano contenute in uno Strumento Urbanistico per gli Arenili (SUA), da affiancare al Piano di Utilizzazione degli Arenili. Gli scopi del SUA (vedi Relazione Generale, punto 1.3, “I compiti dello strumento urbanistico”) erano appunto:

- disegnare l’uso degli arenili secondo un progetto territoriale unitario;
- fare una ricognizione dello stato di fatto, superando le due categorie di facile e difficile rimozione e ridefinendo i manufatti secondo le categorie urbanistiche edilizie (SUL, volumi pertinenze e accessori, altezze e distacchi, eccetera);
- applicare gli indici di edificabilità (ET) del PRG all’edificato esistente e così via.

Tutte prescrizioni che puntualmente si ritrovano nella attuale proposta di PUA, la quale evidentemente assomma in sé sia la funzione di pianificazione e re-

golamentazione d'uso degli arenili per finalità turistico ricreative che quella di strumento urbanistico attuativo del PRG sulle stesse aree.

Il PUA, per la disciplina urbanistica, fa riferimento agli elaborati grafici prescrittivi del PRG del 2008, in particolare "Sistemi e Regole e Rete Ecologica", dove (dalla colorazione esplicitata nella legenda dell'elaborato) il litorale è per lo più identificato come "Verde pubblico e servizi pubblici di livello locale", al quale l'art. 85 delle Norme Tecniche di Attuazione (NTA) del PRG assegna un indice di edificabilità di 0,05 metri quadrati per metro quadrato

Nell'art. 85 delle NTA però le spiagge e/o l'arenile non compaiono nell'elenco esaustivo della tipologia di aree destinate a tale scopo per cui appare quanto meno arbitraria l'assegnazione dell'arenile alla categoria di "verde pubblico o servizio pubblico locale" nell'ambito del PRG. Tale anomalia andrebbe sanata con apposita variante al PRG.

Il demanio marittimo, per le sue intrinseche peculiarità ambientali (è una superficie notevolmente variabile per dinamiche geologiche e stagionali), paesaggistiche, geologiche e, non ultimo, amministrative e confinarie, non può essere assimilato ad una qualunque area verde urbana o a un parco giochi.

Secondo i calcoli del SUA (allo stato gli unici disponibili), dall'applicazione degli indici di edificabilità alla superficie complessiva delle spiagge di competenza risulterebbe una quota edificabile residua di 17.530 metri quadrati di SUL (vedi SUA, Relazione Generale, 5.2 "Il Piano regolatore vigente e la capacità insediativa"). Ciò si tradurrebbe, in pratica, nella conservazione di tutte le cubature esistenti, spesso edificate in difetto o in difformità dei prescritti titoli

abilitativi edilizi, se non addirittura nella possibilità di realizzare ulteriori costruzioni. Per quanto riguarda le NTA del PTPR Regionale, la Relazione Generale del PUA include, erroneamente, all'art.34 "Protezione delle fasce costiere marittime" (e non 33, come indicato), i commi 10, 11 e 12, che non compaiono nel testo del Piano, pubblicato sul BUR n. 56, Suppl. 2, del 10.6.2021. In particolare, non sono consentite le deroghe, previste nel comma 10, all'indice di edificabilità territoriale di 0,001 mc/mq, fissato per la fascia di rispetto di 300 metri dalla linea di battigia.

Gli invarianti

Nel nuovo PUA manca una qualsiasi tabella o calcolo che indichi, per ciascun Ambito o Sub-ambito, i metri quadrati corrispondenti agli indici ET, così come le quote di SUL in eccesso o difetto.

È assente, inoltre, in tutto il PUA, l'indicazione di una qualsiasi demolizione obbligatoria, ma vengono citate solo opere di riqualificazione da effettuarsi a cura del futuro concessionario vincitore della gara per la concessione di Sub-ambito, sulla base del piano di investimenti presentato, (Regolamento, art. 31 comma 3):



"L'importo dell'investimento dovrà essere commisurato, in particolare:

91

a) al programma progettuale per gli interventi di manutenzione straordinaria, di recupero o ripristino, di demolizione e ricostruzione; [...]"

Da notare che la "demolizione" è comunque associata alla "ricostruzione", lasciando così spazio ad una interpretazione favorevole al mantenimento

delle cubature esistenti. Interpretazione del resto confermata anche dal fatto che vengono salvati a priori non solo gli stabilimenti storici, ma anche le piscine, ovunque siano collocate.

Le piscine che risultino collocate negli ambiti appartenenti al Settore Urbano e al Settore Ricreativo Sportivo-Naturalistico (ovvero dal Porto Turistico allo Stabilimento La Marinella) sono tutelate da quanto stabilito nel Regolamento del PUA, art. 5 "Settori", commi 3 e 4, dove si legge:

"Non è inoltre consentita la realizzazione di nuove piscine, nuovi impianti termali e/o vasche idromassaggio, sia coperti sia scoperti. Ferme restando le piscine e/o vasche idromassaggio esistenti, non sono ammesse piscine, impianti termali e vasche idromassaggio di nuova realizzazione".

La disciplina, dunque, è unicamente relativa alle piscine di nuova realizzazione: nessun abbattimento è invece previsto per le piscine, impianti termali, vasche idromassaggio esistenti. La tutela delle cubature esistenti è confermata anche dal fatto che il limite di altezza di 5 metri dal piano stradale verrebbe a valere solo per le nuove edificazioni (art. 28 comma 3 del Regolamento). Anche il comma 2 lascia aperta la possibilità di deroga all'uso di cemento armato, marmi e plastiche, stabilendo che:

"Fatte salve diverse indicazioni progettuali che potranno essere definite in sede di bando ad evidenza pubblica, è precluso l'impiego di cemento armato, l'uso di materiale lapideo levigato e lucidato nonché l'utilizzazione di tinteggiature a base di resine plastiche con effetto pellicolante".

La stessa logica conservativa si applica anche all'utilizzo come parcheggio di aree di spiaggia in concessione. Infatti, nonostante i commi 3 e 4 dell'art. 5 del Regolamento precludano tale possibilità, l'art. 20 del Disciplinare Tecnico, di fatto, la rende invece ammissibile, laddove si specifica che:

“Non è consentita pertanto la predisposizione di nuove aree a parcheggio e, per i parcheggi esistenti, non sono consentiti interventi edilizi che possano rendere definitivo per tali aree detto utilizzo”.

Nel PUA si definiscono “invarianti” gli “stabilimenti storici” (sette in totale: Lido, Capanno, Belsito, Plinius, Lega Navale, La Vecchia Pineta, Kursaal - indicati in blu negli elaborati grafici del PUA, Tav.12 Invarianti per il Piano di Utilizzazione degli Arenili – PUA.

Gli edifici storici hanno subito, nel tempo, ampie modifiche e non è chiaro con quali procedure si debbano ripristinare le sagome originali delle costruzioni (art. 7 comma 2 del Regolamento) ovvero come si intenda inserire tali edifici nella Carta della Qualità del PRG. È il caso de La Vecchia Pineta, oppure del Lido, che non ha alcuna relazione progettuale/costruttiva con il famoso Roma, andato distrutto durante la Seconda Guerra Mondiale.

Non è indicato nel PUA se le opere realizzate abusivamente o utilizzate in difformità potranno eventualmente rientrare nel 5% di edificabilità, laddove ci sia ancora spazio, ovvero se le opere con titoli abilitativi edilizi legittimi, ma eccedenti la SUL massima, dovranno essere demolite.

Il “lungomuro”

Il “lungomuro” viene dettagliatamente descritto nelle sue diverse forme (muratura, siepi, edifici, eccetera) nei “Rapporti e limiti tipologici dell’arenile” e nella “Tipologia dei margini” (Relazione del PUA), ma a tale accurata rappresentazione non corrisponde alcuna specifica prescrizione di intervento correttivo nei vari Ambiti e Sub-ambiti, se non il rispetto del 50% minimo di libera visuale del mare previsto dalle norme regionali. Nell’art. 13 del Disciplinare Tecnico “Elementi separatori e delimitazioni”, viene sì detto che la “progettazione unitaria” dovrà rispettare il vincolo di altezza massima (1,10 metri), ma la sistemazione definitiva sarà definita nei progetti degli aspiranti concessionari.

C’è il rischio che in Conferenza di Servizi possano essere approvate soluzioni diverse da quelle indicate come “soluzioni progettuali” (per esempio, non vengono menzionate esplicitamente le inferriate, che costituiscono la delimitazione che più caratterizza il tanto esecrato “lungomuro”).

Si pone, in generale, il problema di distinguere, nella documentazione del PUA, tra ciò che è prescrittivo (come gli edifici storici e due tipologie di assialità) e ciò che è solo indicativo (come la collocazione delle spiagge libere/con servizi e le delimitazioni, appunto).

Va detto, infine, che esistono già norme che consentirebbero l’eliminazione delle barriere visive, senza dover attendere l’adozione del PUA.

In sintesi, il PUA fornisce indicazioni di massima e parametriche (indice di edificabilità, altezze massime, eccetera) ma il progetto definitivo reale sarà presentato dal nuovo concessionario di Sub-ambito.



L'assenza di una visione complessiva del litorale, che dovrebbe essere espressione di tutta la collettività nell'attribuire ad un insostituibile bene comune le funzioni sociali, culturali ed economiche ritenute più utili, è forse il tratto più discutibile della proposta di PUA in questione.

Tale carenza fondamentale si riscontra, in pratica, nella delega ai *business plan* dei futuri concessionari di ridisegnare il lungomare in funzione dei propri progetti di investimento.

Tra l'altro, qualora il costo delle demolizioni venisse computato quale investimento del futuro concessionario, si verificherebbe la paradossale situazione che non solo verrebbero sanate di fatto le situazioni di abuso edilizio o uso difforme dei concessionari precedenti, ma si allungherebbero le durate delle concessioni per consentire l'ammortamento delle spese aggiuntive.

La demolizione degli abusi accertati e la messa in pristino delle aree devono essere fatte a spese dei concessionari responsabili o in danno, dalle Amministrazioni locali, come stabilito dal Codice della Navigazione, art. 49.

Non c'è un vero Piano, un progetto d'insieme, ma solo parametri urbanistici, superfici utili da sfruttare, percentuali minime da rispettare. Unica *chance* progettuale che l'Amministrazione si riserva, ma solo se lo riterrà necessario, è di "redigere uno Schema Preliminare di Assetto quale presupposto per l'eventuale concorso di progettazione" (art. 30 comma 4 del Regolamento del PUA). Tale norma andrebbe riscritta, per esempio, come segue:

"4. Ai fini della predisposizione degli atti di gara, l'Amministrazione procedente, per la definizione

unitaria degli Ambiti di Riqualificazione, dovrà redigere uno Schema di Assetto, quale base per la procedura ad evidenza pubblica, anche con l'ausilio di un eventuale concorso di idee o di progettazione, aperto alla cittadinanza.

Requisiti obbligatori di tale Schema di Assetto, per ciascun Sub-ambito in Concessione, saranno:

- *l'indicazione precisa delle barriere visive da eliminare e dei varchi di accesso da realizzare, secondo quanto stabilito dall'art. 21 comma 2 del presente Regolamento e dall'art. 13 del Disciplinare Tecnico;*
- *l'indicazione precisa dei manufatti privi di titolo edilizio abilitativo o utilizzati in difformità, da demolire o ricondurre al pristino uso;*
- *l'indicazione della esatta collocazione delle spiagge libere e libere con servizi per una lunghezza in metri lineari non inferiore al 30% della lunghezza complessiva del Sub-ambito, sulle quali non potranno trovarsi edifici balneari storici o loro pertinenze".*

"I Progetti di Fattibilità tecnica ed economica dovranno obbligatoriamente uniformarsi allo Schema di Assetto, pena l'esclusione dalla procedura di gara. Non saranno altresì ammessi Progetti che contengano opere o servizi a compensazione per specifiche progettuali in deroga allo Schema di Assetto".

Spiagge libere

Il rispetto della quota minima del 50% di spiagge per la libera fruizione, è previsto dalla Legge Regionale n. 8 del 26/6/2015 (art.7 comma 5) e dal Rego-

lamento Regionale n. 19/2016 “Disciplina delle diverse tipologie di utilizzazione delle aree demaniali marittime per finalità turistico-ricreative” (art. 2 comma 1). Negli elaborati grafici (Tav. 12 – Invarianti per il PUA) le spiagge libere vengono a ricadere anche nelle zone a ridosso dei manufatti degli stabilimenti “storici” (art. 7 comma 4 del Regolamento), per cui, nonostante la corrispondenza con le assialità, non sarebbero facilmente localizzabili dall'esterno, ma soprattutto risulterebbero frammentate dalle strutture accessorie degli stessi edifici (piscine, ristoranti, passerelle mattonate, eccetera), in modo tale da non consentire con facilità agli utenti gli spostamenti e la posa di proprie attrezzature.

La norma che stabilisce un minimo del 30% di superficie per spiagge libere/con servizi (art. 10 commi 6-7 del Regolamento) non compensa tale criticità, quindi la distribuzione delle spiagge libere risulta scarsamente funzionale alla libera fruizione e soprattutto poco rispondente a quel principio di equa distribuzione tra spiagge libere e stabilimenti contenuto nello spirito della legge regionale. L'interpretazione corretta sarebbe una regolare alternanza di spiagge libere/con servizi e spiagge in concessione di pari superficie, determinata dai metri lineari di proiezione sulla sede stradale/pedonale moltiplicati per i metri di profondità dell'arenile. Poiché le spiagge variano di dimensione, laddove si verificasse un cambiamento rilevante (ad esempio oltre il 20%) della superficie, andrebbe ricalcolata la rispettiva proporzione.

A tal proposito, è assente nel Piano, come nel caso della SUL, una precisa quantificazione della misura delle diverse spiagge libere e libere/con servizi indicate negli elaborati grafici e delle relative quo-

te percentuali in ciascun Ambito e Sub-Ambito, che consenta di verificare il rispetto di quanto indicato all'art. 10 commi 6-10 del Regolamento.

Infine la "definizione spaziale" delle spiagge libere e libere/con servizi, descritta nell'elaborato grafico "12 – Invarianti per il PUA", non è prescrittiva ma ha solo "valore indicativo e di indirizzo da precisare in sede di affidamento" (art. 6 comma 12 del Regolamento).

La sistemazione finale di queste spiagge dipenderà, anche in questo caso, dal progetto di Sub-ambito che sarà presentato dal futuro concessionario.

Negli articoli del Regolamento relativi al libero accesso alla battigia (in particolare art.11 comma 2, art.12 comma 4 e art.32 comma 3) risulta assente la dicitura "anche al fine di balneazione", come invece previsto dalla normativa nazionale (art. 1 comma 251 Legge n. 296/2006). Tale dicitura al contrario va assolutamente inserita nei commi citati.

Infine, per quanto concerne la definizione dell'arenile di competenza del Comune, sul quale calcolare il 50% minimo di spiagge libere/con servizi previsto dal Regolamento Regionale n. 19/2016, non è chiaro se viene computato nella quota totale di arenile di competenza il tratto di spiaggia libera di Castel Porziano (già parte della Tenuta del PdR e comunemente noto come "I Cancelli"), come indicato nell'art. 10 comma 10 del Regolamento. La Tabella "Quota di linea di costa di riserva degli arenili", in appendice alla Relazione, risulta infatti includere Castel Porziano - I Cancelli, con un fronte mare di 1.917 metri lineari. È stato chiarito, nel corso della Commissione Ambiente del Municipio Roma X del 14.1.2020 e successive, che il 50% di metri lineari di spiaggia libera o libera

con servizi viene raggiunto sommando le frazioni di spiagge libere e spiagge libere con servizi ricadenti negli Ambiti da 3 a 10 al litorale della spiaggia di Capocotta (fronte mare di 2.463 ml), parte integrante della Riserva Naturale Statale del Litorale Romano.

Fatte queste doverose osservazioni, va detto che non è tanto in discussione la quantità di nuove spiagge libere o libere/con servizi, che il PUA prevede in quanto obbligato da disposizioni normative di rango superiore, quanto la loro qualità, ovvero la possibilità della loro effettiva libera fruizione collettiva nonché la loro sottrazione alla pubblica gestione per destinarle invece al completo controllo e organizzazione da parte di gestori privati.

Tutela ambientale

Nella Relazione che accompagna il PUA, al punto 6 "Aspetti geomorfologici e vegetazionali", mancano quasi completamente studi o valutazioni ambientali sullo stato dell'ambiente costiero di competenza. Praticamente assenti le valutazioni d'impatto e di efficacia delle opere di difesa rigida (barriere, pennelli, eccetera) e di ripascimento, sia già effettuate come da progettare.

Le sintetiche righe dedicate al tema ambientale riportano dati non recenti (fermi al 1994), mancando, per esempio, la valutazione di impatto sul fenomeno erosivo sottoflutto causato della costruzione del Porto Turistico.

In particolare, è assente ogni considerazione sullo stato delle spiagge di Ponente, dal Porto Turistico al Canale dei Pescatori, dove le barriere soffolte longitudinali alla linea di costa, realizzate a più riprese negli ultimi decenni, hanno subito un processo di

smembramento e diffusione verso la spiaggia, che ha compromesso, in alcuni tratti quasi completamente, la balneabilità in sicurezza.

In assenza di un piano strategico di eliminazione di questa e di altre criticità, è discutibile anche l'assegnazione di queste aree di litorale al computo del 50% minimo di spiaggia libera/con servizi, mancando il requisito fondamentale della possibilità di balneazione.

L'assenza di un completo quadro conoscitivo geomorfologico non può essere giustificata dalla mancanza di competenze delle Amministrazioni municipali e comunali sugli aspetti ambientali-paesaggistici, in quanto il Municipio Roma X e Roma Capitale si dovrebbero attivare come previsto dall'art. 309 c.1, "Richiesta di intervento statale", del Decreto Legislativo n. 152 del 3 aprile 2006 e successive modificazioni e integrazioni "Norme in materia ambientale".

Assegnare nuove concessioni, con le relative strutture (piscine, parcheggi, eccetera), su aree molto sensibili come quelle degli arenili, senza aver prima realizzato un accurato quadro conoscitivo della situazione geomorfologica del litorale, mette a forte rischio la possibilità di una gestione ambientale efficace, in particolare la difesa della costa dai processi erosivi.

La dinamica della spiaggia, sia stagionale che conseguente alle profonde modifiche ambientali di origine antropica e, non ultimo, in risposta ai cambiamenti climatici in atto, è un fenomeno naturale incompatibile con una pianificazione basata su parametri urbanistici e subordinata ai tempi di ammortamento di investimenti finanziari.

La fragilità ambientale delle aree territoriali inte-

ressate dal PUA impone che si svolga il percorso partecipato previsto dalla VAS. L'eventualità che si possa saltare questo passaggio (opzione prevista nella fase preliminare della Procedura di Approvazione – vedi Relazione), per favorire un più rapido iter di approvazione del PUA, costituisce un ulteriore motivo di preoccupazione per la salvaguardia degli ecosistemi costieri, sia quelli urbani che quelli ricadenti nelle aree naturali protette. In conclusione, la tutela e la necessaria rinaturalizzazione degli ecosistemi costieri sono obiettivi sicuramente prioritari rispetto alle finalità di utilizzazione ai fini turistico-ricreativi.

Gare ad evidenza pubblica

All'art. 6 comma 13 del Regolamento del PUA (Ambiti e Sub-Ambiti di riqualificazione) si legge:

“13. Per ogni Sub-Ambito, esclusi quelli di cui al successivo c. 11, è previsto il rilascio di una singola Concessione Demaniale Marittima che includa i contenuti di cui all'art. 7 del Regolamento Regione Lazio n. 19/2016, previa procedura ad evidenza pubblica esperita dall'Amministrazione Capitolina secondo quanto previsto dal Decreto Legislativo n. 50 del 18.04.2016”.

Ciò comporta che anche le spiagge libere e libere/con servizi ricadenti in ciascun Ambito saranno, di fatto, incorporate nella concessione. Al comma 17 si specifica, infatti, che il Concessionario di Sub-Ambito ha la responsabilità totale per la gestione delle spiagge libere e libere/con servizi (ovvero “organizzazione, manutenzione, controllo, assistenza bagnanti, salva-

taggio e pulizia, interamente a suo carico”).

Il Concessionario, per rispondere ad una elementare prassi d'impresa, tenderà a privilegiare i servizi dove si attende un maggior profitto a scapito di quelli che è obbligato sì a gestire, cioè le spiagge libere, ma dalle quali non è prevedibile introito, penalizzando così l'utenza di queste ultime.

Il rischio, inoltre, è che queste possano diventare, nel tempo, “dependance” dello stabilimento.

Il riconoscimento di premialità, come riportate all'ultimo paragrafo degli artt. 13, 14 e 17 del Regolamento, “(In sede di gara, saranno previsti aspetti premiali ai fini dell'assegnazione dei punteggi per i requisiti strutturali e per le attività e i servizi realizzati, con particolare attenzione agli aspetti di innovazione tecnologica, integrazione sociale e rispetto dell'ambiente finalizzati alla migliore fruibilità degli arenili da parte degli utenti)” costituisce un indebito vantaggio ai concessionari uscenti, in violazione della normativa europea (Bolkestein). Tali paragrafi vanno pertanto eliminati.

La durata delle concessioni sembra essere regolata principalmente sulla base degli importi degli investimenti garantiti dal Concessionario di Sub-Ambito (art. 31 del Regolamento):

“Nei limiti di quanto previsto dalla normativa vigente in materia, la durata delle Concessioni Demaniali marittime è determinata dall'Ente Subdelegato, sulla base degli investimenti proposti in sede di gara, connessi alla riqualificazione in ogni Sub-Ambito”.

In assenza di un progetto dettagliato di riferimento, come quello che dovrebbe essere elaborato da

un percorso partecipato tra Amministrazione e cittadini, i progetti proposti dai concessionari rischieranno quantomeno di essere disomogenei nei singoli Ambiti e, in ogni caso, tenderanno a privilegiare gli investimenti, ovvero l'interesse per i ricavi dei vari servizi offerti, rispetto alla libera fruibilità e accessibilità dell'arenile.

I criteri per l'affidamento delle concessioni rispecchiano una logica che privilegia la valorizzazione economica privata della "risorsa mare", cioè la "strategia imprenditoriale di lungo periodo" di "soggetti imprenditoriali attivi nel settore del turismo balneare, riconosciuti dalla legislazione nazionale e regionale".





Lapertura del varco allo Shilling - 15.4.2015

LE SPIAGGE LIBERE

■

Le spiagge libere di Roma sono attualmente di quattro differenti tipologie, ciascuna caratterizzata da una particolare storia e da un particolare modello di gestione, evoluto nel tempo.

Proveremo a ripercorre brevemente i fatti e gli avvenimenti che hanno portato alla situazione attuale. Al confine Sud del Comune di Roma, c'è quella che è senza dubbio la spiaggia più bella del nostro territorio e una delle più belle della nostra Regione. Si tratta della spiaggia di Capocotta, già tenuta nobiliare, entrata nel 1996 a far parte della Riserva del Litorale Romano con il suo Decreto istitutivo.

L'appartenenza alla Riserva ha comportato, per questo meraviglioso tratto di arenile, stretti vincoli e rigide disposizioni di salvaguardia naturale, in particolar modo a tutela delle preziosissime dune, che qui sono presenti nel miglior stato di conservazione riscontrabile sull'intero litorale. Fino al 2016 ad occuparsi della gestione di questa peculiare area è stato il Dipartimento Tutela Ambiente del Comune di Roma, e così è stato anche quando, nel 2011, la competenza sulla gestione delle spiagge è passata dal Comune al Municipio Roma X (allora ancora XIII). Proprio negli anni Novanta, il Dipartimento comunale aveva realizzato cinque chioschi, affidandoli ad altrettanti gestori a seguito di una procedura di assegnazione chiamata "licitazione privata", ovvero una procedura con cui il Dipartimento ha invitato alcune aziende a partecipare ad una specie di asta.

Nel corso degli anni, queste aziende hanno ampliato notevolmente le dimensioni dei chioschi ottenuti in gestione, dando vita a dei veri e propri stabilimenti balneari, con la compiacenza dell'Amministrazione, che ha talvolta tollerato, talvolta fatto finta di non vedere.

Le cose sono andate avanti per diversi anni, fino a quando, nell'agosto del 2015, il Municipio Roma X viene sciolto per infiltrazioni mafiose e viene nominato un Commissario prefettizio, Domenico Vulpiani, con i poteri di Presidente, Consiglio e Assessori riuniti tutti nella sua persona.

Su richiesta di Vulpiani, nel giugno del 2016, il Municipio Roma X ha richiesto e ottenuto la competenza nella gestione della spiaggia di Capocotta.

Come primo atto, è stato intimato ai gestori dei cinque chioschi di rimuovere tutte le costruzioni abusive, pena il ritiro dell'affidamento. I gestori, riuniti in un Consorzio chiamato Cinquespiagge, hanno provveduto agli abbattimenti, riuscendo così ad ottenere "in cambio" un rinnovo dell'affidamento, sebbene solo per l'estate del 2016.

Non soddisfatto, il Consorzio Cinquespiagge ha chiesto al TAR di annullare il rinnovo ottenuto, sostenendo di poter godere della nuova proroga delle concessioni balneari, prevista non solo per il 2016, ma fino al 2020, direttamente dal Parlamento, con la Legge approvata nel 2012.

