

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI SASSARI
FACOLTA' DI GIURISPRUDENZA

DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO ED ECONOMIA DEI
SISTEMI PRODUTTIVI
XXXII CICLO

***I CONTRATTI DI COSTA QUALI STRUMENTI INNOVATIVI DI
GESTIONE INTEGRATA DELLE ZONE COSTIERE***

Relatore:

Prof. Domenico D'Orsogna

Coordinatore del Dottorato:

Prof. Michele Comenale Pinto

Tesi di:

Dott.ssa Piera Pala

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari



La presente tesi è stata prodotta durante la frequenza del corso di dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi dell'Università degli Studi di Sassari, A.A. 2018/2019 – XXXII ciclo, con il sostegno di una borsa di studio finanziata con le risorse del P.O.R. SARDEGNA F.S.E. 2014-2020 Asse III - Istruzione e Formazione - Obiettivo Tematico 10 "Investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente".

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

ABSTRACT

This research is dedicated to the theme of integrated management of coastal zones and aims at showing the inadequacy of traditional administrative governance instruments in consideration of the human activities carried out on coastal zones, in comparison with innovative and partecipative governance models, such as coastal contracts.

The protection and the sustainable management of coastal zones represents a matter of great concern that, since the 1980's, has resulted in a different methodological approach to implement the sustainable development's principle through the integrated of environmental, economic and social resources.

The research analyses, at first, the traditional administrative instruments highlighting the condition of substantial separation between the typical sectors of maritime property management, urban planning and landscape discipline, and the fragmentation between stata, regional, and local competences and the implementation tools. This approach, as authoritatively observed, has so far produced disappointing results and the need to implement an organic protection action have prevailed, in line with the Protocol on Integrated Management of Mediterranean Coastal Areas. The Protocol requires a profound reconsideration of the coastal area, and a holistic approach to the issues of protection and sustanaible uses in coastal areas, overcoming the traditional administrative model articulated, as mentioned above, for separeted administrative areas. This new

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

interdisciplinary approach is being implemented, relatively recently, through orderly, adaptive and participatory models, which stand side by side - without replacing - to the traditional planning tools of applicable urban planning. These tools are called "coastal contracts" and it will be the goal of this research to demonstrate their enormous potential as possible models for implementing local integrated coastal zone management policies.

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

INDICE

PREMESSA	6
-----------------------	----------

- CAPITOLO 1: LA ZONA COSTIERA E I TRADIZIONALI MODELLI AMMINISTRATIVI DI GOVERNO

1.1 La definizione di zona costiera.....	16
1.2 L'importanza dei sistemi marino costieri: i servizi ecosistemici.....	33
1.3 I fattori di cambiamento e degrado della fascia costiera.....	43
1.4 I tradizionali modelli amministrativi di governo della zona costiera.....	49
1.5 La necessità di ridefinire la nozione di spazio costiero nel demanio marittimo.....	59

- CAPITOLO II: LA GESTIONE INTEGRATA DELLA ZONA COSTIERA

2.1 Le origini della Gestione Integrata delle Zone Costiere.....	63
2.2 La fascia costiera come “piattaforma multifunzionale”	74

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

2.3 La nozione di GIZC nel Protocollo di Madrid sulla Gestione Integrata delle Zone Costiere del Mediterraneo. Obiettivi e principi ispiratori	81
2.4 La nuova caratterizzazione della zona costiera alla luce della GIZC e gli effetti del Protocollo sugli strumenti amministrativi di governance costiera.....	85
2.5 Il modello amministrativo che discende dal Protocollo.....	87
2.6 Elementi vincolanti del Protocollo e i suoi effetti.....	91

- CAPITOLO III: I CONTRATTI DI COSTA

3.1 Origine dei contratti di fiume (di costa e simili).....	104
3.1.1 L'esperienza francese	104
3.1.2 Prime esperienze dei Contratti di Fiume (di Costa e simili) in Italia	111
3.2 Tappe evolutive dei contratti di fiume (di costa e simili)	119
3.2.1 Istituzione del Tavolo Nazionale dei Contratti di fiume	119
3.2.2 Approvazione della Carta Nazionale dei Contratti di fiume	120

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

3.2.3 Inserimento dei Contratti di Fiume nel Testo Unico dell’Ambiente	130
3.2.4 Inserimento dei Contratti di fiume nella Strategia Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici	131
3.2.5 Istituzione dell’Osservatorio Nazionale sui Contratti di Fiume	133
3.2.6 Inserimento dei Contratti di Fiume nella Strategia Nazionale per lo sviluppo sostenibile	135
3.3 I contratti di fiume (di costa e simili)	138
3.3.1 Inquadramento dei Contratti di fiume nel contesto normativo internazionale e dell’Unione Europea	139
3.3.2 Analisi del dato normativo: art. 68 bis del D.Lgs. 152/2006	143
3.3.3 Principi ispiratori	153
3.3.4 Gli obiettivi	155
3.3.5 La natura giuridica dei contratti di fiume (di costa e simili).....	157
i) Strumenti pubblicitici o misti di esercizio dell’attività amministrativa.....	165

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

a) Il Piano Paesaggistico Regionale e l'inquadramento delle coste sarde nello schema tripartito del Piano.....	217
b) Il Contratto di Costa Maristanis per la gestione integrata delle zone umide costiere del Golfo di Oristano	235
- CONCLUSIONI	249
- BIBLIOGRAFIA	252

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

PREMESSA

La ricerca è dedicata al tema della gestione integrata delle zone costiere e intende spiegare l'inadeguatezza dei tradizionali modelli di azione amministrativa rispetto alle attività antropiche che si esplicano sulle fasce costiere, a favore di modelli a carattere ordinatore, adattivo e partecipato, quali sono i contratti di costa. Questi rappresentano sistemi di *governance* innovativi e meritevoli di essere promossi a livello locale per garantire una gestione integrata e multilivello del territorio costiero.

Il tema della tutela e della gestione sostenibile delle coste rappresenta una questione di grande attualità e rilevanza che, a partire dagli anni ottanta, ha condotto, in ambito internazionale ed europeo, ad attente considerazioni politiche e ad un ripensamento dell'approccio metodologico applicabile, per attuare i principi dello sviluppo sostenibile attraverso la gestione integrata delle risorse ambientali, economiche e sociali. Sul sistema costiero ricadono, infatti, una molteplicità di attività, spesso tra loro conflittuali - turismo, acquacoltura, pesca, diporto nautico e porti turistici, proprietà pubblica e privata, etc. - il cui

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

sviluppo irresponsabile compromette fortemente e irrimediabilmente la crescita sostenibile dell'ambiente costiero. Attraverso questa ricerca, quindi, si è rilevato come pur esistendo una importante varietà di zone costiere, diversamente caratterizzate, esse rappresentano un bene ambientale multifunzionale, insuscettibile di essere sottratto alla fruizione collettiva, che racchiude una relazione interattiva mare-terra, da tutelare attraverso specifici modelli pianificazione e gestione in grado di coordinare, in modo complessivo ed integrato, le esigenze di tutela dell'ambiente costiero con le esigenze dello sviluppo socio-economico, nel rispetto dell'articolazione delle competenze istituzionali e della normativa applicabile.¹ Si è quindi proceduto a tratteggiare i caratteri dei tradizionali modelli amministrativi applicati al territorio costiero italiano, mettendo in evidenza la condizione di sostanziale separatezza tra i settori tipici della gestione del demanio marittimo, dell'urbanistica e della disciplina del paesaggio, e la frammentazione tra

¹ V. Cerulli Irelli, Utilizzazione economica e fruizione collettiva dei beni, in, *Titolarità pubblica e regolazione dei beni – La dirigenza nel pubblico impiego*. Annuario AIPDA, 2003, Giuffrè, Milano, 2004, p. 24.

competenze statali, regionali, locali e strumenti attuativi.² Tale approccio, come autorevolmente osservato, ha fino ad ora prodotto risultati deludenti in quanto hanno prevalso le politiche di sviluppo economico e la mancata implementazione di una azione organica di tutela,³ in linea con il Protocollo sulla Gestione Integrata delle Zone Costiere del Mediterraneo.⁴ Il contenuto di tale Protocollo verrà, seppure brevemente, esaminato nel corso della ricerca al fine di fare quanta più chiarezza possibile sul concetto di “gestione integrata” e per mettere in evidenza la “transizione paradigmatica” che il Protocollo GIZC impone, nel senso di sollecitare al passaggio dalla logica del prelievo e dello sfruttamento ad un modello di gestione teso ad assicurare la piena sostenibilità negli usi del territorio costiero, per evitare la

² E. Boscolo, La gestione integrata delle zone costiere in Italia, Rivista Quadrimestrale di Diritto dell’Ambiente, n. 1/2011, p. 56.

³ N. Greco, La gestione integrata delle coste. Pesca, urbanistica, turismo, ambiente, Giuffrè, Milano, 1990.

⁴ Com’è noto, il Protocollo GIZC è stato adottato nel 2008 e sottoscritto anche dallo Stato italiano senza però ratificarlo. Lo Stato italiano non è dunque né formalmente né direttamente vincolato a livello internazionale al rispetto delle norme previste dal Protocollo. Tuttavia, nel frattempo, nel settembre 2010, il Consiglio Europeo ha adottato la decisione 2010/631/UE sulla ratifica del Protocollo GIZC che è dunque entrato in vigore ed ha efficacia vincolante per l’Unione, entrando di conseguenza ufficialmente nell’*acquis communautaire*. Ciò significa che l’Italia, pur non essendo direttamente obbligata ad applicarne i precetti, non può porre in essere atti che siano palesemente in contrasto con esso; vedi D. Addis, La gestione integrata delle coste nelle politiche del Mediterraneo e dell’UE: due strumenti a confronto, in "Agricoltura, Istituzioni, Mercati " 3/2013, pp. 95-104.

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

dispersione degli ecosistemi costieri e usufruire dei servizi ecosistemici da essi garantiti.⁵ Tale transizione porterà necessariamente a rivedere lo schema amministrativo applicabile, sviluppato sulla concezione della zona costiera quale mera piattaforma e non come oggetto valoriale unitario saldamente ancorato al vincolo della sostenibilità.⁶ Da una così profonda riconsiderazione dell'ambito costiero, nasce quindi l'esigenza di definire un approccio olistico ai temi della tutela e degli usi praticabili nello spazio costiero, superando il tradizione modello amministrativo articolato, come detto sopra, per ambiti amministrativi distinti e scollegati. Tale nuovo approccio interdisciplinare sta trovando attuazione, in tempi relativamente recenti, attraverso modelli a carattere ordinatore, adattivo e partecipato, che si affiancano – senza sostituirsi - ai tradizionali strumenti di pianificazione di matrice urbanistica applicabili. Tali strumenti negoziali prendono il nome di “contratti di costa” e sarà obiettivo di tale ricerca dimostrarne le enormi potenzialità

⁵ F. Fonderico, La Corte Costituzionale e il codice dell'ambiente, in *Giornale dir. amm.*, 2010, 370 che parla di “transizione paradigmatica” con riferimento al consolidamento del paradigma della sostenibilità nel diritto dell'ambiente.

⁶ E. Boscolo, La gestione integrata delle zone costiere in Italia, *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, n. 1/2011, p. 45.

come possibili modelli di implementazione a livello locale delle politiche di gestione integrata delle zone costiere. Anche sul tema della gestione delle coste, quindi, trattandosi di una materia trasversale, in cui confluiscono una pluralità di interessi diversi e talvolta contrastanti, si sta assistendo al progressivo affiancamento (e sostituzione) degli strumenti di “*command and control*”⁷ – ovvero quella strategia regolatoria la cui essenza è

⁷ Sul punto si richiamano diversi interventi legislativi in tale senso: la legge 319/1976 (Legge Merli), che tutelava indirettamente i corpi idrici, imponendo dei limiti quantitativi di concentrazione massima ammissibile delle sostanze inquinanti scaricate negli stessi. Tale normativa, peraltro, poneva a capo dei soggetti privati l’obbligo di corrispondere dei canoni di natura tributaria per la depurazione delle acque reflue. Rilevano altresì il DPR 515/1982 in materia di qualità delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile, e il D. Lgs. 132/1992 che attua la Direttiva 80/68/CEE sulla protezione delle acque sotterranee dall’inquinamento provocato da certe sostanze pericolose. Importanza peculiare hanno le norme sulla pianificazione dell’uso del territorio e delle acque, per consentire il corretto utilizzo dei bacini idrici e tutelarli dall’inquinamento. Rilevano in particolare l’art.17, comma 6 ter, Legge 183/1989 che istituisce il Piano di Assetto Idrogeologico (PAI) e il D. Lgs. 275/1993 in tema di concessione delle acque pubbliche. In particolare, il D. Lgs. 152/1999, ha previsto una disciplina unitaria per i limiti agli scarichi e per la tutela della qualità dei corpi idrici. Tali disposizioni sono state adottate in recepimento della Direttiva 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane e della Direttiva 91/676/CEE relativa alla protezione delle acque dall’inquinamento provocato dai nitrati derivanti dalle attività agricole. Gli obiettivi di tale normativa, infatti, possono essere declinati nei seguenti punti: 1) prevenire e ridurre l’inquinamento e attuare il risanamento dei corpi idrici inquinati; 2) conseguire il miglioramento dello stato delle acque ed adeguate protezioni di quelle destinate a particolari usi; 3) perseguire usi sostenibili e durevoli delle risorse idriche con priorità per quelle potabili; 4) mantenere la capacità naturale di autodepurazione dei corpi idrici nonché la capacità di sostenere comunità animali e vegetali ampie e ben diversificate (cfr. art. 1 D. Lgs. 152/1999).

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

collegata all'influenza che si ottiene con l'imposizione di standard associati alla presenza di meccanismi sanzionatori – con gli strumenti cosiddetti “*market-based*”, che favoriscono un approccio basato sul libero mercato e permettono all'amministrazione di applicare modelli di natura privatistica, quali appunto i contratti di costa.⁸

Si procederà, pertanto, ad illustrare il quadro normativo di riferimento di tali strumenti giuridici, nel contesto europeo ed soprattutto in quello nazionale, con particolare riferimento all'art. 68 bis del Testo Unico Ambientale. Con l'inserimento di tale norma, si è inteso rafforzare ed incentivare esplicitamente la diffusione di una pratica innovativa nella gestione dei corpi idrici, promuovendo strumenti di pianificazione dal basso, che mirino a garantire, attraverso un approccio partecipativo e innovativo, la tutela e la corretta gestione delle risorse idriche e la valorizzazione dei territori circostanti. Si premette già da ora che, sebbene l'art. 68 bis faccia specifico riferimento ai fiumi, tale

⁸ G. Tumello, Sviluppo sostenibile, discrezionalità amministrativa e sindacato giurisdizionale, Giustammin.it, del 12.11.2010; R. Ferrara, La programmazione negoziata tra pubblico e privato, in Dir. Amm., 1999, pag. 429 ss.

strumento giuridico è applicabile anche ad altri corpi idrici quali il lago, la costa, le acque di transizione, di foce e di falda.

In quest'ottica, si procederà quindi a descrivere l'origine e le tappe evolutive di tali strumenti, la natura giuridica, la struttura metodologica, con l'obiettivo di far emergere le potenzialità che essi hanno come modelli di implementazione a livello locale delle politiche di gestione integrata delle zone costiere. In virtù della loro natura giuridica, infatti, i contratti di costa mostrano la capacità di raccogliere e manifestare gli orientamenti politico-istituzionali e socio-economici dei differenti attori, pubblici e privati, interessati allo sviluppo sostenibile dei territori costieri su cui essi operano e alla promozione delle attività produttive che in essi vengono esplicate. Per queste ragioni, i contratti di costa possono rappresentare nuovi modelli di governance dei territori costieri e anche di coinvolgimento attivo delle comunità locali, concorrendo a sanare l'attuale scarsa integrazione tra le diverse politiche di pianificazione (gestione integrata delle acque, gestione integrata delle coste, pianificazione spaziale marittima

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

e pianificazione territoriale).⁹ I contratti di costa possono quindi contribuire alla realizzazione di tale necessaria integrazione, trasponendo al loro interno riferimenti espliciti alle diverse pianificazioni. In particolare, essi possono concorrere sensibilmente ai processi di pianificazione e gestione delle risorse territoriali e dare la dovuta importanza, nelle politiche di gestione integrata, della naturale interdipendenza tra i bacini idrografici interni, le zone di transizione, gli ambiti costieri e quelli marittimi.

Infine, per dare prova della portata innovativa dei contratti di costa, si è voluta riportare l'esperienza di gestione integrata avviata sulle coste della Regione Sardegna, che assume particolare importanza in quanto si esplica in un duplice senso. In primo luogo, essa si manifesta attraverso la predisposizione di un Piano Paesaggistico Regionale contenente un'organica politica di salvaguardia e di sviluppo delle coste. In secondo luogo, essa si esplica attraverso la recente sperimentazione di un processo condiviso e partecipato di un Contratto di Costa che interessa le

⁹ M.L. Scaduto, Il contratto di costa: un trait d'union tra gestione integrata della costa e pianificazione territoriale, in Reticula n. 10/2015.

zone umide costiere del Golfo di Oristano, denominato Maristanis. Il Contratto di Costa Maristanis, attualmente alla fase preliminare della dichiarazione di intenti, intende implementare la gestione integrata degli ecosistemi marino costieri delle zone umide e costiere del Golfo di Oristano e ha messo in campo una politica multidisciplinare e pattizia che coinvolge tutti i soggetti interessati, pubblici e privati, verso una gestione efficace e attiva del territorio, in grado di produrre conseguenze positive anche sul piano economico nei settori dell'agricoltura, pesca, e turismo. Sebbene applicato ad un'area pilota, il Contratto di Costa Maristanis, faciliterà il riallineamento in senso orizzontale tra i diversi piani e programmi a carattere puntuale che hanno dato vita a una governance frammentaria della zona costiera interessata, e consentirà una convergenza tra le diverse politiche pubbliche coinvolte, relative alla pesca, agricoltura, ambiente, turismo, gestione del demanio, tutela dell'area marina protetta, etc., spesso causa di conflitto, e nell'ambito delle quali le esigenze ambientali non assumono un ruolo di preminente rilevanza ma soccombono spesso a interessi per lo più di natura economica.

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

1. LA ZONA COSTIERA E I TRADIZIONALI MODELLI

AMMINISTRATIVI DI GOVERNO

Sommario: 1.1 La definizione di zona costiera; 1.2 L'importanza dei sistemi marino costieri: i servizi ecosistemici; 1.3 I fattori di cambiamento e degrado della fascia costiera; 1.4 I tradizionali modelli amministrativi di governo della zona costiera; 1.5 La necessità di ridefinire la nozione di spazio costiero nel demanio marittimo

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

CAPITOLO I : LA ZONA COSTIERA E I TRADIZIONALI MODELLI AMMINISTRATIVI DI GOVERNO

Obiettivo di questa prima parte di ricerca è quello di definire con più chiarezza possibile l'oggetto di tutela, pur in assenza di una nozione univoca di "zona costiera". Si procederà quindi ad evidenziare le ragioni per cui una efficace tutela della fascia costiera sia di fondamentale importanza per la sopravvivenza degli ecosistemi marino costieri, garanti dell'approvvigionamento dei servizi ecosistemici. Ci soffermerà quindi sui principali fattori di cambiamento di degrado e cambiamento della fascia costiera, per poi illustrarne i tradizionali modelli amministrativi di governo al fine di metterne in evidenza l'inadeguatezza, a fronte della condizione di sostanziale separatezza tra i settori tipici della gestione del demanio marittimo, dell'urbanistica e della disciplina del paesaggio, e la frammentazione tra competenze statali, regionali, locali e relativi strumenti attuativi.¹⁰ Come autorevole dottrina ha osservato, tale approccio ha, fino ad ora, prodotto risultati

¹⁰ E. Boscolo, La gestione integrata delle zone costiere in Italia, Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente, n. 1/2011, p. 56.

deludenti poiché ha permesso alle politiche di sviluppo economico di prevalere sulle esigenze di tutela dell'ambiente costiero, senza condurre all'implementazione di una azione organica di tutela.¹¹

1. LA DEFINIZIONE DI ZONA COSTIERA

E' bene precisare fin da ora che non esiste una nozione univoca di "zona costiera". Poiché essa è percepita in termini di "interfaccia terra-mare-aria", i suoi confini geografici non possono essere stabiliti universalmente poiché variano in base al contesto cui si riferiscono (navigazione, sicurezza, socioeconomia, tutela ambientale).¹² Di conseguenza, a livello internazionale, europeo, nazionale e locale, sono state elaborate numerose definizioni di "zona costiera". Per dare prova della eterogeneità e varietà delle nozioni rintracciabili a diversi livelli, si riportano qui di seguito alcuni esempi.

¹¹ N. Greco, *La gestione integrata delle coste. Pesca, urbanistica, turismo, ambiente*, Giuffrè, Milano, 1990.

¹² G. Camarda, *Aspetti giuridici della tutela ambientale delle aree costiere*, in *Rivista di diritto dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente*, III/2005.

A livello internazionale rileva la definizione proposta dalla *US Commission on Marine Science, Engineering and Resources*, che intende la zona costiera come “la parte di terra che viene influenzata dalla vicinanza al mare e quella parte di mare che viene influenzata dalla prossimità alla terra fino al punto in cui le attività umane condotte sulla terra hanno un effetto misurabile sulla chimica e sull’ecologia delle acque marine”.¹³ Sempre a livello sopranazionale, rileva la definizione contenuta nel *US Coastal Zone Management Act (16 U.S.C. 1453. Definitions)* che definisce la zona costiera come quella zona “formata dalle acque costiere con il litorale adiacente, incluse le aree transizionali ed intertidali, lagune salmastre, zone umide e spiagge”.¹⁴ Anche il Programma Ambientale delle Nazioni Unite del 2006 (*United Nations Environment Programme*) fornisce una definizione generica, basata principalmente sull’influenza del mare sulla

¹³ United States Commission on Marine Science, Engineering and Resources (1969), “ (...) the part of the land affected by its proximity to the sea, and that part of the sea affected by its proximity to the land as the extent to which man's land-based activities have a measurable influence on water chemistry and marine ecology”, US Commission on Marine Science, Engineering and Resources.

¹⁴ United States Coastal Zone Management Act (16 U.S.C. 1453. Definitions): “The coastal zone consists of the coastal waters and the adjacent shorelands as well as inlands, transitional and intertidal areas, salt marshes, wetlands, and beaches”.

terra: “La zona costiera è una sottile striscia di terra dominata dall’influenza delle maree e degli aerosol marini; l’area marina è definita dalla profondità di penetrazione della luce”.¹⁵

A livello europeo, rileva certamente la definizione dell’*European Environment Agency* che individua la fascia costiera nella zona formata dal margine terrestre e delle acque costiere.¹⁶ Tale definizione, benché non consideri la parte marina, ha il vantaggio di fornire delle indicazioni quantificate e misurabili.

Sempre in ambito europeo, nel trattare dati socioeconomici relativi alle zone costiere, EUROSTAT utilizza come definizione di regione costiera quelle regioni “che hanno un confine sul mare e

¹⁵ United Nations Environment Programme (UNEP), *Marine and Coastal Ecosystems and well-being, A synthesis report based on the findings of the Millennium Ecosystem Assessment, 2006*, che definisce la zona costiera quale “as a narrower band of terrestrial area dominated by ocean influences of tides and marine aerosols, and defines a marine area where light penetrates throughout”.

¹⁶ European Environment Agency, *The changing faces of Europe's coastal areas, EEA Report No 6/2006*: “The coastal zone is the environment resulting from the coexistence of two margins, namely, the terrestrial edge of the continent and the coastal waters as the littoral section of the shelf seas. Its terrestrial portion is defined by an area extending 10 km landwards from the coastline. Where relevant, assessment of the basic coastal zone is enhanced by comparison among the immediate coastal strip (up to 1 km), the coastal hinterland (the zone between 1 and 10 km line) and the non-coastal national territory called inland”.

che hanno almeno metà della popolazione entro 50 km dalla costa".¹⁷

Il Protocollo alla Convenzione per la Protezione del Mar Mediterraneo dall'inquinamento, incentrato sulla Gestione Integrata delle Zone Costiere, all'art. 2, definisce zona costiera quale "l'area geomorfologica situata ai due lati della spiaggia, in cui l'interazione tra la componente marina e quella terrestre si manifesta in forma di sistemi ecologici e di risorse complessi costituiti da componenti bioetiche e abiotiche che coesistono e interagiscono con le comunità antropiche e le relative attività socioeconomiche".¹⁸

A livello nazionale, viene certamente in rilievo il Codice della Navigazione che tuttavia conosce unicamente l'espressione di demanio marittimo, e non anche quello di fascia costiera. Ed infatti, ai sensi dell'art. 28 del Codice della Navigazione, costituiscono beni di demanio marittimo: il lido, la spiaggia, i

¹⁷ Eurostat Statistic Explained, "Coastal areas have at least 50 % of their surface area within a distance of 10 km from the coastline", in www.ec.europa.eu/eurostat.

¹⁸ Art. 2, lett. e), Protocollo sulla gestione integrata delle zone costiere del Mediterraneo, firmato a Madrid il 21 gennaio 2008, ratificato dall'UE il 13 settembre 2010 con Decisione del Consiglio 2010/631/UE e entrato in vigore il 24 marzo 2011

porti, le rade, nonché le lagune, le foci dei fiumi che sboccano in mare, i bacini di acqua salsa o salmastra che almeno una parte dell'anno comunicano liberamente con il mare, i canali utilizzabili ad uso pubblico marittimo.¹⁹

Passando a considerare le caratteristiche distintive dei singoli beni demaniali marittimi, deve preliminarmente essere osservato che né il codice civile, né il codice della navigazione danno una precisa definizione degli stessi.

Le varie definizioni di lido del mare elaborate dalla dottrina e dalla giurisprudenza sono sostanzialmente simili tra loro. In particolare, per lido del mare si intende, quella porzione di riva che, nel suo limite esterno, è a contatto immediato con le acque del mare e, nel suo limite interno, si estende non solo fino al punto bagnato dalla più alta marea, ma comprende anche quella parte di terreno ricoperta dalle ordinarie mareggiate, escluse

¹⁹ Sono incluse nell'ambito del demanio marittimo, ai sensi dell'art. 29 del codice della navigazione, anche le c.d. pertinenze demaniali, ossia le costruzioni e le altre opere appartenenti allo Stato, che esistono entro i limiti del demanio marittimo e del mare territoriale. Si includono nel demanio marittimo anche le zone adiacenti allo stesso "quando per necessità dei pubblici usi del mare occorra comprender[le] nel demanio marittimo". L'enumerazione dei beni facenti parte del demanio marittimo è meno completa nel codice civile: ai sensi dell'art. 822, comma 1, "appartengono allo Stato e fanno parte del demanio pubblico il lido del mare, la spiaggia, le rade e i porti [...]".

quelle dovute al mare in tempesta, sicché ne riesce impossibile ogni altro uso che non sia quello marittimo o pubblico.²⁰

Decisamente controversa appare essere, invece, la definizione di spiaggia, di cui né il codice della navigazione né il codice civile ne delimitano l'ambito. Di conseguenza, sono state elaborate numerose definizioni di spiaggia, tutte tuttavia ancorate a un mero criterio geografico e non giuridico.²¹

Alcuni autori hanno affermato che la spiaggia è costituita da: il tratto

di terra che si estende oltre il lido verso la terraferma, senza confini certi, di modo che, a seconda che il mare avanzi o si ritiri, la sua estensione diminuisce o cresce, dando luogo in quest'ultimo caso ai cosiddetti relitti o arenili;²² la striscia di terra sabbiosa o ghiaiosa che eventualmente si estende tra il lido e

²⁰ G. Colombini, Lido e spiaggia (voce), in Dig. disc. pubbl., vol. IX, Torino, 1994, p. 263; in giurisprudenza, cfr., per tutte, Cass. civ., sez. V, 9 marzo 2004, n. 4769.

Il lido, inoltre, non ha confini certi, in quanto segue il ritirarsi e l'avanzare del mare, essendo comunque coinvolto dallo spostamento delle sue acque (Cfr. D. Gaeta, Lido e spiaggia (voce), cit., p. 919; Cass. civ., sez. III, 28 maggio 2004, n. 10304).

²¹ A. Conio, "Il Demanio Marittimo: titolarità e gestione tra Stato e autonomie territoriali, Roma Tre, Dipartimento di diritto europeo, p. 27.

²² E. Guicciardi, Il demanio, Padova, 1934, p. 103; F. Cammeo, Demanio (voce), Digesto delle Discipline pubblicistiche (1994), p. 882.

l'entroterra;²³ i tratti di terra prossimi al mare e sottoposti alle mareggiate straordinarie e le fasce di terreno degradanti comprese tra il lido e l'entroterra;²⁴ il terreno adiacente al lido, lambito dal mare nella fase di alta marea ordinaria, che viene completamente sommerso durante le maree straordinarie.²⁵

Autorevole dottrina ha ricavato dalle varie definizioni di spiaggia elaborate dalla letteratura e dalla giurisprudenza, i seguenti tratti essenziali: da un punto di vista geografico, la spiaggia è il tratto di terra, contiguo al lido, in passato toccato dal mare e avente confini variabili; la natura geologica del terreno risulta indifferente (sabbiosa, argillosa, rocciosa, ghiaiosa, ecc.); questo tratto di terra deve essere idoneo al soddisfacimento dei pubblici usi del mare, anche solo potenzialmente.²⁶ Quest'ultimo aspetto è di fondamentale importanza, in quanto qualifica

²³ A. M. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, vol. 2, Napoli, 1989, p. 766. È stato notato da D. Gaeta, *Lido e spiaggia* (voce), *Digesto delle Discipline Pubblicistiche* (1994), p. 920, che la definizione del Sandulli ha il pregio di evidenziare come l'esistenza della spiaggia sia solo eventuale.

²⁴ G. Colombini, *Lido e spiaggia* (voce), *Digesto delle Discipline Pubblicistiche* (1994), p. 263.

²⁵ S. Avanzi, *Il nuovo demanio*, Padova 2000, p. 58, il quale riporta l'opinione di coloro che negano la distinzione fra lido e spiaggia ove si considera il lido come una manifestazione dello stato dei luoghi in modo unitario.

²⁶ D. Gaeta, *Lido e spiaggia* (voce), *Digesto delle discipline pubblicistiche* p. 920. Nello stesso senso si veda Cass. civ., sez. III, 28 maggio 2004, n. 10304.

giuridicamente l'elemento geografico ed imprime il carattere della demanialità alla spiaggia.²⁷

Ponendo l'attenzione sul primo e sul terzo tratto caratteristico sopra elencati, detta dottrina perviene alla definizione della spiaggia quale "tratto di terra contiguo al lido, di cui costituisce un naturale complemento, senza confini fissi, che una volta era toccato dal mare e necessario ai pubblici usi del mare. Anche la spiaggia, quindi, come il lido, non ha carattere stabile nel tempo, potendo retrocedere o avanzare".²⁸

Della spiaggia fanno parte anche le dune costiere o sabbiose, che in tempi recenti sono stati oggetto di considerazione specifica e autonoma nell'ambito del demanio marittimo. Un orientamento giurisprudenziale ormai consolidato inquadra le dune costiere tra i beni del demanio marittimo.²⁹ Si tratta di un tipico esempio di litorale costiero e, in particolare, di spiagge, per le quali le dune costiere rappresentano una barriera di sabbia contro i fenomeni di erosione, consistendo appunto in depositi sabbiosi, modellati

²⁷ A. Conio, "Il Demanio Marittimo: titolarità e gestione tra Stato e autonomie territoriali, Roma Tre, Dipartimento di diritto europeo, *cit.*, p. 28.

²⁸ D. Gaeta, Lido e spiaggia (voce), *Digesto delle discipline pubblicistiche*, p. 920.

²⁹ Tar Lazio, Roma, sez. III ter, 9 settembre 2003, n. 7714; Tar Puglia, sez. I, 7 maggio 2002, n. 2254; Tar Lazio, Latina, 4 ottobre 2000, n. 778.

dal vento e scaturenti da lenti processi di accumulo di sabbia trasportata dalle correnti del mare.³⁰

Anche le rade e i porti rientrano tra i beni demaniali marittimi elencati dal codice civile e dal codice della navigazione, che non forniscono, tuttavia, le specifiche definizioni.³¹ Entrambe le predette fonti indicano le rade accanto ai porti in ragione della comune funzione strumentale rispetto alla navigazione e al traffico marittimo, risultando spesso difficile precisare dove termina l'una e inizia l'altro. Ed invero, parte della dottrina dà una definizione unica e generica di entrambe le figure, intendendo per rade e porti ogni insenatura della costa, naturale o artificiale, che facilita la sosta della navi, offre riparo alle stesse e serve al traffico marittimo.³² Un'altra parte di autorevole dottrina,

³⁰ G. Mascioli, Natura giuridica della duna costiera ovvero i confini marittimi delle nuove competenze locali, in *Il Foro amm. - Tar*, vol. II, n. 6, 2003, p. 2121.

³¹ D. Gaeta, Rada (voce), in *Novissimo digesto italiano*, vol. XIV, Torino, 1967, p. 728; G. Tellarini, I porti e le classificazioni, in atti del convegno nazionale di studi sul tema. Le infrastrutture marittime ed aeronautiche. Evoluzione concettuale e problematiche di gestione, Palermo, 2-3 maggio 2008, in *Riv. di dir. econ., trasp. e amb.*, 2008, p. 1.

³² P. Jaricci, R. Resta, Beni pubblici, in A. Scialoja e G. Branca (a cura di), *Commentario del codice civile*, Bologna, 1987, p. 24; A. Lefebvre D'Ovidio, G. Pescatore, L. Tullio, *Manuale di diritto della navigazione*, Milano, 2000, p. 137; P. Virga, Beni pubblici e di interesse pubblico, Palermo, 1962, p. 43; M. L. Corbino, *Il demanio marittimo. Nuovi profili funzionali*, cit., p. 44 e Rada (voce), in *Dig. disc. priv., cit.*, p. 541, che evidenzia come non sia facile distinguere nettamente i porti dalle rade, *Demanio marittimo (voce)*, cit., p. 94, osserva che il codice civile e il codice della navigazione, qualificando come

invece, ha elaborato una definizione specifica della rada, distinguendola dal porto, quale estensione di mare che normalmente serve all'ancoraggio delle navi, senza essere un porto e senza essere riparata.³³

Nemmeno del bene demaniale marittimo porto esiste una definizione normativa.³⁴ La dottrina e la giurisprudenza individuano quale nozione base di porto il tratto di costa, i relativi bacini e le opere artificiali che costituiscono aree deputate all'approdo e alla sosta delle navi.³⁵ Se la destinazione dei porti

demaniali i porti e le rade, intendono ricomprendere nel demanio marittimo ogni insenatura delle coste, tanto quella naturale, con o senza costruzioni ed altri apprestamenti, quanto i porti artificiali, ivi comprese le zone di terraferma occupate dalle opere portuali, le zone di mare comprese tra i promontori, le scogliere, i moli (bacini dichiarati soggetti alla sovranità dello Stato, come la zona di mare territoriale).

³³ F. Cammeo, Demanio (voce), cit., p. 882. Secondo l'Avanzi, Il nuovo demanio, cit., p. 59, rade e porti sono entrambi costituiti da luoghi idonei a riparare le navi dai venti e dalle onde, ma si distinguono dal punto di vista funzionale, in quanto i porti sono utilizzabili per l'attracco delle navi e per le operazioni di carico e scarico di merci e passeggeri, mentre le rade sono spazi di mare aperto che servono per la sosta temporanea all'ancora delle navi e sono attratti nell'orbita della demanialità solo per il ruolo che assolvono, atteso che il mare territoriale - ad avviso dell'Autore - non è un bene demaniale marittimo.

³⁴ F. Manganaro, Il porto da "bene demaniale" ad "azienda", in A. Police (a cura di), I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione, Atti del Convegno di studi - Ville Tuscolane, 16-18 novembre 2006, Milano, 2008, p. 248.

³⁵ A. Giardini, I porti e i servizi portuali, in Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia, diretto da F. Galgano, vol. 40, Il diritto del mercato del trasporto, di S. Zunarelli (a cura di), Verona, 2008, p. 305. E' opinione prevalente che nella nozione di porto, di cui all'art. 28 del codice della navigazione, rientrino anche i porti artificiali: così F. Xerri Salamone, L'ordinamento giuridico dei porti italiani, Milano, 1998, p. 66; G. Falzea,

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

ai pubblici usi del mare è naturale, questi rientrano nell'ambito del demanio naturale;³⁶ se la realizzazione dei porti sia opera dell'uomo, si rientra nel demanio artificiale.³⁷ E' stato evidenziato come la nozione di porto comprenda una notevole varietà di aspetti di natura giuridica ed economica, tale da renderne limitativa qualsiasi definizione.³⁸

Ed infatti, è stato rilevato come sia possibile guardare il porto da un duplice punto di vista, strutturale e funzionale.³⁹ Sotto il primo

Porto e funzione portuale, Milano, 1998, p. 89. Contra, Cons. Stato, sez. VI, 27 marzo 2003, n. 1601.

³⁶ F. Manganaro, Il porto da "bene demaniale" ad "azienda", cit., p. 247, critica la nozione naturalistica di porto in quanto "oggi è più che mai evidente che esso comporti la realizzazione di opere e servizi per il riparo e la cura delle navi e per lo svolgimento dei servizi relativi ai passeggeri ed alle merci", pur riemergendo in giurisprudenza, a parere dell'autore, qualche profilo naturalistico.

³⁷ F. Manganaro, Il porto da "bene demaniale" ad "azienda", cit., p. 248, ritiene che prevalga la nozione di porto quale bene artificiale "nel senso che di esso fanno parte tutti quegli immobili del demanio marittimo che l'amministrazione intenda destinare al porto stesso come complesso di beni per una funzione comune".

³⁸ F. D'Aniello, Porti (porti di navigazione marittima) (voce), in *Novissimo digesto italiano*, vol. XIII, Torino, 1966, p. 292 e Porti (voce), in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXIII, Roma, 1990, p. 1; G. Pericu, Porto (navigazione marittima), in *Enc. dir.*, vol. XXXIV, Varese, p. 424.

³⁹ A. Lefebvre D'Ovidio, G. Pescatore, L. Tullio, *Manuale di diritto della navigazione*, p. 161, secondo cui "a una visione del porto come bene e in particolare come bene demaniale, cui si applica la relativa disciplina (concezione statica), si accosta una considerazione del porto come centro di attuazione di servizi pubblici e privati concernenti in genere la movimentazione delle navi e le attività complementari al trasporto

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

aspetto, il porto è definito come un complesso di elementi naturali (lo specchio acqueo delimitato da un'insenatura naturale, il fondale, le sponde) e artificiali (le strutture realizzate dall'uomo per la sicurezza della navigazione e per l'esercizio dei servizi pubblici connessi e complementari al traffico marittimo, all'uopo attrezzate) desinati a proteggere l'approdo e la sosta delle navi dall'azione dei venti e del mare.⁴⁰ Da un punto di vista funzionale, invece, il porto costituisce il collegamento tra il trasporto via mare e quello terrestre, rappresentando la sede di attività e servizi destinati a regolare il movimento delle navi (rifugio, approdo, sosta) e a svolgere tutte le operazioni ausiliari e complementari al trasporto marittimo (carico, scarico, trasbordo, deposito delle merci trasportate via mare, imbarco e sbarco di passeggeri, etc.).⁴¹

Fanno altresì parte del demanio marittimo le lagune, ovvero specchi acquee in immediata vicinanza col mare, dal quale sono separati mediante lingue di terra e con cui comunicano

marittimo (come, per esempio, le operazioni di caricazione e scaricazione) (concezione dinamica)

⁴⁰ A. Conio, "Il Demanio Marittimo: titolarità e gestione tra Stato e autonomie territoriali, *cit.*, p. 33.

⁴¹ A. Conio, "Il Demanio Marittimo: titolarità e gestione tra Stato e autonomie territoriali, *cit.*, p. 33.

attraverso una o più aperture dette “bocche di porto”. Le lingue di terra sono naturali, ma possono essere rafforzate artificialmente verso mare, svolgendo la funzione di costa.⁴² Parte della dottrina ritiene che con la nozione “lagune” contenuta nel codice della navigazione il legislatore volesse riferirsi unicamente alle lagune morte (specchi d’acqua stagnanti separati dal mare), in quanto il codice tratta separatamente i bacini di acqua salsa e salmastra comunicanti liberamente col mare almeno durante una parte dell’anno.⁴³ Altra illustre dottrina, invece, giunge a conclusioni opposte sulla base del fatto che, ai fini del riconoscimento della demanialità, è necessario verificare in concreto se tali bacini non solo posseggano determinate caratteristiche morfologiche ma anche l’attitudine ai pubblici usi del mare, mentre nel caso delle lagune non occorre alcuna valutazione in senso funzionale, trattandosi di tratti di mare solo in parte interclusi (lagune vive, comunicanti con il

⁴² A. Conio, “Il Demanio Marittimo: titolarità e gestione tra Stato e autonomie territoriali, *cit.*, p. 42.

⁴³ F. A. Querci, Demanio marittimo (voce), Enciclopedia del Diritto, Milano, 1964, p. 95.

mare) ed essendoci l'idoneità ai pubblici usi del mare connaturata nel loro identificarsi con il mare.⁴⁴

Anche le foci dei fiumi che sboccano in mare rientrano nell'ambito del demanio marittimo, al fine di evitare ogni soluzione di continuità nella demanialità del litorale,⁴⁵ ed anche i canali utilizzabili ad uso pubblico marittimo, ovvero quei corsi d'acqua artificiali con l'attitudine ai pubblici usi del mare (servono al ricovero di imbarcazioni e alle operazioni di carico e scarico di merci e passeggeri).⁴⁶

A livello regionale, rileva indiscutibilmente la definizione di fascia costiera contenuta nel Piano Paesaggistico Regionale della Regione Sardegna (PPR).⁴⁷ Ai sensi dell'art. 19 del PPR: "La fascia costiera (...) rientra nella categoria dei beni paesaggistici d'insieme ed è considerata risorsa strategica fondamentale per lo sviluppo sostenibile del territorio sardo, che necessita di pianificazione e gestione integrata". Prosegue la norma: "I territori della fascia costiera di cui al comma precedente, sono

⁴⁴ S. Avanzi, *Il nuovo demanio*, *cit.*, p. 60.

⁴⁵ D. Gaeta, *Lido e spiaggia* (voce), in *Novissimo digesto italiano*, *cit.*, p. 921.

⁴⁶ D. Gaeta, *Lido e spiaggia* (voce), in *Novissimo digesto italiano*, *cit.*, p. 921

⁴⁷ Piano Paesaggistico Regionale, Regione Sardegna, approvato con legge regionale n. 8 del 25 novembre 2004

caratterizzati da un contesto territoriale i cui elementi costitutivi sono inscindibilmente interrelati e la preminenza dei valori ambientali è esposta a fattori di rischio che possono compromettere l'equilibrio dei rapporti tra habitat naturale e presenza antropica". A fronte di tale norma, emerge chiaramente che nella definizione di fascia costiera convergono aspetti fisici e biologici che danno vita a una molteplicità di ecosistemi differenti, a volte azonali e comuni ad altre aree, altre volte esclusivi e di estensione limitata con specie ed habitat peculiari ed endemici.⁴⁸ Lungo le coste sono presenti, infatti, diversi ecosistemi, a partire dal mare, come le praterie di posidonia oceanica, le spiagge sottomarine, le spiagge emerse di cui fanno parte i complessi dunali e le zone umide, la fascia alofita-casmofila, i diversi tipi di vegetazione dei terrazzi e delle falesie. Sulla base di quanto detto fin' ora quindi, si rende opportuno evidenziare che la nozione di fascia costiera va oltre quella di demanio marittimo, così come delineata nel codice civile e nel codice della navigazione, e si presenta come un concetto elastico

⁴⁸ Comitato Scientifico della Conservatoria delle Coste, Fascia costiera come bene comune strategico della Sardegna, in www.sardegnaambiente.it

sul piano spaziale che ricomprende zone marine e, contestualmente, zone di terraferma.⁴⁹ In questo modo, la linea di battigia - ovvero la linea ideale che segna, sia pure in modo incerto a causa delle maree, il confine tra acque e terraferma - non rappresenta più il margine estremo degli spazi di terraferma prossimi al mare (lido e spiaggia e dunque demanio marittimo), ma acquisisce una posizione di centralità ponendosi al centro della fascia stessa.⁵⁰ Come accennato prima, essa si caratterizza per la presenza di una molteplicità di ecosistemi, molto variegati, e non nettamente distinguibili.⁵¹ Stante la loro grande diversità, quindi, non è possibile considerarli tutti alla stessa stregua e con lo stesso approccio ma è necessario stabilire dei parametri – seppure artificiali - basati indicatori oggettivi (vegetazionale,

⁴⁹ G. Camarda, *Aspetti giuridici della tutela ambientale delle zone costiere*, in *Rivista di diritto dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente*, III/2005, Relazione svolta al Convegno organizzato dall'ISPRON "Il sistema costiero del Mediterraneo e lo sviluppo sostenibile del territorio", Cagliari-Carbonia 10-11 dicembre 2004

⁵⁰ G. Camarda, *Aspetti giuridici della tutela ambientale delle zone costiere*, *cit.*

⁵¹ Lungo la fascia costiera, inclusa la piattaforma continentale con la posidonia e le altre comunità bentoniche, si incontrano diversi ecosistemi tra i quali: ecosistemi di piattaforma interna; ecosistemi lagunari; ecosistemi stagnali; ecosistemi delle foci e degli estuari; ecosistemi dunali; ecosistemi della fascia delle specie alofile; ecosistemi della macchia mediterranea termo-xerofila; ecosistemi delle foreste di sclerofille sempreverdi; ecosistemi prativi; ecosistemi seminaturali legati all'allevamento brado; ecosistemi antropici legati alle pratiche agrarie; ecosistemi periurbani e urbani.

geologico, geomorfologico e sedimentologico), che consentano di differenziare i diversi ecosistemi della fascia costiera al fine di applicare specifiche ed efficaci politiche di tutela, conservazione e valorizzazione degli stessi.⁵² Sulla base del parametro vegetazionale, è possibile individuare quattro parti nella fascia costiera: 1. la prima fascia sommersa con la prateria di posidonia, con l'apporto dalla terraferma di materiali inerti e nutrienti che vivificano il mare e ne determinano anche alcuni parametri fisici e biologici; 2. le aree direttamente interessate dai marosi e dall'aerosol marino, con la vegetazione rada della battigia, la fascia psammofila sino alle boscaglie a ginepri e sclerofille sempreverdi della macchia mediterranea, delle dune più o meno consolidate e, sul fronte delle coste dure e alte, la vegetazione alofita delle scogliere e delle falesie; 3. le zone umide con gli stagni, le lagune e le foci dei sistemi fluviali che li alimentano, con la vegetazione igrofila peculiare; 4. il sistema dei terrazzi a diversa litologia delle aree più interne, con garighe, macchia mediterranea e boscaglie termo-xerofile, dove l'influenza del

⁵² Comitato Scientifico della Conservatoria delle Coste, Fascia costiera come bene comune strategico della Sardegna, in www.sardegnaambiente.it

mare e il clima giocano un ruolo determinante nella caratterizzazione di una fascia più o meno larga, con un'impronta riconoscibile proprio da elementi vegetali talora esclusivi.⁵³

Questi elementi sono parti costituenti la fascia costiera a prescindere dalla distanza dalla linea di costa e si possono sviluppare sia verso terra, sia verso mare, in considerazione delle condizioni geologiche e geo-morfologiche.⁵⁴ Sotto il profilo geologico, geomorfologico e sedimentologico possono essere individuate altre definizioni e altri areali di riferimento. Partendo dal mare, in letteratura, prevale la logica di considerare appartenente alla fascia costiera attuale il fondale marino che scambia sedimenti tra la terra e il mare e viceversa, ma considerando anche gli eventi estremi.⁵⁵ Questa delimitazione dipende dalla esposizione del tratto costiero, dal *fetch*, dalla geologia dei fondali e varia nel tempo e nello spazio continuamente, ma di sicuro interessa la fascia di piattaforma continentale compresa nella batimetria dei cinquanta metri e si

⁵³ Comitato Scientifico della Conservatoria delle Coste, Fascia costiera come bene comune strategico della Sardegna, in www.sardegnaambiente.it

⁵⁴ Comitato Scientifico della Conservatoria delle Coste, Fascia costiera come bene comune strategico della Sardegna, in www.sardegnaambiente.it

⁵⁵ Comitato Scientifico della Conservatoria delle Coste, Fascia costiera come bene comune strategico della Sardegna, in www.sardegnaambiente.it

spinge sopra il livello del mare, verso monte, fino al limite dei depositi dunali e delle zone umide, nelle aree a litorali sabbiosi e all'interno della zona di sedimentazione dei bacini idrografici interessando anche piane alluvionali e aree di foce.⁵⁶ Qualsiasi parametro si prenda in considerazione, la conservazione delle coste significa quindi considerare, attraverso un approccio sistemico, areali più o meno ampi e tra loro interconnessi, in modo funzionale, in maniera più o meno stringente.

Pertanto, il concetto di fascia costiera, oltre che mostrarsi eterogeneo ed esteso da un punto di vista spaziale, risulta essere più ampio anche in ragione del punto di angolazione da cui lo si osserva, ormai non più meramente geografico ma bensì economico, sociale, ambientale, in ragione del carattere multifunzionale della fascia costiera. Da ciò deriva la necessaria applicazione ad esso di una gestione sostenibile ed integrata in cui vengano superati gli interessi locali e gli approcci settoriali attraverso studi multidisciplinari, che consentano la

⁵⁶ Comitato Scientifico della Conservatoria delle Coste, Fascia costiera come bene comune strategico della Sardegna, in www.sardegnaambiente.it

formulazione di politiche efficaci sul piano economico, sociale ed ambientale.

Prima di procedere all'analisi delle cause stanno degradando i sistemi costieri, pare opportuno soffermarsi sulle ragioni per cui tali ecosistemi debbano essere tutelati e preservati, non solo per il loro intrinseco valore ambientale ma anche per i servizi che essi garantiscono alla comunità in essi insediate.

1.2 L'IMPORTANZA DEGLI ECOSISTEMI MARINO COSTIERI: I SERVIZI ECOSISTEMICI

Come evidenziato dal gruppo di ricerca del progetto delle Nazioni Unite denominato *Millennium Ecosystem Assessment*,⁵⁷ gli ecosistemi marino-costieri sono tra gli ecosistemi più produttivi al mondo e garantiscono numerosi e differenti servizi alle

⁵⁷ Il "*Millennium Ecosystem Assessment*" (MA, Valutazione dell'Ecosistema del Millennio) è stato lanciato dal Segretario Generale delle Nazioni Unite Kofi Annan nel 2000, in una relazione all'Assemblea generale dal titolo "*We the Peoples: The Role of the United Nations in the 21st Century*". L'obiettivo del MA era di individuare lo stato degli ecosistemi globali, valutare le conseguenze dei cambiamenti negli ecosistemi sul benessere umano e fornire una valida base scientifica per la formulazione di azioni necessarie alla conservazione e all'uso sostenibile degli ecosistemi. Iniziato ufficialmente nel 2001, si è concluso nel 2005.

popolazioni qui stanziare.⁵⁸ Questi servizi, cosiddetti ecosistemici, corrispondono ai benefici di cui la popolazione gode attraverso gli ecosistemi e sono riconducibili a quattro categorie principali che includono: *Supporting services; Provisioning services; Regulating services; Cultural services*.

Con *supporting services* si intendono quei servizi ecosistemici che sostengono e permettono la fornitura di tutti gli altri tipi di servizi, come per esempio la formazione del suolo e il ciclo dei nutrienti, cioè la disponibilità di elementi minerali quali azoto, fosforo e potassio indispensabili per la crescita e lo sviluppo degli organismi. Inoltre, i servizi ecosistemici di supporto sostengono la riproduzione, l'alimentazione, il rifugio per specie animali stanziali e in migrazione e il mantenimento di processi evolutivi (su base fenotipica e/o genetica).⁵⁹

⁵⁸ Il Panel del MA definisce "ecosistema" quel complesso dinamico di piante, animali, e microorganismi ed ambiente inanimato che insieme costituiscono una unità funzionale (*United Nations Environmental Programme, A synthesis report based on the findings of the Millennium Ecosystem Assessment, 2006*).

⁵⁹ Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Verso una strategia nazionale per la biodiversità, Definizione del metodo per la classificazione e quantificazione dei servizi ecosistemici in Italia, marzo 2009, p. 5

Con *provisioning services* si intendono quei servizi forniti dagli ecosistemi che includono: il cibo (gli ecosistemi naturali sono una quasi illimitata sorgente di animali e piante edibili); le materie prime (la natura rappresenta una fonte insostituibile di risorse naturali come legname, minerali, metalli, fibre, e combustibili fossili utilizzati come sorgenti di energia); variabilità biologica (la biodiversità è data dall'enorme numero di specie viventi e dalla variabilità genetica al loro interno che permette di disporre di sostanze naturali e principi attivi, consente la riproduzione di piante e l'allevamento di animali, nonché lo sviluppo di biotecnologie); l'acqua dolce (gli ecosistemi garantiscono la fornitura di acqua naturale pulita, grazie ai fiumi, ai laghi e alle falde sotterranee, che rappresentano un serbatoio d'acqua dolce indispensabile per la vita per tutte le specie).⁶⁰

Con *regulating services* si intendono quei servizi i cui benefici, includono: la regolazione dei gas (contribuendo sia all'immissione in atmosfera che all'estrazione dall'atmosfera di numerosi elementi chimici, gli ecosistemi influenzano diversi

⁶⁰ Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Verso una strategia nazionale per la biodiversità, Definizione del metodo per la classificazione e quantificazione dei servizi ecosistemici in Italia, *cit.*, p. 5.

aspetti – come ad es. la regolazione del bilancio O₂/CO₂, il mantenimento dello strato di ozono (O₃) che protegge dai raggi ultravioletti dannosi - consentendo di avere aria pulita e respirabile); la regolazione del clima (l'interazione tra le caratteristiche della circolazione regionale/globale e le caratteristiche fisiche degli ecosistemi, ed anche la configurazione, per esempio, dei laghi, dei fiumi e delle baie, influenzano il tempo e il clima sia localmente che globalmente); la regolazione delle acque (la quantità di acqua sulla Terra è sempre la stessa e il ciclo permette il suo riutilizzo attraverso i processi di evaporazione, condensazione, precipitazione, infiltrazione, scorrimento e flusso sotterraneo: gli ecosistemi regolano questi flussi idrogeologici sulla superficie della terra); la regolazione dell'erosione (gli aspetti strutturali dell'ecosistema, specialmente la copertura vegetale e il sistema delle radici, ricoprono un ruolo fondamentale nel controllo dell'erosione); la protezione dai dissesti idrogeologici (gli ecosistemi contribuiscono a contenere il dissesto idrogeologico dovuta alle piogge e al vento. Ciò permette, tra l'altro, di mantenere la produttività agricola riducendo la perdita di terreno fertile); la

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

regolazione dell'impollinazione (è il servizio svolto da molti organismi animali, oltre che dal vento e dall'acqua, che permette la fecondazione delle piante e quindi anche la produzione di cibo, tra cui frutti e altri materiali di origine vegetale. Senza le specie impollinatrici selvatiche molte specie di piante si estinguerebbero e gli attuali livelli di produttività potrebbero essere mantenuti solamente a costi veramente alti attraverso l'impollinazione artificiale); habitat per la biodiversità (nel fornire spazi vitali, zone di rifugio e protezione a piante e animali selvatici, sia per specie residenziali che migratorie, gli ecosistemi naturali sono essenziali per il mantenimento della diversità biologica e genetica sulla terra. Gli ecosistemi naturali rappresentano, da questo punto di vista, un magazzino di informazioni genetiche, ed in questa "libreria genetica" le informazioni degli adattamenti ambientali acquisiti in oltre 3.5 miliardi di anni di evoluzione sono immagazzinate nel materiale genetico di milioni di specie e di sottospecie).⁶¹

⁶¹ Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, *Verso una strategia nazionale per la biodiversità, Definizione del metodo per la classificazione e quantificazione dei servizi ecosistemici in Italia, cit.*, p. 5.

