

PROPOSTA DI DEROGA ALLA DIRETTIVA BOLKESTEIN PER LE CONCESSIONI BALNEARI IN AREE NATURA 2000

A CURA DI
Coralba Bonazza – Dynastia Consulting

RELAZIONE COMPLETA SULLA RICHIESTA DI DEROGA ALLA DIRETTIVA
BOLKESTEIN PER LE CONCESSIONI BALNEARI NELLE AREE NATURA 2000

»» 1. Premessa

La richiesta di deroga alla Direttiva Bolkestein (2006/123/CE) per le concessioni balneari situate nelle aree Natura 2000 nasce dall'esigenza di proteggere l'ecosistema e garantire una gestione sostenibile del territorio. Le aree Natura 2000, come le **Valli di Comacchio (IT4060002)**, sono soggette a rigidi vincoli ambientali stabiliti dalle **Direttive Habitat (92/43/CEE)** e **Uccelli (2009/147/CE)**, che impongono specifici criteri di conservazione per la tutela degli habitat e delle specie di interesse comunitario.

L'applicazione indiscriminata della Direttiva Bolkestein, che impone gare pubbliche per l'assegnazione delle concessioni, potrebbe minacciare la continuità gestionale e la sostenibilità ambientale delle aree protette, rendendo necessaria una deroga specifica.

»» 2. Fondamenti Giuridici della Deroga

2.1. Principi Fondamentali del Diritto Europeo

Il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) stabilisce che la politica ambientale dell'Unione deve garantire un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle condizioni ambientali nelle varie regioni dell'Unione (Art. 191 TFUE).

L'Articolo 191 TFUE impone che la politica ambientale dell'Unione persegua i seguenti obiettivi:

- **Salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente.**

- Protezione della salute umana.
- Utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali.
- Adozione di misure per combattere il cambiamento climatico e i danni ambientali a livello globale.

❖ Principi chiave sanciti dall'Articolo 191 TFUE:

- **Principio di precauzione** → Se un'attività potrebbe danneggiare l'ambiente, l'assenza di certezza scientifica non giustifica l'inazione.
- **Principio di azione preventiva** → Gli Stati membri devono prevenire i danni ambientali prima che si verifichino.
- **Principio "chi inquina paga"** → Chi causa danni all'ambiente è responsabile della loro riparazione, compresi gli impatti delle attività economiche.
- **Clausola di salvaguardia ambientale** → Gli Stati membri possono adottare misure più rigorose per proteggere l'ambiente, anche derogando a regole economiche generali.

❖ Rilevanza per la Deroga alla Direttiva Bolkestein

Alla luce dell'Articolo 191 TFUE, l'applicazione automatica della **Direttiva Bolkestein alle concessioni balneari situate in aree Natura 2000** risulterebbe incompatibile con il diritto ambientale dell'UE, poiché:

1. **Non garantisce un elevato livello di tutela ambientale**, ma si basa esclusivamente su principi di concorrenza economica.
2. **Non tiene conto della diversità delle condizioni ambientali**, imponendo procedure standardizzate incompatibili con la gestione delle aree protette.
3. **Viola il principio di precauzione**, poiché il turnover delle concessioni potrebbe avere impatti ambientali **non adeguatamente valutati prima di ogni nuova assegnazione**.
4. **Contrasta con la clausola di salvaguardia**, che autorizza gli Stati membri ad adottare misure di tutela ambientale speciali, come l'esclusione delle concessioni in siti di rilevanza ecologica.

❖ **Conclusione**

La richiesta di **deroga alla Direttiva Bolkestein** per le concessioni balneari situate in aree **Natura 2000** si fonda direttamente su quanto previsto dall'Articolo 191 TFUE, il quale **giustifica e legittima la necessità di un regime di gestione speciale per questi territori ad alto valore ambientale**.

2.2. Direttiva Bolkestein e Concessioni Balneari

La **Direttiva Bolkestein** prevede che le concessioni pubbliche siano assegnate tramite **gare aperte**, eliminando il rinnovo automatico. Tuttavia, **se applicata senza considerare le specificità delle aree Natura 2000**, si creerebbero problemi critici:

❖ 1. Criteri economici senza garanzie ambientali

Le concessioni verrebbero assegnate **sulla base di offerte economiche**, senza alcuna garanzia che i nuovi concessionari abbiano **le competenze necessarie** per la gestione degli habitat protetti.

❖ 2. Turnover e instabilità gestionale

La **continua rotazione dei concessionari** impedirebbe una **pianificazione ambientale a lungo termine**, essenziale per la tutela di ecosistemi delicati. Le attività di conservazione richiedono **gestori stabili**, non soggetti a gare economiche ogni pochi anni.