Il TAR ha deliberato nel 2017, stabilendo che la proroga prevista dal Parlamento non potesse essere applicata, perché il diritto dell'Unione Europea prevede che le concessioni non possano essere rinnovate senza un bando pubblico e trasparente, fondato sui principi di imparzialità e concorrenza. Tuttavia, ha anche disposto che finché il Municipio non avesse proceduto ad indire questo bando, l'affidamento sa-

rebbe dovuto restare in mano ai precedenti gestori, per garantire la tutela di un bene naturale così prezioso. Situazione che, anche con gli avvicendamenti alla guida del Municipio Roma X, tuttora permane. Arriviamo ora alla seconda tipologia di spiagge libere, che riguarda l'area di Castel Porziano, anche detta "I Cancelli", che si estende tra il Fosso del Tellerino, a Sud, e lo sbocco del Canale Palocco, a Nord. Fino al 1965, quest'area rientrava integralmente nella Tenuta Presidenziale di Castel Porziano.

Fu proprio in quell'anno che l'allora Presidente della Repubblica, Giuseppe Saragat, constatando la scarsità di spiagge libere a disposizione dei romani, decise di donare ai cittadini una porzione della spiaggia che fino a quel momento era riservata al suo uso esclusivo. Pertanto ordinò al Comune di Roma di richiedere alla Capitaneria di Porto, che per conto dello Stato gestiva il demanio, una concessione, alla condizione di riservarla alla pubblica fruizione, con stretti vincoli di tutela ambientale.

Da quel momento, il Comune di Roma, una volta divenuto titolare della concessione, si occupò della gestione degli otto cancelli, realizzando altrettanti punti ristoro, tutti gestiti dall'Ente Comunale di Consumo, un ente pubblico di proprietà diretta del Comune stesso.

Nel 1990 l'Ente Comunale di Consumo venne posto in liquidazione e le licenze legate all'attività degli 8 punti ristoro vennero assegnate ad altrettanti soggetti privati. Quando, nel 1999, la competenza sulla gestione delle spiagge passò dal Demanio dello Stato alle Regioni, che a loro volta la delegarono ai Comuni, la Capitaneria di Porto di Roma passò le consegne e i fascicoli delle concessioni demaniali al

Dipartimento IX del Comune di Roma.

Solo per la spiaggia di Castel Porziano, la competenza rimase in mano alla Capitaneria di Porto.

Per questo, la concessione ottenuta dopo il 1965 dal Comune di Roma rimase perfettamente valida.

Nel 2002, come già avevano fatto i gestori dei chioschi di Capocotta, anche i gestori dei punti ristoro de I Cancelli si riunirono in un Consorzio, stipulando una convenzione con il Comune per la gestione, valida fino al 2014. Durante questi dodici anni, anche stavolta, i punti ristoro sono stati ampliati abusivamente a dismisura, tanto che nel 2015, quattro di essi sono stati demoliti su disposizione dell'Assessore alla Legalità del Comune, Alfonso Sabella. Oltre alla demolizione, è stato richiesto ai gestori anche un indennizzo per l'occupazione abusiva di suolo demaniale, che però non è mai stato versato. Nonostante tutti questi profili di illegalità, e nonostante la convenzione per la gestione fosse scaduta nel 2014, né il Commissario Prefettizio Domenico Vulpiani, né le successive amministrazioni hanno provveduto a ritirare la licenza commerciale al Consorzio dei gestori degli otto chioschi.

Procedendo da Sud a Nord del Litorale Romano, superato il Primo Cancelli e passato il ponte sul Canale Palocco, la via Litoranea costeggia la Tenuta di Castel Porziano, totalmente preclusa agli accessi, e militarmente sorvegliata. Si arriva quindi all'incrocio con Via del Lido di Castel Porziano, si svolta sinistra, e subito ci si trova al cospetto di quella lunghissima fila di stabilimenti che dà vita all'ormai famigerato "lungomuro".

Per circa 8 chilometri, le recinzioni, i muri e le siepi impediscono l'accesso e la vista del mare, quasi sen-

za interruzioni, ovvero senza tratti di spiaggia libera. Ma qualcuna ce n'è. Ed è opportuno ricostruirne brevemente le storie e le caratteristiche.

Di queste spiagge libere, quattro (al momento ridotte a tre) godono di un regime del tutto particolare.

Si tratta delle cosiddette "concessioni francobollo", perché non riguardano tutta la spiaggia, ma solamente un'area di pochi metri quadrati (il chiosco), la cui concessione è "appiccicata", proprio come un francobollo, all'interno di una spiaggia libera ben più ampia. Per chi conosce bene il litorale, stiamo parlando dell'Hakuna Matata, de Il Curvone, del chiosco Bahia (in precedenza The One) e del chiosco, poi demolito, del Faber Beach.

La storia di queste concessioni francobollo parte da molto lontano nel tempo, da quando era la Capitaneria di Porto a rilasciare le autorizzazioni ad occupare con manufatti aree sulle spiagge.

A due di esse l'autorizzazione consentiva l'utilizzo di un ricovero di attrezzature balneari da noleggio (è il caso degli attuali Hakuna Matata e Bahia), mentre gli altri erano autorizzati all'installazione di un vero e proprio chiosco per la vendita di bevande (Faber Beach e Il Curvone).

Per capire bene come si compie il passaggio da semplice concessione francobollo a chiosco con annessa spiaggia libera in gestione è necessario ricostruire brevemente la storia delle spiagge libere di Roma.

Il Comune di Roma, già dagli anni Cinquanta/Sessanta e fino al 1995, era titolare delle concessioni demaniali marittime per quattro arenili, concessi dalla Capitaneria di Porto di Roma per scopi di pubblico interesse. In particolare, il Comune era concessionario di quattro spiagge libere.

La prima è quella davanti a Piazza Scipione l'Africano, a nord dell'attuale stabilimento Aneme e Core (già Cantiere Navale Marini); la seconda è la spiaggia di fronte all'edificio ove aveva sede l'Ufficio Tecnico del Municipio ed ex pertinenza della Colonia Marina Vittorio Emanuele III; la terza è quella in corrispondenza di Piazza dei Canotti, dove si trova attualmente il chiosco Hakuna Matata; infine, la spiaggia antistante il Camping Internazionale di Castel Fusano (che diventerà la Amanusa e, per un breve periodo, la spiaggia libera-SPQR).

Nel 1995 la Capitaneria rinnova le quattro concessioni esistenti e rilascia al Comune di Roma, su richiesta del Presidente del Consiglio dell'allora tredicesima Circoscrizione, altre quattro concessioni: l'arenile compreso tra lo stabilimento balneare Anema e Core e l'area in consegna all'Istituto Nautico Marcantonio Colonna, con esclusione dell'area già in concessione francobollo, che diventerà il Faber Beach; l'arenile compreso tra l'attuale stabilimento balneare Arcobaleno e la colonia marina in concessione all'Istituto Figlie di Maria Immacolata, con esclusione dell'area già in concessione francobollo posta sulla stessa spiaggia, vale a dire l'attuale chiosco Bahia; c'erano poi l'arenile antistante Piazzale Magellano, con esclusione dell'area già in concessione a Casagni Rita (l'attuale Il Curvone) e, infine, l'arenile compreso tra gli attuali stabilimenti balneari Delfino e Belsito, che poi diventerà La Spiaggetta. In occasione del rinnovo, la concessione della spiaggia antistante Piazza Scipione l'Africano viene ampliata, praticamente raddoppiandola, fino alla corrispondenza con Via dell'Idrovolante. Con successivo provvedimento del Comune di Roma, nel 2000, la spiaggia verrà ulteriormente

estesa fino alle mura del Porto Turistico.

Dal 1995 e fino al 1999, quindi, il Comune di Roma si trova ad avere in concessione otto spiagge, su alcune delle quali erano già presenti manufatti o chioschi, per le quali pagava anche i relativi canoni. Dall'anno 2000, in seguito al trasferimento delle funzioni amministrative dalle Capitanerie ai Comuni, le concessioni per le spiagge libere passano sotto la gestione diretta del Comune di Roma, che da concessionario si doveva quindi trasformare in concedente e applicare, per l'assegnazione delle concessioni, le procedure di evidenza pubblica previste dall'art. 36 del Codice della Navigazione – rilascio di concessione. Contrariamente a ciò, di fatto il Comune di Roma dal 2000 al 2013 assume, per quanto riguarda le spiagge libere, un comportamento da concessionario piuttosto che da concedente, utilizzando ampiamente e discrezionalmente la disciplina dell'art. 45 bis del Codice della Navigazione, ovvero il diritto a cedere a soggetti terzi lo svolgimento di servizi connessi alla balneazione sulle spiagge libere. L'Amministrazione si è servita di tale prerogativa, che vede coinvolti in varie forme gli uffici dell'ex Municipio Roma XIII, a volte promotori e a volte esecutori delle varie direttive comunali, come si trattasse di un vero e proprio concessionario privato.

Chiarito questo passaggio fondamentale, risulta ora più facile ripercorrere anche la storia degli altri chioschi, oltre i quattro citati, che fanno la loro comparsa sulle spiagge libere della zona urbana di Ostia.

In particolare, sugli arenili gestiti attraverso un affidamento diretto (quelli dove esistevano già le concessioni francobollo), la realizzazione dei chioschi è

avvenuta ad opera di privati mentre su quelli affidati con procedura pubblica è stata la stessa Amministrazione a posizionarli.

Di questi ultimi, peraltro, risulta che cinque chioschi in legno furono forniti nel 1999 dalla Assobalneari di Ostia e, secondo ricostruzioni da fonti giornalistiche, ne vennero installati due sulla spiaggia antistante Piazzale Scipione l'Africano, uno sulla spiaggia di fronte alla Vittorio Emanuele III, uno sulla spiaggia davanti al Campeggio Internazionale di Castel Fusano e l'ultimo sulla spiaggia libera tra gli attuali stabilimenti balneari Delfino e Belsito.

Nel 2000 il Comune di Roma, nella veste di concedente, autorizza il concessionario Circoscrizione XIII al posizionamento di altri manufatti sulle spiagge libere di Ostia Ponente: chioschi in vetroresina, in legno, con annessi servizi igienici, e anche manufatti in muratura.

La stessa Amministrazione comunale infine, nel 2003 autorizza il Municipio a posizionare altri sei chioschi, di cui uno di fronte all'ex Colonia Vittorio Emanuele III (che diventerà poi la spiaggia Cayenne), e cinque sulla spiaggia libera di Ponente, tra lo stabilimento Anema e Core ed il Porto turistico. Questo per quanto riguarda i chioschi posizionati o realizzati dall'Amministrazione.

Va detto, a fattor comune di tutti i chioschi, che la loro espansione fisica dalla iniziale semplice struttura fino all'occupazione di ampie aree della spiaggia, è legata soprattutto alle manifestazioni estive promosse dalla Assobalneari (come "Mare d'inverno" nel 2001, "Mare di Notte" nel 2002, "Foot Volley", eccetera). I gestori che vi aderivano, anno dopo anno,

realizzavano strutture con servizi aggiuntivi per i quali richiedevano, ed immancabilmente ottenevano dall'Amministrazione, l'autorizzazione a mantenerli anche dopo il termine della stagione.

Un esempio per tutti quello del Faber Beach, che da una pedana di pochi metri quadrati per il deposito di attrezzature balneari da noleggio, nel 2015 si era trasformato in un noto locale con bar, discoteca, campi da *beach volley*, e una spiaggia attrezzata che non aveva nulla da invidiare a stabilimenti più blasonati.

La storia delle spiagge libere del mare di Roma, e dei chioschi che man mano si trasformano in veri e propri stabilimenti, si intreccia inevitabilmente con quella delle mafie operanti sul litorale romano, attratte dai lauti guadagni, ma anche dal raggiungimento di uno status di visibilità nel tessuto economico-imprenditoriale del litorale, cui altrimenti non avrebbero potuto aspirare.

Nelle vicende delle spiagge libere e dei chioschi irromperanno intimidazioni, incendi dolosi, corruzione di pubblici funzionari e così via, come testimoniato dagli atti giudiziari delle numerose operazioni di polizia che, nel tempo, hanno smantellato le famiglie mafiose ("Anco Marzio" nel 2004, "Nuova Alba" nel 2013, "Tramonto di Roma" nel 2014 fino alle più recenti "Eclissi" e "Apogeo" nel 2018).

Ma andiamo per gradi. Delle otto spiagge libere in carico al Comune di Roma, solo quattro verranno messe a gara dal 2002, mentre, per le altre, la gestione della spiaggia verrà in pratica subappaltata, come abbiamo spiegato, con una distorta applicazione dell'art 45 bis del Codice della Navigazione. La spiaggia libera dallo stabilimento Anema e Core,

fino alle mura foranee del Porto turistico di Roma, verrà frazionata artificialmente in cinque parti, dette lotti. In questo modo, le spiagge a bando risulteranno essere otto, facendo quasi credere che il bando riguardi tutte le spiagge libere di Ostia. Invece, in questo modo, si lasciavano, per così dire, indisturbati i gestori delle concessioni francobollo, ai quali venivano magicamente affidate senza gara anche le spiagge antistanti i chioschi.

Nel luglio 1998 la Capitaneria di Porto di Roma, su richiesta della Circoscrizione XIII del Comune di Roma – all’epoca concessionario –, autorizza, solo per la stagione estiva 1998, il Comune ad affidare ex art. 45 bis l’attività di noleggio di sdraio, ombrelloni e lettini ad alcune cooperative sociali.

Si tratta della spiaggia davanti a Piazza Scipione l’Africano, quella di fronte al Vittorio Emanuele III e confinante con La Conchiglia, quella tra Delfino e Belsito e quella di fronte al Camping di Castel Fusano. Le cooperative, in realtà, continuano a gestire le spiagge fino alla fine del 2001, ovvero fino al primo bando per l’anno successivo.

Il bando del 2002 vede solo sette lotti messi a gara, in quanto anche la spiaggia di fronte alla Vittorio Emanuele III, confinante con lo stabilimento balneare La Conchiglia, rimane fuori dalla procedura di assegnazione. A conclusione dell’iter di gara, svoltosi in più tempi, i servizi connessi alla balneazione verranno affidati, con una convenzione triennale, a diverse cooperative sociali.

Le domande di partecipazione al bando per le spiagge di Ostia Ponente furono molto poche (in alcuni casi solo una), non tanto perché l’area fosse considerata di poco interesse economico - c’era

infatti già il Porto Turistico e i progetti di sviluppo collegati - quanto perché all'epoca il business delle spiagge e dei chioschi era già sotto il controllo della criminalità organizzata, come accerteranno le inchieste e le successive operazioni di polizia.

Già la "Anco Marzio" del 2004 accertò che tre spiagge affidate con il bando del 2002 erano di fatto gestite da cooperative diverse da quelle che se le erano aggiudicate e riconducibili a noti personaggi della criminalità organizzata di Ostia.

Nel 2005 e nel 2008 si ripetono i bandi per l'affidamento dei lotti di spiaggia libera: nel 2008 per una sola stagione poi il Municipio Roma XIII proroga agli stessi gestori l'affidamento anche per gli anni 2010 e 2011. Di fatto, le inchieste hanno appurato che dal 2005 al 2011, nonostante si fossero svolte ben quattro procedure di gara, le spiagge libere sono state gestite quasi sempre dai medesimi soggetti.

Il bando del 2012 si differenzia dai precedenti per due novità: vengono inseriti nella procedura altri due lotti, il 9 e il 10: uno sulla foce del Canale dei Pescatori lato Lega Navale, ed uno nelle adiacenze dell'imboccatura del Porto turistico. L'inserimento di due tratti di spiaggia dove la balneazione è sempre interdetta per motivi di sicurezza ed igiene pubblica lascia ipotizzare che dietro vi fossero altri interessi.

La seconda novità è che nel bando - preparato dall'ingegner Papalini - vengono esclusi dalla partecipazione i vecchi gestori. Questi ultimi faranno poi ricorso al TAR, che lo respingerà.

A seguito delle indagini svolte nell'ambito dell'operazione antimafia "Nuova Alba" del 2013 contro i clan Fasciani e Triassi, ancora centrata sul *business* illegale delle spiagge, l'ingegner Papalini viene ri-

mosso e, dopo l'insediamento della nuova giunta Municipale guidata dal Presidente Andrea Tassone, gli subentra l'ingegner Cafaggi, il quale annulla in autotutela il bando spiagge e la relativa graduatoria.

Nel 2014 inizia l'ultimo atto della tormentata storia dei bandi di gara indetti dall'Amministrazione del Municipio Roma X per l'affidamento dei servizi di balneazione, stavolta nei soliti otto lotti, in quanto non vengono più inseriti il 9 e il 10.

Gli esiti della gara danno luogo a diversi altri ricorsi al TAR da parte degli esclusi e dei non vincitori, tra cui quello della Roy's società cooperativa sociale on-lus, successivamente respinto dal TAR Lazio. Nonostante la sentenza negativa del TAR, la Cooperativa Roy's intenta un contenzioso con l'Amministrazione, tanto che si riesce a rientrare in possesso della spiaggia solo con l'intervento della forza pubblica, il 25 agosto 2014. Anche i lotti 3 e 4, per i quali la procedura di gara era andata deserta, vengono assegnati provvisoriamente per la stagione balneare 2014 e affidati formalmente fino al 2017, dopo un apposito bando emesso nel settembre 2014.

Nel frattempo esplode il caso Mafia Capitale, viene istituita la Commissione di Accesso presso Roma Capitale, nel cui resoconto finale, noto come "Relazione Magno", 140 delle oltre 800 pagine sono dedicate alla situazione sul litorale romano. Nella relazione viene descritta una serie di condizionamenti e infiltrazioni criminali nel Municipio Roma X tali da giustificare nell'agosto 2015 il provvedimento di scioglimento degli Organi di Governo municipali e il contestuale commissariamento, prima per un anno e mezzo e poi per ulteriori sei mesi.

La Commissione Straordinaria guidata dal Prefetto

Vulpiani, per il ripristino della legalità dell'azione amministrativa per le attività economiche sulle spiagge, istituì un apposito Tavolo Tecnico interistituzionale tra Agenzia del Demanio, Capitaneria di Porto, Polizia Locale di Roma Capitale e Uffici Tecnici municipali, rilevando una lunghissima serie di abusi e irregolarità che tuttora non hanno trovato rimedio.

Ma tornando al bando del 2014, oltre ai numerosi ricorsi che lo avevano accompagnato, nel novembre 2015 il Presidente dell'associazione LabUr presenta un esposto segnalando delle irregolarità, in particolare sul lotto 8, ovvero quello affidato a UISP, Libera e Grand Courer.

Gli esiti dell'esposto produrranno l'annullamento in autotutela del bando spiagge del 2014.

Infatti l'ANAC, tra i destinatari del documento di LabUr, mette in evidenza non solo l'illegittima fusione dei ruoli di "concedente" e "concessionario" da parte di Roma Capitale e altre irregolarità nella procedure seguite, ma soprattutto che i vincitori dei bandi, in tutti gli anni trascorsi, avevano fruito degli arenili e della possibilità di svolgervi attività altamente redditizie, come il noleggio di lettini e ombrelloni, la vendita di bevande e alimenti, eccetera, senza corrispondere alle casse pubbliche alcuna somma. Anche lo stesso Comune di Roma peraltro non aveva più pagato i canoni demaniali dal 1999, anno in cui aveva ricevuto dalla Regione la delega per il demanio marittimo.

Per questi motivi nel giugno 2017 il Municipio Roma X delibera l'annullamento degli atti di gara e dei relativi affidamenti e riprende in consegna tutte le spiagge degli 8 lotti.

Di lì a breve inizieranno le demolizioni di tutti i chioschi sulle spiagge libere.

Con la D.D. CO/411/2018 del 28.2.2018 (a) e soprattutto con la DD CO/1432/2018 del 6.7.2018 (b) il Municipio Roma X così argomenta tale decisione:

(a) “A latere delle attività d’indagine penale e contabile, di cui appresso si dirà, la Struttura Territoriale, su impulso della Commissione Straordinaria ha intrapreso una capillare e metodica azione complessiva di natura ispettiva, coadiuvata dall’intervento della Capitaneria di Porto e dell’Agenzia del Demanio, nonché della Polizia Locale di Roma Capitale; come detto, il Tavolo Tecnico Interistituzionale ha sistematicamente analizzato le singole attività turistico ricreative presenti lungo tutto il Litorale di Roma Capitale, ivi compresi gli stabilimenti balneari, in regime di Concessione Demaniale Marittima e le spiagge libere oggetto del presente provvedimento, nonché quelle in cui risultano presenti Concessioni Demaniali Marittime cosiddette “francobollo”, per essere riferite alla sola area di Demanio Marittimo dello Stato occupata da manufatti all’interno dei quali si svolge prevalentemente attività privatistica e imprenditoriale di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande; i lavori del suddetto Tavolo si sono susseguiti ininterrottamente per tutto l’arco dell’anno 2016, anche nel pieno svolgimento della stagione balneare ed hanno consentito alla Direzione della Struttura di operare una complessiva attività di riesame di tutti i procedimenti che, in vario modo, hanno riguardato la gestione del Litorale di competenza”;

(b) “l’attività istruttoria di riesame complessivo della materia in questione non ha riguardato solo gli aspetti dominicali e demaniali delle spiagge li-

bere, anche sotto il profilo erariale, ma si è spinta alla verifica dell'esistenza dei titoli abilitativi edilizi relativi ai manufatti presenti sulle spiagge libere del Litorale lidense, all'interno dei quali, è stato consentito agli affidatari, per anni, la possibilità di svolgere attività di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande, con elevati ritorni economici; le ricerche effettuate presso gli Uffici capitolini interessati non hanno dato alcun esito, ad eccezione di una nota dell'allora denominata Circostrizione XIII (oggi Municipio Roma X) prot. 34480 del 21.05.1999, indirizzata alla Capitaneria di Porto di Roma, con la quale veniva data comunicazione in merito all'inizio dei "lavori di installazione dei chioschi in legno, conformi alle normative in vigore in materia di autorizzazioni e tutela delle coste, presso le spiagge in concessione all'Amministrazione Comunale, ceduti dall'Assobalneari e che consentiranno alle Coop. Sociali aggiudicatarie della gara di cui al bando pubblicato (delib. C.C. n. 127/97) e di cui alle Conferenze dei Servizi tenutesi presso codesta Capitaneria in data 29.3.99 e 7.4.99"; pertanto, l'istruttoria è stata approfondita mediante la ricerca agli atti del Municipio della documentazione relativa alle riferite Conferenze di Servizi svoltesi presso la Capitaneria di Porto di Roma; è stato rinvenuto il Verbale di Conferenza dei Servizi del 07.04.1999, dal quale è emerso che l'allora denominato Dipartimento X – "A.G.A. L. 1497/39" aveva espresso parere favorevole "alla realizzazione di chioschi, sul litorale romano, tipo L1, L2 come da progetto della CIRC. XIII (Prot. AGA n. 5551 del 30/3/99) evidenziati sul progetto succitato a condizione che: essi siano smontati a fine stagione ..."; dall'esame della documentazione direttamente cor-

relata ai lavori della Conferenza dei Servizi (tutta sottratta all'accesso in quanto riversata agli atti delle indagini in corso), è stato possibile accertare come i manufatti adibiti a chioschi ed oggetto di tutte le procedure amministrative di gara indette dalla Struttura Territoriale sin dal 1997 (la prima traccia risale alla richiamata Deliberazione del Consiglio Circoscrizionale n. 127 del 04.08.1997), dovessero rispettare il criterio della "precarietà" e della "temporaneità", ovvero essere installati, di volta in volta, ad inizio stagione balneare, per essere, poi, smantellati a cura dell'affidatario al termine della stagione balneare stessa;

il risultato delle attività di verifica condotte dall'attuale compagine dirigenziale, confortate dalle attività di indagine delegate alla Guardia di Finanza dalla Magistratura Erariale, hanno, pertanto, rivelato come i manufatti adibiti a chioschi presenti sulle spiagge libere oggetto degli atti di gara di cui al presente provvedimento, non fossero assistiti da idoneo e necessario titolo abilitativo edilizio;

i manufatti in questione, infatti, avrebbero dovuto essere smantellati al termine della stagione balneare, mentre – come si è accertato e come è possibile constatare de visu – gli stessi hanno continuato a permanere sul Demanio Marittimo dello Stato e ad occupare con superfici variabili (talvolta in eccesso, perché ampliate in modo abusivo dai medesimi affidatari) le aree di proprietà statale;

l'occupazione delle aree del Demanio Marittimo dello Stato, dovuta alla presenza dei manufatti in parola, alla luce di quanto dedotto sulle competenze dell'Ente Locale, all'indomani dell'entrata in vigore della normativa sulla subdelega delle funzioni amministrative in materia di Demanio Ma-

rittimo, è risultata illegittima perché non titolata, né sul piano urbanistico – edilizio, avendo i manufatti perso il carattere iniziale della precarietà e della temporaneità, né sul piano tecnico – erariale e demaniale, per non esser mai stati assoggettati ad alcun titolo concessorio demaniale marittimo, con la corrispondente determinazione del canone da versare all'Erario dello Stato;

alla luce di tutto quanto premesso, considerato e rilevato, appare di tutta evidenza, come la complessiva gestione delle spiagge libere del litorale lidense in capo alla Struttura Territoriale sia stata frutto di gravi e reiterate illegittimità, scaturite da una approssimativa interpretazione delle disposizioni di rango sovraordinato nella materia del Demanio Marittimo;

le conseguenze delle illegittimità riscontrate di cui si è dato conto, si riverberano su aspetti di natura erariale all'attenzione della Magistratura Contabile; le spiagge libere del Litorale di Roma Capitale, sebbene transitate alla diretta gestione dell'Ente Locale, per effetto della normativa di subdelega regionale, sono state considerate come beni del Demanio Marittimo Statale in concessione alla Struttura Territoriale che ha, indebitamente versato all'Erario Statale il corrispondente canone demaniale marittimo, pur non essendo in possesso di alcuna Concessione Demaniale Marittima, come detto, almeno a far data dall'anno 1999”;

“il tratto unitario di spiaggia libera dal Porto Turistico di Roma allo Stabilimento balneare “Anema e Core” è stato impropriamente frazionato in corrispondenza dei manufatti adibiti a chioschi per la somministrazione;

gli affidatari dei servizi connessi alla balneazione, negli anni, hanno svolto un'attività altamente redditizia senza corrispondere all'Erario pubblico alcuna somma;

l'elevata redditività degli affidamenti in questione è agevolmente desumibile dalla circostanza che agli affidatari dei servizi è stato consentito di noleggiare attrezzature da spiaggia a richiesta dell'utenza, che i medesimi affidatari posizionavano, con conseguente uso improprio dell'area demaniale marittima destinata alla libera fruizione, nonché dal fatto che ai medesimi affidatari è stata data la possibilità di somministrare al pubblico alimenti e bevande all'interno di manufatti adibiti a chioschi sulla spiaggia che, come detto, avendo perso il carattere della precarietà, sono risultati del tutto illegittimi sul piano urbanistico – edilizio e demaniale, senza alcuna previsione di corresponsione di somme da versare all'Erario pubblico quale canone di Concessione Demaniale Marittima;

i profili di rilevanza erariale riscontrati sono stati opportunamente comunicati anche all'Autorità Nazionale Anticorruzione con nota riservata prot. CO55666 del 17.05.2017, in riscontro alla richiesta di chiarimenti che l'Autorità ha rivolto alla Direzione apicale del Municipio Roma X con nota prot. 59274 del 26.04.2017, pervenuta agli atti del Municipio Roma X con prot. 45969 del 27.04.2017".