Con *cultural services* si intendono quei servizi i cui benefici sono quelli di tipo non materiale che la popolazione ottiene dagli ecosistemi attraverso l'arricchimento spirituale, lo sviluppo cognitivo, la riflessione, esperienze ricreative ed estetiche, ed includono: l'ispirazione per cultura, arti, valori educativi e spirituali, senso di identità (gli ecosistemi forniscono una ricca sorgente di ispirazione per arte, folklore, simboli nazionali, architettura, pubblicità e forniscono le basi per l'educazione formale e informale in molte società); valori estetici (molte persone godono dello scenario di paesaggi e delle aree naturali in cui ricercano la bellezza o il valore estetico, come si riflette nella preferenza che molte persone hanno di vivere in ambienti esteticamente piacevoli e nella demarcazione delle "strade panoramiche, nel supporto ai parchi e alla selezione delle locazioni di alloggio); valori ricreativi (attraverso le qualità estetiche e la varietà quasi senza limiti di paesaggi, gli ambienti naturali forniscono molte opportunità per attività ricreative,

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

turistiche, del tempo libero e sportive: passeggiate, escursioni, campeggio, pesca, nuoto, e studio della natura).⁶²

Con specifico riferimento agli ecosistemi marino-costieri, il *Panel del Millennium Ecosystem Assessment* ha evidenziato che la pesca rappresenta il più importante servizio garantito da tali ecosistemi.⁶³ La vita di più di un miliardo di persone dipende dalla pesca, che garantisce loro in via principale, e talvolta esclusiva, la fonte di proteine necessaria per la sussistenza delle comunità appartenenti a paesi in via di sviluppo. La pesca, e i prodotti derivanti da essa, forniscono l'occupazione diretta a trentotto milioni di persone, con più di cento sessantadue milioni di persone coinvolte in via indiretta nel settore ittico.⁶⁴ Lo stato della pesca industriale è preoccupante in quanto molte persone dipendono dalla loro esistenza per l'alimentazione e l'occupazione, con molte attività di pesca che sono sovra sfruttate. L'acquacoltura è il settore alimentare in più rapida crescita, rappresentando il trenta per cento del consumo totale

⁶² Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Verso una strategia nazionale per la biodiversità, Definizione del metodo per la classificazione e quantificazione dei servizi ecosistemici in Italia, *cit.*, p. 5.

⁶³ United Nations Environmental Programme, A synthesis report based on the findings of the Millennium Ecosystem Assessment, *cit.*, p. 7.

⁶⁴ Report FAO, The State of food insecurity in the world, 2004, in www.fao.org

di pesce.⁶⁵ Altri servizi di fornitura garantiti da questi ecosistemi comprendono ornamenti per il commercio di acquari, materiali da costruzione (ad esempio, per la costruzione di barche e la costruzione di case), e *bio-prospecting* (esplorazione della biodiversità per nuove risorse biologiche, come i prodotti farmaceutici).⁶⁶

I mari e le coste di tutto il mondo rivestono un ruolo di grande importanza spirituale per molte persone, fornendo servizi culturali e spirituali.⁶⁷

Il turismo costiero è uno dei settori in più rapida crescita del turismo globale ed è una componente essenziale delle economie di molti piccoli stati costieri. Gran parte del valore economico delle barriere coralline è generato dal turismo naturalistico e subacqueo. Le culture di molti popoli sono strettamente collegate alle coste e agli oceani, e la conoscenza delle tradizioni

⁶⁵ United Nations Environmental Programme, A synthesis report based on the findings of the Millennium Ecosystem Assessment, *cit.*, p. 1.

⁶⁶ United Nations Environmental Programme, A synthesis report based on the findings of the Millennium Ecosystem Assessment, *cit.* p. 1.

⁶⁷ United Nations Environmental Programme, A synthesis report based on the findings of the Millennium Ecosystem Assessment, *cit.*, p. 1.

è diventata parte integrante delle dinamiche degli ecosistemi insulari e costieri e della loro gestione.⁶⁸

Gli ecosistemi marini e costieri forniscono servizi di supporto nella forma di differenti habitat: gli estuari, le lagune, le graminacee marine e le foreste di alghe costituiscono vivai sia per i pesci costieri che per quelli d'altura e per altre specie, molte delle quali sono commercialmente significative. Altri habitat come spiagge, dune, paludi salmastre, estuari e piane fangose svolgono un ruolo importante nel ciclo di vita dei pesci, dei crostacei e degli uccelli migratori. Gli ecosistemi marini e costieri svolgono un ruolo importante nella fotosintesi e nella produttività. Gli estuari sono uno degli ambienti costieri più fertili grazie alla miscelazione dei nutrienti provenienti dalle sorgenti a monte e dalle maree.⁶⁹ Inoltre, gli habitat costieri e marini sono settori di ricerca e di impegno nel campo dell'istruzione e della sensibilizzazione del pubblico.⁷⁰

⁶⁸ United Nations Environmental Programme, A synthesis report based on the findings of the Millennium Ecosystem Assessment, *cit.*, p. 1.

⁶⁹ United Nations Environmental Programme, A synthesis report based on the findings of the Millennium Ecosystem Assessment, *cit.*, p. 1.

⁷⁰ United Nations Environmental Programme, A synthesis report based on the findings of the Millennium Ecosystem Assessment, *cit.*, p. 1.

Anche a livello comunitario, si è più volte evidenziato come le zone costiere della Comunità Europea possiedano risorse ecologiche, culturali ed economiche insostituibili, rappresentando quindi un patrimonio ecologico unico. In particolare, già il sesto Programma d’Azione per l’Ambiente⁷¹ individua la strategia europea per lo sviluppo sostenibile, e contribuisce all’integrazione delle tematiche ambientali, comprese quelle relative all’ambiente marino-costiero, in tutte le politiche comunitarie, fissandone le priorità.⁷² Tra gli obiettivi del sesto Programma d’Azione si evidenzia, soprattutto, la promozione di un uso sostenibile del suolo attraverso la prevenzione dei fenomeni di erosione, deterioramento, contaminazione e desertificazione, ed in particolare la promozione dell’utilizzo sostenibile dei mari e della conservazione degli ecosistemi marini, comprese le zone costiere.⁷³ Il sesto Programma d’Azione è stato recepito, a livello

⁷¹ Sesto Programma Comunitario di azione in materia di ambiente, Decisione 1600/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 luglio 2002, Gazzetta ufficiale L 242 del 10.9.2002.

⁷²A. Martini, *Analisi di sostenibilità di politiche e programmi con riferimento a specifici ambiti territoriali: le aree costiere nel contesto dei cambiamenti climatici*, p. 49.

⁷³ A. Martini, *Analisi di sostenibilità di politiche e programmi con riferimento a specifici ambiti territoriali: le aree costiere nel contesto dei cambiamenti*

nazionale, con la Delibera CIPE 57/2002, che ha evidenziato la stretta relazione esistente tra la qualità dell'ambiente marino e le attività antropiche realizzate sulla terraferma ed afferma che "sulle fasce costiere si addensa una quota crescente della popolazione italiana, che ha condotto alla creazione di estese conurbazioni litoranee sia lungo la costa tirrenica che adriatica. Per effetto della pressione demografica e della crescita cumulativa, spesso conflittuale, di usi tradizionali e nuovi, questo spazio è divenuto un sistema sempre più chiuso, in relazione alla esauribilità delle sue risorse e soggetto ad un degrado generalizzato anche se non uniformemente distribuito".⁷⁴

climatici, *cit.*, p. 50. In particolare, per il raggiungimento di tali obiettivi, la strategia punta a: "incentivare una maggiore integrazione delle considerazioni ambientali nella politica comune della pesca; sviluppare una strategia tematica per la protezione e la conservazione dell'ambiente marino, tenendo conto, tra l'altro, delle condizioni e degli obblighi di attuazione delle convenzioni relative al mare, nonché della necessità di ridurre le emissioni e le ripercussioni dei trasporti marittimi e delle altre attività connesse al mare e alla terra ferma; incentivare la gestione integrata delle zone costiere; incentivare ulteriormente la protezione delle zone marine mediante la rete «Natura 2000» nonché altri strumenti comunitari adeguati."

⁷⁴ Delibera CIPE 57/2002, Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia, che individua un articolato set di obiettivi strategici specifici tra cui: tutela e regolamentazione d'uso delle risorse. In particolare, gestione durevole per arginare il degrado delle risorse viventi e degli habitat, applicazione di criteri di compatibilità ambientale alle attività di esplorazione e sfruttamento delle risorse minerali dei fondali e ottimizzazione dell'uso delle risorse idriche; difesa dei litorali interessati da fenomeni di arretramento per effetto della alterazione del bilancio sedimentologico, della subsidenza indotta da attività antropiche e da fenomeni di scala planetaria,

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

Gli obiettivi del sesto Programma sono stati successivamente ripresi dal settimo Programma d’Azione per l’Ambiente, che impone una migliore integrazione delle considerazioni in materia ambientale in altre aree politiche, quali la politica regionale, l’agricoltura, la pesca, l’energia e i trasporti ed indica come prima priorità la protezione, la conservazione e l’attuazione di politiche di miglioramento del "capitale naturale", ovvero di quei servizi di base che ci fornisce la natura e da cui dipende la nostra stessa esistenza, compresi quindi gli ecosistemi marino costieri.⁷⁵

quale l’eustatismo; riduzione dell’inquinamento, intervenendo sia sulle fonti legate agli insediamenti urbani e industriali o veicolate dal sistema fluviale, sia sulle fonti di origine marina. Tali obiettivi dovranno essere raggiunti attraverso la: riduzione dell’impatto delle attività e delle strutture portuali; riutilizzazione, in un’ottica di sviluppo sostenibile, di aree industriali dismesse con particolare attenzione verso la rivitalizzazione dei *waterfront* urbani e al recupero del loro valore storico culturale; tutela e conservazione delle risorse naturali, nonché di aree di valore paesaggistico e storico culturale, favorendo la gestione integrata dei versanti terrestri e marino anche mediante l’istituzione di aree protette; prevenzione dei disastri naturali dovuti al fattore umano e agli eventi estremi attraverso l’attivazione di misure di pianificazione e pronto intervento; promozione di pratiche di pesca sostenibile adottando spazi e tempi di tutela biologica; coinvolgimento del pubblico, del settore privato e di altri soggetti non istituzionali (organizzazioni e singoli), nella conduzione di una corretta gestione integrata della fascia (art. 174 – 175).”

⁷⁵ Settimo programma d’azione per l’ambiente (Decisione n. 1386/2013/UE del 20/11/2013) “Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta” pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea L. 354 del 28/12/2013, definisce gli obiettivi prioritari della politica UE in materia di ambiente e clima nei prossimi sette anni. In particolare il Programma d’azione per l’ambiente persegue i seguenti obiettivi prioritari: 1. proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale dell’Unione; 2. trasformare l’Unione in un’economia a basse emissioni di carbonio, efficiente nell’impiego delle risorse, verde e competitiva; 3. proteggere i cittadini dell’Unione da pressioni e rischi

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

Tali ecosistemi, tuttavia, sono soggetti a un forte degrado dovuto a cause differenti che ci si propone di analizzare nel paragrafo successivo.

1.3 GLI IMPATTI SULLE ZONE COSTIERE E I FATTORI DI CAMBIAMENTO E DEGRADO

Come detto sopra, l'ambiente costiero supporta molti habitat diversi e produttivi. Questi habitat includono sia ecosistemi naturali, sia ecosistemi non-naturali quali settori economici e importanti centri urbani. Di conseguenza, non solo l'ambiente naturale costiero, ma anche gli insediamenti e le infrastrutture sono esposti a fattori di cambiamento e degrado indotti dalla presenza dell'uomo, ma anche a rischi naturali, collegati ai cambiamenti climatici, di grande rilievo come tempeste, le onde

d'ordine ambientale per la salute e il benessere; 4. sfruttare al massimo i vantaggi della legislazione dell'Unione in materia di ambiente migliorandone l'applicazione; 5. migliorare le basi cognitive e scientifiche della politica ambientale dell'Unione; 6. garantire investimenti a sostegno delle politiche in materia di ambiente e clima e tener conto delle esternalità ambientali; 7. migliorare l'integrazione ambientale e la coerenza delle politiche; 8. migliorare la sostenibilità delle città dell'Unione; 9. aumentare l'efficacia dell'azione unionale nell'affrontare le sfide ambientali e climatiche a livello internazionale. Il Programma individua inoltre anche tre obiettivi tematici, correlati tra loro e da perseguire parallelamente: proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale dell'Unione; trasformare l'Unione in un'economia a basse emissioni di carbonio, efficiente nell'impiego delle risorse, verde e competitiva; proteggere i cittadini dell'Unione da pressioni e rischi d'ordine ambientale per la salute e il benessere.

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

associate, inondazioni, erosione della linea costiera ed inquinamento delle acque.⁷⁶

Per quanto riguarda le cause antropiche di cambiamento degli habitat costieri, rilevano in particolare: la crescita della popolazione, il cambiamento di destinazione del suolo e la perdita di habitat, la pesca eccessiva e i metodi di pesca distruttivi, la pesca illegale, le specie invasive, l'eutrofizzazione,

⁷⁶ Nel 2001 la Commissione Europea, nel documento "L'UE e le zone costiere", enunciava come per secoli le zone costiere europee abbiano dovuto subire le conseguenze di politiche incaute e interventi frammentari e affermava che per evitare l'aggravarsi dei problemi, che affliggono le regioni costiere dell'Europa, sia necessario attuare una politica costiera coordinata a livello comunitario. Nel documento si precisa come quasi la metà della popolazione europea viva entro una fascia di 50 km dalla costa all'interno nella quale si concentrano le principali, e più redditizie, attività economiche quali il turismo, la pesca ed il trasporto marittimo. Tali attività contribuiscono, da un lato, ad incrementare l'economia dell'EU ma, dall'altro, provocano episodi di degrado ambientale da cui derivano inevitabili conseguenze negative a livello sociale ed economico. Lungo gli 89.000 Km di costa europea si registrano, infatti, sempre più frequenti episodi di abbassamento delle falde idriche con conseguente ingressione delle acque marine, di incremento dei fenomeni di erosione costiera, di riduzione delle risorse ittiche, di degrado della qualità dell'acqua e sempre più frequenti episodi di distruzione degli habitat naturali. A questi fenomeni devono essere aggiunti ulteriori problemi connessi all'intensificazione, negli ultimi decenni, di fenomeni di urbanizzazione "selvaggia" e di realizzazione di infrastrutture di trasporto senza alcuna pianificazione di tipo ambientale. In risposta a tali problematiche, la Commissione europea non si è limitata solamente ad adottare provvedimenti intesi a migliorare le politiche comunitarie, che influenzano le zone costiere, ma ha anche esortato gli Stati membri ad attuare strategie nazionali di gestione integrata delle zone costiere. La Commissione ha inoltre sottolineato l'importanza, e la necessità, che vi siano delle azioni congiunte tra Stati confinanti che si affaccino su di uno stesso mare per fare in modo che le loro politiche nazionali, sulla gestione delle zone costiere, collimino anziché contrastarsi.

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

l'inquinamento, il cambiamento tecnologico, la globalizzazione, l'aumento della domanda di cibo e il cambiamento delle preferenze alimentari.

Gli habitat marini e costieri sono stati degradati o trasformati, principalmente a causa di impatti antropogenici: essi sono stati colpiti dal cambiamento della destinazione del suolo, in particolare a fini urbanistici e agricoli, e dalla perdita di habitat, con gravi impatti negativi sugli ecosistemi e sulle specie.⁷⁷

Lo sovrasfruttamento delle risorse ittiche e l'applicazione di metodi di pesca distruttivi, come alcune forme di pesca a strascico, ed il dragaggio, hanno modificato e talvolta distrutto gli ecosistemi marino costieri, alterando, talvolta in maniera irreversibile, le interazioni trofiche, e di altro tipo, tra gli ecosistemi.⁷⁸ Anche la pratica dell'acquacoltura ha prodotto gravi impatti ambientali, che si traducono in perdita di habitat, salinizzazione dei terreni adiacenti, rilascio di effluenti nelle

⁷⁷ United Nations Environmental Programme, A synthesis report based on the findings of the Millennium Ecosystem Assessment, *cit.*, p. 2

⁷⁸ United Nations Environmental Programme, A synthesis report based on the findings of the Millennium Ecosystem Assessment, *cit.*, p. 2

acque circostanti, e diffusione di malattie infettive nelle popolazioni di pesci selvatici.⁷⁹

Le specie invasive rappresentano un fattore di cambiamento degli ecosistemi nelle zone marine e costiere sempre più incisivo.⁸⁰ Per di più, l'aumento del carico di nutrienti derivante dal dilavamento agricolo, dai liquami e dalla combustione di combustibili fossili sta causando una diffusa eutrofizzazione degli ecosistemi costieri e marini. Per esempio, questo inquinamento stimola la crescita delle alghe e riduce la qualità della luce nella colonna d'acqua, portando ad una diminuzione dell'ossigeno, che riduce la capacità di altri organismi marini di persistere.⁸¹

Il cambiamento climatico sta diventando sempre più una delle cause dominanti del cambiamento in habitat vulnerabili come le zone umide costiere, che sono particolarmente a rischio a causa dei conseguenti innalzamenti del livello del mare e dei maggiori eventi temporaleschi.

⁷⁹ United Nations Environmental Programme, A synthesis report based on the findings of the Millennium Ecosystem Assessment, *cit.*, p. 2

⁸⁰ Una delle principali fonti di introduzione marina di specie non indigene è il rilascio di acqua di zavorra dalle navi

⁸¹ United Nations Environmental Programme, A synthesis report based on the findings of the Millennium Ecosystem Assessment, *cit.*, p. 2

Acconto a queste cause dirette di cambiamento e degrado degli ecosistemi marino-costieri, ne sono stati individuati altri che agiscono in via indiretta e ricomprendono: il cambiamento tecnologico, che contribuisce allo sfruttamento eccessivo degli stock ittici; il cambiamento delle preferenze alimentari e la globalizzazione, con alcuni prodotti marini che diventano un cibo di lusso, spingendo la domanda e i prezzi del pesce; la pesca illegale, che contribuisce anche al sovrasfruttamento ed è dovuta in particolare alla mancanza di sorveglianza, applicazione e monitoraggio. Incidono in via indiretta anche gli sviluppi demografici nelle zone costiere, che determinano cambiamenti negli ecosistemi, con una densità di popolazione costiera pari a quasi tre volte quella delle zone interne. Benché rappresenti un importante servizio ecosistemico, anche il turismo può avere un impatto negativo sulle aree marine e costiere (si pensi ad esempio alle persone che camminano sulle dune costiere).⁸²

Anche i cambiamenti climatici costituiscono un rilevante fattore di cambiamento e degrado degli ambienti costieri. Sul punto

⁸² United Nations Environmental Programme, A synthesis report based on the findings of the Millennium Ecosystem Assessment, *cit.*, p. 2

occorre premettere che alcune caratteristiche naturali delle zone costiere forniscono già di per se una significativa protezione costiera. Si pensi alle barriere coralline, che rappresentano le strutture di protezione costiera più estesa e robusta a livello mondiale; la sabbia e la ghiaia; le spiagge, che fungono da frangivento naturale; le dune costiere e la vegetazione costiera che assorbono i venti e l'energia delle onde ritardando l'erosione costiera.⁸³ Benché queste funzioni contribuiscano al mantenimento del sistema costiero, gli effetti dei cambiamenti climatici sono sempre più dirompenti e devastanti: le spiagge sabbiose si stanno ritraendo, il livello del mare si sta alzando, la tendenza all'erosione è all'aumento, così come le inondazioni, la temperatura dell'acqua superficiale sta aumentando e la qualità dell'acqua superficiale e sotterranea sta cambiando.⁸⁴

⁸³ A. Martini, *Analisi di sostenibilità di politiche e programmi con riferimento a specifici ambiti territoriali: le aree costiere nel contesto dei cambiamenti climatici*, p. 52.

⁸⁴ Agenzia Europea dell'Ambiente, *Cambiamenti climatici e acqua — Oceani più caldi, inondazioni e siccità*, Febbraio 2019, in www.eea.europa.eu

Nonostante ci siano enormi differenze regionali, le perdite sopra descritte andranno a sommarsi a quelle provocate direttamente dall'attività umana, con importanti impatti socio-economici.⁸⁵

In risposta a tali problematiche, quindi, non solo si rende opportuna l'adozione di provvedimenti intesi a migliorare le politiche delle zone costiere, ma si rende necessario attuare strategie nazionali di gestione integrata delle zone costiere, anche in forma congiunta tra Stati confinanti che si affaccino su di uno stesso mare per fare in modo che le loro politiche nazionali, sulla gestione delle zone costiere, non entrino in conflitto ma anzi amplifichino in senso positivo i risultati.

La ricerca che segue, quindi, si indirizzerà sullo studio dell'attuale modello di gestione del demanio costiero nell'ordinamento italiano al fine di dimostrarne l'inadeguatezza rispetto agli

⁸⁵Il Working Group II, Contribution to the Fourth Assessment, Report of the Intergovernmental of Climate Change, UNEP, 2007, ha individuato tra i principali effetti socio-economici sulle zone costiere: la crescente perdita di terreni e habitat costieri; crescenti rischi di inondazioni e potenziali perdite di vite umane; danni alle infrastrutture costiere; crescente rischio di disastri; perdita di risorse rinnovabili e di subsidenza; perdite nei settori turistici, ricreazionali e trasporti; perdita non monetaria di valori e risorse culturali; impatti sull'agricoltura e acquacoltura attraverso il declino della qualità del suolo e dell'acqua.

obiettivi di gestione integrata di cui al Protocollo relativo alla Gestione Integrata delle Zone Costiere del Mediterraneo, per poi dimostrare come le finalità di una siffatta governance siano efficacemente attuabili e formalmente riassumibili nello strumento giuridico del contratto di costa.

1.4 I TRADIZIONALI MODELLI AMMINISTRATIVI DI GESTIONE DEL DEMANIO COSTIERO NELL'ORDINAMENTO ITALIANO

Nel nostro ordinamento, vista la condizione di sostanziale separatezza tra terra e mare, la gestione dello spazio costiero avviene, per lo più, tramite i tradizionali schemi amministrativi, legati ai modelli settoriali tipici della gestione del demanio marittimo, dell'urbanistica e della disciplina del paesaggio, in assenza di un'armonizzazione del sistema di gestione derivante dal riconoscimento delle specificità della fascia costiera.⁸⁶ Il quadro della pianificazione dei territori costieri italiani, inizialmente basato sui vincoli introdotti dalla "Legge Galasso" (L. 431/1985), risulta quindi caratterizzato da una frammentazione

⁸⁶ E. Boscolo, La gestione integrata delle zone costiere in Italia, Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente, n. 1/2011, p. 56.

tra competenze statali, regionali, locali e strumenti attuativi.⁸⁷ In questo ambito specifico, le Regioni hanno assunto un ruolo fondamentale soprattutto a seguito del Decreto Legislativo 112 del 1998, che ha conferito loro, insieme agli altri enti locali, compiti e funzioni in tema di programmazione, pianificazione, protezione e gestione integrata delle zone costiere.⁸⁸ Sulla base

⁸⁷ In questo ambito specifico le Regioni hanno assunto un ruolo di prima linea, in particolare a seguito del Decreto Legislativo 112 del 1998 (artt. 88 e 89), che ha conferito loro, insieme agli altri enti locali, compiti e funzioni in tema di programmazione, pianificazione, protezione e gestione integrata delle zone costiere. Sulla base di tali competenze e in assenza di piani generali di livello nazionale, sono state promulgate leggi regionali per l'elaborazione di piani per la gestione integrata e piani per la difesa della fascia costiera. Nei diversi contesti territoriali regionali tali strumenti hanno assunto natura normativa e, dunque, obiettivi e finalità diversi. Nel complesso, i piani predisposti afferiscono o al gruppo dei Piani di Difesa della Costa, finalizzati alla promozione di interventi di tutela e opere di risanamento delle coste, o ai Piani di Gestione Integrata delle Zone Costiere, intesi quali strumenti volti allo sviluppo sostenibile delle aree costiere e all'uso razionale delle loro risorse.

⁸⁸ Si vedano: Art. 88 - *Compiti di rilievo nazionale*: " 1. Ai sensi dell'articolo 1, comma 4, lettera c), della legge 15 marzo 1997, n. 59, hanno rilievo nazionale i compiti relativi: a) al censimento nazionale dei corpi idrici; b) alla programmazione ed al finanziamento degli interventi di difesa del suolo; c) alla determinazione di criteri, metodi e standard di raccolta elaborazione e consultazione dei dati, alla definizione di modalità di coordinamento e di collaborazione tra i soggetti pubblici operanti nel settore, nonchè indirizzi volti all'accertamento, ricerca e studio degli elementi dell'ambiente fisico e delle condizioni generali di rischio; alla valutazione degli effetti conseguenti alla esecuzione dei piani, dei programmi e dei progetti su scala nazionale di opere nel settore della difesa del suolo; d) alle direttive generali e di settore per il censimento ed il monitoraggio delle risorse idriche, per la disciplina dell'economia idrica e per la protezione delle acque dall'inquinamento ; e) alla formazione del bilancio idrico nazionale sulla scorta di quelli di bacino; f) alle metodologie generali per la programmazione della razionale utilizzazione delle risorse idriche e alle linee di programmazione degli usi plurimi delle risorse idriche; g) alle direttive e ai parametri tecnici per la individuazione delle aree a rischio

di crisi idrica con finalità di prevenzione delle emergenze idriche; h) ai criteri per la gestione del servizio idrico integrato come definito dall'articolo 4 della legge 5 gennaio 1994, n. 36; i) alla definizione dei livelli minimi dei servizi che devono essere garantiti in ciascun ambito territoriale ottimale di cui all'articolo 8, comma 1, della legge 5 gennaio 1994, n. 36, nonché ai criteri ed agli indirizzi per la gestione dei servizi di approvvigionamento, di captazione e di accumulo per usi diversi da quello potabile; l) alla definizione di meccanismi ed istituti di conguaglio a livello di bacino ai fini del riequilibrio tariffario; m) ai criteri e agli indirizzi per la programmazione dei trasferimenti di acqua per il consumo umano laddove il fabbisogno comporti o possa comportare il trasferimento di acqua tra regioni diverse e ciò travalichi i comprensori di riferimento dei bacini idrografici; n) ai compiti fissati dall'articolo 17 della legge 5 gennaio 1994, n. 36, in particolare alla adozione delle iniziative per la realizzazione delle opere e degli interventi di trasferimento di acqua; o) ai criteri ed indirizzi per la disciplina generale dell'utilizzazione delle acque destinate a scopi idroelettrici ai sensi e nei limiti di cui all'articolo 30 della legge 5 gennaio 1994, n. 36, fermo restando quanto disposto dall'articolo 29, comma 3; p) alle direttive sulla gestione del demanio idrico anche volte a garantire omogeneità a parità di condizioni, nel rilascio delle concessioni di derivazione di acqua, secondo i principi stabiliti dall'articolo 1 della legge 5 gennaio 1994, n. 36; q) alla definizione ed all'aggiornamento dei criteri e metodi per il conseguimento del risparmio idrico previsto dall'articolo 5 della legge 5 gennaio 1994, n. 36; r) alla definizione del metodo normalizzato per definire le componenti di costo e determinare la tariffa di riferimento del servizio idrico; s) alle attività di vigilanza e controllo indicate dagli articoli 21 e 22 della legge 5 gennaio 1994, n. 36; t) all'individuazione e delimitazione dei bacini idrografici nazionali e interregionali; u) all'esercizio dei poteri sostitutivi in caso di mancata istituzione da parte delle regioni delle autorità di bacino di rilievo interregionale di cui all'articolo 15, comma 4, della legge 18 maggio 1989, n. 183, nonché dei poteri sostitutivi di cui agli articoli 18, comma 2, 19, comma 3, e 20, comma 4 della stessa legge; v) all'emanazione della normativa tecnica relativa alla progettazione e costruzione delle dighe di sbarramento e di opere di carattere assimilabile di qualsiasi altezza e capacità di invaso; z) alla determinazione di criteri, metodi e standard volti a garantire omogeneità delle condizioni di salvaguardia della vita umana, del territorio e dei beni; aa) agli indirizzi generali ed ai criteri per la difesa delle coste; bb) alla vigilanza sull'Ente autonomo acquedotto pugliese. 2. Le funzioni di cui al comma 1 sono esercitate sentita la Conferenza unificata, fatta eccezione per le funzioni di cui alle lettere t), u) e v), che sono esercitate sentita la Conferenza Stato-regioni”;

Art. 89 - Funzioni conferite alle regioni e agli enti locali:

“1. Sono conferite alle regioni e agli enti locali, ai sensi dell'articolo 4, comma 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59, tutte le funzioni non espressamente indicate nell'articolo 88 e tra queste in particolare, sono trasferite le funzioni relative: a) alla progettazione, realizzazione e gestione delle opere idrauliche

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

di tali competenze e in assenza di piani generali di livello nazionale, sono state promulgate leggi regionali per

di qualsiasi natura; b) alle dighe non comprese tra quelle indicate all'articolo 91, comma 1; c) ai compiti di polizia idraulica e di pronto intervento di cui al regio decreto 25 luglio 1904, n. 523 e al regio decreto 9 dicembre 1937, n. 2669, ivi comprese l'imposizione di limitazioni e divieti all'esecuzione di qualsiasi opera o intervento anche al di fuori dell'area demaniale idrica, qualora questi siano in grado di influire anche indirettamente sul regime dei corsi d'acqua; d) alle concessioni di estrazione di materiale litoide dai corsi d'acqua; e) alle concessioni di spiagge lacuali, superfici e pertinenze dei laghi; f) alle concessioni di pertinenze idrauliche e di aree fluviali anche ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 gennaio 1994, n. 37; g) alla polizia delle acque, anche con riguardo alla applicazione del testo unico approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775; h) alla programmazione, pianificazione e gestione integrata degli interventi di difesa delle coste e degli abitati costieri; i) alla gestione del demanio idrico, ivi comprese tutte le funzioni amministrative relative alle derivazioni di acqua pubblica, alla ricerca, estrazione e utilizzazione delle acque sotterranee, alla tutela del sistema idrico sotterraneo nonché alla determinazione dei canoni di concessione e all'introito dei relativi proventi, fatto salvo quanto disposto dall'articolo 29, comma 3, del presente decreto legislativo; l) alla nomina di regolatori per il riparto delle disponibilità idriche qualora tra più utenti debba farsi luogo delle disponibilità idriche di un corso d'acqua sulla base dei singoli diritti e concessioni ai sensi dell'articolo 43, comma 3, del testo unico approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775. Qualora il corso d'acqua riguardi il territorio di più regioni la nomina dovrà avvenire di intesa tra queste ultime; 2. Sino all'approvazione del bilancio idrico su scala di bacino, previsto dall'articolo 3 della legge 5 gennaio 1994 n. 36, le concessioni di cui al comma 1, lettera i), del presente articolo che interessino più regioni sono rilasciate d'intesa tra le regioni interessate. In caso di mancata intesa nel termine di sei mesi dall'istanza, ovvero di altro termine stabilito ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 241 del 1990, il provvedimento è rimesso allo Stato. 3. Fino alla adozione di apposito accordo di programma per la definizione del bilancio idrico, le funzioni di cui al comma 1, lettera i), del presente articolo sono esercitate dallo Stato, d'intesa con le regioni interessate, nei casi in cui il fabbisogno comporti il trasferimento di acqua tra regioni diverse e ciò travalichi i comprensori di riferimento dei bacini idrografici. 4. Le funzioni conferite con il presente articolo sono esercitate in modo da garantire l'unitaria considerazione delle questioni afferenti ciascun bacino idrografico. 5. Per le opere di rilevante importanza e suscettibili di interessare il territorio di più regioni, lo Stato e le regioni interessate stipulano accordi di programma con i quali sono definite le appropriate modalità, anche organizzative, di gestione”.

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

l'elaborazione di piani per la gestione integrata e piani per la difesa della fascia costiera.⁸⁹

Tale approccio ha fino ad ora prodotto risultati deludenti in quanto hanno prevalso le politiche di sviluppo economico e la mancata implementazione di una azione organica di tutela.⁹⁰

Tutto ciò ha comportato la compromissione di ampi spazi di litorale, ormai irreversibilmente intaccati dalle attività antropiche. Da un censimento delle coste, salterebbero certamente all'attenzione un numero importante di ambiti sottoposti a pressioni incompatibili con le capacità di carico dei sistemi ambientali,⁹¹ peraltro spesso sottratti alla fruizione

⁸⁹ Nei diversi contesti territoriali regionali tali strumenti hanno assunto natura normativa differente. In linea generale, i piani predisposti sono riconducibili o al gruppo dei Piani di Difesa della Costa, finalizzati alla promozione di interventi di tutela e opere di risanamento delle coste, o ai Piani di Gestione Integrata delle Zone Costiere, intesi quali strumenti volti allo sviluppo sostenibile delle aree costiere e all'uso razionale delle loro risorse. Ad oggi quasi tutte le Regioni costiere italiane hanno avviato Piani di Difesa della Costa, in alcuni casi declinati nell'ambito del Piano Stralcio per l'Assetto Idrogeologico, o hanno introdotto sperimentazioni di gestione integrata costiera nell'ambito dei Piani Operativi Regionali e dei Piani Regionali di Sviluppo Economico e Turistico. In parallelo, il Piano di Gestione Integrata delle Zone Costiere risulta approvato per alcune regioni costiere; cfr M.L. Scaduto, *IL CONTRATTO DI COSTA: UN TRAIT D'UNION TRA GESTIONE INTEGRATA DELLA COSTA E PIANIFICAZIONE TERRITORIALE?*, in *Reticula* n.10/2015

⁹⁰ N. Greco, *La gestione integrata delle coste. Pesca, urbanistica, turismo, ambiente*, *cit.*.

⁹¹ M. MacLeod and J.A.G. Cooper, *Carrying capacity in coastal areas*, "In its broadest sense, carrying capacity refers to the ability of a system to support

collettiva per essere indirizzati verso la privatizzazione del litorale.⁹² Si è acutamente osservato che, paradossalmente, la sottrazione delle funzioni ecologiche di ampi tratti di litorale non è stata accompagnata da un incremento degli ambiti riservati all'uso generale delle collettività, ma bensì l'attribuzione di diritti di uso esclusivo a favore di un numero limitato di soggetti privati ed operatori economici.⁹³

Sulla base di quanto premesso, si può osservare che lo spazio costiero italiano è amministrato secondo modelli diversi. Dal un lato, la sottoposizione del litorale al controllo demaniale, basata sull'idea romanistica secondo cui il litorale era riconducibile al ridotto insieme delle *res communes omnium*, al fine di assicurare a ogni individuo l'accesso ad una risorsa ritenuta illimitatamente disponibile e sottratta alla tendenza verso appropriazioni esclusive.⁹⁴ Dall'altro lato, invece, si assiste alla riconduzione

an activity or feature at a given level", Encyclopedia of Earth Science Series. Springer, Dordrecht, 2005.

⁹² E. Boscolo, La gestione integrata delle zone costiere in Italia, Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente, *cit.*, p. 56.

⁹³ E. Boscolo, La gestione integrata delle zone costiere in Italia, Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente, *cit.*, p. 57.

⁹⁴ Secondo il giurista Marciano appartenevano a tale categoria: l'aria, l'acqua corrente, il mare e conseguentemente il lido del mare (*aer, aqua profluens, et mare, et per hoc litora maris*), cfr F. Sini, Persone e cose: *res communes omnium* Prospettive sistematiche tra diritto romano e tradizione romanistica, Rivista Diritto e Storia, n. 7 – 2008.

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

dello spazio retrostante ad una pianificazione delle trasformazioni territoriali che, per un lungo periodo, si è tradotta in una mera pianificazione urbanistica di livello comunale.⁹⁵

Tuttavia, come osservato da autorevole dottrina, la categoria del demanio marittimo è oggetto di un mutamento di portata strutturale che comporta un ripensamento sul contenuto del concetto stesso di demanialità.⁹⁶

Le logiche sottese al significato tradizionale degli “usi pubblici del mare”⁹⁷ hanno creato i presupposti per uno sfruttamento eccessivo dei beni costieri demaniali, soprattutto per ragioni legate allo sviluppo dell’imprenditoria turistica, il cui presupposto – come sottolineato dal Prof. Benvenuti – era rappresentato dalla concezione di demanio marittimo quale

⁹⁵ E. Boscolo, La gestione integrata delle zone costiere in Italia, Rivista Quadrimestrale di Diritto dell’Ambiente, *cit.*, p. 57.

⁹⁶ Sugli indirizzi dei beni pubblici, cerca G. della Cannea, I beni, in S. Cassese (a cura di) Istituzioni di diritto amministrativo, II ed. Giuffrè, Milano, 2009, 203; A. Police, I beni di proprietà pubblica, in F.G. Scoca (a cura di), Diritto amministrativo, Giappichelli Torino, 2008, 641; C. Cacciavillani, Profili funzionali del demanio marittimo, in G. Colombini (a cura di), I beni pubblici tra regole di mercato e interessi generali, Jovene, Napoli, 2009, 75.

⁹⁷ Con pubblici usi del mare si fa riferimento a quei beni potenzialmente idonei a realizzare una serie indeterminata di interessi pubblico-sociali collegati al mare, che gradualmente emergono e si aggiornano con l’evoluzione storica e socioeconomica; si veda S. Avanzi, Il nuovo demanio, nel diritto civile, amministrativo, ambientale, comunitario, penale, tributario, Padova, Cedam, 2000, p. 84 e ss.

bene produttivo e dalla astratta ammissibilità all'uso pubblico senza limiti del bene costiero, secondo un modello dominato unicamente dalla domanda e dallo sviluppo turistico ed economico.⁹⁸

Soltanto in tempi recenti è emersa la necessità di ripensare il bene della demanialità, da intendersi non più unicamente in senso finalistico-funzionale, cioè rilevante in quanto suscettibile di assicurare utilità secondo logiche economiche, ma come elemento costitutivo di un ambito ambientale caratterizzato dallo scambio terra-mare, e volto ad assicurare servizi ecologici (e culturali) a fruizione indivisa.⁹⁹ Poste tali premesse, quindi, il concetto di demanialità va ripensato: il demanio costiero non può essere identificato come insieme di beni appartenenti allo Stato alla stregua di una logica dominicale¹⁰⁰ che dà corpo a una mera proprietà pubblica.¹⁰¹ Emanuele Boscolo individua per tale

⁹⁸ F. Benvenuti, Il demanio marittimo tra passato e futuro, in Riv. dir. nav., 1965, 154 e ora in ID., Scritti giuridici, III, Milano, 2006, p. 2391.

⁹⁹ E. Boscolo, La gestione integrata delle zone costiere in Italia, Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente, *cit.*, p. 58.

¹⁰⁰ Secondo O. Ranelletti, Concetto natura e limiti del demanio pubblico, in Giur.it, 1897, il demanio pubblico consisteva in "una proprietà pubblica attribuita allo Stato per tutela dell'uso pubblico, un diritto sui generis, esercitato promiscuamente con atti d'imperio e con atti di dominio civile, diritto misto di pubblico e privato"

¹⁰¹ S. Cassese, I beni pubblici: circolazione e tutela, Giuffrè, Milano, 1969, p. 144.

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

fattispecie, più che un rapporto di appartenenza, un rapporto di mera imputazione al soggetto pubblico, individuando una dimensione funzionale per far sì che le risorse vengano tutelate e gestite nella prospettiva delle loro preservazione nel lungo periodo, bilanciando le esigenze dello sfruttamento con quelle della conservazione.¹⁰²¹⁰³

Di tale processo di ridefinizione della categoria di demanio marittimo si colgono elementi in alcune sentenze della Corte di Cassazione che ha individuato nelle valenze ambientali il carattere determinante per decretarne la demanialità, intesa nella sua dimensione funzionale e privata da ogni elemento dominicale che, secondo la Corte, avrebbe una doppia imputazione, allo Stato e alla Comunità.¹⁰⁴ Inoltre, il decreto sul federalismo demaniale (D. Lgs. 28 maggio 2010, n. 85) riserva al demanio marittimo una nuova macrocategoria di beni

¹⁰² Vedi anche L. Bobbio, Le politiche contrattualizzate, in C. Donolo, Il futuro delle politiche pubbliche, Giuffrè, Milano, 2006, 61

¹⁰³ Vedi Sentenze Corte Cassazione SS UU 16 febbraio 2011, n. 3813; Cass, SS UU 14 febbraio 2011, n. 3665): la demanialità “esprime una duplice appartenenza alla collettività ed al suo ente esponenziale,, dove la titolarità del bene in senso stretto si presenta come appartenenza di servizio che è necessaria, perché è questo ente che può e deve assicurare il mantenimento delle specifiche rilevanti caratteristiche del bene e la loro fruizione”.

¹⁰⁴ N. Greco, F. Gherarducci (a cura di), I beni pubblici in Italia. Profili funzionali e problemi di gestione, Il Mulino, Bologna, 1982.

ambientali-demaniali, caratterizzati dalla necessaria pubblicità (a differenza degli altri beni compresi nell'elenco dell'art.822 c.c., trasferiti alle Regioni per una futura alienazione) e concepiti in una logica di valorizzazione ambientale.¹⁰⁵

Si è altresì osservato che dalla nozione di demanio marittimo resta esclusa tutta l'area retrostante, la quale merita di essere destinataria di una specifica azione di tutela, in quanto essa si pone in un rapporto di continuità e di interrelazione con lo spazio marino (e come anche indicato nel Protocollo di Madrid).¹⁰⁶

Questo tratto di territorio, di regola lasciato in proprietà privata, è assunto a bene di pubblico interesse non di per sé, per il fatto stesso di essere un bene costiero, ma solo in presenza di un vincolo paesaggistico,¹⁰⁷ in forza del quale è stato sottoposto ad una regolamentazione degli usi attraverso gli strumenti dell'urbanistica e del paesaggio.¹⁰⁸ E' solo in tempi recenti che la

¹⁰⁵ D. Lgs. 28 maggio 2005, n.85, art.2, comma V, lett. e): "valorizzazione ambientale". In applicazione di tale criterio, la valorizzazione del bene è realizzata avendo riguardo alle caratteristiche fisiche, morfologiche, ambientali, paesaggistiche, culturali e sociali dei beni trasferiti, al fine di assicurare lo sviluppo del territorio e la salvaguardia dei valori ambientali".

¹⁰⁶ E. Boscolo, La gestione integrata delle zone costiere in Italia, Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente, *cit.*, p. 61.

¹⁰⁷ Si tratta di vincoli a carattere puntuale o ex lege (legge 431/1985, Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale).

¹⁰⁸ S. Amorosino, Introduzione al diritto del paesaggio, Laterza, Bari, 2010.

disciplina paesaggistica e urbanistica ha iniziato a costruire le proprie regole sul principio della valore del territorio come risorsa ambientale esauribile. Peraltro, in una condizione caratterizzata dalla scarsità di strumenti pianificatori sovra-comunali e dei piani paesaggistici, lo spazio costiero è stato amministrato dalle singole amministrazione comunali, dando luogo a un processo di frammentazione, differenziazione e di concorrenzialità tra luoghi, con conseguente perdita dei valori identitari originari.¹⁰⁹

1.5 LA NECESSITA' DI RIDEFINIRE LO SPAZIO DELLA ZONA COSTIERA NEL DEMANIO MARITTIMO

A fronte di quanto appena descritto, quindi, è ragionevole ritenere che il nostro ordinamento dovrà ben presto affrontare il problema del ripensamento dello spazio identificato quale zona costiera nel demanio marittimo. Tale spazio è oggetto, da un alto, di funzioni di tutela e di gestione che la pubblica amministrazione esercita dalla sua posizione privilegiata di attributario-custode e,

¹⁰⁹ E. Boscolo, *La gestione integrata delle zone costiere in Italia*, Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente, *cit.*, p. 62

dall'altro, coinvolge un ben più ampio ambito territoriale sul quale un numero considerevole di amministrazioni esercitano funzioni conformative dei contenuti della proprietà privata.¹¹⁰

Se nel breve periodo, il tentativo di una demanializzazione estesa all'intera zona costiera non sembra essere attuabile, si dovrà comunque ragionare sulla attivazione di nuovi modelli di governance della zona costiera nel suo complesso, per implementare una gestione condivisa tra i diversi attori, pubblici e privati, territoriali ed economici, anche in conformità a quanto previsto nel Protocollo sulla Gestione delle Zone Costiere del Mediterraneo.

Stante l'inidoneità del modello amministrativo di gestione della zona costiera di rispondere alle esigenze di tutela organica e valorizzazione del territorio, avendo per lo più dato rilevanza nel tempo alle politiche di sviluppo economico, nel capitolo che segue si analizzerà il modello di gestione integrata offerto dal Protocollo sulla Gestione delle Zone Costiere del Mediterraneo,

¹¹⁰ E. Boscolo, La gestione integrata delle zone costiere in Italia, Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente, *cit.*, p. 62.

per dimostrare in che termini il tradizionale assetto amministrativo debba essere rimodulato sul piano delle modalità di esercizio delle funzioni amministrative destinate a convergere entro la GIZC.

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

2. LA GESTIONE INTEGRATA DELLA ZONA COSTIERA

Sommario: 2.1 Le origini della Gestione Integrata delle Zone Costiere; 2.2 La fascia costiera come “piattaforma multifunzionale”; 2.3 La nozione di GIZC nel Protocollo di Madrid sulla Gestione Integrata delle Zone Costiere del Mediterraneo. Obiettivi e principi ispiratori; 2.4 La nuova caratterizzazione della zona costiera alla luce della GIZC e gli effetti del Protocollo sugli strumenti amministrativi di governance costiera; 2.5 Il modello amministrativo che discende dal Protocollo; 2.6 Elementi vincolanti del Protocollo e i suoi effetti.

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

CAPITOLO 2. LA GESTIONE INTEGRATA DELLA ZONA COSTIERA

Obiettivo del presente capitolo è quello di fornire un quadro, il più esaustivo possibile, sul concetto di “gestione integrata della zona costiera (GIZC)” alla luce del Protocollo di Madrid sulla Gestione Integrata delle Zone Costiere del Mediterraneo. Tale analisi intende mettere in rilievo la distanza tra la GIZC e i tradizionali modelli di azione amministrativa sulle zone costiere, descritti del precedente capitolo. In particolare, rispetto ad essi, è stato autorevolmente messo in luce che le politiche di gestione integrata delle coste rappresentano un quadro di riferimento entro cui far convergere tutte le funzioni amministrative oggi fortemente settorializzate entro un unico obiettivo valoriale: lo sviluppo sostenibile del territorio costiero.¹¹¹ Inoltre, esse si caratterizzano per il fatto di dare rilevanza alle interdipendenze tra i diversi sistemi naturali, mirando a definire in modo condiviso con tutti gli stakeholders, un utilizzo razionale della zona costiera.¹¹² Infine, tali politiche si caratterizzano per il ruolo chiave svolto dalla partecipazione dei portatori di interesse,

¹¹¹ E. Boscolo, La gestione integrata delle zone costiere in Italia, Rivista Quadrimestrale di Diritto dell’Ambiente, *cit.*, p. 56.

¹¹² E. Boscolo, La gestione integrata delle zone costiere in Italia, Rivista Quadrimestrale di Diritto dell’Ambiente, *cit.*, p. 56.

attraverso procedure di consultazione. In quest'ottica, pertanto, verrà analizzato il modello normativo discendente dal Protocollo e ci si soffermerà sugli effetti che esso produce sugli ordinamenti nazionali, in termini di necessità di inquadramento degli strumenti amministrativi esistenti al nuovo status "olistico" della zona costiera, e di integrazione tra i diversi strumenti amministrativi, piani e programmi che ad oggi danno luogo ad una governance frammentaria.

Infine, si darà rilievo al fatto che, in assenza di uno specifico strumento assimilabile ad una strategia nazionale GIZC, esistono una serie di strumenti attuati in questi anni, o in fase di attuazione, a livello regionale e locale, che concorrono ad implementare la gestione integrata delle coste, quali appunto i contratti di costa.

2.1 LE ORIGINI DELLA GESTIONE INTEGRATA DELLE ZONE COSTIERE

Le politiche di gestione integrata delle zone costiere traggono la loro origine da un mutamento del paradigma della sostenibilità nel diritto ambientale, caratterizzato dallo slittamento dalla

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

logica del prelievo e dello sfruttamento, ad un modello di intervento amministrativo preordinato ad assicurare la piena sostenibilità negli usi della risorsa costiera affinché, da un lato, siano preservati gli ecosistemi e, dall'altro, si possa beneficiare dei servizi ambientali da essa prodotti.¹¹³

A livello internazionale, l'affermazione di questa nuova politica pubblica si è consolidata a partire dagli anni ottanta sulla scorta dell'antesignano *Coastal Zone Management Act (CZMA)*, adottato dal Congresso degli Stati Uniti nel 1972.¹¹⁴ Obiettivo primario del CZMA è quello di proteggere, preservare, e dove possibile, ripristinare le risorse naturali ubicate nelle aree costiere – incluse le specie acquatiche, acque costiere, terre adiacenti, isole, aree di transizione, paludi salmastre, zone umide e spiagge - sostenendo lo Stato nella governance delle zone costiere “attraverso lo sviluppo di programmi di gestione sostenibile delle terre e delle risorse idriche delle aree costiere, tenendo in considerazione i valori ecologici, culturali, storici ed

¹¹³ E. Boscolo, La gestione integrata delle zone costiere in Italia, *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, *cit.*, p. 46.

¹¹⁴ Zigurds L. Zile, A legislative-political history of the coastal zone management act of 1972, *Coastal Zone Management Journal*, 1974, 1:3, 235-274.

estetici, nonché le esigenze di sviluppo economico sostenibile”¹¹⁵. Nel bacino del Mar Mediterraneo, la consacrazione della nozione di Gestione Integrata delle Zone Costiere (GIZC) è avvenuta attraverso l’adozione nel gennaio 2008 del Protocollo relativo alla Gestione Integrata delle Zone Costiere del Mediterraneo, come risultato di due evoluzioni incrociate: una a livello internazionale, e l’altra a livello regionale¹¹⁶. Tra gli strumenti giuridici internazionali di tutela delle coste rileva innanzitutto la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del Mare del 1982, ha per la prima volta introdotto il concetto di ambiente marino con riferimento al litorale costiero¹¹⁷. Così, l’art. 194, par. 5, prevede che le misure prese per proteggere e preservare l’ambiente marino “includono quelle necessarie a proteggere e preservare ecosistemi rari o dedicati, come pure l’habitat di specie in diminuzione, in pericolo

¹¹⁵ Coastal Management Act, adottato dal novantaduesimo Congresso degli Stati Uniti nel 1972, SEC. 303. 16 U.S.C. 1452.

¹¹⁶ Rochette J., Wemaëre M., Billé R., du Puy-Montbrun G., (2012), Une contribution à l’interprétation des aspects juridique du Protocole sur la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée, PNEU, PAM, CAR/PAP pag. 3.

¹¹⁷ Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del Mare, conclusa a New York il 10 dicembre 1982, approvata dall’Assemblea federale il 19 dicembre 2008

o in via di estinzione e altre forme di vita marina". La Convenzione copre, inoltre, le aree costiere come gli estuari (art. 1.4), le foci dei fiumi (art. 9), le baie (art. 10), i porti (art. 11), l'inquinamento da fonti terrestri (art. 207). L'espressione area costiera si rinviene, ancora, in altre norme della Convenzione, quali l'art. 211, 1 e 7 relativo all'inquinamento da navi e l'art. 221 relativo alle misure atte ad evitare l'inquinamento derivato da incidente in mare.

Ma è stato soprattutto il capitolo 17 dell'Agenda 21, adottata alla prima Conferenza Mondiale dei capi di Stato sull'ambiente, tenutasi a Rio de Janeiro (Brasile) nel 1992, e relativa alla protezione degli oceani, di tutti i tipi di mare compresi i mari chiusi e semichiusi e le zone costiere e la protezione, l'utilizzazione razionale e la valorizzazione delle loro risorse viventi, che ha indirizzato gli Stati costieri verso nuovi approcci integrati alla gestione delle aree costiere, a livello globale, regionale e nazionale, attraverso metodi e strumenti interdisciplinari, partecipativi, e responsabilizzanti.¹¹⁸ Gli stati

¹¹⁸ United Nations Conference on Environment & Development, Agenda 21, Rio de Janeiro, Brasile, Giugno 1992, Agenda 21 – Chapter 17 Protection of the Oceans - art. 17.5 : "Coastal States commit themselves to integrated management and sustainable development of coastal areas and the marine

sono invitati a cooperare per elaborare congiuntamente delle direttive per la gestione e valorizzazione delle zone costiere, con l'obiettivo di armonizzare tutti gli interessi e attività che ricadono su esse.¹¹⁹ La nozione di sviluppo sostenibile delle zone costiere è stato successivamente ripreso al Summit Mondiale sullo sviluppo sostenibile tenutosi a Johannesburg, Sudafrica, nel 2002, in cui è stato rinnovato l'invito alla cooperazione rivolto agli Stati¹²⁰. Numerosi programmi delle Nazioni Unite richiamano

environment under their national jurisdiction. To this end, it is necessary to, inter alia: a. Provide for an integrated policy and decision-making process, including all involved sectors, to promote compatibility and a balance of uses; b. Identify existing and projected uses of coastal areas and their interactions; c. Concentrate on well-defined issues concerning coastal management; d. Apply preventive and precautionary approaches in project planning and implementation, including prior assessment and systematic observation of the impacts of major projects; e. Promote the development and application of methods, such as national resource and environmental accounting, that reflect changes in value resulting from uses of coastal and marine areas, including pollution, marine erosion, loss of resources and habitat destruction; f. Provide access, as far as possible, for concerned individuals, groups and organizations to relevant information and opportunities for consultation and participation in planning and decision-making at appropriate levels”.

¹¹⁹ Agenda 21, art. 17.13: *“States should cooperate in the development of necessary coastal systematic observation, research and information management systems. They should provide access to and transfer environmentally safe technologies and methodologies for sustainable development of coastal and marine areas to developing countries. They should also develop technologies and endogenous scientific and technological capacities”*.

¹²⁰ Dichiarazione di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile, Vertice Mondiale sullo Sviluppo Sostenibile, Johannesburg 24 agosto – 4 settembre 2002, in cui gli stati partecipanti si sono impegnati ad assumersi “la responsabilità collettiva di promuovere e rafforzare i pilastri inseparabili

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

il concetto di gestione integrata delle zone costiere, quale ad esempio il *Global Action Programme UNEP*¹²¹, *Global Integrated Water Assessment*,¹²² così come numerose attività UNESCO.¹²³

A livello regionale, il bacino del Mediterraneo vanta un proprio sistema giuridico da più di trenta anni, quale risultato della cooperazione tra i 21 Stati rivieraschi.¹²⁴ A partire dagli anni settanta, si intuì che le finalità di tutela dell'ambiente marino possono essere raggiunte in maniera più efficace attraverso convenzioni che introducono misure di prevenzione e controllo definite sulla base delle specifiche caratteristiche delle aree geografiche considerate. Si rese quindi evidente che le norme contenute nelle convenzioni generali esistenti fossero inadeguate ad affrontare i problemi legati al mar Mediterraneo,

dello sviluppo sostenibile, la protezione dell'ambiente e lo sviluppo economico e sociale, a livello locale, nazionale, continentale e globale”.

¹²¹ Il United Nations Environment Programme (UNEP) è la “*leading global environmental authority that sets the global environmental agenda, promotes the coherent implementation of the environmental dimension of sustainable development within the United Nations system and serves as an authoritative advocate for the global environment*” in www.wedocs.unep.org.

¹²² Si tratta di un programma delle Nazioni Unite nato per supportare i paesi nel monitoraggio dei problemi legati alla gestione dell'acqua, nell'ambito dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile.

¹²³ Si pensi, per esempio, ai siti UNESCO dell'Adriatico coinvolti nel progetto EX.PO AUS.

¹²⁴ Lorenzo Cristofaro, Il Sistema di Barcellona per la Protezione del Mediterraneo, *Rivista Diritto all'Ambiente*, p. 3.