❖ L'Articolo 17 della Direttiva Bolkestein: Un'Apparente Contraddizione

Cosa dice l'Articolo 17?

La norma si applica **soltanto ai servizi prestati dietro corrispettivo economico**.

- ◆ Le concessioni in aree Natura 2000 non rientrano in questa definizione perché **non sono semplici attività commerciali**, ma **strumenti di gestione ambientale** soggetti a obblighi giuridici specifici imposti dalle **Direttive Habitat e Uccelli**.

- ◆ Se un'attività è vincolata da normative di tutela ambientale, allora non può essere considerata un servizio economico soggetto alla Bolkestein.

❖ Il Caso Jova Beach Party: Un Precedente Che Dimostra il Rischio

Nel 2019, il **Jova Beach Party** si è tenuto sulle spiagge di **Lido degli Estensi (Comacchio)**, all'interno dell'area Natura 2000.

L'evento ha generato **forti polemiche** a causa del rischio per la **nidificazione del fratino (*Charadrius alexandrinus*)**, una specie protetta.

❖ Il ruolo del WWF e delle autorità ambientali

- Il WWF, che aveva appoggiato l'iniziativa, aveva posto **chiari limiti** per tutelare gli habitat sensibili.

- Nel **Verbale WWF del 21 dicembre 2018**, si stabiliva che il concerto **poteva avvenire solo rispettando una serie di vincoli ambientali**, tra cui:

- ✓ **Esclusione delle aree di nidificazione del fratino** per evitare il disturbo alla

riproduzione.

✓ **Limitazioni sull'uso di luci e impianti audio** per ridurre l'impatto sugli ecosistemi costieri.

✓ **Misure per garantire il ripristino degli habitat dopo l'evento.**

❖ **Cosa è successo?**

- Nonostante questi vincoli, il Jova Beach Party ha comunque insistito per svolgere l'evento in aree a rischio, senza rispettare pienamente le indicazioni fornite.

- Questo ha generato forti proteste da parte di altre associazioni ambientaliste, tra cui LIPU e diverse organizzazioni locali, che hanno denunciato l'impatto negativo sulla fauna selvatica e sugli ecosistemi fragili.

- A seguito delle polemiche, il tour del 2022 ha dovuto escludere Comacchio, spostando l'evento a Marina di Ravenna, **ma solo dopo le contestazioni e le pressioni delle associazioni ambientaliste.**

❖ **Cosa dimostra questo caso?**

✓ Anche con vincoli imposti da autorità ambientali come il WWF, quando subentrano interessi economici, l'ambiente diventa secondario.

✓ Le Direttive europee e le linee guida di tutela non bastano se non vengono fatte rispettare con continuità.

✓ Se un solo evento temporaneo ha creato questa situazione, è evidente che la gestione delle concessioni balneari in aree Natura 2000 non può essere soggetta alla sola logica economica e alla rotazione imposta dalla Bolkestein.

❖ **Conclusione: Le Concessioni in Natura 2000 Non Possono Essere Trattate Come Attività Ordinarie**

❖ Le concessioni balneari in aree Natura 2000 devono essere escluse dalla Direttiva Bolkestein perché non sono servizi economici ordinari, ma strumenti di gestione territoriale con specifici obblighi di tutela.

❖ L'applicazione della Bolkestein senza considerare questi vincoli ambientali violerebbe i principi del diritto UE, in particolare:

✓ L'Articolo 191 TFUE, che impone la protezione prioritaria degli ecosistemi fragili rispetto alle regole di concorrenza.

✓ L'Articolo 6 della Direttiva Habitat, che obbliga gli Stati membri a garantire che le attività in Natura 2000 non compromettano l'integrità degli habitat protetti.

✓ Il principio della continuità gestionale, essenziale per la tutela degli ecosistemi costieri.

❖ **Questo caso dimostra che, quando si muovono grandi interessi economici, anche direttive ambientali del WWF (come da verbale del 21 dicembre 2018) possono essere ignorate. Se ciò è avvenuto con un evento di pochi giorni, quali sarebbero i rischi di una gestione basata su gare pubbliche e turnover continuo nelle concessioni?**

- ❖ Per questo, chiediamo l'esclusione delle aree Natura 2000 dalla Direttiva Bolkestein.

2.3. Prevalenza delle Normative Ambientali

L'Articolo 6 della Direttiva Habitat (92/43/CEE) stabilisce che le attività svolte nelle Zone Speciali di Conservazione (ZSC) e nelle Zone di Protezione Speciale (ZPS) devono essere sottoposte a una Valutazione di Incidenza Ambientale (VInCA) per evitare danni agli habitat e alle specie protette.