Considerato che:

“i seri indizi di illegittimità della complessiva attività amministrativa, di cui si è ampiamente argomentato nei capi che precedono, travolgono anche gli atti di gara indetti per l'affidamento dei due lot-

ti di spiaggia libera del Litorale di Roma Capitale, approvati con Determinazione Dirigenziale n. 2355 del 25.09.2014;

tutti gli atti ed i provvedimenti connessi e conseguenti alla suddetta Determinazione Dirigenziale n. 2355/2014, per il principio dell'illegittimità derivata, risultano affetti dai medesimi vizi rappresentati per gli atti di gara indetti con la D.D. n. 325/2014, di cui alle premesse del presente provvedimento e ne restano travolti per le medesime ragioni;

pertanto, con nota prot. CO30545 del 21.03.2017, la Direzione apicale del Municipio Roma X ha comunicato a tutte le concorrenti delle procedure di gara indette con D.D. n. 325/2014 e D.D. n. 2355/2014, l'avvio del procedimento di annullamento d'ufficio, ex artt. 7 e 8 della Legge n. 241/1990 e successive integrazioni., con efficacia ex tunc, delle procedure di gara in questione e degli atti conseguenti e connessi; con Determinazione Dirigenziale n. 1248 del 09.06.2017, ritualmente notificata a tutti i concorrenti ed agli aggiudicatari delle procedure selettive di cui si è detto, è stato disposto l'annullamento d'ufficio degli atti di gara in esame;

la Determinazione Dirigenziale n. 1248/2017 è stata trasmessa all'Autorità Nazionale Anticorruzione, alla Corte dei Conti ed in via riservata, completa della documentazione sottratta all'accesso, alla Procura della Repubblica presso il Tribunale Penale di Roma; in data 07.06.2017, alla presenza dei soggetti rappresentati e/o a ciò delegati delle persone giuridiche invitate con nota prot. CO64472 del 06.06.2017, l'Amministrazione ha stilato il verbale di riconsegna e contestuale accertamento dello stato dei luoghi, di cui al prot. CO65356 di pari data; allo scopo è stato predisposto il progetto esecutivo





Demolizione Chiosco Faber Beach

per l'affidamento dei "Lavori di demolizione delle strutture lignee posizionate sull'arenile di Roma in località Ostia" Bilancio 2018, composto dal Capitolato Speciale che costituisce schema di contratto, nonché dagli atti propedeutici all'espletamento di regolare gara".

La vicenda si concluderà definitivamente con le demolizioni dei chioschi, che avverranno a più riprese, dal 2018 e fino al 2020.

Le indagini di polizia svolte in più di un decennio hanno accertato come funzionari della Pubblica Amministrazione abbiano favorito, direttamente o indi-

rettamente, soggetti pregiudicati e/o legati ai principali clan criminali del litorale, agevolando la loro penetrazione nel ghiotto business delle spiagge, fino ad assumerne, in alcuni casi, il controllo diretto.

L' Operazione "Anco Marzio" dell'anno 2004 , partendo dall'omicidio nel 2002 del pregiudicato Paolo Frau, uno degli ultimi eredi della cerchia che faceva capo alla banda della Magliana, arrivò a scoprire che alcuni suoi affiliati (tra cui i famigerati Baficchio e Sorcanera, che moriranno anch'essi assassinati in Via Forni a Ostia nel novembre 2011) gestivano almeno tre chioschi sulla spiaggia libera di Ostia Ponente, nel tratto compreso tra Piazza Scipione l'Africano ed il Porto Turistico, dietro la facciata di cooperative sociali che si erano aggiudicate il bando del 2002 o che, comunque, si erano insediate di fatto sulle spiagge.

L'operazione "Nuova Alba" del 2013 ha documentato che il gruppo criminale guidato da Carmine Fasciani si era impossessato con metodo mafioso sia dello stabilimento balneare Faber Village che del chiosco e della spiaggia confinante, il Faber Beach, formalmente gestiti da Sinceri Fabrizio.

Le strutture tra il 2005 e il 2006 subirono tre attentati incendiari e due tentati incendi. La pratica di subentro della società di copertura dei Fasciani nella gestione dei due lidi fu trattata con la consueta sollecitudine dal funzionario comunale preposto.

Gli incendi al Faber non furono gli unici. Tra il 2005 e il 2016 si registrarono decine di incendi e anche attentati esplosivi (destò scalpore il ritrovamento di un ordigno esplosivo allo stabilimento Il Capanno nel 2012). Dietro questi atti chiaramente intimidatori vi era un disegno criminale che aveva lo scopo di ac-



quisire il controllo delle attività legate alle spiagge. Dall'Idroscalo a Castel Fusano le famiglie criminali dei Fasciani, dei Triassi e anche degli Spada, di cui si parlerà più avanti, hanno potuto esercitare un controllo sistematico sull'economia del mare.

Si è già detto dei Fasciani, ma i Triassi non erano, appunto, da meno.

Infatti già dal 1998 gestivano la spiaggia antistante l'ex colonia marina Vittorio Emanuele III, il lotto n.6 (noto come Cayenne), di fronte all'edificio che ospitava la sede dell'Ufficio Tecnico del Municipio Roma X, formalmente affidato dall'Amministrazione comunale ad una cooperativa sociale che, di fatto, non era mai riuscita ad entrarvi, come accaduto in diversi altri casi.

La cooperativa dei Triassi, infatti, era stata autorizzata in modo illegittimo al subentro nella gestione, oltre che a posizionarvi un chiosco ed altre strutture. In seguito allo scandalo seguito alla pubblicazione delle foto di Walter Veltroni, sindaco della Capitale, ripreso mentre nel luglio 2003 inaugurava la spiaggia in presenza di Vito Triassi, arrestato poco tempo dopo insieme al figlio con l'accusa di tentato omicidio, emerse che anche la convenzione con la cooperativa del clan non era mai stata regolarizzata.

Successivamente i Triassi, decisi a non mollare la presa sulla spiaggia, avevano occupato, facendolo gestire a un prestanome, l'arenile accanto, che era invece in concessione all'Istituto Figlie di Maria Immacolata. In questa operazione erano stati agevolati dalla decadenza della concessione delle Suore deliberata dal Municipio Roma X, pratica avviata e conclusa con un iter brevissimo, e il successivo affidamento temporaneo proprio alla cooperativa



Demolizione chiosco Spiaggia SPQR (ex Amanusa)

dell'adiacente chiosco Cayenne. Anche in questo caso quindi, il comportamento dei pubblici funzionari ha agevolato il mantenimento di un controllo illegittimo su una spiaggia da parte di noti soggetti criminali, esponenti di quelle potenti famiglie che hanno esercitato pressioni in grado di condizionare anche le scelte politiche, grazie ad un "omertoso assoggettamento" della popolazione lidense.

Non poteva mancare nella bacheca del crimine sulle spiagge di Ostia il clan Spada, il cui prestigio criminale è cresciuto progressivamente a partire dall'alleanza con i Fasciani. La presenza sul mare anche degli Spada emerge clamorosamente nel 2012,

con la vicenda dello stabilimento Orsa Maggiore di Castel Fusano, che, fin dagli anni Cinquanta, era in concessione al CRAL delle Poste Italiane.

Racconta Federica Angeli su la Repubblica (14.7.2013):

“Nella prima settimana di agosto 2012 succede che l’ingegner Papalini scartabella tra le concessioni demaniali e trova un cavillo nello stabilimento gestito dal CRAL Poste: avrebbero dovuto aprire il 1° maggio e non il 3. Questo basta a revocare, seduta stante, la concessione alla famiglia che per trent’anni l’ha gestito. E il 10 agosto al loro posto entrano Armando Spada & Co con una società costituita pochi giorni prima. Nessuno batte ciglio nelle stanze della politica, né nel parlamentino di Ostia né tantomeno in Campidoglio, il gioco ormai è fatto”.

Gli Spada, come gli altri clan, erano interessati da tempo anche al *business* dei chioschi sulle spiagge libere di Ponente: in una nota intercettazione ambientale su Papalini del giugno 2012 negli uffici del Municipio Roma X, il capo degli Spada pretendeva l’assegnazione dell’ex chiosco sulla spiaggia di Ponente gestito dai defunti Baficchio e Sorcanera rivendicando la paternità del loro omicidio: *“quelli ch’avemo ammazzato noi”*. Fin qui abbiamo parlato degli attori principali della storia di malaffare sulle spiagge di Roma. Ma non sono stati solo i funzionari comunali corrotti o compiacenti a favorire il business illegale delle spiagge libere. Almeno in un caso (quello del Faber) le indagini avrebbero accertato che il presidente del potente sindacato Assobalneari di Ostia era disponibile ad intercedere presso il Comune di Roma in favore dei Fasciani. Del resto, anche gli imprenditori balneari erano attori di un:

“collaudato sistema affaristico fondato sulla privatizzazione di fatto di un prezioso bene pubblico, nascosto alla vista da un ‘lungomuro’ e gestito con l’imposizione di balzelli per l’ingresso e con una evasione fiscale sfrontata e redditizia”,

come ben riassumono Nando dalla Chiesa e Ilaria Meli nel loro articolo “La mafia a Ostia. quando tutto appare diverso” (Rassegna trimestrale dell’Arma dei CC, Studi Giuridico-Professionali, 2018-3.).

A questo sistema affaristico, i clan hanno partecipato, sia economicamente, procurandosi lucrosi affacci sul mare, ma soprattutto come sistema di potere:

“offrendo la loro forza di dissuasione e persuasione [...] alle complessive esigenze di quella cittadella turistico-balneare, che nella sua illegalità finiva comunque per essere il volto presentabile e “mondano” di Ostia, monumento alla sua “buona società” e allo spirito d’impresa.

Se i clan si fossero limitati a spartirsi pacificamente o conflittualmente i traffici di droga, essi non avrebbero acquisito la legittimazione sociale di cui comunque sono arrivati a godere prima del noto incidente televisivo [La famosa “testata” al reporter Daniele Piervincenzi]. Non avrebbero avuto modo di costruire progressivamente relazioni di convivenza [...] con la parte più potente dell’imprenditoria locale, appunto gli imprenditori balneari. E non avrebbero beneficiato dell’ideologia difensiva dietro cui hanno potuto per anni ripararsi, secondo la quale “a Ostia la mafia non esiste”, alimentata e condivisa da organizzazioni di categoria, stampa locale, e associazioni varie”.



Demolizione stabilimento "Arca" - 4.3.2020

LA "BOLKESTEIN"



Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

La problematica connessa alle distorsioni della concorrenza, conseguenti alla durata e al rinnovo automatico delle concessioni demaniali marittime, è stata evidenziata dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) nella segnalazione AS481 del 20 ottobre 2008. Le disposizioni nazionali oggetto della segnalazione dell'AGCM sono le seguenti:

- l'articolo 37, comma 2 del Codice della Navigazione, il quale prevede che in presenza di più domande per il rilascio di una concessione demaniale marittima, venga riconosciuta preferenza al soggetto già titolare della concessione stessa (cosiddetto diritto di insistenza);
- l'articolo 1, comma 2 del Decreto Legge n. 400/1993, che prevede che le concessioni demaniali marittime abbiano una durata di sei anni e siano automaticamente rinnovate ad ogni scadenza per ulteriori sei anni, a semplice richiesta del concessionario, fatto salvo il diritto di revoca di cui all'articolo 42 del Codice della Navigazione.



L'Autorità ritiene che, per tutelare la concorrenza, sarebbe opportuno prevedere:

- procedure di rinnovo e rilascio delle concessioni basate sulla valutazione dell'effettiva equipollen-

za delle condizioni offerte dal concessionario e dagli altri aspiranti sul piano della rispondenza agli interessi pubblici;

- idonea pubblicità della procedura, al fine di riconoscere alle imprese interessate le stesse opportunità concorrenziali rispetto al titolare della concessione scaduta o in scadenza;
- l'eliminazione di tutti gli elementi che avvantaggiano a priori il precedente concessionario.

L'AGCM, citando il Consiglio di Stato, afferma che il cosiddetto diritto di insistenza può essere compatibile con i principi comunitari di parità di trattamento, eguaglianza, non discriminazione, adeguata pubblicità e trasparenza solo qualora rivesta carattere residuale e sussidiario, in una situazione di completa equivalenza tra diverse offerte. Con riferimento al rinnovo automatico, l'Autorità ritiene che questo non stimoli il concessionario a corrispondere un canone più alto per la concessione e ad offrire migliori servizi agli utenti, favorendo inoltre comportamenti collusivi fra i soggetti titolari delle concessioni. Per quanto riguarda la durata della concessione, osserva che non è necessario parametrarla al tempo occorrente per il recupero degli investimenti effettuati, essendo sufficiente che il valore degli stessi al momento della gara, sia posto a base dell'asta.

Unione Europea: la procedura di infrazione e la risposta del legislatore nazionale

Successivamente alla segnalazione dell'AGCM, anche la Commissione Europea è intervenuta sulla problema-

tica in oggetto, inviando all'Italia, il 29 Gennaio 2009, una lettera di messa in mora (procedura di infrazione n. 2008/4908) con riferimento alle medesime norme nazionali e regionali sopra illustrate, contestandone la compatibilità con il diritto comunitario e, in particolare, con il principio della libertà di stabilimento.

La Commissione ha ritenuto che tali norme costituiscono una discriminazione per le imprese provenienti da altri Stati membri, che si trovano nella condizione di essere ostacolati dalla preferenza accordata al concessionario uscente.

Facendo seguito all'avvio della procedura di infrazione, il 21 gennaio 2010 il Governo italiano ha notificato alla Commissione l'articolo 1, comma 18 del Decreto Legge n. 194/2009 (convertito nella Legge n. 25/2010), volto ad adeguare le disposizioni del Codice della Navigazione oggetto di rilievi, eliminando, in particolare, la preferenza in favore del concessionario uscente nell'ambito della procedura di attribuzione delle concessioni. Il comma 18 prevede, inoltre, che le concessioni demaniali in essere alla data del 30 Dicembre 2009 (data di entrata in vigore del Decreto Legge n. 194/2009) ed in scadenza entro il 31 dicembre 2015 siano prorogate fino a tale data.

Dopo aver esaminato la disposizione, la Commissione ha tuttavia tenuto ferma la procedura di infrazione, formulando ulteriori contestazioni all'Italia. In particolare, la Commissione ha rilevato alcune discrepanze tra il testo originario del Decreto Legge n. 194/2009 e quello della relativa Legge di conversione n. 25/2010, la quale recava, in particolare, un rinvio indiretto (non previsto nel testo del Decreto Legge) al sopra illustrato articolo 1, comma 2 del Decreto Legge n. 400/1993. La Commissione ha ritenuto che

tale rinvio, stabilendo il rinnovo automatico, di sei anni in sei anni, per le concessioni che giungono a scadenza, privasse nella sostanza di effetto il Decreto Legge n. 194/2009 e fosse contrario alla normativa UE, in particolare con riferimento all'articolo 12 della Direttiva 2006/123/CE sui servizi nel mercato interno (cosiddetta "Direttiva Servizi") e con l'articolo 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, che vieta le restrizioni alla libertà di stabilimento.

Articolo 12 della Direttiva 2006/123/CE - Selezione tra diversi candidati:

1. *"Qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili, gli Stati membri applicano una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento".*

2. *"Nei casi di cui al paragrafo 1 l'autorizzazione è rilasciata per una durata limitata adeguata e non può prevedere la procedura di rinnovo automatico né accordare altri vantaggi al prestatore uscente o a persone che con tale prestatore abbiano particolari legami".*

3. *"Fatti salvi il paragrafo 1 e gli articoli 9 e 10, gli Stati membri possono tener conto, nello stabilire le regole della procedura di selezione, di considerazioni di salute pubblica, di obiettivi di politica sociale,*

della salute e della sicurezza dei lavoratori dipendenti ed autonomi, della protezione dell'ambiente, della salvaguardia del patrimonio culturale e di altri motivi imperativi d'interesse generale conformi al diritto comunitario".

Alla luce delle suddette considerazioni la Commissione ha deciso, il 5 Maggio 2010, di inviare all'Italia una lettera di messa in mora complementare con la quale chiedeva di trasmetterle, entro due mesi, le proprie osservazioni sui nuovi rilievi formulati.

In seguito agli ulteriori rilievi, con l'articolo 11 della Legge n. 217/2011 (Legge comunitaria 2010), è stato abrogato il già citato comma 2 dell'articolo 1 del Decreto Legge n. 400/1993. Lo stesso articolo 11 ha inoltre delegato il Governo ad emanare, entro il 17 Aprile 2013, un Decreto Legislativo avente ad oggetto la revisione e il riordino della legislazione relativa alle concessioni demaniali marittime (nota: la prima proposta di Decreto Legge delega arriverà solo a Gennaio 2017). In conseguenza di questi interventi legislativi, la procedura di infrazione è stata chiusa in data 27 febbraio 2012.

Corte Costituzionale

Anche la Corte Costituzionale è intervenuta sulla problematica in oggetto, dichiarando costituzionalmente illegittime alcune disposizioni regionali (Liguria 2017, Calabria 2019, Veneto 2020) per mancato rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario (articolo 117, primo comma, della Costituzione) e, in alcuni casi, anche per violazione degli articoli 3 e 117, secondo comma, lett. a) ed e), della Costituzione. Le norme censurate prevedevano proroghe delle concessioni demaniali marittime

in favore dei concessionari in essere. Nel bocciare il provvedimento della Regione Calabria, la Corte Costituzionale ha riaffermato che:

“i criteri e le modalità di affidamento di tali concessioni debbono essere stabiliti nell’osservanza dei principi della libera concorrenza recati dalla normativa statale e dell’Unione Europea”.

Inoltre, citando le sue precedenti pronunce, la Consulta ha ricordato che:

“sono state ritenute invasive di tale competenza esclusiva discipline regionali che prevedevano meccanismi di proroga o rinnovo automatico delle concessioni (ad esempio, Sentenze n. 1 del 2019 e n. 171 del 2013), una durata eccessiva del rapporto concessorio (così ancora la Sentenza n. 1 del 2019, nonché la Sentenza n. 109 del 2018), l’attribuzione di una preferenza al concessionario uscente in sede di rinnovo” (Sentenze n. 221 del 2018 e n. 40 del 2017).

La proroga fino al 2020

In attesa di un riordino complessivo del settore delle concessioni demaniali marittime, l’articolo 34-duodecies del Decreto Legge n. 179/2012, novellando il citato articolo 1, comma 18, del Decreto Legge n. 194/2009, ha disposto la proroga sino al 31 Dicembre 2020 delle concessioni demaniali in essere alla data del 30 Dicembre 2009 (data di entrata in vigore del Decreto Legge n. 194/2009) ed in scadenza entro il 31 Dicembre 2015.

La lobby si muove per ottenere leggi ad hoc²⁴

“Intanto i concessionari, coscienti della precarietà di questa condizione illegittima sul piano del diritto comunitario, si stanno tutelando: hanno iniziato a richiedere all’Autorità competente di mettere il timbro “prorogato fino al 31 dicembre 2020” sulla concessione in essere (in nota), per potersi rivalere in sede giudiziaria sullo Stato nel caso il quadro normativo nazionale torni nei paletti fissati dalla Ue. Inoltre hanno ottenuto attenzione trasversale da molti gruppi parlamentari. Di cui resta traccia in due proposte di legge presentate alla Camera: la 2142 (firmata NCD) e la 2431 (FI). Entrambe definiscono le imprese balneari concessionarie come “importante, se non addirittura vitale per alcuni territori, realtà socio-economica e di sviluppo” e sostengono che svolgono “una vera e propria missione al servizio delle comunità nelle quali operano”. Per questo i firmatari propongono di assicurare “il passaggio dal demanio al patrimonio dello Stato delle sole aree dove insistono i manufatti e le proprietà immobiliari degli stabilimenti balneari, con l’obiettivo di assegnarle con diritto di superficie, con opzione per i concessionari attuali”. Vale a dire riconoscere al concessionario il diritto di prelazione sull’area in cui ha sviluppato la sua attività e la possibilità, in caso di mancata vittoria della gara di aggiudicazione, di vedere valorizzate costruzioni realizzate in modo illegittimo. Un’evidente violazione del Codice della Navigazione, che impone ai concessionari il ripristino delle condizioni in cui hanno ricevuto il bene demaniale al momento della fine della concessione, a spese loro ed entro tempi rapidi.

Insomma: hai costruito un immobile sulla spiaggia per metterci un bar? Se perdi la concessione dell'area lo devi abbattere. Ma la semplicità del ragionamento diviene complessa nella realtà italiana, se si calcola che molti concessionari hanno addirittura ricevuto licenze edilizie dai Comuni a cui fanno capo le aree demaniali a loro affidate.

Per ovviare a questo problema, la Proposta di Legge promossa da Forza Italia (Abrignani, Brunetta, Bergamini, Laconico) arriva addirittura a "ridefinire il perimetro delle aree comprese nell'ambito del demanio marittimo, oggetto di concessione per lo svolgimento di attività con finalità turistico-ricreative già valorizzate, escludendole, mediante un apposito decreto, dal demanio marittimo in quanto non più destinate agli usi pubblici del mare". Tali aree sarebbero di conseguenza "cedute con riconoscimento a favore del concessionario attuale, mediante diritto di opzione, nonché attraverso il diritto di prelazione nel caso di vendita a un prezzo inferiore a quello di esercizio dell'opzione medesima".

Nota. Il "timbro di proroga" nel Municipio Roma X diviene realtà con le Determinazioni Dirigenziali n. 846/2014 e 3110/2014 che prorogano al 31.12.2020 tutte le concessioni già prorogate o in scadenza al 31.12.2015 (vedi Riepilogo concessioni pubblicato dal Municipio Roma X).

Le proposte dei balneari si traducono (ancora una volta) in legge

Il Decreto Legge n. 78 del 2015 (articolo 7, commi 9-septiesdecies-9-duodevicies), convertito dalla Legge n. 125/2015, ha demandato alle Regioni una "rico-

gnizione delle rispettive fasce costiere”, finalizzata anche alla proposta di revisione organica delle zone di demanio marittimo ricadenti nei propri territori. Tale adempimento, che deve essere attuato entro 120 giorni dalla data di conversione in legge del Decreto Legge n. 78 del 2015, è propedeutico all’adozione della disciplina relativa alle concessioni demaniali marittime, prorogate al 31 Dicembre 2020 (articolo 1, comma 18 del Decreto Legge n. 194/2009) relativamente a quelle insistenti su beni demaniali marittimi lacuali e fluviali con finalità turistico-ricreative, ad uso pesca, acquacoltura ed attività produttive ad essa connesse, e sportive, nonché quelli destinati a porti turistici, approdi e punti di ormeggio dedicati alla nautica da diporto. Questa norma nasconderebbe la finalità nascosta di sdemanializzare le aree sulle quali insistono i manufatti costruiti negli anni dai concessionari, per sottrarle alla normativa comunitaria sulle concessioni.