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

le cui caratteristiche geo-morfologiche e biologiche, insieme all'intenso sfruttamento antropico, rendevano particolarmente opportuna una disciplina regionale più rispondente alle peculiarità di questo ambiente.¹²⁵

A fronte di tale quadro, agli inizi degli anni '70, la FAO e il Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente (UNEP), misero in evidenza come il "modus operandi"¹²⁶ più efficace per assicurare la necessaria protezione agli ecosistemi del Mediterraneo fosse l'adozione di un modello di governo a carattere regionale¹²⁷. Il Consiglio d'Europa è stato la prima organizzazione regionale ad aver enunciato i principi per una gestione attenta all'ambiente nella Risoluzione (73) 29 del 26 ottobre 1973.¹²⁸ Il primo fondamentale passo in questa direzione è stato l'elaborazione, nel 1975, del Piano d'Azione per il Mar Mediterraneo (*Mediterranean Action Plan, MAP*), un'articolazione del

¹²⁵ Lorenzo Cristofaro, *Il Sistema di Barcellona per la Protezione del Mediterraneo, cit.*, 3.

¹²⁶ C. Rovito, *L'ambiente marino nella Convenzione di Barcellona*, in *La cooperazione regionale come "nuovo modus operandi per il conseguimento di risultati soddisfacenti in termini di protezione, preservazione e conservazione"*, 2005, in www.lexambiente.it.

¹²⁷ Meng Qing-Nan, *Land Based Marine Pollution: International Law Development*, Martinus Nijhoff Publishers, 1987, p. 112.

¹²⁸ Michel Prieur, *Le Protocol de Madrid a la Convention de Barcelone relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée*, in *Revue Juridique de l'environnement*, 2012/5 n°special, p. 216.

Programma per l'Ambiente delle Nazioni Unite avente come obiettivo la protezione dell'ambiente marino e costiero del bacino del Mediterraneo, attraverso l'elaborazione di piani di sviluppo sostenibile.¹²⁹ A ciò ha fatto seguito, qualche mese più tardi, nel febbraio del 1976, la Convenzione per la Protezione del Mar Mediterraneo dall'inquinamento (Convenzione di Barcellona) e i relativi protocolli, come strumento giuridico di attuazione del MAP. La Convenzione di Barcellona ha rappresentato un successo di indubbio rilievo in quanto, per la prima volta, la quasi totalità degli Stati che si affacciano sul bacino del Mediterraneo ha definito una politica comune nell'ambito della protezione dell'ambiente marino, configurando queste normative come un primo passo verso la elaborazione di una strategia di pianificazione dello sviluppo economico sostenibile e di gestione razionale e coordinata delle risorse dell'intera area mediterranea.¹³⁰ I principi enunciati nella Convenzione sono stati trasfusi in una serie di protocolli tecnici

¹²⁹ Mediterranean Action Plan, MAP in www.unep.org.

¹³⁰ I. Sisto, La Convenzione di Barcellona sulla protezione del mar Mediterraneo contro l'inquinamento e i suoi tre protocolli, in V. Starace (a cura di), *Diritto internazionale e protezione dell'ambiente marino*, Milano, 1983, p. 282.

aventi ad oggetto differenti ambiti strategici: Prevenzione dell'inquinamento dovuto ad operazioni di immersione di navi ed aeronavi; Cooperazione per prevenire l'inquinamento causato da navi e in situazione di emergenza; Protezione dall'inquinamento di origine terrestre; Aree a protezione speciale e Diversità Biologica; Protezione dall'inquinamento derivante dall'esplorazione dello sfruttamento della piattaforma continentale sottomarina e del sottosuolo; Movimentazione transfrontaliera di rifiuti pericolosi e loro smaltimento; Gestione integrata aree costiere. Tuttavia, prima della formale adozione di quest'ultimo Protocollo, sottoscritto a Madrid nel 2008, sebbene l'obiettivo di voler realizzare una gestione unitaria e non settoriale delle attività ricadenti sulle coste fosse chiaro, vi era molta incertezza sui mezzi giuridici da adottare per operare il cambiamento. Vi era un sostanziale "deficit giuridico" per poter realizzare ufficialmente la gestione integrata.¹³¹ Le organizzazioni regionali coinvolte su questo tema manifestarono la necessità di

¹³¹ Michel Prieur, Le Protocol de Madrid a la Convention de Barcelone relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée, in *Revue Juridique de l'environnement*, 2012/5 n°special, p. 216.

creare dei nuovi strumenti giuridici.¹³² L'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (*Organisation for Economic Co-operation and Development*, OECD) adottò una raccomandazione del 23 luglio 1992 sulla gestione integrata delle zone costiere, procedendo altresì a un esame di casi applicativi.¹³³ Il risultato di tale studio fu la constatazione della necessità di una legislazione specifica per le zone costiere capace di definire i ruoli e le competenze ad ogni livello di governo, attribuire specifiche situazioni giuridiche per permettere l'accesso alle coste e fissare degli obiettivi ambientali da raggiungere nella specifica area costiera.¹³⁴ Il Consiglio d'Europa, prendendo le mosse dalle difficoltà incontrate dai governi nazionali sul piano giuridico per istituire dei meccanismi efficaci di gestione integrata delle zone costiere, elaborò un modello di legge sulla gestione sostenibile delle zone costiere e un Codice Europeo di condotta, volti ad ispirare le normative nazionali nel

¹³² Michel Prieur, *Le Protocol de Madrid a la Convention de Barcelone relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée*, *cit.*, p. 216.

¹³³ OECD, *Gestion des zones côtières, politiques intégrées*, Paris, 1993; OEDC, *Examen del progrès vers la gestion intégrée des zones côtières dans certains des pays de l'OCDE*, Paris, 1997.

¹³⁴ Michel Prieur, *Le Protocol de Madrid a la Convention de Barcelone relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée*, *cit.*, p. 216.

perseguire l'integrazione a livello territoriale ed istituzionale, una corretta pianificazione e formulazione legislativa e la cooperazione internazionale tra le aree costiere transfrontaliere.¹³⁵

Anche in ambito comunitario non sono mancate le iniziative volte a promuovere una strategia europea sulla gestione integrata delle zone costiere e, tra quelle più recenti, si segnalano il Programma dimostrativo della Commissione europea sulla gestione integrata delle zone costiere 1997-1999 (avviato in seguito ad un'apposita Risoluzione del Consiglio dell'Unione Europea del 6 maggio 1994), la Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo del settembre 2000 "sulla gestione integrata delle zone costiere: una strategia per l'Europa" e la Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio 2002/413/CE, del 30 maggio 2002, relativa all'attuazione della gestione integrata delle zone costiere in Europa, cui ha fatto seguito una importante Comunicazione della

¹³⁵ C. Montebello, La gestione integrata e sostenibile delle zone costiere nel diritto internazionale, *Rivista di diritto dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente* n. 2/2004.

Commissione (COM/2007/208 def.).¹³⁶ Il concetto di gestione integrata è stato inoltre ripreso in alcuni documenti comunitari in materia di politiche marittime integrate (in particolare, la Comunicazione della Commissione (COM/2007/575/def.) intitolata “Una politica marittima integrata per l’Unione Europea”), e di pesca e acquacoltura (in particolare, la Risoluzione del Parlamento Europeo del 2 settembre 2008 sulla pesca e l’acquacoltura nel contesto della gestione integrata delle zone costiere in Europa (2008/2014 INI). Tuttavia, deve essere precisato che gli atti dell’Unione Europea tesi alla introduzione della nozione di gestione integrata delle coste, non avendo rango formale di direttiva, non hanno effetti vincolanti, e di conseguenza non ha prodotto effetti rilevanti, come si è dovuto constatare nella valutazione effettuata nel 2007.¹³⁷ Gli atti dell’Unione Europea suddetti hanno comunque posto le

¹³⁶ C. Montebello, La gestione integrata e sostenibile delle zone costiere nel diritto internazionale, *Rivista di diritto dell’economia, dei trasporti e dell’ambiente* n. 2/2004.

¹³⁷ Comunicazione della Commissione, “Relazione al Parlamento Europeo e al Consiglio: Valutazione della Gestione integrata delle Zone Costiere (GIZC) in Europa” COM/2007/0308 def.

premesse per il Protocollo di Madrid, che la stessa UE ha sottoscritto pochi anni più tardi.¹³⁸

2.2 LA FASCIA COSTIERA COME “PIATTAFORMA MULTIFUNZIONALE”

Dai documenti sopra citati – a partire dalla Conferenza di Rio del 1992 – la zona costiera è descritta come una piattaforma multifunzionale, ovvero come bene ambientale che, per sua natura, non può essere interamente sottratto alla fruizione e all’uso collettivo.¹³⁹ Si può parlare a riguardo di un bene non rinnovabile a utilizzo e prelievo necessario, caratterizzato da differenti valenze ecologiche e fruizionali,¹⁴⁰ che devono essere

¹³⁸ Decisione del Consiglio del 13 settembre 2010 relativa alla conclusione, a nome dell’Unione europea, del protocollo sulla gestione integrata delle zone costiere del Mediterraneo della convenzione sulla protezione per l’ambiente marino e del litorale del Mediterraneo; Decisione del Consiglio del 4 dicembre 2008 concernente la firma a nome della Comunità Europea, del Protocollo sulla gestione integrata delle zone costiere del Mediterraneo (Convenzione sulla protezione dell’ambiente marino e del litorale del Mediterraneo).

¹³⁹ E. Boscolo, La gestione integrata delle zone costiere in Italia, *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell’Ambiente*, *cit.*, p. 51.

¹⁴⁰ A. Montagna, Demanio marittimo e impedimento dell’uso pubblico: verso l’affermazione di un diritto di uso pubblico delle collettività sulle nostre coste, in *Riv. giur. Ambiente*, 2001, p. 621.

sottoposte a decisioni amministrative in applicazione di un approccio multiscalare.¹⁴¹

Il passaggio più delicato consiste dunque nell'individuare tali valenze ecologiche nel territorio (cosiddetta caratterizzazione), e nella gerarchizzazione degli interessi pubblici coinvolti, necessaria affinché in ogni decisione amministrativa sia inclusa una valutazione sugli effetti della stessa ricadenti sulle valenze ambientali del territorio costiero.¹⁴² Tale passaggio consentirebbe di quantificare il sacrificio che ogni utilizzo del territorio determina in termini di riduzione della capacità del territorio stesso a garantire le funzioni ecologiche e paesaggistiche.¹⁴³

Tuttavia, è opportuno evidenziare che tale valutazione risulta essere particolarmente complessa a causa delle forti aspettative d'uso che si concentrano sulla fascia costiera.¹⁴⁴ Ed infatti, da un punto di vista insediativo, la zona costiera può essere descritta,

¹⁴¹ E. Boscolo, La gestione integrata delle zone costiere in Italia, *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, *cit.*, p. 51.

¹⁴² E. Boscolo, La gestione integrata delle zone costiere in Italia, *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, *cit.*, p. 52.

¹⁴³ E. Boscolo, La gestione integrata delle zone costiere in Italia, *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, *cit.*, p. 52.

¹⁴⁴ C. Pahl, *Resources Management in Transition*, Ecology and Society, 2009, in www.ecologyandsociety.it.

utilizzando il neologismo introdotto dal sociologo francese Marc Augé, e diffuso nel lessico urbanistico, come un “nonluogo”, ovvero di uno spazio circoscritto in cui si concentrano molteplici fattori di pressione legati agli usi produttivi, turistici e ricreativi della costa, cui si aggiungono quelli derivanti dal cosiddetto *coastal squeeze*, ovvero lo schiacciamento derivante dall’avanzare della linea dell’urbanizzato e dell’impatto dell’erosione costiera.¹⁴⁵

Da un punto di vista naturalistico, la zona costiera presenta estesi ecosistemi di elevato pregio naturalistico e ambientale, a partire dal mare e a seguire le praterie di posidonia oceanica, le spiagge sottomarine, le spiagge emerse di cui fanno parte i complessi dunali e le zone umide, la fascia alofita-casmofila, i diversi tipi di vegetazione dei terrazzi e delle falesie, e molti altri ancora. Tali ambiti dovranno essere oggetto di precise azioni di tutela per impedire la perdita degli spazi naturali come conseguenza della pressione al consumo di suolo.¹⁴⁶

¹⁴⁵ M. Augé, *Non luoghi. Introduzione ad una antropologia della surmodernità*, Elèutera Editrice Milano, 1993.

¹⁴⁶ F. Karrer, *Pianificazione infrastrutturazione dei centri urbani costieri*, in *Le risorse del mare e delle coste. Ordinamento, amministrazione e gestione integrata*, cit., p. 527.

Sotto il profilo ricreativo, inoltre, si deve notare che a fascia costiera rappresenta un luogo di intensa concentrazione di attività di fruizione del mare da parte delle comunità.¹⁴⁷

Peraltro, nel comparto costiero, i problemi ambientali sono accentuati dalla incisività delle pressioni verso il massimo sfruttamento di uno spazio essenziale per talune attività con elevati margini di redditività, ma allo stesso tempo caratterizzato da un elevato grado di vulnerabilità e da dinamiche instabili, esposti all'azione modificatrice dei fenomeni naturali (come avviene nelle zone umide costiere): si pensi alla forza erosiva del mare e del vento, alla risalita del cuneo salino nei fiumi e all'impatto dei cambiamenti climatici nei litorali sabbiosi.¹⁴⁸

Si può quindi affermare che la fascia costiera vanta un importante valore d'uso, a fronte delle opportunità economiche e di sviluppo che in essa si possono svolgere, ma anche un fondamentale valore ereditario viste le valenze ambientali e paesaggistiche che la fascia costiera ha in sé. Di conseguenza, il

¹⁴⁷ E. Boscolo, La gestione integrata delle zone costiere in Italia, Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente, *cit.*, p. 53.

¹⁴⁸ C. Carraro (a cura di), Cambiamenti climatici e strategie di adattamento in Italia, Una valutazione economica, Il Mulino, Bologna, 2008, p. 235.

tema della gestione della fascia costiera è caratterizzato dalla ricerca di un delicato equilibrio tra scelte politiche di tutela e di sfruttamento economico, equilibrio che i decisori pubblici tentano di raggiungere con estrema difficoltà. Fa, infatti, fatica ad affermarsi l'idea - che rappresenta invece il presupposto concettuale su cui è costruito il modello amministrativo della GIZC - che la zona costiera rappresenti una risorsa comune, ovvero tendenzialmente utilizzabile da più persone.¹⁴⁹

La zona costiera è altresì una risorsa finita perché gli spazi disponibili, una volta esclusi quelli a elevata valenza ambientale che si considerano intangibili, sono limitati rispetto alla domanda. Pertanto, gli spazi che possono essere impiegati per funzioni ad elevato valore aggiunto devono essere utilizzati al massimo della loro efficienza, anche forzando le preferenze individuali.¹⁵⁰

La costa rappresenta anche una risorsa non resiliente, nel senso che le trasformazioni dello spazio costiero non sono reversibili e producono i loro effetti nel lungo periodo. E' essenziale in quanto

¹⁴⁹ V. Inseguet - Brisset, *Droit de l'environnement*, Rennes, 2005, p. 159.

¹⁵⁰ Si pensi alle norme incentivanti finalizzate a favorire la delocalizzazione di strutture turistiche della costa varate dalla Regione Sardegna.

molti dei bisogni che aspirano ad avere soddisfazione attraverso l'accesso al mare, quali le attività turistiche, portuali, energetiche ed ittiche, sono effettivamente meritevoli di attenzione.¹⁵¹

Oltre che resiliente, è anche essenziale, in quanto alcuni tra i bisogni che possono avere soddisfazione attraverso l'accesso al mare sono effettivamente meritevoli di trovare soddisfazione: si pensi alle valenze ascritte al turismo, alla pesca e all'itticoltura.¹⁵²

Rappresenta, infine, una risorsa comunitaria nel senso che le si dà nella letteratura internazionale, ed in particolare nella dottrina dei *commons*,¹⁵³ con l'obiettivo di evidenziare importanza di forme di auto-responsabilizzazione delle comunità costiere sulla gestione di risorse destinate all'esaurimento a causa dei limiti della razionalità egoistica-individuale.¹⁵⁴ Nello

¹⁵¹ Con resilienza si intende l'attitudine di un sistema ambientale di adattarsi alle sollecitazioni esogene senza mutare definitivamente le proprie caratteristiche; vedi la rivista *Ecology and Society* (www.ecologyandsociety.org).

¹⁵² E. Boscolo, *La gestione integrata delle zone costiere in Italia*, *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, *cit.*, p. 54.

¹⁵³ E. Ostrom, *Governing the Commons, The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, 1990. Il del Premio Nobel per l'economia, considerata una delle studiose più importanti nello studio dei beni comuni, indica tra i principi per una corretta gestione del bene comune una modalità di scelta collettiva che permetta alla maggior parte dei membri di partecipare al processo decisionale.

¹⁵⁴ G. Bravo, *Nè tragedia, nè commedia: la teoria dei 'commons' e la sfida della complessità*, in *Rass. it. sociol.*, 2002, in part., 640.

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

stesso senso, si era già espresso M.S. Giannini, ponendo l'accento sui beni che garantiscono utilità a fruizione indivisa, secondo una proposta ricostruttiva che aveva il grande merito di superare la dicotomia tra bene demaniale e bene privato.¹⁵⁵ Quindi, poiché i territori costieri rappresentano risorse comuni,¹⁵⁶ si pone un limite allo sfruttamento che nasce dal vincolo di trasferimento alle generazioni future (art. 5, lett. b), Protocollo) di spazi costieri per l'esercizio delle funzioni essenziali e adeguate alla preservazione della biodiversità.¹⁵⁷

Alla luce di quanto appena descritto quindi, il tema della gestione integrata delle risorse costiere rientra nel più ampio capitolo

¹⁵⁵ M. S. Giannini, *I beni pubblici*, Roma, 1963, p. 35, aveva parlato di «beni che rendono servizi indivisibili per natura».

¹⁵⁶ Vale la pena ricordare che, negli anni scorsi, una commissione ministeriale, presieduta da S. Rodotà, aveva formulato una proposta di revisione della normativa codicistica sui beni pubblici, entro la quale assumeva un significato particolare la previsione della categoria dei beni comuni. In particolare era previsto che «I beni comuni sono quei beni a consumo non rivale, ma esauribile, come i fiumi, i laghi, l'aria, i lidi, i parchi naturali, le foreste, i beni ambientali, la fauna selvatica, i beni culturali, etc. (compresi i diritti di immagine sui medesimi beni), i quali, a prescindere dalla loro appartenenza pubblica o privata, esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali e al libero sviluppo delle persone e dei quali, perciò, la legge deve garantire in ogni caso la fruizione collettiva, diretta e da parte di tutti, anche in favore delle generazioni future». Il testo del progetto di disegno di legge delega e la relazione di accompagnamento sono pubblicati in *Pol. dir.*, 2008, p. 537.

¹⁵⁷ Sul cd. principio di responsabilità, che postula una responsabilità generazionale, si richiama la riflessione fondativa di H. JONAS, *Il principio di responsabilità. Un'etica per la società tecnologica*, Einaudi, 1993, p. 37.

della ricerca di modelli di decisione collettiva rispetto ad attività antropiche che si esplicano su risorse naturali a sfruttamento necessario.¹⁵⁸ Detto in altri termini, le coste rappresentano senza dubbio una riserva di naturalità ma costituiscono, allo stesso tempo, un tratto territoriale entro il quale devono necessariamente trovare esplicazione alcune attività umane produttive di disturbo.¹⁵⁹ Da qui nasce l'esigenza di identificare soglie di compatibilità e modelli di valutazione preventiva della sostenibilità,¹⁶⁰ necessari a scongiurare quella situazione che è stata definita dal biologo G. Hardin "*the tragedy of commons*".¹⁶¹

¹⁵⁸ M. Cafagno, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattivo, comune*, Giappichelli, Torino, 2006.

¹⁵⁹ N. Greco, *Costituzione e regolazione*, cit., p., 179 ss.

¹⁶⁰ W. Baumol - W. Oates, *The Theory of Environmental Policy*, Cambridge, 1988.

¹⁶¹ G. Hardin, *The Tragedy of Commons*, in *Science*, 1968, 1243. L'autore Hardin descrive la tragedia dei beni comuni attraverso un pascolo con accesso aperto, attraverso cui ciascun pastore può portare al pascolo il numero di animali che preferisce. Ogni pastore quindi, agisce come un individuo interessato a se stesso, che può massimizzare il proprio guadagno. Portare un animale in più al pascolo avrà, secondo Hardin, due effetti, uno positivo, legato all'agente che compie l'azione e che portando un animale al pascolo in più, avrà un animale in più da vendere, ed uno negativo che è invece collettivo e quindi condiviso da tutti gli agenti, che è legato al fatto che un animale in più consumerà la risorsa comune e l'avvicinerà maggiormente al suo esaurimento. Il fatto che l'effetto positivo sia strettamente personale, mentre l'effetto negativo venga suddiviso fra tutti gli individui, fa sì che il primo sia maggiormente rilevante nella decisione dell'individuo razionale, che sarà quindi incentivato ad aggiungere un animale alla sua mandria, senza poter però al contempo controllare l'azione degli altri agenti. Prevedendo però che anch'essi agiranno razionalmente in maniera analoga, sarà portato – a causa della rivalità della risorsa della quale

2.3 LA NOZIONE DI GIZC NEL PROTOCOLLO DI MADRID SULLA GESTIONE INTEGRATA DELLE ZONE COSTIERE DEL MEDITERRANEO. GLI OBIETTIVI E I PRINCIPI ISPIRATORI.

Come sopra evidenziato, a livello sovranazionale, la principale fonte normativa è rappresentata dal Protocollo sulla Gestione Integrata delle Zone Costiere del Mediterraneo, sottoscritto a Madrid il 21 gennaio 2008, quale risultato delle riunioni di un gruppo di esperti non governativi, protrattesi per un triennio, coordinati dal giurista francese Michel Prieur. L'art. 2 del Protocollo definisce la GIZC quale "processo dinamico per la gestione e l'uso sostenibile delle zone costiere, che tiene conto nel contempo della fragilità degli ecosistemi e dei paesaggi costieri, della diversità delle attività e degli utilizzi, delle loro interazioni, della vocazione marittima di alcuni di essi e del loro impatto sulle componenti marine e terrestri".¹⁶² Già da questa

egli teme l'esaurimento – ad anticipare il consumo degli altri agenti aumentando il proprio. Inoltre, non esistendo un meccanismo di prezzi o comunque un meccanismo atto alla razionalizzazione del consumo della risorsa, dato che nessuno può essere escluso, la domanda di tale risorsa non diminuirà al decrescere della sua disponibilità, conducendo inesorabilmente al suo esaurimento. Ci troviamo a questo punto di fronte alla Tragedia, intesa come situazione nella quale è impossibile trovare una soluzione senza che le scelte che si prendono comportino dei danni.

¹⁶² Art. 2, Protocollo sulla gestione integrata delle zone costiere del Mediterraneo, firmato a Madrid il 21 gennaio 2008, ratificato dall'UE il 13 settembre 2010 con Decisione del Consiglio 2010/631/UE e entrato in vigore il 24 marzo 2011.

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

definizione emergono chiaramente i tratti fondamentali di un nuovo strumento di governance che impone una riconsiderazione dello spazio costiero, mancando a monte una consapevolezza diffusa della zona costiera quale risorsa comune produttiva di servizi ambientali. Ed invero, le valenze ambientali di tale spazio, invece, comportano l'attribuzione allo stesso di uno status ontologico, meritevole di rilevanza in quanto tale, e rispetto al quale dovrà essere valutata la compatibilità delle attività antropiche destinate a svolgersi su di essa.¹⁶³

Il Protocollo detta gli obiettivi cui deve tendere la GIZC che coincidono con le linee d'azione che dovrebbero discendere dal trattato: a) favorire lo sviluppo sostenibile delle zone costiere attraverso una pianificazione razionale delle attività, tesa a conciliare lo sviluppo economico, sociale e culturale con il rispetto dell'ambiente e dei paesaggi; b) preservare le zone costiere a vantaggio delle generazioni presenti e future; c) garantire l'utilizzo sostenibile delle risorse naturali e, in

¹⁶³ Fra i primi a pronunciarsi sulla questione dello stato giuridico del litorale, vedi J. De Lanversin, *Pour un statut du littoral*, A.J.D.A., 1978, 546 "Sans doute, devrait-on parler de statut juridique du littoral plutôt que de droit du littoral dès lors que l'on vise simplement à designer l'ensemble des règles qui ont en commun d'être applicables à ce que les textes nous invitent à prendre pour le littoral".

particolare, delle risorse idriche; d) assicurare la conservazione dell'integrità degli ecosistemi, dei paesaggi e della geomorfologia del litorale; e) prevenire e/o ridurre gli effetti dei rischi naturali e in particolare dei cambiamenti climatici.¹⁶⁴

Per realizzare questi obiettivi, il Protocollo individua i principi generali cui dovrà conformarsi il nuovo modello amministrativo (art.6). Tali principi muovono dal dato scientificamente accettato che è necessario “prendere in particolare considerazione il patrimonio biologico e le dinamiche e il funzionamento naturali della zona intercotidale, nonché la complementarietà e l'interdipendenza della parte marina e di quella terrestre, che costituiscono un'unica entità”. Da tale presupposto, scaturiscono i tre principi fondamentali che rappresentano i pilastri su cui si regge la gestione integrata delle zone costiere: a) la necessità che ogni decisione sia preceduta da un verifica della capacità di carico delle zone costiere; b) la garanzia di un “coordinamento istituzionale intersettoriale dei vari servizi amministrativi e

¹⁶⁴ Art. 5, Protocollo sulla gestione integrata delle zone costiere del Mediterraneo, firmato a Madrid il 21 gennaio 2008, ratificato dall'UE il 13 settembre 2010 con Decisione del Consiglio 2010/631/UE e entrato in vigore il 24 marzo 2011.

autorità regionali e locali competenti per le zone costiere”; c) la previsione di “una governance appropriata, che consenta alle popolazioni locali e ai soggetti della società civile interessati dalle zone costiere una partecipazione adeguata e tempestiva nell’ambito di un processo decisionale trasparente”.¹⁶⁵

Il Protocollo si articola poi in capitoli settoriali, contenenti indicazioni dettagliate con riferimento: a. alla salvaguardia dalle trasformazioni del territorio costiero, con previsione di una generalizzata fascia di inedificabilità della profondità di cento metri dalla linea corrispondente al livello superiore di marea invernale; b. alle attività economiche, al fine di accordare preferenza nella zona costiera a quelle attività che «richiedono la prossimità immediata al mare», tra le quali il turismo (con l’obiettivo di favorire forme di fruizione del territorio costiero alternative e più sostenibili rispetto allo schema balneare);¹⁶⁶ c. ai paesaggi costieri, la cui varietà viene riconosciuta come un

¹⁶⁵ Art. 6, Protocollo sulla gestione integrata delle zone costiere del Mediterraneo, firmato a Madrid il 21 gennaio 2008, ratificato dall'UE il 13 settembre 2010 con Decisione del Consiglio 2010/631/UE e entrato in vigore il 24 marzo 2011.

¹⁶⁶ La cd. “monocultura della spiaggia”, rafforzatasi enormemente negli ultimi decenni e che nei mesi estivi comporta pressioni eccessive sulle spiagge e sulle zone attigue, costringe a continui ripascimenti artificiali, per far fronte alla forza erosiva del mare.

valore non solo sul piano estetico-formale, ma anche per le valenze identitarie e testimoniali; d. alle isole (con riferimento all'insularità il Protocollo insiste sulle esigenze di protezione, specie rispetto ai rischi rappresentati dall'afflusso turistico incontrollato e dalla marginalizzazione delle micro-comunità autoctone).¹⁶⁷

Le disposizioni del Protocollo GIZC sono suddivise in sette parti: Disposizioni generali (parte I); Elementi della Gestione Integrata delle Zone Costiere (parte II); Strumenti per la gestione integrata delle zone costiere (parte III); Rischi ricadenti sulle zone costiere (parte IV); Cooperazione internazionale (parte V); Disposizioni istituzionali (parte VI); Disposizioni finali (parte VII). Poiché le disposizioni contenute nelle singole parti risultano eterogenee, quale risultato di un lungo e complesso processo di negoziazione, si è preferito procedere alla analisi della disciplina riconducendo le singole disposizioni a quattro rilevanti ambiti: adattamento delle politiche settoriali relative al litorale e regolamentazione delle attività ricadenti sulle coste; evoluzione dei modelli di

¹⁶⁷ Artt. 8 – 12, Protocollo sulla gestione integrata delle zone costiere del Mediterraneo, firmato a Madrid il 21 gennaio 2008, ratificato dall'UE il 13 settembre 2010 con Decisione del Consiglio 2010/631/UE e entrato in vigore il 24 marzo 2011.

governance delle zone costiere; pianificazione strategica delle zone costiere; implementazione della cooperazione regionale.¹⁶⁸

2.4 LA CARATTERIZZAZIONE DELLA ZONA COSTIERA

La prima questione su cui soffermarsi, quindi, riguarda l'individuazione dell'oggetto della tutela. Nel Protocollo, all'art.2, per zona costiera si intende "l'area geomorfologica situata ai due lati della spiaggia, in cui l'interazione tra la componente marina e quella terrestre si manifesta in forma di sistemi ecologici e di risorse complessi costituiti da componenti bioetiche e abiotiche che coesistono e interagiscono con le comunità antropiche e le relative attività socioeconomiche".¹⁶⁹ Sulla scorta di tale

¹⁶⁸ Lo studio ha preso le mosse dalla lettura dei documenti preparatori e dai report delle riunioni nelle fasi di negoziazione del Protocollo, in particolare: PNEU/PAM (2005), Project de Protocol sur la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée, Réunion des Points focaux du PAM, Athènes (Grèce), 21 – 24 septembre 2005, UNEP (DEC)/MED WG. 270, 21 juin 2005, 56; PNEU/CAR-PAP, Rapport de l'Atelier de consultation sur le project de Protocole relatif a la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée, 24-25 june 2005, Torregrande, Oristano, Italie, CAR/PAP, 76; PNEU/PAP-RAC (2004), Forum Gestion intégrée des zones côtières en Méditerranée: vers un protocole régional, 28-29 mai 2004, Cagliari, Italie, CAR/PAP, 154; PNEU/PAM, Rapport de la première réunion du groupe de travail d'experts désignés par les Parties contractantes sur le project de protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) en Méditerranée, Split (Croatie), 27 – 29 avril 2006, DOC. UNEP (DEPI)/MED WG. 298/INF. 5 1er juin 2006.

¹⁶⁹ Art. 5, Protocollo sulla gestione integrata delle zone costiere del Mediterraneo, *cit.*.

definizione, quindi, la zona costiera dovrà essere perimetrata in seguito a una precisa caratterizzazione dei morfo-tipi e delle continuità ecologico paesaggistiche, correlate alle dinamiche relazionali tra la terra e il mare. Una nozione così ampia lascia intendere infatti alla sottoposizione ad azioni di tutela e di gestione sostenibile degli usi di uno spazio molto più esteso rispetto alla sottile fascia di territorio corrispondente al mero insieme di beni rientranti nella variegata categoria del demanio marittimo definita dall'art. 28 cod. nav. del 1942¹⁷⁰ e dall'art. 822 c.c.¹⁷¹

¹⁷⁰ Art. 28, Codice della navigazione - Beni del demanio marittimo "Fanno parte del demanio marittimo: a) il lido, la spiaggia, i porti, le rade; b) le lagune, le foci dei fiumi che sboccano in mare, i bacini di acqua salmastra o salmastra che almeno durante una parte dell'anno comunicano liberamente col mare; c) i canali utilizzabili ad uso pubblico marittimo.

¹⁷¹ Art. 822 cc "Appartengono allo Stato e fanno parte del demanio pubblico il lido del mare, la spiaggia, le rade e i porti; i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia; le opere destinate alla difesa nazionale. Fanno parimenti parte del demanio pubblico, se appartengono allo Stato, le strade, le autostrade e le strade ferrate; gli aerodromi; gli acquedotti; gli immobili riconosciuti di interesse storico, archeologico e artistico a norma delle leggi in materia; le raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi, delle biblioteche; e infine gli altri beni che sono dalla legge assoggettati al regime proprio del demanio pubblico".

2.5 IL MODELLO AMMINISTRATIVO DI GESTIONE DELLA ZONA COSTIERA DEDUCIBILE DAL PROTOCOLLO

E' importante evidenziare che il Protocollo non propone uno specifico modello amministrativo corrispondente ai tratti caratteristici della GIZC. La gestione integrata si configura piuttosto come una politica pubblica, un risultato complessivo che richiede innanzitutto un inquadramento allo status ontologico della zona costiera degli eterogenei strumenti amministrativi propri della tradizione giuridica nazionale.¹⁷²

Il Protocollo di Madrid non vincola gli Stati ad adottare precise soluzioni di gestione per rendere effettive le indicazioni contenute nella Convenzione. Non obbliga per esempio a istituire amministrazioni specializzate nella gestione delle zone costiere, o non identifica unità minime di intervento, come nel caso dei distretti idrografici nell'ambito della tutela delle acque.¹⁷³

Benché nel breve periodo sia audace pensare a una redistribuzione di competenze, la soluzione più facilmente adottabile sarebbe quella di prevedere dei dispositivi di

¹⁷² E. Boscolo, La gestione integrata delle zone costiere in Italia, Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente, *cit.*, p. 54.

¹⁷³ E. Boscolo, La gestione integrata delle zone costiere in Italia, Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente, *cit.*, p. 54.

coordinamento¹⁷⁴ che garantiscano la partecipazione nei procedimenti di tutte le amministrazioni coinvolte per garantire la contestuale considerazione degli interessi pubblici coinvolti, dando preminenza all'interesse ambientale.¹⁷⁵

La gestione sostenibile della zona costiera implica, altresì, l'introduzione di dispositivi fortemente adattivi, secondo lo schema dell'*Adaptive Management*,¹⁷⁶ funzionali alla gestione di dinamiche condizionate da una pluralità di fattori interconnessi, tipiche delle zone costiere. Si tratta inoltre di politiche che, affinché diventino effettive, necessitano di attivazione di modelli di governance condivisa tra i diversi attori, pubblici e privati, governativi o economici, a vario titolo coinvolti nel processo gestionale.

Gli elementi fin qui evidenziati mettono in rilievo la distanza tra la GIZC e i tradizionali modelli di azione amministrativa sulle zone

¹⁷⁴ G. Marongiu, Il Coordinamento come principio politico di organizzazione della complessità sociale, in G. Amato – G. Marongiu, *Il Mulino*, Bologna, 1982, 145

¹⁷⁵ Vedi sul tema della convergenza tra l'attività di più amministrazioni, D. D'Orsogna, *Contributo allo studio dell'operazione amministrativa*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2005.

¹⁷⁶ C. Walthers, *Adaptive management of renewable resources*, New York, 1986.

costiere.¹⁷⁷ Come è stato autorevolmente messo in luce, le politiche di gestione integrata della zona costiera dovrebbero assumere uno schema ordinatore.¹⁷⁸ In primis, dovrebbero costituire un quadro di riferimento entro il quale far convergere tutte le funzioni oggi fortemente settorializzate, al fine di ricondurre entro un unico obiettivo valoriale, caratterizzato dalla sostenibilità, tutte quelle attività amministrative scollegate tra loro e focalizzate su logiche non connesse tra di loro.¹⁷⁹ Tale nuova connotazione delle attività amministrative in ambito costiero connotate dalla sostenibilità diventerà elemento determinante nell'interpretazione di atti normativi e amministrativi, e nell'esercizio della discrezionalità amministrativa che sarà orientata in senso "ambientale".¹⁸⁰

In secondo luogo, la policy delle zone costiere dovrà essere ridisegnata secondo uno schema circolare.¹⁸¹ Tale schema

¹⁷⁷ R. Misuracca, B. Fasolo, M. Cardaci (a cura di), *I processi decisionali. Paradossi, sfide, supporti*, Il Mulino, Bologna, 2007.

¹⁷⁸ E. Boscolo, *La gestione integrata delle zone costiere in Italia*, *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente, cit.*, p. 65.

¹⁷⁹ E. Boscolo, *La gestione integrata delle zone costiere in Italia*, *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente, cit.*, p. 65.

¹⁸⁰ E. Boscolo, *La gestione integrata delle zone costiere in Italia*, *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente, cit.*, p. 65.

¹⁸¹ In altre parole, sarà necessario semplificare la formazione delle politiche pubbliche incidenti sulla fascia costiera attraverso la scomposizione del processo in più fasi e sottofasi.

presuppone la costruzione di un sistema delle conoscenze di base, alla luce del quale verranno adottate le soluzioni finali. Alla individuazione di tali problematiche farà seguito la prefigurazione dei possibili scenari sui quali le parti interessate avvieranno un confronto. Lo scenario prescelto sarà poi soggetto all'attività di monitoraggio da parte della PA al fine di valutarne l'adeguatezza rispetto ai risultati programmati e la eventuale necessità di introdurre i correttivi sulla base delle reazioni raccolte (ecco perché si parla di politiche adattive).

Per quanto riguarda i contenuti, le politiche integrate si caratterizzano per la trattazione congiunta di tematiche interconnesse, in un'ottica di programmazione di lungo periodo. Tali politiche devono quindi considerare, allo stesso tempo, le interdipendenze tra i diversi sistemi naturali e le diverse forme di pressione antropica, e mirano a definire, in modo condiviso con tutti gli stakeholders, una uso razionale della risorsa costiera.¹⁸² Per fa ciò, è necessario che tali politiche non mettano in secondo piano le differenze di carattere identitario tra le diverse realtà

¹⁸² E. Boscolo, La gestione integrata delle zone costiere in Italia, Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente, *cit.*, p. 66.

locali, dando quindi la dovuta importanza al momento conoscitivo dello scenario di partenza dell'area costiera.¹⁸³

Infine, nella redazione di tali politiche, svolge un ruolo chiave la partecipazione dei portatori di interesse.¹⁸⁴ Anche in applicazione della Convenzione di Aarhus,¹⁸⁵ le amministrazioni coinvolte sono chiamate ad attivare strumenti di partecipazione pubblica quali, ad esempio, procedure di consultazione.

2.6 ELEMENTI VINCOLANTI DEL PROTOCOLLO E I SUOI EFFETTI

Il Protocollo si limita a far carico ai governi nazionali di prevedere un quadro comune di norme e assetti amministrativi che dovrebbero incoraggiare principalmente al coordinamento tra le diverse amministrazioni titolari di competenze settoriali e tra i diversi piani che hanno ad oggetto la fascia costiera, seppure da diversi punti di vista, o che esercitano una regolazione delle

¹⁸³ E. Boscolo, La gestione integrata delle zone costiere in Italia, Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente, *cit.*, p. 66.

¹⁸⁴ Marcello Feola, Ambiente e democrazia, Il ruolo dei cittadini nella governance ambientale, Giappichelli Editore, Torino, 2014.

¹⁸⁵ Convenzione di Aarhus, Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione dei cittadini e l'accesso alla giustizia in materia ambientale" è stata firmata nella cittadina di Aarhus, in Danimarca, nel 1998 ed è entrata in vigore nel 2001.

attività che scaricano esternalità su tale spazio.¹⁸⁶ Tale impostazione è confermata dalla sopra menzionata raccomandazione comunitaria che invita gli stati ad adottare una “Strategia Nazionale” da realizzare attraverso un insieme di misure amministrative e azioni di *soft law*.¹⁸⁷

¹⁸⁶ E. Boscolo, La gestione integrata delle zone costiere in Italia, Rivista Quadrimestrale di Diritto dell’Ambiente, *cit.*, p. 44.

¹⁸⁷ Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2002 relativa all’attuazione della gestione integrata delle zone costiere in Europa” (2002/413/CE), Capitolo IV - Strategie nazionali: 1. Sulla base dei risultati della valutazione condotta, ciascun Stato membro interessato dovrebbe sviluppare una strategia nazionale o se del caso più strategie, in cooperazione con le autorità regionali e le organizzazioni interregionali, come opportuno, per applicare i principi della gestione integrata delle zone costiere. 2. Tali strategie possono riferirsi specificamente alle zone costiere, oppure fare parte di una strategia o di un programma geograficamente più esteso atto a promuovere la gestione integrata di un’area più ampia. 3. Dette strategie dovrebbero: a) individuare i ruoli dei diversi soggetti amministrativi che nel paese o nella regione sono responsabili per le attività e le risorse concernenti le zone costiere, nonché i meccanismi che ne permettano un’azione coordinata. L’individuazione dei ruoli dovrebbe permettere un adeguato controllo, una strategia adeguata e la coerenza delle azioni; b) individuare la miglior combinazione di strumenti per garantire l’attuazione dei principi di cui al capitolo II nell’ambito del quadro giuridico e amministrativo nazionale, regionale o locale. Nello sviluppare queste strategie gli Stati membri dovrebbero valutare se sia opportuno: i) sviluppare programmi strategici per le coste a livello nazionale per promuovere la gestione integrata assicurando tra l’altro il controllo della futura urbanizzazione e dello sfruttamento delle zone non urbane rispettando nel contempo le caratteristiche naturali dell’ambiente costiero; ii) istituire meccanismi per l’acquisto di terreni e per l’istituzione di aree pubbliche demaniali al fine di consentire l’accesso del pubblico per attività ricreative, fatta salva la protezione delle zone sensibili; iii) concludere contratti o accordi volontari con gli utenti delle zone costiere compresi accordi in materia ambientale conclusi con l’industria; iv) prevedere incentivi economici e fiscali e v) ricorrere a meccanismi regionali di pianificazione dello sviluppo; c) rafforzare o mantenere le legislazioni, le politiche e i programmi nazionali e, se del caso, regionali o locali, che riguardano nel contempo le aree marine e terrestri delle zone costiere; d) individuare, in particolare, provvedimenti atti

Obiettivo del Protocollo è quello di incentivare l'estensione a tutto del bacino del Mediterraneo di un nuovo paradigma giuridico-amministrativo di tutela e gestione della fascia costiera, basato sul principio cardine che in tali ambiti l'intervento pubblico, diversamente da quanto realizzato fino ad oggi, deve essere diretto in via prioritaria a soddisfare il principio della sostenibilità con riferimento alle attività di carattere antropico che si concentrano nelle zone costiere, generando sollecitazioni in grado di alterare in maniera irreversibile il fragile ecosistema

a promuovere le iniziative dal basso verso l'alto e la partecipazione del pubblico nell'ambito della gestione integrata delle zone costiere e delle loro risorse; e) identificare le fonti di finanziamento durature per le iniziative di gestione integrata delle zone costiere laddove necessario, e valutare come sfruttare al meglio i meccanismi di finanziamento esistenti sia a livello comunitario che nazionale; f) definire i meccanismi atti ad assicurare l'attuazione e l'applicazione integrali e coordinate delle normative comunitarie e delle politiche che hanno un'incidenza sulle zone costiere, ivi compreso all'atto del riesame delle politiche comunitarie; g) prevedere gli opportuni sistemi per il monitoraggio delle zone costiere e la diffusione al pubblico delle informazioni che lo riguardano. Tali sistemi dovrebbero raccogliere e fornire informazioni nelle forme più adatte alle esigenze dei decisori nazionali, regionali e locali, in modo da facilitare la gestione integrata. A tal fine possono servire come base, fra l'altro, i lavori dell'Agenzia europea dell'ambiente. I dati dovrebbero essere messi a disposizione del pubblico conformemente alla normativa comunitaria in materia, in particolare alla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio nell'accesso del pubblico all'informazione ambientale e che abroga la direttiva 90/313/CE del Consiglio (1); h) definire il modo in cui adeguati programmi di formazione e istruzione a livello nazionale possono favorire l'applicazione dei principi di gestione integrata nelle zone costiere.

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

risultante dall'interazione tra il sistema terrestre e lo spazio marino.¹⁸⁸

Da una così profonda riconsiderazione dell'ambito costiero, nasce l'esigenza di definire un approccio olistico ai temi della tutela e degli usi praticabili nello spazio costiero, superando il tradizione modello amministrativo articolato per ambiti amministrativi distinti e scollegati.

Il Protocollo produce due importanti effetti.

Il primo effetto che il Protocollo produce consiste nel rimodellamento a questo nuovo approccio "unitario" dei diversi strumenti di amministrazione attraverso cui gli stati hanno fino ad ora programmato lo spazio costiero e governato le sue trasformazioni, secondo logiche che hanno dato prevalenza agli interessi di natura economica.¹⁸⁹ Un esempio in tal senso è costituito dalle concessioni ad uso turistico degli arenili: ricondurre questo istituto nell'ambito della gestione integrata comporta una profonda riconsiderazione dell'istituto (già ampiamente in atto) ed in particolare delle condizioni di

¹⁸⁸ E. Boscolo, La gestione integrata delle zone costiere in Italia, Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente, *cit.*, p. 44.

¹⁸⁹ E. Boscolo, La gestione integrata delle zone costiere in Italia, Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente, *cit.*, p. 45.

assegnazione e di mantenimento del diritto di sfruttamento esclusivo. Ciò avviene in ragione della esigenza di subordinare lo sfruttamento turistico alla verifica della capacità di carico del tratto costiero, al fine di ridefinire uno degli istituti che hanno inciso maggiormente sulla antropizzazione dell'ambito costiero in applicazione del principio della sostenibilità.¹⁹⁰

Un secondo effetto riguarda il riallineamento in senso orizzontale tra i diversi piani e programmi a carattere puntuale che oggi danno luogo a una governance frammentaria della zona costiera, spesso causa di conflitto tra i diversi interessi in gioco, e nell'ambito della quale le esigenze ambientali non assumono un ruolo di preminente rilevanza ma soccombono a interessi per lo più di natura economica. Pertanto, procedendo nel senso di una integrazione di tali strumenti, si dovrebbe tendere a una convergenza tra le diverse politiche pubbliche coinvolte relative alla pesca, tutela delle aree protette e dei siti di interesse comunitario, turistiche, di gestione del demanio, urbanistiche, paesaggistiche, portuali e diportistiche.¹⁹¹

¹⁹⁰ E. Boscolo, La gestione integrata delle zone costiere in Italia, *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, *cit.*, p. 66.

¹⁹¹ N. Greco, La gestione integrata delle coste. Pesca, urbanistica, turismo, ambiente, *cit.*

Quanto sopra premesso, pone in evidenza la portata del cambiamento che il Protocollo esige: alcuni autori utilizzano l'espressione di "transizione paradigmatica" per sottolineare il passaggio dalla logica del prelievo e dello sfruttamento ad un modello di gestione teso ad assicurare la piena sostenibilità negli usi del territorio costiero, per evitare la dispersione degli ecosistemi costieri e usufruire dei servizi eco-sistemici da essi garantiti.¹⁹² Tale transizione porterà necessariamente a rivedere lo schema amministrativo applicabile, sviluppato sulla concezione della zona costiera quale mera piattaforma e non come oggetto valoriale unitario saldamente ancorato al vincolo della sostenibilità.¹⁹³

Come fin qui si è rilevato quindi, lo spazio costiero, così particolarmente complesso, pone una serie di problemi derivanti dall'allocazione delle competenze delle attività incidenti su di esso a diversi livelli di governo, e dalla inidoneità degli ordinari strumenti amministrativi a garantirne un sistema di governance

¹⁹² F. Fonderico, La Corte Costituzionale e il codice dell'ambiente, in *Giornale dir. amm.*, 2010, p. 370, che parla di "transizione paradigmatica" con riferimento al consolidamento del paradigma della sostenibilità nel diritto dell'ambiente.

¹⁹³ E. Boscolo, La gestione integrata delle zone costiere in Italia, *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, *cit.*, p. 45.

efficiente. In risposta a tali elementi, il Protocollo GIZC ha avuto il merito di stimolare attente considerazioni politiche e un ripensamento dell'approccio metodologico applicabile, per attuare i principi dello sviluppo sostenibile attraverso la gestione integrata delle risorse ambientali, economiche e sociali delle zone costiere. Tuttavia, nell'ordinamento italiano, nonostante la ormai nota crisi della rigida categoria del demanio marittimo,¹⁹⁴ non si è ancora pervenuti ad un effettivo "assorbimento" giuridico del concetto di gestione integrata delle zone costiere ed, a monte, ad elaborare una Strategia Nazionale GIZC, prevista dalla Raccomandazione GIZC UE.¹⁹⁵ Nonostante ciò si registrano iniziative di sviluppo fortemente orientate alla GIZC, tra cui l'attuazione di progetti operativi di tutela delle coste, in primis il progetto CAMP-Italy,¹⁹⁶ l'adozione di strumenti normativi che

¹⁹⁴ V. Benvenuti, Il demanio marittimo tra passato e futuro, in Riv. dir. nav. I/1965, 154 che già metteva in risalto come i principi fondamentali in tema di utilizzo dei beni demaniali andassero ricercati nel mutamento di funzione dei beni stessi.

¹⁹⁵ Raccomandazione 2002/413/CE del 30/05/2002: Raccomandazione relativa all'attuazione della gestione integrata delle zone costiere in Europa del Parlamento Europeo e del Consiglio.

¹⁹⁶ Il progetto, avviato nell'ambito del programma CAMP (Coastal Area Management Programme), è destinato all'implementazione di progetti di gestione costiera sviluppatasi per aree pilota situate nel Mediterraneo, e vede la partecipazione di cinque regioni costiere e del MATTM; vedi www.minambiente.it/pagina/il-progetto-camp-italia

compongono il quadro giuridico-legale in materia di tutela ambientale e gestione delle coste,¹⁹⁷ e la previsione di strumenti giuridici negoziali, quali i contratti di costa.

¹⁹⁷ Ad oggi quasi tutte le Regioni costiere italiane hanno avviato Piani di Difesa della Costa, in alcuni casi declinati nell'ambito del Piano Stralcio per l'Assetto Idrogeologico (Sicilia e Calabria), o hanno introdotto sperimentazioni di gestione integrata costiera nell'ambito dei Piani Operativi Regionali e dei Piani Regionali di Sviluppo Economico e Turistico. In parallelo, il Piano di Gestione Integrata delle Zone Costiere risulta approvato per le regioni Liguria, Puglia, Marche, Emilia Romagna, Lazio, Sardegna, Toscana e Calabria (ISPRA, 2015).

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

3. I CONTRATTI DI COSTA

Sommario: 3.1 Origine dei contratti di fiume (di costa e simili); 3.1.1 L'esperienza francese; 3.1.2 Prime esperienze dei Contratti di Fiume (di Costa e simili) in Italia; 3.2 Tappe evolutive dei contratti di fiume (di costa e simili); 3.2.1 Istituzione del Tavolo Nazionale dei Contratti di fiume; 3.2.2 Approvazione della Carta Nazionale dei Contratti di fiume; 3.2.3 Inserimento dei Contratti di Fiume nel Testo Unico dell'Ambiente; 3.2.4 Inserimento dei Contratti di fiume nella Strategia Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici; 3.2.5 Istituzione dell'Osservatorio Nazionale sui Contratti di Fiume; 3.2.6 Inserimento dei Contratti di Fiume nella Strategia Nazionale per lo sviluppo sostenibile; 3.3 I contratti di fiume (di costa e simili); 3.3.1 Inquadramento dei Contratti di fiume nel contesto normativo internazionale e dell'Unione Europea; 3.3.2 Analisi del dato normativo: art. 68 bis del D.Lgs. 152/2006; 3.3.3 Principi ispiratori; 3.3.4 Gli obiettivi; 3.3.5 La natura giuridica dei contratti di fiume (di costa e simili); i) Strumenti pubblicistici o misti di esercizio dell'attività amministrativa; ii) Strumenti privatistici di esercizio dell'attività amministrativa; ii.i) Il Partenariato Pubblico Privato; ii.ii) Inquadramento dei Contratti di fiume nell'ambito del partenariato pubblico privato; 3.3.6 Struttura metodologica del Contratto di Fiume (di costa e simili)

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

CAPITOLO 3: I CONTRATTI DI COSTA

L'obiettivo di questa terza sezione è quello di offrire un quadro il più possibile completo sui Contratti di Costa per dimostrare come questi rappresentino sistemi di *governance* innovativi e meritevoli di essere promossi a livello nazionale e internazionale per garantire una gestione integrata e multilivello del territorio costiero.

E' bene precisare fin da ora che il legislatore è intervenuto nel 2015 esclusivamente nell'ambito dei contratti di fiume ma manca una normativa nazionale ed europea che disciplini, in maniera specifica, gli strumenti volontari di programmazione strategica e negoziata che perseguono la tutela, la corretta gestione e la valorizzazione delle zone costiere. Tuttavia, poiché elemento comune di tali strumenti negoziali è la volontà di "contrattualizzare" in forma volontaria un accordo tra più parti ed interessi diversi ai fini di conseguire un obiettivo comune, a prescindere dalla tipologia del corpo idrico cui l'accordo si riferisce, si ritiene che la disciplina dettata dal legislatore all'art. 68 bis del Testo Unico dell'Ambiente, sia applicabile anche ai

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

contratti di lago, di costa, di acque di transizione, di foce e di falda.¹⁹⁸

Occasione di sviluppo di strumenti di azione della pubblica amministrazione in materia ambientale è stato certamente il D. Lgs. 152/2006 (Codice dell'ambiente), che ha riorganizzato l'intero settore della politica ambientale nel nostro ordinamento. In particolare, l'art. 206, sostituito dall'art. 2, comma 29, del D. Lgs. n. 4 del 2008, prevede che il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e le altre autorità competenti possano stipulare *“appositi accordi e contratti di programma con enti pubblici, con imprese di settore, soggetti pubblici o privati ed associazioni di categoria”* in materia di gestione dei rifiuti, raccolta differenziata, produzione di beni con materiali poco inquinanti, e sistemi di monitoraggio e riduzione dei rifiuti.¹⁹⁹ Tali

¹⁹⁸ Vedi le Linee Guida del 12 marzo 2015, relative a “Definizione e requisiti qualitativi di base dei Contratti di fiume”. La nozione di Contratto di fiume riportata in tale documento è coerente con i contenuti nell'articolo 68 bis, e contiene un elemento aggiuntivo in quanto viene precisato che “[...] Rientrano in questa definizione anche i contratti di lago, di costa, di acque di transizione, di foce e di falda, qualora gli strumenti sopra descritti vengano utilizzati ponendo l'attenzione a categorie di corpo idrico diverse dal fiume”.

¹⁹⁹ La dottrina ha enucleato tre distinti raggruppamenti relativi al contenuto degli accordi e contratti di programma. Il primo riguarda le norme del Codice relative ai rifiuti, ove si prevede la possibilità di attuare, per il tramite dello strumento negoziale, specifici piani di settore, sviluppo di nuovi processi produttivi e di tecnologie pulite, riutilizzo, riciclaggio e recupero dei rifiuti, riduzione delle sostanze pericolose nei rifiuti (art. 206, comma 1, lettera a-l).

accordi possono prevedere delle semplificazioni amministrative ma non porsi in contrasto con la normativa europea o prevederne deroghe.²⁰⁰

Pertanto, in conformità a quanto previsto nella Comunicazione della Commissione Europea n. 412 del 17 luglio 2002, è possibile distinguere due diversi modelli di accordi ambientali di matrice sovranazionale: l'autoregolamentazione²⁰¹ e la coregolamentazione,²⁰² i quali perseguono entrambi il fine di

Il secondo gruppo attiene all'utilizzo di sistemi di certificazione ambientale e all'adozione di procedure semplificate per il ritiro da parte dei produttori dei beni di consumo a fini di recupero di materie prime secondarie (articolo 206, comma 2, lettera a-b). Infine, l'ultimo gruppo è volto all'adozione concertata di metodi di recupero dei rifiuti allo scopo di ottenere materie prime secondarie, combustibili e prodotti, definendo anche modalità e adempimenti amministrativi per raccolta, messa in riserva, trasporto e commercializzazione nonché le caratteristiche dei rifiuti dei prodotti ottenuti e le modalità di controllo (art. 181, comma 9). Gli accordi e contratti di programma assumono, quindi, un ruolo centrale anche con riguardo alla cd. green economy, in particolare, alla commercializzazione dei prodotti derivanti da materiali post-consumo, dal recupero degli scarti o dal disassemblaggio dei prodotti complessi.