- ❖ **Principali obblighi imposti dall'Articolo 6:**

- ✓ **Misure di conservazione obbligatorie** → Gli Stati membri devono adottare provvedimenti per garantire la tutela a lungo termine degli habitat naturali.

- ✓ **Divieto di deterioramento** → È vietata qualsiasi attività che possa causare un impatto negativo sugli habitat o disturbare significativamente le specie protette.

- ✓ **Obbligo di Valutazione di Incidenza Ambientale (VInCA)** → Qualsiasi piano o progetto che possa avere effetti significativi su un sito **deve essere preventivamente valutato** e può essere autorizzato solo se non compromette l'integrità dell'area protetta.

- ❖ **Implicazioni per le concessioni balneari in aree Natura 2000**

- L'assegnazione delle concessioni tramite gare pubbliche, come previsto dalla Direttiva Bolkestein, **non tiene conto dei vincoli ambientali imposti dalla Direttiva Habitat.**

- Il continuo turnover dei concessionari **impedirebbe una gestione stabile e coerente con gli obiettivi di conservazione**, mettendo a rischio l'equilibrio ecologico delle aree protette.

- L'applicazione della Direttiva Bolkestein senza una deroga per le aree Natura 2000 potrebbe portare alla violazione degli obblighi ambientali dell'UE.

- ❖ **L'Articolo 345 TFUE (ex Articolo 295 del TCE)** stabilisce che *"I trattati lasciano del tutto impregiudicato il regime di proprietà esistente negli Stati membri"*.

- Questo significa che l'Unione Europea non impone agli Stati membri un modello unico di gestione del proprio demanio pubblico.

- Gli Stati membri hanno la facoltà di disciplinare la gestione dei beni demaniali, incluse le concessioni balneari, in base alle loro specifiche esigenze e alla tutela ambientale.

- ❖ **Cosa significa per le concessioni balneari?**

- ✓ L'Italia può adottare un regime speciale per le concessioni balneari situate in aree Natura 2000, garantendo continuità gestionale e tutela ambientale.

- ✓ **La liberalizzazione forzata delle concessioni, imposta dalla Bolkestein, non è compatibile con le restrizioni ambientali delle aree protette.**

✓ La combinazione dell'Articolo 6 della Direttiva Habitat e dell'Articolo 345 TFUE giustifica l'esclusione delle concessioni in aree Natura 2000 dalla Bolkestein.

❖ Conclusione

- ◆ Le concessioni balneari in aree Natura 2000 non possono essere gestite con logiche di mercato ordinarie, ma devono seguire un regime speciale di tutela.
- ◆ Il diritto ambientale dell'UE prevale sulle norme economiche della Direttiva Bolkestein.
- ◆ L'Italia ha il diritto di regolamentare le concessioni demaniali marittime in base ai propri principi di gestione del territorio e della biodiversità.

»» 3. Rischi dell'Applicazione della Direttiva Bolkestein nelle Aree Natura 2000

3.1. Sfruttamento e Impatti Ambientali

Ciclo di Riassegnazione delle Concessioni: un Processo Distruttivo e Controproducente

L'attuazione della Direttiva Bolkestein nelle aree Natura 2000 impone l'assegnazione delle concessioni tramite gare pubbliche ogni **cinque anni (?)**. Questo meccanismo genera un **ciclo continuo di riassegnazione**, con effetti devastanti sulla gestione sostenibile del territorio e sugli investimenti ambientali già effettuati.

A. Il Processo di Riassegnazione e i suoi Effetti

Ogni volta che la concessione scade e viene rimessa a gara, si ripete lo stesso schema:

1. **L'attuale concessionario partecipa al bando**, ma deve competere con nuove offerte basate su criteri economici, senza che vengano valutate la sua esperienza e le pratiche ambientali adottate.
2. **Un nuovo operatore potrebbe vincere la gara**, semplicemente offrendo un canone più alto, anche se non ha esperienza nella gestione delle aree protette.
3. **Il nuovo concessionario subentra e inizia il processo di riorganizzazione:**
 - Vengono smantellate le strutture esistenti, spesso realizzate con materiali ecocompatibili.
 - Gli investimenti ambientali pregressi vengono cancellati, poiché non esiste un obbligo di continuità gestionale.
 - Le eventuali pratiche di sostenibilità adottate dal gestore uscente vengono sostituite da nuove strategie, spesso orientate al profitto immediato.

4. **Dopo cinque anni (?), il ciclo si ripete**, con un nuovo bando di gara che rischia di sostituire nuovamente il concessionario.