La sentenza della Corte di Giustizia dell’Unione Europea del 14 luglio 2016

La Corte di Giustizia dell’Unione Europea il 14 luglio 2016 emette sentenza nelle cause riunite C-458/14 Promoimpresa S.r.l./Consorzio dei comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago di Idro e a. e C-67/15 Mario Melis e a./Comune di Loiri Porto San Paolo, nel cui punto fondamentale si dice che:

“Il diritto dell’Unione osta a che le concessioni per l’esercizio delle attività turistico-ricreative nelle aree demaniali marittime e lacustri siano prorogate in modo automatico in assenza di qualsiasi pro-

cedura di selezione dei potenziali candidati. Tale proroga prevista dalla legge italiana impedisce di effettuare una selezione imparziale e trasparente dei candidati”.

Alla sentenza della Corte Europea il legislatore italiano risponde, ovviamente, con un'altra proroga, inserita stavolta nel Decreto Enti locali, approvato definitivamente il 2.8.2016 (conversione in Legge del Decreto Legge 24 giugno 2016, n. 113, recante “Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio”), e con esso anche la cosiddetta “Norma Salva Spiagge”, che rende valide le concessioni nonostante la bocciatura della proroga al 2020 da parte della Corte di Giustizia Europea:

Art.3-bis. “Nelle more della revisione e del riordino della materia in conformità ai principi di derivazione comunitaria per garantire certezza alle situazioni giuridiche in atto, ed assicurare l'interesse pubblico all'ordinata gestione del demanio senza soluzione di continuità, conservano validità i rapporti già instaurati e pendenti in base all'art. 1, comma 18, del Decreto Legge 30 Dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla Legge 26 Febbraio 2010, n. 25”.

Il DDL Costa

Prima di arrivare ai giorni nostri, con l'ultima proroga, si deve registrare la prima proposta di riordino del settore, presentata all'inizio del 2017 dall'allora Ministro agli Affari Regionali Enrico Costa, ma mai approvata. Il Disegno di Legge Delega del 27.1.2017, come accaduto in passato, tentava

di aggirare le normative europee e le prescrizioni dell'AGCM, per legittimare e consolidare in norma i diritti acquisiti dagli attuali concessionari.

Nello stabilire i criteri da adottare per le procedure di messa a gara delle concessioni, il Disegno di Legge garantiva infatti la *“valorizzazione delle attività imprenditoriali”* nonché il *“riconoscimento e tutela degli investimenti, dei beni aziendali e del valore commerciale”*, *“[...]la professionalità acquisita nell'esercizio di concessioni di beni demaniali marittimi, nonché lacuali e fluviali, per finalità turistico-ricreative”* e un *“adeguato periodo transitorio”*.

Il Disegno di Legge di riordino era in disaccordo non solo con le raccomandazioni dell'AGCM sulle procedure di rilascio delle concessioni demaniali, come sopra visto, ma anche con quelle riportate nel documento *“Misure di revisione e sostituzione di concessioni amministrative”* del 28.10.1998 (AS152-AGCM Revisione concessioni amministrative).

Qui, in particolare, l'AGCM indica quali possibili fattori di alterazione del mercato *“i casi di “leggi-fotografia”, nei quali il legislatore stesso identifica, direttamente o indirettamente, il concessionario e:*

“i casi di preferenza per il conferimento o per il rinnovo di concessioni (realizzata anche tramite l'indicazione del requisito dell'esperienza come criterio preferenziale) in quanto idonei a tradursi in un'asimmetria a favore dei soggetti che già operano sul mercato”.

Si nota infine che:

“La sub-concessione è, comunque, da considerarsi strumento del tutto eccezionale”.

La proroga al 2033

In piena sintonia con il passato, la Legge di Bilancio per il 2019 (Legge 30 dicembre 2018 n. 145, art. 1 commi dal 675 al 685) ha disposto l'estensione della durata delle concessioni demaniali marittime per 15 anni dalla data di entrata in vigore della legge stessa (1° gennaio 2019), ovvero sino al 1° gennaio 2034. Nella legge il provvedimento viene motivato con lo scopo di garantire la tutela e la custodia delle coste italiane, nonché di proteggere l'occupazione e le imprese balneari, duramente colpite dai danni subiti per i frequenti eventi calamitosi e straordinari dovuti anche ai cambiamenti climatici. La stessa legge ha previsto l'emanazione di due Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri applicativi: il primo, entro il 1° maggio 2019, per fissare i termini e le modalità per la generale revisione del sistema delle concessioni demaniali marittime ovvero stabilire le modalità per la ricognizione di tutto il demanio costiero italiano (individuazione di tipologia e numero di concessioni, investimenti effettuati e tempi di ammortamento); stabilire i criteri per un nuovo modello di partenariato pubblico-privato per le concessioni turistico-ricreative, con una revisione organica di tutta la normativa vigente, incluso il Codice della Navigazione; il secondo Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri per stabilire i principi e le regole delle procedure di gara per l'assegnazione delle concessioni. Entrambi i Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri non sono stati mai adottati.

Covid 19 e concessioni balneari

Nel frattempo, la situazione di emergenza dovuta all'insorgere della pandemia da Covid 19 ha costituito motivo per l'adozione di altri provvedimenti di

rinvio dell'applicazione delle direttive europee. La Legge 17 luglio 2020 n. 77 (che ha convertito il cd. "Decreto Rilancio" di maggio 2020), art. 182 comma 2, recita che, ferma restando l'estensione al 2033,

"per le necessità di rilancio del settore turistico e al fine di contenere i danni, diretti e indiretti, causati dall'emergenza epidemiologica da Covid-19"

le amministrazioni competenti non possono avviare procedure pubbliche concorrenziali per le concessioni. Da ultimo, nella conversione in Legge del Decreto Legge 17 marzo 2020 n. 18 (cd. "Cura Italia"), l'art. 103 comma 2, prevede che:

"Tutti i certificati, attestati, permessi, concessioni, autorizzazioni e atti abilitativi comunque denominati [...] in scadenza tra il 31 gennaio 2020 e il 31 luglio 2020, conservano la loro validità per i novanta giorni successivi alla dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza".

Le sentenze "gemelle" del Consiglio di Stato

Nei due anni successivi alla proroga al 1.1.2034, numerose sentenze dei giudici amministrativi, della Corte di Cassazione e della Corte Costituzionale hanno riaffermato l'obbligo e l'urgenza di procedure concorrenziali pubbliche per l'assegnazione delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo, bocciando proroghe e rinnovi automatici. Tale esigenza è stata confermata anche dall'Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato, la quale si è costituita in giudizio contro molte Amministrazioni comunali che hanno applicato, in violazione

della normativa europea, l'ennesima proroga delle concessioni. Non ultimo, la Commissione Europea ha inviato al Governo italiano una lettera di messa in mora proprio per la norma contenuta nella Legge n.145, che potrebbe portare a salate multe per l'Italia. Nella lettera di messa in mora inviata a dicembre 2020 all'Italia dalla Commissione Europea per la violazione della direttiva Bolkestein si legge infatti:

“[...] la legislazione italiana impedisce alle comunità locali italiane di ottenere un congruo corrispettivo per il reddito generato sul suolo pubblico, corrispettivo che le autorità locali non hanno di conseguenza a disposizione per investire in servizi per le comunità locali e a vantaggio dei loro cittadini. L'impatto negativo diretto sui bilanci pubblici della vigente legislazione italiana in violazione del diritto dell'UE pone interrogativi importanti in un momento in cui l'Italia prevede di utilizzare ingenti fondi dell'UE [Next Generation EU] per sostenere il settore del turismo e le comunità locali che spesso dipendono da esso [...]”.

Tradotto: il Governo italiano approva colpevolmente il fatto che il demanio marittimo continui ad essere sfruttato con lauti profitti sempre dagli stessi privati ricavandone pochi spiccioli e poi busa all'Europa per avere i soldi da spendere per la ripresa, magari per concedere sussidi e ristori proprio a quegli stessi privati.

Le Sentenze 17/2021 e 18/2021 (pubblicate entrambe il 9.11.2021) del Consiglio di Stato in adunanza plenaria, statuiscono in modo definitivo e inequivocabile che:

- le proroghe sono illegittime, inclusa la moratoria emergenziale per l'epidemia Covid-19;
- che la disapplicazione delle stesse è obbligatoria a tutti i livelli della Pubblica Amministrazione e, ultimo ma non meno importante, che anche gli atti ricognitivi di proroga già rilasciati dai Comuni sono da ritenersi *tamquam non esset*, cioè ugualmente privi di efficacia.

La sentenza, inoltre, pone come data ultima, non ulteriormente prorogabile, per la scadenza delle concessioni il 31.12.2023, termine ritenuto congruo per modulare l'impatto socio-economico del provvedimento e dar modo al legislatore di approvare la disciplina per le gare.

Il Consiglio di Stato, più in dettaglio, ha concluso che:

1. *“Le norme legislative nazionali che hanno disposto (e che in futuro dovessero ancora disporre) la proroga automatica delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative – compresa la moratoria introdotta in correlazione con l'emergenza epidemiologica da Covid-19 dall'art. 182, comma 2, Decreto Legge n. 34/2020, convertito in Legge n. 77/2020 – sono in contrasto con il diritto eurounitario, segnatamente con l'art. 49 TFUE e con l'art. 12 della direttiva 2006/123/CE. Tali norme, pertanto, non devono essere applicate né dai giudici né dalla pubblica amministrazione”.*
2. *“Ancorché siano intervenuti atti di proroga rilasciati dalla P.A. (e anche nei casi in cui tali siano stati rilasciati in seguito a un giudicato favorevole*

o abbiamo comunque formato oggetto di un giudicato favorevole) deve escludersi la sussistenza di un diritto alla prosecuzione del rapporto in capo agli attuali concessionari. [...] La non applicazione della legge implica, quindi, che gli effetti da essa prodotti sulle concessioni già rilasciate debbano parimenti ritenersi tamquam non esset, senza che rilevi la presenza o meno di un atto dichiarativo dell'effetto legale di proroga adottato dalla P.A. o l'esistenza di un giudicato".

3. *"Al fine di evitare il significativo impatto socio-economico che deriverebbe da una decadenza immediata e generalizzata di tutte le concessioni in essere, di tener conto dei tempi tecnici perché le amministrazioni predispongano le procedura di gara richieste e, altresì, nell'auspicio che il legislatore intervenga a riordinare la materia in conformità ai principi di derivazione europea, le concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative già in essere continuano ad essere efficaci sino al 31 dicembre 2023, fermo restando che, oltre tale data, anche in assenza di una disciplina legislativa, esse cesseranno di produrre effetti, nonostante qualsiasi eventuale ulteriore proroga legislativa che dovesse nel frattempo intervenire, la quale andrebbe considerata senza effetto perché in contrasto con le norme dell'ordinamento dell'U.E".*

Le sentenze hanno smontato tutte le argomentazioni che negli anni avevano accompagnato le richieste dei concessionari, interessati a mantenere saldamente il regime oligopolistico delle concessioni, ormai equiparabili a proprietà private. Tra queste, in particolare, 1) il fatto che le attività turistico-ricreative

svolte sulle spiagge non potessero essere ricomprese nella direttiva Bolkestein e 2) che le spiagge stesse non potessero essere considerate una risorsa scarsa.

Il DDL Concorrenza

Il Governo Draghi, quale parte degli impegni assunti verso la UE per ottenere i fondi del PNRR, ha fatto approvare dal Parlamento un provvedimento di legge contenente anche le future norme per le concessioni demaniali marittime. La Legge n. 118 del 2022 (“Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021”), entrata in vigore dal 27 agosto 2022, introduce molte importanti novità per il comparto demaniale marittimo, in particolare con gli artt. 3 e 4, accogliendo in parte le richieste del Coordinamento Nazionale Mare Libero (di cui si parlerà subito dopo):

Art. 3 “Disposizioni sull’efficacia delle concessioni demaniali e dei rapporti di gestione per finalità turistico-ricreative e sportive”:

1. “Continuano ad avere efficacia fino al 31 dicembre 2023, ovvero fino al termine di cui al comma 3, qualora successivo, se in essere alla data di entrata in vigore della presente Legge sulla base di proroghe o rinnovi disposti anche ai sensi della Legge n. 30 dicembre 2018, n. 145, e del Decreto Legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla Legge 13 ottobre 2020, n. 126”:

a) “le concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per l’esercizio delle attività turistico-ricreative e sportive, ivi comprese quelle di cui all’articolo 1, comma 1, del Decreto Legge 5 ottobre 1993,

n. 400, convertito, con modificazioni, dalla Legge 4 dicembre 1993, n. 494, quelle gestite dalle società e associazioni sportive iscritte al Registro del CONI, istituito ai sensi dell'articolo 5, comma 2, lettera c), del Decreto Legislativo 23 luglio 1999, n. 242, o, a decorrere dalla sua operatività, al Registro nazionale delle attività sportive dilettantistiche di cui al Decreto Legislativo 28 febbraio 2021, n. 39, quelle gestite dagli enti del Terzo settore di cui all'articolo 4, comma 1, del Codice di cui al Decreto Legislativo 3 luglio 2017, n. 117, e quelle per la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto, inclusi i punti d'ormeggio";

b) "i rapporti aventi ad oggetto la gestione di strutture turistico-ricreative e sportive in aree ricadenti nel demanio marittimo per effetto di provvedimenti successivi all'inizio dell'utilizzazione."

2. "Le concessioni e i rapporti di cui al comma 1, lettere a) e b), che, con atto dell'ente concedente, sono individuati come affidati o rinnovati mediante procedura selettiva con adeguate garanzie di imparzialità e di trasparenza e, in particolare, con adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento, continuano ad avere efficacia sino al termine previsto dal relativo titolo e comunque fino al 31 dicembre 2023 se il termine previsto è anteriore a tale data".

3. "In presenza di ragioni oggettive che impediscono la conclusione della procedura selettiva entro il 31 dicembre 2023, connesse, a titolo esemplificativo, alla pendenza di un contenzioso o a difficoltà oggettive

legate all'espletamento della procedura stessa, l'autorità competente, con atto motivato, può differire il termine di scadenza delle concessioni in essere per il tempo strettamente necessario alla conclusione della procedura e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2024. Fino a tale data l'occupazione dell'area demaniale da parte del concessionario uscente è comunque legittima anche in relazione all'articolo 1161 del Codice della Navigazione".

4. "Il Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili trasmette alle Camere, entro il 30 giugno 2024, una relazione concernente lo stato delle procedure selettive al 31 dicembre 2023, evidenziando in particolare l'esito delle procedure concluse e, per quelle non concluse, le ragioni che ne abbiano eventualmente impedito la conclusione. Il medesimo Ministro trasmette altresì alle Camere, entro il 31 dicembre 2024, una relazione finale relativa alla conclusione delle procedure selettive sul territorio nazionale".

5. "A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente Legge sono abrogati":

a) i commi 675, 676, 677, 678, 679, 680, 681, 68 e 683 dell'articolo 1 della Legge 30 dicembre 2018, n. 145;

b) il comma 2 dell'articolo 182 del Decreto Legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla Legge 17 luglio 2020, n.77;

c) il comma 1 dell'articolo 100 del Decreto Legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla Legge 13 ottobre 2020, n. 126.

Art. 4 “Delega al Governo in materia di affidamento delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per finalità turistico-ricreative e sportive:

1. *“Al fine di assicurare un più razionale e sostenibile utilizzo del demanio marittimo, lacuale e fluviale, favorire la pubblica fruizione e promuovere, in coerenza con la normativa europea, un maggiore dinamismo concorrenziale nel settore dei servizi e delle attività economiche connessi all'utilizzo delle concessioni per finalità turistico-ricreative e sportive, nel rispetto delle politiche di protezione dell'ambiente e del patrimonio culturale, il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e del Ministro del turismo, di concerto con il Ministro della transizione ecologica, il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro dello sviluppo economico e il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del Decreto Legislativo 28 agosto 1997, n. 281, uno o più decreti legislativi volti a riordinare e semplificare la disciplina in materia di concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per finalità turistico-ricreative e sportive, ivi incluse quelle affidate ad associazioni e società senza fini di lucro, con esclusione delle concessioni relative ad aree, strutture e infrastrutture dedicate alla cantieristica navale, all'acquacoltura e alla mitilicoltura”.*

2. *“I Decreti Legislativi di cui al comma 1 sono adottati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi, anche in deroga al Codice della Navigazione”:*

a) *“determinazione di criteri omogenei per l'individuazione delle aree suscettibili di affidamento*

in concessione, assicurando l'adeguato equilibrio tra le aree demaniali in concessione e le aree libere o libere attrezzate, nonché la costante presenza di varchi per il libero e gratuito accesso e transito per il raggiungimento della battigia antistante l'area ricompresa nella concessione, anche al fine di balneazione, con la previsione, in caso di ostacoli da parte del titolare della concessione al libero e gratuito accesso e transito alla battigia, delle conseguenze delle relative violazioni”;

b) “affidamento delle concessioni sulla base di procedure selettive, nel rispetto dei principi di imparzialità, non discriminazione, parità di trattamento, massima partecipazione, trasparenza e adeguata pubblicità, da avviare con adeguato anticipo rispetto alla loro scadenza”;

c) “in sede di affidamento della concessione, e comunque nel rispetto dei criteri previsti dal presente articolo, adeguata considerazione degli investimenti, del valore aziendale dell'impresa e dei beni materiali e immateriali, della professionalità acquisita anche da parte di imprese titolari di strutture turistico-ricettive che gestiscono concessioni demaniali, nonché valorizzazione di obiettivi di politica sociale, della salute e della sicurezza dei lavoratori, della protezione dell'ambiente e della salvaguardia del patrimonio culturale”;

d) “definizione dei presupposti e dei casi per l'eventuale frazionamento in piccoli lotti delle aree demaniali da affidare in concessione, al fine di favorire la massima partecipazione delle microimprese e delle piccole imprese”;



e) *“definizione di una disciplina uniforme delle procedure selettive di affidamento delle concessioni sulla base dei seguenti criteri”:*

- i. *“individuazione di requisiti di ammissione che favoriscano la massima partecipazione di imprese, anche di piccole dimensioni”;*
- ii. *“previsione di criteri premiali da applicare alla valutazione di offerte presentate da operatori economici in possesso della certificazione della parità di genere di cui all’articolo 46-bis del Codice delle Pari Opportunità tra uomo e donna, di cui al Decreto Legislativo 11 aprile 2006, n. 198, e da imprese a prevalente o totale partecipazione giovanile”;*
- iii. *“previsione di termini per la ricezione delle domande di partecipazione non inferiori a trenta giorni”;*
- iv. *“adeguata considerazione, ai fini della scelta del concessionario, della qualità e delle condizioni del servizio offerto agli utenti, alla luce del programma di interventi indicati dall’offerente per migliorare l’accessibilità e la fruibilità dell’area demaniale, anche da parte dei soggetti con disabilità e dell’idoneità di tali interventi ad assicurare il minimo impatto sul paesaggio, sull’ambiente e sull’ecosistema, con preferenza per il programma di interventi che preveda attrezzature non fisse e completamente amovibili”;*

v. *“valorizzazione e adeguata considerazione, ai fini della scelta del concessionario”:*

“dell’esperienza tecnica e professionale già acquisita in relazione all’attività oggetto di concessione, secondo criteri di proporzionalità e di adeguatezza e, comunque, in maniera tale da non precludere l’accesso al settore di nuovi operatori”;

“della posizione dei soggetti che, nei cinque anni antecedenti l’avvio della procedura selettiva, hanno utilizzato una concessione quale prevalente fonte di reddito per sé e per il proprio nucleo familiare, nei limiti definiti anche tenendo conto della titolarità, alla data di avvio della procedura selettiva, in via diretta o indiretta, di altra concessione o di altre attività d’impresa o di tipo professionale del settore”;

vi. *“previsione di clausole sociali volte a promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato nell’attività del concessionario uscente, nel rispetto dei principi dell’Unione Europea e nel quadro della promozione e garanzia degli obiettivi di politica sociale connessi alla tutela dell’occupazione, anche ai sensi dei principi contenuti nell’articolo 12, paragrafo 3, della Direttiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006”;*

vii. *“previsione della durata della concessione per un periodo non superiore a quanto*

necessario per garantire al concessionario l'ammortamento e l'equa remunerazione degli investimenti autorizzati dall'ente concedente in sede di assegnazione della concessione e comunque da determinare in ragione dell'entità e della rilevanza economica delle opere da realizzare, con divieto espresso di proroghe e rinnovi anche automatici";

- f) "definizione di criteri uniformi per la quantificazione di canoni annui concessori che tengano conto del pregio naturale e dell'effettiva redditività delle aree demaniali da affidare in concessione, nonché dell'utilizzo di tali aree per attività sportive, ricreative, sociali e legate alle tradizioni locali, svolte in forma singola o associata senza scopo di lucro, ovvero per finalità di interesse pubblico";*
- g) "introduzione di una disciplina specifica dei casi in cui sono consentiti l'affidamento da parte del concessionario ad altri soggetti della gestione delle attività, anche secondarie, oggetto della concessione e il subingresso nella concessione stessa";*
- h) "definizione di una quota del canone annuo concessorio da riservare all'ente concedente e da destinare a interventi di difesa delle coste e delle sponde e del relativo capitale naturale e di miglioramento della fruibilità delle aree demaniali libere";*
- i) "definizione di criteri uniformi per la quantificazione dell'indennizzo da riconoscere al concessionario uscente, posto a carico del concessionario subentrante";*

- j) *“definizione, al fine di favorire l’accesso delle microimprese e delle piccole imprese alle attività connesse alle concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative e sportive e nel rispetto dei principi di adeguatezza e proporzionalità, del numero massimo di concessioni di cui può essere titolare, in via diretta o indiretta, uno stesso concessionario a livello comunale, provinciale, regionale o nazionale, prevedendo obblighi informativi in capo all’ente concedente in relazione alle concessioni affidate, al fine di verificare il rispetto del numero massimo”;*
- k) *“revisione della disciplina del Codice della Navigazione al fine di adeguarne il contenuto ai criteri previsti dal presente articolo”;*
- l) *“adeguata considerazione, in sede di affidamento della concessione, dell’utilizzo del bene pubblico da parte di società o associazioni sportive, nel rispetto dei criteri previsti dal presente articolo”.*

3. *“I Decreti Legislativi di cui al comma 1 abrogano espressamente tutte le disposizioni con essi incompatibili e dettano la disciplina di coordinamento in relazione alle disposizioni non abrogate o non modificate”.*

4. *“I Decreti Legislativi di cui al comma 1 sono adottati previa acquisizione dell’intesa in sede di Conferenza unificata di cui all’articolo 8 del Decreto Legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e del parere del Consiglio di Stato, da rendere nel termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione degli schemi di Decreto Legislativo, decorso il quale il Governo può comunque procedere. Gli schemi di Decreto Legislativo sono successivamente trasmessi alle Camere per l’espressione*

dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che si pronunciano nel termine di trenta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale i Decreti Legislativi possono essere comunque adottati”.

5. *“Dall’attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni interessate provvedono all’adempimento dei compiti derivanti dall’esercizio della delega di cui al presente articolo con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente”.*

IL COORDINAMENTO NAZIONALE MARE LIBERO

■

Il Coordinamento Nazionale Mare Libero APS (Co-NaMaL) si è costituito a Firenze il 20 ottobre 2019, dalla volontà di cittadini, associazioni e comitati già attivi da anni in molti territori italiani, dal litorale romano al Cilento, dalla Versilia alla Riviera romagnola, uniti dal comune intento di liberare il mare e le spiagge e restituirli alla collettività.

Dopo diversi anni passati a contrastare i provvedimenti illegittimi delle amministrazioni comunali di tutto il Paese, quasi sempre più favorevoli agli interessi privati dei concessionari gestori degli stabilimenti che ai diritti dei cittadini, si è deciso di unire le forze e rivolgere le armi (pacifiche) dove è più urgente intervenire: sulle istituzioni nazionali. La storia della gestione del mare e delle spiagge, in Italia, è una storia che ha trasformato nel tempo le *concessioni in proprietà private*, conferendo ai titolari, sempre gli stessi, una fortuna economica altrimenti difficilmente raggiungibile, nonché un enorme potere contrattuale nei confronti della politica, a tutti i livelli. In questo modo, i concessionari hanno accumulato una serie infinita di privilegi iniqui, dalle proroghe perenni, ai canoni irrisori, fino alla consuetudine della tolleranza, in alcuni casi scaduta in compiacenza, nei confronti dei numerosi abusi sul demanio pubblico, dello sfruttamento dei lavoratori, alla preclusione al libero accesso dei cittadini alle spiagge e al mare.

Così è stato possibile privatizzare, di fatto, una quota enorme delle nostre coste più belle e fruibili, svalutando all'inverosimile le spiagge libere, incluse alcune perle uniche al mondo, che le nostre riviere possono vantare.

Per affrontare tutto ciò, il CoNaMaL si è riunito attorno ad un "Manifesto per il mare", che guida quotidianamente la sua azione e le dà forza.

Molte le iniziative messe in campo dal Coordinamento Nazionale, tra cui il sit-in presso il Consiglio di Stato a Roma, il 20 ottobre 2021, dove era in discussione la legittimità della ennesima proroga delle concessioni.