²⁰⁰ L. Alla, Il legittimo affidamento nel diritto europeo e nel diritto interno, in *Amministrazione in Cammino* n. 11/2012.

²⁰¹ Con autoregolamentazione si fa riferimento a un insieme di pratiche, regole comuni, codici di comportamento, e accordi volontari che operatori economici e sociali, ONG, concludono su base volontaria per regolare la propria attività, senza che sia necessario un atto legislativo.

²⁰² Gli accordi ambientali possono essere conclusi anche nel quadro di un atto legislativo, ossia in maniera formale e vincolante nel contesto della regolamentazione, consentendo alle parti interessate di attuare un atto legislativo comunitario specifico. All'interno di tali accordi, il legislatore definisce gli aspetti essenziali dell'atto: gli obiettivi dell'atto, i tempi, i meccanismi della sua attuazione, i metodi di controllo di applicazione dell'atto, e le eventuali sanzioni in caso di violazione dello stesso.

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

promuovere il ricorso a strumenti di natura privatistica o di fornire proposte concrete ai singoli legislatori nazionali.

La trattazione del tema dei Contratti di fiume (di costa e simili) si svolgerà in quattro parti, ciascuna delle quali evidenzierà gli aspetti più importanti della figura in analisi. Nella prima parte, ci si soffermerà sull'origine dei Contratti prima in Francia e poi in Italia. In particolare, nell'ambito del contesto italiano, la ricerca si concentrerà dapprima sulla prassi sviluppatasi anteriormente all'intervento del legislatore nel 2015, in un contesto del tutto privo di riferimenti normativi unitari e che, di conseguenza, lascia ampio margine alla discrezionalità ai governi regionali e alle amministrazioni locali. Seguirà l'analisi delle numerose tappe evolutive che hanno caratterizzato il processo di affermazione dei Contratti di Fiume (di Costa e simili) fino al loro inserimento nel Testo Unico dell'Ambiente ad opera dell'art. 59, comma 1, della legge 221/2015 che ha inserito nella parte III del D. Lgs. 152/2006 l'art. 68 bis in materia di Contratti di Fiume. In particolare, la ricerca si soffermerà sulla costituzione del Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume e sulla approvazione della Carta Nazionale dei Contratti di Fiume, con la quale vengono definiti i

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

principi, le fasi di attuazione e gli obiettivi propri di un Contratto di Fiume (di Costa e simili). Tale studio analizzerà poi le altre iniziative, successive all'inserimento dell'art.68 bis nel D. Lgs. 152/2006, rilevanti ai fini del riconoscimento della rilevanza giuridica dei Contratti in questione quali: l'inserimento dei Contratti di Fiume (di Costa e simili) nella Strategia Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici, l'istituzione dell'Osservatorio Nazionale dei Contratti di Fiume e l'affermazione di tale strumento a livello internazionale, ed in particolare alle Conferenze della Parti dell'UNFCCC (CoP XXI di Parigi e della COP22 di Marrakech), quale strumento di adattamento ai cambiamenti climatici.

La seconda parte si indirizzerà sull'inquadramento dei Contratti di Fiume (di Costa e simili) nel contesto internazionale ed europeo, sull'analisi del dato normativo nazionale attualmente in vigore. La successiva parte si soffermerà, invece, sulla natura giuridica di tali strumenti, di fatto ascrivibili agli strumenti di partecipazione negoziata, ovvero quella forma di concertazione e di regolazione concordata tra soggetti pubblici ai vari livelli istituzionali o tra uno o più soggetti pubblici competenti e le parti

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

interessate all'attuazione di predefinite misure che devono comprendere interventi diversi riferibili ad uno specifico obiettivo prioritario di sviluppo.

La quarta parte, infine, tratterà della loro struttura organizzativa e sul loro iter di formazione, con particolare riguardo alla fase partecipativa.

3.1 ORIGINE DEI CONTRATTI DI FIUME (DI COSTA E SIMILI)

3.1.1 L'esperienza francese

La nozione “contratti di fiume” venne utilizzata per la prima volta in Francia, a partire dagli anni settanta, ad opera di un movimento d’opinione a seguito dell’iniziativa *rivière propres* (fiumi puliti), promossa dal Comitato Interministeriale a sostegno di iniziative locali destinate a contenere il degrado delle acque e al contempo migliorare la qualità della vita, in ottemperanza ad alcune direttive europee in materia, adottate dalla Commissione Europea.²⁰³ Attraverso tale iniziativa, inizia a diffondersi nelle comunità locali francesi un atteggiamento propositivo nei

²⁰³ Consiglio regionale del Veneto Servizio studi documentazione biblioteca, *I Contratti di Fiume, Strumenti partecipati di pianificazione e uso del territorio*, Venezia, Luglio 2014.

confronti di una questione ambientale sempre più sentita.²⁰⁴ Ed infatti, rispetto ad altre esperienze europee, la gestione del sistema idrico francese si inizia a sviluppare precedentemente all'emanazione della Direttiva Quadro sulle Acque 2000/60/CE attraverso un'ampia spinta sociale.²⁰⁵

In particolare, l'esperienza francese si caratterizza per l'adozione di due diverse leggi nazionali che hanno avuto il merito di portare all'adozione dei contratti di fiume in Francia prima che negli altri stati. La legge francese n. 1245 del 16 dicembre 1964 individuava sei bacini fluviali, la cui gestione venne affidata in modo congiunto all'*Agence de l'Eau* e al *Comitè de Bassin*. Le *Agence de l'Eau* rappresentano le istituzioni pubbliche del Ministero per lo Sviluppo Sostenibile e, ad oggi, ne esistono sei, con il compito di contribuire a ridurre tutte le forme di inquinamento e a proteggere le risorse dei bacini idrici.²⁰⁶ Il *Comitè de Bassin*,

²⁰⁴ *Best practices nei contratti di fiume, laguna, lago, zona umida in Italia, Francia e Belgio*, Provincia di Lucca, Servizio Pianificazione Territoriale, Viabilità, Patrimonio, Protezione Civile e Ecoazioni Progettazione ambientale, *cit.*, p. 6.

²⁰⁵ *Best practices nei contratti di fiume, laguna, lago, zona umida in Italia, Francia e Belgio*, Provincia di Lucca, Servizio Pianificazione Territoriale, Viabilità, Patrimonio, Protezione Civile e Ecoazioni Progettazione ambientale, *cit.*, p. 6.

²⁰⁶ Legge francese n. 1245 del 16 dicembre 1964.

invece, è una assemblea pubblica, alla quale partecipano tutti gli stakeholders che partecipano all'accordo, e ha il compito di elaborare una politica di gestione delle acque che faccia incontrare i bisogni del bacino con gli orientamenti nazionali.²⁰⁷

Il processo di formazione dei contratti di fiume si è consolidato con la legge n.3/1992, con cui il legislatore ha valorizzato il ruolo delle risorse idriche, sottolineandone il carattere polifunzionale e introducendo il S.D.A.G.E - Schema Direttore di Pianificazione e Gestione delle Acque - documento che definisce, in linea generale, gli orientamenti per una gestione integrata dell'acqua in un arco temporale ampio (15-20 anni), fissandone gli obiettivi quantitativi e qualitativi; e il S.A.G.E. - Schema di Pianificazione e Gestione delle acque.²⁰⁸ Tali enti si servono del *Contract de Rivière*, che si caratterizza per un programma di azione quinquennale, trascorso il quale è possibile, in alternativa, applicare una gestione continuativa o programmare un nuovo

²⁰⁷ *Best practices nei contratti di fiume, laguna, lago, zona umida in Italia, Francia e Belgio*, Provincia di Lucca, Servizio Pianificazione Territoriale, Viabilità, Patrimonio, Protezione Civile e Ecoazioni Progettazione ambientale, *cit.*, p. 6.

²⁰⁸ A. Moisello, *La gestione del sistema idrico francese*, Fondazione Amga, 2006.

contratto.²⁰⁹ Il *Contract de Rivière* ha una struttura semplice e segue un procedimento di formazione agevole. Le fasi in cui si compone il suo processo di formazione sono: l'iniziativa dei protagonisti locali, lo studio dell'area, il parere del Comitato di bacino e, infine, l'autorizzazione del Prefetto.²¹⁰

E' possibile quindi affermare che i Contratti di fiume ed i SAGE sono strumenti complementari: da un lato, i SAGE permettono agli attori locali di intervenire sulla parte regolatoria della politica territoriale delle risorse idriche; d'altra parte, i Contratti di fiume incoraggiano questi attori a collaborare per l'attuazione dei programmi. Ed in particolare, da un punto di vista applicativo, si deve sottolineare che il Contratto di Fiume rispetto al S.A.G.E., pur non avendo portata giuridica, rappresenta uno strumento flessibile ed efficace, in grado di individuare, attraverso il coinvolgimento di differenti attori, interventi puntuali in risposta a problematiche specifiche.²¹¹

²⁰⁹ *Best practices nei contratti di fiume, laguna, lago, zona umida in Italia, Francia e Belgio*, Provincia di Lucca, Servizio Pianificazione Territoriale, Viabilità, Patrimonio, Protezione Civile e Ecoazioni Progettazione ambientale, *cit.*, p. 7.

²¹⁰ A. Moisello, *La gestione del sistema idrico francese*, Fondazione Amga, 2006.

²¹¹ *Best practices nei contratti di fiume, laguna, lago, zona umida in Italia, Francia e Belgio*, Provincia di Lucca, Servizio Pianificazione Territoriale,

Per quanto riguarda le risorse economiche, la legislazione francese prevede che lo Stato possa partecipare finanziariamente ai Contratti di fiume, entro però determinati limiti: fino ad un massimo del 40% degli studi preliminari, il 20% delle opere di riqualificazione e manutenzione ed il 10/15% delle azioni di sensibilizzazione e informazione. Tali contributi, tuttavia, possono essere concessi solo se il Contratto si inserisce in un SAGE già approvato.²¹²

Lo Stato non rappresenta l'unica fonte di finanziamento dei Contratti di Fiume: ed infatti le azioni in cui si esplica il Contratto possono essere finanziate da altri soggetti pubblici, quali l'Agenzia dell'acqua, le Regioni, le istituzioni europee, nonché fondi privati provenienti dai settori dell'industria, agricoltura etc..²¹³ Queste ultime fonti di finanziamento sono essenzialmente indirette, cioè passano attraverso

Viabilità, Patrimonio, Protezione Civile e Ecoazioni Progettazione ambientale, Edizione 2017, p. 7.

²¹² *Best practices nei contratti di fiume, laguna, lago, zona umida in Italia, Francia e Belgio*, Provincia di Lucca, Servizio Pianificazione Territoriale, Viabilità, Patrimonio, Protezione Civile e Ecoazioni Progettazione ambientale, *cit.*, p. 8.

²¹³ *Best practices nei contratti di fiume, laguna, lago, zona umida in Italia, Francia e Belgio*, Provincia di Lucca, Servizio Pianificazione Territoriale, Viabilità, Patrimonio, Protezione Civile e Ecoazioni Progettazione ambientale, *cit.*, p. 8.

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

le tasse riscosse che variano in base all'inquinamento prodotto ed alla

richiesta e consumo idrico dei singoli contribuenti.

Per quanto riguarda la procedura di attuazione, la messa in opera di un Contratto di fiume si articola in due fasi: la prima fase – ad iniziativa degli attori locali - consiste nella redazione del *Dossier préalable*, ovvero del dossier preliminare di candidatura, che contiene lo stato dei luoghi ed una prima definizione degli obiettivi e delle linee d'azione in progetto.²¹⁴ Tale fase è preceduta dalla raccolta e lo studio di tutti i dati utili alla comprensione delle problematiche del corso d'acqua. Dopo aver conseguito il parere favorevole, il Prefetto coordinatore del bacino incarica il Prefetto del Dipartimento interessato di costituire un *Comité de Rivière* (Comitato di Fiume), presieduto da un politico eletto e la cui composizione deve essere rappresentativa del contesto sociale ed economico del territorio.²¹⁵ Il *Comité de Rivière* costituisce il luogo in cui avviene il dibattito fra gli attori locali finalizzato all'elaborazione del

²¹⁴ Comité National d'Agrément des Contrats de Rivière et de Baie, Les contrats de rivière et de baie, Procédure et Démarche, 2003.

²¹⁵ A. Brun, Les contrats de rivière en France : un outil de gestion concertée de la ressource en local, in L'Eau Mondialisée, 2010.

Dossier definitivo, documento incentrato su obiettivi e programmi d'azione. In seguito all'approvazione del *Contrat de Rivière* e alla conseguente attribuzione di una certificazione (*label*) da parte del *Comité de Bassin*, cui le comunità locali sottopongono il proprio Dossier definitivo, può avvenire la firma del Contratto e l'accordo dei partner finanziari.²¹⁶ Il *Comité de Rivière* controlla l'attuazione del programma di azione quinquennale valutandone annualmente i risultati parziali. Al termine del Contratto, e successivamente ad un bilancio finale, la gestione del corso d'acqua prosegue in maniera continuativa, anche attraverso la programmazione di un eventuale nuovo contratto.²¹⁷

E' bene specificare che l'ambito di applicazione dei Contratti si è esteso nel tempo rispetto alla loro introduzione nel 1981, in cui risultava limitato ai soli bacini fluviali. In particolare, il loro ambito di applicazione si era esteso alle baie, ai laghi, estuari, stagni e acque sotterranee. Da qui la nozione di *Contrats de*

²¹⁶ A. Brun, *Les contrats de rivière en France : enjeux, acteurs et territoires*, *Les Cahiers de droit*, 2010, 51 (3-4), 679–704.

²¹⁷ *Best practices nei contratti di fiume, laguna, lago, zona umida in Italia, Francia e Belgio*, Provincia di Lucca, Servizio Pianificazione Territoriale, Viabilità, Patrimonio, Protezione Civile e Ecoazioni Progettazione ambientale, Edizione 2017, p. 9.

milieu che da allora viene utilizzata per individuare l'ampia tipologia di contratti attivabili in diversi contesti ambientali.²¹⁸

Molti Contratti di fiume si sono nel tempo incentrati su forme coordinate di recupero e valorizzazione delle zone umide, con maggiore diffusione sia in Francia che in Belgio, interessando in particolar modo i parchi naturali regionali che ospitano questa tipologia di habitat. Dal 1981 ad oggi in Francia sono state adottate molteplici tipologie di Contratti che prevedono misure di valorizzazione e ripristino in favore delle zone umide: *contrats de baie* (Morlaix, Brest, Toulon, Rance), *contrat de delta* (Camargue), *contrats de vallée* (Scorff, Saône, Basse vallée de l'Ain), *contrats de bassin* (Bretagne Eau pure, lac du Bourget) *ou d'étang* (lac de Paladru, étang de Thau, étang de l'Or, étang Cadière-Bolmon, étangs du Narbonnais, étang de Berre, étang de Biguglia, étang de Salces-leucate).²¹⁹

²¹⁸ Gest'Eau, La communauté des acteurs de gestion intégrée de l'eau, *Contracts de milieu*, 2019.

²¹⁹ *Best practices nei contratti di fiume, laguna, lago, zona umida in Italia, Francia e Belgio*, Provincia di Lucca, Servizio Pianificazione Territoriale, Viabilità, Patrimonio, Protezione Civile e Ecoazioni Progettazione ambientale, *cit.*, p. 12.

Il modello francese è stato d'ispirazione per molti paesi europei, dando vita a numerose soluzioni applicative considerevolmente differenti.²²⁰

Nella parte successiva verranno tracciati gli aspetti principali dell'evoluzione dei Contratti di Fiume in Italia sulla scia dell'esperienza francese ed in ottemperanza al quadro normativo europeo di riferimento, con particolare attenzione alle Direttive 2000/60/CE (direttiva quadro acque) e 2007/70/CE (direttiva alluvioni) che riguardano rispettivamente la tutela e la gestione delle acque e la valutazione e la gestione dei rischi da alluvione.

²²⁰ Particolarmente vicino al modello francese, è il modello di contratto di fiume adottato in Belgio. Il modello belga è stato istituzionalizzato in diverse fasi e con differenti testi normativi: una circolare del Ministero dell'Ambiente del 1993; differenti regolamenti di esecutivi regionali che ne definiscono struttura e caratteristiche principali. L'organo principale di riferimento è il *Bekkencomité* (Comitato di Bacino), il quale è affiancato dalla Commissione per il Coordinamento della Politica Integrata delle Acque. Il contratto si compone di due atti: il Piano delle Acque e ed il Decreto di Gestione Integrata, con funzioni di controllo e monitoraggio nella fase esecutiva. Gli organi del contratto sono differenti: il *comité de rivièrè*; il *conseil d'administration*, la *cellule de coordination* e i *groupes de travail*. Un esempio di contratto di fiume in Belgio è costituito dal *contrat de rivièrè Dendre*, il quale è finanziato dal servizio pubblico della Regione della Vallonia. Vedi: www.contratrivieredendre.be

3.1.2 Prime esperienze dei Contratti di Fiume (di Costa e simili)

in Italia

Prima di indirizzare l'analisi sulla prassi inerente il procedimento di formazione dei Contratti di Fiume (di Costa e simili), è opportuno descrivere il quadro normativo, e la situazione di emergenza, in cui tale esperienza si è sviluppata. Infatti, a partire dagli anni sessanta, in Italia, a seguito della tragica alluvione del 1966, divenne di grande interesse il tema della corretta gestione delle risorse idriche ed in particolare dei bacini idrografici.²²¹ A seguito dell'alluvione, fu costituita, presso il Senato della Repubblica Italiana, la Commissione Interministeriale per lo studio della sistemazione idraulica e della difesa del suolo, detta anche Commissione De Marchi, che individuò nel piano di bacino lo strumento idoneo e necessario di difesa idraulica del territorio che agisse ad una scala territoriale adeguata.²²²

I lavori della Commissione rappresentano il primo passo verso l'adozione, seppur diversi anni dopo, della Legge sulla Difesa del

²²¹ VIII Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume, 9 dicembre 2013, Firenze.

²²² Senato della Repubblica, V Legislatura, Commissioni Riunite, Lavori pubblici, trasporti, poste e telecomunicazioni e marina mercantile - Agricoltura e foreste, Indagine Conoscitiva sulla Difesa del Suolo, 17 aprile 1969.

suolo n. 183/1989 che individuò il bacino idrografico come l'ambito fisico di pianificazione, in grado di superare le frammentazioni e le separazioni prodotte dall'adozione di aree di riferimento aventi confini semplicemente amministrativi.²²³ In particolare, il bacino idrografico veniva definito come "il territorio dal quale le acque pluviali o di fusione delle nevi e dei ghiacciai, defluendo in superficie, si raccolgono in un determinato corso d'acqua direttamente o a mezzo di affluenti, nonché il territorio che può essere allagato dalle acque del medesimo corso d'acqua, ivi compresi i suoi rami terminali con le foci in mare ed il litorale marittimo prospiciente".²²⁴ Il territorio nazionale risultava quindi suddiviso in bacini idrografici, classificati come di rilievo nazionale, organizzati in sei Autorità di Bacino. A seguito dell'adozione della Direttiva 2000/60/CE,²²⁵ e della sua

²²³ *Best practices nei contratti di fiume, laguna, lago, zona umida in Italia, Francia e Belgio*, Provincia di Lucca, Servizio Pianificazione Territoriale, Viabilità, Patrimonio, Protezione Civile e Ecoazioni Progettazione ambientale, cit., p. 12.

²²⁴ Legge 183/1989, art.1, Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo.

²²⁵ La direttiva 2000/60/CE (Direttiva Quadro sulle Acque – DQA), che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, ha introdotto un approccio innovativo nella legislazione europea in materia di acque dal punto di vista ambientale, e amministrativo-gestionale. La direttiva persegue l'obiettivo di: prevenire il deterioramento qualitativo e

attuazione nell'ordinamento italiano con il d.lgs. n.152/2006, l'assetto appena descritto subì delle variazioni ed il territorio nazionale venne suddiviso in otto distretti idrografici per i quali è necessario redigere il piano di gestione.²²⁶ Le operazioni di tutela,

quantitativo e migliorare lo stato delle acque e assicurare un utilizzo sostenibile, basato sulla protezione a lungo termine delle risorse idriche disponibili. La direttiva 2000/60/CE si propone di raggiungere i seguenti obiettivi generali: ampliare la protezione delle acque, sia superficiali che sotterranee; raggiungere lo stato di "buono" per tutte le acque entro il 31 dicembre 2015; gestire le risorse idriche sulla base di bacini idrografici indipendentemente dalle strutture amministrative; procedere attraverso un'azione che unisca limiti delle emissioni e standard di qualità; riconoscere a tutti i servizi idrici il giusto prezzo che tenga conto del loro costo economico reale; rendere partecipi i cittadini delle scelte adottate in materia.

In particolare, la Direttiva stabilisce che i singoli Stati Membri affrontino la tutela delle acque a livello di "bacino idrografico" e l'unità territoriale di riferimento per la gestione del bacino è individuata nel "distretto idrografico", area di terra e di mare, costituita da uno o più bacini idrografici limitrofi e dalle rispettive acque sotterranee e costiere. In ciascun distretto idrografico gli Stati membri devono adoperarsi affinché vengano effettuati: un'analisi delle caratteristiche del distretto; un esame dell'impatto provocato dalle attività umane sullo stato delle acque superficiali e sotterranee; un'analisi economica dell'utilizzo idrico.

Relativamente ad ogni distretto, deve essere predisposto un programma di misure che tenga conto delle analisi effettuate e degli obiettivi ambientali fissati dalla Direttiva, con lo scopo ultimo di raggiungere uno "stato buono" di tutte le acque entro il 2015 (salvo casi particolari espressamente previsti dalla Direttiva).

I programmi di misure sono indicati nei Piani di Gestione che gli Stati Membri devono predisporre per ogni singolo bacino idrografico e che rappresenta pertanto lo strumento di programmazione/attuazione per il raggiungimento degli obiettivi stabiliti dalla direttiva.

²²⁶ Attraverso l'art. 117 del d. l. n. 152 del 2006 vengono recepiti dall'Italia gli obblighi inerenti l'elaborazione dei piani di gestione per ciascun distretto idrografico, ovvero 'area di terra e di mare, costituita da uno o più bacini idrografici limitrofi e dalle rispettive acque sotterranee e costiere che è definito la principale unità per la gestione dei bacini idrografici'. Attualmente l'assetto normativo individua diversi livelli di pianificazione, articolati come segue: per ciascuno degli 8 distretti idrografici la corrispondente Autorità di bacino distrettuale è responsabile della redazione del Piano di Gestione (articolo 117), il quale rappresenta il Piano di Bacino Distrettuale;

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

salvaguardia, miglioramento dell'ambiente acquatico, riduzione dell'inquinamento e la mitigazione degli effetti delle inondazioni devono essere dettate come strumento dal piano di gestione, il quale deve essere reso operativo dalle Autorità di distretto. Nell'attesa della piena operatività delle Autorità di distretto, il Decreto Legge n. 208 del 30 dicembre 2008, convertito con modificazioni in Legge 27 febbraio 2009, n. 13, denominata "Misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente", ha demandato l'adozione dei piani di gestione ai Comitati Istituzionali delle Autorità di bacino di rilievo nazionale, integrati dai componenti designati dalle regioni il cui territorio ricade nel distretto a cui si riferisce il piano.²²⁷

La Legge n. 221 del 28 dicembre 2015 "Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali" (c.d. Collegato Ambientale, Gazzetta n.13 del 18 gennaio 2016), con l'art. 51, è intervenuta nella modifica sia dell'art. 63 (Autorità di

obbliga le Regioni a redigere un Piano di Tutela per il proprio territorio, che costituisca uno specifico piano di settore (art. 121). Aspetti quali lo stato dei corpi idrici e le misure per la tutela quali-quantitativa delle acque rientrano tra gli elementi del piano di tutela.

²²⁷ Ministero dell'Ambiente e del Territorio e del Mare, Distretti Idrografici, in www.minambiente.it/direttive/distretti-idrografici

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

bacino distrettuale) che dell'art. 64 (Distretti idrografici) del D. Lgs. 152/2006.²²⁸

A fronte di questo contesto, quindi, la prassi sviluppatasi in riferimento ai Contratti di Fiume (di Costa e simili) ha costituito una risposta alle difficoltà relative alla gestione dei servizi degli enti pubblici locali e al deficit di normazione sul tema. Ed infatti, anteriormente all'intervento del legislatore nel 2015, si è sviluppata una prassi nell'iter di formazione dei Contratti di Fiume, in un contesto privo di riferimenti legislativi unitari e caratterizzati da un ampio margine di discrezionalità alle singole amministrazioni regionali e locali.²²⁹

A partire dagli anni 2000, i primi Contratti di fiume sono stati realizzati in Lombardia e Piemonte. In Regione Lombardia, si collocano tra gli strumenti di programmazione negoziata, prendendo la forma dell'Accordo Quadro di Sviluppo Territoriale (AQST) con la Legge Regionale del 14 marzo 2003 n. 2 sulla

²²⁸ In particolare, con la modifica di quest'ultimo articolo, viene definito un nuovo assetto territoriale per i Distretti Idrografici portandoli da 8 a 7 con la soppressione del Distretto Idrografico del Serchio e la sua assimilazione al Distretto Idrografico dell'Appennino Settentrionale e con una diversa attribuzione ai Distretti di alcuni bacini regionali e interregionali, così come definiti ai sensi della Legge n. 183 del 18 maggio 1989.

²²⁹ A. Portera, I Contratti di Fiume, in *Federalismi.it*, Rivista di Diritto Pubblico Italiano, Comparato, Europeo, n. 18, 27 settembre 2017, p. 13.

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

“Programmazione negoziata regionale”.²³⁰ Per il governo regionale lombardo, questa forma di accordo è stato considerato, nel momento iniziale, lo strumento di governance più idoneo allo sviluppo dei Contratti di fiume. L’idoneità dello strumento a perseguire i risultati caratterizzanti il Contratto di Fiume viene ribadito dalla Legge regionale sui servizi di pubblica utilità del 2003, contenente la “Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale – norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche”, in cui al titolo V “Disciplina delle risorse idriche”, capo II, si individuano i “Contratti di fiume” (ed anche come i Contratti di Lago) come “processi di sviluppo del partenariato funzionali all’avvio della riqualificazione dei bacini fluviali”.²³¹ La struttura metodologica di questi Contratti è stata inizialmente fortemente influenzata dal modello francese, soprattutto a seguito della

²³⁰ Legge Regionale del 14 marzo 2003 n. 2, Art. 3., “Accordo Quadro di Sviluppo Territoriale”: “ L’Accordo Quadro di Sviluppo Territoriale (AQST) è finalizzato a definire un programma condiviso di interventi per l’attuazione delle politiche regionali, mediante: il coordinamento dell’azione pubblica dei diversi livelli istituzionali coinvolti; il raccordo, la razionalizzazione e l’integrazione delle risorse pubbliche; l’impulso agli investimenti pubblici e privati.

²³¹ Legge regionale, 12 dicembre 2003 , N. 26, Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche (BURL n. 51, 1° suppl. ord. del 16 Dicembre 2003).

partecipazione della Regione nel 2001 ad un programma transfrontaliero sui sistemi fluviali, in partenariato proprio con la Francia.²³² Obiettivo perseguito dal programma era quello di realizzare un esempio dimostrativo di “Contratto di fiume” nell’area ad alto rischio ambientale ed idraulico del bacino Lambro-Seveso-Olona, dando un contributo alla creazione di nuove condizioni di partecipazione e strumenti per la gestione sostenibile delle risorse idriche. Il primo Contratto di fiume firmato in Italia, il 22 luglio 2004 ha riguardato l’Olona-Bozzente-Lura.²³³

Dalle esperienze lombarde, emerge la complessità, nel contesto nazionale italiano, delle esigenze di coordinare più livelli decisionali quali enti pubblici, autorità pubbliche e stakeholders locali alla ricerca di una pari legittimazione volta al raggiungimento di un obiettivo comune. Da ciò si evidenzia la

²³² La Regione Lombardia – Direzione Generale Risorse Idriche e Servizi di P.U., figura, infatti, tra i partners del progetto Netwet 2: *“Water Telematic Platform “Networking Perspectives of Transnational Co-operation and Participatory Planning for Integrated Water Resources Management through the promotion of new forms of Spatial Governance”* che viene approvato e finanziato dall’U.E. nell’ambito del Programma d’iniziativa comunitaria INTERREG IIIB CADSES 2000-2006.

²³³ Il Contratto di Fiume Olona-Bozzente-Lura è il primo accordo sottoscritto in Regione Lombardia il 22 luglio 2004, nella forma di Accordo Quadro di Sviluppo Territoriale; in www.contrattidifiume.it/it/azioni/olona_bozzente/

necessità di una particolare attenzione alla distribuzione delle competenze all'interno dei processi di governance, con l'obiettivo di superare un approccio esclusivamente tecnicistico e riconoscere maggiore rilevanza alla partecipazione e all'allargamento delle responsabilità – pubblica e privata - sul territorio.²³⁴

Alla luce di quanto sopra descritto, si può quindi affermare che, nonostante le criticità riguardanti la concreta fattibilità, la pratica che si è sviluppata attorno ai Contratti di Fiume ha rappresentato una risposta concreta per il superamento delle difficoltà riguardanti la gestione dei servizi degli enti pubblici locali e al *deficit* di democraticità dei processi decisionali e di partecipazione dei privati.²³⁵

A questa fase di attuazione dei Contratti di Fiume, inizialmente limitata ad alcune regioni del nord Italia, ne ha fatto seguito una

²³⁴ Delegazione Italiana in Convenzione Alpi, I Contratti di Fiume in Italia (e oltreconfine), Novembre 2017, p. 11.

²³⁵ In tal senso si è espressa anche la politica europea nel Regolamento n. 1303/2013, recante disposizioni comuni sul Fondo Europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca. In particolare, l'art. 32 del Regolamento introduce una disciplina in materia di sviluppo locale di tipo partecipativo, con una forte motivazione al rilancio del partenariato pubblico privato in conformità anche della politica di coesione 2014-2010.

successiva caratterizzata dalla nascita del Tavolo Nazionale dei Contratti di fiume, che ha consentito a questo strumento di estendersi e radicarsi anche nel resto del territorio nazionale.

3.2 TAPPE EVOLUTIVE DEI CONTRATTI DI FIUME (DI COSTA E SIMILI)

3.2.1 Istituzione del Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume

In Italia, la promozione dei contratti di fiume ha avuto inizio a partire dal 2007 ad opera del Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume, come gruppo di lavoro del coordinamento Agende 21 Locali Italiane – costituito da Regioni ed enti locali – con l’obiettivo di creare una comunità in grado di scambiare informazioni, esperienze, e promuovere i Contratti di Fiume in Italia.²³⁶ Al Tavolo collaborano numerosi e differenti soggetti: regioni, province, gruppi di comuni, associazioni o singole comunità, che intendono avviare o hanno già avviato strategie

²³⁶ Coordinamento Agende 21 Locali Italiane costituito nel febbraio 2014 da Regioni ed enti locali che partecipano alla vita dell’Associazione per migliorare la gestione dell’ambiente e per fare dello Sviluppo Sostenibile, in www.a21italy.it

per la salvaguardia dei fiumi, laghi, zone costiere in modo partecipato.²³⁷

Tra gli obiettivi del Tavolo Nazionale rientrano: l'individuazione delle pratiche positive relative alla partecipazione dei cittadini, delle associazioni e dei movimenti nell'ambito della gestione dell'acqua a livello locale; lo studio e la raccolta di esperienze con il fine di promuovere accordi volontari, la governance e le politiche settoriali in materia ambientale e territoriale per la valorizzazione dei bacini fluviali; il contributo alla diffusione di interventi finalizzati al miglioramento della qualità ambientale e della sostenibilità delle risorse idriche.²³⁸

Ad oggi si sono tenuti undici incontri del Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume, l'ultimo dei quali lo scorso febbraio a Roma.

3.2.2 Approvazione della Carta Nazionale sui Contratti di Fiume

Nel 2010, il Gruppo di Lavoro del coordinamento Agende 21 Locali Italiane ha approvato la Carta Nazionale dei Contratti di Fiume, con la quale vengono definiti i principi, le fasi di

²³⁷ Delegazione Italiana in Convenzione Alpi, I Contratti di Fiume in Italia (e oltreconfine), Novembre 2017, p. 11.

²³⁸ *Carta Nazionale dei Contratti di Fiume*, Regione Lombardia, Regione Piemonte, Autorità del Bacino del Fiume Po', p. 3, in www.nuke.a21fiumi.eu

attuazione, le caratteristiche e gli obiettivi propri di un Contratto di Fiume. La Carta rappresenta quindi uno strumento di *soft law*, ossia un documento di indirizzo cui possono ispirarsi i Contratti di Fiume da adottarsi ai diversi livelli.²³⁹

Nel corso degli anni, si è assistito all'adesione alla Carta Nazionale dei Contratti di Fiume di numerose regioni, al fine della partecipazione dell'Ente al Tavolo Nazionale di Coordinamento dei Contratti di Fiume e di accesso ai finanziamenti previsti in materia da parte del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare. La Carta Nazionale ha, infatti, avuto il merito di fornire una prima definizione dei Contratti di Fiume, delle finalità e del procedimento di adozione degli stessi, ponendo attenzione sul carattere flessibile degli stessi, dovendo tali strumenti adattarsi ai diversi contesti amministrativi e

²³⁹ La riconduzione della Carta Nazionale dei Contratti di Fiume nell'ambito degli strumenti di *soft law* è il risultato di uno studio dibattuto. La Carta Nazionale dei Contratti di Fiume rappresenta infatti un atto non vincolante, adottato da un numero ristretto di soggetti in assenza di rappresentanti del Governo nazionale. Di conseguenza, la Carta non può essere compresa tra i regolamenti governativi, in quanto, benché i destinatari dell'atto sono indeterminabili a priori, essi non rispettano i requisiti dettati dall'art 17, legge 400/1998. La Carta non è altresì riconducibile alle Linee Guida che sono lo strumento delle Autorità Amministrative Indipendenti. Le Linee Guida rappresentano, infatti, un'espressione del potere di direttiva di tali Autorità, nel rispetto di determinate cautele e condizioni di legittimità, che presentano caratteristiche differenti rispetto alla Carta Nazionale.

geografici, per rispondere ai bisogni specifici della comunità locale per “restituire i corsi d’acqua al territorio e il territorio ai corsi d’acqua”.²⁴⁰

Quanto alla definizione, la Carta qualifica i Contratti di Fiume quali “strumenti volontari di programmazione strategica e negoziata che perseguono la tutela, la corretta gestione delle risorse idriche e la valorizzazione dei territori fluviali unitamente alla salvaguardia dal rischio idraulico, contribuendo allo sviluppo locale”. Essi “concorrono alla definizione e all’attuazione degli strumenti di pianificazione di distretto a scala di bacino e sotto-bacino idrografico e in particolare del Piano di gestione del rischio alluvioni,²⁴¹ e del Piano di gestione delle acque”.²⁴²

Al fine di questa ricerca, preme rilevare che ai fini della individuazione della disciplina applicabile ai Contratti di Costa, in assenza di una regolamentazione specifica degli stessi, la stessa

²⁴⁰ *Carta Nazionale dei Contratti di Fiume*, Regione Lombardia, Regione Piemonte, Autorità del Bacino del Fiume Po', p. 1, in www.nuke.a21fiumi.eu

²⁴¹ Art. 7, Decreto legislativo 23 febbraio 2010, n.49, “Attuazione della direttiva 2007/60 relativa alla valutazione ed alla gestione del rischio da alluvioni”.

²⁴² Art.117, Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, “ Norme in materia ambientale”, Parte III, “Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche”

Carta Nazionale dei CdF precisa che rientrano nella definizione dei CdF anche i contratti di lago, di costa, di acque di transizione, di foce e di falda, qualora gli strumenti sopra descritti vengano utilizzati ponendo l'attenzione a categorie di corpo idrico diverse dal fiume.²⁴³

Al fine del raggiungimento degli obiettivi suddetti, il Gruppo di Lavoro 1, "Riconoscimento dei CdF a scala regionale e nazionale, definizione dei criteri di qualità" del Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume,²⁴⁴ ha individuato i requisiti di base di questo modello di programmazione negoziata con l'obiettivo di permettere l'instaurarsi di processi partecipativi dal basso, che garantiscano un collegamento con il contesto territoriale, sociale e amministrativo di riferimento, al fine di raggiungere risultati misurabili e monitorabili nel lungo periodo.

²⁴³ *Carta Nazionale dei Contratti di Fiume*, Regione Lombardia, Regione Piemonte, Autorità del Bacino del Fiume Po', p. 3, in www.nuke.a21fiumi.eu

²⁴⁴ Tale gruppo di lavoro è coordinato dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM) in collaborazione con ISPRA ed è costituito da rappresentanti di regioni, associazioni ambientaliste, associazioni di categoria e soggetti privati che operano nel settore della riqualificazione fluviale e della tutela ambientale.

Tali requisiti sono di due tipologie e si distinguono in: requisiti di finalità e coerenza; e requisiti di impostazione.²⁴⁵ I primi sono finalizzati a garantire l'allineamento dei contratti di fiume con le normative ambientali in vigore, ed in particolar modo con la Direttiva sulle Acque ed gli strumenti di pianificazione e programmazione già esistenti e applicabili al territorio.²⁴⁶ I secondi riguardano, invece, le fasi ritenute essenziali per la formazione e l'articolazione dei CdF.

In particolare:

a) Requisiti di finalità e coerenza:

- I contratti di fiume contribuiscono al perseguimento degli obiettivi delle normative in materia ambientale, con particolare riferimento alla direttiva 2000/60/CE (direttiva quadro sulle acque)²⁴⁷, che prevede il raggiungimento del "buono stato" di qualità dei corpi idrici, alle relative direttive figlie, unitamente

²⁴⁵ Definizioni e requisiti qualitativi di base dei Contratti di Fiume, Tavolo Nazionale Contratti di Fiume, Gruppo di Lavoro 1: Riconoscimento dei CdF a scala nazionale e regionale e definizione di criteri di qualità, 12 marzo 2015, p. 4.

²⁴⁶ In particolare, i Contratti di Fiume contribuiscono al perseguimento degli obiettivi propri delle normative ambientali in materia, con riferimento al raggiungimento del "buono stato" di qualità dei corpi idrici previsto dalle Direttive UE in materia.

²⁴⁷ Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque.

alla direttiva 2007/60/CE (direttiva alluvioni)²⁴⁸, e alle direttive 42/93/CEE7 (direttiva Habitat)²⁴⁹ e 2008/56/CE (direttiva quadro sulla strategia marina)²⁵⁰, in quanto utile strumento per la prevenzione e riduzione dell'inquinamento, l'utilizzo sostenibile dell'acqua, la protezione dell'ambiente e degli ecosistemi acquatici; la mitigazione degli effetti delle inondazioni e della siccità nonché per il coordinamento e la coerenza delle azioni e degli interventi previsti per l'attuazione delle suddette direttive.²⁵¹

- I contratti di fiume sono coerenti con le previsioni di piani e programmi già esistenti nel bacino idrografico di riferimento/sub-bacino e per il territorio oggetto del CdF e, qualora necessario, possono contribuire ad integrare e

²⁴⁸ Direttiva 2007/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativa alla valutazione ed alla gestione dei rischi da alluvioni.

²⁴⁹ Direttiva 42/93/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatica.

²⁵⁰ Direttiva 2008/56/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 2008, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino.

²⁵¹ Definizioni e requisiti qualitativi di base dei Contratti di Fiume, Tavolo Nazionale Contratti di Fiume, Gruppo di Lavoro 1: Riconoscimento dei CdF a scala nazionale e regionale e definizione di criteri di qualità, 12 marzo 2015, p. 4.

riorientare la pianificazione locale e a migliorare i contenuti degli strumenti di pianificazione sovraordinata, in conformità con gli obiettivi delle normative ambientali di cui al punto precedente.

b) Requisiti di impostazione

E' bene precisare che, in base alle direttive contenute nella Carta Nazionale dei Contratti di Fiume, le fasi che compongono il procedimento di formazione dei Contratti non rispondono ad un unico modello e cercano di armonizzare le fasi di formazione dell'accordo con i procedimenti di tipo pubblicistico. In riferimento alla fase dell'iniziativa, per esempio, in caso di proposizione privata, al fine della partecipazione degli organi pubblici si rendono necessarie due sottofasi: la prima estrinseca al Contratto, che prevede l'autorizzazione da parte dell'organo competente, e la seconda nella quale il Contratto si perfeziona con l'incontro delle volontà dei soggetti coinvolti.²⁵²

L'iter si apre con la condivisione di un Documento d'intenti contenente le motivazioni e gli obiettivi generali, stabiliti anche

²⁵² *Definizioni e requisiti qualitativi di base dei Contratti di Fiume*, Tavolo Nazionale Contratti di Fiume, Gruppo di Lavoro 1: Riconoscimento dei CdF a scala nazionale e regionale e definizione di criteri di qualità, 12 marzo 2015, p. 4.

per il perseguimento degli obblighi cui all'articolo 4 della direttiva 2000/60/CE e delle direttive figlie, le criticità specifiche oggetto del CdF e la metodologia di lavoro, condivisa tra gli attori che prendono parte al processo.²⁵³ La sottoscrizione di tale documento da parte dei soggetti interessati dà avvio all'attivazione del CdF. Si tratta di un documento iniziale che deve tuttavia già coinvolgere tutti gli attori che prendono parte al processo per avviare correttamente il procedimento di formazione dei Contratti di Fiume. Segue quindi la messa a punto di una appropriata Analisi conoscitiva preliminare integrata sugli aspetti ambientali, sociali ed economici del territorio oggetto del CdF, come ad es.: la produzione di una monografia d'area o Dossier di caratterizzazione ambientale (inclusa un'analisi qualitativa delle principali funzioni ecologiche), territoriale e socio-economico (messa a sistema delle conoscenze), la raccolta dei Piani e Programmi

²⁵³ *Definizioni e requisiti qualitativi di base dei Contratti di Fiume*, Tavolo Nazionale Contratti di Fiume, Gruppo di Lavoro 1: Riconoscimento dei CdF a scala nazionale e regionale e definizione di criteri di qualità, 12 marzo 2015, p. 4.

(quadro programmatico), l'analisi preliminare sui portatori di interesse e le reti esistenti tra gli stessi.²⁵⁴ Tra le finalità dell'analisi vi è la definizione e valorizzazione di obiettivi operativi, coerenti con gli obiettivi della pianificazione esistente, sui quali i sottoscrittori devono impegnarsi. Segue quindi l'elaborazione di un Documento strategico che definisce lo scenario, riferito ad un orizzonte temporale di medio-lungo termine, che integri gli obiettivi della pianificazione di distretto e più in generale di area vasta, con le politiche di sviluppo locale del territorio.²⁵⁵ Viene quindi redatto un Programma d'Azione (PA) con un orizzonte temporale ben definito e limitato (indicativamente di tre anni), alla scadenza del quale, sulla base delle risultanze del monitoraggio, sarà eventualmente possibile aggiornare il contratto o approvare un nuovo PA. Il PA deve indicare oltre agli obiettivi per ogni azione anche gli attori interessati, i rispettivi obblighi e impegni, i tempi e le modalità

²⁵⁴ *Definizioni e requisiti qualitativi di base dei Contratti di Fiume*, Tavolo Nazionale Contratti di Fiume, Gruppo di Lavoro 1: Riconoscimento dei CdF a scala nazionale e regionale e definizione di criteri di qualità, 12 marzo 2015, p. 6.

²⁵⁵ *Definizioni e requisiti qualitativi di base dei Contratti di Fiume*, Tavolo Nazionale Contratti di Fiume, Gruppo di Lavoro 1: Riconoscimento dei CdF a scala nazionale e regionale e definizione di criteri di qualità, 12 marzo 2015, p. 4.

attuative, le risorse umane ed economiche necessarie, nonché la relativa copertura finanziaria.²⁵⁶

Il PA contiene una descrizione sintetica del contributo delle singole azioni al perseguimento delle finalità di cui alle direttive 2000/60/CE (direttiva quadro sulle acque), 2007/60/CE (direttiva alluvioni) e 42/93/CEE (direttiva Habitat) e delle altre direttive pertinenti. L'obiettivo è quello di chiudere tale percorso attraverso la definizione di una strategia d'azione, della ripartizione dei rischi e delle risorse umane e finanziarie a disposizione.²⁵⁷

Il procedimento di formazione dei Contratti prevede la messa in atto di processi partecipativi aperti e inclusivi che consentano la condivisione d'intenti, impegni e responsabilità tra i soggetti aderenti al CdF.²⁵⁸

²⁵⁶ *Definizioni e requisiti qualitativi di base dei Contratti di Fiume*, Tavolo Nazionale Contratti di Fiume, Gruppo di Lavoro 1: Riconoscimento dei CdF a scala nazionale e regionale e definizione di criteri di qualità, 12 marzo 2015, p. 6.

²⁵⁷ *Definizioni e requisiti qualitativi di base dei Contratti di Fiume*, Tavolo Nazionale Contratti di Fiume, Gruppo di Lavoro 1: Riconoscimento dei CdF a scala nazionale e regionale e definizione di criteri di qualità, 12 marzo 2015, p. 6.

²⁵⁸ Tali processi partecipativi dovranno essere programmati per promuovere l'adozione di decisioni attraverso deliberazioni – da intendersi come l'insieme delle interazioni intersoggettive antecedenti la decisione finale - all'interno di un dialogo equo tra gli attori coinvolti, favorendo un confronto "allargato" e l'assunzione di decisioni orientate al bene collettivo.

Al termine di questa fase preparatoria si giunge alla sottoscrizione di un Atto di impegno formale, il Contratto di Fiume, che contrattualizzi le decisioni condivise nel processo partecipativo e definisca gli impegni specifici dei contraenti.²⁵⁹

I dati e le informazioni sui Contratti di Fiume devono essere resi accessibili al pubblico, come richiesto dalle direttive 4/2003/CE sull'accesso del pubblico all'informazione e 35/2003/CE sulla partecipazione del pubblico ai processi decisionali su piani e programmi ambientali, attraverso una pluralità di strumenti divulgativi, utilizzando al meglio il canale Web.²⁶⁰

Alla luce delle esperienze applicative, si deve rilevare che sono sorte numerose incertezze dovute alle difficoltà nel definire la natura e il carattere più o meno vincolante delle direttive del Tavolo Nazionale: poiché la Carta stessa stabilisce espressamente la possibilità di adottare modelli differenti da quelli individuati, se ne desume il carattere derogabile delle

²⁵⁹ *Definizioni e requisiti qualitativi di base dei Contratti di Fiume*, Tavolo Nazionale Contratti di Fiume, Gruppo di Lavoro 1: Riconoscimento dei CdF a scala nazionale e regionale e definizione di criteri di qualità, 12 marzo 2015, p. 6.

²⁶⁰ *Definizioni e requisiti qualitativi di base dei Contratti di Fiume*, Tavolo Nazionale Contratti di Fiume, Gruppo di Lavoro 1: Riconoscimento dei CdF a scala nazionale e regionale e definizione di criteri di qualità, 12 marzo 2015, p. 7.

disposizioni in esse contenute. Tale clausola di riserva ha avuto come conseguenza la diffusione di esperienze profondamente differenti sul territorio nazionale.²⁶¹

3.2.3 Inserimento dei Contratti di Fiume (di Costa e simili) nel Testo Unico dell'Ambiente

Il passaggio fondamentale per la legittimazione dei Contratti di Fiume (di Costa e simili) è rappresentato dall'inserimento dell'articolo 68-bis nel Testo Unico Ambientale, con il quale si è inteso rafforzare ed incentivare esplicitamente la diffusione di una pratica innovativa nella gestione dei bacini fluviali, promuovendo strumenti di pianificazione dal basso, che mirino a garantire, attraverso un approccio partecipativo e innovativo, la tutela e la corretta gestione delle risorse idriche, la valorizzazione dei territori fluviali, e la salvaguardia delle aree a rischio idraulico.²⁶² La disposizione normativa è stata accolta con favore dai componenti del Tavolo nazionale dei Contratti di Fiume, i quali hanno messo in evidenza che l'art. 68 bis costituisce un

²⁶¹ A. Portera, I Contratti di Fiume, in *Federalismi.it*, Rivista di Diritto Pubblico Italiano, Comparato, Europeo, n. 18, 27 settembre 2017, p. 10.

²⁶² A. Portera, I Contratti di Fiume, in *Federalismi.it*, Rivista di Diritto Pubblico Italiano, Comparato, Europeo, n. 18, 27 settembre 2017, p. 17.

importante progresso per l'ordinamento sia con riferimento alla maggiore tutela che viene riconosciuta in relazione ai bacini idrografici, sia in relazione al crescente ricorso a strumenti di partecipazione dal basso anche in materia ambientale. Per l'analisi del dato normativo si rinvia al paragrafo successivo.

3.2.4 Inserimento dei Contratti di Fiume della Strategia di Adattamento ai Cambiamenti Climatici

I Contratti di Fiume sono stati altresì inseriti nella Strategia Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici (SNAC), redatta dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare con il coordinamento scientifico del Centro Euro-Mediterraneo sui cambiamenti climatici, approvata dalla Conferenza Stato Regioni e dalla Conferenza Unificata il 30 ottobre 2014 e adottata con Decreto Direttoriale 16 giugno 2015, n.86. In particolare, il documento contiene misure e politiche di adattamento da attuare mediante Piani di Azione Settoriali.²⁶³ Il documento è in linea con la Strategia Europea di Adattamento al Cambiamento Climatico (SEACC), adottata dalla Commissione

²⁶³ Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Strategia Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici, adottata con Decreto Direttoriale 16 giugno 2015, n. 86.

Europea nel 2013, la quale incoraggia gli Stati ad adottare strategie nazionali di adattamento ai cambiamenti climatici che identifichino priorità e indirizzino gli investimenti fornendo indicazioni per la loro predisposizione e attuazione.²⁶⁴ In particolare la SNACC riporta lo stato delle conoscenze scientifiche degli impatti e vulnerabilità settoriali e un'analisi delle proposte di azione da intraprendere in via prioritaria per la sicurezza del territorio.²⁶⁵ Il documento da una visione strategica nazionale su come confrontarsi con gli impatti dei cambiamenti climatici e costituisce un quadro di riferimento per l'adattamento per le Regioni e gli Enti locali, definendo le azioni e le priorità finalizzate a ridurre l'impatto dei cambiamenti climatici sull'ambiente.²⁶⁶ A tal proposito, il documento promuove la diffusione di forme partecipative per la gestione delle risorse

²⁶⁴ Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Strategia Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici, adottata con Decreto Direttoriale 16 giugno 2015, n.86.

²⁶⁵ Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Strategia Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici, adottata con Decreto Direttoriale 16 giugno 2015, n.86.

²⁶⁶ Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Strategia Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici, adottata con Decreto Direttoriale 16 giugno 2015, n.86.

idriche, includendo anche i “Contratti di Fiume”, “Contratti di Lago” e “Contratti di falda”.²⁶⁷

3.2.5 Istituzione dell’Osservatorio Nazionale sui Contratti di Fiume

A livello nazionale, merita attenzione la recente istituzione dell’Osservatorio Nazionale sui Contratti di Fiume presso il Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare. La VIII Commissione della Camera dei Deputati ha, infatti, impegnato il Governo ad intraprendere una serie di iniziative volte a favorire l’applicazione dei Contratti di Fiume in Italia ed in particolare a prevedere l’istituzione di una struttura nazionale di coordinamento “(...) attraverso la creazione di un Osservatorio nazionale dei Contratti di Fiume che operi in stretta relazione alle regioni e alle autorità di distretto”.²⁶⁸

²⁶⁷ Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Strategia Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici, adottata con Decreto Direttoriale 16 giugno 2015, n.86, p. 113.

²⁶⁸ Atto Camera, Risoluzione in commissione 7-01362 presentato da Braga, Mariani, Realacci, Bratti, Zardini, Carrescia, De Menech, Cominelli, Rubinato, Terrosi, il 10 ottobre 2017, seduta n. 867,: “ La VIII Commissione, premesso che (...) i contratti di fiume si stanno dimostrando uno strumento particolarmente efficace, in grado di indirizzare i diversi portatori d’interesse verso forme di collaborazione che superino l’approccio settoriale alle problematiche e agli ostacoli che spesso si incontrano nei territori per mancanza di dialogo con le comunità; essi favoriscono la partecipazione, la

L'Osservatorio Nazionale dei Contratti di Fiume, ufficialmente istituito con Decreto del Ministero del Territorio e del Mare dell'8 marzo 2018, è costituito dalle Regioni, dalle Autorità di bacino distrettuale, ISPRA ed esperti in materia di contratti di Fiume, e svolge le funzioni di coordinamento e controllo per l'armonizzazione dei Contratti di Fiume, di costa, di lago, di falda.²⁶⁹ Attraverso la collaborazione con le amministrazioni regionali e delle Autorità di bacino distrettuale e con il potenziale coinvolgimento di altri soggetti competenti, l'Osservatorio effettua un'attività di monitoraggio dei Contratti attraverso il supporto di una Banca dati che funge da strumento operativo per la raccolta, l'archiviazione e l'elaborazione dei dati.²⁷⁰

condivisione delle informazioni e l'assunzione di responsabilità da parte dei soggetti coinvolti, aumentando l'efficienza dei processi decisionali e migliorando la qualità progettuale degli interventi e il grado di accettabilità sociale degli stessi nel territorio, impegna il Governo ad assumere iniziative per istituire una struttura nazionale di coordinamento per l'attuazione dei contratti di fiume, attraverso la creazione di un Osservatorio nazionale dei contratti di fiume che operi in stretta relazione alle regioni e alle autorità di distretto, con l'obiettivo primario di indirizzo, monitoraggio, supporto informativo e di formazione ai vari livelli, regionali e locali".

²⁶⁹ Decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, 8 marzo 2018, in www.minambiente.it

²⁷⁰ G. Scanu, *Le attività dell'Osservatorio Nazionale dei Contratti di Fiume, Incontro dell'Osservatorio Nazionale dei Contratti di Fiume del Ministero dell'Ambiente* Centro Congressi Fontana di Trevi Roma, 9 aprile 2019.

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

L'Osservatorio è costituito da: un Comitato di indirizzo, formato da funzionari del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, esperti di comprovata esperienza in materia di Contratti di Fiume maturata nelle amministrazioni regionali e nelle autorità di bacino distrettuali, nonché da rappresentanti dell'ISPRA e del Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume e dei Comuni. Svolge funzioni di indirizzo delle attività dell'Osservatorio e definisce le Strategie operative (art. 2); la Consulta delle Istituzioni, organo consultivo il cui compito è quello di istituire un rapporto diretto con i responsabili regionali preposti ai Contratti di Fiume e a condividere con le Amministrazioni regionali e le Autorità di bacino distrettuali le attività da implementare nell'ambito dell'Osservatorio" (art. 4); il Gruppo di Lavoro Tecnico-Scientifico e Operativo, svolge funzioni di segreteria e supporta il Comitato di indirizzo nella gestione della Banca Dati e negli aspetti tecnico scientifici delle iniziative dell'Osservatorio.²⁷¹

²⁷¹ Decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, 8 marzo 2018, *cit.*.

3.2.6 Inserimento dei Contratti di Fiume (di Costa e simili) nella Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile

Tra le iniziative a livello nazionale che rilevano ai fini della promozione e diffusione dei Contratti di Fiume rileva altresì la Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile, presentata al Consiglio dei Ministri il 2 ottobre 2017, e approvata dal CIPE il 22 dicembre 2017. La Strategia costituisce lo strumento di coordinamento di attuazione dell'Agenda 2030 in Italia, e individua la gestione sostenibile della risorsa idrica nonché la creazione di comunità e territori resilienti come obiettivi strategici delle politiche nazionali per la prevenzione dei rischi naturali e antropici, prevedendo espressamente gli strumenti di custodia, tra cui i Contratti di Fiume, quali ambiti prioritari di azione per lo sviluppo del potenziale e la tutela di territori, paesaggi e patrimonio culturale.²⁷²

3.2.7 Riconoscimento dei Contratti di Fiume a livello internazionale come misure per un'azione climatica globale

²⁷² Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile, affidata al Ministero dell'Ambiente dalla Legge n. 221 del 28 dicembre 2015, presentata al Consiglio dei Ministri il 2 ottobre 2017 e approvata dal CIPE il 22 dicembre 2017, in <https://www.minambiente.it/pagina/la-strategia-nazionale-lo-sviluppo-sostenibile>.