Questo meccanismo porta a una **totale assenza di pianificazione a lungo termine**, vanificando ogni sforzo per garantire una gestione responsabile e sostenibile dell'area.

B. Conseguenze Ambientali del Cambiamento Ciclico di Gestore

L'alternanza forzata dei concessionari ha effetti devastanti sugli habitat delle aree Natura 2000:

- **Mancanza di stabilità gestionale:** ogni gestore impone la propria visione senza poter sviluppare piani pluriennali per la tutela del territorio.
- **Distruzione di infrastrutture ecosostenibili:** il nuovo operatore non è obbligato a mantenere gli investimenti del precedente, portando spesso alla demolizione di strutture ecocompatibili e alla costruzione di nuove, con impatti ambientali non sempre valutati.
- **Perdita di conoscenza e competenze ambientali:** la gestione di aree delicate come quelle incluse in Natura 2000 richiede esperienza specifica. Il continuo turnover impedisce l'accumulo di competenze fondamentali per la tutela dell'ecosistema.
- **Mancanza di responsabilità a lungo termine:** ogni concessionario ha un orizzonte temporale di soli cinque anni, troppo breve per avviare progetti di tutela e sostenibilità concreti.

In pratica, le **stesse aree vengono smantellate e ricostruite ogni cinque anni (?), in un processo di continua distruzione e ricostruzione che non solo genera spreco di risorse, ma compromette l'equilibrio ambientale.**

C. Impatto Economico: un Modello Insostenibile

Anche dal punto di vista economico, il sistema di riassegnazione delle concessioni è profondamente inefficace:

- **Gli investimenti a lungo termine diventano impossibili:** nessun operatore sarà incentivato a investire in strutture ecosostenibili o in iniziative di tutela se sa che entro cinque anni potrebbe perdere la concessione e i suoi investimenti andranno perduti.
- **Incremento dei costi per le comunità locali:** il cambio di gestione comporta spese continue per la ristrutturazione delle strutture, senza alcun miglioramento concreto per il territorio.
- **Perdita di posti di lavoro:** con ogni riassegnazione, il personale assunto dal vecchio concessionario rischia di essere sostituito, generando precarietà lavorativa e incertezza nel settore.

Il sistema attuale, invece di **favorire la concorrenza e l'innovazione**, crea **discontinuità, spreco e inefficienza**, senza alcun beneficio reale per l'ambiente e per le comunità locali.

D. La Necessità di una Deroga per Garantire la Continuità Gestionale

Alla luce di questi problemi, è evidente che la Direttiva Bolkestein, se applicata indiscriminatamente alle aree Natura 2000, non è compatibile con una gestione responsabile del territorio. Una deroga è necessaria per:

- **Stabilire concessioni di lungo periodo**, che permettano investimenti in sostenibilità ambientale.
- **Garantire la continuità della gestione ecologica**, evitando il costante ricambio di operatori privi di esperienza specifica.
- **Proteggere gli investimenti progressi**, assicurando che le strutture ecosostenibili già presenti non vengano demolite e sostituite a ogni scadenza di concessione.

L'attuale modello di riassegnazione ogni cinque anni (?) non è solo insostenibile, ma **controproducente**. Per preservare le aree Natura 2000 e garantire uno sviluppo responsabile del turismo balneare, è fondamentale adottare un approccio più lungimirante, **basato su concessioni stabili, durature e legate alla tutela ambientale**.

3.2 Comacchio: Un'Area di Eccezionale Valore e i Vincoli Normativi

Le Valli di Comacchio, situate nel Parco del Delta del Po, rappresentano una delle **zone umide più estese e importanti d'Europa**, riconosciute a livello internazionale per la loro biodiversità e per l'elevata concentrazione di habitat sensibili. Per questo motivo, l'area è sottoposta a **vincoli normativi rigorosi**, definiti da trattati internazionali, direttive europee e legislazione nazionale e regionale.

1 Un'Area Protetta di Interesse Internazionale

- **Superficie**: circa 13.700 ettari di lagune, canali e zone umide.
- **Specie protette**: tra cui il fratino (*Charadrius alexandrinus*), il fenicottero rosa (*Phoenicopterus roseus*), l'avocetta (*Recurvirostra avocetta*) e numerose altre.
- **Habitat di rilevanza europea**: dune costiere, lagune salmastre e zone di nidificazione protette.
- **Designazione come area tutelata**:
 - **Zona Ramsar (Convenzione di Ramsar, 1971)**
 - **Zona Speciale di Conservazione (ZSC) e Zona di Protezione Speciale (ZPS) – Natura 2000**

- Riserva della Biosfera UNESCO – Programma MAB (2015)
 - Inclusa nel Parco del Delta del Po, vincolata da regolamenti specifici
-

2 Normative di Tutela Applicabili a Comacchio

Le Valli di Comacchio sono soggette a un **quadro normativo multilivello**, che impone limiti e obblighi stringenti per la gestione del territorio e delle attività economiche.