Dopo la pausa forzata per la pandemia Covid-19 la rete del CoNaMaL ha dato vita, il 14 luglio 2022, ad una manifestazione nazionale sulle spiagge italiane: "La Presa della Battigia 2022" che ha visto ampia partecipazione e notevole copertura mediatica. L'obiettivo del CoNaMaL, di portare a conoscenza dell'opinione pubblica i temi più scottanti riguardanti la gestione delle spiagge, è stato raggiunto con successo, come dimostrano i tanti servizi tv, radio e stampa anche a livello internazionale a copertura dell'evento, disponibili sul sito.

La mobilitazione nei territori è stata un segnale forte soprattutto per le istituzioni locali, che dovranno prendere atto della volontà dei cittadini di riappropriarsi di un prezioso patrimonio pubblico, un bene comune che non è più tollerabile che venga gestito con modalità padronali, o che addirittura sia inaccessibile. Le associazioni e comitati dovranno essere ascoltati quali principali *stakeholder* nella redazione dei Piani comunali di Utilizzo del De-

manio Marittimo. La pressione del Coordinamento si è fatta sentire anche sulle istituzioni nazionali. Nella serata dell'8 febbraio 2022 il Presidente del CoNaMaL è stato audito nella X Commissione del Senato della Repubblica (Industria, Commercio e Turismo) sulle concessioni demaniali, portando le proposte del Coordinamento in vista dell'approvazione del Disegno di Legge 2469 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza).

Il sito web del Coordinamento (<http://www.marelibero.eu>), infine, vuole dare voce a tutti quei cittadini e associazioni, comitati, gruppi informali per affermare i propri diritti e pretendere l'applicazione delle normative, affinché si possa spezzare, oltre che il monopolio dello sfruttamento, anche il monopolio informativo sulla reale situazione delle coste italiane.

Le linee guida del CONAMAL per l'utilizzo del demanio marittimo

Il Coordinamento Nazionale Mare Libero APS chiede l'applicazione della Direttiva Europea "Bolkestein" e indica quali debbano essere le coordinate future dell'azione politica nazionale:

1. Occorre immediatamente **una nuova legge che non sia "in contrasto con il diritto eurounitario, segnatamente con l'art. 49 TFUE e con l'art.12 della Direttiva 2006/123/CEE"**.

Tale legge di riordino deve necessariamente passare al vaglio della Conferenza Stato Regioni: l'indirizzo di politica generale che scaturirà da tale atto normativo è, infatti, suscettibile di incidere nelle materie di competenza regionale (presa d'atto fondamentale delle situazioni di-

verse da regione a regione delle attuali realtà demaniali) e, a cascata, negli atti di pianificazione e nelle politiche amministrative dei Comuni costieri, che ricordiamo sono gli enti delegati al rilascio delle concessioni demaniali marittime a scopo turistico ricreativo e che saranno coloro che dovranno gestire le pubbliche evidenze sui territori di competenza.

Alle consultazioni, propedeutiche la stesura delle norme di revisione e adattamento del sistema delle concessioni demaniali marittime, è **imprescindibile la partecipazione delle associazioni di rilievo nazionale che siano rappresentative di interessi diffusi strettamente connessi alla materia in oggetto, quali associazioni ambientaliste, quelle a tutela dei consumatori e il CoNaMaL, quale soggetto rappresentativo dell'interesse diffuso alla tutela dell'ambiente marino e costiero**. Chiediamo pertanto una procedura formalizzata in legge che garantisca la partecipazione piena e sostanziale ad ogni tavolo di concertazione nazionale, regionale e comunale che abbia ad oggetto la materia del demanio marittimo necessario, nonché ad ogni procedimento che, a tutti i livelli amministrativi, venga posto in essere al fine dell'emanazione di qualsiasi atto avente ad oggetto la materia di cui sopra.

A ciò aggiungiamo la proposta di approvare i seguenti emendamenti:

- **Al Decreto Legge 5 ottobre 1993, n. 400 convertito con modificazioni dalla Legge 04 dicembre 1993, n. 494 all'articolo 6 al comma 3 dopo le parole: "dopo aver acquisito**

il parere dei sindaci dei comuni interessati” inserire le seguenti: “delle associazioni ambientaliste, delle associazioni a tutela dei consumatori”.

- Alla **Legge 30 dicembre 2018, n. 145** all’articolo 1 dopo il comma 675 è inserito il seguente comma aggiuntivo: “Il Decreto di cui al comma 675 è adottato sentite le associazioni portatrici di interessi generali in materia di ambiente, turismo e diritti dei consumatori”.
- Alla **Legge 30 dicembre 2018, n. 145** all’articolo 1, il comma 678 è sostituito dal seguente: “Le amministrazioni competenti per materia, così come individuate nel Decreto di cui al comma 675, provvedono, entro sei mesi dall’entrata in vigore della presente disposizione, all’esecuzione delle attività di cui ai commi 676 e 677, ciascuna per gli aspetti di rispettiva titolarità. Per consentire ai Comuni costieri la puntuale ricognizione e mappatura del litorale e del demanio costiero-marittimo di competenza, ivi comprese le necessarie verifiche amministrative riguardanti gli immobili su di esso insistenti, è stanziata una somma pari a 10 milioni di euro. Con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al comma 675, sono stabiliti i criteri e le modalità di attribuzione a ciascun comune costiero di una quota delle risorse stanziate, determinata in funzione dell’estensione del demanio nel territorio di rispettiva competenza, vincolata alla realizzazione delle suddette attività”.



- Alla **Legge 30 dicembre 2018, n. 145** all'articolo 1, dopo il comma 684 aggiungere il seguente : "Alle attività propedeutiche all'adozione di normative, piani e programmi in materia di utilizzo del demanio marittimo, a ciascun livello di governo del territorio, è garantita la piena e sostanziale partecipazione delle associazioni maggiormente rappresentative in materia di turismo, tutela ambientale e dei consumatori mediante la costituzione di appositi tavoli di concertazione di carattere nazionale, regionale e comunale".
2. Nelle norme e modalità nel nuovo sistema di gestione degli arenili occorrerà adottare in premessa, quale **principio fondamentale e agli altri sovraordinato, la finalità della tutela della costa e delle spiagge**; l'adozione, da parte delle Amministrazioni comunali di progetti di utilizzo che prevedano la progressiva rinaturalizzazione degli arenili, la de cementificazione delle spiagge ovvero l'obbligo di impiegare in via esclusiva strutture smontabili in legno, la protezione degli habitat e della biodiversità. Per l'elaborazione dei progetti di protezione della costa dai fenomeni di erosione e di innalzamento del livello del mare, che in via di principio dovranno escludere la realizzazione di opere rigide, nello spirito delle linee guida eurocomunitarie adottate già dal Ministero dell'Ambiente, dovranno essere istituite squadre tecniche composte da esperti quali geologi, biologi, ingegneri idraulici, eccetera.

3. Tale legge deve necessariamente contenere il dogma che **il demanio marittimo è un bene pubblico** e che il suo utilizzo, se pur in concessione, deve tenere conto innanzitutto degli interessi dei cittadini, come ben canonizzato sempre dall'art.12 della Direttiva 2006/123, che, tra i criteri da tenere in considerazione, stabilisce che "la procedura di selezione dei candidati potenziali presenti garanzie di imparzialità e trasparenza" e che " gli Stati membri possono tener conto, nello stabilire le regole della procedura di selezione, di considerazioni di salute pubblica, di obiettivi di politica sociale, della salute e della sicurezza dei lavoratori dipendenti ed autonomi, della protezione dell'ambiente, della salvaguardia del patrimonio culturale".

In quest'ottica, la normativa dovrà **sancire il carattere di eccezionalità della concessione rispetto alla funzione di libera fruizione collettiva cui gli arenili sono naturalmente destinati**, escludendo la possibilità che ad essere oggetto della concessione possa essere un'area demaniale, bensì, al più, i servizi di pubblica utilità previsti su di essa.

I servizi erogabili su area demaniale, in un'ottica di sostenibilità ambientale, dovranno essere individuati per legge: noleggio ombrelloni, sdraio e lettini, piccola ristorazione, bagni pubblici, assistenza bagnanti; laddove possibile, potrà essere ammesso il servizio di noleggio natanti. L'insistenza di una concessione di servizi su un'area demaniale non potrà, in alcun modo, precludere la libera e gratuita fruizione, al pari di quanto avviene ad es. nei parchi pubblici.



4. La legge di riordino nazionale dovrà anche garantire una **quota minima di spiagge libere**, da quantificare e individuare, secondo criteri nazionali omogenei, in ciascun comune costiero. **Riteniamo che essa non debba essere inferiore al 50% del totale di arenile balneabile in ogni ambito omogeneo.** Gli enti locali territoriali (Comuni) potranno, nei loro piani urbanistici attuativi, aumentare detta percentuale a seconda delle peculiarità delle loro coste, ma non diminuirla.
5. Rispetto alle **concessioni di servizi**, e non di aree demaniali come specificato al punto 3), dovranno valere i seguenti criteri:
 - a. **la durata massima delle concessioni non deve eccedere i 5 anni;**
 - b. **dovrà essere istituito il divieto di partecipare a gare per più di una concessione nello stesso Comune;**
 - c. **si dovranno prevedere meccanismi normativi che impediscano, nel corso della durata delle concessioni, il mercimonio dei beni demaniali e il monopolio in capo a più soggetti, persone fisiche e/o giuridiche**, in quanto la “guida” deve sempre essere la finalizzazione al pubblico interesse del bene demaniale. Quindi nessuna tipologia di sub-concessioni, affidi o altri meccanismi di passaggio tra concessionario e terzi pena la decadenza immediata del titolo conces-

sorio. Dovrà essere istituito il **divieto di trasferire in tutto o in parte quote della società (di persone o di capitali) assegnataria della concessione** senza il consenso preventivo dell'Amministrazione concedente;

- d. dovranno essere anche forniti dei **prezzi calmierati dei servizi di spiaggia** con la consapevolezza che essi potranno variare da Regione a Regione (da Comune a Comune) in quanto la fruizione delle spiagge deve essere un servizio pubblico universale, e per questo omogeneo su tutto il territorio nazionale.

- 6. Il concessionario che si aggiudica la gara ad evidenza pubblica dovrà attenersi alle esatte disposizioni contenute nei PUA/PUAD/PUD del Comune interessato o, comunque, dal singolo atto concessorio, ovvero prendere in gestione gli eventuali manufatti/pertinenze demaniali presenti sugli arenili, senza apportarvi modifiche e senza effettuare investimenti di sorta (con eventuale accensione di mutui/ipoteche), ed eroga i servizi previsti dal Comune. Eventuali lavori di manutenzione ordinaria o straordinaria dovranno essere espressamente autorizzati dall'Amministrazione concedente.

- 7. Il servizio di salvamento dovrà essere sottratto alle logiche corporative delle associazioni dei balneari e ricondotto nell'alveo delle pubbliche amministrazioni quale pubblico servizio. Il comparto dei lavoratori spiaggia dovrà essere



disciplinato riconoscendo le giuste tutele ai prestatore di lavoro con un salario minimo adeguato ai contratti previsti dagli ordinamenti in vigore.

8. I criteri concessori dovranno premiare la sostenibilità ambientale “forte” degli stabilimenti balneari. A tal punto è necessario confermare come elemento non negoziabile nelle trattative politiche l’art. 49 del Codice della Navigazione, ai sensi del quale tutte le opere di non facile rimozione, che insistono sul demanio marittimo, devono essere immediatamente incamerate e divenire patrimonio dello Stato. Fondamentale sarà la cooperazione tra Guardia Costiera, Agenzia del Demanio ed enti locali.

9. Il concessionario uscente, alla scadenza del termine previsto (anche quelli il cui termine è stato fissato al 31.12.2023), dovrà quindi riconsegnare le opere/manufatti ricadenti sulla spiaggia, **fatta salva la facoltà dell’Amministrazione concedente di richiedere la messa in pristino stato** (art. 49 del Codice della Navigazione), ovvero la rimozione a cura del concessionario uscente non solo delle opere prive di titolo edilizio valido, ma anche delle opere non ritenute di pubblico interesse o con negativo impatto sull’ambiente o sul paesaggio. Laddove la porzione di demanio marittimo già oggetto di concessione dovesse risultare, nella pianificazione comunale, destinata alla quota di libera fruizione, dovranno essere rimosse a cura del concessionario uscente tutte le opere di facile e difficile rimozione, ad eccezione di quelle ritenute strettamente necessarie (ad esempio chiosco bar/

servizi igienici) da parte dell'Amministrazione concedente.

10. Tale normativa dovrà rivedere i criteri di determinazione dei canoni concessori, che dovranno rispettare il valore reale del bene oggetto di concessione e questa attribuzione dovrà necessariamente essere concertata con gli enti politici territoriali, regionale e comunali. È necessario stabilire a livello nazionale il principio, modulabile anch'esso con le varie aliquote regionali, che gli Enti Locali concedenti sono onerati del maggior sforzo logistico, pianificatorio e finanziario nella gestione delle concessioni e questo dato, di fatto, deve trovare riconoscimento in un corposo aumento delle entrate erariali devolute a tali Enti, rispetto a quello odierno, anche in prospettiva di altri servizi pubblici, che dovranno essere ricondotti, come quelli di salvamento, alla loro competenza.

11. Al concessionario uscente non dovrà essere corrisposto alcun indennizzo per legittimo affidamento, in particolare sulla proroga al 2033, né sarà dovuto alcun corrispettivo dal concessionario subentrante legato al cd. "valore d'impresa". Per quanto riguarda il legittimo affidamento funzionale ad ammortizzare gli investimenti, "gli Stati membri possono tener conto, nello stabilire le regole della procedura di selezione, di considerazioni legate a motivi imperativi d'interesse generale", precisando però che si possa tenere conto di tali considerazioni "solo al momento di stabilire le regole della procedura di selezione dei candidati potenziali" e



che, comunque, è necessario al riguardo “una valutazione caso per caso, che consenta di dimostrare che il titolare dell’autorizzazione poteva legittimamente aspettarsi il rinnovo della propria autorizzazione e ha effettuato i relativi investimenti” (Sentenza Promoimpresa Corte Giustizia 14.07.2016). Quindi nessuna “buonuscita” generalizzata agli eventuali concessionari uscenti e indennizzo solo ove ne ricorrano i presupposti.

La giurisprudenza italiana (Consiglio di Stato n. 7874 del 2019), applicando nelle sue pronunce tale principio, ha stabilito la linea di demarcazione tra la buona e mala fede (e quindi tra il legittimo e non legittimo affidamento) alla data del 26 marzo 2010, quando con Decreto Legislativo n. 59 è stata recepita la Direttiva Bolkestein nel nostro ordinamento, lo stesso periodo della prima proroga al 31.12.2015.

Da quel momento in avanti siamo entrati in regime di “affidamento non tutelabile” per tutti gli investimenti. Il “valore commerciale dell’impresa balneare” o rientra in questi parametri dell’indennizzo euro-orientato definito con precisione dall’Adunanza Plenaria, oppure rimane in contrasto con il diritto UE e, quindi, non può avere il diritto di cittadinanza nel nostro ordinamento. Al concessionario uscente non verrà assegnato alcun titolo/punteggio preferenziale in sede di procedura di gara ad evidenza pubblica, né tantomeno titoli/punteggi che dovessero far riferimento alla “esperienza acquisita” o al “*know-how*”. Nel conferimento o nel rinnovo delle concessioni, devono essere escluse ipotesi di preferenza “automatica” per i gestori uscenti.

Inoltre, il concessionario uscente che durante il proprio esercizio abbia commesso comportamenti rispondenti ai requisiti previsti dall'art.47 del Codice della Navigazione per la decadenza della concessione, deve essere escluso dalle procedure di gara per l'assegnazione di nuove concessioni, fatta salva la facoltà di dimostrare in sede giudiziaria la propria estraneità ai fatti.





Volontaria del CoNaMaL manifesta in spiaggia



AMBIENTE & EROSIONE

La storia

Il fenomeno dell'erosione delle spiagge del litorale laziale, e di Ostia in particolare, è stato ed è oggetto di numerosi studi ingegneristici e scientifici, dai quali emerge come costante che la causa principale dell'erosione è di natura principalmente antropica, cioè causata dall'intervento dell'uomo sull'ambiente.

“Nel 1951 entra in funzione l'impianto idroelettrico di Castel Giubileo, privo di conca di navigazione, costruito dall'ACEA con il beneplacito del Comune di Roma, malgrado fossero note le gravi conseguenze sull'ambiente costiero determinate dal drastico intercettamento del “trasporto solido di fondo”: oltre l'80% secondo una valutazione dell'Ufficio speciale del Genio Civile per il Tevere. Da parte delle autorità preposte non si è mai manifestata la volontà di monitorare, con rigore scientifico, quantità e qualità granulometriche degli apporti solidi del Tevere verso la foce, dopo la costruzione dello sbarramento di Castel Giubileo.

I dati che sarebbero emersi avrebbero suggerito tempestivi ed adeguati accorgimenti volti a scongiurare la distruzione delle spiagge ed, inoltre, si sarebbe riconosciuta l'inammissibilità del copioso rilascio di licenze per l'estrazione di sabbia dai fiume. Oltretutto, l'attività estrattiva per lunghi anni fu esercitata in modo incontrollato, fino a quando un provvidenziale intervento dell'autorità giudiziaria (PM

Davide lori) pose fine alla rapina d'inerti. Per le ragioni sommariamente esposte, mentre nel passato l'erosione marina era largamente compensata dagli apporti alluvionali, al punto da determinare un costante protendimento della spiaggia, oggi ha preso il sopravvento con effetti distruttivi ben visibili dall'arretramento della linea di spiaggia e in modo occulto, ma ancor più insidioso, erodendo la spiaggia sommersa. Da una valutazione comparativa di massima, fra le quote batimetriche del 1950 e quelle dei 1981 risulterebbe che la sabbia asportata dall'erosione marina supera i 50.000.000 di metri cubi nel tratto compreso fra Capocotta e Focene. Del resto, basta osservare lo sprofondamento dell'area di sedimentazione della foce della Fiumara: là dove il battente d'acqua era generalmente di 2 metri, oggi misura 10/8 metri! Di conseguenza, per effetto del progressivo abbassamento dei fondali, viene a mancare quel naturale baluardo frangiflutti costituito dalla spiaggia sommersa che, dalla battigia verso il largo, dovrebbe costituire un piano inclinato, in leggera pendenza (circa 1,50 %) sul quale, gradualmente, il moto ondoso frange dissipando la sua energia che invece, oggi, è in grado di abbattersi sulla costa con tutta la sua violenza, specie in corrispondenza della cuspideltizia. La progressiva distruzione delle spiagge del litorale romano è tutta di "squisita" origine antropica. Oggetto di numerosi studi e gratificanti consulenze, forse troppe. Quasi una telenovela, dove si sostiene tutto ed il contrario di tutto. Superando notevoli resistenze, le tecniche di "ripascimento" hanno finalmente fatto la loro apparizione sui nostri lidi, già nel 1989, con un ritardo di circa 30 anni. Siamo tuttavia ancora lontani

dall'adozione di metodologie adeguate alle nostre esigenze, le quali devono farsi carico del restauro dell'ecosistema fluvio-marittimo, ma anche della corretta gestione dell'ambiente fluviale e costiero. Pertanto, si deve riaffermare l'importanza dell'uso leggero della spiaggia unitamente al salpamento di qualsiasi opera in fregio alla spiaggia medesima, per scongiurare situazioni estremamente pericolose per il fenomeno di riflusso del moto ondoso. Giova ricordare a tale proposito che, nel 1936, la costruzione di una scogliera aderente presso la Fiumara Grande produsse un immediato arretramento della spiaggia di Nuova Ostia, di circa 30 metri.

Ne consegue che le recenti proposte riguardanti la portualità di Fregene, Ostia, Pratica di Mare ed Ardea, saranno certamente causa di un'erosione catastrofica, di tale intensità, da accelerare il processo di distruzione di tutte le spiagge del nostro litorale”.

Così scriveva il 22.3.1999 G. Marcello Patricolo, Presidente del Comitato per la Difesa e lo Sviluppo del Litorale.

Nonostante tutte queste severe controindicazioni per l'equilibrio geomorfologico del litorale, basate su solide argomentazioni e dati scientifici, che sottolineano, in particolare, come le opere portuali a mare e le foci armate risultino diventare vere e proprie “trappole sedimentarie”²⁵, la progettualità del Porto Turistico di Ostia diventa negli anni a seguire una priorità politica (vedasi l'Accordo di Programma stipulato per la realizzazione dell'intervento denominato “Porto di Roma”, in data 26.07.2000, tra la Regione Lazio, il Comune di Roma, le Soprintendenze di Ostia e dei BB.AA. di Roma del Mini-

stero BB.CC.AA. e la Direzione Centrale del Demanio del Ministero delle Finanze).

“La costruzione del Porto Turistico di Roma e dei moli, altresì, crea una duplice azione di congelamento di un tratto di spiaggia e ostacolo alla normale direzione delle correnti marine e del nastro trasportatore lungo riva che sposta i sedimenti dalla foce verso sud. Ciò che viene deposto sopraflutto viene sottratto al bilancio dell’intera unità e di contro le zone sottoflutto sono soggette a forte erosione e all’approfondimento del fondale marino.

Al Porto Turistico di Roma si aggiunge il problema di insabbiamento e l’ostacolo indotto al flusso delle correnti innesca processi erosivi nell’area attigua di Ostia Ponente. Il canale dei pescatori con la sua foce armata soffre in particolar modo di questo meccanismo tanto da creare il problema ex novo di insabbiamento della foce, che impedisce alle imbarcazioni di pescherecci l’uscita a mare, con ripercussioni pesantissime sull’economia locale. Annualmente vengono dragati circa 15.000 metri cubi dal Porto Turistico e 35.000 metri cubi dal canale dei pescatori²⁶”.

Sul Porto Turistico, rivelatosi soprattutto una ghiotta opportunità di business, graverà anche una pesante vicenda giudiziaria, i cui esiti hanno messo ulteriormente allo scoperto una sorta di spartizione tra “famiglie” degli affari più redditizi sul litorale²⁷.

Dopo i ripascimenti e la costruzione di barriere e pennelli di vario tipo, il problema dell’erosione non si è risolto. Vi sono iniziative istituzionali locali come quella adottata per il dragaggio del Canale dei Pescatori (e il successivo riporto della sabbia di risulta a Levante), o come il dragaggio dell’ingresso

del Porto Turistico (con il riporto della sabbia sulla spiaggia libera adiacente), ma manca ancora, dopo tanti anni, un progetto unitario, definitivo e condiviso che abbia come obiettivo chiaro la difesa complessiva della costa e non solo delle strutture che nei decenni hanno occupato gran parte degli arenili.

Un'analisi del fenomeno a cura della Dott.ssa Ilaria Falconi²⁸

L'erosione della costa è il risultato diretto ed indiretto delle alterazioni del ciclo dei sedimenti determinate da cause naturali ed antropiche.

I fattori naturali, causa d'erosione, hanno un ruolo significativamente predominante, specialmente nel lungo periodo, e quelli più influenti sono i venti e le tempeste, le correnti in prossimità delle spiagge, l'innalzamento del livello del mare, la subsidenza del suolo e l'apporto liquido e solido dei fiumi al mare. Tuttavia nel litorale romano e, in particolare, ad Ostia l'erosione è determinata principalmente dall'intervento dell'uomo sull'ambiente.

Infatti i fattori antropici includono: l'utilizzazione della fascia costiera con la realizzazione di infrastrutture ed opere per insediamenti abitativi, industriali e ricreativi; l'uso del suolo e l'alterazione della vegetazione; l'estrazione di acqua dal sottosuolo; la pulizia della spiaggia con mezzi meccanici o pesanti; lo scalzamento e la distruzione della duna; la regimentazione dei corsi d'acqua, sia per la difesa del suolo che per il prelievo della stessa risorsa idrica per uso potabile, irriguo ed industriale e l'estrazione di inerti dai fiumi da utilizzare nelle costruzioni.