Negli ultimi anni, i Contratti di Fiume stanno guadagnando una considerevole visibilità internazionale quale strumento finalizzato all'adattamento ai cambiamenti climatici. A prova di ciò, le Conferenze delle Parti della Convenzione Quadro sui Cambiamenti Climatici delle Nazioni Unite a Parigi (CoP XXI UNFCCC) e a Marrakech (CoP XXII UNFCCC) sono state occasioni per analizzare numerosi esempi di attuazione di contratti di fiume realizzati a diversi livelli e in differenti regioni del mondo. In particolare, le sedi della COP21 di Parigi e della ²⁷³COP22 di Marrakech hanno consentito di dare visibilità globale a questo nuovo strumento come misura di attuazione per l'adattamento ai cambiamenti climatici, valorizzando le esperienze disponibili.²⁷⁴ Si è quindi convenuto che tutti i livelli amministrativi devono far convergere le proprie strategie in azioni partecipate: ciò richiede una governance multilivello che dia voce al territorio, agli attori locali, agli stakeholders e a tutti i

²⁷³ UN FCCC COP 21, *Partnering with non-state actors for climate change adaptation: which potential in different world regions?*, Parigi, 2 dicembre 2015.

²⁷⁴ Delegazione Italiana in Convenzione Alpi, I CONTRATTI DI FIUME IN ITALIA (E OLTRECONFINE), Il X Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume e il Contributo del Ministero dell'Ambiente alla diffusione e all'internazionalizzazione dei Contratti di Fiume, Novembre 2017, pag. 41.

settori coinvolti per renderli partecipi della gestione del suo territorio e coniugando le attività dei diversi livelli amministrativi e degli altri stakeholder coinvolti attraverso regolari processi decisionali strutturati.²⁷⁵

3.2.8. Prima Conferenza dell'Osservatorio Nazionale dei Contratti di Fiume

Un altro passaggio importante nell'evoluzione dello strumento in analisi, è rappresentato dalla prima Conferenza dell'Osservatorio Nazionale nei Contratti di Fiume, svoltosi a Roma il 5 Febbraio 2018, durante la quale le varie istituzioni nazionali, i rappresentanti locali ed esperti a vario titolo impegnati nella promozione dei CdF hanno condiviso le numerose esperienze sul territorio nazionale.²⁷⁶ I partecipanti alla Conferenza hanno sottolineato l'impegno a utilizzare il Contratto di Fiume come uno strumento per semplificare le politiche di gestione del territorio, attraverso la messa in atto di strategie condivise e senza

²⁷⁵ Delegazione Italiana in Convenzione Alpi, I CONTRATTI DI FIUME IN ITALIA (E OLTRECONFINE), Il X Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume e il Contributo del Ministero dell'Ambiente alla diffusione e all'internazionalizzazione dei Contratti di Fiume, Novembre 2017, pag. 41.

²⁷⁶ M. Bastiani, L'esperienza del Tavolo Nazionale dei Contratti di fiume e la collaborazione con l'Osservatorio, Relazione Introduttiva, Roma, 5 Febbraio 2018

l'introduzione di ulteriori ed aggravanti livelli di pianificazione.²⁷⁷

L'obiettivo è quello di promuovere il coinvolgimento dei soggetti privati attraverso una cooperazione attiva durante la realizzazione degli interventi anche attraverso la conclusione di patti di collaborazione per la gestione in forma congiunta del territorio.²⁷⁸ In tale occasione, il coordinatore del Tavolo Nazionale dei CdF, il dott. Massimo Bastiani, ha ribadito che non può più considerarsi efficace una politica che non preveda una buona governance ed una partecipazione diffusa e che l'azione isolata da parte del governo centrale nell'affrontare tematiche così tanto complesse, in un quadro per lo più aggravato dai cambiamenti climatici, non solo non è più perseguibile ma è addirittura anacronistica.²⁷⁹

“I CdF” afferma il dott. Bastiani “rappresentano una spinta dal basso pacifica e democratica, una riassunzione di responsabilità

²⁷⁷ UN FCCC COP 21, *Partnering with non-state actors for climate change adaptation: which potential in different world regions?*, Parigi, 2 dicembre 2015.

²⁷⁸ Delegazione Italiana in Convenzione Alpi, I contratti di fiume in Italia (e oltreconfine), Il X Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume e il Contributo del Ministero dell'Ambiente alla diffusione e all'internazionalizzazione dei Contratti di Fiume, Novembre 2017, pag. 41.

²⁷⁹ M. Bastiani, *L'esperienza del Tavolo Nazionale dei Contratti di fiume e la collaborazione con l'Osservatorio*, Relazione Introduttiva, Roma, *cit.*.

collettiva, una forma ormai matura di democrazia partecipativa".²⁸⁰

3.3 I CONTRATTI DI FIUME (DI COSTA E SIMILI)

Tale parte sarà dedicata allo studio dello strumento dei Contratti di Fiume (di Costa e simili) sulla base del dato normativo, con particolare riferimento all'analisi del contesto giuridico in cui si inseriscono a livello internazionale e dell'Unione Europea, alla natura giuridica, alle funzioni e ai principi ispiratori del Contratto, alla struttura gestionale e al procedimento di formazione.

3.3.1 Inquadramento dei Contratti di Fiume (di Costa e simili) nel contesto normativo internazionale ed europeo

Già nel 2000, il World Water Forum definiva i Contratti di fiume come forme di accordo che permettono di "adottare un sistema di regole in cui i criteri di utilità pubblica, rendimento economico, valore sociale, sostenibilità ambientale intervengono in modo paritario nella ricerca di soluzioni efficaci per la riqualificazione di

²⁸⁰ M. Bastiani, *L'esperienza del Tavolo Nazionale dei Contratti di fiume e la collaborazione con l'Osservatorio*, Relazione Introduttiva, Roma, *cit.*.

un bacino fluviale".²⁸¹ Fin da allora risultava quindi acquisita la consapevolezza che il raggiungimento di un simile obiettivo richiedeva un cambiamento ed uno sforzo non solo istituzionale, ma soprattutto culturale, affinché le acque, o più in generale i fiumi, gli ambienti acquatici e i territori dei bacini, potessero essere percepiti e governati come "paesaggi di vita".²⁸²

Anche il Documento conclusivo del Water Action Day, tenutosi a Bonn il 10 novembre 2017 nel corso della Conferenza delle Parti (COP) della Convenzione Quadro delle Nazioni Unite per la Lotta ai Cambiamenti Climatici (UNFCCC), tra le priorità di medio termine per "sviluppare la capacità di affrontare l'adattamento e la mitigazione del clima attraverso le iniziative sul bacino idrico", prevede di creare una nuova rete di membri di comitati e commissioni di bacino riconosciuta come Acquamadre-Net "al fine di rafforzare la cooperazione intersettoriale e lo scambio tra le parti interessate che rappresentano le autorità locali, i settori economici e la società civile coinvolti nella gestione dei

²⁸¹ F. R. Rijsberman, Summary Report of the 2nd World Water Forum: From vision to action, in: Water Policy 2, 2000.

²⁸² Jonch-Clausen and Fugl, Integrated Water Resource Management, 2001.

bacini”.²⁸³ In occasione del predetto Summit, diverse imprese e associazioni italiane nell’Alleanza delle imprese italiane per l’acqua e il cambiamento climatico, hanno indicato i Contratti di Fiume come strumenti innovativi di governance locale su base partecipativa, che favoriscono l’approccio intersettoriale e indirizzano i diversi portatori d’interesse verso forme di collaborazione e cooperazione, nella realizzazione delle azioni necessarie per la risoluzione delle problematiche dei territori d’acqua, e si impegnano a sviluppare competenze interne adeguate e a collaborare attivamente in processi partecipativi, come i Contratti di Fiume, che si instaureranno nei bacini idrografici, ed in particolare nel caso dell’uso multiplo dei corpi idrici.²⁸⁴

A livello europeo, il riferimento base è rappresentato dalla Direttiva Quadro sulle Acque (2000/60/CE) che definisce un quadro per l’azione comunitaria in materia di gestione delle

²⁸³ Delegazione Italiana in Convenzione Alpi, I contratti di fiume in Italia (e oltreconfine), Il X Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume e il Contributo del Ministero dell’Ambiente alla diffusione e all’internazionalizzazione dei Contratti di Fiume, Novembre 2017, pag. 41.

²⁸⁴ Vedi anche il *side event* organizzato in seno alla COP 22 dal Ministero dell’Ambiente Italiano, promosso da Regione Abruzzo e organizzato con il supporto scientifico di EURAC Research, *Voluntary tools for local adaptation: the potential of PPP such as river contracts*, November 2016.

risorse idriche. In particolare, la Direttiva individua il “bacino idrografico” come unità di riferimento per il governo ed il risanamento delle acque superficiali e sotterranee e esplicita l’importanza di una stretta collaborazione e di un’azione coerente a livello locale, della Comunità e degli Stati membri, oltre che dell’informazione, della consultazione e della partecipazione dell’opinione pubblica, utenti compresi, affinché la Direttiva produca i risultati desiderati.²⁸⁵ I Contratti di fiume fanno, infatti, propri i principi comunitari di partecipazione democratica alle decisioni, che costituiscono l’asse portante del Trattato di Lisbona: quali processi partecipati territoriali colgono appieno quella “dimensione regionale e locale” a cui l’Unione Europea intende dare crescente preminenza.²⁸⁶

A livello europeo, rilevano altresì: la Direttiva Alluvioni (2007/60/CE) che introduce per gli Stati Membri l’obbligo di predisporre piani di gestione dei bacini idrografici per tutti i

²⁸⁵ *Carta Nazionale dei Contratti di Fiume*, Regione Lombardia, Regione Piemonte, Autorità del Bacino del Fiume Po', p. 3, in www.nuke.a21fiumi.eu

²⁸⁶ Delegazione Italiana in Convenzione Alpi, I contratti di fiume in Italia (e oltreconfine), Il X Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume e il Contributo del Ministero dell’Ambiente alla diffusione e all’internazionalizzazione dei Contratti di Fiume, Novembre 2017, pag. 41.

distretti idrografici al fine di realizzare un buono stato ecologico e chimico delle acque e contribuire a mitigare gli effetti delle alluvioni; la Direttiva Habitat (92/43/CE) sulla "Conservazione degli habitat naturali e semi-naturali e della flora e della fauna selvatiche", che costituisce (insieme alla Direttiva Uccelli) il cuore della politica comunitaria in materia di conservazione della biodiversità nonché la base legale su cui si fonda la Rete Natura 2000. Scopo della Direttiva Habitat è "salvaguardare la biodiversità mediante la conservazione degli habitat naturali, nonché della flora e della fauna selvatiche nel territorio europeo degli Stati membri al quale si applica il trattato" (art 2); la Direttiva quadro sulla Strategia Marina (2008/60/CE) per la protezione e la conservazione dell'ambiente marino volta a promuovere l'uso sostenibile dei mari e la conservazione degli ecosistemi marini; Il Regolamento CE del Parlamento e del Consiglio n. 1367/2006, del 6 settembre 2006, sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale; La Carta di Aalborg, Carta delle

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

Città Europee per uno sviluppo durevole e sostenibile, sottoscritta nella città danese di Aalborg il 27 maggio 1994; La Strategia europea per la biodiversità, che definisce il quadro per l'azione dell'Unione Europea al fine di conseguire l'obiettivo chiave per il 2020 in materia di biodiversità, adottata dalla Commissione Europea nel maggio 2011.

3.3.2 Analisi del dato normativo: Art. 68 bis

L'art. 68-bis del Decreto Legislativo n. 152/2006, introdotto dalla Legge 28 dicembre 2015, n. 221, stabilisce che: "I Contratti concorrono alla definizione e all'attuazione degli strumenti di pianificazione di distretto a livello di bacino e sottobacino idrografico, quali strumenti volontari di programmazione strategica e negoziata che perseguono la tutela, la corretta gestione delle risorse idriche e la valorizzazione dei territori fluviali, unitamente alla salvaguardia dal rischio idraulico, contribuendo allo sviluppo locale di tali aree."

L'inserimento della regolamentazione sui Contratti di Fiume, attraverso l'introduzione di un nuovo articolo, nella parte III del D.lgs. 152/06, "Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche", risulta essere in linea con i principali ambiti nei quali i Contratti di Fiume vengono utilizzati. Essi rappresentano infatti un valido strumento per reagire a differenti diverse finalità quali: il diffondersi del dissesto idrogeologico e alla precarietà di un territorio sempre vulnerabile a causa dell'eccessiva antropizzazione e della carenza di manutenzione; la buona gestione e tutela dei corpi idrici; la protezione degli ecosistemi acquatici e degli habitat connessi all'acqua; per le azioni di adattamento ai cambiamenti climatici; nei casi in cui sia necessario definire azioni specifiche in modo partecipato e negoziato con le comunità locali, ma anche condiviso tra le diverse autorità istituzionali che, a vario titolo e scala, hanno competenze sull'area di bacino/corpo idrico in cui si opera.²⁸⁷

Procedendo all'analisi dei caratteri essenziali dello strumento in esame, va evidenziato, in primo luogo che l'art. 68-bis è stato inserito nel Capo II, "Strumenti", del Titolo II "Distretti Idrografici,

²⁸⁷ Delegazione Italiana in Convenzione Alpi, I contratti di fiume in Italia (e oltreconfine), Il X Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume e il Contributo del Ministero dell'Ambiente alla diffusione e all'internazionalizzazione dei Contratti di Fiume, Novembre 2017, pag. 14.

gli strumenti, gli interventi”, della sopra richiamata parte III del D.lgs. 152/06. Questo a conferma che i Contratti di Fiume sono da considerarsi, a tutti gli effetti, un ulteriore strumento di riferimento per il perseguimento degli obiettivi della normativa sulle acque, per la difesa del suolo e per la gestione dei bacini idrografici rispetto a quelli già stabiliti negli altri articoli dello stesso Titolo II (quali, il Piano di bacino distrettuale, i Piani stralcio per la tutela dal rischio idrogeologico e le misure di prevenzione).²⁸⁸

Altra importante caratteristica dei Contratti di Fiume che emerge dalla norma è che, a differenza di altri strumenti, i CdF non sono obbligatori e non costituiscono dei nuovi livelli di pianificazione ma coadiuvano alla definizione e all’attuazione degli strumenti di pianificazione già esistenti.²⁸⁹ Poiché i contratti di fiume concorrono all’attuazione degli strumenti di pianificazione di distretto, devono necessariamente essere coerenti con le finalità

²⁸⁸ Delegazione Italiana in Convenzione Alpi, I contratti di fiume in Italia (e oltreconfine), Il X Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume e il Contributo del Ministero dell’Ambiente alla diffusione e all’internazionalizzazione dei Contratti di Fiume, Novembre 2017, pag. 14.

²⁸⁹ *Definizioni e requisiti qualitativi di base dei Contratti di Fiume*, Tavolo Nazionale Contratti di Fiume, Gruppo di Lavoro 1: Riconoscimento dei CdF a scala nazionale e regionale e definizione di criteri di qualità, 12 marzo 2015, p. 4.

e gli obiettivi di tali piani distrettuali, in cui ricadono le aree interessate dal Contratto di Fiume.²⁹⁰ Si ritiene che per gli strumenti di pianificazione di distretto, richiamati all'articolo 68 bis, debbano intendersi principalmente i Piani di bacino distrettuale, detti anche Piani di Bacino, di cui all'articolo 65 del D.lgs. 152/0629, e il Piano di gestione del rischio alluvioni di cui all'articolo 7 del decreto legislativo 23 febbraio 2010, n. 49, "Attuazione della direttiva 2007/60/CE relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni". Tuttavia dalla lettura della norma, si può desumere che oltre a svolgere una funzione di supporto applicativo rispetto agli strumenti già in essere, i Contratti di Fiume possono anche riorientare e perfezionare la pianificazione distrettuale alla luce del quadro informativo di dettaglio, anche considerando particolari esigenze e priorità, emerso dai processi partecipativi e dall'integrazione delle diverse pianificazioni che insistono sull'area interessata dal CdF per

²⁹⁰ *Definizioni e requisiti qualitativi di base dei Contratti di Fiume*, Tavolo Nazionale Contratti di Fiume, Gruppo di Lavoro 1: Riconoscimento dei CdF a scala nazionale e regionale e definizione di criteri di qualità, 12 marzo 2015, p. 4.

l'utilizzo delle risorse ambientali (piani di bacino, piani territoriali, piani di gestione aree protette, piani urbanistici, etc.).²⁹¹

Per quanto riguarda l'ambito oggettivo di applicazione, la scala territoriale di azione dei CdF, come peraltro detto esplicitamente nella norma in esame, è il bacino o sottobacino idrografico. Si tratta pertanto di parte di un'area del distretto idrografico, quest'ultimo definito dalla lettera t), comma 1, dell'articolo 54 del D.lgs. 152/06. Conseguentemente, un Contratto di Fiume può interessare acque di diverse categorie, inclusi fiumi, laghi, acque di transizione e acque marino costiere, per la cui definizione si dovrà far riferimento al già richiamato comma 1, dell'articolo 54 del D.lgs. 152/06, che recepisce quanto dettato dall'articolo 2 della Direttiva 2000/60/CE.²⁹²

Proseguendo nell'analisi del 68 bis, va rilevato che l'articolo indica come finalità dei CdF “[...] la tutela, la corretta gestione delle risorse idriche e la valorizzazione dei territori fluviali,

²⁹¹ Delegazione Italiana in Convenzione Alpi, I contratti di fiume in Italia (e oltreconfine), Il X Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume e il Contributo del Ministero dell'Ambiente alla diffusione e all'internazionalizzazione dei Contratti di Fiume, Novembre 2017, pag. 14.

²⁹² Delegazione Italiana in Convenzione Alpi, I contratti di fiume in Italia (e oltreconfine), Il X Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume e il Contributo del Ministero dell'Ambiente alla diffusione e all'internazionalizzazione dei Contratti di Fiume, Novembre 2017, pag. 24.

unitamente alla salvaguardia dal rischio idraulico, contribuendo allo sviluppo locale [...]”. Si fa notare che, nel testo normativo, la dicitura “la salvaguardia dal rischio idraulico” è preceduta dal termine “unitamente” a significare che i Contratti di Fiume sono funzionali al perseguimento degli obiettivi sopradetti in modo collegato con altre azioni con differenti finalità, in virtù dell’approccio integrato del processo che li caratterizza.²⁹³ Secondo tale visione integrata quindi, si può affermare che i CdF sono funzionali, in senso ampio, alla buona gestione e al raggiungimento della buona qualità delle risorse ambientali nei territori idrografici. Ed è per questa ragione che nella norma in esame viene riconosciuto ai CdF il ruolo di contribuire allo sviluppo locale, da intendersi quale sviluppo sostenibile, in linea con le finalità dei CdF di cui si è detto sopra.

In terzo luogo, esso si configura come processo continuo di negoziazione tra le Pubbliche Amministrazioni e i soggetti privati coinvolti a diversi livelli territoriali e si sostanzia in accordi multisettoriali e multi-scalari caratterizzati dalla volontarietà e

²⁹³ Delegazione Italiana in Convenzione Alpi, I contratti di fiume in Italia (e oltreconfine), Il X Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume e il Contributo del Ministero dell’Ambiente alla diffusione e all’internazionalizzazione dei Contratti di Fiume, Novembre 2017, pag. 24.

dalla flessibilità tipiche di tali processi decisionali. Essendo a carattere volontario, non ha un termine temporale prefissato, ma resta in essere fino a che rimane viva la volontà di aderire all'accordo da parte degli attori.²⁹⁴

Poiché costituisce uno strumento di governance multilivello, al contratto si applicano i principi, le regole e le procedure partecipative al fine di garantire la più ampia partecipazione intra e inter-istituzionale (enti, autorità pubbliche e organizzazioni), ed extra-istituzionale (il largo pubblico).²⁹⁵ Da un esame della normativa europea vigente in materia e della disciplina dettata dal legislatore nazionale e quella contenute nelle Linee Guida elaborate a livello regionale, emerge che il processo partecipativo del Contratto di Fiume si conforma ai principi di informazione, consultazione, e coinvolgimento espressi dalla Direttiva quadro sulle acque (2000/60/CE) e dalla Direttiva 2007/60/CE, che individua nel bacino idrografico la corretta unità

²⁹⁴ Delegazione Italiana in Convenzione Alpi, I contratti di fiume in Italia (e oltreconfine), Il X Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume e il Contributo del Ministero dell'Ambiente alla diffusione e all'internazionalizzazione dei Contratti di Fiume, Novembre 2017, pag. 12.

²⁹⁵ Delegazione Italiana in Convenzione Alpi, I contratti di fiume in Italia (e oltreconfine), Il X Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume e il Contributo del Ministero dell'Ambiente alla diffusione e all'internazionalizzazione dei Contratti di Fiume, Novembre 2017, pag. 25.

di riferimento per il governo delle acque attraverso opportuni Piani di Gestione, e prevede la partecipazione attiva di tutte le parti interessate alla sua attuazione.²⁹⁶ Il processo partecipativo del contratto di fiume è in linea, altresì, con quanto previsto dalla Direttiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio Europeo del 28 gennaio 2003, che si prefigge di garantire il diritto di accesso all'informazione ambientale detenuta dalle pubbliche autorità o per conto di esse e stabilire i termini e le condizioni di base, e le modalità pratiche per il suo esercizio" e che "l'informazione ambientale sia sistematicamente e progressivamente messa a disposizione del pubblico e diffusa, in modo da ottenere la più ampia possibile sistematica disponibilità e diffusione al pubblico dell'informazione ambientale".²⁹⁷ Ugualmente rispettate appaiono essere le disposizioni contenute nella Direttiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio europeo del 26 maggio 2003, sulla partecipazione del

²⁹⁶ Linee guida regionali per l'attivazione dei contratti di fiume, Accordo di collaborazione tra l'Agenzia Regionale del Distretto Idrografico della Sardegna ed il Dipartimento di Architettura, Design e Urbanistica dell'Università degli Studi di Sassari, Giugno 2019, p. 28.

²⁹⁷ Linee guida regionali per l'attivazione dei contratti di fiume, Accordo di collaborazione tra l'Agenzia Regionale del Distretto Idrografico della Sardegna ed il Dipartimento di Architettura, Design e Urbanistica dell'Università degli Studi di Sassari, Giugno 2019, p. 28.

pubblico nella elaborazione dei piani e programmi in materia ambientale e modifica delle direttive del Consiglio 85/337/CEE e 96/61/CE relativamente alla partecipazione del pubblico all'accesso alla giustizia che si prefigge di contribuire "all'attuazione degli obblighi derivanti dalla Convenzione di Aarhus", in particolare "prevedendo la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale".²⁹⁸

Pertanto, in applicazione di tali principi, i CdF si configurano quali processi decisionali aperti e partecipati, che adottano i canoni della snellezza operativa e della massima semplicità formale. Ne discende che, attraverso tale strumento giuridico, potrà privilegiata la formazione delle decisioni attraverso il dialogo, la condivisione, la mediazione e la regolazione dei conflitti attraverso il bilanciamento dei diversi interessi coinvolti. A mio avviso tale peculiarità rappresenta un punto di forza del Contratto di Fiume e un aspetto innovativo nella governance del territorio in quanto crea le condizioni per una collaborazione e

²⁹⁸ Delegazione Italiana in Convenzione Alpi, I contratti di fiume in Italia (e oltreconfine), Il X Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume e il Contributo del Ministero dell'Ambiente alla diffusione e all'internazionalizzazione dei Contratti di Fiume, Novembre 2017, pag. 23.

partecipazione effettiva tra i soggetti partecipanti al tavolo decisionale, motivandoli ad adottare un atteggiamento propenso ad affrontare le difficoltà e divergenze che si incontreranno nel procedimento di formazione.

Non si tratta, di uno strumento “chiuso” e calato dall’alto, ma bensì uno strumento che viene dal basso, aperto al contributo di tutti i soggetti aderenti, per costruire un patrimonio di conoscenza comune del territorio oggetto dell’intervento, comprendere come gestirlo individuando azioni concrete, e garantendo uno spazio di discussione all’interno del quale emergano tutte le posizioni e siano assicurate le condizioni perché quelle decisioni condivise e concordate siano rispettate nel breve e lungo termine. A tal fine, nelle esperienze applicative analizzate, è risultato essere utile l’intervento di un facilitatore con il compito di favorire la discussione in modo adeguato e costruttivo, tentando di mediare eventuali posizioni conflittuali. Quanto alla vincolatività delle obbligazioni contenute nel Contratto di Fiume, si osserva che l’adozione dello strumento non è obbligatoria, ma una volta scelto come misura di lavoro, l’esito della contrattualizzazione deve stabilire degli impegni, il

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

rispetto dei quali verrà verificato nell'ambito del procedimento stesso.

Tutti gli aderenti collaborano attivamente alla formulazione e implementazione della decisione comune: gli impegni contrattuali sono regolati da obbligazioni, anch'esse oggetto del processo negoziale.

Inoltre, il Contratto potrebbe prevedere meccanismi premianti o sanzionatori per favorire il rispetto degli impegni assunti.

In conclusione, è possibile affermare che l'utilizzo o meno dello strumento giuridico dei Contratti di Fiume, essendo inquadrati dal legislatore come strumenti volontari, è rimesso a una valutazione delle autorità istituzionali territorialmente competenti, e ai soggetti privati con interessi rilevanti coinvolti dall'eventuale processo di formazione. Quindi, il carattere della volontarietà non esclude che, qualora applicati, essi sono soggetti al rispetto della disciplina vigente, nonché risultano vincolanti le finalità in esso riportate e l'aspetto negoziale.

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

3.3.2 I principi ispiratori

Secondo quanto previsto dalla Carta Nazionale dei Contratti di Fiume, tali strumenti si ispirano ai principi di sussidiarietà orizzontale e verticale, nonché al principio dello sviluppo locale e partecipato.

Il principio di sussidiarietà orizzontale - ovvero tra soggetti istituzionali di pari livello, ma che operano in differenti aree territoriali e/o in ambiti di competenza eterogenei - presuppone che su scala locale, si diffondano forme efficaci di collaborazione tra amministrazioni e cittadini, loro associazioni o categorie.²⁹⁹

Il principio di sussidiarietà verticale - ovvero tra autorità che esercitano i propri poteri su scale territoriali di diversa ampiezza – richiede lo sviluppo di modalità di governance che coinvolgano contestualmente più livelli territoriali superando le difficoltà indotte dalla frammentarietà delle competenze istituzionali e territoriali.³⁰⁰

²⁹⁹ *Carta Nazionale dei Contratti di Fiume*, Regione Lombardia, Regione Piemonte Regione Lombardia, Regione Piemonte, Autorità del Bacino del Fiume Po', p. 2, in www.nuke.a21fiumi.eu

³⁰⁰ *Carta Nazionale dei Contratti di Fiume*, Regione Lombardia, Regione Piemonte, Autorità del Bacino del Fiume Po', p. 2, in www.nuke.a21fiumi.eu

Inoltre, il Contratto di Fiume si ispira al principio della sostenibilità, finalizzato a sviluppare, in condivisione, politiche atte a indirizzare i processi di trasformazione insediativa verso la valorizzazione delle risorse territoriali, il contenimento del potenziale degrado e la riqualificazione paesaggistico-ambientale dei territori del bacino, al fine di raggiungere gli obiettivi di qualità delle acque, contenimento di uso del suolo, sicurezza idraulica, qualità eco-sistemica e sviluppo locale.³⁰¹

Infine, il principio dello sviluppo locale partecipato presuppone ma messa in opera di un processo di governance delle trasformazioni dei territori dei bacini idrografici che faccia riferimento ad un approccio eco-sistemico, che faccia leva sulla responsabilità della società insediata, e che riconosce nel bacino la matrice della propria identità culturale.³⁰² Da tale riconoscimento scaturiscono comportamenti e volontà di azioni

³⁰¹ Attraverso questi processi di programmazione negoziata si possono identificare percorsi di riqualificazione territoriale capaci di perseguire il cosiddetto “equilibrio delle tre E” (ecologia, equità, economia): le comunità insediate definiscono in modo condiviso le misure per la riqualificazione dei territori “[...] senza minacciare l’operabilità dei sistemi naturale, edificato e sociale da cui dipende la fornitura [...] dei servizi ambientali, sociali ed economici” (vedi International Council for Local Environmental Initiatives, 1994)

³⁰² *Carta Nazionale dei Contratti di Fiume* Regione Lombardia, Regione Piemonte, Autorità del Bacino del Fiume Po¹, p. 1, in www.nuke.a21fiumi.eu

condivise di riqualificazione e valorizzazione, a partire dalle risorse idriche.

3.3.3 Gli obiettivi

I Contratti di Fiume perseguono molteplici obiettivi. Ed infatti, attraverso l'integrazione delle politiche che insistono in un determinato territorio e promuovendo la cooperazione e la condivisione tra diversi livelli di governo e tra diversi soggetti dello stesso livello, i Contratti di Fiume (di Costa e simili) si propongono di perseguire gli obiettivi di sicurezza, mitigazione e prevenzione dei rischi, riequilibrio ambientale e valorizzazione paesaggistica, uso sostenibile delle risorse, fruizione turistica sostenibile, diffusione della cultura dell'acqua.³⁰³ Una volta conclusi, questi processi partecipativi permettono il consolidarsi della governance entro il territorio oggetto di intervento in cui la realizzazione di azioni per la mitigazione del rischio idraulico sono integrate con la tutela e la valorizzazione del bene ambientale, delle condizioni di fruibilità, degli ecosistemi, dei luoghi storico-

³⁰³ *Carta Nazionale dei Contratti di Fiume*, Regione Lombardia, Regione Piemonte, Autorità del Bacino del Fiume Po', p. 3, in www.nuke.a21fiumi.eu

culturali presenti, della biodiversità, delle risorse idriche sia superficiali che sotterranee e così via.³⁰⁴

La creazione di una *vision* condivisa permette di guidare il processo verso una gerarchizzazione degli obiettivi e un nuovo orientamento delle programmazioni e delle risorse finanziarie, anche a fronte del fatto che il territorio non rappresenta un *unicum* omogeneo, ma si declina in numerose caratteristiche strutturali, che esprimono diversi bisogni e funzioni.³⁰⁵ I Contratti di Fiume stimolano così la progettualità territoriale dal basso, in quanto coinvolgono le comunità nella valorizzazione del proprio territorio, attraverso azioni dirette e concrete dai diversi soggetti che compongono la società e le istituzioni.³⁰⁶

Alla luce di quanto osservato fino ad ora, si può affermare che l'ampio quadro di obiettivi del Contratto di Fiume individuati consente di attribuire ai Contratti stessi un ambito di azione

³⁰⁴ *Carta Nazionale dei Contratti di Fiume*, Regione Lombardia, Regione Piemonte, Autorità del Bacino del Fiume Po', p. 3, in www.nuke.a21fiumi.eu

³⁰⁵ Delegazione Italiana in Convenzione Alpi, *I Contratti di Fiume in Italia (e oltreconfine)*, Il X Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume e il Contributo del Ministero dell'Ambiente alla diffusione e all'internazionalizzazione dei Contratti di Fiume, Novembre 2017, pag. 14.

³⁰⁶ Delegazione Italiana in Convenzione Alpi, *I Contratti di Fiume in Italia (e oltreconfine)*, Il X Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume e il Contributo del Ministero dell'Ambiente alla diffusione e all'internazionalizzazione dei Contratti di Fiume, Novembre 2017, pag. 14.

importante che risponde all'esigenza di dare spazio alla *capacity building* dei diversi attori dislocati nel territorio nazionale, soprattutto a livello locale. Tale impostazione, tuttavia, ha sollevato dubbi interpretativi circa la natura giuridica dello strumento e alla disciplina ad esso applicabile che di seguito si analizza.

3.3.4 La natura giuridica

Il Contratto di Fiume (di Costa e simili) è di fatto ascrivibile agli strumenti di partecipazione negoziata, ovvero quella forma di concertazione e di regolazione concordata tra soggetti pubblici ai vari livelli istituzionali o tra uno o più soggetti pubblici competenti e le parti interessate all'attuazione di predefinite misure che devono comprendere interventi diversi riferibili ad uno specifico obiettivo prioritario di sviluppo.³⁰⁷ Essa è attuata attraverso una varietà di strumenti differenziati per soggetti coinvolti, obiettivi perseguiti, livelli istituzionali di controllo e di regolazione. Il riferimento normativo più recente risale alla Legge

³⁰⁷ *Linee guida regionali per l'attivazione dei contratti di fiume*, Accordo di collaborazione tra l'Agenzia Regionale del Distretto Idrografico della Sardegna ed il Dipartimento di Architettura, Design e Urbanistica dell'Università degli Studi di Sassari, p. 30.

n. 662 del 23 giugno 1996, recante “Misure di razionalizzazione della finanza pubblica” che detta una nuova disciplina della programmazione negoziata, abrogando le precedenti disposizioni contenute nel Decreto Legge 8 febbraio 1995, n.32 convertito dalla legge 8 agosto 1995, n. 341, e demandando al Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) la definizione delle norme attuative delle diverse tipologie negoziali, compresa la eventuale determinazione, sempre in via amministrativa, di nuovi ulteriori strumenti rispetto a quelli introdotti dalla citata legge.³⁰⁸ Il CIPE ha, quindi, adottato il 21 marzo 1997 una deliberazione intitolata «Disciplina della programmazione negoziata», la quale, nel riordinare e razionalizzare la materia, ha sostituito tutte le deliberazioni precedentemente in vigore, ad eccezione di quella relativa ai «contratti di programma» del 25 febbraio 1994, che è stata solo integrata.³⁰⁹

Ai sensi dell’articolo 2, c. 203 Legge n. 662/1996 "Gli interventi che coinvolgono una molteplicità di soggetti pubblici e privati ed

³⁰⁸ Legge n. 662 del 23 giugno 1996, recante “Misure di razionalizzazione della finanza pubblica.

³⁰⁹ Delibera CIPE 21 marzo 1997, “ Disciplina della programmazione negoziata”.

implicano decisioni istituzionali e risorse finanziarie a carico delle Amministrazioni statali, regionali e delle province autonome nonché degli Enti locali, possono essere regolati sulla base di accordi", facenti capo a moduli negoziali differenziati quali:

a) "Programmazione negoziata", come tale intendendosi la regolamentazione concordata tra soggetti pubblici o tra il soggetto pubblico competente e la parte o le parti pubbliche o private per l'attuazione di interventi diversi, riferiti ad un'unica finalità di sviluppo, che richiedono una valutazione complessiva delle attività di competenza;

b) "Intesa istituzionale di programma", come tale intendendosi l'accordo tra amministrazione centrale, regionale o delle province autonome con cui tali soggetti si impegnano a collaborare sulla base di una ricognizione programmatica delle risorse finanziarie disponibili, dei soggetti interessati e delle procedure amministrative occorrenti, per la realizzazione di un piano pluriennale di interventi d'interesse comune o funzionalmente collegati;

c) "Accordo di programma quadro", come tale intendendosi l'accordo con enti locali ed altri soggetti pubblici e privati

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

promosso dagli organismi di cui alla lettera b), in attuazione di una intesa istituzionale di programma per la definizione di un programma esecutivo di interventi di interesse comune o funzionalmente collegati. L'accordo di programma quadro indica in particolare: 1) le attività e gli interventi da realizzare, con i relativi tempi e modalità di attuazione e con i termini ridotti per gli adempimenti procedurali; 2) i soggetti responsabili dell'attuazione delle singole attività ed interventi; 3) gli eventuali accordi di programma ai sensi dell'articolo 27 della legge 8 giugno 1990, n. 142; 4) le eventuali conferenze di servizi o convenzioni necessarie per l'attuazione dell'accordo; 5) gli impegni di ciascun soggetto, nonché del soggetto cui competono poteri sostitutivi in caso di inerzie, ritardi o inadempienze; 6) i procedimenti di conciliazione o definizione di conflitti tra i soggetti partecipanti all'accordo; 7) le risorse finanziarie occorrenti per le diverse tipologie di intervento, a valere sugli stanziamenti pubblici o anche reperite tramite finanziamenti privati; 8) le procedure ed i soggetti responsabili per il monitoraggio e la verifica dei risultati. L'accordo di programma quadro è vincolante per tutti i soggetti che vi partecipano. I controlli sugli atti e sulle attività posti in

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

essere in attuazione dell'accordo di programma quadro sono in ogni caso successivi. Limitatamente alle aree di cui alla lettera f), gli atti di esecuzione dell'accordo di programma quadro possono derogare alle norme ordinarie di amministrazione e contabilità, salve restando le esigenze di concorrenzialità e trasparenza e nel rispetto della normativa comunitaria in materia di appalti, di ambiente e di valutazione di impatto ambientale. Limitatamente alle predette aree di cui alla lettera f), determinazioni congiunte adottate dai soggetti pubblici interessati territorialmente e per competenza istituzionale in materia urbanistica possono comportare gli effetti di variazione degli strumenti urbanistici già previsti dall'articolo 27, commi 4 e 5, della legge 8 giugno 1990, n. 142;

d) "Patto territoriale", come tale intendendosi l'accordo, promosso da enti locali, parti sociali, o da altri soggetti pubblici o privati con i contenuti di cui alla lettera c), relativo all'attuazione di un programma di interventi caratterizzato da specifici obiettivi di promozione dello sviluppo locale;

e) "Contratto di programma", come tale intendendosi il contratto stipulato tra l'amministrazione statale competente, grandi

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

imprese, consorzi di medie e piccole imprese e rappresentanze di distretti industriali per la realizzazione di interventi oggetto di programmazione negoziata”.³¹⁰

Alla luce del dato normativo sopra riportato, quindi, il ricorso alla programmazione negoziata è ammissibile solo in presenza di determinate circostanze che la legge fissa in via generale per tutti gli strumenti, mentre serve far riferimento alla disciplina di ciascuno di essi per verificare la richiesta di specifici requisiti. Tali presupposti di applicabilità di carattere generale sono costituiti da situazioni caratterizzate dalla simultanea presenza di tre condizioni: interventi che coinvolgono una molteplicità di soggetti pubblici e privati; interventi che implicano competenze di più soggetti istituzionali e, in particolare, delle amministrazioni statali, regionali e delle province autonome, nonché degli enti locali; interventi che richiedono risorse finanziarie a carico di più amministrazioni pubbliche, nazionali, regionali e locali.³¹¹

³¹⁰ P. Amadei, E. Croci, G. Pesaro, Nuovi strumenti di politica ambientale. Gli accordi volontari, Angeli Ed., 2004; S. Casabona, L'accordo in materia di ambiente, Padova 2008, p. 2018; G. Mastrodonato, Gli strumenti privatistici nella tutela amministrativa dell'ambiente, in Riv. giur. Amb., 2010.

³¹¹ V. Savoia, Strumenti di programmazione negoziata, Rivista Giuridica, Ambiente e Diritto, 2006.

Al verificarsi di queste tre condizioni, determinati soggetti qualificati individuati dalla normativa, possono farsi «promotori» delle attività e delle procedure preliminari necessarie ad attivare gli istituti della programmazione negoziata, scegliendo lo strumento più idoneo a seconda delle esigenze sottese agli interventi da promuovere ed agli scopi perseguiti.³¹² Infatti, occorre subito premettere che i diversi strumenti della programmazione negoziata si distinguono tra loro sotto alcuni profili principali, ed in particolare: la diversa ricaduta territoriale, che può essere nazionale, regionale o subregionale; i differenti soggetti legittimati a promuovere il processo di negoziazione e quelli che, invece, possono intervenire nella stipula degli accordi, che possono essere esclusivamente pubblici oppure pubblici e privati; la differente tipologia di interventi che possono essere oggetto degli accordi, che si estende dalla attuazione di programmi settoriali a programmi che integrano tra loro diverse componenti dello sviluppo economico.³¹³

³¹² M. Greco, *Il Partenariato pubblico-privato (PPP): opzione o necessità?*, Diritto.it, 29 gennaio 2009.

³¹³ M. Greco, *Il Partenariato pubblico-privato (PPP): opzione o necessità?*, Diritto.it, 29 gennaio 2009.

La programmazione negoziata costituisce, quindi, uno strumento di riferimento per l'attività di programmazione degli enti pubblici e per i rapporti pubblico-privato nello sviluppo di progetti complessi. "Essa può essere, pertanto, definita come un metodo, una modalità, di natura negoziale attraverso la quale soggetti pubblici e privati concorrono a individuare determinati obiettivi programmatici, a concertare i relativi interventi e le risorse impiegabili e a stabilire con forza contrattuale i tempi e i modi delle realizzazioni, le responsabilità e gli obblighi derivanti dagli impegni assunti".³¹⁴

A fronte di tale premesse, si può dunque sostenere che il contratto di costa rientra nella categoria della "programmazione negoziata" di cui alla lettera a), art. 2, comma 2013, come strumento di gestione organica che integra le competenze dei diversi soggetti pubblici e privati operanti nell'area, al fine di armonizzare le esigenze di tutela con la fruizione sociale e lo sviluppo economico. I sottoscrittori del contratto, infatti, si impegnano a obiettivi comuni di sviluppo, tutela e

³¹⁴ B. Piotti, M. Crippa, D. Protti, A. Maggioli, F. Logiudice, "La programmazione negoziata per i beni e le attività culturali nella Regione Lombardia", *Altalex* n. 2082 del 26/03/2008.

riqualificazione del territorio che consentano il raggiungimento degli obiettivi di qualità stabiliti per legge e, conseguentemente, promuovano uno sviluppo durevole del territorio.

Il riferimento alla programmazione negoziata lascia spazio per la definizione di diverse tipologie di contrattazione programmata, permettendo il ricorso sia a moduli pubblicistici o misti (accordi tra amministrazioni, accordi di programma, accordi ex art. 11 legge 241/1990), ovvero privatistici (contratti di diritto privato), sia a strumenti atipici, riconducibili allo strumento giuridico del partenariato pubblico-privato.³¹⁵

Si procederà, quindi, qui di seguito all'analisi di entrambe gli strumenti ai fini dell'inquadramento negli stessi dei Contratti di Fiume.

i) Strumenti pubblicistici o misti di esercizio dell'attività amministrativa

Per lo svolgimento della propria attività, la Pubblica Amministrazione può adottare una pluralità di strumenti, tra loro differenti, ma aventi la finalità di garantire l'efficacia e l'efficienza

³¹⁵ A. Portera, I Contratti di Fiume, in *Federalismi.it*, Rivista di Diritto Pubblico Italiano, Comparato, Europeo, n. 18, 27 settembre 2017, p. 17.

dell'azione amministrativa, quali gli accordi tra amministrazioni, di accordi di programma e gli accordi tra Amministrazioni e privati. Ed infatti, è sempre più frequente, soprattutto in materia ambientale, il ricorso a strumenti diversi dal provvedimento amministrativo in grado di soddisfare gli interessi pubblici, ed anche privati, coinvolti.³¹⁶ A partire dagli anni 80, infatti, gli studiosi di diritto ambientale hanno evidenziato la necessità di superare il sistema del *command and control* a favore di strumenti giuridici alternativi a quelli autoritativi.³¹⁷

Gli accordi tra amministrazioni costituiscono forme consensuali di esercizio e cooperazione organizzativa dell'azione amministrativa tra gli enti pubblici e sono disciplinati dall'art. 15 della legge sul procedimento amministrativo, ai sensi del quale l'accordo si configura come uno strumento procedurale "per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune" di più amministrazioni e dovrebbe fungere da

³¹⁶ Si assiste a una "fuga dal provvedimento" in favore di strumenti ulteriori che garantiscano una maggiore collaborazione tra pubblica amministrazione e privati nonostante la legge 241/1990 abbia cercato di garantire la più ampia partecipazione dei soggetti privati.

³¹⁷ G. Tulumello, Sviluppo sostenibile, discrezionalità amministrativa, e sindacato giurisdizionale, in *Climate Change: la risposta del diritto*, a cura di F. Fracchia, Editoriale Scientifica, 2010.

strumento normativo per sollecitare una eventuale ricomposizione in forma consensuale della frammentazione delle competenze tra i diversi livelli di governo e, di conseguenza, rendere l'azione amministrativa più efficiente, efficace, razionale ed adeguata in ossequio al principio costituzionale di buon andamento e alle previsioni del diritto comunitario.³¹⁸

Un esempio di accordo tra pubbliche amministrazioni è rappresentato dall'accordo di programma, espressamente disciplinato dall'art. 34 del D. Lgs. N. 267/2000. Pertanto il rapporto tra le due norme sopra riportate – l'art. 15 Legge 241/1990 e l'art. 34 D. Lgs. N. 267/2000 – è un rapporto di genere a specie, in cui gli accordi organizzativi rappresentano la figura generale e gli accordi di programma una sottocategoria, caratterizzata dai soggetti (tali accordi possono essere sottoscritti tra Regioni, enti locali ed altre amministrazioni pubbliche, restando escluse le parti private che potranno vantare un mero interesse legittimo alla legittimità dell'azione amministrativa), e dagli oggetti (gli accordi sono finalizzati

³¹⁸ F.G. Scoca, Gli accordi, in F. G. Scoca, a cura di Diritto Amministrativo, Torino, 2013, p.177.

all'esecuzione di opere, di interventi o programmi di interventi).³¹⁹

³¹⁹ L'art. 34 del Testo Unico degli Enti locali prevede che "Per la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di comuni, di province e regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici, o comunque di due o più tra i soggetti predetti, il presidente della regione o il presidente della provincia o il sindaco, in relazione alla competenza primaria o prevalente sull'opera o sugli interventi o sui programmi di intervento, promuove la conclusione di un accordo di programma, anche su richiesta di uno o più dei soggetti interessati, per assicurare il coordinamento delle azioni e per determinarne i tempi, le modalità, il finanziamento ed ogni altro connesso adempimento.

L'accordo può prevedere altresì procedimenti di arbitrato, nonché interventi surrogatori di eventuali inadempienze dei soggetti partecipanti.

Per verificare la possibilità di concordare l'accordo di programma, il presidente della regione o il presidente della provincia o il sindaco convoca una conferenza tra i rappresentanti di tutte le amministrazioni interessate.

L'accordo, consistente nel consenso unanime del presidente della regione, del presidente della provincia, dei sindaci e delle altre amministrazioni interessate, è approvato con atto formale del presidente della regione o del presidente della provincia o del sindaco ed è pubblicato nel bollettino ufficiale della regione. L'accordo, qualora adottato con decreto del presidente della regione, produce gli effetti della intesa di cui all'articolo 81 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, determinando le eventuali e conseguenti variazioni degli strumenti urbanistici e sostituendo le concessioni edilizie, sempre che vi sia l'assenso del comune interessato.

Ove l'accordo comporti variazione degli strumenti urbanistici, l'adesione del sindaco allo stesso deve essere ratificata dal consiglio comunale entro trenta giorni a pena di decadenza.

Per l'approvazione di progetti di opere pubbliche comprese nei programmi dell'amministrazione e per le quali siano immediatamente utilizzabili i relativi finanziamenti si procede a norma dei precedenti commi. L'approvazione dell'accordo di programma comporta la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza delle medesime opere; tale dichiarazione cessa di avere efficacia se le opere non hanno avuto inizio entro tre anni.

La vigilanza sull'esecuzione dell'accordo di programma e gli eventuali interventi sostitutivi sono svolti da un collegio presieduto dal presidente della regione o dal presidente della provincia o dal sindaco e composto da rappresentanti degli enti locali interessati, nonché dal commissario del Governo nella regione o dal prefetto nella provincia interessata se all'accordo partecipano amministrazioni statali o enti pubblici nazionali.

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

Proseguendo nell'analisi degli strumenti di esercizio consensuale dell'attività amministrativa, rilevano gli accordi tra l'amministrazione e i privati, disciplinati dall'art. 11 della legge 241/1990. Benché sia stata a lungo controversa la individuazione della natura giuridica degli accordi di cui si tratta, è pacifica la necessità che gli stessi perseguano un interesse pubblico.³²⁰ In particolare, è richiesta la presenza di una predeterminazione dell'amministrazione competente ad esercitare il potere pubblico e la predisposizione di un calendario di incontri per

Allorché l'intervento o il programma di intervento comporti il concorso di due o più regioni finitime, la conclusione dell'accordo di programma è promossa dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, a cui spetta convocare la conferenza di cui al comma 3. Il collegio di vigilanza di cui al comma 7 è in tal caso presieduto da un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei Ministri ed è composto dai rappresentanti di tutte le regioni che hanno partecipato all'accordo. La Presidenza del Consiglio dei Ministri esercita le funzioni attribuite dal comma 7 al commissario del Governo ed al prefetto".³²⁰ Secondo una parte di dottrina minoritaria, si tratta di contratti di diritto comune, nei quali il potere pubblico è sostituito o integrato dall'autonomia negoziale. Tuttavia, tale impostazione non tiene conto delle clausole di salvezza previste dall'art. 11 della Legge 241/1990, con riferimento al richiamo alla disciplina civilistica ("in quanto compatibili" e "ove non diversamente previsto"). Secondo un orientamento opposto, invece, tali accordi sarebbero caratterizzati dalla connotazione pubblicistica: si tratterebbe di provvedimenti consensuali nei quali la componente privatistica ha un ruolo secondario (vedi A.A.V.V., *Diritto Amministrativo*, Bologna, 2001, pp 1697; F.G. Scoca; *La teoria del provvedimento dalla sua formulazione alla legge sul procedimento*, in *Diritto Amministrativo*, 1995, pp. 40 ss.

interagire con il soggetto privato ed eventuali controinteressati.³²¹

Ad essi, è altresì applicabile la disciplina dei controlli, propria dei provvedimenti amministrativi – ovvero, la verifica dell'assenza di vizi costituiti dalla violazione di legge, dall'incompetenza e dall'eccesso di potere – nonché quella sulla motivazione del provvedimento ex art. 3 della legge 241/1990.

In relazione ai rimedi, ferma restando la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ex art. 133, comma 1, lettera a), n.2, c.p.a., è consentito ricorrere esclusivamente alle forme di tutela previste dalla disciplina pubblicistica.³²² Pertanto, in linea con il dettato normativo, è possibile applicare i principi del codice civile in materia di obbligazioni, ma restano escluse le norme privatistiche *tout court*, riconoscendo una preminenza al ruolo

³²¹ A. Portera, I contratti di fiume, Rivista Federalismi.it n.18/2017, pag. 14.

³²² Secondo tale impostazione, quindi, il recesso unilaterale della Pubblica amministrazione per sopravvenuti motivi di interesse pubblico e salvo indennizzo ai sensi dell'art. 11, comma 4, legge 241/1990, verrebbe qualificato come revoca di carattere pubblicistico. Di conseguenza, non si ritiene ammissibile il ricorso all'azione di esatto adempimento, essendo necessario procedere all'impugnazione per eccesso di potere attraverso le norme del silenzio rifiuto o ricorrere alle previsioni sulla nullità e sull'annullabilità del provvedimento amministrativo di cui agli artt. 21 *septies* e 21 *octies* della legge 241/1990. Inoltre, l'amministrazione potrebbe ricorrere all'autotutela amministrativa per l'annullamento degli accordi ritenuti illegittimi, senza alcuna tutela per i soggetti privati coinvolti.

della pubblica amministrazione a scapito della realizzazione della programmazione negoziata.³²³

ii) Strumenti privatistici di esercizio dell'attività amministrativa

Nell'ambito delle differenti tipologie di amministrazione concertata, un importante ruolo è ricoperto dal ricorso al contratto di tipo civilistico: si rileva infatti che l'art. 68 bis del Codice dell'Ambiente dà attuazione a quanto disposto dall'art. 1, comma 1 bis, della legge 241/1990 che prevede la possibilità per la Pubblica Amministrazione di agire secondo le norme di diritto privato, salvo che vi siano disposizioni legislative di senso contrario.³²⁴ Tale norma ha dato vita in dottrina a diversi orientamenti interpretativi, che ne hanno evidenziato la complessità. Ed infatti, è da tempo riconosciuta una generale capacità di diritto privato della pubblica amministrazione, che consente l'utilizzo di differenti modelli per il perseguimento dell'interesse pubblico.

Quindi, ferma restando la piena libertà nella individuazione delle parti contrattuali e l'applicazione delle norme civilistiche, si

³²³ A. Portera, I contratti di fiume, Rivista Federalismi.it n.18/2017, pag. 14.

³²⁴ A. Portera, I contratti di fiume, Rivista Federalismi.it n.18/2017, pag. 21.

rende opportuno distinguere due fasi: la prima fase che ha ad oggetto l'autorizzazione dell'organo pubblico competente, che costituisce elemento intrinseco del negozio; e la seconda che riguarda il contratto vero e proprio.³²⁵ E' bene precisare che la possibilità di operare attraverso atti di natura privatistica non elimina la natura pubblicistica del soggetto agente: ed infatti gli atti emanati dall'amministrazione devono sempre tendere al perseguimento dell'interesse pubblico (c.d. limite teleologico),³²⁶ anche se, dopo la determinazione a contrarre della pubblica amministrazione, la giurisdizione sia pacificamente attribuita al giudice ordinario.³²⁷ Pertanto, la normativa sulla contrattazione

³²⁵ A. Portera, I contratti di fiume, *Rivista Federalismi.it* n.18/2017, pag. 21.

³²⁶ Adunanza Plenaria, Consiglio di Stato, 3 giugno 2011, n. 10. In tale pronuncia, si specifica che l'attività anche privatistica della P.A. deve sempre esplicarsi nel rispetto dei principi costituzionali di legalità, imparzialità, e tutela del terzo ex art. 97 Cost., essendo i fini dell'agire dei soggetti pubblici predeterminati dalla legge e indisponibili.

³²⁷ Art. 133, comma 1, lett. e) c.p.a. che attribuisce alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo solo le controversie inerenti l'affidamento dei lavori pubblici, servizi e forniture, ed in particolare quelle procedure di affidamento di pubblici lavori, servizi, forniture, svolte da soggetti comunque tenuti, nella scelta del contraente o del socio, all'applicazione della normativa comunitaria ovvero al rispetto dei procedimenti di evidenza pubblica previsti dalla normativa statale o regionale, ivi incluse quelle risarcitorie e con estensione della giurisdizione esclusiva alla dichiarazione di inefficacia del contratto a seguito di annullamento dell'aggiudicazione ed alle sanzioni alternative;

2) relative al divieto di rinnovo tacito dei contratti pubblici di lavori, servizi, forniture, relative alla clausola di revisione del prezzo e al relativo provvedimento applicativo nei contratti ad esecuzione continuata o periodica, nell'ipotesi di cui all'articolo 115 del decreto legislativo 12 aprile

pubblica contenuta nel D. Lgs. 163/2006 e attualmente nel D. Lgs. 50/2016 (Codice dei Contratti Pubblici) è riuscita a creare un quadro tendenzialmente completo degli strumenti a disposizione della Pubblica Amministrazione in ottemperanza alle direttive dell'Unione Europea in materia.³²⁸

Le disposizioni contenute quindi nel Codice dei Contratti Pubblici rispondono all'esigenza sempre più crescente di ricorrere a strumenti differenti rispetto a quelli tradizionali, maggiormente flessibili e idonei a soddisfare le esigenze emergenti. Tra questi strumenti emerge senza dubbio, anche a fronte dell'inquadramento dei contratti di Fiume nel contesto normativo esistente, quello del contratto di partenariato pubblico-privato.

ii.i) Il partenariato pubblico-privato

La definizione giuridica di *Partenariato Pubblico – Privato* (PPP) si rinviene per la prima volta nel Libro Verde della Commissione

2006, n. 163, nonché quelle relative ai provvedimenti applicativi dell'adeguamento dei prezzi ai sensi dell'articolo 133, commi 3 e 4, dello stesso decreto.