Normative Internazionali

- ◆ **Convenzione di Ramsar (1971)**
 - Riconosce Comacchio come **zona umida di importanza internazionale**, con obbligo di protezione e gestione sostenibile.
 - ◆ **UNESCO – Riserva della Biosfera (2015)**
 - L'area è parte del programma **Man and Biosphere (MAB)**, che richiede **equilibrio tra sviluppo economico e conservazione ambientale**.
-



Normative Europee

- ◆ **Direttiva Habitat (92/43/CEE)**
 - **Articolo 6, comma 2** → Obbligo di evitare deterioramenti degli habitat naturali e disturbo alle specie protette.
 - **Articolo 6, comma 3** → Ogni progetto che possa avere impatti negativi deve essere sottoposto a **Valutazione di Incidenza Ambientale (VInCA)**.
 - **Articolo 12** → Protezione rigorosa delle specie elencate nell'**Allegato IV**, tra cui molte presenti nelle Valli di Comacchio.
- ◆ **Direttiva Uccelli (2009/147/CE)**
 - **Articolo 4** → Obbligo di misure speciali di conservazione per le **Zone di Protezione Speciale (ZPS)**, come le Valli di Comacchio.
 - **Articolo 5** → **Divieto di distruzione dei nidi e degli habitat di riproduzione**, incluse le aree di nidificazione del fratino.
- ◆ **Direttiva Quadro Acque (2000/60/CE)**

- Richiede il **mantenimento dello stato ecologico delle zone umide** e impone limiti agli interventi che possano alterarne l'equilibrio.
- ◆ **Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE)**
 - **Articolo 11** → L'Unione Europea garantisce la partecipazione attiva dei cittadini e delle associazioni rappresentative ai processi decisionali attraverso consultazioni e un dialogo trasparente. Questo principio è particolarmente rilevante nel nostro caso, poiché conferma il diritto delle **associazioni ambientaliste e dei cittadini a esprimersi sulle politiche che incidono sulla gestione delle aree Natura 2000**, assicurando un processo decisionale inclusivo e democratico.
 - **Articolo 191** → La politica ambientale dell'UE si basa sui **principi di precauzione, prevenzione e correzione del danno ambientale alla fonte**. Questo articolo impone agli Stati membri l'obbligo di garantire la tutela degli ecosistemi protetti, compresi quelli ricadenti nelle aree Natura 2000. **Proprio per questo motivo, il rispetto del principio di precauzione costituisce un solido fondamento giuridico per escludere le concessioni in queste aree dall'applicazione della Direttiva Bolkestein, evitando che attività economiche possano compromettere l'integrità ambientale dei siti protetti.**
- **Giurisprudenza della Corte di Giustizia UE**
 - Un'importante conferma della prevalenza della tutela ambientale sulle dinamiche di mercato è la **sentenza C-580/21 della Corte di Giustizia UE (20 aprile 2023)**, che ha riconosciuto la possibilità per gli Stati membri di **limitare l'accesso alla rete elettrica per motivi ambientali**, anche se ciò incide sulla concorrenza. Questo principio rafforza la legittimità dell'esclusione delle concessioni in **aree Natura 2000** dalla Direttiva Bolkestein, garantendo la protezione degli ecosistemi protetti.
 - **Sentenza C-3/19 (4 giugno 2020)** – La Corte di Giustizia UE ha confermato che **gli Stati membri possono limitare l'applicazione delle regole di concorrenza** per motivi di interesse generale, inclusa la **tutela ambientale**. In particolare, ha ritenuto legittima una normativa nazionale che riservava alle sole centrali di committenza pubbliche l'affidamento di appalti, escludendo soggetti privati, poiché tale misura garantiva **trasparenza, efficienza e protezione delle risorse pubbliche**. Questo principio si applica perfettamente al caso delle concessioni in **aree Natura 2000**, dove l'interesse pubblico alla conservazione degli ecosistemi giustifica **l'esclusione dalla Direttiva Bolkestein**, evitando che logiche meramente concorrenziali possano mettere a rischio la tutela ambientale.

- **Sentenza C-110/20 (13 gennaio 2022)** – La Corte di Giustizia UE ha stabilito che le concessioni non possono essere frazionate artificialmente per aggirare le valutazioni ambientali, e che deve essere garantito un accesso equo e trasparente alle risorse.