Le azioni antropiche destabilizzano i complicati e

delicati equilibri che presiedono alla costituzione delle spiagge ed alla loro evoluzione. Nel dettaglio tali fattori includono:

- l'intensa antropizzazione delle coste a causa della costruzione di porti, abitazioni, strutture ed infrastrutture. In particolare, la costruzione di porti e moli determina la duplice azione di congelamento del tratto di spiaggia interessato e di ostacolo alla normale direzione delle correnti marine e del nastro trasportatore lungo riva che sposta i sedimenti dalla foce.
- Infatti, tutto ciò che viene deposto sopraflutto viene sottratto al bilancio dell'intera unità e di conseguenza le zone sottoflutto sono soggette a forte erosione e all'approfondimento del fondale marino. L'erosione delle spiagge è frequentemente associata alla demolizione delle dune costiere per la progettazione e realizzazione di infrastrutture.
- Le dune sono un capiente serbatoio in grado di rifornire di sabbia i tratti di costa durante le fasi erosive ed hanno la funzione di assorbimento dell'energia delle mareggiate. Esse, pertanto, rappresentano una vera e propria opera di difesa naturale. La loro formazione è il risultato diretto e normale dei processi costieri quando il litorale è in equilibrio o in avanzamento, mentre è assai difficile, se non improbabile, che le dune si sviluppino quando la costa è in erosione.
- Occorre, quindi, conservare la struttura della duna anche e soprattutto nelle sue parti meno appariscenti ma più esposte, come ad esempio la zona

erbacea (caratterizzata da vegetazione colonizzatrice, in genere l'*Ammophila arenaria*), che fissa le sabbie, e quella cespugliosa retrostante (caratterizzata da vegetazione schermante, come il ginepro);

- l'impoverimento dell'apporto di materiale solido dei fiumi: all'apporto sedimentario da parte del Tevere si deve principalmente la formazione delle numerose spiagge site lungo le ali dell'apparato. Quelle poste a nord della foce sono collegate più direttamente, rispetto a quelle situate a sud, agli apporti sedimentologici del fiume. Detto fattore è poi all'origine dei differenti trend erosivi tra i due tratti. Infatti le correnti provenienti da sud - est deviano verso nord il pennacchio del Tevere innescando così la sovralimentazione del settore a nord.
- Il trasporto solido del Tevere, quindi, rappresenta il fattore principale determinante l'evoluzione morfologica dell'alveo e delle spiagge limitrofe alla foce.
- Nel dettaglio, nella cuspidale fociva del Tevere, il trasporto solido è divergente in quanto nella zona situata a nord è diretto da sud verso nord, mentre nella zona situata a sud è diretto da nord verso sud.
- Il trasporto solido potenziale risultante è diretto da sud verso nord e rappresenta la causa principale della tendenza evolutiva che interessa il litorale.
- All'interno della città di Roma, il trasporto solido del Tevere si verifica in massima parte in sospensione ed in misura trascurabile al fondo, per cui il valore del trasporto torbido annuo può essere



assimilato al valore totale del trasporto solido ed è concentrato in quei giorni dell'anno in cui si verificano i fenomeni di piena. Su scala annuale, pertanto, il trasporto torbido si concentra esclusivamente nei giorni in cui la portata media giornaliera supera il valore soglia di 340 - 360 m³/s.

- Il trasporto solido registrato nel 1970 si attestava attorno ai 137 m³/km² (fonte: Ministero dei Lavori Pubblici - Servizio Idrografico) e tale apporto ha consentito negli anni l'accrescimento della piana deltizia.
- I dati ricavati dalla Stazione Idrometrica di Roma - Ripetta evidenziano tuttavia la progressiva riduzione del trasporto torbido annuo nel periodo dal 1873 - 1879 fino ai giorni nostri causato da fattori naturali ed antropici.
- Infatti, nel corso degli ultimi cento anni, a carico del Tevere si sono succeduti diversi interventi antropici, i cui effetti si sono talvolta sommati ed hanno determinato esiti spesso non previsti, per la cui soluzione si sono resi necessari nuovi interventi.
- Tra gli interventi antropici si annoverano: la costruzione dei muraglioni nel tratto tra Ponte Margherita e Ponte Palatino per la difesa della città dalle piene; l'arginatura, realizzata nel 1930, del tratto vallivo del Tevere da Roma al mare per proteggere i terreni bonificati dalle esondazioni e per restringere l'alveo di magra per la navigazione; il banchinamento del tratto urbano delle arginature al fine di salvaguardare la stabilità dei muraglioni minacciata dall'approfondimento dell'alveo, causato dall'erosione del fondo, conse-

guenza della citata arginatura; i prelievi in alveo di ingenti quantità di materiale inerte avvenuti, specialmente, negli anni Sessanta; la costruzione di sette soglie da Ponte Milvio fino al porto di San Paolo per contrastare l'approfondimento dell'alveo; la costruzione da parte dell'Agenzia Nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile (ENEA) di cinque impianti idroelettrici sull'asta principale del fiume, nel medio e basso corso, che svolgono una funzione di diminuzione del trasporto solido, a causa della riduzione della pendenza che tali impianti generano a monte nel caso delle traverse di Castel Giubileo, Nazzano e Ponte Felice e per la presenza dei serbatoi nel caso delle dighe di Corbara, Alviano e Montedoglio;

- i lavori di manutenzione eseguiti sulle spiagge: gli interventi effettuati con mezzi meccanici che giungono in profondità incrementano l'erosione costiera delle spiagge sabbiose in quanto provocano la rottura degli aggregati di sabbia libera e delle singole particelle di sedimento.
- Tali particelle, trasportate dal vento, vengono disperse e non si accumulano più sulla spiaggia a meno che non siano trattenute dalla vegetazione, dai tronchi, dalle barriere frangivento e, ove possibile, dalla presenza della vegetazione sulle dune. Inoltre, l'uso di detti mezzi meccanici determina l'alterazione del naturale profilo morfologico della spiaggia, rendendola più vulnerabile alle mareggiate, la variazione dei caratteri morfologico-topografici e l'usura della spiaggia stessa tale da modificarne la granulometria.



- Infine l'utilizzo degli stessi mezzi meccanici potrebbe determinare la torbidità delle acque prossime alla battigia in quanto, in un'area soggetta alle onde di risacca, il rimescolamento dei sedimenti, dei rifiuti e della sostanza organica liberata dai residui (quali resti di vegetali o di bivalvi) determina la formazione di schiuma;
- la rimozione dei materiali spiaggiati: i materiali accumulati sulle spiagge come, ad esempio, la Posidonia oceanica, i tronchi, i pezzetti di legno, le canne, il materiale sminuzzato e le conchiglie rappresentano un importante elemento di ripascimento naturale dell'arenile ed esercitano un'azione di sostegno per la sabbia in quanto ostacolano l'erosione eolica e marina.
- Sarebbe auspicabile, quindi, la non rimozione di tali materiali durante i mesi autunnali - invernali in quanto essi garantiscono la resilienza della spiaggia durante le mareggiate.
- Gli arenili andrebbero puliti solamente dai veri rifiuti di origine antropica quali oggetti in plastica, copertoni, polistirolo, materiale di risulta proveniente dalle strutture presenti in loco, eccetera;
- l'attività edilizia sul demanio marittimo in concessione: si rileva la necessità, specialmente per il tratto di Ostia Levante, di mantenere una sufficiente resilienza della spiaggia, così come richiesto da tutte le indicazioni europee, tra cui il Protocollo di Gestione Integrata della Zona Costiera (GIZC).

- Si osserva che la superficie della spiaggia occupata dalle strutture balneari non amovibili espone i litorali ad una elevata sensibilità alle naturali fluttuazioni della linea di riva e contribuisce a diminuire il margine di sicurezza da danni da mareggiata e di conseguenza l'effetto dei ripascimenti morbidi effettuati durante l'anno;
- gli stessi interventi di difesa: in fase di pianificazione e progettazione di un'opera di difesa costiera, sarebbe necessario tenere conto non solo dell'efficacia della stessa opera nel contrastare l'erosione, ma anche degli effetti che la sua presenza può generare sull'ambiente emerso e sommerso circostante. Qualunque manufatto realizzato a mare costituisce un ostacolo al libero propagarsi delle correnti e delle onde e pertanto interagisce con esse, dando luogo ad effetti di vario genere che possono produrre conseguenze anche a grandi distanze aggravando i fenomeni erosivi in atto o addirittura innescandone di nuovi sulle rive adiacenti non protette (ad esempio la posa in opera delle strutture di difesa costiera distaccate emergenti in corrispondenza della foce del Tevere ha spostato l'erosione verso le spiagge limitrofe, soprattutto verso la costa compresa tra il Pontile della Vittoria ed il Canale dei Pescatori ad Ostia, ovvero la messa in opera a Focene di 17 pennelli trasversali connessi a barriere distaccate, più o meno sommerse, ha innescato fenomeni erosivi a Fregene, sito che fino ad allora aveva sempre beneficiato degli apporti solidi provenienti dallo smantellamento dei tratti di costa sopraflutto).
- Le opere di difesa, quindi, devono essere conformate in modo che i liberi movimenti delle acque



possano superare l'opera e proseguire oltre, sia pure modificati e ridotti.

- Nello studio delle opere di difesa da realizzare non si dovrebbe analizzare solamente il breve tratto di linea di riva in erosione da tutelare ma bisognerebbe considerare l'unità fisiografica in cui tale segmento di costa è incluso poiché il bilancio sedimentario delle spiagge, ovvero il bilancio tra apporti e perdite di sedimento, si riferisce all'intera unità fisiografica (UF) di riferimento per la quale pertanto occorre effettuare lo studio della dinamica dei sedimenti.
- Infatti i sedimenti fluviali che costituiscono la costa presentano movimenti confinati all'interno dei limiti dell'unità stessa e gli scambi di sedimenti tra le UF adiacenti sono da considerarsi nulli. L'unità fisiografica, infatti, può essere definita come quel tratto di costa in sostanziale equilibrio interno che non ha scambi di sedimenti con i tratti limitrofi. In un'unità fisiografica i flussi longitudinali in entrata ed in uscita, generalmente, si compensano.
- Qualsiasi elemento realizzato lungo la costa, quindi, è in grado di interferire con tale flusso: la presenza di un molo o di un pennello o di un'opera di difesa rigida costituisce una barriera in grado di intercettare i sedimenti con conseguente accumulo di sedimenti sopraflutto ed erosione sottoflutto. Gli interventi di difesa realizzati in un luogo causano effetti sull'intera unità fisiografica di cui esso fa parte e sulle varie sub unità fisiografiche di cui la prima è costituita.

- Da ultimo, ma di considerevole rilevanza, va sottolineato che la morfologia costiera deve essere monitorata con continuità studiando il comportamento delle correnti litoranee di fondo ed includendo tali correnti nella modellistica.
- Attualmente, infatti, i modelli fisici e matematici che sottendono frequentemente alla progettazione delle opere di difesa della costa non considerano in modo efficace e completo il trasporto di fondo delle sabbie.
- La modellistica numerica rappresenta fenomeni complessi inerenti alla dinamica costiera approssimando eventi quadridimensionali con quelli bidimensionali o monodimensionali e, conseguentemente, non analizzando la profondità ovvero l'elemento "Z" inerente al trasporto della sabbia.
- L'intervento di messa in posa dei pennelli a T, parzialmente sommersi tra lo stabilimento Pinetina e lo stabilimento Gambrinus, ad Ostia Levante, effettuato nel 2021, non risolverà il problema dell'erosione costiera, ma potrebbe addirittura accelerarne il processo.



Ad Ostia Ponente sono stati messi a dimora cinque nuovi pennelli a T trasversali alla linea di costa e realizzati in scogli sommersi. Tali opere sono state posizionate tra lo stabilimento La Conchiglia e l'ex Ufficio Tecnico; fra il chiosco Bahia e lo stabilimento Arcobaleno; davanti allo stabilimento Vittoria; tra lo stabilimento Village e la spiaggia libera ex Faber Beach; e, infine, tra lo stabilimento Anema e Core e il Piazzale Scipione l'Africano.



Regione Lazio - Progetto esecutivo lavori protezione stabilimento Nuova Pineta - Pinetina

Tali interventi rappresentano una soluzione palliativa e inefficace, già adottata frequentemente in passato, che, oltre ad essere economicamente costosa, non risolve il problema, ma può innescare processi di erosione sull'ambiente emerso e sommerso circostante. Infatti, a seguito degli interventi per la zona di Levante, si potrebbero determinare impatti dannosi per l'ecosistema dunale presente sulla spiaggia di Capocotta, su quella della Tenuta Presidenziale di Castel Porziano e nell'Area Marina Protetta Secche di Tor Paterno, tutte aree di grande pregio a livello naturalistico. L'esperienza ha dimostrato che gli interventi di difesa costiera con opere

strutturali come i pennelli hanno un'efficacia modesta nel contrastare l'erosione.

Nel dettaglio gli effetti che i pennelli possono produrre sulla dinamica costiera locale dipendono dalle caratteristiche geometriche e dal loro orientamento rispetto alla direzione media del moto ondoso. In particolare: l'interruzione o la discontinuità del trasporto solido litoraneo con trasferimento del fenomeno dell'erosione sottoflutto; la formazione di protendimenti nella zona sovraflutto e di arretramenti più o meno marcati nella zona sottoflutto (*downdrift*); la deformazione della linea di riva, che tende a orientarsi ortogonalmente alla direzione media del moto ondoso sottocosta; la modificazione del profilo di spiaggia sopraflutto, che tende a divenire sempre più ripido in prossimità della struttura per l'accumulo di detriti grossolani e del profilo di spiaggia sottoflutto in funzione dell'entità delle variazioni della granulometria dei sedimenti presenti e la formazione di correnti di ritorno (*rip currents*), aderenti al pennello e/o tra un pennello e l'altro, che possono compromettere la stabilità dell'opera e deviare le correnti litoranee, talora con perdite localizzate dei sedimenti trasportati verso il largo.

L'erosione costiera ha raggiunto in molti tratti livelli di grave dissesto e, considerata la rapida evoluzione dei fenomeni di arretramento delle spiagge degli ultimi anni, le prospettive future sono molto preoccupanti. Si ritiene pertanto utile e d'interesse proporre qui di seguito taluni principi e considerazioni di carattere generale di cui dovrebbero tener conto le istituzioni, gli amministratori pubblici e privati, i tecnici e tutti i soggetti coinvolti nell'assumere le decisioni in materia.

- Il maltempo e le onde non rappresentano la causa effettiva dell'erosione costiera e dell'insabbiamento dei porti.
- L'ambiente costiero è un sistema aperto e dinamico e, conseguentemente, la morfologia costiera va monitorata con continuità, studiando il comportamento della corrente litoranea di fondo ed includendo tali correnti nella modellistica di progetto.
- La difesa dei litorali va inserita all'interno di un contesto d'azione integrato a medio - lungo termine, in cui devono essere considerati gli effetti indiretti, che riducono la resilienza delle spiagge, e quelli diretti causati dall'erosione costiera e dai cambiamenti climatici.
- Pertanto occorre effettuare uno studio preliminare completo, che includa l'analisi del bilancio sedimentario all'interno dell'unità fisiografica, la dinamica costiera, la natura geomorfologica e idrologica dell'area, l'inquadramento fitoclimatico e gli effetti determinati dai fattori antropici presenti nell'area.
- Nello studio delle opere di difesa da realizzare non si dovrebbe analizzare soltanto il breve tratto di linea di riva in erosione da tutelare, ma bisognerebbe considerare l'unità fisiografica in cui tale segmento di costa è incluso, poiché il bilancio sedimentario delle spiagge, ovvero il bilancio tra apporti e perdite di sedimento, si riferisce all'intera unità fisiografica (UF) di riferimento, per la quale, pertanto, è necessario effettuare lo studio della dinamica dei sedimenti.

- L'unità fisiografica può essere definita come quel tratto di costa in sostanziale equilibrio interno che non ha scambi di sedimenti con i tratti limitrofi. In un'unità fisiografica i flussi longitudinali in entrata ed in uscita, generalmente, si compensano. Qualsiasi struttura realizzata lungo la costa, quindi, è in grado di interferire con tale flusso: la presenza di un molo o di un pennello o di un'opera di difesa rigida costituisce una barriera in grado di intercettare i sedimenti con conseguente accumulo degli stessi sedimenti sopraflutto ed erosione sottoflutto.
- Gli interventi di difesa realizzati in un luogo, quindi, causano effetti sull'intera unità fisiografica in cui essi ricadono e sulle varie sub unità fisiografiche di cui la prima è costituita.
- Gli interventi di difesa devono essere integrati in un piano che deve includere criteri di sviluppo sostenibile e tutela ambientale in quanto la conservazione dei litorali sabbiosi ben sviluppati e il contrasto all'erosione costiera rappresentano, in genere, una strategia di difesa e di riduzione del rischio di inondazione dei territori costieri.
- Qualsiasi opera di difesa costruita sugli arenili o sommersa, in qualunque punto essa si trovi e indipendentemente dal tipo adottato, rappresenta sempre un ostacolo al libero movimento delle acque marine lungo il litorale, sia che tale movimento si manifesti sotto forma di corrente sia che esso sia dovuto al moto ondoso. Le opere di difesa, quindi, devono essere conformate in modo che i suddetti movimenti delle acque possano su-

perare l'opera e proseguire oltre, sia pure modificati e ridotti.

- Nella progettazione di un'opera di difesa occorre tenere nella debita considerazione e valutare opportunamente le caratteristiche dei movimenti migratori dei materiali litici, con attenzione al senso nel quale in prevalenza tali movimenti si verificano; la posizione, rispetto all'opera da costruire, delle fonti di rifornimento dei materiali consistenti prevalentemente nelle conoidi situate alle foci dei fiumi; la ripartizione di essi lungo gli arenili dovuta alle caratteristiche del litorale nonché ai movimenti delle acque marine in prossimità del litorale stesso; la composizione granulometrica dei materiali e la quantità degli stessi che mediamente persistono nella zona.
- Occorre pertanto evitare di contrastare eccessivamente i movimenti naturali delle acque marine, cercando di assecondarli il più possibile; favorire la normale tendenza del mare al ripascimento, nel senso di non impedire del tutto l'azione di trascinamento dei materiali sciolti lungo l'arenile ad opera delle correnti di riva e non ostacolare il raggiungimento dell'arenile stesso da parte dei materiali sciolti, nella zona dei frangenti, dal moto ondoso e da questo trascinati in sospensione verso la riva.
- Occorre valutare l'opportunità o meno di prevedere l'esecuzione delle opere di difesa in un'unica fase oppure in più soluzioni in relazione sia alla tendenza dell'opera a modificare i processi naturali che si attuano nella zona di arenile interes-

sata sia dall'entità degli interventi da realizzare. L'entità e la tipologia dell'opera non deve essere subordinata esclusivamente al fattore economico.

- Sarebbe auspicabile la rimozione o la riprogettazione delle strutture rigide esistenti sull'arenile. Si riterrebbe, altresì, opportuno evitare di progettare o realizzare nuove opere di difesa rigide, come indicato nelle "Linee Guida per la Difesa della Costa dai fenomeni di Erosione e dagli effetti dei Cambiamenti climatici" scaturite dal Tavolo Nazionale sull'Erosione Costiera MATTM-Regioni con il coordinamento tecnico dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA). Inoltre, sarebbe opportuno privilegiare interventi basati sulle NBS (*nature-based solutions*) rispetto a quelli tradizionali e strutturali di difesa delle coste.
- Occorre privilegiare interventi di salvaguardia delle coste omogenei sul territorio nazionale al fine di tutelare gli arenili ed evitare possibili azioni e misure in contrapposizione o in sovrapposizione. Sarebbe, quindi, opportuno prevedere un coordinamento nazionale per la pianificazione in materia di difesa della costa dall'erosione.
- Occorrerebbe anche introdurre il divieto di operare ampliamenti, anche stagionali, della superficie dell'arenile verso il mare abbassando la quota esistente o la stabilità della spiaggia e quello di asportazione dei materiali spiaggiati, specialmente nel periodo autunnale-invernale, in modo che possano esercitare funzioni di contrasto all'azione del mare e del vento nonché di trappola per i sedimenti.

- Occorrerebbe redigere il Codice di buone pratiche per la pulizia degli arenili e adoperare veicoli di pulizia della spiaggia innovativi, a controllo remoto e a propulsione solare in grado di ridurre al minimo sino quasi ad annullare qualsiasi impatto sul sistema spiaggia. Tali veicoli non determinano l'usura e la compattazione della spiaggia, bensì tutelano l'integrità funzionale dei sistemi mobili costieri adibiti ad uso turistico.
- Occorrerebbe, infine, introdurre una fascia di rispetto in zona costiera che ne garantisca la tutela attiva per contrastare la sempre crescente domanda di trasformazione del suolo.

Sintesi degli interventi

Dal 1997 la Regione Lazio è intervenuta sul litorale di Ostia con numerosi lavori, i più rilevanti dei quali sono riassunti nella tabella seguente (sono esclusi alcuni eseguiti con procedura di "somma urgenza" e vari dragaggi dal Canale Pescatori e dal Porto turistico). Non è stata considerata la ricostruzione di Ostia Centro (1990) con ripascimento da cave di terra di circa 1,3 milioni di metri cubi e la realizzazione della scogliera sommersa. Nel periodo 1997-2012, da quando la Regione Lazio è subentrata in termini di competenza nella difesa delle coste del Lido di Ostia, sono stati spesi circa 31 milioni di euro per lavori di cui 28 milioni di ripascimento (ricostruzione e manutenzione) e circa 3 milioni di euro la manutenzione delle infrastrutture rigide. In totale si stima che sul litorale di Roma siano stati spesi circa 50 milioni di euro dal 1990 al 2015 (dati dell'Osservatorio sull'Erosione Costiera²⁹), cui van-

no aggiunti almeno altri 6 milioni di euro con gli ultimi interventi del 2019/2022.

INTERVENTI DI DIFESA DELLA COSTA DAL 1997 AL 2022					
N°	Tratto di litorale	Lavori	Volume (m3) Ripascimento	Importo lavori	Anno
1	Ostia Ponente	Ripascimento ricostruttivo. Lavori di ripascimento con sabbia di cava terrestre e rifacimento scogliere e pennelli	220.000	€ 2.584.853,36	1997
2	Ostia Ponente	Manutenzione scogliere Lavori di ripascimento con sabbia di cava terrestre per circa 100.000 m3 e rifiorimento scogliere e pennelli	100.000	€ 607.361,04	1997
3	Ostia Levante	Ripascimento ricostruttivo Ripascimento di ricostruzione della spiaggia di Ostia Levante da canale Pescatori allo stabilimento Marinella	895.000	€ 8.522.516,89	1999
4	Ostia Centro	Ripascimento manutentivo Ripascimento manutentivo con sabbia da cava terrestre e rifiorimenti pennelli. Ripascimento	50.000	€ 852.153,88	2000

Capitolo 3

5	Ostia Centro	Manutenzione scogliere Ripascimento manutentivo con sabbia da cava terrestre e rifiorimenti pennelli. Scogliere		€ 155.404,64	2000
6	Ostia Ponente	Ripascimento manutentivo Ripascimento manutentivo con sabbia da cava terrestre e rifiorimenti pennelli.	16.000	€ 176.754,88	2000
7	Ostia Ponente	Ripascimento manutentivo con sabbia prelevata da cava marina (Anzio)	100.000	€ 2.500.000,00	2003
8	Ostia Centro	Ripascimento manutentivo con sabbia prelevata da cava marina (Anzio)	300.000	€ 900.000,00	2003
9	Ostia Levante	Ripascimento manutentivo con sabbia prelevata da cava marina (Anzio)	550.000	€ 3.448.004,66	2003
10	Ostia Centro	Manutenzione scogliere Rifiorimento della scogliera soffolta	240.000	€ 850.000,00	2003
11	Ostia Levante	Ripascimento manutentivo con sabbia di cava marina di Montalto di Castro	30.000	€ 1.987.302,77	2005
12	Ostia Ponente	Ripascimento manutentivo con sabbia di cava marina di Montalto di Castro		€ 248.412,85	2005

13	Ostia Ponente	Manutenzione scogliere Lavori di somma urgenza a tutela della pubblica incolumità e dell'abitato in località Idroscalo di Ostia nel Comune di Roma		€ 189.635,60	2008
14	Ostia Ponente	Manutenzione scogliere Lavori di somma urgenza a tutela della pubblica incolumità dell'abitato di via dell'Idroscalo in località Ostia nel Comune di Roma		€ 110.716,79	2010
15	Ostia Ponente	Manutenzione scogliere Lavori di realizzazione di una scogliera a protezione dell'Idroscalo di Ostia, Comune di Roma		€ 199.000,00	2011
16	Ostia Ponente	Manutenzione scogliere Lavori di manutenzione straordinaria alle scogliere di Ostia Ponente nel Comune di Roma		€ 447.380,77	2011
17	Ostia Ponente	Manutenzione scogliere Lavori rafforzamento e potenziamento della scogliera posta a difesa dell'Idroscalo Comune di Roma		€ 727.435,07	2011
18	Ostia Levante	Ripascimento manutentivo con sabbia di cava marina I° STRALCIO	340.000	€ 6.612.661,96	2012

Capitolo 3

19	Ostia Levante	Ripascimento ricostruttivo mediante ricollocazione delle sabbie depositate sopra l'argine in destra idraulica del Canale dei Pescatori di Ostia presso la spiaggia a Levante con accesso dallo stabilimento balneare Nuova Pineta - Pinetina.		€ 90.000,00	
20	Ostia Levante	Lavori eseguiti a seguito dell'emergenza dovuta agli eventi calamitosi del 29/30 ottobre 2018 (fondi Protezione Civile)		€ 370.000,00	2020
21	Ostia Levante	Lavori DGR-74 (Opere di difesa della costa – Comune di Roma)		€ 5.138.692,71	2021
22	Ostia Centro e Ponente	Ripascimento ricostruttivo scogliere sommerse		€ 2.500.000,00 (previsione)	2022

I primi interventi di difesa dell'area marina di che trattasi hanno riguardato Ostia Ponente, ossia il tratto subito in destra idraulica del fiume Tevere, per poi ampliarsi sempre più a sud. Dagli anni Cinquanta, opere di difesa costituite da pennelli trasversali sommersi e barriere longitudinali sommerse si rinven-
gono lungo la quasi totalità del tratto di costa tra il Pontile della Vittoria ed il Canale dei Pescatori, anche se in alcuni punti non in modo omogeneo. Oltre detto canale, immediatamente a ridosso, è presente una barriera longitudinale.

Si osserva che i pennelli ed i frangiflutti risultano efficienti nell'immediato, ma, a distanza di qualche de-

cennio, mostrano la loro inefficienza se non addirittura la loro dannosità sottoflutto.