³²⁸ Il Decreto Legislativo 50/2016 ha infatti recepito le direttive dell'Unione Europea n. 23, 24, 25 del 2014 in materia di appalti e concessioni.

europea del 30 Aprile 2004.³²⁹ Esso consiste in un complesso di forme di collaborazione tra pubblico e privato, in cui le rispettive risorse e competenze si integrano per la realizzazione e gestione di progetti condivisi, di opere pubbliche o di pubblico interesse.³³⁰ L'obiettivo finale è quello di permettere alla pubblica amministrazione di accrescere le risorse a propria disposizione e di acquisire competenze e soluzioni innovative riguardo a progetti particolarmente complessi. Si tratta di una categoria contrattuale aperta, che include diverse tipologie di cooperazione, equilibrando rischi e responsabilità per le parti pubbliche e private coinvolte e dando piena attuazione al principio di sussidiarietà.³³¹ In particolare, il partenariato pubblico-privato può avere forma contrattuale – con regolazione su base convenzionale – ovvero essere istituzionalizzato. Il primo consiste in un modello basato su legami contrattuali tra i soggetti

³²⁹ Libro Verde relativo al partenariato pubblico privato e al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni, presentato dalla Commissione delle Comunità Europee, il 30.04.2004, COM (2004) 327.

³³⁰ R. Dipace, Partenariato pubblico privato e contratti atipici, in Università degli Studi di Roma Tor Vergata, pubblicazioni della facoltà di giurisprudenza, Giuffrè, Ed. 2006; V. Bonifanti, Il partenariato pubblico privato alla luce del nuovo codice dei contratti pubblici, In Amministrazione in Cammino, 20 luglio 2016.

³³¹ R. Dipace, I contratti alternativi all'appalto per la realizzazione di opere pubbliche, n. 10/2008, in www.giustammin.it.

partecipanti alle operazioni, con la previsione dell'affidamento di uno o più compiti al privato (come per esempio le concessioni).³³²

Il modello istituzionalizzato implica, invece, la creazione di un soggetto diverso dalla pubblica amministrazione e dal privato che, partecipano all'accordo, ovvero una struttura societaria con l'obiettivo di assicurare la realizzazione degli obiettivi prefissati e la gestione delle risorse impiegate.³³³

Seppure il modello di PPP non abbia trovato specifico riscontro nelle direttive 23, 24, 25/2014/UE in materia di concessioni e appalti pubblici, il D. Lgs. N. 50/2016, "Nuovo Codice degli Appalti e delle Concessioni", prevede una definizione e detta una specifica disciplina nella materia *de quo*. In particolare, l'art. 3, lett. eee) del D. Lgs. 50/2016 definisce il partenariato pubblico-privato come un contratto a titolo oneroso, avente ad oggetto il conferimento di attività a uno o più operatori economici da parte delle pubbliche amministrazioni, con conseguente assunzione

³³² Libro Verde relativo al partenariato pubblico privato e al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni, presentato dalla Commissione delle Comunità Europee, il 30.04.2004, COM (2004) 327, p. 21.

³³³ Libro Verde relativo al partenariato pubblico privato e al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni, presentato dalla Commissione delle Comunità Europee, il 30.04.2004, COM (2004) 327, p. 53.

del rischio da parte del soggetto privato secondo le modalità definite nell'accordo per il quale si richiede la forma scritta.³³⁴

La disciplina del PPP è esplicitamente contenuta negli artt. 180 e ss del D. Lgs. 50/2016.³³⁵ Si tratta quindi di un contratto a titolo

³³⁴ L'art. 3 lett. eee) del D.Lgs. 50/2016 definisce il Contratto di PPP quale "il contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto con il quale una o più stazioni appaltanti conferiscono a uno o più operatori economici per un periodo determinato in funzione della durata dell'ammortamento dell'investimento o delle modalità di finanziamento fissate, un complesso di attività consistenti nella realizzazione, trasformazione, manutenzione e gestione operativa di un'opera in cambio della sua disponibilità, o del suo sfruttamento economico, o della fornitura di un servizio connesso all'utilizzo dell'opera stessa, con assunzione di rischio secondo modalità individuate nel contratto, da parte dell'operatore. Fatti salvi gli obblighi di comunicazione previsti dall'articolo 44, comma 1-bis, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, si applicano ((, per i soli profili di tutela della finanza pubblica,)) i contenuti delle decisioni Eurostat";

³³⁵ Art. 180 D. Lgs 50/2016:

1. Il contratto di partenariato è il contratto a titolo oneroso di cui all'articolo 3, comma 1, lettera eee). ((PERIODO SOPPRESSO DAL D.LGS. 19 APRILE 2017, N. 56)).
2. Nei contratti di partenariato pubblico privato, i ricavi di gestione dell'operatore economico provengono dal canone riconosciuto dall'ente concedente e/o da qualsiasi altra forma di contropartita economica ricevuta dal medesimo operatore economico, anche sotto forma di introito diretto della gestione del servizio ad utenza esterna. ((Il contratto di partenariato può essere utilizzato dalle amministrazioni concedenti per qualsiasi tipologia di opera pubblica.))
3. Nel contratto di partenariato pubblico privato il trasferimento del rischio in capo all'operatore economico comporta l'allocazione a quest'ultimo, oltre che del rischio di costruzione, anche del rischio di disponibilità o, nei casi di attività redditizia verso l'esterno, del rischio di domanda dei servizi resi, per il periodo di gestione dell'opera come definiti, rispettivamente, dall'articolo 3, comma 1, lettere aaa), bbb) e ccc). Il contenuto del contratto è definito tra le parti in modo che il recupero degli investimenti effettuati e dei costi sostenuti dall'operatore economico, per eseguire il lavoro o fornire il servizio, dipenda dall'effettiva fornitura del servizio o utilizzabilità dell'opera o dal volume dei servizi erogati in corrispondenza della domanda e, in ogni caso, dal rispetto dei livelli di qualità contrattualizzati, purché la valutazione avvenga ex ante. Con il contratto di partenariato pubblico privato sono altresì

oneroso alla cui base il legislatore pone l'equilibrio economico e finanziario, consentendo all'operatore e alla stazione appaltante

disciplinati anche i rischi, incidenti sui corrispettivi, derivanti da fatti non imputabili all'operatore economico.

4. A fronte della disponibilità dell'opera o della domanda di servizi, l'amministrazione aggiudicatrice può scegliere di versare un canone all'operatore economico che è proporzionalmente ridotto o annullato nei periodi di ridotta o mancata disponibilità dell'opera, nonché ridotta o mancata prestazione dei servizi. ((Se la ridotta o mancata disponibilità dell'opera o prestazione del servizio è imputabile all'operatore, tali variazioni)) del canone devono, in ogni caso, essere in grado di incidere significativamente sul valore attuale netto dell'insieme degli investimenti, dei costi e dei ricavi dell'operatore economico.

5. L'amministrazione aggiudicatrice sceglie altresì che a fronte della disponibilità dell'opera o della domanda di servizi, venga corrisposta una diversa utilità economica comunque pattuita ex ante, ovvero rimette la remunerazione del servizio allo sfruttamento diretto della stessa da parte dell'operatore economico, che pertanto si assume il rischio delle fluttuazioni negative di mercato della domanda del servizio medesimo.

6. L'equilibrio economico finanziario, come definito all'articolo 3, comma 1, lettera fff), rappresenta il presupposto per la corretta allocazione dei rischi di cui al comma 3. Ai soli fini del raggiungimento del predetto equilibrio, in sede di gara l'amministrazione aggiudicatrice può stabilire anche un prezzo consistente in un contributo pubblico ovvero nella cessione di beni immobili che non assolvono più a funzioni di interesse pubblico. A titolo di contributo può essere riconosciuto un diritto di godimento, la cui utilizzazione sia strumentale e tecnicamente connessa all'opera da affidare in concessione. Le modalità di utilizzazione dei beni immobili sono definite dall'amministrazione aggiudicatrice e costituiscono uno dei presupposti che determinano l'equilibrio economico-finanziario della concessione. In ogni caso, l'eventuale riconoscimento del prezzo, sommato al valore di eventuali garanzie pubbliche o di ulteriori meccanismi di finanziamento a carico della pubblica amministrazione, non può essere superiore al ((quarantanove)) per cento del costo dell'investimento complessivo, comprensivo di eventuali oneri finanziari.

((7. Si applica quanto previsto all'articolo 165, commi 3, 4 e 5, del presente codice.))

8. Nella tipologia dei contratti di cui al comma 1 rientrano la finanza di progetto, la concessione di costruzione e gestione, la concessione di servizi, la locazione finanziaria di opere pubbliche, il contratto di disponibilità e qualunque altra procedura di realizzazione in partenariato di opere o servizi che presentino le caratteristiche di cui ai commi precedenti;

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

di recuperare gli investimenti effettuati e prevendo a titolo di ricavo di gestione un canone riconosciuto dall'ente concedente o qualsiasi altra forma di contropartita economica.³³⁶

Il legislatore ammette, altresì, la possibilità di ricorrere a forme atipiche di PPP, grazie alla clausola di riserva contenuta nel comma 8 dell'art 180 che prevede che "Nella tipologia dei contratti di cui al comma 1 rientrano la finanza di progetto, la concessione di costruzione e gestione, la concessione di servizi, la locazione finanziaria di opere pubbliche, il contratto di disponibilità e qualunque altra procedura di realizzazione in partenariato di opere o servizi che presentino le caratteristiche di cui ai commi precedenti".

Di conseguenza, è possibile affermare che i partenariati pubblici-privati non sono riconducibili a un'unica e predeterminata forma contrattuale o in preciso istituto giuridico.

Essi attengono piuttosto alle modalità di cooperazione tra pubblico e privato, ovvero alla relazione contrattuale piuttosto che all'oggetto del contratto.

³³⁶ Si tratta del disposto di cui al comma 2, art. 180, il quale ai commi 4 e 5 definisce anche le ipotesi di riduzione del canone o i casi in cui la P.A. può decidere utilità di natura differente.

Tale conclusione è supportata dalla struttura della parte IV del D. Lgs. 50/2016, nella quale l'art. 179 consente, sebbene implicitamente, ai PPP di introdurre eccezioni alle ordinarie procedure di evidenza pubblica al fine di fornire una risposta adeguata alle problematiche relative all'agire dell'amministrazione, caratterizzato dalla concertazione con i soggetti privati.³³⁷

Alla luce di tali premesse è possibile quindi evidenziare che il contratto di PPP presenta un ambito di operatività più ampio rispetto a quello dell'evidenza pubblica poiché permette di instaurare tra pubblica amministrazione e privati un rapporto, anche atipico, tra pari, nel quale il soggetto privato diventa partner del soggetto pubblico con la conseguente acquisizione da parte della P.A. di soluzioni innovative per un più efficace perseguimento dell'interesse pubblico.³³⁸ Un ambito di operatività così ampio trova giustificazione nel fatto che il contratto di PPP rappresenta uno strumento idoneo per garantire un'efficiente esecuzione del contratto attraverso il

³³⁷ M. Panato, N. Sperotto, V. Giannotti, *Il regime dei contratti esclusi e il partenariato pubblico privato*, Ed, IPSOA, 2016.

³³⁸ Tra le figure di cooperazione più rilevanti si evidenziano il *project financing* e il *leasing* finanziario.

trasferimento del rischio, ed al mantenimento di questo, in capo all'operatore economico fino al termine dell'esecuzione delle prestazioni concordate.³³⁹

Il D. Lgs. 50/2016 introduce, quindi, una separazione rispetto alla disciplina prevista per le concessioni, contenuta nella parte III dello stesso, con rilevanti differenze in ordine ad una pluralità di profili: nel PPP il rischio non è operativo,³⁴⁰ il contributo pubblico ha un rilievo maggiore e si rende necessario uno studio comparatistico più dettagliato degli strumenti a disposizione, trattandosi di opere c.d. fredde.³⁴¹

ii.i.i.) Inquadramento dei contratti di fiume (di costa e simili)

nell'ambito del partenariato pubblico privato

³³⁹ F. Caringella, G.F. Cartei, C. Ibba, G. Pericu, A. Petretto, G. Cerrina Feroni, *Il partenariato pubblico privato*, Giappichelli Editore, 2011.

³⁴⁰ Nell'ambito delle concessioni e dei contratti di PPP, il rischio è quello c.d. economico, ossia quello ordinariamente derivante dallo svolgimento di un'attività d'impresa. Il rischio operativo, invece, esclusivo delle concessioni, riguarda l'attribuzione in capo al soggetto privato delle conseguenze inerenti le variazioni sia dal lato della domanda che dell'offerta: si tratta delle ipotesi in cui, in condizioni operative di normalità, non è garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti dal privato (vedi art. 5 Direttiva 2014/23/UE).

³⁴¹ Si definiscono "fredde" quelle opere la cui funzione sociale è predominante e diviene necessario l'intervento della P.A. attraverso un canone in quanto il mercato non è idoneo a garantire a un concessionario il recupero dei capitali investiti.

Alla luce di quanto detto fin ora si può affermare che, con la disciplina contenuta nell'art. 68 bis del D. Lgs. 152/2006 in materia di contratti di fiume, il legislatore ha introdotto uno strumento giuridico utile e flessibile, che appare essere pienamente compatibile con il modello dei contratti di partenariato pubblico-privato.³⁴² Ed infatti, sono diversi le caratteristiche comuni fondanti tanto il modello di PPP, quanto i contratti di fiume: il coinvolgimento della P.A. e dei privati, la costante attività di pianificazione, le fasi di monitoraggio e controllo, la ripartizione del rischio ed il perseguimento di un sistema di amministrazione condiviso.

Occorre precisare, tuttavia, che l'inquadramento dei contratti di fiume nell'ambito del PPP comporta rilevanti conseguenze che incidono sul regime applicabile.³⁴³ Ed infatti, il modello del partenariato si caratterizza per la coesistenza di fasi autonome e differenti che includono la progettazione,³⁴⁴ il finanziamento, la

³⁴² A. Portera, I contratti di fiume, Rivista Federalismi.it n.18/2017, pag. 24.

³⁴³ A. Portera, I contratti di fiume, Rivista Federalismi.it n.18/2017, pag. 24.

³⁴⁴ La progettazione ricomprende lo studio di fattibilità, il quale, attraverso relazioni di tipo illustrativo e tecnico, consente di pianificare la migliore strategia per la realizzazione dell'opera o del progetto. Risultano essenziali altresì la definizione di una ripartizione dei rischi tra i soggetti agenti e la redazione di un piano economico e finanziario.

realizzazione del progetto, la gestione, la manutenzione ed il controllo. Il PPP può essere concluso attraverso il ricorso a due modelli: le procedure ad evidenza pubblica o il dialogo competitivo. La scelta è subordinata allo svolgimento di un'apposita istruttoria in relazione alla domanda, all'offerta e agli altri elementi che caratterizzano l'operazione da realizzare.³⁴⁵ Nello specifico, l'art. 180, comma 3, del D. Lgs. 50/2016 prevede che le parti coinvolte nel contratto di PPP devono determinare preventivamente il necessario collegamento tra il recupero degli investimenti effettuati e dei costi sostenuti e l'effettiva fornitura del servizio nel rispetto dei livelli di qualità definiti *ex ante*.³⁴⁶ La durata della collaborazione tra i partner pubblico e privato ha una durata di medio-lungo termine e si basa su specifiche modalità di finanziamento del progetto, con un'adeguata ripartizione dei rischi che va calcolata caso per caso in base alle

³⁴⁵ A. Portera, I contratti di fiume, *Rivista Federalismi.it* n.18/2017, pag. 24.

³⁴⁶ In particolare, l'art. 180, comma 3, del D. Lgs. 50/2016 stabilisce che: "Il contenuto del contratto è definito tra le parti in modo che il recupero degli investimenti effettuati e dei costi sostenuti dall'operatore economico, per eseguire il lavoro o fornire il servizio, dipenda dall'effettiva fornitura del servizio o utilizzabilità dell'opera o dal volume dei servizi erogati in corrispondenza della domanda e, in ogni caso, dal rispetto dei livelli di qualità contrattualizzati, purché la valutazione avvenga *ex ante*". Tale disposizione rappresenta un elemento di grande innovazione in quanto, in passato, tale materia era rimessa esclusivamente alle c.d. *best practices* delle parti coinvolte.

caratteristiche degli interessi perseguiti.³⁴⁷ Tali rischi possono variare considerevolmente ed essere di diversa natura: accanto al rischio amministrativo e di finanziamento, si indicano a titolo esemplificativo, i rischi derivanti dalla progettazione, dalla costruzione dell'opera, dai mutamenti della domanda nel mercato, dalla gestione o da cause di forza maggiore.³⁴⁸ Inoltre, il ruolo degli operatori economici privati coinvolti si affianca all'attività della pubblica amministrazione nella definizione degli obiettivi da perseguire in termine di interesse pubblico, qualità dei servizi offerti, garanzia dei sistemi di controllo. Si tratta altresì di considerare la potenzialità di generare risorse, nell'arco di tempo considerato e sulla base delle ipotesi formulate.³⁴⁹

Pertanto, come evidenziato dalle Linee Guida della Autorità Nazionale Anticorruzione, recanti "Offerta economicamente più vantaggiosa",³⁵⁰ un ruolo centrale è ricoperto dal bando di gara

³⁴⁷ Sono diverse le forme di contribuzione pubblica cui è possibile ricorrere: la pubblica amministrazione può fornire contributi finanziari, canoni di disponibilità o di servizi, immobili, strumenti di garanzia o altre forme quali la definizione personalizzata dell'arco temporale della concessione.

³⁴⁸ A. Portera, I contratti di fiume, *Rivista Federalismi.it* n.18/2017, pag. 25.

³⁴⁹ La c.d. analisi di sensitività, ovvero della tecnica utilizzata per quantificare gli effetti sui risultati forniti dall'analisi di un progetto d'investimento.

³⁵⁰ Autorità Nazionale Anticorruzione, Linee Guida di attuazione del D. Lgs. 50/2016 recante "Offerta economicamente più vantaggiosa", approvate dal Consiglio dell'Autorità con Delibera n. 1005, del 21 settembre 2016. Obiettivo delle Linee Guida è quello di definire le modalità con le quali le

che deve individuare i dati relativi all'andamento della gestione e le modalità di trasmissione degli stessi da parte dell'operatore economico.³⁵¹ La definizione delle eventuali conseguenze derivanti dall'estinzione anticipata del contratto nell'ipotesi in cui permangano in capo all'operatore economico i rischi, sono rimesse al contratto stesso ai sensi dell'art. 182 del D. Lgs. 50/2016.³⁵²

E' invece esclusa, o comunque ammessa in via del tutto straordinaria, la possibilità per la pubblica amministrazione di ricorrere all'autotutela amministrativa, che comporterebbe una lesione dell'affidamento riposto nel contratto di partenariato pubblico-privato dai soggetti privati o dalla P.A. diverse da quelle

amministrazioni aggiudicatrici, attraverso sistemi di monitoraggio, esercitano il controllo sull'attività dell'operatore economico, con particolare riguardo alla permanenza in capo allo stesso dei rischi trasferiti. Tale obiettivo è perseguito anche attraverso la definizione dei contenuti minimi del contratto e la corretta compilazione delle clausole contrattuali, anche nel caso di variazioni contrattuali o revisioni del piano economico finanziario al fine di evitare modifiche nella allocazione dei rischi.

³⁵¹ Sul punto si precisa che il responsabile unico del procedimento deve acquisire un periodico resoconto economico e gestionale sull'esecuzione del contratto di PPP, che consenta di valutare la corretta gestione dello stesso attraverso la predisposizione di un cronoprogramma e di ogni altro elemento indicato come necessario.

³⁵² D. Lgs. 50/2016, Art. 182 "Finanziamento del progetto", comma 2, "Il contratto definisce i rischi trasferiti, le modalità di monitoraggio della loro permanenza entro il ciclo di vita del rapporto contrattuale e le conseguenze derivanti dalla anticipata estinzione del contratto, tali da comportare la permanenza dei rischi trasferiti in capo all'operatore economico".

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

che caratterizzano lo strumento.³⁵³ Tuttavia, anche se tale possibilità fosse ammessa, la pubblica amministrazione perderebbe la possibilità di registrare fuori bilancio le somme destinate al PPP.³⁵⁴

Alla luce di quanto sopra descritto, quindi, si può affermare che il modello del PPP consente di ricomprendere figure negoziali anche molto diverse fra loro, inclusi i contratti di fiume (di costa e simili). Dopotutto entrambe le figure negoziali si caratterizzano per il coinvolgimento della P.A. e dei privati, la costante attività di pianificazione, monitoraggio e controllo, la ripartizione dei rischi e il perseguimento di un sistema di amministrazione cogestito.

³⁵³ La sentenza del Consiglio di Stato, Sez. III, n. 5026 del 29 novembre 2016, ha evidenziato che il potere di revoca in autotutela della P.A. va ancorato a limiti ancora più stringenti nell'ipotesi in cui non si tratti di un procedimento amministrativo *tout court*. In particolare, la pronuncia, con riferimento alle procedure ad evidenza pubblica, ha specificato che: "se si ammettesse la revocabilità delle aggiudicazioni sulla sola base di un differente e sopravvenuto apprezzamento della misura dell'efficacia dell'obbligazione dedotta a base della procedura, si finirebbe inammissibilmente per consentire l'indebita alterazione delle regole di imparzialità e di trasparenza che devono presidiare la corretta amministrazione delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici, con inaccettabile sacrificio dell'affidamento ingenerato nelle imprese concorrenti circa la serietà e la stabilità della gara, ma anche con un rischio concreto di inquinamento e di sviamento dell'operato delle stazioni appaltanti".

³⁵⁴ Vedi Decisione Eurostat dell'11 febbraio 2004 con la quale l'Ufficio Statistico delle Comunità Europee ha fornito indicazioni per il trattamento nei conti economici nazionali di specifiche tipologie di Partenariato Pubblico-Privato (PPP).

L'inquadramento dei Contratti di Fiume nell'ambito del partenariato pubblico-privato ha indubbi vantaggi.³⁵⁵

Innanzitutto, permette di trasferire il carico economico che riguarda la tutela e gestione dei corsi d'acqua, anche se non totalmente, dalla Pubblica Amministrazione competente ai soggetti privati. Ciò consentirebbe alle P.A. coinvolte di applicare la registrazione fuori bilancio dei debiti contratti per raggiungere gli obiettivi propri dei contratti di fiume (di costa e simili), fermo restando il totale trasferimento del rischio in capo ai soggetti privati coinvolti.³⁵⁶ Accanto al fattore economico, si rileva altresì che la partecipazione dei soggetti privati con adeguate competenze tecniche permette di innalzare il livello di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa e di applicare soluzioni innovative, in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale ex art. 118, comma 4 Cost.

Nonostante i chiari vantaggi che potrebbero derivare dall'inquadramento dei contratti di fiume (di costa e simili) nell'ambito del PPP, emergono anche dei punti di debolezza. Si

³⁵⁵ A. Portera, I contratti di fiume, *Rivista Federalismi.it* n.18/2017, pag. 26.

³⁵⁶ In conformità con quanto stabilito dalla Decisione Eurostat 11 Febbraio 2004 *Treatment of public-private partnership*.

potrebbe, infatti, configurare il rischio di elusione delle procedure di evidenza pubblica e delle disposizioni in materia di pareggio di bilancio.³⁵⁷ Peraltro, alcuni autori non rinvennero una semplificazione rispetto alla procedura di formazione dei contratti di fiume, sviluppatasi anteriormente all'intervento del legislatore con l'inserimento dell'art. 68 bis nel Codice dell'Ambiente. Tali difficoltà potrebbero essere superate attraverso il rafforzamento del ruolo del Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume, tanto nella fase dell'iniziativa, coordinamento ed indirizzo quanto successivamente nella fase del controllo e monitoraggio.³⁵⁸

Peraltro, serve evidenziare che le considerazioni fatte potrebbero non essere condivise da coloro che considerano applicabile il modello del PPP esclusivamente alla materia dei servizi pubblici. Tuttavia, tale obiezione può essere superata se si considera che il nuovo Codice dei Contratti Pubblici, all'art. 180, comma 8, contiene un elenco meramente indicativo, e non esaustivo, dei contratti riconducibili al modello di PPP, lasciando

³⁵⁷ A. Portera, I contratti di fiume, *Rivista Federalismi.it* n.18/2017, pag. 27.

³⁵⁸ A. Portera, I contratti di fiume, *Rivista Federalismi.it* n.18/2017, pag. 27.

aperto il ricorso a modelli atipici in conformità ai principi espressi dall'Unione Europea.³⁵⁹ Come rilevato infatti, l'utilizzo della contrattazione atipica nei rapporti con i soggetti privati permette di creare nuovi strumenti di governance del territorio, innovativi, flessibili ed in grado di dare risposte concrete alle esigenze dei soggetti pubblici e privati coinvolti,³⁶⁰ fermo restando il limite intrinseco a ogni attività della P.A., ovvero la necessità di perseguire l'interesse pubblico ed il rispetto delle regole proprie dell'agire pubblico. Con specifico riguardo ai contratti di fiume (di costa e simili), l'obiettivo pubblico perseguito consiste nella predisposizione di uno strumento di gestione integrata del corpo idrico e dei territori limitrofi, attraverso un procedimento negoziato e partecipato, che trova il suo punto di forza nel coinvolgimento attivo della comunità e dei soggetti pubblici che operano in un dato territorio.

Sulla base di quanto evidenziato nell'analisi della natura giuridica dei contratti di fiume (di costa e simili) , si è autorevolmente sostenuto che il contratto di fiume sostanzia una operazione

³⁵⁹ A. Portera, I contratti di fiume, *Rivista Federalismi.it* n.18/2017, pag. 27.

³⁶⁰ V. Bonfanti, Il partenariato pubblico privato alla luce del nuovo codice dei contratti pubblici, in *Amministrazione In Cammino*, 2016.

amministrativa complessa,³⁶¹ intesa questa come un insieme di attività necessarie per conseguire un risultato giuridico unitario, valutabile in termini di nuovo assetto di interessi, e in tal modo di ricucire in senso operativo, e non meramente astratto, ossia nell'ambito dell'esercizio concreto dei poteri, il frazionamento delle competenze e la distribuzione della cura degli interessi pubblici tra diversi centri di imputazione.³⁶² All'interno di tale "operazione" possono trovare combinazione diversi modelli consensuali quali: gli accordi tra amministrazioni, gli accordi di programma, gli accordi tra privati e pubbliche amministrazioni, conferenze di servizi, contratti di diritto privato e partenariati pubblici-privati.³⁶³

³⁶¹ D. D'Orsogna, Contributo allo studio dell'operazione amministrativa, Editoriale Scientifica, Napoli, 2005; D. D'Orsogna, Convegno "I contratti di fiume, finalità, opportunità, esperienze a confronto" promosso dall'Autorità di Bacino della Sardegna e inserito nell'ambito del progetto comunitario "Proterina 3 Evolution" (Programma Operativo Interregionale Italia-Francia), 15 giugno 2018, Alghero;

³⁶² F. G. Scoca, Diritto Amministrativo, Giappichelli Editore, Ed. 2017, pag. 252; D. D'Orsogna, Contributo allo studio dell'operazione amministrativa, Editoriale scientifica, 2005.

³⁶³ Linee guida regionali per l'attivazione dei contratti di fiume, Accordo di collaborazione tra l'Agenzia Regionale del Distretto Idrografico della Sardegna ed il Dipartimento di Architettura, Design e Urbanistica dell'Università degli Studi di Sassari, p. 37.

3.3.6 Struttura metodologica del contratto di fiume (di costa e simili)

Dall'analisi critica delle diverse esperienze di contratto di fiume (di costa e simili) già avviate possono essere riconosciute alcuni fasi comuni che costituiscono nodi peculiari del processo di programmazione negoziata. Tali fasi, di seguito descritte, non rappresentano un unico modello di processo valido per tutte le diverse realtà territoriali e amministrative che oggi e in futuro si cimenteranno in tali accordi, quanto piuttosto una struttura di percorso da modellare a seconda delle rispettive esigenze.³⁶⁴

Il processo di formazione del Contratto può essere articolato in cinque fasi, come specificato nelle Linee Guida elaborate dal Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume, nella parte sui requisiti di impostazione. Le fasi ritenute essenziali per l'articolazione di un contratto sono riconoscibili in: 1) definizione e firma di un Documento d'intenti, 2) acquisizione di un'analisi conoscitiva, 3) definizione di un Documento strategico, 4) definizione di un

³⁶⁴ Definizioni e requisiti qualitativi di base dei Contratti di Fiume, Tavolo Nazionale Contratti di Fiume, Gruppo di Lavoro 1: Riconoscimento dei CdF a scala nazionale e regionale e definizione di criteri di qualità, 12 marzo 2015, p. 6.

Programma d'azione, 5) Firma del Contratto - che stabilisce responsabilità e impegni dei vari soggetti, al quale seguirà l'attuazione del programma d'azione.

1) Predisposizione e firma del Documento d'Intenti

Il Documento d'Intenti ha valore di accordo preliminare e definisce le motivazioni e gli obiettivi generali, in conformità a quelli stabiliti nell'art.4 della Direttiva 2000/60/CE, nonché individua una metodologia di lavoro indicativa.³⁶⁵ La sottoscrizione del Documento da parte dei soggetti interessati che promuovono i contenuti dello strumento costituisce il momento di avvio del procedimento di formazione e attuazione del Contratto di Fiume.³⁶⁶ Tale fase, pertanto appare essere

³⁶⁵ *Definizioni e requisiti qualitativi di base dei Contratti di Fiume, Tavolo Nazionale Contratti di Fiume, Gruppo di Lavoro 1: Riconoscimento dei CdF a scala nazionale e regionale e definizione di criteri di qualità, 12 marzo 2015, p. 6, "il Documento d'intenti contiene le motivazioni e gli obiettivi generali, stabiliti anche per il perseguimento degli obblighi cui all'articolo 4 della direttiva 2000/60/CE e delle direttive figlie, le criticità specifiche oggetto del CdF e la metodologia di lavoro, condivisa tra gli attori che prendono parte al processo. La sottoscrizione di tale documento da parte dei soggetti interessati dà avvio all'attivazione del CdF".*

³⁶⁶ *Definizioni e requisiti qualitativi di base dei Contratti di Fiume, Tavolo Nazionale Contratti di Fiume, Gruppo di Lavoro 1: Riconoscimento dei CdF a scala nazionale e regionale e definizione di criteri di qualità, 12 marzo 2015, p. 6, "la sottoscrizione del Documento d'intenti da parte dei soggetti interessati dà avvio all'attivazione del CdF".*

particolarmente delicata in quanto presuppone che le criticità specifiche che il Contratto intende affrontare e la metodologia di lavoro siano condivise dagli soggetti pubblici e privati che prendono parte al processo di formazione. Si può quindi sostenere che l'avvio del Contratto rappresenta un momento di aggregazione e di catalizzazione degli interessi diffusi sul territorio, in grado anche di promuovere e incentivare la cooperazione tra le varie istituzioni coinvolte a diverse scale territoriali.³⁶⁷

Analizzando le numerose esperienze applicative del Contratto, si può osservare che è in tale momento che si forma la rete di stakeholders locali che intendono creare un'occasione di dialogo per l'individuazione delle criticità e delle possibili soluzioni riguardanti in territorio interessato. Ed infatti, da una lettura dei documenti d'intenti predisposti a livello nazionale,³⁶⁸ si rileva che

³⁶⁷ Linee guida regionali per l'attivazione dei contratti di fiume, Accordo di collaborazione tra l'Agenzia Regionale del Distretto Idrografico della Sardegna ed il Dipartimento di Architettura, Design e Urbanistica dell'Università degli Studi di Sassari, p. 37.

³⁶⁸ A titolo esemplificativo, si vedano: Dichiarazione di intenti del Contratto di Fiume della Bassa Valle del Coghinas, Valledoria, 2017; Dichiarazione d'intenti del contratto di laguna del Calich, Alghero, 2016; Dichiarazione d'intenti Contratto del Fiume Temo, Sindia, 2018; Dichiarazione d'intenti del Contratto di fiume del Reno, Bologna, 2016; Dichiarazione di Intenti per la realizzazione del Contratto Fiume Judrio, 2016; Dichiarazione di intenti verso il Contratto di Fiume del Torrente Cormôr, Udine, 2019; Dichiarazione di

tale atto si compone generalmente delle seguenti indicazioni: l'elencazione dei soggetti che hanno dato il primo avvio al procedimento; l'indicazione delle finalità che giustificano l'avvio del processo; l'individuazione delle potenzialità in termini ambientali, sociali ed economici del territorio di riferimento; la definizione degli obiettivi generali e delle successive fasi del processo di formazione del Contratto necessarie per la sottoscrizione, la composizione della struttura organizzativa, le obbligazioni iniziali dei soggetti sottoscrittori ed un cronoprogramma preliminare; ed infine la sottoscrizione del documento da parte dei soggetti promotori del processo.³⁶⁹

2) Predisposizione del Quadro Conoscitivo

La fase che segue la redazione e sottoscrizione del Documento d'Intenti è quella della costruzione del Quadro Conoscitivo. Tale analisi preliminare è incentrata sugli aspetti ambientali, sociali ed

Intenti del 03/06/2004 tra Parco del Mincio, Provincia di Mantova e Comune di Mantova per la riqualificazione ambientale, il risanamento e la balneabilità del Mincio e dei laghi di Mantova; Dichiarazione d'intenti Contratto di fiume Parma Baganza, 2018; Contratto di Fiume e di Costa denominato "Valle dell'Ancinale", 2018; etc (...).

³⁶⁹ *Ibid.*

economici del territorio di riferimento.³⁷⁰ Le informazioni acquisite in questa fase possono essere sintetizzate in monografie d'area o report preliminari che contribuiscono a comporre un quadro conoscitivo delle criticità e delle potenzialità del territorio - ambientali, sociali ed economiche – oltreché raccogliere i piani urbanistici in vigore ed in fase di approvazione, la valutazione preliminare dei soggetti interessati e della mappa degli attori locali. Tale lavoro permette di definire, e valorizzare gli obiettivi preliminari del Contratto, ed essere il punto di partenza durante i tavoli di partecipazione per costruire un programma strategico di medio-lungo periodo, coerente con gli obiettivi della legislazione e pianificazione esistente.

³⁷⁰Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume, Gruppo di Lavoro 1: Riconoscimento dei CdF a scala nazionale e regionale e definizione di criteri di qualità, DOC1 - 12 marzo 2015, DEFINIZIONI E REQUISITI QUALITATIVI DI BASE dei Contratti di Fiume, il Contratto di Fiume presuppone la “messa a punto di una appropriata Analisi conoscitiva preliminare integrata sugli aspetti ambientali, sociali ed economici del territorio oggetto del CdF, come ad es.: la produzione di una monografia d'area o Dossier di caratterizzazione ambientale (inclusa un'analisi qualitativa delle principali funzioni ecologiche), territoriale e socio- economico (messa a sistema delle conoscenze), la raccolta dei Piani e Programmi (quadro programmatico), l'analisi preliminare sui portatori di interesse e le reti esistenti tra gli stessi. Tra le finalità dell'analisi vi è la definizione e/o valorizzazione di obiettivi operativi, coerenti con gli obiettivi della pianificazione esistente, sui quali i sottoscrittori devono impegnarsi”.

Tale fase si conclude, quindi, con la redazione di un Report Conoscitivo che espone le criticità del territorio e pone degli obiettivi da perseguire, fornendo ai soggetti iniziali promotori un inquadramento ambientale, sociale ed economico del territorio che si intende ottimizzare con il Contratto di Fiume. In particolare, dall'analisi dei Documenti d'Intenti in essere nel territorio nazionale, emerge che il documento si sofferma su aspetti specifici quali: gli aspetti idrografici e geomorfologici dell'area; tramite rilievi cartografici, vengono evidenziate le aree protette; elenca gli enti pubblici e le autorità che operano sul territorio di riferimento, nonché gruppi e associazioni territoriali che operano per lo sviluppo locale del territorio; include una mappa delle attività economiche che si estrinsecano nel territorio; individua le principali linee strategiche su cui il Contratto si svilupperà, seguendo le tre direttrici attive sul territorio (ambientale, sociale ed economica).³⁷¹

3) Predisposizione dello Scenario Strategico

³⁷¹ Linee guida regionali per l'attivazione dei contratti di fiume, Accordo di collaborazione tra l'Agenzia Regionale del Distretto Idrografico della Sardegna ed il Dipartimento di Architettura, Design e Urbanistica dell'Università degli Studi di Sassari, p. 38.

La terza fase consiste nell'elaborazione di uno Scenario Strategico da intendersi quale "progetto del territorio" coerente con le sue concrete potenzialità e che coinvolge la soggettività sociale.³⁷² Lo Scenario strategico risulta dall'attività di concertazione svolta precedentemente e considera un orizzonte temporale di medio-lungo termine, che armonizzi gli obiettivi della pianificazione di area vasta e della pianificazione di distretto con le politiche di sviluppo locale del territorio.³⁷³ Esso nasce dall'elaborazione di "interpretazioni condivise"³⁷⁴ del territorio e si traduce in "trasformazioni pattuite"³⁷⁵ dello stesso attraverso specifiche azioni che presuppongono un'attivazione della società insediata in un orizzonte di sviluppo sostenibile.

³⁷² Sul concetto di "Scenario Strategico" vedi G. Ferraresi, B. Rossi Doria, "Scenari strategici come progetto di territorio: contributi alla definizione della scuola territorialista", in www.lapei.it.

³⁷³ Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume, Gruppo di Lavoro 1: *Riconoscimento dei CdF a scala nazionale e regionale e definizione di criteri di qualità, DOC1 - 12 marzo 2015, Definizioni e Requisiti qualitativi di base dei Contratti di Fiume*: il Contratto di Fiume presuppone la predisposizione di un "Documento strategico che definisce lo scenario, riferito ad un orizzonte temporale di medio-lungo termine, che integri gli obiettivi della pianificazione di distretto e più in generale di area vasta, con le politiche di sviluppo locale del territorio";

³⁷⁴ G. Ferraresi, B. Rossi Doria, *Scenari strategici come progetto di territorio: contributi alla definizione della scuola territorialista*, in www.lapei.it, p. 29.

³⁷⁵ G. Ferraresi, B. Rossi Doria, *Scenari strategici come progetto di territorio: contributi alla definizione della scuola territorialista*, *cit.*.

La rappresentazione dello Scenario Strategico viene quindi condivisa attraverso un processo partecipato che coinvolge i soggetti aderenti all'Assemblea di Bacino, da prevedersi a rotazione nei diversi Comuni interessati dal Contratto e organizzati in forma di riunione plenaria generale, tavoli tematici/territoriali, e sopralluoghi sul campo.³⁷⁶ Il processo partecipato prevede, altresì, che gli stakeholders debbano essere coinvolti in modo capillare attraverso strumenti di indagine territoriale quali questionari, interviste e sondaggi, anche attraverso modalità telematiche.³⁷⁷

³⁷⁶ Linee Guida Regionali per l'attivazione dei contratti di fiume, Accordo di collaborazione tra l'Agenzia Regionale del Distretto Idrografico della Sardegna ed il Dipartimento di Architettura, Design e Urbanistica dell'Università degli Studi di Sassari, p. 38, "Negli incontri pubblici e tavoli tematici, i soggetti istituzionali aderenti mettono a disposizione il quadro conoscitivo e normativo, nonché le strategie in materia di sicurezza idraulica e di qualità delle acque". Tutti gli incontri dovranno essere annunciati pubblicamente con almeno 10 gg lavorativi di anticipo e le rispettive risultanze – riportate in appositi verbali contenenti anche l'elenco dei partecipanti – dovranno essere rese pubbliche (...).

³⁷⁷ Linee Guida Regionali per l'attivazione dei contratti di fiume, Accordo di collaborazione tra l'Agenzia Regionale del Distretto Idrografico della Sardegna ed il Dipartimento di Architettura, Design e Urbanistica dell'Università degli Studi di Sassari, p. 38.

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

4) Redazione del Piano d’Azione

La quarta fase prevede la redazione del Piano d’Azione che consiste nella descrizione delle azioni, nella indicazione degli attori interessati dal processo, nella individuazione delle fonti di finanziamento e degli obiettivi che, in considerazione di ogni singola azione, si prevede di raggiungere ogni due/tre anni, di monitorare attraverso un apposito sistema di controllo.³⁷⁸ Il Piano deve essere organizzato in modo che siano chiari i rispettivi obblighi e impegni, i tempi e le modalità attuative, le risorse umane ed economiche necessarie, nonché la relativa copertura finanziaria.

³⁷⁸ Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume, Gruppo di Lavoro 1: Riconoscimento dei CdF a scala nazionale e regionale e definizione di criteri di qualità, DOC1 - 12 marzo 2015, DEFINIZIONI E REQUISITI QUALITATIVI DI BASE dei Contratti di Fiume: il Contratto di Fiume presuppone la predisposizione di un “Programma d’Azione (PA) con un orizzonte temporale ben definito e limitato (indicativamente di tre anni), alla scadenza del quale, sulla base delle risultanze del monitoraggio di cui al successivo punto 2.g), sarà eventualmente possibile aggiornare il contratto o approvare un nuovo PA. Il PA deve indicare oltre agli obiettivi per ogni azione anche gli attori interessati, i rispettivi obblighi e impegni, i tempi e le modalità attuative, le risorse umane ed economiche necessarie, nonché la relativa copertura finanziaria. Il PA contiene una descrizione sintetica del contributo delle singole azioni al perseguimento delle finalità di cui alle direttive 2000/60/CE (direttiva quadro sulle acque), 2007/60/CE (direttiva alluvioni) e 42/93/CEE (direttiva Habitat) e delle altre direttive pertinenti”.

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

5) Sottoscrizione del Contratto

La sottoscrizione del Contratto rappresenta un atto di impegno formale tra soggetti pubblici e privati, che sancisce la conclusione del processo partecipativo e costituisce momento di avvio del consolidamento degli impegni assunti dai soggetti aderenti.³⁷⁹ Il Contratto, infatti, si fonda sul Documento di Intenti, sul Report Conoscitivo, sullo Scenario Strategico e sul Piano d'Azione, dà forma contrattuale al percorso fino a quel momento intrapreso, dando stabilità ed efficacia alle fasi sopra descritte.

6) Predisposizione del Piano di monitoraggio

Il Piano di monitoraggio è predisposto per consentire l'analisi del processo di formazione e le verifiche dello stato di attuazione del Contratto, valutando progressivamente i risultati raggiunti.³⁸⁰ A

³⁷⁹ Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume, Gruppo di Lavoro 1: Riconoscimento dei CdF a scala nazionale e regionale e definizione di criteri di qualità, DOC1 - 12 marzo 2015, DEFINIZIONI E REQUISITI QUALITATIVI DI BASE dei Contratti di Fiume: il Contratto di Fiume presuppone la sottoscrizione di un Atto di impegno formale, il Contratto di Fiume, che contrattualizzi le decisioni condivise nel processo partecipativo e definisca gli impegni specifici dei contraenti;

³⁸⁰ Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume, Gruppo di Lavoro 1: Riconoscimento dei CdF a scala nazionale e regionale e definizione di criteri di qualità, DOC1 - 12 marzo 2015, DEFINIZIONI E REQUISITI QUALITATIVI DI BASE dei Contratti di Fiume: il Contratto di Fiume presuppone "l'attivazione

fronte dell'inserimento del Piano di monitoraggio nel procedimento di formazione del CdF, si rende necessario garantire un certo livello di flessibilità del Contratto stesso, al fine di rendere possibili modifiche a fronte di del mutamento delle condizioni iniziali o all'insorgere di nuove esigenze, e migliorarne quindi il livello di *performance* generale.³⁸¹

Infine, la Carta Nazionale dei Contratti di Fiume specifica che, parallelamente a tali fasi appena descritte, si sviluppano altre due attività trasversali e strettamente legate tra loro: attività di comunicazione e di formazione. Per quanto concerne la comunicazione, essa si sostanzia in attività capaci di stimolare l'interesse di nuovi potenziali partecipanti al processo dare visibilità e riconoscimento alle azioni, anche e soprattutto locali, che possono così essere meglio conosciute nella loro valenza strategica. Peraltro, la diffusione di informazioni relative allo stato di avanzamento e attuazione del processo risponde ad una

di un Sistema di controllo e monitoraggio periodico del contratto per la verifica dello stato di attuazione delle varie fasi e azioni, della qualità della partecipazione e dei processi deliberativi conseguenti”.

³⁸¹ *Carta Nazionale dei Contratti di Fiume*, Regione Lombardia, Regione Piemonte, Autorità del Bacino del Fiume Po', p. 4, in www.nuke.a21fiumi.eu

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

logica di trasparenza e pubblicità che deve necessariamente caratterizzare percorsi di questo genere.³⁸²

Per quanto concerne la formazione, le Amministrazioni coinvolte devono investire risorse finanziarie e tecniche adeguate per sviluppare una molteplicità di attività correlate, che includono attività culturali (affinché acque e suoli siano nuovamente considerati risorse fondamentali per una rinnovata fase di civilizzazione); attività di training (affinché ogni cittadino e le Pubbliche Amministrazioni acquisiscano le conoscenze di base necessarie); attività di ricerca, (affinché gli studi pregressi vengano valorizzati); e attività di scambio di buone pratiche.³⁸³

A conclusione di questa analisi sul procedimento di formazione del Contratto di Fiume (di Costa e simili), occorre porre l'accento sul ruolo della partecipazione dei soggetti pubblici e privati al processo di governance del territorio. Sul punto si rileva che, per poter giungere a contratti funzionali alla tutela e valorizzazione

³⁸² *Carta Nazionale dei Contratti di Fiume*, Regione Lombardia, Regione Piemonte, Autorità del Bacino del Fiume Po', p. 4, in www.nuke.a21fiumi.eu

³⁸³ *Carta Nazionale dei Contratti di Fiume*, Regione Lombardia, Regione Piemonte, Autorità del Bacino del Fiume Po', p. 4, in www.nuke.a21fiumi.eu

del territorio serve che gli attori privati e le istituzioni pubbliche coinvolte si sentano fortemente corresponsabili della gestione territorio su cui il Contratto è destinato.³⁸⁴ Per questa ragione, il Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume, prevede tra i requisiti di impostazione, che il Contratto di fiume attivi “processi partecipativi aperti e inclusivi che consentano la condivisione d’intenti, impegni e responsabilità tra i soggetti aderenti al CdF”. In particolare, prevede che tali processi partecipativi dovranno essere strutturati per favorire decisioni e scelte attraverso “deliberazioni” - intese come l’insieme delle interazioni intersoggettive che precedono la decisione finale – percorrendo un processo fondato su un dialogo equo e bilanciato, che eviti di assegnare maggior rilevanza alle posizioni degli attori con maggior peso politico ed economico.³⁸⁵ La partecipazione non deve essere intesa come un atto burocratico ma deve essere garantito che il confronto avvenga tra soggetti in una posizione

³⁸⁴ Delegazione Italiana in Convenzione Alpi, I CONTRATTI DI FIUME IN ITALIA (E OLTRECONFINE), Il X Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume e il Contributo del Ministero dell’Ambiente alla diffusione e all’internazionalizzazione dei Contratti di Fiume, Novembre 2017, pag. 16.

³⁸⁵ Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume, Gruppo di Lavoro 1: Riconoscimento dei CdF a scala nazionale e regionale e definizione di criteri di qualità, DOC1 - 12 marzo 2015, Definizioni e Requisiti qualitativi di base dei Contratti di Fiume, p. 16.

di parità e la decisione, essendo l'esito di "dibattito allargato", possa anche indurre un mutamento nell'orientamento dei partecipanti, favorendo l'assunzione di decisioni più eque e orientate al bene collettivo.³⁸⁶

Per creare questa sensibilità, occorre stimolare il senso di responsabilità della comunità locale, soprattutto al di fuori dei periodi di emergenza ambientale, preservare il senso di appartenenza ad una comunità e il rapporto necessariamente simbiotico della comunità con i cambiamenti dell'ambiente naturale circostante, e far accrescere la consapevolezza che la gestione dei rischi naturali non può essere completamente delegata al pubblico ma è strettamente legata alle azioni della cittadinanza insediata in quel territorio. Per accrescere la consapevolezza che genera la partecipazione si può agire in due direzioni: in primo luogo, favorire la preparazione individuale attraverso la messa a disposizione di dati ed informazioni (c.d. open data); e, in secondo luogo, stimolare il coinvolgimento della cittadinanza e dei portatori di interesse attraverso progetti

³⁸⁶ Delegazione Italiana in Convenzione Alpi, I Contratti di fiume in Italia (e oltreconfine), Il X Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume e il Contributo del Ministero dell'Ambiente alla diffusione e all'internazionalizzazione dei Contratti di Fiume, Novembre 2017, pag. 36-37.

istituzionali che vadano oltre la pura ed unidirezionale presentazione di informazioni.³⁸⁷ Tali attività favoriscono il raggiungimento di una consapevolezza pubblica sulle necessità di tutela e gestionali di un territorio, creando le premesse su cui più facilmente possono sorgere accordi di partenariati pubblico-privato quali, appunto, i contratti di costa.

Nella sezione che segue si tenterà di dimostrare le potenzialità dei contratti di costa quali strumenti per l'implementazione delle politiche in tema di gestione delle zone costiere, focalizzandosi soprattutto sul contesto territoriale sardo.

³⁸⁷ Delegazione Italiana in Convenzione Alpi, I Contratti di fiume in Italia (e oltreconfine), Il X Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume e il Contributo del Ministero dell'Ambiente alla diffusione e all'internazionalizzazione dei Contratti di Fiume, Novembre 2017, pag. 36-37.

4. I CONTRATTI DI COSTA QUALI STRUMENTI DI GESTIONE INTEGRATA DELLA COSTA E DI PIANIFICAZIONE TERRITORIALE. L'ESPERIENZA SARDA

Sommario: 4.1 Il contratto di costa quale strumento di implementazione della gestione integrata; 4.2 La declinazione del contratto di costa nel contesto francese: il *contract de baie*; 4.3 Esperienze di implementazione di gestione integrata in Sardegna: il Piano Paesaggistico regionale ed il Contratto di Costa Maristanis; a) Il Piano Paesaggistico Regionale e l'inquadramento delle coste sarde nello schema tripartito del Piano; b) Il Contratto di Costa Maristanis per la gestione integrata delle zone umide costiere del Golfo di Oristano

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

CAPITOLO 4: I CONTRATTI DI COSTA QUALI STRUMENTI DI GESTIONE INTEGRATA DELLA COSTA E DI PIANIFICAZIONE TERRITORIALE

L'obiettivo di questa parte di ricerca è di dimostrare le potenzialità dei contratti di costa quali strumenti per l'implementazione delle politiche in tema di gestione delle zone costiere, facendo anche riferimento alle esperienze maturate in alcuni ambiti costieri francesi.

La ricerca si focalizzerà poi sul contesto territoriale sardo, su come in esso la gestione integrata trovi già le basi per la sua implementazione nelle disposizioni contenute nel Piano Paesaggistico Regionale, e su un recente avvio di sperimentazione di Contratto di Costa nel Golfo di Oristano (Contratto di Costa Maristanis).

4.1 I CONTRATTI DI COSTA COME MODELLO DI IMPLEMENTAZIONE A SCALA LOCALE DELLE POLITICHE DI GESTIONE INTEGRATA DELLE ZONE COSTIERE

Nei capitoli precedenti abbiamo osservato come lo schema della gestione integrata della zona costiera, anche in assenza di una specifica Strategia Nazionale GIZC e specifici piani regionali,

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

necessiti di opportuni strumenti di attuazione per generare azioni di lungo termine e supportare l'integrazione tra i diversi livelli istituzionali competenti e il coinvolgimento attivo di tutti i portatori di interesse. In questa direzione, i Contratti di Costa rappresentano un modello possibile di implementazione a livello locale delle politiche di gestione integrata delle zone costiere.³⁸⁸

Da un confronto tra il modello amministrativo deducibile dal Protocollo GIZC e le caratteristiche dello strumento giuridico del contratto di costa, emerge chiaramente la coincidenza di taluni elementi di particolare rilevanza ai fini dell'implementazione della GIZC tra cui: 1. l'individuazione dell'ambito costiero omogeneo oggetto del programma di gestione integrata; 2. l'attivazione di percorsi multidisciplinari finalizzati al consolidamento di conoscenze più complete e più accessibili ai soggetti coinvolti, nonché costantemente aggiornate rispetto all'evoluzione del contesto ambientale interessato; 3. la ridefinizione della continuità territoriale ed ecologica tra i diversi sistemi naturali e antropici; 4. l'integrazione e il dialogo tra

³⁸⁸ M.L. Scaduto, *Il Contratto di Costa di Costa: un trait d'union tra gestione integrata della costa e pianificazione territoriale?*, in *Reticula* n.10/2015, p. 11.

stakeholders, livelli di competenza istituzionale e gestionale, e strumenti di pianificazione territoriale e settoriale.³⁸⁹

I Contratti di Costa, quindi, riprendendo sostanzialmente i principi ispiratori e gli obiettivi della GIZC, mostrano elevate potenzialità come modelli operativi della politica GIZC in uno scenario caratterizzato dall'esigenza di una concreta integrazione tra le politiche e le pratiche di pianificazione territoriale e settoriale, attualmente, come più volte ribadito, caratterizzato dalla frammentazione di competenze e carenza di strumenti attuativi.

Per dare maggiore credibilità a tale tesi, nel paragrafo che segue sarà analizzato il modello del contratto di costa applicato in Francia secondo la declinazione del *contrat de baie*, anche se in un numero ancora limitato di esempi, a testimoniare le potenzialità di tale genere di accordi.

³⁸⁹ M.L. Scaduto, Il Contratto di Costa di Costa: un trait d'union tra gestione integrata della costa e pianificazione territoriale?, in Reticula n.10/2015, p. 11.

4.2 LA DECLINAZIONE DEL CONTRATTO DI COSTA NEL CONTESTO FRANCESE: IL *CONTRACT DE BAIE*

Il punto di partenza dei *contract de baie* in Francia è rappresentato dalla *Loi littorale* del 1986 e dalla Circolare del Ministero dell'Ambiente del 1991 che ha istituito tali accordi contrattuali di carattere volontario sottoscritti tra l'amministrazione statale centrale, le sue agenzie, gli enti locali e altri attori pubblici e privati, finalizzati alla gestione integrata e allo sviluppo sostenibile dei territori costieri e delle aree marine strettamente connesse, e individuati coerentemente con i bacini idrografici di riferimento.³⁹⁰ Con una successiva Circolare ministeriale del 1993, ne sono stati successivamente definiti gli obiettivi, i contenuti e le procedure in modo puntuale. In particolare, tra gli enunciati più importanti di tale documento normativo, emergono l'identificazione dei *contrats de baie* quali strumenti programmatici sotto ordinati e geograficamente ricompresi nel perimetro degli *Schémas Directeurs d'Aménagement et Gestion des Eaux* (SDAGE) e degli *Schémas*

³⁹⁰ M.L. Scaduto, Il Contratto di Costa di Costa: un *trait d'union* tra gestione integrata della costa e pianificazione territoriale?, in *Reticula* n.10/2015, p. 12 - 13.

d'Aménagement et Gestion des Eaux (SAGE), e la particolare rilevanza data al ruolo della concertazione territoriale. Nel 2004, una terza Circolare del Ministero dell'Ambiente ha ripreso e sostituito integralmente le due precedenti, chiarendone alcuni aspetti procedurali e finanziari. Alla luce di tali riferimenti normativi, i *contrats de baie* vengono adottati per l'attuazione di piani di intervento che coniugano la tutela della qualità della acque e degli ecosistemi costieri e marini con le istanze della concertazione e della partecipazione e, dunque, con lo sviluppo sostenibile e integrato dei territori costieri.³⁹¹ In tale prospettiva, essi diventano versatili strumenti tanto della gestione costiera, della pianificazione dello spazio marittimo e delle politiche nazionali derivate dal loro recepimento, nonché dei piani di gestione delle acque alla scala del bacino e sottobacino idrografico.³⁹²

³⁹¹ Henocque Y., 2001. Urban communities and environmental management in France: the example of the Toulon Bay Contract. *Ocean & Coastal Management* 44, 371–377.

³⁹² M.L. Scaduto, Il Contratto di Costa di Costa: un trait d'union tra gestione integrata della costa e pianificazione territoriale?, in *Reticula* n.10/2015, p. 11.