Applicazione alle aree Natura 2000

Se la Direttiva Bolkestein imponesse gare d'appalto per le concessioni in **aree Natura 2000**, grandi multinazionali potrebbero monopolizzare il settore, partecipando a più aste e ottenendo il controllo della maggior parte delle concessioni. Questo creerebbe un **monopolio di fatto**, escludendo operatori locali e mettendo a rischio la gestione sostenibile del territorio. **L'esclusione delle concessioni in aree Natura 2000 dalla Direttiva Bolkestein è quindi necessaria per prevenire il rischio di concentrazione economica e garantire la tutela ambientale.**

- **Sentenza C-525/20 (5 maggio 2022)** – Deterioramento ambientale e limiti alle autorizzazioni La Corte di Giustizia UE ha stabilito che gli Stati membri non possono autorizzare progetti che comportano un deterioramento dello stato delle acque, anche se temporaneo, a meno che tale impatto sia insignificante. Questa decisione conferma che il principio di **precauzione ambientale** impone vincoli rigorosi alla concessione di autorizzazioni in aree protette.

Applicazione alle concessioni in aree Natura 2000

La protezione delle acque è un elemento chiave per la salvaguardia degli ecosistemi Natura 2000. La sentenza conferma che **anche impatti limitati devono essere attentamente valutati**, giustificando così l'**esclusione delle concessioni in aree Natura 2000 dalla Direttiva Bolkestein** per evitare qualsiasi rischio di deterioramento ambientale.



Normative Italiane

❖ Codice dell'Ambiente (D.Lgs. 152/2006)

- **Articolo 6** → Obbligo di **Valutazione di Incidenza Ambientale (VInCA)** per ogni progetto che possa alterare siti Natura 2000.

❖ Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (D.Lgs. 42/2004)

- **Articolo 142** → Le **zone umide** sono beni paesaggistici tutelati, rientrano tra le aree di interesse pubblico e sono soggette a vincoli specifici per la gestione e la conservazione ambientale.

❖ Legge Regionale Emilia-Romagna n. 6/2005

- Regola la gestione delle aree protette e impone **criteri di sostenibilità per le attività economiche e turistiche.**

❖ Regolamenti del Parco del Delta del Po

- Limitazioni su **navigazione, pesca e infrastrutture**, per garantire la protezione degli ecosistemi.
-

3 Incompatibilità della Direttiva Bolkestein con i Vincoli di Tutela

L'applicazione della **Direttiva Bolkestein (2006/123/CE)** nelle Valli di Comacchio è **in conflitto con le normative ambientali sopra elencate**, per i seguenti motivi:

❖ Rischio di violazione dell'Articolo 6 della Direttiva Habitat

- Le gare pubbliche **non garantiscono che i nuovi concessionari rispettino gli obblighi ambientali previsti per i siti Natura 2000.**

❖ Incompatibilità con la Direttiva Uccelli

- Il turnover dei concessionari e la modifica delle infrastrutture potrebbero **compromettere gli habitat di specie protette come il fratino.**

❖ Rischio di violazione della Direttiva Quadro Acque

- Le concessioni balneari **impattano direttamente sugli ecosistemi costieri**, alterando l'equilibrio idrico e la qualità delle acque.

❖ Oneri amministrativi incompatibili con la logica del libero mercato

- Ogni modifica gestionale richiede **Valutazione di Incidenza Ambientale (VInCA)**, un iter lungo e complesso **non compatibile con il modello di turnover previsto dalla Bolkestein.**
-

❖ Conclusione: Comacchio deve essere esclusa dalla Bolkestein

Le Valli di Comacchio **non possono essere assimilate ad altre località turistiche**, poiché soggette a vincoli ambientali **più rigidi e specifici**. L'applicazione della Bolkestein in quest'area rappresenterebbe una violazione degli obblighi **già previsti dal diritto europeo e nazionale**, rendendo necessaria una **deroga specifica** per le concessioni balneari situate nei siti Natura 2000.

3.3. Rischio di Demolizione degli Stabilimenti

L'applicazione della Direttiva Bolkestein senza una deroga per le concessioni in aree Natura 2000 non solo introduce un'incertezza nella gestione delle concessioni, ma apre anche a scenari critici per gli stabilimenti esistenti. Uno degli effetti più preoccupanti è il rischio concreto di **demolizione forzata** delle strutture attualmente operative.