Infatti, dopo gli anni Settanta, gli interventi di cui sopra hanno perso decisamente efficacia ed il moto ondoso sta infliggendo seri danni alle strutture balneari e, nel complesso, all'intero litorale.

Ostia Fiumicino 21 Martedì 20 Settembre 2022
www.ilmessaggero.it

Erosione, crolla l'ultima scogliera

► Ostia, fallisce il progetto dei pennelli per la salvaguardia della costa: la barriera di massi non ha retto alle mareggiate ► Situazione critica a ridosso dello storico stabilimento Kursk Dalla Regione, oltre 25 milioni di euro per i prossimi interventi

LO SCENARIO

L'ultima mareggiata "spessa" anche la cortina di protezione delle barriere poste sul tratto di mare del lungomare Amerigo Vespucci di Ostia a metri e metri di sbalzo, vengono spazzati via. Proprio nel giorno in cui, la Regione annuncia interventi per il litorale romano, alla presenza di sindaco e presidente del X Municipio. Tra questi, oltre 25 milioni di euro - del centro previsione - saranno destinati alla difesa ed al contenimento dell'erosione della costa, un progetto di risarcimento di cui è già stato avviato lo studio e la cui realizzazione saranno presentate a ottobre. Ma, intanto, i danni del maltempo sono terribili e prepotenti. Allo stabilimento Kursk, la situazione più critica. Qui, si è formato anche un dissesto, una sorta di "scalinco", a dimostrazione che il mare continua a scacciare, portando via sabbia e minacciando la struttura. È durato solo un inverno, il tempo di una stagione di mare. L'intervento dei "pennelli" programmati un anno fa e che avrebbe dovuto risolvere l'emergenza perdono.

VISANTE NORD

Un'anziana continua anche a Frangere. L'erosione è ormai di centimetri il numero uno sul mare di Frangere. Dopo ogni mareggiata, il mare, quello di Frangere, spiega tanto che le onde hanno smosso la pietra. E per la prima volta a spingere definitivamente è anche la sabbia del Villaggio dei Pescatori, a quattro chilometri di distanza dalla Villa, un luogo di villeggiatura e di balneazione. «Ce ne accorgiamo ogni giorno quando torniamo a riva», spiega Mariano Micca, seconda generazione di pescatori di Ostia, «e non si dirigono a fare interventi. Faccia arrivare a minacciare le nostre case», dice Franco Chiarillo. Un film già visto a Frangere dove l'erosione ha segnato lo stesso percorso. Il mare prima ha distrutto la duna per poi arrivare sotto le strutture e delle abitazioni.

Fabrizio Monaco
Mirko Polidano

L'erosione avanza nel tratto di lungomare Amerigo Vespucci a Ostia. A sinistra, il dissesto che si è creato sulla sabbia e i danni registrati dagli stabilimenti

Il Messaggero - Ostia Fiumicino, 20.9.2022

Nel 1988, nella zona tra il Pontile della Vittoria ed il Canale dei Pescatori (Ostia centro), fu avviata la progettazione di un innovativo intervento di ripascimento protetto da barriera longitudinale sommersa fissa, la cui realizzazione, iniziata poi nel 1990, era finalizzata a ricreare un'ampia fascia di spiaggia che avesse la capacità di difendere la costa e di riprodurre il meccanismo di protezione delle barre naturali. La sabbia scura nativa, tipica del posto, presenta un diametro caratteristico piccolo (D50 = 0.15 - 0.30 mm) ed un problema non trascurabile, al tempo, fu

determinato dalla scarsità di sabbia marina adeguata al ripascimento da effettuare.

Pertanto, fu individuata, a circa 20 km dalla foce del Tevere, una cava terrestre di sabbia gialla e breccia, dalla forma ben arrotondata, che venne utilizzata allo scopo. Il sistema di protezione costiera si estendeva per quasi 2.5 km ed era costituito da due elementi principali: la barriera sommersa ed il ripascimento di sabbia. Nel dettaglio, la barriera sommersa fu collocata parallelamente alla linea di riva, posta ad una distanza di circa 150 m ed imbasata su un fondale di circa - 4.0 metri sul livello marino medio. La scogliera fu realizzata con pietrame assortito, con peso massimo di una tonnellata, posata in opera su materiale geotessile, con una trincea di protezione al piede larga cinque metri e profonda un metro. Il materiale impiegato fu di circa 300mila metri cubi di roccia (basalto e calcare provenienti da differenti cave). La cresta della barriera è stata poi effettivamente costruita con una larghezza di venti metri ad una quota di - 1.8 metri e ha subito rapidamente cedimenti sprofondando ad una quota media da - 2.0 metri (1992) fino a - 2.3 metri (2003) sul livello marino medio. Nel successivo decennio si è registrato ancora un abbassamento medio di circa 0.5 metri ed un allargamento di alcuni metri.

In particolare la sezione di scogliera a ridosso del Pontile della Vittoria risulta la più danneggiata, infatti, già nel 1996, si è rilevata una riduzione del volume del 25%. A riguardo si evidenzia che la barriera sommersa viene sottoposta all'azione turbolenta del moto ondoso frangente.

I due principali fenomeni che, nel tempo, ne modellano la geometria sono il dislocamento dei massi esterni durante le mareggiate più intense e lo spro-

fondamento della base nel sedime sabbioso. Inoltre, il ripascimento della spiaggia allora operato consisteva nel versamento di un doppio strato di materiale di cava terrestre. Lo strato inferiore era costituito da sabbia mista a ghiaia con granulometria molto assortita compresa tra 0.08 e 120 mm. Lo strato superiore, di spessore pari a un metro, era composto da sedimento di granulometria compresa tra 0.3 e 1.3 mm. A ridosso della scogliera lo strato inferiore era risvoltato per uno spessore di cinque metri allo scopo di filtro tra il materiale fine superiore e la scogliera; la pendenza di equilibrio della spiaggia era pari al 2.5% e la sommità della berma era posta ad una quota pari a + 1.0 metri. L'avanzamento medio di progetto della linea di riva era previsto all'incirca di 60 metri.

Successivamente, nel 1998 furono versati 235mila metri cubi di sabbia, proveniente da cava terrestre, tra viale delle Repubbliche Marinare e viale del Lido, per un'estensione totale di 1.220 metri, coinvolgendo un tratto del lido di Ostia centro e realizzando un pennello lato nord - ovest al Pontile della Vittoria; nel 2000 un nuovo ripascimento di 70mila metri cubi provenienti dal dragaggio della foce del Canale dei Pescatori fu effettuato tra Piazza Magellano e lo stabilimento Belsito; nel 2003 un altro versamento di 366mila metri cubi, di provenienza sottomarina, è stato eseguito tra il Pontile della Vittoria e lo stabilimento Belsito ed infine nel 2012 è stato realizzato un ulteriore ripascimento morbido tra il Canale dei Pescatori e via Cristoforo Colombo, vanificatosi dopo appena tre mesi a seguito di una forte mareggiata. Dato che l'estensione lorda degli arenili (spiaggia calpestabile ed occupata dalle strutture degli stabi-

limenti) risultava nel 1999 (prima del ripascimento ricostruttivo) di circa 580mila metri quadrati, l'aspettativa di progetto era un'area lorda di spiaggia di circa 700mila metri quadrati.

Sulla base dei rilievi aereofotografici a disposizione, effettuati nel 1998, è stato evidenziato che l'obiettivo progettuale, cioè di avere una superficie di arenile di circa 70 ettari lordi tra il Canale dei Pescatori e lo stabilimento La Marinella, dal 1999 (anno della ricostruzione della spiaggia) al 2013, è stato raggiunto. Tuttavia, nello stesso periodo, si è assistito ad un incremento del 30% dell'area edificata per nuove strutture balneari, che ha sottratto alla spiaggia calpestabile una rilevante superficie di quella ottenuta con il ripascimento del 1999.

Inoltre, dal 2001 al 2004, specifici lavori di manutenzione hanno riguardato anche la struttura sommersa che è stata ricaricata lungo l'intero tratto, con successivi interventi, con massi naturali di peso compreso tra una e tre tonnellate, facendo raggiungere alla cresta una quota variabile tra - 0.5 metri sul livello medio marino, nel tratto di Nord Ovest, e - 1.0 metri sul livello medio marino nel tratto centrale ed a Sud Est.

Si rappresenta infine che nel 2001, nel tratto di litorale laziale compreso tra la zona sottoflutto del Canale dei Pescatori e l'area della Tenuta di Castel Porziano, in prossimità dello stabilimento Sporting Beach, è stato anche sperimentato il *Beach Management System (BMS)*. La spiaggia interessata, prima dell'installazione, era larga circa 43 m con sabbie a granulometria fine.

Il BMS di Ostia rappresenta il primo impianto italiano di drenaggio ed era costituito da tre condotte drenanti indipendenti, aventi un diametro di 160

mm, ognuna con una propria stazione di pompaggio. Nel dettaglio, il principio di funzionamento era basato su un sistema di drenaggio artificiale lungo la battigia: una condotta drenante sepolta determinava un abbassamento del livello freatico e la creazione di una zona non satura al di sotto della superficie sabbiosa. Il sito aveva subito un intervento di ripascimento nel 1999 ed il prototipo di impianto di drenaggio iniziò l'attività nel febbraio 2001, ma è stato operativo per poco più di un anno, quando si decise di effettuare un altro ripascimento. Per il BMS di Ostia, tuttavia, non sono disponibili dati a lungo termine per poter effettuare considerazioni sull'efficacia o meno di detto sistema in quanto l'impianto di drenaggio fu spento definitivamente a seguito del danneggiamento delle stesse condotte drenanti.

Il litorale di Ostia, oggetto di processi erosivi, come sin qui descritto, è attualmente minacciato da un nuovo progetto, che, nato per fronteggiare il fenomeno, prevede la realizzazione di otto pennelli ortogonali alla linea di costa della lunghezza di 200 metri, a forma di T, per una tratto di 4 km, a fronte di 1 km di costa in regime critico. L'ultimo pennello ricadrebbe peraltro a ridosso del sito d'importanza comunitario (SIC), individuato con codice Natura 2000 - IT6030027, di Castel Porziano.



Valutazione dell'erosione nel tratto di costa

Ad Ostia, il confronto tra le linee di riva storiche ha evidenziato un'alternanza di tratti in erosione ed in avanzamento. Le zone con un trend evolutivo più marcato sono quelle in corrispondenza della foce del fiume Tevere (in erosione) ed i tratti di litorale tra lo stabilimento Maristella e la spiaggia di Castel

Porziano (in avanzamento). Il litorale tra la spiaggia di Castel Fusano e quella di Castel Porziano risulta ancora in avanzamento, mentre in erosione si presenta il tratto di costa tra Pantan di Lauro e il confine con il comune di Pomezia. La zona di Ostia, però, merita un discorso a parte in quanto la situazione di sostanziale stabilità è il risultato di pesanti e continui interventi con opere rigide e ripascimenti. Il confronto delle linee di riva, peraltro, non tiene in considerazione l'approfondimento dei fondali che si è verificato sul lato esterno della barriera sommersa. L'erosione è maggiormente concentrata nelle vicinanze della foce del fiume Tevere, in particolare in prossimità di Ostia. La posa in opera di strutture di difesa costiera distaccate emergenti (realizzate negli anni Settanta e Ottanta), in corrispondenza della foce, ha spostato l'erosione verso le spiagge limitrofe, soprattutto verso la costa compresa tra il Pontile della Vittoria ed il Canale dei Pescatori, con conseguenti danni agli stabilimenti balneari ed eccezionalmente, durante gli eventi estremi, alla strada litoranea. La barriera artificiale sommersa, installata negli anni Novanta, ha avuto un limitato effetto di protezione a causa della relativa profondità a cui si ritrova la sua sommità, mediamente compresa tra -2.0 e -2.5 metri sul livello marino medio, a seguito dei cedimenti e dei dislocamenti imputabili all'azione diretta del moto ondoso frangente, oltreché per il progressivo intasamento con la sabbia. Si osserva nel contempo anche la progressiva demolizione delle barre naturali esistenti che tendono ad unificarsi sulla barriera artificiale fissa.

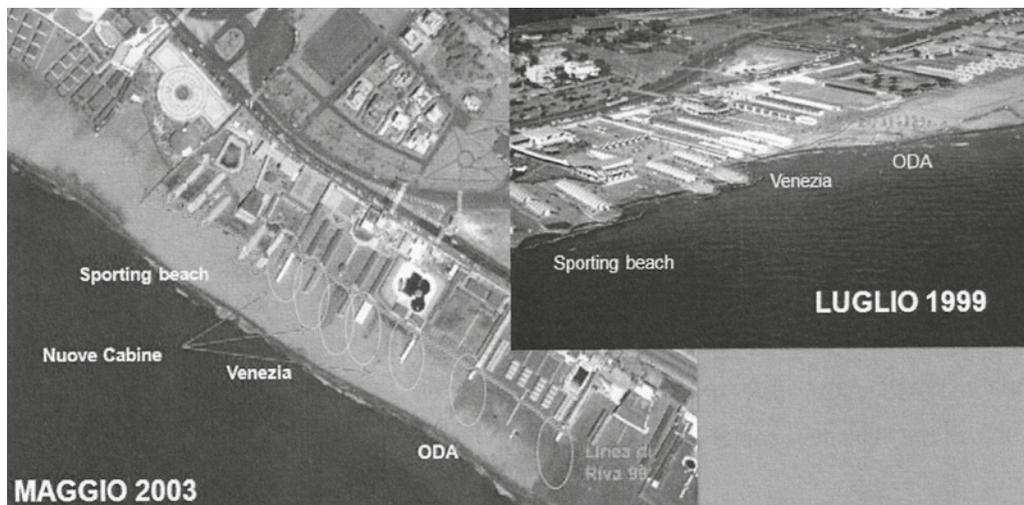
Nel complesso l'intervento di ripascimento protetto del 1990 ha riportato la linea di riva ad una posizione più avanzata rispetto a quella del 1944 (circa

10 metri quadrati su metro quadrato). Negli anni successivi, tuttavia, si sono registrati altri considerevoli arretramenti dell'area di spiaggia concentrati in particolare nella zona nord: più di 16 metri quadrati su metro quadrato di spiaggia in otto anni. Il rifiorimento della barriera davanti alla spiaggia dello stabilimento balneare Battistini, avvenuto nel 2001, ma anche le ulteriori ricariche di sabbia versata, hanno permesso il mantenimento della posizione della linea di costa nel tratto tra il Pontile della Vittoria e lo stabilimento Lido ad Ostia centro.

In definitiva, si evidenzia un avanzamento della linea di riva nell'estremo Sud Est ed un arretramento nell'estremo Nord Ovest dovuto principalmente al gradiente del trasporto solido netto in direzione Sud Est. Infatti, la foce armata del Canale dei Pescatori intercetta e trattiene parte del trasporto solido longitudinale verso la spiaggia di Ostia Levante, dove, in effetti, continuano a manifestarsi i fenomeni erosivi più gravi, che hanno richiesto numerosi interventi di ripascimento.

Conseguentemente, per il tratto di Ostia Levante si riscontra la necessità di mantenere una sufficiente resilienza della spiaggia, così come richiesto da tutte le indicazioni europee, tra cui il Protocollo di Gestione Integrata della Zona Costiera (GIZC).

Si osserva anche che l'aver incrementato, dopo il ripascimento del 1999, di oltre il 30% la superficie della spiaggia destinata a nuove strutture balneari espone i litorali ad una elevata sensibilità alle naturali fluttuazioni della linea di riva e contribuisce a diminuire il margine di sicurezza da danni da mareggiata e di conseguenza l'effetto dei ripascimenti. Inoltre, si aggiunge anche che le opere di urbanizzazione relative alla realizzazione del riallineamento



Incremento superficie della spiaggia dopo il ripascimento del 1999 (Ostia Levante)

della litoranea da piazza Gasparri al Porto di Roma hanno sottratto ulteriori superfici di spiaggia a discapito della resilienza di quest'ultima.

Infine, nel 2016, durante l'ultima audizione della Commissione Regionale sul livello di erosione marina e sulle opere da intraprendere per la difesa della costa, è stata assunta la decisione che il piano da quattro milioni di euro, fermo da quasi un decennio, sarebbe stato ripreso. Gli studi per i pennelli sul litorale romano di Ostia Levante hanno ottenuto l'autorizzazione dall'ISPRA e l'affidamento dei lavori doveva avvenire a fine gennaio del 2017.

UNA VISIONE PER IL MARE DI ROMA

Il comparto balneare non ha mai messo in moto sul territorio del litorale romano una vera economia turistica diffusa. Nel sistema economico balneare ostiense la popolazione attiva residente non è coinvolta che in minima parte e limitatamente alla stagione estiva, con un largo impiego di lavoratori in nero.

Quest'ultimo fenomeno, presente ovunque sui litorali italiani, è stato puntualmente denunciato dalla stampa³⁰. La conferma è giunta dai dati provenienti dagli Uffici per l'Impiego di Roma. Le tabelle fornite, relative alla stagione 2017, indicano un numero di posizioni assicurative (poco più di 500 unità, molte delle quali impiegate con carattere di intermittenza) di gran lunga inferiori a quanto sostenuto dai concessionari, che parlano sempre delle migliaia di posti di lavoro che le loro imprese garantirebbero al territorio (vedi articolo su La Repubblica del 14.4.2018).

Lavoro nero nei lidi di Ostia La commissione non ha tempo

Ostia, Commissione municipale Attività produttive: da un'ora si parla di commercio abusivo, poi bisogna affrontare il tema del lavoro nero negli stabilimenti balneari, sul quale la Cgil ha fatto un esposto all'Anac: ma per fare il punto sui controlli c'è solo un rappresentante dell'ispettorato del Lavoro. Fa caldo, è l'una e mezza, ora di pranzo: l'aula si svuota in un attimo, che si fa? si chiude la riunione, se ne riparla lunedì per fissare un'altra data. E il lavoro nero può attendere nonostante la stagione balneare sia di fatto iniziata. Eppure i dati del diparti-

politano di Roma (ex provincia) parlano chiaro: nella stagione 2017, nelle aree in concessione a Ostia, cioè negli stabilimenti balneari, sono stati attivati 512 contratti di cui 134 a chiamata o giornalieri e solo 378 con rapporto di lavoro "pieno": quest'anno, secondo le stime del sindacato, le cose non cambieranno. «Il sospetto è che ci sia una notevole quantità di sfruttamento e lavoro sommerso – spiega Michele Azzola segretario Cgil Roma e Lazio – di sicuro 378 lavoratori sono insufficienti a garantire la mole delle attività offerte nelle aree in conces-

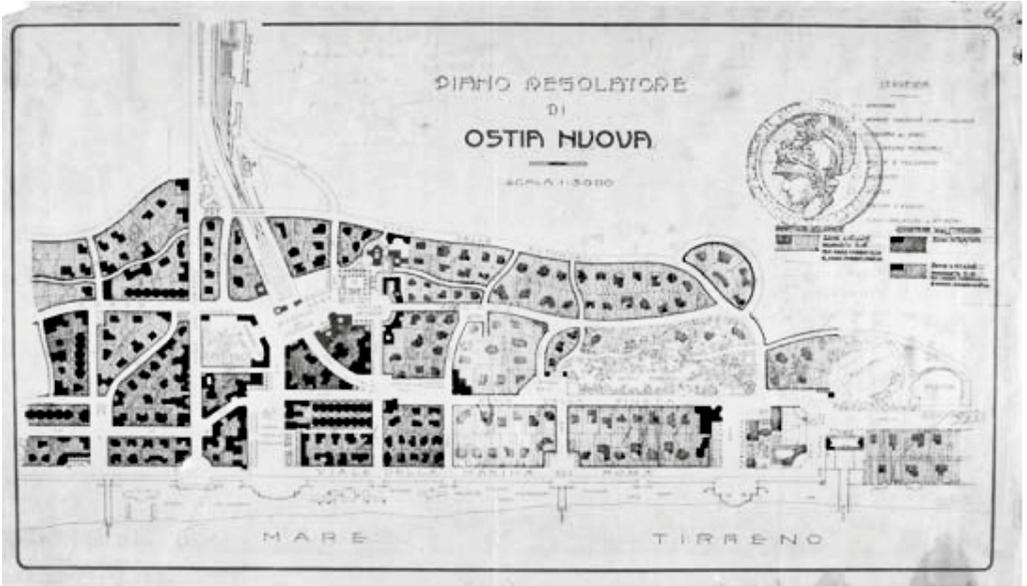
esposto all'Anac per verificare il rispetto dei contratti collettivi e del codice degli appalti, «altrimenti – conclude Azzola – la legge prevede la revoca della concessione». — **sal. giu.**

ESPONIZIONE RICERATA

Occorre allora immaginare un modello balneare alternativo, frutto di una partecipazione e un confronto tra tutti gli aventi causa, primi tra tutti i cittadini di Roma. Un modello di fruibilità sostenibile ed equo, fermo restando che non si può derogare al principio del mare e delle spiagge come beni comuni, che non è più accettabile una situazione di privatizzazione di fatto di gran parte dell'arenile e di sostanziale abbandono dei tratti di arenile ancora liberi dalla cementificazione, che debba ritornare la piena visibilità e accessibilità delle spiagge da parte dei cittadini, che siano finalmente rispettate e fatte rispettare le leggi. Il destino del Mare di Roma deve tornare nelle mani di tutti i romani: speriamo che la loro voce sia ascoltata e che la cultura e il lavoro "buono" prevalgano finalmente sulla illegalità e le mafie.

Un progetto per Ostia, ovvero la Città Incompiuta³¹

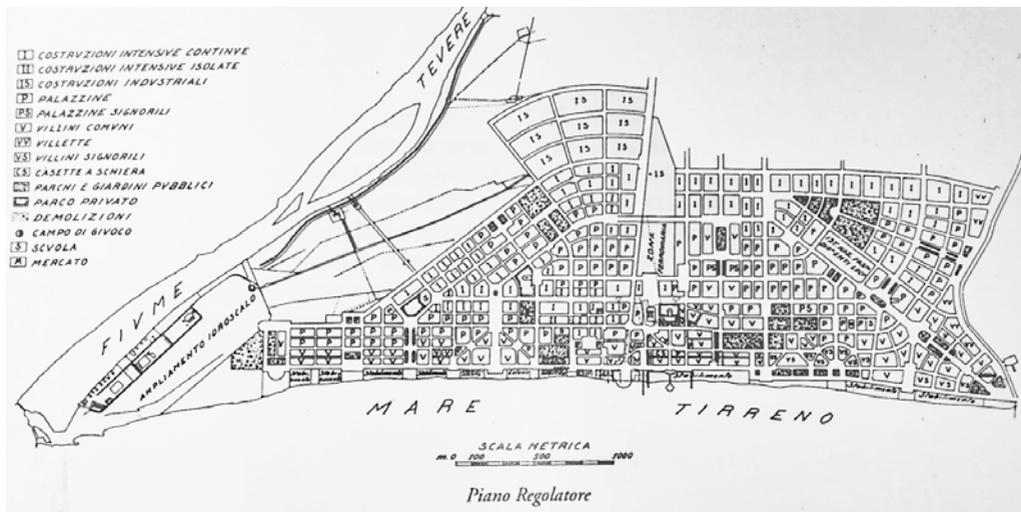
La storia di Ostia moderna, come città di fondazione, è legata a numerose progettualità urbanistiche pubbliche, diverse tra loro per gli obiettivi di sviluppo economico e sociale che ipotizzavano o per le fasi storiche e politiche di cui erano espressione. Nessuna di esse è riuscita però a dare alla città quella fisionomia unica e riconoscibile, risultante dalla fusione dei suoi elementi più caratterizzanti: il mare, il fiume, l'archeologia, la storia antica, le ricchezze naturalistiche e paesaggistiche. Tali elementi, pur notevolissimi singolarmente, non sono mai stati inseriti in una rete che li mettesse in comunicazione tra loro e che, soprattutto, desse significato pieno ad un territorio così ricco di testimonianze storiche e biodiversità. Come conseguenza, la risorsa mare, la più redditizia, ha via via egemonizzato tutti gli sforzi progettuali delle varie amministrazioni succedutesi



Piano regolatore del 1916 (da "Centenario di Roma Marittima, Cento anni di Architettura")

nel tempo, in ossequio ad una illusione turistica alimentata spesso per pochi beneficiari.

Già nella prima fase di Ostia moderna, seguita alla bonifica delle paludi malariche, predomina la presenza dell'elemento mare, che si traduce in poco tempo nella vocazione a diventare elegante centro balneare. Nel primo progetto di piano regolatore approvato nel 1916, la "città giardino" risponde essenzialmente alla funzione di luogo di villeggiatura, con villini, strade sinuose e abbondanza di spazi verdi. Risalta subito, nel progetto di Ostia Nuova, l'assenza di una continuità, ideale o territoriale, con l'antico abitato di Ostia, avamposto militare alla foce del Tevere divenuto nei secoli successivi la porta di Roma sul Mediterraneo, crocevia di commerci, genti e culture.



Piano Particolareggiato per Ostia, PRG 1931-1936 (Immagine dalla Mostra Permanente al Palazzo del Governatorato, Ostia)

Segue, dopo pochi anni, il cambio di destinazione d'uso voluto dal regime fascista, da "città giardino" a "quartiere di Roma sul Tirreno", con proprie funzioni residenziali, produttive e amministrative.