Da un esame delle esperienze applicative attivate in Francia, è possibile rilevare alcuni elementi comuni dei *contrats de baie*, che consentono di delinearne il modello procedurale e applicativo. In primo luogo, emergono fasi piuttosto lunghe di preparazione dello strumento durante le quali si esplicano studi e analisi approfonditi degli specifici contesti territoriali e socio-economici di riferimento.³⁹³ Il processo di attivazione di un *contrat de baie* richiede, altresì, opportune attività di concertazione territoriale, possibilmente estesa anche agli attori coinvolti nei fenomeni di alterazione e inquinamento ambientale.³⁹⁴

³⁹³ Nella prima esperienza avviata nel 1989, il Contrat de baie de Morlaix (Regione Bretagna), il processo di attivazione ha preso avvio a fronte di situazioni di emergenza ecologica e di eutrofizzazione delle acque, diventate oggetto di studi conoscitivi destinati alla caratterizzazione dei fenomeni di degrado ecologico, dell'ambiente fisico del bacino idrografico e litoraneo e dei sistemi socio-economici da esso dipendenti. Il percorso di definizione del progetto di *contrat de baie* è durato fino al 1996 ed è stato portato avanti da un organismo associativo di 47 Comuni e 8 syndicats locali appositamente istituito; vedi Jalliffier P., 2002. Le contrat de baie de Morlaix: outil de restauration de la qualité des eaux littorales. Actes du Colloque «Zone Côtière: Quels outils pour quelle gestion?» du 21 et 22 mars 2002. Université de Bretagne Sud-Lorient; Pennanguer S., Tartarin F., Guilsou A., Fontenelle G., 2003. GECOBAIE PHASE I Acteurs, concertation et territoires. Rapport intermédiaire. Ecole Nationale Supérieure Agronomique de Rennes.

³⁹⁴ L'esperienza condotta per il Contrat de Baie de la Rance (Regione Bretagna) ha dimostrato concretamente la necessità di integrare i processi partecipativi pressoché assenti nel percorso di implementazione del primo contratto (1994-1997), conducendo all'attivazione di un secondo contratto (1998-2005) fortemente connotato da sedi di concertazione attive e dinamiche tra le istituzioni e gli attori locali; vedi Pennanguer S., Tartarin F.,

La definizione dei contenuti programmatici del *contrat de baie* fa sovente riferimento a due elementi collegati tra loro. In primo luogo, la necessità di inquadrare la protezione e riqualificazione delle risorse idriche all'interno di un contesto di interventi più ampio che tocchi anche agli aspetti dello sviluppo sostenibile del territorio. Questo aspetto si esplicita nell'adozione di un approccio integrato di mantenimento della biodiversità e dei paesaggi e delle eco-regioni, includendo in esse anche i bacini idrografici e le zone costiere.³⁹⁵

In secondo luogo, l'interazione con le altre pratiche di pianificazione territoriale e settoriale.³⁹⁶ Questo elemento si manifesta nel coordinamento e nella presenza di riferimenti diretti agli altri strumenti di pianificazione, programmazione e progettazione del territorio, all'interno degli atti istruttori e del piano di azione del *contrat de baie*.³⁹⁷

Guilsou A., Fontenelle G., 2003. Gecobaie Phase I Acteurs, concertation et territoires. Rapport intermédiaire. Ecole Nationale Supérieure Agronomique de Rennes.

³⁹⁵ M.L. Scaduto, Il Contratto di Costa di Costa: un trait d'union tra gestione integrata della costa e pianificazione territoriale?, in Reticula n.10/2015, p. 14.

³⁹⁶ M.L. Scaduto, Il Contratto di Costa di Costa: un trait d'union tra gestione integrata della costa e pianificazione territoriale?, in Reticula n.10/2015, p. 14.

³⁹⁷ Un esempio pratico di tale orientamento è offerto dal *Contrat de baie de la rade de Toulon et de son bassin versant*, localizzato nel tratto di costa

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

In particolare, è interessante osservare come la costruzione del contratto si sia basata sulla ricerca di un coordinamento con tutti gli strumenti pianificatori vigenti, gli strumenti di governo del territorio e i piani di sviluppo e gestione dei bacini idrografici.³⁹⁸

Sempre sul piano dei rapporti tra il *contrat de baie* e gli altri strumenti di pianificazione settoriale, si osserva un'altra interessante modalità diretta alla loro integrazione concreta, ovvero l'inserimento all'interno dei contratti dei programmi di interventi già consolidati e provvisti di proprie risorse finanziarie.³⁹⁹

compreso tra la città di Marsiglia e quella di Nizza (Regione Provenza-Alpi-Costa Azzurra), sviluppato attraverso due programmi consecutivi a partire dal 2002 e tuttora in corso di esecuzione; vedi anche Henocque Y., *Urban communities and environmental management in France: the example of the Toulon Bay Contract*. Ocean & Coastal Management, 2001, p. 371–377; Queffeuilou G., *Le contrat de baie de la rade de Toulon et de son bassin versant: le rôle des collectivités territoriales dans la gestion intégrée des zones côtières*, Revue européenne de droit de l'environnement 2004, 439-447.

³⁹⁸ M.L. Scaduto, *Il Contratto di Costa di Costa: un trait d'union tra gestione integrata della costa e pianificazione territoriale?*, in Reticula n.10/2015, p. 14.

³⁹⁹ Ciò è avvenuto nel caso del *Contrat de baie de la rade de Brest*, riconosciuto come l'esempio francese più importante tra le esperienze di gestione integrata delle zone costiere, in cui circa il 90% del budget è derivato dall'insieme di progetti già programmati indipendentemente dal *contrat de baie*, al fine di favorire la migliore sinergia tra differenti linee di azione; vedi Billé R., *La Gestion Intégrée du Littoral se décrète-t-elle ? Une analyse stratégique de la mise en oeuvre, entre approche programme et cadre normatif*, Thèse de Doctorat en Sciences de l'Environnement (Gestion), 2004, ENGREF, Paris. Tale aspetto caratterizza anche il *Contrat de baie de la métropole marseillais*, promosso dalla città metropolitana Marsiglia Provenza e dalla municipalità di Marsiglia e avviato nel 2015.

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

All'interno dei documenti istruttori e programmatici dei contratti esaminati, vengono esplicitamente attribuiti al *contrat de baie* i compiti di integrare e coordinare, attraverso il suo piano d'azione, i diversi programmi di interventi e strumenti di governo del territorio vigenti, in alcuni casi settoriali e relativi ad ambiti territoriali più ristretti, di cui ne costituisce un esempio il *Contrat de baie de la métropole marseillais*.⁴⁰⁰ Il *Contrat de baie de la métropole marseillais* costituisce un esempio concreto per evidenziare come il *contrat de baie* può rappresentare uno strumento valido in grado di contribuire alla costruzione di nuovi processi di governance dei territori costieri, oltre i limiti normalmente imposti dai tradizionali modelli amministrativi e in linea con i principi del *community-based coastal*

⁴⁰⁰ In tale ottica, il *Contrat de baie de la métropole marseillais* applica concretamente la logica di complementarietà tra gli strumenti programmatici e di pianificazione territoriale e settoriale di vario livello, nel rispetto del principio di sussidiarietà.

management,⁴⁰¹ applicato con successo negli Stati Uniti, in Australia e in altre parti del mondo.⁴⁰²

Premesso ciò, è possibile osservare che i *contract de baie*, benché in numero ancora limitato, testimoniano le potenzialità di tale genere di accordi contrattuali volontari, sottoscritti tra soggetti pubblici e privati, rispetto all'implementazione a scala locale delle politiche integrate di gestione delle zone costiere. Essi possono rappresentare degli interessanti termini di paragone per le analoghe iniziative che si vanno diffondendo in altri contesti geografici, come ad esempio in Sardegna, in cui la gestione integrata delle zone costiere ha avuto un forte impulso, soprattutto in senso concettuale, attraverso il Piano Paesaggistico Regionale e sta trovando attuazione attraverso lo strumento operativo del Contratto di Costa, applicato in via sperimentale alle zone umide costiere del Golfo di Oristano e

⁴⁰¹ B. R. Crawford, Compliance and Enforcement of Community-Based Coastal Resource Management Regulations, *Coastal Management*, p. 39–50, 2004: the Community-based coastal management is a comprehensive strategy that seeks to address the multi-faceted issues affecting the coastal environment through the active and meaningful participation of coastal communities.

⁴⁰² Harvey N., Clarke B.D., Carvalho P., The role of the Australian Coastcare program in community-based coastal management: a case study from South Australia. *Ocean & Coastal Management*, 2001, p. 161–181.

dell'Area Marina Protetta del Sinis – Isola di Mal di Ventre, attraverso il Contratto di Costa Maristanis.

Nella parte che segue quindi la ricerca verterà sullo studio dell'implementazione della gestione integrata delle zone costiere in Sardegna attraverso lo strumento del Piano Paesaggistico Regionale sardo e, benché in un ambito territoriale limitato, attraverso lo strumento operativo del Contratto di Costa Maristanis.

4.3 L'ESPERIENZA SARDA NELL'IMPLEMENTAZIONE DELLE POLITICHE DI GESTIONE INTEGRATA DELLE COSTE: IL PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE E IL CONTRATTO DI COSTA MARISTANIS

Tra le esperienze pilota di gestione integrata che sono state avviate nelle regione costiere, assume particolare importanza quella della Regione Sardegna per tre ordini di ragioni che di seguito si espongono.

In primo luogo, la Regione Sardegna ha adottato un'incisiva politica di salvaguardia delle coste a iniziare dalla legge regionale n. 8 del 25 novembre 2004, contenente "Norme urgenti di

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

provvisoria salvaguardia per la pianificazione paesaggistica e la tutela del territorio regionale”.⁴⁰³ Attraverso tale legge, fino

⁴⁰³ Tale legge è stata dichiarata “costituzionale” con la sentenza n. 51 del 6 febbraio 2006, che ha dichiarato inammissibile il ricorso del Governo n. 15/2005, incentrato sulla mancanza di competenze in materia di tutela paesaggistica della Regione autonoma della Sardegna; vedi anche S. Deliperi, La Corte costituzionale promuove la legge sarda, in LexAmbiente.it.: “La Corte costituzionale, nel riconoscere come infondato il ricorso governativo, ha svolto un sintetico excursus sulle competenze statutarie della Regione autonoma della Sardegna in materia di tutela del paesaggio e, specificamente, di pianificazione territoriale paesistica. La legge regionale n. 8/2004 s’inserisce, infatti, nel solco della legge regionale 22 dicembre 1989, n. 45 (norme per l’uso e la tutela del territorio regionale), modificandola ed integrandola, così come altre precedenti normative. Essa contempla non solo tematiche strettamente urbanistiche, ma anche disposizioni sulla tutela del paesaggio e la pianificazione. E ciò in forza delle disposizioni di attuazione dello statuto speciale contenute nell’articolo 6, commi 1° e 2°, del D.P.R. 22 maggio 1975, n. 480, che trasferisce dallo Stato alla Regione le competenze in tema di valutazione degli strumenti attuativi ai fini della tutela paesaggistica (allora stabilite dalla legge 6 agosto 1967, n. 765, la c. d. legge – ponte) e in materia di pianificazione territoriale paesistica (allora previste dall’articolo 5 della legge 29 giugno 1939, n. 1497). Secondo la Corte, “le norme di attuazione degli statuti speciali possiedono un sicuro ruolo interpretativo ed integrativo delle stesse espressioni statutarie che delimitano le sfere di competenza delle Regioni ad autonomia speciale e non possono essere modificate che mediante atti adottati con il procedimento appositamente previsto negli statuti”. Come la stessa Corte costituzionale ha già affermato più volte (ad es. cfr. sentenze n. 341/2001, n. 213/1998, n. 137/1998), la Regione autonoma della Sardegna dispone, nell’ambito delle competenze statutarie in tema di urbanistica ed edilizia, anche della potestà di intervento sugli aspetti di tutela ambientale e paesaggistica, sia sul piano legislativo che su quello amministrativo, grazie al noto principio del parallelismo di cui all’art. 6 dello statuto speciale. Naturalmente nell’alveo tracciato dai limiti espressamente individuati dall’art. 3 del medesimo statuto speciale (armonia con la costituzione e con i principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica, il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica). In proposito, “va osservato che il legislatore statale conserva (...) il potere di vincolare la potestà legislativa primaria della Regione speciale attraverso l’emanazione di leggi qualificabili come riforme economico-sociali: e ciò anche sulla base (...) del titolo di competenza legislativa nella materia di cui all’art. 117, secondo comma, lettera s, della Costituzione”. Conseguentemente, le norme fondamentali poste dalle leggi e dagli atti aventi forza di legge statali in tali materie

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

“continueranno ad imporsi al necessario rispetto del legislatore della Regione Sardegna che eserciti la propria competenza statutaria nella materia , come già espresso dal Giudice delle leggi, proprio in riferimento all’attività legislativa sarda (vds. sentenza n. 536/2002). Per il mero riparto delle competenze di cui all’articolo 117 cost. si deve fare riferimento alle Regioni a statuto ordinario, salvo quanto disposto dall’art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, per le parti in cui “le Regioni ad autonomia ordinaria disponessero, sulla base del nuovo titolo V, di maggiori poteri rispetto alle Regioni ad autonomia speciale”. In materia il legislatore statale è intervenuto con il Codice dei beni culturali ed il paesaggio, il decreto legislativo n. 42/2004, il cui articolo 8 conferma espressamente le potestà legislative ed amministrative statutarie delle Regioni e Province autonome. Anche il successivo articolo 135, ampliando l’operatività degli strumenti di pianificazione paesistica all’intero territorio, conferma la facoltà di scelta regionale di dotarsi di “piani paesaggistici” o di “piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici”, così come già fatto con l’articolo 1 bis del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, come convertito nella legge 8 agosto 1985, n. 431, la nota legge Galasso. Grazie al trasferimento di funzioni di cui al D.P.R. n. 480/1975 è, quindi, indubbia, la competenza regionale in tema, già esercitata con la sopra detta legge regionale n. 45/1989, che, “all’art. 12 prevedeva anche apposite norme di salvaguardia ed efficacia temporanea in attesa dell’approvazione dei piani territoriali paesistici (analogamente a quanto attualmente previsto con le norme impugnate)”. E tali ultime norme recepiscono, in particolare, nell’ordinamento regionale proprio le disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio (articoli 135 e seguenti). Conseguentemente la Corte ha dichiarato inammissibili anche le ulteriori asserite censure riguardanti la violazione del riparto di competenze legislative: il ricorso governativo è proprio partito, a giudizio della Corte costituzionale, “dall’erroneo presupposto secondo il quale la Regione Sardegna risulterebbe priva di potestà legislativa in tema di tutela paesaggistica”. Una valutazione decisamente netta e priva di equivoci. Ed una pronuncia che si inserisce, corroborandola, nella linea giurisprudenziale che chiarisce contorni e modalità del riparto di competenze fra i vari Soggetti della Repubblica nella materia trasversale dell’ambiente. Infatti, in seguito alla riforma del titolo V della Carta costituzionale, apportata con la legge costituzionale n. 3/2001, lo Stato ha competenza legislativa esclusiva (e regolamentare) in materia di “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali” (art. 117, comma 2°, lettera s) e competenza concorrente, indicandone quindi i “principi fondamentali”, in materia di “governo del territorio”, tutela della salute”, “tutela e sicurezza del lavoro”, “valorizzazione dei beni culturali e ambientali” (art. 117, comma 3°). Tutte le altre materia non espressamente riservate alla potestà legislativa statale sono, conseguentemente, di competenza regionale e delle province autonome: l’attività mineraria e di cava appartiene, quindi, alla competenza legislativa ed amministrativa regionale, salvi gli aspetti attinenti

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

alla tutela ambientale ed alla pianificazione territoriale, alla tutela della salute, ecc. rispettivamente di competenza esclusiva statale la prima e concorrente le altre (artt. 117 e 118 cost.). Secondo la recente giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 407/2002), l'espressione "tutela dell'ambiente" non deve riferirsi ad un ambito rigorosamente circoscritto e delimitato, "giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze". In particolare dalla giurisprudenza della Corte antecedente alla nuova formulazione del Titolo V della Costituzione è agevole ricavare una configurazione dell'ambiente come costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale" (vedi. sentenze nn. 507/2000, 54/2000, 382/1999, 273/1998). Le Regioni possono, quindi, adottare, nei limiti della ragionevolezza del provvedimento e nell'ambito delle competenze concorrenti, "una disciplina che sia maggiormente rigorosa ... rispetto ai limiti fissati dal legislatore statale, proprio in quanto diretta ad assicurare un più elevato livello di garanzie per la popolazione ed il territorio interessati" (sentenza n. 407/2002). Resta, quindi, allo Stato il compito di fissare standards di tutela minima uniforme sull'intero territorio nazionale (sentenze nn. 108/2005, 62/2005, 307/2004, 536/2002, 407/2002) e, in particolare, criteri di contenimento dei "valori" sulla base dell'interesse nazionale, in quanto problematiche di rilievo sovra-regionale, quali, ad esempio, l'individuazione di un sito unico per i rifiuti radioattivi prodotti in Italia ed i limiti di tollerabilità delle emissioni elettromagnetiche (sentenze nn. 62/2005, 307/2003). In sostanza, il "limite" tra competenze statali e regionali risulta costruito dall'interesse che prevale in relazione alla singola fattispecie: qualora nel bilanciamento degli interessi prevalgano esigenze di carattere unitario, non suscettibili di essere derogate neppure in melius, secondo il Giudice costituzionale la competenza a legiferare in materia non può che essere statale. La categoria delle "materie trasversali", come la "tutela dell'ambiente" determina, quindi, una sorta di "confine mobile" fra materie di competenza statale e regionale. L'interesse nazionale, seppure non più esplicitamente presente nella carta costituzionale, appare, pertanto, sopravvissuto sebbene trasfuso nel principio di sussidiarietà (vedi. sentenza n. 62/2005), costituendo una clausola di flessibilità nel riparto di competenze tra Stato e Regioni a garanzia del principio di unità ed indivisibilità della Nazione (art. 5 cost.). Tuttavia, a differenza del quadro normativo previgente alla legge costituzionale n. 3/2001, emerge una sensibile novità: la tutela degli interessi riguardanti le "materie trasversali" non può non essere perseguite se non con il rispetto della leale collaborazione fra i vari soggetti della Repubblica, attraverso le varie ipotesi di relazioni istituzionali, in particolare mediante lo strumento dell'intesa (vds. sentenza n. 62/2005)".

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

all'approvazione del Piano Paesaggistico Regionale, è stata impedita la realizzazione di opere di edilizia nei territori costieri compresi nella fascia entro i 2.000 metri dalla linea di battigia marina, anche per i terreni elevati sul mare.⁴⁰⁴ Questa legge ha avuto il merito di introdurre una misura di salvaguardia⁴⁰⁵ *ope legis*,⁴⁰⁶ impedendo la realizzazione di operazioni espansive contenute in desueti piani regolatori che avrebbero portato all'innalzamento di un vero e proprio "muro" tra la terraferma e il mare.⁴⁰⁷

Altrettanto rilevante ai fini della definizione della politica regionale per le coste è stata l'approvazione del Piano Paesaggistico Regionale. Come evidenziato dal Boscolo, il piano paesaggistico regionale rappresenta un avanzato sforzo di pianificazione paesaggistica che prende le mosse dalla Convenzione Europea del Paesaggio.⁴⁰⁸

⁴⁰⁴ Legge Regionale n. 8 del 25 novembre 2004, contenente "Norme urgenti di provvisoria salvaguardia per la pianificazione paesaggistica e la tutela del territorio regionale", art. 3, comma 1, lett. a).

⁴⁰⁵ E. Boscolo, La durata limitata (e graduata) delle misure di salvaguardia tra disposizioni statali e regionali, in *Giorn. dir. amm.*, 2008, p. 968.

⁴⁰⁶ S. Spuntarelli, *L'amministrazione per legge*, Giuffrè, Milano, 2007.

⁴⁰⁷ S. Casu, in *La gestione integrata delle zone costiere in Italia: prospettive e prime esperienze*, di E. Boscolo, *Rivista Quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, numero 1/2011, p. 49.

⁴⁰⁸ E. Boscolo, *Paesaggio e tecniche di regolazione: i contenuti del piano paesaggistico*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, Anno 2008, Fasc. n. 1/2, p.

A seguito dell'approvazione del Piano Paesaggistico Regionale, si è aperto un acceso dibattito vertente per lo più sulle misure di protezione delle coste e della fascia costiera.⁴⁰⁹

In terzo luogo, si rileva che il territorio sardo sta iniziando a sperimentare forme negoziali e partecipate di gestione delle zone costiere con l'obiettivo di implementare a scala locale le politiche di gestione integrata delle zone costiere e coordinare i numerosi strumenti di pianificazione territoriale esistenti ed incidenti in una data area.

Nel paragrafo che segue si tenterà di fornire una descrizione dei principali tratti caratteristici del PPR della Regione Sardegna e dell'inquadramento in esso delle zone costiere, e si proseguirà successivamente nell'esame dell'esperienza applicativa sarda del Contratto di Costa alle zone umide costiere del Golfo di Oristano.

130. La Convenzione europea del paesaggio è stata adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa a Strasburgo il 19 luglio 2000 ed è stata aperta alla firma degli Stati membri dell'organizzazione a Firenze il 20 ottobre 2000. Si prefissa di promuovere la protezione, la gestione e la pianificazione dei paesaggi europei e di favorire la cooperazione europea, in www.convenzioneuropeapaesaggio.beniculturali.it

⁴⁰⁹ S. Casu, in *La gestione integrata delle zone costiere in Italia: prospettive e prime esperienze*, di E. Boscolo, *Rivista Quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, numero 1/2011, p. 69.

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

A) IL PIANO PAESAGGISTICO SARDO E L'INQUADRAMENTO DELLE COSTE SARDE NELLO SCHEMA TRIPARTITO DEL PIANO REGIONALE

Il Piano Paesaggistico Regionale è stato approvato con Deliberazione della Giunta Regionale n. 36/7 del 5 settembre 2006, in conformità a quanto stabilito nel D. Lgs. N. 42/2006. Come è noto, infatti, la cornice normativa e regolamentare del piano paesaggistico regionale sardo è data dal Codice dei beni culturali e del paesaggio (artt. 135 e ss. del decreto legislativo n. 42/2004 e s.m.i.). Le previsioni dei piani paesaggistici, in virtù della tutela costituzionale che realizzano, «sono cogenti» ed «immediatamente prevalenti» su qualunque disposizione difforme anche di carattere settoriale per specifica disposizione del Codice e per le finalità in esso contenute, "le previsioni dei piani paesaggistici non sono derogabili da parte di piani, programmi e progetti nazionali e regionali di sviluppo economico" (articolo 145, comma 3°, del decreto legislativo 26 marzo 2008, n. 63, che ha modificato e integrato il decreto legislativo n. 42/2004).⁴¹⁰ Le previsioni dei piani paesaggistici

⁴¹⁰ S. Deliperi, La pianificazione paesaggistica in Sardegna, Evoluzione, realtà e prospettive. Convegno sulla tutela e la valorizzazione del paesaggio, Cagliari (dicembre 2011)

prevalgono, altresì, anche in assenza della pianificazione urbanistica comunale.⁴¹¹

Il legislatore regionale ha considerato il Piano Paesaggistico quale “quadro di riferimento e di coordinamento per lo sviluppo sostenibile dell’intero territorio regionale, degli atti di programmazione e pianificazione regionale, provinciale e locale”.⁴¹² Pertanto, uno sviluppo che non comprometta le risorse territoriali e che anzi le preservi per le generazioni future. A seguito della modifica dell’art. 131 del D. Lgs 22 gennaio 2004, n. 24, il paesaggio sardo si presta ad essere scomposto in tre strati.⁴¹³ Del primo stato farebbero parte i beni paesaggistici in

⁴¹¹ La sentenza Cons. Stato, Sez. IV, 23 agosto 2016, n. 3670 ha ricordato che, in assenza di specifica pianificazione del territorio da parte del piano regolatore generale comunale (o altro strumento di pianificazione urbanistica comunale), la disciplina di gestione del territorio sarà dettata dal piano paesaggistico vigente, in virtù della sua valenza sovraordinata rispetto alla pianificazione di tipo urbanistico-territoriale. Come noto, infatti, il principio di prevalenza gerarchica del piano paesaggistico è statuito dall’art. 145 del decreto legislativo n. 42/2004 e s.m.i. (codice dei beni culturali e del paesaggio) e tale interpretazione costituisce giurisprudenza costante (vds. per tutti Corte cost. n. 189/2016, Corte cost. n. 210/2016).

⁴¹² Art. 2, legge regionale 25 settembre 2004, n. 8, recante “Norme urgenti di provvisoria salvaguardia per la pianificazione paesaggistica e la tutela del territorio regionale”.

⁴¹³ E. Boscolo, Appunti sulla nozione giuridica di paesaggio identitario, in *Urb.e app.*, 2008, 79; E. Boscolo, La nozione giuridica di paesaggio identitario ed il paesaggio ‘a strati’, in *La nuova disciplina del paesaggio: commento alla riforma del 2008 - Riv. giur. urbanistica.*, 2009, p. 8: “Scorrere l’art. 131 del codice è un po’ come osservare una roccia con le sue stratificazioni, testimonianza del succedersi delle ere geologiche. Messo di fronte

all'innovativo modello del paesaggio "integrale" dettato dalla Convenzione europea, il legislatore interno, sollecitato nel contempo a raccogliere anche le ripetute indicazioni della Corte costituzionale circa la primarietà dell'interesse paesaggistico ed il ruolo centrale dello Stato (nella tutela dei beni paesaggistici), pare avere optato per un modello di composizione, che fa emergere la costruzione giuridica del paesaggio "a strati". (...) Il primo "strato" comprende quindi i beni paesaggistici (in senso allargato), (...). Beni singoli, comunque oggetto di un giudizio di valore espresso in forme provvedimentali o direttamente ex lege (o nelle forme di legge). Sarebbe errato ritenere che nel secondo "strato" ricadano invece i beni paesaggistici connotati da minore rilevanza. Il passaggio dal primo al secondo "strato" non è determinato soltanto da logiche qualitative, ma riflette soprattutto una profonda differenza tipologica tra oggetti che ricadono in categorie profondamente eterogenee. Il primo "strato" comprende i beni paesaggistici, il secondo "strato" i paesaggi identitario-testimoniali (...), nel quale non ricadono beni specifici ma territori che presentano "caratteristiche paesaggistiche", il cui "uso consapevole" è affidato – come prevedono l'art. 131, VI comma, e l'art. 135, IV comma, del codice - al piano paesaggistico. Si tratta dunque di paesaggi non suscettibili di essere gravati da vincoli e trasformabili senza necessità di previa autorizzazione, paesaggi non necessitanti dell'azione di tutela tipizzata dal Codice, sottoposti ad un'azione di salvaguardia con mezzi diversi di quelli propri della tutela". A questa categoria non sono riconducibili beni specifici, bensì territori "usabili e trasformabili" secondo gli ordinari schemi dettati dalle regole urbanistiche, connotati tuttavia da profili che ne conformano salientemente la morfologia, determinando il manifestarsi di particolari caratteri che - ritornando alla definizione generale di cui al primo comma dell'art. 131 cit. - sono proiettivamente capaci di rendere percepibili (o di evocare) per le comunità insediate (e sovente solo per ciascuna di esse) valori di matrice propriamente identitaria. (...) Completa poi il quadro quello che anche il famoso paesaggista francese Gilles Clément ha definito "terzo paesaggio": il terzo "strato" – riprendendo lo schema della Convenzione europea - comprende infatti i beni e i paesaggi degradati ("aree compromesse o degradate": art. 135, IV comma, lett. b), per i quali debbono essere identificate specifiche politiche tese alla ricostituzione dei valori paesaggistici che hanno subito appannamenti. Sono i luoghi del paesaggio-negato: si pensi ad alcuni luoghi della produzione, alle cave dismesse, alle infrastrutture lineari o verticali, ma anche a talune aree periurbane, ossia a quei paesaggi della dispersione edificatoria (sprawl) e della città diffusa, rispetto ai quali occorre strutturare una strategia di costruzione (ri-costruzione) di nuovi assetti valoriali. E' forse il compito più difficile: rispetto al primo "strato" si tratta di impedire trasformazioni svalutanti e di imporre la maggior qualità degli interventi; rispetto al secondo "strato" si tratta di orientare l'azione spontanea dei privati in direzione di una coerenza con i valori diffusi; nel caso del terzo "strato" si tratta invece di identificare le risorse necessarie per attivare azioni di riqualificazione di beni puntuali o di interi areali. Una strategia che deve

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

senso proprio, beni singolari, comunque oggetto di un giudizio di valore espresso in forme provvedimenti o direttamente ex lege (o nelle forme di legge), ai quali spetterebbe la funzione di tutela.⁴¹⁴ Le coste, quindi, rientrerebbero in questa categoria. Va comunque precisato che, anche in applicazione delle indicazioni del Protocollo di Madrid, l'identificazione di tale bene paesaggistico non segue un criterio geografico (che informava la l. 431/1985), e non è neppure rappresentato da elementi puntuali (quali scogliere, falesie, spiagge, dune, stagni), di cui la costa sarda pure è ricchissima. Il bene protetto si configura piuttosto come sistema costiero nel complesso, tenendo presente la superiore rilevanza del suo assetto compositivo.⁴¹⁵

Il secondo "strato" si riferisce invece ai c.d. paesaggi della vita quotidiana, secondo la definizione contenuta nella Convenzione Europea sul Paesaggio. Si tratterebbe quindi non di beni specifici

fare i conti con le ristrettezze dei bilanci pubblici e molto spesso può trovare effettività e risorse solo in occasione di significativi episodi di trasformazione urbanistica o infrastrutturativa atti a generare le economie marginali necessarie per interventi di riqualificazione del paesaggio", in www.labus.org

⁴¹⁴ E. Boscolo, Appunti sulla nozione giuridica di paesaggio identitario, in *Urb. e app.*, 2008, 79; E. Boscolo, La nozione giuridica di paesaggio identitario ed il paesaggio 'a strati', in *La nuova disciplina del paesaggio: commento alla riforma del 2008 - Riv. giur. urbanistica.*, 2009, p. 70.

⁴¹⁵ S. Casu, in *La gestione integrata delle zone costiere in Italia: prospettive e prime esperienze*, di E. Boscolo, *Rivista Quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, numero 1/2011, p. 70.

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

ma di territori con “caratteristiche paesaggistiche”, il cui “uso consapevole” è affidato (come prevedono l’art. 131, 6 comma, e l’art. 135, 4 comma, del Codice) al piano paesaggistico.⁴¹⁶ La disciplina paesaggistica rispetto a questi territori non si sostanzia in una azione di tutela,⁴¹⁷ bensì nella preservazione e nell’aggiornamento continuo di dimensioni e profili che conformano l’identità morfologica di un territorio, ossia di particolari caratteri che – ritornando alla definizione generale di cui al primo comma dell’art. 131 cit. - sono idonei a rendere percepibili per le comunità valori principalmente di matrice identitaria.⁴¹⁸ Si tratta di territori, e di paesaggi ‘feriali’, che esprimono, in ragione del loro assetto materiale, messaggi di senso e non solo utilità d’uso.⁴¹⁹ In questi territori, tra i quali rientrano anche molti ambiti di primo retro-costa, la salvaguardia

⁴¹⁶ E. Boscolo, Appunti sulla nozione giuridica di paesaggio identitario, in *Urb. e app.*, 2008, 79; E. Boscolo, La nozione giuridica di paesaggio identitario ed il paesaggio ‘a strati’, in *La nuova disciplina del paesaggio: commento alla riforma del 2008 - Riv. giur. urbanistica.*, 2009, p. 70.

⁴¹⁷ G. Severini, Commento all’art. 9 della Costituzione, in *Codice di edilizia e urbanistica*, a cura di Battini, Casini, Vesperini, Vitale, Torino, 2013, p. 30.

⁴¹⁸ S. Casu, in *La gestione integrata delle zone costiere in Italia: prospettive e prime esperienze*, di E. Boscolo, *Rivista Quadrimestrale di diritto dell’ambiente*, numero 1/2011, p. 70.

⁴¹⁹ S. Casu, in *La gestione integrata delle zone costiere in Italia: prospettive e prime esperienze*, di E. Boscolo, *Rivista Quadrimestrale di diritto dell’ambiente*, numero 1/2011, p. 70.

del paesaggio si colloca al di fuori dalla funzione di tutela in senso proprio (e quindi dalle competenze e dal primato dello Stato nella funzione conservativa), e si esprime secondo le coordinate formulate dai piani paesaggistici estesi all'intero territorio regionale,⁴²⁰ e si coordina in senso stretto con il governo del territorio e con la pianificazione urbanistica.⁴²¹ Pertanto, la funzione pubblica sarà preordinata alla non dispersione ed al rafforzamento di tali caratteristiche in vista della preservazione di ciascuna differente identità territoriale, al fine non incorrere nel rischio della banalizzazione e omologazione.⁴²²

Infine, il terzo "strato" comprende – secondo lo schema della Convenzione Europea - i paesaggi degradati ("aree compromesse o degradate": art. 135, IV comma, lett. b), del codice: cd. Wasteland), per i quali debbono essere previste politiche di

⁴²⁰ G. D. Comporti, Piani paesaggistici, in Enc. dir., Annali, V, Milano, 2012, 1047.

⁴²¹ Alla scala urbanistica è infatti possibile cogliere i giudizi di valore che scaturiscono dalle esperienze e dalla pratica del territorio di una comunità e definire – con il giusto grado di definizione – le regole di trasformazione, in E. Boscolo, Appunti sulla nozione giuridica di paesaggio identitario, in Urb. e app., 2008, 79; ID., La nozione giuridica di paesaggio identitario ed il paesaggio 'a strati', in La nuova disciplina del paesaggio: commento alla riforma del 2008 - Riv. giur. urbanistica., 2009, p. 11.

⁴²² E. Boscolo, Appunti sulla nozione giuridica di paesaggio identitario, in Urb. e app., 2008, 79; ID., La nozione giuridica di paesaggio identitario ed il paesaggio 'a strati', in La nuova disciplina del paesaggio: commento alla riforma del 2008 - Riv. giur. urbanistica., 2009, p. 11.

ricostituzione dei valori paesistici che hanno subito appannamenti o compromissioni.⁴²³ Sono i luoghi del paesaggio-negato, rispetto ai quali occorre strutturare una strategia di costruzione (ri-costruzione) di nuovi assetti valoriali.⁴²⁴ Tra questi rientrano anche numerosi areali costieri, spesso compromessi da iniziative turistiche particolarmente impattanti o da usi per scopi produttivi di ampi tratti costieri.⁴²⁵ La funzione di tutela delle coste si esplica attraverso un sostanziale divieto di nuovi insediamenti, ma - in una strategia pro-attiva - assumono un ruolo decisivo anche misure incentivanti per la delocalizzazione di attività e presenze incongrue.⁴²⁶

⁴²³ E. Boscolo, Appunti sulla nozione giuridica di paesaggio identitario, in *Urb. e app.*, 2008, 79; E. Boscolo, La nozione giuridica di paesaggio identitario ed il paesaggio 'a strati', in *La nuova disciplina del paesaggio: commento alla riforma del 2008 - Riv. giur. urbanistica.*, 2009, p. 12.

⁴²⁴ L'art. 131, 6 comma, del codice del paesaggio, dispone che per questi ambiti dovrà essere attivata una politica attiva, volta alla "realizzazione di nuovi valori paesaggistici integrati e coerenti, rispondenti a requisiti di qualità e sostenibilità".

⁴²⁵ S. Casu, in *La gestione integrata delle zone costiere in Italia: prospettive e prime esperienze*, di E. Boscolo, *Rivista Quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, numero 1/2011, p. 71.

⁴²⁶ S. Casu, in *La gestione integrata delle zone costiere in Italia: prospettive e prime esperienze*, di E. Boscolo, *Rivista Quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, numero 1/2011, p. 71, "Nel capitolo del Piano riservato al 'turismo sostenibile' sono infatti previsti incentivi sino al 25% di aumento della volumetria esistente per la trasformazione di 'seconde case' in strutture alberghiere e 'premi' che giungono sino al 100% della volumetria esistente per il trasferimento di strutture altamente impattanti - tra le quali i campeggi - nell'entroterra".

A corollario di questo schema a tre strati del paesaggio, ben riprodotto all'interno del Piano Paesaggistico Regionale Sardo, vengono altresì in rilievo le dinamiche della percezione quale processo ottico-intellettuale in gran parte non volontario.⁴²⁷ Di conseguenza, tolta la preminenza del carattere estetico, rilevano quei piani paesaggistici – come quello sardo – che danno rilevanza alla identificazione di dinamiche percettive, nonché di catalizzatori e detrattori percettivi (si pensi ad esempio alla presenza imponente e selvaggia di un albero a ridosso di una spiaggia).⁴²⁸ Assumono altrettanto valore quelle dinamiche che portano il soggetto che percepisce a restare impressionato da alcuni elementi di grande valore simbolico, con un elevato impatto materico o cromatico (si pensi in Sardegna alle caratteristiche formazioni degli scogli della Gallura, o alle spiagge con sabbia di granulometria variabile), che condensano l'aspetto

⁴²⁷ Come hanno spiegato le neuroscienze, la percezione rimanda costantemente (ed istantaneamente) ad un set esperienziale del soggetto, entro cui vengono immediatamente riconosciuti e classificati come significativi sia i tratti del bello (secondo canoni previamente interiorizzati dal soggetto), sia valenze di altra natura. La percezione funge quindi da connettivo tra la visione e la conoscenza: C. BARBATI, *Il paesaggio come realtà etico-culturale*, in W. Cortese (a cura di), *Diritto al paesaggio e diritto del paesaggio*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008, 31.

⁴²⁸ S. Casu, in *La gestione integrata delle zone costiere in Italia: prospettive e prime esperienze*, di E. Boscolo, *Rivista Quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, numero 1/2011, p. 71.

simbolico e l'unicità di un dato paesaggio.⁴²⁹ L'individuazione di tali dinamiche permette di addivenire ad una allocazione più efficiente delle misure regolatorie, come per esempio la volumetria incentivale, di per sé scarse: la delocalizzazione delle strutture non congrue verso l'entroterra ha infatti un pesante impatto sulle zone retro-costiere.⁴³⁰ Questa considerazione mette in rilievo l'esigenza che tali misure compensative, come peraltro suggerito dalla metodologia della GIZC, debbano essere anticipate da una valutazione di bilancio di complessità complessivo, che metta in evidenza il *trade off* tra la preservazione del paesaggio costiero e i valori territoriali diffusi. Di conseguenza, il Piano Paesaggistico sardo conferma due aspetti: 1) la gestione integrata delle coste non si limita al solo ambito costiero ma si caratterizza per una stretta connessione con i territori retro-costieri, con conseguente necessità di inserirsi in un contesto di continuità con la pianificazione di area vasta; 2) la politica di gestione delle coste, riguardando decisioni

⁴²⁹ S. Casu, in *La gestione integrata delle zone costiere in Italia: prospettive e prime esperienze*, di E. Boscolo, *Rivista Quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, numero 1/2011, p. 71.

⁴³⁰ S. Casu, in *La gestione integrata delle zone costiere in Italia: prospettive e prime esperienze*, di E. Boscolo, *Rivista Quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, numero 1/2011, p. 71.

di allocazione selettiva di una risorsa scarsa – quale appunto l’occasione di sfruttamento del territorio costiero – implica il sacrificio di interessi che giustificano indennizzi o misure compensative, con la conseguenza che si rende necessaria un’attenta delezione degli obiettivi concretamente perseguibili sulla base delle risorse regolatorie disponibili.⁴³¹

L’individuazione dei valori espressi dalla costa della Sardegna, e quindi delle numerose sfaccettature attraverso cui il territorio si esprime attraverso la terra e i mare, implica la scomposizione del litorale nelle sue parti significative, racchiuse entro un dato spazio territoriale. Il Piano Paesaggistico Regionale suggerisce che si debba innanzitutto discostarsi dal livello delle macro-identità.⁴³² Il rischio di fermarsi a specifici stereotipi è molto alto in una regione come la Sardegna e si rischierebbe di semplificare e rendere banale la varietà delle tipicità della costa sarda, riducendosi a poche immagini di scogliere o acque cristalline. Fermarsi a icone di questo tipo non darebbe il corretto risalto alla

⁴³¹ E. Boscolo, La gestione integrata delle zone costiere in Italia: prospettive e prime esperienze, in *Rivista Quadrimestrale di diritto dell’ambiente*, numero 1/2011, p. 72.

⁴³² S. Casu, in La gestione integrata delle zone costiere in Italia: prospettive e prime esperienze, di E. Boscolo, *Rivista Quadrimestrale di diritto dell’ambiente*, numero 1/2011, p. 71.

variegata rete di valori e oggetti che compongono il paesaggio costiero sardo, che include quello del lavoro, della pesca, della miniera, delle saline, delle aree umide, etc.).⁴³³ Si può quindi osservare che il Piano Paesaggistico sardo è capace di coinvolgere l'intero territorio regionale e tutta la fascia costiera; non si pone quale strumento di una statica identità regionale ma, al contrario, rappresenta uno strumento di inquadramento dei paesaggi sardi, primo fra tutti quello costiero.⁴³⁴

Da una mera lettura del Piano, si può sostenere che di grande rilevanza è la strutturazione dei piani paesaggistici per ambiti,⁴³⁵ in linea con il disposto di cui all'art. 135, 2 comma e ss, del Codice dei beni culturali e del paesaggio.⁴³⁶ Ciascun ambito rappresenta

⁴³³ E. Boscolo, La gestione integrata delle zone costiere in Italia: prospettive e prime esperienze, in *Rivista Quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, numero 1/2011, p. 72.

⁴³⁴ E. Boscolo, La gestione integrata delle zone costiere in Italia: prospettive e prime esperienze, in *Rivista Quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, numero 1/2011, p. 73.

⁴³⁵ P. Urbani, Strumenti giuridici per il paesaggio. Qualche riflessione sulle tecniche di redazione dei nuovi piani paesaggistici, in *Interpretazioni di paesaggio*, p. 79;

⁴³⁶ Art. 135, Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, "2. I piani paesaggistici, con riferimento al territorio considerato, ne riconoscono gli aspetti e i caratteri peculiari, nonché le caratteristiche paesaggistiche, e ne delimitano i relativi ambiti. 3. In riferimento a ciascun ambito, i piani predispongono specifiche normative d'uso, per le finalità indicate negli articoli 131 e 133, ed attribuiscono adeguati obiettivi di qualità. 4. Per ciascun ambito i piani paesaggistici definiscono apposite prescrizioni e previsioni ordinate in particolare: a) alla conservazione degli elementi costitutivi e delle morfologie dei beni paesaggistici sottoposti a tutela, tenuto conto anche delle tipologie

quindi un dominio entro il quale si esplica una determinata policy paesaggistica. Una impostazione di questo tipo evidenzia il carattere secondario e meramente formale del criterio geografico-amministrativo del territorio, mettendo invece in risalto gli elementi costitutivi e caratterizzanti dei diversi paesaggi: di conseguenza, l'ambito costiero, pur costituendo un fattore comune, non diventa un elemento uniformante e comprimente, a scapito della capacità del Piano di cogliere la eterogeneità dei paesaggi sardi, ciascuno dei quali sarà destinatario di misure regolatorie specifiche che possono variare dalla sola tutela integrale in alcuni casi, alla tutela e insieme valorizzazione in altri.⁴³⁷

Con riferimento alla struttura del PPR, si è altresì autorevolmente osservato che lo stesso si articola in una "doppia maglia", sul

architettoniche, delle tecniche e dei materiali costruttivi, nonché delle esigenze di ripristino dei valori paesaggistici; b) alla riqualificazione delle aree compromesse o degradate; c) alla salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche degli altri ambiti territoriali, assicurando, al contempo, il minor consumo del territorio; d) alla individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati, con particolare attenzione alla salvaguardia dei paesaggi rurali e dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO".

⁴³⁷ In questo senso vedi sentenza TAR Sardegna, Sez. II, 12 giugno 2009, n. 979, in Urb. e app., 2009, 1192.

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

piano della conoscenza di base e sul piano regolatorio.⁴³⁸ Il processo di interpretazione del paesaggio sardo e la sua caratterizzazione in elementi ricorrenti si traduce nella individuazione di tre assetti, ovvero strumenti di analisi in termini disciplinari, metodologici e di intrinseco valore. In particolare, nel PPR sardo è possibile identificare: a) un assetto ambientale – in cui sono descritti i meccanismi di funzionamento del paesaggio, con specifico riferimento all'ecologia marina); b) un assetto storico-culturale – in cui rientrano le opere di rilievo monumentale che attraggono in turismo di massa e le architetture minori, più vicine alla cultura popolare; c) un assetto insediativo – di cui fanno parte i percorsi di diffusione insediativa spesso priva di valenze identitarie.⁴³⁹

Alla luce di quanto appena descritto, è possibile quindi affermare che i vincoli imposti dalla c.d. legge salva-coste ed il contenuto del Piano Paesaggistico Regionale già rappresentano un chiaro quadro di riferimento per l'implementazione di una strategia di sviluppo sostenibile ed integrato della fascia costiera, che dovrà

⁴³⁸ E. Boscolo, Paesaggio e tecniche di regolazione: i contenuti del piano paesaggistico, *Rivista giuridica di urbanistica*, Anno 2008, Fasc. n. 1/2, p. 130.

⁴³⁹ E. Boscolo, Paesaggio e tecniche di regolazione: i contenuti del piano paesaggistico, *Rivista giuridica di urbanistica*, Anno 2008, Fasc. n. 1/2, p. 130.

avvenire attraverso l'introduzione degli strumenti di pianificazione urbanistica territoriale.

Nonostante ciò, la precedente giunta regionale ha compiuto passi che vanno in controtendenza rispetto agli obiettivi di tutela e valorizzazione del paesaggio costiero imposti dal PPR. Ed invero, l'esecutivo regionale ha dapprima commissariato la Conservatoria delle Coste, con l'obiettivo di far fronte ad esigenze di riorganizzazione e semplificazione della struttura regionale, e successivamente avanzato una proposta di legge urbanistica che derogherebbe alle misure di salvaguardia della fascia costiera imposte dal PPR a favore di incrementi volumetrici entro la fascia dei trecento metri dalla battigia, con il pretesto di soddisfare esigenze di sostegno alla ripresa economico-sociale che, tuttavia, si tradurrebbero meramente in attività edilizia e speculazione immobiliare, in palese controtendenza rispetto agli orientamenti europei.

La Conservatoria delle Coste della Sardegna è stata istituita con Legge Regionale n. 2 del 29 maggio 2007, n. 2, sulla scia dell'importante esempio francese *Conservatoire de l'espace*

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

littoral.⁴⁴⁰ Ente dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, essa esplicava la funzione di coordinamento di tutte le azioni che si dispiegano sul territorio regionale in materia di gestione integrata delle zone costiere, esercitava le funzioni di gestione del demanio marittimo, ed attuava altresì una politica di progressiva acquisizione delle aree poste in zona costiera anche mediante il ricorso al potere espropriativo. Quindi, l’Agenzia esercitava sia una funzione custodiale che anche un potere di sottrazione alla disponibilità privata di beni comuni maggiormente esposti a pressioni non sostenibili, come appunto la costa sarda.⁴⁴¹ La cancellazione di uno strumento così

⁴⁴⁰ J. Rochette, Recenti sviluppi sulla politica francese di tutela delle zone costiere, in Riv. giur. ambiente, 2007, 1091.

⁴⁴¹ Dalla lettura del Rapporto sui primi 5 anni di attività, è possibile aver conto dei principali progetti portati avanti dall’Agenzia in ottemperanza ai suoi obblighi statutari, tra cui emerge il coordinamento delle iniziative regionali in materia di gestione integrata delle zone costiere nei rapporti con le altre regioni italiane e con le autorità locali dei paesi rivieraschi del Mediterraneo; il coordinamento delle iniziative in materia di gestione integrata delle zone costiere poste in essere dall’Amministrazione regionale, dagli enti locali e dagli organismi di gestione di aree marine protette o di altre aree e siti di interesse comunitario (progetto CAMP Italy); la promozione e diffusione delle tematiche relative alla tutela ambientale e paesaggistica ed allo sviluppo sostenibile delle aree costiere (Concorso “Adotta una Spiaggia”; Concorso fotografico e di cortometraggi “Visioni sulla Costa”; attivazione della rete degli eco-ostelli della Sardegna attraverso il recupero di edifici abbandonati trasformati in modelli di eco efficienza e sostenibilità ambientale e sociale); l’elaborazione degli indirizzi sul monitoraggio delle zone costiere della Sardegna attraverso l’Osservatorio Regionale delle Zone Costiere; l’esercizio delle competenze regionali in materia di demanio marittimo e costiero nelle aree demaniali immediatamente prospicienti le

all'avanguardia per la gestione integrata e la salvaguardia della zona più complessa, e allo stesso tempo fragile, del territorio sardo ha certamente rallentato la spinta verso il raggiungimento di un'efficace salvaguardia e tutela degli ecosistemi costieri.

Quanto al disegno di legge recante "Disciplina generale per il governo del territorio"⁴⁴², presentato dalla Giunta regionale il 21 marzo 2017, si osserva che esso è stato proposto con il meritevole obiettivo di superare il complesso, e non coordinato, sistema di leggi, decreti, direttive e norme di varia natura che sono andati sovrapponendosi, sostituendoli con un testo integrato improntato a una visione organica, alla semplificazione normativa e amministrativa, volto a dare piena attuazione al

aree di conservazione costiera e sui singoli beni ad esso affidati, quali Isola dell'Asinara, Is Mortorius, Mangiabarche. www.regione.sardegna.it

⁴⁴² Esso contiene i principi e le finalità per una coerente tutela, uso e governo del territorio e detta le disposizioni per la formazione degli strumenti della pianificazione ai vari livelli territoriali, favorendo la partecipazione democratica ai processi decisionali. In ottemperanza ai seguenti principi e finalità approvati, con la deliberazione n. 27/14 del 15 luglio 2014, dalla Giunta regionale: valorizza il patrimonio paesaggistico, garantendo un corretto inserimento delle trasformazioni del territorio, al fine di realizzare uno sviluppo sostenibile delle aree interessate; contrasta e contiene il consumo del suolo, promuovendo politiche che garantiscano la salvaguardia del territorio rurale; promuove il riuso e la riqualificazione delle aree urbane compromesse e degradate.

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

Piano Paesaggistico regionale, favorendo la partecipazione democratica ai processi decisionali.⁴⁴³

Benché siano stati proposti elementi rilevanti ai fini della partecipazione,⁴⁴⁴ emerge un chiaro dato fortemente negativo, ovvero la facoltà di incrementi volumetrici entro la fascia costiera dei trecento metri dalla battigia marina (centocinquanta metri nelle Isola minori) previsti dall'art. 31 del DDL regionale,⁴⁴⁵ in

⁴⁴³ S. Deliperi, La pianificazione paesaggistica in Sardegna, Evoluzione, realtà e prospettive. Convegno sulla tutela e la valorizzazione del paesaggio, Cagliari, dicembre 2011.

⁴⁴⁴ Si pensi a quanto previsto dall'art. 25 del disegno di legge riguardo il dibattito pubblico sulle grandi opere: "La realizzazione di interventi, opere o progetti, di iniziativa pubblica o privata, con possibili rilevanti impatti di natura ambientale, paesaggistica, territoriale, sociale ed economica è preceduta da un dibattito pubblico sugli obiettivi e le caratteristiche degli interventi". Tale disposizione è stata introdotta sulla scorta del debat public di cui alla c.d. legge Barnier, la n. 95-101 del 2 febbraio 1995 e parzialmente modificata nel 2001-2002, che avrebbe ridotto dell'80% la conflittualità relativa ai progetti con sensibile impatto ambientale. A tale procedura, Vi sarebbero assoggettati progetti di rilievo nazionale o regionale relativi a porti e aeroporti, infrastrutture ferroviarie e stradali, elettrodotti e qualsiasi infrastruttura di passaggio e stoccaggio di materiale combustibile, bacini idroelettrici e dighe, opere di importo superiore ai 50.000.000,00 euro, così come su programmi e progetti ecosostenibili di grande interesse sociale ed economico, ricerca e sfruttamento di idrocarburi, grandi impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, in quanto funzionali al raggiungimento degli obiettivi di burden sharing. Inoltre, "nei casi in cui gli interventi proposti siano soggetti a valutazione di impatto ambientale (VIA), lo svolgimento del dibattito pubblico è condizione per l'avvio della procedura di valutazione", in S. Deliperi, Proposta di legge regionale urbanistica sarda: elementi positivi, ma non ci siamo, in www.gruppodinterventogiuridicoweb.com

⁴⁴⁵ L'art. 31 del disegno di legge regionale prevede che: "al fine di migliorare qualitativamente l'offerta ricettiva sono consentiti interventi di ristrutturazione, anche con incremento volumetrico, delle strutture destinate all'esercizio di attività turistico-ricettive. Gli interventi possono essere attuati anche mediante demolizione e ricostruzione e gli incrementi

palese violazione del vincolo di inedificabilità nella fascia costiera dei 300 metri dalla battigia marina, di cui all'art. 10 bis della legge regionale n. 45/1989, (come introdotto dall'art. 2, comma 1°, lettera a, della legge regionale n. 23/1993), e dall'art. 3 del Piano Paesaggistico Regionale e dall'art. 20 delle Norme Tecniche di Attuazione del PPR.⁴⁴⁶

Alla luce di quanto appena rilevato, si evidenzia che nonostante l'esperienza sarda sulla gestione integrata delle zone costiere, si sia espressa attraverso un'organica politica di salvaguardia e di sviluppo delle coste contenuta nel Piano Paesaggistico, si è caduti nel tentativo politico di togliere forza a tale policy ambientale, smorzandone la portata innovativa per far fronte a paventate esigenze di tipo economico che sembrano sempre essere necessariamente in contrasto con quelle ambientali. Poiché si ritiene che lo sviluppo delle attività economiche non debba

volumetrici possono determinare la realizzazione di corpi di fabbrica separati (...) anche in deroga ai parametri e agli indici previsti dagli strumenti urbanistici, nella percentuale massima del 25 per cento dei volumi legittimamente realizzati”.

⁴⁴⁶ Non trattandosi di nuove volumetrie o premi volumetrici, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 189/2016, con una sentenza interpretativa di rigetto, ha affermato chiaramente che nessun aumento volumetrico o nuova volumetria possono essere consentiti nella fascia costiera di massima tutela dei 300 metri dalla battigia marina.

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

essere considerato quale antagonista delle politiche ambientali, come consuetudine delle politiche regionali, ma anzi quale elemento fondamentale che concorre allo sviluppo sostenibile del territorio costiero, si è ritenuto interessante dare rilievo a strumenti di governance del territorio costiero, quali appunto i contratti di costa, in grado di concorrere alla realizzazione dello sviluppo sostenibile e della gestione integrata del territorio interessato, avendo – tra molti altri – il merito di ripartire le responsabilità di una efficace gestione del territorio tra soggetti pubblici e privati, ridimensionando anche il carico delle scelte politiche di gestione della cosa pubblica non più gravanti esclusivamente sugli organi di governo, ma anche sui soggetti privati coinvolti nel procedimento di formazione del Contratto.

Nella parte che segue, quindi, verrà descritta l'esperienza applicativa del contratto di costa nel territorio sardo, ed in particolare alle zone umide e costiere del golfo di Oristano, al fine di evidenziare la portata innovativa di tale strumento per superare le specifiche criticità del territorio, legate a una marcatissima frammentazione di competenze politico-istituzionali e, conseguentemente, degli strumenti normativi e

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

pianificatori applicabili alle aree interessate, nonché a una mancata convergenza delle politiche pubbliche coinvolte, relative alla pesca, agricoltura, ambiente, turismo, gestione del demanio, tutela dell'area marina protetta, etc.. Queste sono spesso causa di conflitto, e in esse le esigenze ambientali non assumono un ruolo di preminente rilevanza ma soccombono spesso a interessi per lo più di natura economica., conseguenza che si intende appunto evitare attraverso una pianificazione integrata attraverso il contratto di costa.