A. Cosa succede se un nuovo concessionario vince la gara?

Se un nuovo operatore dovesse aggiudicarsi la concessione attraverso una procedura pubblica, avrebbe la facoltà di:

- **Sostituire o ristrutturare gli stabilimenti esistenti**, senza necessariamente preservare l'equilibrio ambientale raggiunto dai gestori precedenti.
- **Modificare l'uso delle aree**, introducendo un approccio gestionale basato su logiche esclusivamente commerciali, potenzialmente meno compatibili con le esigenze di tutela della biodiversità.
- **Demolire strutture preesistenti**, qualora ritenute non conformi ai nuovi piani di gestione, con il rischio di perdita degli investimenti fatti dai concessionari storici e di conseguenze ambientali derivanti da operazioni invasive in ecosistemi delicati.

B. Il problema della mancata partecipazione alle gare

Un ulteriore rischio è dato dal possibile scarso interesse da parte di nuovi operatori economici nel partecipare alle gare per le concessioni balneari in aree Natura 2000. Questo potrebbe accadere per diverse ragioni:

- **Vincoli ambientali troppo stringenti**, che limitano le possibilità di sfruttamento commerciale.
- **Scarsa attrattività economica della concessione**, per via delle numerose restrizioni operative.
- **Incertezza giuridica sulla durata della concessione**, che rende difficile la programmazione di investimenti a lungo termine.

Se nessun soggetto partecipasse alle gare pubbliche, le amministrazioni locali potrebbero essere costrette a **revocare le concessioni esistenti** e dichiarare abusivi gli stabilimenti. Questo comporterebbe la necessità di rimozione forzata delle strutture, con conseguenti impatti negativi su:

- **L'occupazione e il tessuto economico locale**, dato che molte attività balneari forniscono lavoro stagionale a centinaia di persone.
- **L'assetto costiero e ambientale**, poiché la demolizione di strutture consolidate può alterare le dinamiche naturali di protezione delle dune e delle spiagge.

- **Gli investimenti privati** già realizzati dai concessionari, che andrebbero completamente perduti.

C. Giurisprudenza e Precedenti Legislativi

Il Consiglio di Stato (Sentenza n. 4413/2023) ha stabilito che la mancata demolizione di strutture considerate abusive comporta la **decadenza automatica della concessione**. Questo significa che, qualora la concessione venisse revocata e le strutture rimanessero sul suolo demaniale senza un titolo giuridico valido, il Comune sarebbe obbligato a:

1. **Procedere con lo sgombero dell'area** e la rimozione forzata delle installazioni.
2. **Attivare procedure di ripristino ambientale**, con oneri economici significativi per l'ente pubblico.
3. **Emettere sanzioni amministrative** nei confronti degli ex concessionari.

Questo orientamento giurisprudenziale crea un circolo vizioso: gli stabilimenti rischiano di essere smantellati per motivi burocratici, anche se si trovano in equilibrio con l'ambiente circostante e hanno adottato pratiche sostenibili nel corso degli anni.

D. Conclusioni

L'imposizione della Bolkestein senza una deroga per le aree Natura 2000 non solo introduce **instabilità gestionale**, ma rischia di causare **danni ambientali e sociali irreparabili**. La demolizione degli stabilimenti:

- **Non garantisce necessariamente una maggiore tutela ambientale**, anzi potrebbe compromettere gli equilibri consolidati nel tempo.
- **Distrugge investimenti preesistenti**, scoraggiando iniziative future per una gestione sostenibile delle spiagge.
- **Crea incertezza normativa**, rendendo difficoltoso qualsiasi progetto a lungo termine per la protezione delle coste.

Per questi motivi, la richiesta di una deroga mirata alla Direttiva Bolkestein appare non solo giustificata, ma **necessaria per la salvaguardia delle coste italiane**.

.

»» 4. Non Siamo un Caso Isolato: Altre Realtà Italiane in Natura 2000

La nostra situazione non è un'eccezione, ma riflette una condizione diffusa lungo le coste italiane. In molte regioni italiane, stabilimenti balneari operano in aree Natura 2000, dove devono conciliare attività economiche e tutela ambientale. Alcuni esempi:

- **Toscana:** Stabilimenti situati all'interno del Parco Regionale della Maremma, con severe limitazioni per la tutela della fauna e delle dune costiere.
- **Puglia:** Diverse concessioni balneari si trovano all'interno dell'Area Marina Protetta di Torre Guaceto, con vincoli ambientali stringenti.
- **Sardegna:** Stabilimenti nelle aree protette di Capo Caccia e Tavolara, che operano sotto regolamenti ecologici severi.
- **Sicilia:** Concessioni presenti in riserve naturali come lo Zingaro e le Egadi, con obblighi di gestione sostenibile.

Questi esempi dimostrano che la questione delle concessioni in aree Natura 2000 non riguarda solo Comacchio, ma molte altre realtà italiane. La nostra proposta di deroga può rappresentare un modello per la tutela dell'ambiente e della continuità delle attività turistiche in tutto il Paese.