La retorica propagandistica sostituisce le morbide traiettorie della "città giardino", con un reticolo ad assi paralleli e ortogonali alla costa, funzionali alle nuove esigenze di espansione dell'Urbe verso il mare. Lo sviluppo edilizio pubblico (Ufficio Postale e Palazzo del Governatorato, tra gli altri), infrastrutturale (Via del Mare e Idroscalo) e industriale di quel periodo fa di Ostia una vetrina per le mire imperialistiche del regime.

Dopo gli eventi bellici, la fase di ricostruzione del litorale si innesta sul boom economico degli anni Cinquanta, che, al di là dell'epopea cinematografica della dolce vita in gita domenicale sulle spiagge di Ostia,

determina soprattutto ingenti investimenti edilizi, spesso speculativi. A partire dagli anni Sessanta, il litorale della capitale sfugge ad ogni tentativo di pianificazione urbanistica, lasciando campo libero ad una crescita incontrollata. Sorgono interi nuovi quartieri e borgate, per lo più in modo disordinato e con una proliferazione di edificazioni abusive, lungo le direttrici di comunicazione con il centro città.

La cementificazione di Ostia Ponente, con anonimi edifici di edilizia popolare, fa da sfondo ad un crescente degrado ambientale e sociale.

Con la redazione del Progetto Litorale '83 da parte dell'Ufficio Speciale Tevere e Litorale del Comune di Roma, si assiste al primo tentativo di ripensare in chiave ambientale-naturalistica l'assetto di tutta l'area alla foce del Tevere, per rilanciarne soprattutto la valorizzazione turistica. Il Progetto, dopo una attenta e dettagliata ricognizione delle risorse del territorio, proponeva una serie di modelli di recupero, riqualificazione e sviluppo degli insediamenti esistenti, per i quali la pubblica amministrazione doveva fungere da regolatrice delle forze imprenditoriali.

Per l'edilizia balneare, si notava in particolare: "la vista del mare oggi è completamente impedita dalle squallide strutture fisse in cemento armato che hanno sostituito le frivole strutture in legno degli inizi del secolo". Veniva inoltre ripresa l'idea di un porto turistico, collocato però all'interno della Fiumara Grande, anche in considerazione del fenomeno dell'erosione costiera, che già allora aveva avuto gravi conseguenze sulle spiagge. Il Porto turistico verrà invece realizzato nel 2000 sul litorale di Ponente e soffrirà da subito di problemi di insabbiamento, senza peraltro apportare gli annunciati benefici al quartiere retrostante.



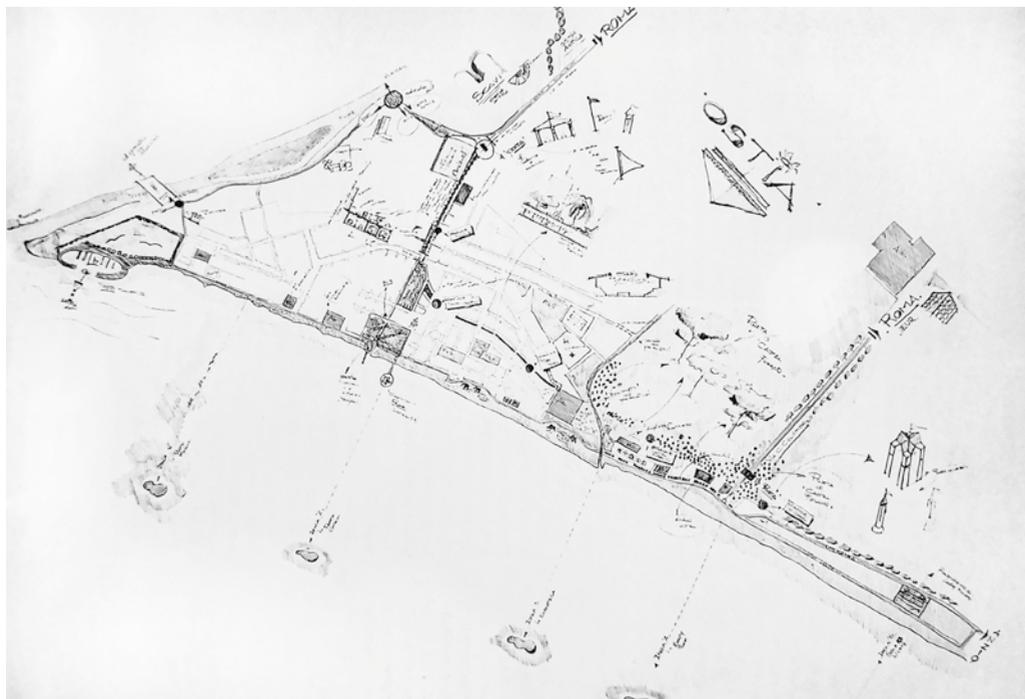
Il Porto nella Fiumara (Immagine da Progetto Litorale '83)

Nel 1988 la Soprintendenza Archeologica di Ostia presenta al Ministero per i Beni Culturali e Ambientali un “Progetto integrato archeologico-ambientale-naturalistico del litorale ostiense” con ipotesi di interventi coordinati delle varie amministrazioni per il recupero e la valorizzazione dell’intera area alla foce del Tevere: Ostia e il suo litorale, il corso del fiume, la fascia naturalistica da Coccia di Morto a Capocotta, coincidente con la presenza, senza soluzione di continuità, delle numerosissime emergenze archeologiche.

Quale centro operativo e direzionale viene individuato l'edificio della ex Meccanica Romana, monumento di archeologia industriale degli anni Venti. Esso sarebbe dovuto diventare sede museale, centro permanente di catalogazione e di informazione, luogo di convegni, mostre e manifestazioni culturali. L'apertura della multisala cinematografica nel 1999, accolta con enfasi da più parti come segnale di riscossa economica e d'immagine per Ostia, coincide di fatto con una grande occasione perduta per il territorio.

A partire dagli anni Novanta, le proposte progettuali sostenute dalle amministrazioni capitoline tornano a concentrarsi sulla riqualificazione della fascia costiera e, almeno a parole, sull'accessibilità visiva e fisica al mare. L'architetto Portoghesi presenta due ipotesi (nel 1997 e nel 1999), per la riconfigurazione del Waterfront di Ostia. La più radicale prevede la trasformazione del lungomare in isola pedonale, interrando il traffico veicolare, ricreando le dune, la macchia mediterranea e due "Isole del Loisir", ampi spazi attrezzati per lo sport e lo shopping. Oltre ad esse si sarebbero realizzati cinque isolotti artificiali sul modello di Dubai, legati da "cordoni ombelicali" alla costa.

Il progetto di Fuksas, annunciato nel 2005 in occasione del convegno "Lido di Ostia al 2015" e presentato nel 2006, prevedeva invece la realizzazione di un'ampia fascia verde a ridosso del mare, contrassegnata da due scenografiche torri-hotel collegate a un nuovo pontile al termine della Cristoforo Colombo. Le proposte delle due *archistar*, così come quelle dei meno famosi vincitori nel 2004 del concorso internazionale "Contratto di Quartiere Lungomare di Roma", pur rimanendo nel cassetto, sigillano defini-



Il Progetto Portoghesi (Immagine da U. Calabrese)

tivamente una visione pubblica del litorale colonizzata dalla vocazione balneare.

Sulla medesima scia, seppur in un mutato contesto politico, si colloca il progetto del Secondo Polo Turistico di Roma (2011), il cui scopo è la creazione di un'offerta alternativa e integrativa a quella del patrimonio culturale collocato nel centro storico della città, in grado di attirare nuove tipologie di domanda e flussi internazionali verso gli *asset* turistici del futuro: i congressi, la nautica, l'*entertainment*. Il progetto prevedeva a Ostia un *waterfront* con aree ricettive e commerciali, il polo della nautica, il distretto dello sport, una nuova passeggiata a mare e l'ampliamen-

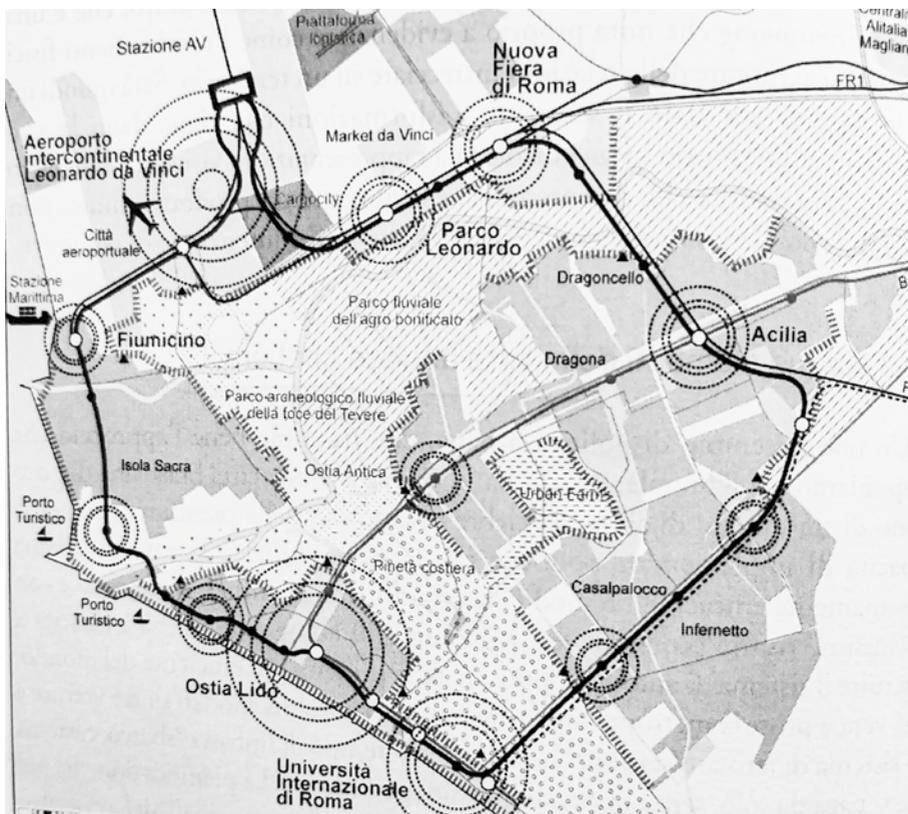
to del Porto Turistico. Il rilancio di Ostia come città dei giovani con attività sportive, locali per la vita notturna, per lo shopping e il divertimento tutto l'anno è stato riassunto nella ironica, ma significativa, semplificazione giornalistica della "Atlantic City de' noantri". In questa euforia ludica ha trovato persino spazio l'ipotesi surreale di una pista da sci.

La valorizzazione e la qualificazione delle aree naturalistiche e archeologiche fanno solo da cornice alla *leisure industry*, sulla quale è concentrata la maggior parte degli interventi previsti dal Secondo Polo.

La Riserva Naturale Statale del Litorale Romano, fortemente voluta dai cittadini e dalle associazioni (in particolare "Italia Nostra") già a partire dalla fine degli anni Settanta, ma istituita solo nel 1996, stenta ad affermarsi come soggetto pubblico di riferimento.

Dopo oltre vent'anni, colpa anche dell'assenza di una valida concertazione tra le diverse amministrazioni, il Piano di Gestione della Riserva non trova ancora concreta realizzazione e l'enorme patrimonio verde (ad eccezione dell'area protetta di Macchiagrande di Fregene) è in gran parte lasciato a se stesso, agli incendi e a discutibili operazioni di sfruttamento economico. Il Centro Habitat Mediterraneo, ideato inizialmente per estendersi sino al mare, è rimasto delimitato dalle ingombranti strutture portuali e residenziali che lo circondano.

L'istituzione nel 2016 del Parco Archeologico di Ostia Antica, il cui perimetro è stato esteso da Castel Fusano ai Porti Imperiali di Fiumicino, anche grazie alla mobilitazione popolare attivata dal Comitato Promotore per un Sistema Archeologico Integrato tra Fiumicino e Ostia (SAIFO), potrebbe rappresentare un'occasione unica per ricomporre in modo leggibile l'insieme dei siti archeologici



La "città anulare" (Immagine da G. Bonvino, F. D'Ausilio)

alla foce del Tevere. L'impegno sinora profuso per rendere il Parco luogo di dialogo e confronto tra le istituzioni e la cittadinanza, può costituire inoltre terreno fertile per quella rinascita civile e culturale del territorio da molti auspicata.

Ad orizzonti sicuramente più ampi del *waterfront* guarda l'ambiziosa proposta della "città anulare costiera" di Bonvino, ripensata attorno alle nuove *agorà* dei quartieri, al sistema dei parchi e delle acque, il tutto unito da una rete di mobilità basata sul

“ferro”: un “disegno urbano capace di creare qualità e ricchezza per la città”. La profondità di campo della visione evidenzia ancora di più l’assenza di una governance del territorio efficace e partecipata.

Va sottolineato infine che anche in ambito universitario si sono moltiplicati gli studi e le ipotesi di intervento sull’area alla foce del Tevere. Uno dei progetti più importanti è quello della cosiddetta “Coda della Cometa”, nome ripreso da un’immagine proposta a metà degli anni Trenta, dove Roma assume la forma di una cometa con una lunga coda proiettata verso il mare e attestata su Ostia e su Fiumicino.

Un progetto multidisciplinare che raccoglie diversi gruppi di ricerca impegnati in sperimentazioni progettuali tese a ri-costruire e ri-naturalizzare più che a edificare e urbanizzare, integrando la riorganizzazione del sistema infrastrutturale, la salvaguardia del contesto ambientale e naturalistico del Tevere e le nuove prospettive dell’agricoltura urbana.

A fronte di una tale abbondanza e varietà di proposte e stimoli, continua a mancare una progettualità pubblica che finalmente tenga conto del passato e del futuro di Ostia, superi una cronica mancanza di immaginazione ed elabori una visione complessiva della *mission* della città e dell’area del delta tiberino. Una visione che punti a ricucire nei percorsi storici, naturalistici e culturali le sue aree frammentate e sconnesse, a ricostruire una trama di beni collettivi e valori condivisi di comunità e dotarsi delle adeguate infrastrutture di mobilità, efficienti e sostenibili.

Nell’attesa che ciò avvenga, i cittadini intanto non rimangono a guardare. Per esempio, tra le proposte per il PUMS (gennaio 2018) spicca quella che ripren-

de l'idea del collegamento del Decumano massimo di Ostia Antica con l'asse urbano di Via delle Baleniere, tramite un percorso pedonale e ciclabile e un nuovo accesso agli scavi di Ostia Antica, per ricreare un "rapporto tra città e gli scavi di tipo nuovo, intimo e spettacolare".

Nel convegno "Dal Fiume al Mare: ripensare il litorale romano secondo natura" (12 ottobre 2019, Casa del Mare, Ostia) hanno colpito il pubblico le immagini utopiche di un lungomare finalmente riaperto alla visibilità e di spiagge restituite alle dune, preziose difese naturali contro il fenomeno dell'erosione, fortemente aggravato dai cambiamenti climatici in atto e dalla cementificazione degli arenili.

Questi ed altri segnali dal basso, seppur dispersi nell'assordante, quanto omologante e vuoto, battage della vocazione turistica, fanno sperare che un vero progetto per la città, capace di coniugare insieme memoria e ritrovata bellezza, possa ancora realizzarsi.



BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA



“Il Parco archeologico-naturalistico del Porto di Traiano”, a cura di Vanni Mannucci, Gangemi Editore, 1996

“Roma e il mare nel Novecento: identità, funzioni e trasformazioni del litorale ostiense e del suo entroterra”, Micaela Antonucci, *Città & Storia*, Anno VII, n. 2, luglio-dicembre 2012

“Una Capitale sul Mare”, Gualtiero Bonvino, Francesco D’Ausilio, Palombi Editori, 2013

“Roma verso il mare. Lo sviluppo del litorale ostiense in età contemporanea”, Micaela Antonucci, *Rome, Le Tibre, le Littoral*, 2013 (<https://romatevere.hypotheses.org/416>)

“La nostra storia, il nostro futuro - Primo rapporto per un Sistema Archeologico Integrato tra Ostia e Fiumicino”, Comitato Promotore SAIFO, 2014 (<https://comitatopromotoresaifo.it/>)



215

“Portus, Ostia Antica, Via Severiana. Il sistema archeologico-paesaggistico della linea di costa di Roma imperiale”, a cura di Andrea Bruschi, Quodlibet, DIAP-PRINT Progetti, 2015

“Centenario Roma Marittima. Cento anni di architettura”, Atti del Convegno, Roma, Sala Riario

Episcopio di Ostia Antica, 27 novembre 2015, a cura
di M. Atzeni, F. Marchetti, AIAC, Roma 2016
Parco Archeologico di Ostia Antica, Progetto
culturale 2018-2020 ([https://www.ostiaantica.
beniculturali.it/it/parco/progetto-culturale/](https://www.ostiaantica.beniculturali.it/it/parco/progetto-culturale/))

<http://www.codadellacometa.it/>

[https://www.pumsroma.it/partecipa/proposte-
cittadini/ostia-antica-nuovo-decumano-massimo/](https://www.pumsroma.it/partecipa/proposte-cittadini/ostia-antica-nuovo-decumano-massimo/)

[http://www.liberi.tv/webtv/2019/10/16/video/
danilo-ruggiero-convegno-dal-fiume-al-mare-
ripensare-litorale](http://www.liberi.tv/webtv/2019/10/16/video/danilo-ruggiero-convegno-dal-fiume-al-mare-ripensare-litorale)

NOTE



CAPITOLO 1

1 Centenario Roma Marittima: Cento Anni di Architettura, Atti del Convegno, 2016, "Le architetture Balneari", di Luca Creti.

2 Ibidem

3 Atti del convegno: "Luigi Moretti: architetto del novecento", La Sapienza, Dipartimento di Storia dell'Architettura, Roma, 24-26.9.2009.

4 Centenario Roma Marittima: Cento Anni di Architettura, Atti del Convegno, 2016, "Le architetture Balneari", cit.

5 "Ostia una storia da raccontare", Publidea 95 s.r.l., pag. 79-80.

6 "S.P.Q.R. Comune di Roma, Ufficio Speciale Tevere e Litorale, Progetto Litorale '83", Edizioni Quasar, 1984.

7 "Ostia. Gli stabilimenti balneari. Il Lido di Roma e la sua storia, dai primi del '900 ai giorni nostri, attraverso l'architettura della balneazione", Soc. Cooperativa di Architettura, 1996.

8 "L'architettura a Ostia", Umberto Calabrese, Palombi editori, 1999.

9 "Ostia. Gli stabilimenti balneari. Il Lido di Roma e la sua storia, dai primi del '900 ai giorni nostri, attraverso l'architettura della balneazione", cit.

10 "Lido di Ostia. Mare di Roma", Publidea95, edizione aggiornata 2001.

11 http://dati.camera.it/ocd/aic.rdf/aic4_04439_11

12 <http://www.guardiacostiera.gov.it/roma-fiumici->

no/Documents/049-2017.pdf

13 Federazione dei Verdi, <http://download.repubblica.it/pdf/2016/ambiente/dossier-spiagge-2016.pdf>

14 http://www.report.rai.it/dl/docs/1316511946309di_pubblico_demanio_pdf.pdf

15 http://awsassets.wffit.panda.org/downloads/spiaggeitalia_13lug2012.pdf

16 RomaToday, 15.1.2015 “Ostia, 2174 firme per abbattere il Lungomuro e aprire accessi al mare”, <http://ostia.romatoday.it/ostia/lungomuro-cancelli-aperti-stabilimenti-richieste.html>

17 Deliberazione del Consiglio del Municipio Roma X di Roma Capitale adottata nella seduta del 17.07.2014 n. 28, recante “Linee di indirizzo per il libero accesso e transito sulle spiagge del litorale Roma Capitale”.

18 <http://www.cinquequotidiano.it/politica/campidoglio/2016/02/09/risorse-per-roma-il-generale-apostolo-difende-loperato-dellufficio-condono/>

19 http://roma.repubblica.it/cronaca/2018/03/25/news/ostia_e_i_balneari_puntarono_sui_5s_per_il_lungomuro_loro_ci_aiuteranno_-192192691/

20 Fonti: Informativa Magno su mafia capitale; Audizioni Commissione Parlamentare Antimafia svolte a Roma il 14 dicembre 2015 e a Ostia il 9 dicembre 2015 nella Caserma della Guardia di Finanza; Libro “Capitale infetta” di Alfonso Sabella con Giampiero Calapà.

21 fonte: http://inchieste.repubblica.it/it/repubblica/rep-it/2013/06/28/news/ostia_pezzo_bonini-angeli-62014759/

22 Ibidem

23 Bagni Vittoria, Salus, Marechiaro, Il Capano, La Nuova Pineta – Pinetina, Aneme e Core, Plinius (come risulta dall’Allegato “06e_titoli

concessoripdfA.pdf" alla Delibera n.19 della del 19.10.2017Commissione Straordinaria del Municipio X di Roma Capitale).

24 <http://www.ilfattoquotidiano.it/2014/10/26/concessioni-sulle-spiagge-governo-studia-stop-alle-de-roghe-balneari-in-rivolta/1171200/>

CAPITOLO 3

25 "Vulnerabilità all'erosione del litorale tiberino", L. Davoli e C. Tarragoni, Atti del convegno "Alle foci del Tevere: territorio, storia, attualità", Società Geografica Italiana, Roma 21.5.2018.

26 Ibidem

27 Corriere della Sera, 27.10.2016, https://roma.corriere.it/notizie/cronaca/16_ottobre_27/ostia-sequestrati-320-immobili-balini-l-imprenditore-porto-e-52d5a16-9c1b-11e6-aac3-b67f2733f2fe.shtml

28 Tecnologo di ricerca III livello CREA c/o MIPA-AF e esperta di rischio idrogeologico e di sviluppo sostenibile

29 https://www.repubblica.it/ambiente/2017/09/03/news/l_avanzata_del_mare_spesi_4_5_miliardi_di_euro_in_50_anni_ma_l_erosione_cresce-174498681/
30 19.07.2016, <http://www.verdeazzurronotizie.it/stabilimenti-balneari-abusi-e-sfruttamento-senza-limiti/>

CAPITOLO 4

31 <https://ostiaedintorni.it/un-progetto-per-ostia-ovvero-la-citta-incompiuta/>

Il “lungomuro”



Il "lungomuro"



Il Piano di Utilizzo degli Aremili – PUA



PUA 2022 Elaborato 12 “Invarianti – Edifici storici”



Lo storico stablimento Roma



L'edificio storico oggi

Il Piano di Utilizzo degli Aremili – PUA



PUA 2022 Elaborato 12 “Invarianti – Edifici storici”



Lo storico stabilimento Vecchia Pineta



La Vecchia Pineta oggi

Il Coordinamento Nazionale Mare Libero – CoNaMaL



Sit-in Roma – 21.10.21



La "presa della battaglia 2022" Rimini 14.7.22



La "presa della battaglia 2022" – Ostia 14.7.22



La “presa della battaglia 2022” – Ostia 14.7.22



La “presa della battaglia 2022” – Pozzuoli 14.7.22



La “presa della battaglia 2022” – Massa 14.7.22

Erosione



Ripascimento con sabbia dragata dal Porto Turistico (aprile 2022)



Stabilimento Venezia dopo ripascimento (aprile 2021)



Stabilimento Venezia (settembre 2022)



Il Mare Negato di Roma



Il Mare Liberato di Roma



Con il supporto



*Editing **Chiara Castri**, CSV Lazio*

*Progetto grafico ed impaginazione
www3nastri.it*

*Finito di stampare nel mese di novembre 2022
presso i tipi di **VF Press S.r.l.s.***

CSV Lazio ETS
Via Liberiana, 17 - 00185 Roma
06.99588225
info@csvlazio.org
www.volontariatolazio.it
FB: CSV Lazio ETS

2022, CSV Lazio ETS, Roma, Italia
Seconda edizione aggiornata dicembre 2022

ISBN 979-12-80557-14-8

Da anni i volontari di Mare Libero operano sul litorale romano per la legalità e per la tutela ambientale delle spiagge e del mare. L'edizione del 2018 de Il Mare Negato di Roma, frutto di anni di ricerche e di documentazione, è diventato un testo di riferimento per capire i meccanismi e gli interessi legati allo sfruttamento delle spiagge romane e del resto d'Italia. Questo aggiornamento del Libro Bianco si è reso necessario per includere gli eventi e le importanti novità giudiziarie e legislative che sono intervenute in questi ultimi anni, dalla ennesima proroga del dicembre 2018, alle sentenze del Consiglio di Stato del novembre 2021 fino alla Legge sulla Concorrenza del 2022. Sono state aggiunte le vicende delle spiagge libere, che non avevano trovato posto nella prima edizione, intrecciate con le inchieste giudiziarie sulle mafie del litorale. Una ampia sezione è stata inoltre dedicata alle attività e agli obiettivi del Coordinamento Nazionale Mare Libero, costituito nell'ottobre 2019 con l'aggregazione di associazioni, comitati e cittadini in altre regioni italiane, per portare anche nelle istituzioni nazionali la lotta per la liberazione delle spiagge e del mare. Infine una attenzione particolare al tema dell'erosione costiera, con un intero capitolo dedicato.

Il Mare di Roma deve tornare ad essere gestito come un bene pubblico nel rispetto delle leggi e dei diritti dei cittadini alla sua piena e libera fruibilità, e soprattutto come un prezioso bene naturale da difendere prima che da sfruttare.”