B) IL CONTRATTO DI COSTA MARISTANIS SULLA GESTIONE INTEGRATA DELLE ZONE UMIDE COSTIERE DEL GOLFO DI ORISTANO

L'esperienza maturata a livello europeo e nazionale⁴⁴⁷ sui Contratti di Costa ha alimentato l'interesse verso questo strumento e ha fatto maturare la scelta di sperimentarlo a livello regionale, applicandolo all'ambito ambito costiero sardo con

⁴⁴⁷ Si vedano, a titolo non esaustivo, il Contratto di costa della fascia costiera veneta (Regione Veneto) e il Contratto di costa Costa degli Dei (Regione Calabria), Carraro M., Puiatti M., De Gobbi R., De Lucchi L., Mantovani G., Mosca L., 2014. La regione del Veneto verso un "contratto di costa" per l'arco costiero veneto a partire dal contratto di foce del delta del Po. Contributo presentato al IX Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume "Un patto per i nostri fiumi: dalla politica dell'emergenza alla prevenzione", Venezia 2014.

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

specifico riferimento alle zone umide costiere del Golfo di Oristano e della Penisola del Sinis – Isola di Mal di Ventre. A tale processo negoziale e partecipato è stato dato il nome di Contratto di Costa Maristanis e, attualmente, si trova nella fase iniziale della sottoscrizione della Dichiarazione di Intenti, avvenuta nel settembre del 2019 presso il Comune di San Vero Milis (OR).

E' bene ricordare che la Regione Autonoma della Sardegna, ed in particolare l'Agazia Regionale del Distretto Idrografico della Sardegna (ADIS), ha avviato un progetto di ricerca all'interno dell'Accordo di collaborazione tra l'Università degli studi di Sassari, Dipartimento di Architettura Design e Urbanistica di Alghero con l'obiettivo di formulare delle Linee Guida Regionali per l'attivazione dei Contratti di Fiume (e simili).⁴⁴⁸ Le Linee Guida forniscono le indicazioni sulla gestione degli aspetti giuridici, normativi e gestionali del Contratto, sui temi della sicurezza del territorio, sulla qualità del paesaggio-ambiente e sulla

⁴⁴⁸ Esse costituiscono anche una delle attività previste dal progetto Proterina 3Évolution "Il terzo passo nella protezione del territorio dai rischi naturali l'evoluzione partecipata nella gestione dei rischi derivanti dalle alluvioni", finanziato all'interno del Programma di Cooperazione Interreg V.A Francia Marittimo 2014-2020.

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

rigenerazione degli ambienti urbani in relazione con il territorio.

Ed infatti, le Linee Guida indicano innanzitutto il quadro normativo in cui lo strumento *de quo* si inserisce, con specifico riferimento alla normativa europea,⁴⁴⁹ nazionale⁴⁵⁰ e regionale⁴⁵¹

⁴⁴⁹ Direttiva 2000/60/CE che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque ed individua quella del bacino idrografico come corretta unità di riferimento per il governo delle acque; e Direttiva 2007/70/CE che invita gli Stati membri a predisporre idonei strumenti conoscitivi, normativi e tecnico-operativi per ridurre e gestire il rischio da alluvione.

⁴⁵⁰ Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152, relativo alle norme in materia ambientale e in particolare l'art. 68 bis che introduce la figura del Contratto di Fiume; il Decreto Legislativo 23 febbraio 2010, n. 49, "Attuazione della direttiva 2007/60/CE relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni"; il Decreto Legislativo 10 dicembre 2010, n. 219, ed in particolare l'art. 4 relativo alle "Disposizioni transitorie";

⁴⁵¹ Delibera del Comitato Istituzionale dell'Autorità di Bacino della Sardegna n. 1 del 3.12.2014 con la quale si approva la Valutazione Globale Provvisoria del Piano di Gestione del Rischio di Alluvioni del distretto idrografico della Regione Autonoma della Sardegna - Art. 10 del D. Lgs. 23 febbraio 2010 n. 49; Delibera del Comitato Istituzionale dell'Autorità di Bacino della Sardegna n. 1 del 18.12.2014 con la quale si approva relativamente al Piano di Gestione del Rischio di Alluvioni del distretto idrografico della Regione Autonoma della Sardegna, il Progetto di Piano e il Rapporto preliminare sulla VAS in Attuazione della Direttiva 2007/60/CE; -Deliberazione della Giunta Regionale n. 19/16 del 28.04.2015 che istituisce il Tavolo di coordinamento per l'attuazione della direttiva 2007/60/CE e la redazione del Piano di gestione del rischio di alluvioni della Sardegna" per assicurare carattere di priorità alle attività volte alla elaborazione del piano di gestione del rischio di alluvioni; Deliberazione del Comitato Istituzionale dell'Autorità di Bacino della Sardegna n. 1 del 30.07.2015 "Attuazione della Direttiva 2007/60/CE e del D. Lgs. 23 febbraio 2010 n. 49 - Piano di Gestione del Rischio di Alluvioni del distretto idrografico della Regione Autonoma della Sardegna, Adempimenti art. 13 del D. Lgs. 3 aprile 2006 n. 152: Proposta di Piano, Rapporto ambientale, Sintesi non tecnica e Valutazione di Incidenza con la quale è stata adottata, per le finalità di cui all'art. 13 del D. Lgs 152/2006, la "Proposta del Piano di Gestione del Rischio di Alluvioni"; - la Deliberazione del Comitato Istituzionale dell'Autorità di Bacino della Sardegna n. 2 del 30.07.2015 "Direttiva 2007/60/CE – D.Lgs.49/2010 – Coordinamento tra il Piano di Gestione del Rischio di Alluvioni (PGRA) e gli strumenti della pianificazione di bacino di cui alla Parte Terza del D.Lgs.152/2006 e s.m.i. – Modifica alle Norme di Attuazione del Piano Stralcio di Bacino per l'Assetto Idrogeologico

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

ad esso applicabile; la struttura gestionale del Contratto, ovvero l'Osservatorio Nazionale dei Contratti di Fiume, di cui ne descrive composizione e attività;⁴⁵² e l'inquadramento nella pianificazione regionale, con particolare riguardo all' art.43 delle Norme di Attuazione del Titolo V, del Piano Stralcio per l'Assetto Idrogeologico della Sardegna contenente le "Norme in materia di coordinamento tra il PAI e il Piano di Gestione del rischio di

(PAI)" con la quale, ai sensi dell'art.31 della L.R. 19/2006, e per le finalità di cui all'art.9 del D. Lgs. 49/2010, è stata approvata la proposta di variante al PAI costituita dall'integrazione del Titolo V alle N.A del PAI recante "Norme in materia di coordinamento tra il PAI e il Piano di Gestione del rischio di alluvioni (PGRA)". All'interno del Titolo V alle N.A del PAI vengono indicati i principi per la l'avvio dei Contratti di fiume (art. 43) e i criteri per la delocalizzazione e la riduzione della vulnerabilità degli edifici esistenti (art. 49) oltre alle più generali norme in materia di rischio di alluvioni (PGRA). Fra le Misure del PGRA vengono individuate le "Linee metodologiche per la predisposizione dei programmi di pianificazione concordata (contratti di fiume)" che rappresentano Misure di prevenzione in conformità con quanto indicato negli "Schema per il reporting della Dir. 2007/60/CE art. 7: Piani di Gestione del Rischio Alluvioni" elaborato dall'Ispra e coerentemente con le finalità della direttiva 2007/60/CE. Oltre ad essi sempre all'interno del Titolo V alle N.A del PAI si focalizza l'attenzione sui Corridoi ecologici (art. 48) come elementi finalizzati alla mitigazione del rischio idraulico; Deliberazione del Comitato Istituzionale dell'Autorità di Bacino della Sardegna n. 1 del 17.12.2015 con la quale il PGRA è stato approvato a livello regionale ai fini del successivo iter di approvazione in sede statale; Deliberazione del Comitato Istituzionale dell'Autorità di Bacino della Sardegna n. 2 del 15.03.2016 con la quale il PGRA è stato approvato in via definitiva; Deliberazione del Comitato Istituzionale dell'Autorità di Bacino della Sardegna n. 1 del 27.02.2018 con la quale sono state approvate alcune modifiche alle NTA del PAI riguardo alla disciplina sull'utilizzo delle aree individuate come allagabili e ai principi generali circa le azioni possibili riguardo alle tematiche dell'uso del suolo, della gestione delle attività agricole, della gestione selvicolturale e dell'esercizio della pastorizia.

⁴⁵² Linee Guida, pg. 20

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

alluvioni (PGRA) approvato a ottobre 2015.⁴⁵³ Le Linee Guida, quindi, sulla scia di quanto definito nella Carta Nazionale dei

⁴⁵³ L'articolo richiamato così recita: "1. Il contratto di fiume, nell'ottica del raggiungimento degli obiettivi della direttiva 2000/60/CE e della direttiva 2007/60/CE concorre alle finalità del PAI e del PGRA, quale strumento volontario di programmazione strategica e negoziata che contribuisce allo sviluppo locale delle aree interessate mediante la considerazione degli aspetti socio economici, sociali ed educativi, attraverso azioni di tutela, corretta gestione delle risorse idriche e valorizzazione dei territori e dei paesaggi fluviali, unitamente alla salvaguardia dal rischio idrogeologico. 2. Per le finalità di cui al comma 1, l'Autorità di bacino, la Regione, gli Enti locali territorialmente interessati e gli altri soggetti competenti promuovono, attraverso il massimo coinvolgimento dei portatori di interessi diffusi, la sottoscrizione del contratto di fiume al fine di: - contribuire allo sviluppo locale delle aree interessate e favorire la realizzazione integrata delle previsioni del PAI, del PGRA e degli altri strumenti di pianificazione dell'assetto idrogeologico; - identificare azioni concordate, anche di autodifesa individuale della popolazione, per la riduzione degli effetti delle alluvioni, a fronte di concreti impegni assunti dai partecipanti al contratto di fiume, da verificare e monitorare periodicamente; - coordinare le azioni di manutenzione dei corsi d'acqua non solo in funzione delle condizioni di rischio ma anche dell'esistenza delle strutture eco-sistemiche, della conservazione della biodiversità e della valorizzazione dei paesaggi fluviali; - promuovere la partecipazione attiva del pubblico e la diffusione delle informazioni connesse alle tematiche di conoscenza e di gestione del rischio, di tutela delle acque, degli ecosistemi acquatici e dei paesaggi fluviali; - coinvolgere i vari enti competenti e i portatori di interessi diffusi in una gestione partecipata, su base volontaristica, delle problematiche inerenti al rischio idrogeologico, alla tutela dei corsi d'acqua e alla valorizzazione dei paesaggi fluviali".

Ulteriore disciplina di livello regionale del Cdf è contenuta nella "Relazione sulle misure non strutturali del marzo 2016 - Re02" del Piano di Gestione del rischio di alluvioni (PGRA), che nel par.19, specificamente dedicato a le "Linee metodologiche per la predisposizione dei programmi di pianificazione concordata", così prevede: "La direttiva quadro in materia di acque (Water Framework Directive 2000/60/CE) individua l'approccio partecipativo come componente strategica per la pianificazione e la gestione della risorsa idrica in senso lato; tale principio è stato adottato sia in Italia con il D. Lgs. 152/2006, sia in Europa nelle successive Direttive emanate nell'ambito della gestione dei bacini idrografici, tra cui la direttiva alluvioni 2007/60/CE recepita in Italia dal D. Lgs. 49/2010. In questo quadro normativo, la partecipazione delle parti interessate viene individuata quale componente fondamentale per un'efficace applicazione delle previsioni dei piani di bacino. In recepimento di questo principio, al fine di mettere in campo azioni

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

fattive di coinvolgimento di tutte le parti interessate, diversi Stati europei e alcune regioni italiane hanno messo in essere azioni per la costituzione di scenari strategici di gestione dei bacini avvalendosi di particolari strumenti di pianificazione concordata, quali tra gli altri i “contratto di fiume”. Il contratto di fiume è uno strumento di programmazione negoziata, che si concretizza in un accordo che coinvolge i diversi attori interessati nell’intero processo di pianificazione strategica del bacino, e consiste nell’adozione di un quadro di riferimento in cui la pubblica utilità, le misure economiche, le attività sociali e la sostenibilità di questi interventi sono bilanciati al fine di ottenere soluzioni efficaci per la rigenerazione della qualità dei bacini idrografici. Il contratto di fiume si basa sul processo della co-pianificazione, e consiste pertanto in un accordo pubblico e volontario che coinvolge in maniera concreta e reale i soggetti (sia pubblici che privati) coinvolti in qualunque misura nella gestione, nell’uso e nella protezione della risorsa idrica. L’attività di partecipazione comporta il coinvolgimento di diversi attori, con il fine ultimo del miglioramento della qualità ambientale del bacino e, in senso più ampio, di tutto il contesto paesaggistico, territoriale e ambientale, nei quali sono quindi inclusi anche i processi di natura idrogeologica e geomorfologica. Tale accordo ha come obiettivo finale quello di realizzare uno scenario strategico a lungo termine, che coinvolga aspetti tecnici, ambientali, paesaggistici, socio economici, sociali ed educativi. Vengono infatti innescati processi di riduzione della qualità delle acque, di riduzione del rischio idrogeologico, di integrazione e miglioramento del rapporto tra le aree urbane e i paesaggi rurali, di miglioramento della qualità ambientale di bacino, di diffusione della conoscenza e della cultura dell’acqua. Una delle caratteristiche principali di questi strumenti pianificatori è la flessibilità: in base alle diverse esigenze che si possono manifestare durante l’implementazione delle misure previste dal contratto, l’accordo stesso può essere modificato, adattato e reso più conforme alle specifiche esigenze manifestate dalle parti. Un contratto di fiume si basa quindi su alcuni elementi chiave: le parti coinvolte (soggetti pubblici o privati, enti locali, associazioni, cittadini, operatori economici), il territorio in cui operano le parti (inteso nella totalità delle sue componenti fisiche quali acqua, aria, suolo, aree urbane) e l’insieme delle politiche e delle strategie con cui le parti pianificano l’utilizzo del territorio. Un contratto di fiume può prevedere misure finalizzate all’utilizzo del territorio anche in presenza di vincoli idrogeologici stabiliti dal quadro normativo vigente, purchè nell’utilizzo vengano adottate specifiche misure di gestione e prevenzione dei danni potenziali nel caso in cui si verifichi il fenomeno alluvionale. Tale misura può comportare sia un maggiore presidio e controllo del territorio, che si traduce in una più efficace attività di manutenzione e gestione del territorio, sia un uso sostenibile anche dal punto di vista socio-economico, il quale risulterebbe altrimenti compromesso per la presenza dei vincoli idrogeologici. I contratti di fiume si concretizzano quindi in strumenti di pianificazione concordata, orientata al conseguimento di obiettivi che

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

Contratti di Fiume, si soffermano sui principi ispiratori dei Contratti di Fiume (di Costa e simili), sugli obiettivi e sulle finalità, per poi descriverne il processo decisionale e di formazione.

Le Linee Guida Regionali sono applicabili, oltre che ai fiumi, anche ad altri corpo idrici quali i laghi, le lagune e le zone costiere. Da qui ne discende l'applicabilità delle stesse anche al Contratto di Costa, sulla gestione integrata delle zone umide del Golfo di Oristano e della Penisola del Sinis - Isola di Mal di Ventre, denominato Maristanis.

Il Contratto di costa Maristanis è un processo decisionale partecipato, volontario, condiviso e aperto, che si propone di implementare una gestione integrata delle aree umide e degli ecosistemi marino costieri del Golfo di Oristano. Il Contratto di Costa si inserisce all'interno dell'omonimo progetto, denominato appunto MARISTANIS - un progetto di cooperazione internazionale sulla gestione delle zone umide del Mar Mediterraneo – ed in particolare nella strategia relativa alla governance del territorio. Il Contratto di Costa si propone di

risultano condivisi sia dai soggetti che vivono in uno specifico contesto territoriale sia dalle parti coinvolte nella sua gestione (omissis)".

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

formalizzare la cooperazione dei soggetti pubblici e degli operatori economici coinvolti nel territorio, per raggiungere gli obiettivi - di tipo ambientale, economico, culturale e sociale - volti allo sviluppo sostenibile, che interessano l'area, facilitando l'integrazione e il coordinamento degli strumenti normativi e di pianificazione a cui le amministrazioni pubbliche, a diversi livelli, sono obbligate a dare attuazione negli ambiti della gestione integrata delle risorse idriche, della gestione integrata delle coste, della pianificazione spaziale marittima e della pianificazione territoriale.

Il contesto geografico in cui il Contratto di Costa agirà è identificabile con i territori dei Comuni sottoscrittori dell'iniziativa.⁴⁵⁴

Gli elementi legati all'acqua che costituiscono l'oggetto del processo di Contratto di Costa sono, oltre alla foce del più importante fiume della Regione (il Tirso) e alle acque marine del Golfo di Oristano, un sistema di aree umide articolato in stagni

⁴⁵⁴ Gli undici Comuni coinvolti nel progetto sono: Arborea, Arbus, Cabras, Guspini, Nurachi, Oristano, Palmas Arborea, Riola Sardo, San Vero Milis, Santa Giusta, Terralba.

veri e propri e lagune. Non va inoltre dimenticato l'enorme patrimonio storico, ambientale e paesaggistico delle "acque artificiali" intese come il sistema di opere e infrastrutture che hanno modellato e tutt'ora organizzano i territori in oggetto. L'area di studio ricomprende oltre alla foce del Tirso e al sistema della Bonifica di Arborea, sei siti Ramsar (Stagno di Sale 'e Porcus; Stagno di Mistras; Stagno di Cabras; Stagno di Pauli Maiori; Stagno di S'Ena Arrubia; Stagni di Corru S'Ittiri, Marceddì e San Giovanni), che sono il nucleo portante di un importante sistema di emergenze ambientali riconosciuto da vari istituti di tutela ambientale (sedici aree SIC e nove aree ZPS).

Infatti, dal punto di vista idrologico, al sistema delle acque in esame non corrisponde uno bensì più bacini idrografici, e questi, nella maggior parte dei casi risultano esterni ai confini amministrativi dei Comuni sottoscrittori. Per tale motivo uno degli elementi chiave su cui il Contratto di Costa centerà l'attenzione, sarà una rilettura critica degli elementi ambientali del sistema dell'acqua in funzione del riconoscimento del loro territorio di influenza. Si può infatti immaginare, seguendo il corso dell'acqua, che ci sia una direzione privilegiata nel sistema

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

di relazioni ambientali che le aree umide intessono con i propri bacini di riferimento che le rende recettori naturali di tutto ciò che accade a monte idrogeologico.

L'ambiente umido e costiero del Golfo di Oristano supporta molti habitat diversi e produttivi. Questi habitat includono sia ecosistemi naturali, sia ecosistemi non-naturali quali settori economici e piccoli centri urbani. Di conseguenza, non solo l'ambiente naturale costiero, ma anche gli insediamenti e le infrastrutture sono esposti a fattori di cambiamento e degrado indotti dalla presenza dell'uomo, ma anche a rischi naturali, collegati ai cambiamenti climatici, come tempeste, le onde associate, inondazioni, l'erosione della linea costiera e l'inquinamento delle acque.

Per quanto riguarda le cause antropiche di cambiamento degli habitat costieri del golfo di Oristano, rilevano in particolare: la concentrazione della popolazione nella fascia costiera, il cambiamento di destinazione del suolo e la perdita di habitat, la pesca eccessiva e i metodi di pesca distruttivi, la pesca illegale, le

specie invasive, l'eutrofizzazione, l'inquinamento, e l'aumento della domanda di cibo.

Gli habitat marini e costieri sono stati degradati o trasformati, principalmente a causa di impatti antropogenici: essi sono stati colpiti dal cambiamento della destinazione del suolo, in particolare a fini urbanistici e agricoli, e dalla perdita di habitat, con gravi impatti negativi sugli ecosistemi e sulle specie.

Lo sovrasfruttamento delle risorse ittiche e l'applicazione di metodi di pesca distruttivi, come alcune forme di pesca a strascico, ed il dragaggio, hanno modificato e talvolta distrutto gli ecosistemi marino costieri, alterando, talvolta in maniera irreversibile, le interazioni trofiche, e di altro tipo, tra gli ecosistemi. Anche la pratica dell'acquacoltura ha prodotto gravi impatti ambientali, che si traducono in perdita di habitat, salinizzazione dei terreni adiacenti, rilascio di effluenti nelle acque circostanti, e diffusione di malattie infettive nelle popolazioni di pesci selvatici.

Anche le specie invasive rappresentano un fattore di cambiamento degli ecosistemi nelle zone marine e costiere sempre più incisivo. Per di più, l'aumento del carico di nutrienti

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

derivante dal dilavamento agricolo, dai liquami e dalla combustione di combustibili fossili sta causando una diffusa eutrofizzazione degli ecosistemi costieri e marini. Per esempio, questo inquinamento stimola la crescita delle alghe e riduce la qualità della luce nella colonna d'acqua, portando ad una diminuzione dell'ossigeno, che riduce la capacità di altri organismi marini di persistere.

Il cambiamento climatico sta diventando sempre più una delle cause dominanti del cambiamento in habitat vulnerabili come le zone umide costiere, che sono particolarmente a rischio a causa dei conseguenti innalzamenti del livello del mare e dei maggiori eventi temporaleschi.

Accanto a queste cause dirette di cambiamento e degrado degli ecosistemi marino-costieri, ne sono stati individuati altri che agiscono in via indiretta e sono: il cambiamento tecnologico, che contribuisce allo sfruttamento eccessivo degli stock ittici; il cambiamento delle preferenze alimentari e la globalizzazione, con alcuni prodotti marini che diventano un cibo di lusso, spingendo la domanda e i prezzi del pesce; la pesca illegale, che contribuisce anche al sovrasfruttamento ed è dovuta in

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

particolare alla mancanza di sorveglianza, applicazione e monitoraggio. Benché rappresenti un importante servizio ecosistemico, anche il turismo può avere un impatto negativo sulle aree marine e costiere (si pensi ad esempio alle persone che camminano sulle dune costiere). Le spiagge sabbiose si stanno ritraendo, il livello del mare si sta alzando, la tendenza all'erosione è all'aumento, così come le inondazioni, la temperatura dell'acqua superficiale sta aumentando e la qualità dell'acqua superficiale e sotterranea sta cambiando.

Individuati i tratti caratteristici del Contratto di Costa Maristanis, del territorio su cui incide e le problematiche che intende affrontare, pare opportuno soffermarsi sulle ragioni per cui si ritiene che esso concorra alla implementazione di una gestione integrata del territorio costiero, e dunque rappresenti un caso concreto di attuazione delle politiche di gestione integrata e insieme di pianificazione territoriale.

Attraverso il Contratto di Costa Maristanis si intende costruire un quadro di riferimento entro il quale far convergere tutte le funzioni oggi fortemente settorializzate (gestione del demanio

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

marittimo, dell'urbanistica e della disciplina del paesaggio, etc.) e affidate a organi di governo differenti. In altre parole, si intende ricondurre sotto l'unico comune valore della sostenibilità tutte le attività in ambito costiero attualmente scollegate tra loro, affinché tutte queste attività amministrative siano orientate in senso "ambientale".

Per quanto riguarda i contenuti, il Contratto di Costa intende addivenire a una trattazione congiunta delle differenti tematiche interconnesse che interessano il territorio del Contratto, con particolare riferimento ai settori dell'agricoltura, della pesca e del turismo, con l'obiettivo di dare rilevanza alle interdipendenze tra i sistemi naturali e le forme di pressione antropica. In particolare, attraverso il Contratto di Costa si intendono formalizzare i seguenti obiettivi: realizzare interventi di riduzione delle minacce causate dall'azione umana nei confronti degli ecosistemi marini, ad esempio con attività come sistemi passivi di lotta alla pesca a strascico illegale o all'ancoraggio non autorizzato; promuovere un uso efficiente delle risorse idriche, con azioni pilota nell'ambito dell'agricoltura e del turismo; ridurre le fonti di inquinamento antropico, con azioni pilota sui

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

territori e campagne informative; migliorare il livello di tutela delle specie animali e vegetali autoctone e a rischio di estinzione. Infine, il Contratto di Costa rappresenta un' occasione per definire un utilizzo razionale della risorsa costiera oltre che su un piano multidisciplinare, anche in modo condiviso tra tutti i soggetti pubblici coinvolti e gli stakeholders, in quanto presuppone la costituzione di un organo di gestione, l'Assemblea di bacino, organo della partecipazione pubblica estesa all'intero territorio interessato, alla quale potranno partecipare tutti i rappresentanti, o loro delegati, di organizzazioni pubbliche o private, nonché i singoli cittadini. Un processo decisionale democratico e capace di superare la dispersione delle competenze, problema importantissimo se si pensa alla complessità e all'orizzonte temporale dei mutamenti legati al cambiamento climatico, ai quali il Contratto può rispondere con efficienza.

In conclusione, il contratto di costa Maristanis rappresenta uno strumento normativo che, seppure limitatamente all'area pilota su cui si esplica, consente di superare la fase di tutela del territorio "passiva", espressa dal Piano Paesaggistico, che tarda a

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

trovare attuazione in apposite leggi regionali, e permette invece di avviare finalmente una fase progettuale per la valorizzazione dei territori interessati, attraverso un processo decisionale “dal basso”. Sebbene applicato ad un’area pilota, il Contratto di Costa Maristanis faciliterà il riallineamento in senso orizzontale tra i diversi piani e programmi a carattere puntuale che hanno dato vita a una governance frammentaria della zona costiera interessata, e consentirà una convergenza tra le diverse politiche pubbliche coinvolte, relative alla pesca, agricoltura, ambiente, turismo, gestione del demanio, tutela dell’area marina protetta.

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

CONCLUSIONI

Con questa ricerca si è voluta dimostrare la rilevanza e la potenzialità che i contratti di costa stanno acquisendo come strumenti di implementazione locale delle politiche di gestione integrata delle zone costiere a fronte dell'inadeguatezza dei tradizionali modelli di azione amministrativa.

L'analisi di tali strumenti ha permesso di dimostrare l'incapacità degli stessi di garantire un governo efficiente e razionale della risorsa costiera a fronte della prevalenza di misure pianificatorie di matrice urbanistica, della frammentarietà delle competenze in materia tra i diversi livelli di governo e della mancanza di unitarietà del concetto di fascia costiera, privata dei suoi valori identitari originari.

L'avvento delle politiche di gestione integrata, contenute in maniera rilevante nel Protocollo di Madrid sulla Gestione Integrata della Zona Costiera, ha permesso di operare un ripensamento del concetto di fascia costiera, da intendersi nella sua accezione di bene ambientale multifunzionale. Da ciò deriva la necessaria applicazione ad esso di una gestione sostenibile ed

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

integrata in cui vengano superati gli interessi locali e gli approcci settoriali attraverso studi multidisciplinari, che consentano la formulazione di politiche efficaci, contemporaneamente, sul piano economico, sociale ed ambientale.

Stante l'inadeguatezza dei tradizionali schemi amministrativi di gestione costiera di integrare le diverse politiche di pianificazione coinvolte (gestione integrata delle acque, gestione integrata delle coste, pianificazione spaziale marittima e pianificazione territoriale), la ricerca ha quindi volto l'attenzione verso lo strumento giuridico dei contratti di costa quali modelli in grado di contribuire alla realizzazione di tale necessaria integrazione, trasponendo al loro interno riferimenti espliciti alle diverse pianificazioni. In particolare, si è dimostrato come essi possano contribuire sensibilmente ai processi di pianificazione e gestione delle risorse territoriali e dare la dovuta importanza, nelle politiche di gestione integrata, della naturale interdipendenza tra i bacini idrografici interni, le zone di transizione, gli ambiti costieri e quelli marittimi.

Per dare prova della portata innovativa dei contratti di costa, si è riportata l'esperienza di gestione integrata avviata sulle coste

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

della Regione Sardegna, che assume particolare importanza in quanto si esplica in un duplice senso, attraverso il Piano Paesaggistico Regionale e la recente sperimentazione di un processo condiviso e partecipato di un Contratto di Costa che interessa le zone umide costiere del Golfo di Oristano, denominato Maristanis, che si auspica rappresenti un progetto pilota precursore di un nuovo modello di gestione integrata della zona costiera sarda, replicabile in altre zone del territorio sardo e della penisola italiana, in grado di superare le difficoltà che le politiche pubbliche ambientali incontrano nel loro processo di implementazione.

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

BIBLIOGRAFIA

I. DOTTRINA

D. Addis, La gestione integrata delle coste nelle politiche del Mediterraneo e dell'UE: due strumenti a confronto, in "Agricoltura, Istituzioni, Mercati " 3/2013, pp. 95-104;

P. Amadei, E. Croci, G. Pesaro, Nuovi strumenti di politica ambientale. Gli accordi volontari, Angeli Ed., 2004;

S. Amorosino, Introduzione al diritto del paesaggio, Laterza, Bari, 2010;

M. Augé, Non luoghi. Introduzione ad una antropologia della surmodernità, Elèutera Editrice Milano, 1993;

S. Avanzi, Il nuovo demanio, Padova, 2000;

C. Barbati, Il paesaggio come realtà etico-culturale, in W. Cortese (a cura di), Diritto al paesaggio e diritto del paesaggio, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008;

M. Bastiano, Contratti di fiume Pianificazione Strategica e partecipata dei Bacini idrografici, ed. Flaccovio, Palermo, 2011;

W. Baumol, W. Oates, The Theory of Environmental Policy, Cambridge, 1988;

F. Benvenuti, Il demanio marittimo tra passato e futuro, in Riv. dir. nav., 1965, 154 e ora in ID., Scritti giuridici, III, Milano, 2006;

Billé R., La Gestion Intégrée du Littoral se décrète-t-elle? Une analyse stratégique de la mise en oeuvre, entre approche programme et cadre normatif, Thèse de Doctorat en Sciences de l'Environnement (Gestion), 2004, ENGREF, Paris;

L. Bobbio, Le politiche contrattualizzate, in C. Donolo, Il futuro delle politiche pubbliche, Giuffrè, Milano , 2006;

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

G. Bollini, I contratti di fiume quale Strumento di gestione integrata dei corsi d'acqua Verso il patto di fiume del Samoggia-lavino, Servizio Tutela Ambientale Provincia, Bologna;

V. Bonifanti, Il partenariato pubblico privato alla luce del nuovo codice dei contratti pubblici, In Amministrazione in Cammino, 2016;

E. Boscolo, La gestione integrata delle zone costiere in Italia, Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente, n. 1/2011;

E. Boscolo, Appunti sulla nozione giuridica di paesaggio identitario, in Urb.e app., 2008;

E. Boscolo, La nozione giuridica di paesaggio identitario ed il paesaggio 'a strati', in La nuova disciplina del paesaggio: commento alla riforma del 2008 - Riv. giur. urbanistica., 2009;

E. Boscolo, Paesaggio e tecniche di regolazione: i contenuti del piano paesaggistico, Rivista giuridica di urbanistica , Anno 2008, Fasc. n. 1/2;

G. Bravo, Nè tragedia, nè commedia: la teoria dei 'commons' e la sfida della complessità, in Rass. it. sociol., 2002;

A. Brun, Les contrats de rivière en France : un outil de gestion concertée de la ressource en local, in L'Eau Mondialisée, 2010;

A. Brun, Les contrats de rivière en France : enjeux, acteurs et territoires, Les Cahiers de droit, 2010;

C. Cacciavillani, Profili funzionali del demanio marittimo, in G, Colombini (a cura di), I beni pubblici tra regole di mercato e interessi generali, Jovene, Napoli, 2009;

M. Cafagno, Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattivo, comune, Giappichelli, Torino, 2006;

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

G. Camarda, Aspetti giuridici della tutela ambientale delle aree costiere, in *Rivista di diritto dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente*, III/2005;

F. Cammeo, Demanio (voce), *Digesto delle Discipline pubblicistiche* (1994);

F. Caringella, G.F. Cartei, C. Ibba, G. Pericu, A. Petretto, G. Cerrina Feroni, *Il partenariato pubblico privato*, Giappichelli Editore, 2011;

C. Carraro (a cura di), *Cambiamenti climatici e strategie di adattamento in Italia, Una valutazione economica*, Il Mulino, Bologna, 2008;

S. Casabona, *L'accordo in materia di ambiente*, Padova 2008, p. 2018;

S. Cassese, *I beni pubblici: circolazione e tutela*, Giuffrè, Milano, 1969;

Jonch-Clausen and Fugl, *Integrated Water Resource Management*, 2001;

A. Contieri, *Strumenti di programmazione negoziata: la consensualità per lo sviluppo: i principi*. Napoli, Editoriale Scientifica, 2000;

L. Cristofaro, *Il Sistema di Barcellona per la Protezione del Mediterraneo*, *Rivista Diritto all'Ambiente*, 2009;

G. Colombini, Lido e spiaggia (voce), in *Dig. disc. pubbl.*, vol. IX, Torino, 1994;

Comitato Scientifico della Conservatoria delle Coste, *Fascia costiera come bene comune strategico della Sardegna*, in www.sardegnaambiente.it

G. D. Comporti, *Piani paesaggistici*, in *Enc. dir.*, Annali, V, Milano, 2012;

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

A. Conio, "Il Demanio Marittimo: titolarità e gestione tra Stato e autonomie territoriali, Roma Tre, Dipartimento di diritto europeo;

B. R. Crawford, Compliance and Enforcement of Community-Based Coastal Resource Management Regulations, Coastal Management, 2004;

R. Cuonzo, La programmazione negoziata nell'ordinamento giuridico. Padova, CEDAM, 2007;

D. D'Orsogna, Contributo allo studio dell'operazione amministrativa, Editoriale Scientifica, Napoli, 2005;

D. D'Orsogna, Convegno "I contratti di fiume, finalità, opportunità, esperienze a confronto" promosso dall'Autorità di Bacino della Sardegna e inserito nell'ambito del progetto comunitario "Proterina 3 Evolution" (Programma Operativo Interregionale Italia-Francia), 15 giugno 2018, Alghero;

J. De Lanversin, Pour un statut du littoral, A.J.D.A., 1978;

F. D'Aniello, Porti (porti di navigazione marittima) (voce), in Novissimo digesto italiano, vol. XIII, Torino, 1966, p. 292 e Porti (voce), in Enc. giur. Treccani, vol. XXIII, Roma, 1990;

Delegazione Italiana in Convenzione Alpi, I Contratti di Fiume in Italia (e oltreconfine), Il X Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume e il Contributo del Ministero dell'Ambiente alla diffusione e all'internazionalizzazione dei Contratti di Fiume, Novembre 2017;

S. Deliperi, La Corte costituzionale promuove la legge sarda, in LexAmbiente.it;

S. Deliperi, La pianificazione paesaggistica in Sardegna, Evoluzione, realtà e prospettive. Convegno sulla tutela e la valorizzazione del paesaggio, Cagliari, dicembre 2011;

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

S. Deliperi, Proposta di legge regionale urbanistica sarda: elementi positivi, ma non ci siamo, www.gruppodinterventogiuridicoweb.com;

R. Dipace, Partenariato pubblico privato e contratti atipici, in Università degli Studi di Roma Tor Vergata, pubblicazioni della facoltà di giurisprudenza, Giuffrè, Ed. 2006;

Marcello Feola, Ambiente e democrazia, Il ruolo dei cittadini nella governance ambientale, Giappichelli Editore, Torino, 2014;

R. Ferrara, La programmazione negoziata tra pubblico e privato, in *Dir. Amm.*, 1999;

G. Ferraresi, B. Rossi Doria, "Scenari strategici come progetto di territorio: contributi alla definizione della scuola territorialista", in <http://www.lapei.it/public/books/Scenari/101FerraresiRossiDoria.pdf>

F. Fonderico, La Corte Costituzionale e il codice dell'ambiente, in *Giornale dir. amm.*, 2010;

D. Gaeta, Lido e spiaggia (voce), *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*;

D. Gaeta, Rada (voce), in *Novissimo digesto italiano*, vol. XIV, Torino, 1967;

M. S. Giannini, *I beni pubblici*, Roma, 1963;

A. Giardini, I porti e i servizi portuali, in *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, diretto da F. Galgano, vol. 40, *Il diritto del mercato del trasporto*, di S. Zunarelli (a cura di), Verona, 2008;

M. Greco, Il Partenariato pubblico-privato (PPP): opzione o necessità?, *Diritto.it*, 29 gennaio 2009;

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

N. Greco, *La gestione integrata delle coste. Pesca, urbanistica, turismo, ambiente*, Giuffrè, Milano, 1990;

N. Greco, F. Gherarducci (a cura di), *I beni pubblici in Italia. Profili funzionali e problemi di gestione*, Il Mulino, Bologna, 1982;

E. Guicciardi, *Il demanio*, Padova, 1934;

G. Hardin, *The Tragedy of Commons*, in *Science*, 1968;

Harvey N., Clarke B.D., Carvalho P., *The role of the Australian Coastcare program in community-based coastal management: a case study from South Australia*. *Ocean & Coastal Management*, 2001, 161–181;

Y. Henocque, *Urban communities and environmental management in France: the example of the Toulon Bay Contract*. *Ocean & Coastal Management* (2001) 44, 371–377;

V. Inserguet - Brisset, *Droit de l'environnement*, Rennes, 2005;

P. Jaricci, R. Resta, *Beni pubblici*, in A. Scialoja e G. Branca (a cura di), *Commentario del codice civile*, Bologna, 1987;

H. Jonas, *Il principio di responsabilità. Un'etica per la società tecnologica*, Einaudi, 1993;

F. Karrer, *Pianificazione infrastrutturazione dei centri urbani costieri*, in *Le risorse del mare e delle coste. Ordinamento, amministrazione e gestione integrata*;

A. Lefebvre D'Ovidio, G. Pescatore, L. Tullio, *Manuale di diritto della navigazione*, Milano, 2000;

F. Manganaro, *Il porto da "bene demaniale" ad "azienda"*, in A. Police (a cura di), *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, *Atti del Convegno di studi – Ville Tuscolane, 16-18 novembre 2006*, Milano, 2008;

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

A. Martini, Analisi di sostenibilità di politiche e programmi con riferimento a specifici ambiti territoriali: le aree costiere nel contesto dei cambiamenti climatici, ISPRA;

G. Mascioli, Natura giuridica della duna costiera ovvero i confini marittimi delle nuove competenze locali, in *Il Foro amm. - Tar*, vol. II, n. 6, 2003;

M. MacLeod, J.A.G. Cooper, Carrying capacity in coastal areas, "In its broadest sense, carrying capacity refers to the ability of a system to support an activity or feature at a given level, Encyclopedia of Earth Science Series. Springer, Dordrecht, 2005;

G. Mastrodonato, Gli strumenti privatistici nella tutela amministrativa dell'ambiente, in *Riv. giur. Amb.*, 2010;

G. Marongiu, Il Coordinamento come principio politico di organizzazione della complessità sociale, in G. Amato – G. Marongiu, *Il Mulino*, Bologna, 1982;

R. Misuracca, B. Fasolo, M. Cardaci (a cura di), I processi decisionali. Paradossi, sfide, supporti, *Il Mulino*, Bologna, 2007;

A. Montagna, Demanio marittimo e impedimento dell'uso pubblico: verso l'affermazione di un diritto di uso pubblico delle collettività sulle nostre coste, in *Riv. giur. Ambiente*, 2001;

C. Montebello, La gestione integrata e sostenibile delle zone costiere nel diritto internazionale, *Rivista di diritto dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente* – 2004/2;

E. Ostrom, *Governing the Commons, The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, 1990;

C. Pahl, *Resources Management in Transition, Ecology and Society*, 2009;

M. Panato, N. Sperotto, V. Giannotti, *Il regime dei contratti esclusi e il partenariato pubblico privato*, IPSOA, 2016;

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

G. Pericu, Porto (navigazione marittima), in Enc. dir., vol. XXXIV, Varese;

B. Piotti, M. Crippa, D. Protti, A. Maggioli, F. Logiudice, “La programmazione negoziata per i beni e le attività culturali nella Regione Lombardia”, *Altalex* n. 2082 del 26/03/2008;

A. Police, I beni di proprietà pubblica, in F.G. Scoca (a cura di), *Diritto amministrativo*, Giappichelli Torino, 2008;

A. Portera, I Contratti di Fiume, in *Federalismi.it*, *Rivista di Diritto Pubblico Italiano, Comparato, Europeo*, n. 18, 27 settembre 2017;

M. Prieur, Le Protocol de Madrid a la Convention de Barcelone relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée, in *Revue Juridique de l'environnement*, 2012/5 n°special 216;

F. A. Querci, Demanio marittimo (voce), *Enciclopedia del Diritto*, Milano, 1964;

Meng Qing-Nan, *Land Based Marine Pollution: International Law Development*, Martinus Nijhoff Publishers, 1987;

G. Queffeulou, Le contrat de baie de la rade de Toulon et de son bassin versant: le rôle des collectivités territoriales dans la gestion intégrée des zones côtières. *Revue européenne de droit de l'environnement*, 2004, 439-447;

O. Ranelletti, Concetto natura e limiti del demanio pubblico, in *Giur.it*, 1897;

J. Rochette, Recenti sviluppi sulla politica francese di tutela delle zone costiere, in *Riv. giur. ambiente*, 2007;

Rochette J., Wemaëre M., Billé R., du Puy-Montbrun G., *Une contribution à l'interprétation des aspects juridique du Protocole*

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

sur la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée, PNEU, PAM, CAR/PAP, 2012;

F. R. Rijsberman, Summary Report of the 2nd World Water Forum: From vision to action, in: Water Policy 2, 2000;

C. Rovito, L'ambiente marino nella Convenzione di Barcellona, in *lexambiente.it*, 2005;

A. M. Sandulli, Manuale di diritto amministrativo, vol. 2, Napoli, 1989;

M.L. Scaduto, Il contratto di costa: un trait d'union tra gestione integrata della costa e pianificazione territoriale, in *Reticula* n.10/2015;

G. Scanu, Le attività dell'Osservatorio Nazionale dei Contratti di Fiume, Incontro dell'Osservatorio Nazionale dei Contratti di Fiume del Ministero dell'Ambiente Centro Congressi Fontana di Trevi Roma, 9 aprile 2019;

F.G. Scoca; La teoria del provvedimento dalla sua formulazione alla legge sul procedimento, in *Diritto Amministrativo*, 1995;

F. G. Scoca, *Diritto Amministrativo*, Giappichelli Editore, Ed. 2017;

G. Severini, Commento all'art. 9 della Costituzione, in *Codice di edilizia e urbanistica*, a cura di Battini, Casini, Vesperini, Vitale, Torino, 2013;

I. Sisto, La Convenzione di Barcellona sulla protezione del mar Mediterraneo contro l'inquinamento e i suoi tre protocolli, in V. Starace (a cura di), *Diritto internazionale e protezione dell'ambiente marino*, Milano, 1983;

G. Tellarini, I porti e le classificazioni, in atti del convegno nazionale di studi sul tema *Le infrastrutture marittime ed aeronautiche. Evoluzione concettuale e problematiche di gestione*, Palermo, 2-3 maggio 2008, in *Riv. di dir. econ., traspr. e amb.*, 2008;

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

G. Tumello, Sviluppo sostenibile, discrezionalità amministrativa e sindacato giurisdizionale, Giustammin.it, 2010;

C. Walthers, Adaptive management of renewable resources, New York, 1986;

Zigurds L. Zile, A legislative-political history of the coastal zone management act of 1972, Coastal Zone Management Journal, 1971;

NORMATIVA E DOCUMENTI DI LIVELLO INTERNAZIONALE

Convenzione di Aarhus, Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione dei cittadini e l'accesso alla giustizia in materia ambientale", firmata ad Aarhus, Danimarca, nel 1998 ed entrata in vigore nel 2001;

Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del Mare, conclusa a New York il 10 dicembre 1982, approvata dall'Assemblea federale il 19 dicembre 2008;

Dichiarazione di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile, Vertice Mondiale sullo Sviluppo Sostenibile, Johannesburg 24 agosto – 4 settembre 2002;

OECD, Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, *Gestion des zones côtières, politiques intégrées*, Paris, 1993;

OECD, Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico *Examen del progrès vers la gestion intégrée des zones côtières dans certains des pays de l'OCDE*, Paris 1997;

Millennium Ecosystem Assessment (MA, Valutazione dell'Ecosistema del Millennio), lanciato dal Segretario Generale delle Nazioni Unite Kofi Annan nel 2000, in una relazione all'Assemblea generale dal titolo "*We the Peoples: The Role of the United Nations in the 21st Century*";

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

Protocollo GIZC sulla Gestione Integrata delle Zone Umide del Mediterraneo, firmato a Madrid il 21 gennaio 2008, ratificato dall'UE il 13 settembre 2010 con Decisione del Consiglio 2010/631/UE e entrato in vigore il 24 marzo 2011;

US Commission on Marine Science, Engineering and Resources (1969);

US Coastal Zone Management Act (16 U.S.C. 1453. Definitions);

United Nations Conference on Environment & Development, Agenda 21, Rio de Janeiro, Brasile, Giugno 1992;

United Nations Environmental Programme, A synthesis report based on the findings of the Millennium Ecosystem Assessment, 2006;

United Nations Environment Programme, Marine and Coastal Ecosystems and well-being, A synthesis report based on the findings of the Millennium Ecosystem Assessment (2010);

Report FAO, *The State of food insecurity in the world*, 2004, in <http://www.fao.org/3/y5650e/y5650e00.pdf>

NORMATIVA E DOCUMENTI RILEVANTI A LIVELLO EUROPEO

Agenzia Europea dell'Ambiente, *Cambiamenti climatici e acqua - Oceani più caldi, inondazioni e siccità*, Febbraio 2019;

Comunicazione della Commissione, "Relazione al Parlamento Europeo e al Consiglio: Valutazione della Gestione integrata delle Zone Costiere (GIZC) in Europa" COM/2007/0308 def;

Decisione del Consiglio Europeo (2009/89/CE), concernente la firma a nome della Comunità Europea, del Protocollo sulla gestione integrata delle zone costiere del Mediterraneo

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

(Convenzione sulla protezione dell'ambiente marino e del litorale del Mediterraneo), del 4 dicembre 2008;

Direttiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2000 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque;

Direttiva 2007/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativa alla valutazione ed alla gestione dei rischi da alluvioni;

Direttiva 42/93/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatica;

Direttiva 2008/56/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 2008, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino;

European Environment Agency, The changing faces of Europe's coastal areas, EEA Report No 6/2006

Sesto Programma Comunitario di azione in materia di ambiente, Decisione 1600/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 luglio 2002, Gazzetta ufficiale L 242 del 10.9.2002;

Settimo programma d'azione per l'ambiente (Decisione n. 1386/2013/UE del 20/11/2013) "Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta" pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea L354 del 28/12/2013;

Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2002 relativa all'attuazione della gestione integrata delle zone costiere in Europa" (2002/413/CE);

PNEU/PAM (2005), Project de Protocol sur la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée, Réunion des Points focaux du PAM, Athènes (Grèce), 2005, Torregrande, Oristano, (Italie), 2004; Cagliari, (Italie), 2003; Loutraki, (Grèce), 2007; Spilt, (Croatie), 2007; Loutraki, (Grèce), 2007;

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

NORMATIVA, DOCUMENTI E INIZIATIVE RILEVANTI A LIVELLO NAZIONALE

Autorità Nazionale Anticorruzione, Linee Guida di attuazione del D. Lgs. 50/2016 recante "Offerta economicamente più vantaggiosa", approvate dal Consiglio dell'Autorità con Delibera n. 1005, 21 settembre 2016;

Carta Nazionale dei Contratti di Fiume, Gruppo di Lavoro del coordinamento Agende 21 Locali Italiane, 2010;

Codice della Navigazione, R.D. 30 marzo 1942, n. 327;

Decreto Legislativo 132/1992 che attua la Direttiva 80/68/CEE sulla protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose;

Decreto Legislativo 275/1993 in tema di concessione delle acque pubbliche, Pubblicato nella G.U. 5 agosto 1993, n. 182;

Decreto Legislativo 28 maggio 2005, n.85, Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42. (10G0108) (GU Serie Generale n.134 del 11-06-2010);

Decreto Legislativo 152/2006, Norme in materia ambientale, (G.U. n. 88 del 14 aprile 2006);

Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, Codice dei contratti pubblici (G.U. n. 91 del 19 aprile 2016);

Decreto Legislativo 23 febbraio 2010, n. 49, "Attuazione della direttiva 2007/60/CE relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni";

Decreto Legislativo 10 dicembre 2010, n. 219, Attuazione della direttiva 2008/105/CE relativa a standard di qualità ambientale nel settore della politica delle acque, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 82/176/CEE, 83/513/CEE,

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

84/156/CEE, 84/491/CEE, 86/280/CEE, nonché modifica della direttiva 2000/60/CE e recepimento della direttiva 2009/90/CE che stabilisce, conformemente alla direttiva 2000/60/CE, specifiche tecniche per l'analisi chimica e il monitoraggio dello stato delle acque”;

Decreto del Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, 8 marzo 2018, istitutivo dell’Osservatorio Nazionale dei Contratti di Fiume;

Delibera CIPE 57/2002, Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia;

Dichiarazione d’intenti del Contratto di fiume del Reno, Bologna, 2016;

Dichiarazione di Intenti per la realizzazione del Contratto Fiume Judrio, 2016;

Dichiarazione di intenti verso il Contratto di Fiume del Torrente Cormôr, Udine, 2019;

Dichiarazione di Intenti del 03/06/2004 tra Parco del Mincio, Provincia di Mantova e Comune di Mantova per la riqualificazione ambientale, il risanamento e la balneabilità del Mincio e dei laghi di Mantova;

Dichiarazione d’intenti Contratto di fiume Parma Baganza, 2018;

Dichiarazione d’intenti Contratto di Fiume e di Costa denominato “Valle dell'Ancinale”, 2018;

Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile, affidata al Ministero dell’Ambiente dalla Legge n. 221 del 28 dicembre 2015, presentata al Consiglio dei Ministri il 2 ottobre 2017 e approvata dal CIPE il 22 dicembre 2017, in www.minambiente.it/pagina/la-strategia-nazionale-lo-sviluppo-sostenibile;

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume, Gruppo di Lavoro 1: Riconoscimento dei CdF a scala nazionale e regionale e definizione di criteri di qualità, DOC1 - 12 marzo 2015, Definizioni e Requisiti Qualitativi di Base dei Contratti di Fiume;

Servizio Pianificazione Territoriale, Viabilità, Patrimonio, Protezione Civile e ECOAZIONI Progettazione ambientale, Provincia di Lucca, *Best practices* nei contratti di fiume, laguna, lago, zona umida in Italia, Francia e Belgio, Edizione 2017;

Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Verso una strategia nazionale per la biodiversità, Definizione del metodo per la classificazione e quantificazione dei servizi ecosistemici in Italia, marzo 2009;

Legge n. 319/1976 – Norme sulla tutela delle acque da inquinamento (c.d. Legge Merli);

Legge n. 183/1989 che istituisce il Piano di Assetto Idrogeologico (PAI);

Legge n. 662 del 23 giugno 1996, recante “Misure di razionalizzazione della finanza pubblica.

Libro Verde relativo al partenariato pubblico privato e al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni, presentato dalla Commissione delle Comunità Europee, il 30.04.2004, COM (2004) 327;

NORMATIVA E DOCUMENTI RILEVANTI PER LA REGIONE SARDEGNA

Delibera del Comitato Istituzionale dell’Autorità di Bacino della Sardegna n. 1 del 3.12.2014 con la quale si approva la Valutazione Globale Provvisoria del Piano di Gestione del Rischio di Alluvioni del distretto idrografico della Regione Autonoma della Sardegna - Art. 10 del D. Lgs. 23 febbraio 2010 n. 49;

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

Delibera del Comitato Istituzionale dell’Autorità di Bacino della Sardegna n. 1 del 18.12.2014 con la quale si approva relativamente al Piano di Gestione del Rischio di Alluvioni del distretto idrografico della Regione Autonoma della Sardegna, il Progetto di Piano e il Rapporto preliminare sulla VAS in Attuazione della Direttiva 2007/60/CE;

Deliberazione della Giunta Regionale n. 19/16 del 28.04.2015 che istituisce il Tavolo di coordinamento per l’attuazione della direttiva 2007/60/CE e la redazione del Piano di gestione del rischio di alluvioni della Sardegna” per assicurare carattere di priorità alle attività volte alla elaborazione del piano di gestione del rischio di alluvioni;

Deliberazione del Comitato Istituzionale dell’Autorità di Bacino della Sardegna n. 1 del 30.07.2015 “Attuazione della Direttiva 2007/60/CE e del D. Lgs. 23 febbraio 2010 n. 49 - Piano di Gestione del Rischio di Alluvioni del distretto idrografico della Regione Autonoma della Sardegna, Adempimenti art. 13 del D. Lgs. 3 aprile 2006 n. 152: Proposta di Piano, Rapporto ambientale, Sintesi non tecnica e Valutazione di Incidenza con la quale è stata adottata, per le finalità di cui all’art. 13 del D. Lgs 152/2006, la “Proposta del Piano di Gestione del Rischio di Alluvioni”;

Deliberazione del Comitato Istituzionale dell’Autorità di Bacino della Sardegna n. 2 del 30.07.2015 “Direttiva 2007/60/CE – D.Lgs.49/2010 – Coordinamento tra il Piano di Gestione del Rischio di Alluvioni (PGRA) e gli strumenti della pianificazione di bacino di cui alla Parte Terza del D.Lgs.152/2006 e s.m.i.;

Dichiarazione di intenti del Contratto di Fiume della Bassa Valle del Coghinas, Valledoria, 2017;

Dichiarazione d’intenti del contratto di laguna del Calich, Alghero, 2016;

Dichiarazione d’intenti Contratto del Fiume Temo, Sindia, 2018;

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

Legge regionale 431/1985, Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale;

Linee guida regionali per l'attivazione dei contratti di fiume, Accordo di collaborazione tra l'Agenzia Regionale del Distretto Idrografico della Sardegna ed il Dipartimento di Architettura, Design e Urbanistica dell'Università degli Studi di Sassari, 2019;

Modifica alle Norme di Attuazione del Piano Stralcio di Bacino per l'Assetto Idrogeologico (PAI) con la quale, ai sensi dell'art.31 della L.R. 19/2006, e per le finalità di cui all'art.9 del D. Lgs. 49/2010, è stata approvata la proposta di variante al PAI costituita dall'integrazione del Titolo V alle N.A del PAI recante "Norme in materia di coordinamento tra il PAI e il Piano di Gestione del rischio di alluvioni (PGRA)";

Deliberazione del Comitato Istituzionale dell'Autorità di Bacino della Sardegna n. 1 del 17.12.2015 con la quale il PGRA è stato approvato a livello regionale ai fini del successivo iter di approvazione in sede statale;

Deliberazione del Comitato Istituzionale dell'Autorità di Bacino della Sardegna n. 2 del 15.03.2016 con la quale il PGRA è stato approvato in via definitiva;

Deliberazione del Comitato Istituzionale dell'Autorità di Bacino della Sardegna n. 1 del 27.02.2018 con la quale sono state approvate alcune modifiche alle NTA del PAI riguardo alla disciplina sull'utilizzo delle aree individuate come allagabili e ai principi generali circa le azioni possibili riguardo alle tematiche dell'uso del suolo, della gestione delle attività agricole, della gestione selvicolturale e dell'esercizio della pastorizia;

Piano Paesaggistico Regionale, Regione Sardegna, approvato con legge regionale n.8 del 25 novembre 2004;

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari

GIURISPRUDENZA

Tribunale Amministrativo Regionale Lazio, Roma, sez. III ter, 9 settembre 2003, n. 7714;

Tribunale Amministrativo Regionale Puglia, sez. I, 7 maggio 2002, n. 2254;

Tribunale Amministrativo Regionale Lazio, Latina, 4 ottobre 2000, n. 778;

Corte Cassazione, SS UU 16 febbraio 2011, n. 3813;

Corte Cassazione, SS UU 14 febbraio 2011, n. 3665;

Cass. civ., sez. V, 9 marzo 2004, n. 4769;

Cass. civ., sez. III, 28 maggio 2004, n. 10304;

Cons. Stato, Sez. IV, 23 agosto 2016, n. 3670;

Piera Pala

I Contratti di Costa quali strumenti innovativi di gestione integrata delle zone costiere

Tesi di Dottorato in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi

Università degli Studi di Sassari