❖ Un modello di eccellenza per l'Europa

L'esperienza della costa di Comacchio dimostra che la gestione delle concessioni balneari in zone protette può essere un modello virtuoso di sviluppo sostenibile. Lungo la costa europea, poche realtà hanno saputo integrare attività economiche con la tutela di ambienti fragili come in questa zona. La presenza di un gran numero di stabilimenti in un'area così estesa è la prova concreta che il nostro territorio è gestito con cura e responsabilità, a differenza di quanto accadrebbe con un regime di liberalizzazione indiscriminata.

Comacchio rappresenta, quindi, **un caso unico in Europa**, dove la tradizione e la protezione ambientale si coniugano con un modello economico sostenibile. Se l'Europa vuole coniugare economia e ambiente, questo territorio dimostra che la gestione locale e responsabile è la strada giusta. Per questo motivo, una deroga alla Direttiva Bolkestein per le concessioni balneari in aree Natura 2000 non è solo una richiesta giustificata, ma un'opportunità per tutta l'Unione Europea di adottare un modello di sviluppo più equo e sostenibile.

»» 5. La Soluzione Proposta: “Concessione Ambientale Speciale”

Si propone l'istituzione di una **Concessione Ambientale Speciale**, con le seguenti caratteristiche:

1. **Assegnazione diretta** ai concessionari esistenti, subordinata al rispetto di parametri ecologici rigorosi.
2. **Obblighi di gestione ecologica**, con materiali sostenibili, energie rinnovabili e misure di compensazione ambientale.
3. **Durata proporzionata agli investimenti**, per garantire stabilità e ammortamento delle spese sostenibili.
4. **Monitoraggio continuo** da parte delle autorità ambientali, con report annuali obbligatori.

5.1. Moratoria Immediata di 10 Anni

Si chiede un **blocco immediato delle gare nelle aree Natura 2000 per 10 anni**, in attesa della definizione di una normativa ambientale specifica.

»» 6. Conclusioni e Richieste

Alla luce di quanto esposto, si chiede che:

1. **Le concessioni balneari in aree Natura 2000 siano escluse dall'applicazione automatica della Direttiva Bolkestein.**
 2. **Sia riconosciuta la necessità di criteri specifici** per la gestione delle concessioni in queste aree, in conformità agli obblighi di tutela ambientale.
 3. **Si avvii un dialogo con le istituzioni competenti** per definire un regime speciale, evitando aste pubbliche indiscriminate.
 4. **Si valuti un'azione legale in caso di mancata tutela da parte delle autorità per violazione degli obblighi di protezione ambientale previsti dal diritto dell'Unione.**
-

"Proteggere le nostre coste significa proteggere il nostro futuro: la natura non è un ostacolo allo sviluppo, ma la sua più grande risorsa."

Grata per l'attenzione.



Ferrara, 15 Gennaio 2025

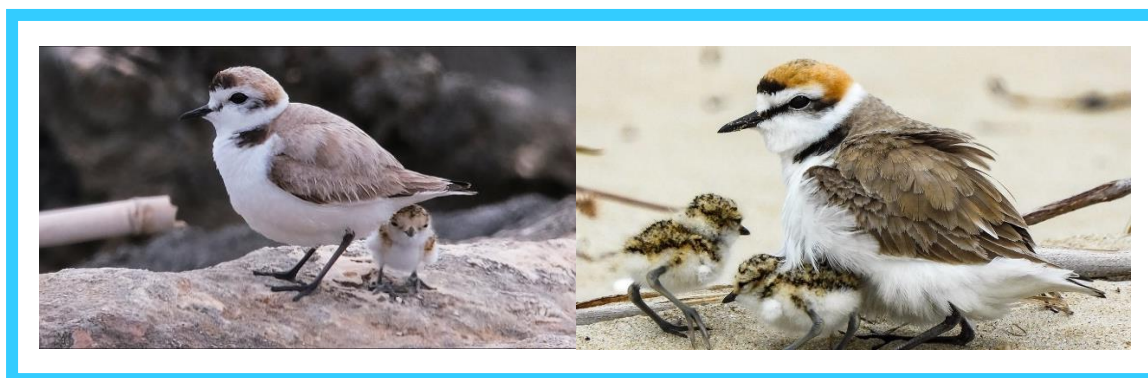
Coralba Bonazza

Consulente Patrimoniale

Dynastia Consulting

PEC coralba.bonazza@legalmail.it

Dynastia.it – info@dynastia.it



"Il frattino, simbolo delle nostre spiagge protette, rischia di scomparire senza una gestione sostenibile del territorio. La tutela ambientale è un dovere, non un'opzione."