



COMUNE DI SAN VINCENZO

Provincia di Livorno

Tel. 0565 707111

Sito Web: www.comune.sanvincenzo.li.it

Posta Certificata: comunesanvincenzo@postacert.toscana.it



Bandiera Verde



Bandiera Blu

San Vincenzo, 10 settembre 2018

Al Difensore Civico della Toscana
Via Cavour n. 18 – Palazzo Bastogi 2° piano
50122 Firenze (FI)
difensorecivicotoscana@postacert.toscana.it

e p.c.

Al Sig. Alessio Landi
Via Aurelia Sud n. 29/h
57027 San Vincenzo (LI)

OGGETTO: Richiesta documentazione e autorizzazione interventi di rimozione ed interrimento posidonia oceanica – Vs. prot. 0005392/201800902 del 31 luglio 2018 – Responsabile della pratica: Dott. Andrea Di Bernardo – RISPOSTA.

Con riferimento alla PEC del 9 maggio 2018 presentata dal Sig. Alessio Landi, forniamo le seguenti precisazioni.

1. INQUADRAMENTO NORMATIVO PROTEZIONE AMBIENTE MARINO

1.a – Normativa internazionale e comunitaria

A livello internazionale e comunitario non troviamo una normativa specifica che riguarda l'erosione marina e la difesa della costa.

Nel 1987 la Commissione Mondiale per l'Ambiente e lo Sviluppo, nel **Rapporto Brundtland**, elabora il concetto di sviluppo sostenibile come sviluppo che risponda alle necessità del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri bisogni. Lo sviluppo sostenibile diviene condizione necessaria affinché non sia irrimediabilmente intaccato il patrimonio di risorse naturali, tentando così, per la prima volta, in nome del principio di equità intergenerazionale, di coniugare sviluppo economico e tutela ambientale.

La **Dichiarazione di Rio**, stilata nel 1992 in occasione della Conferenza delle Nazioni Unite su "Ambiente e Sviluppo", riprende ed amplia il nuovo approccio, aggiungendo altri corollari, quali l'esigenza di partnership mondiale per la salvaguardia dell'ambiente con responsabilità comuni ma differenziate, l'obbligo di informazione e partecipazione del pubblico ai processi decisionali, l'obbligo della preventiva valutazione di impatto ambientale delle principali attività nazionali aventi effetti sull'ambiente e la promozione di strumenti economici per individuare i costi per la tutela dell'ambiente.



A livello comunitario esistono tuttavia convenzioni che esaminano temi di carattere generale come, ad esempio, la tutela del mare, nell'ambito delle quali il problema dell'erosione costiera riveste un ruolo senza dubbio marginale.

Prima tra tutte la **Convenzione di Barcellona** per la protezione dell'ambiente marino e del litorale del Mediterraneo, adottata a Barcellona il 16 febbraio 1976 e modificata il 10 giugno 1995.

La Convenzione insieme ai suoi 7 Protocolli, compone un quadro legislativo del Piano di Azione per il Mediterraneo (MAP), che rappresenta uno dei diversi Programmi dell'UNEP sui "Mari Regionali", e quadro programmatico di riferimento, la cui attuazione è realizzata appunto mediante l'adozione di specifici protocolli che concretizzano i principi in essa enunciati.

Il MAP ha inoltre un altro documento importante, "Quadro Regionale per l'Adattamento al Cambiamento Climatico per le Aree Costiere e Marine del Mediterraneo", approvato nel febbraio 2016. Con la sua approvazione i paesi del Mediterraneo hanno concordato sugli obiettivi strategici, le indicazioni e le priorità, per gli amministratori e le parti interessate, in materia di cambiamento climatico per le aree marine e costiere.

Esistono inoltre convenzioni che trattano aspetti specifici relativi alle attività di scavo e quindi solo marginalmente coinvolgono il tema in questione nella sua globalità. E' il caso soprattutto del **Protocollo del 1996 alla Convenzione di Londra** del 1972 sulla prevenzione dell'inquinamento dei mari causato dall'immersione dei rifiuti, oppure Direttive europee che riguardano l'individuazione degli ambienti marino costieri ai fini di conservazione come la **Direttiva 92/43/CEE** del Consiglio del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, che nell'Allegato I - "*Tipi di habitat naturali di interesse comunitario la cui conservazione richiede la designazione di aree speciali di conservazione*", individua fra gli altri: 1.1 Acque marine e ambienti a marea; 1.2 Scogliere marittime e spiagge ghiaiose; 2.2 Dune marittime delle coste mediterranee.

In maniera più focalizzata, alla citata Convenzione di Barcellona si affianca il **Protocollo sulla Gestione Integrata delle Zone Costiere del Mediterraneo**¹ (firmato a Madrid il 21 gennaio 2008), ratificato dall'UE il 13 settembre 2010 con Decisione del

¹ **Protocollo GIZC** della Convenzione di Barcellona - **Art.23 Erosione Costiera**:

"1. In conformità degli obiettivi e dei principi enunciati agli articoli 5 e 6 del presente Protocollo, le parti, al fine di prevenire e mitigare più efficacemente l'impatto negativo dell'erosione costiera, si impegnano ad **adottare le misure necessarie per preservare o ripristinare la capacità naturale della costa di adattarsi ai cambiamenti**, includendo quelli provocati dall'innalzamento del livello del mare.

2. Nell'esaminare nuove opere o attività nelle zone costiere, comprese le opere marittime e gli interventi di difesa costiera, **le parti tengono in particolare considerazione gli effetti negativi dell'erosione costiera e i costi diretti e indiretti che potrebbero derivarne**. Riguardo alle attività delle strutture esistenti, le parti adottano misure intese a ridurre al minimo gli effetti sull'erosione costiera.

3. le parti s'impegnano a prevenire gli impatti dell'erosione costiera attraverso la **gestione integrata delle attività e segnatamente l'adozione di misure specifiche per i sedimenti costieri e le opere costiere**.

4. **Le parti s'impegnano a condividere i dati scientifici** atti a migliorare le conoscenze sullo stato, l'evoluzione e gli impatti dell'erosione costiera."



Consiglio 2010/631/UE e entrato in vigore il 24 marzo 2011. Il Protocollo GIZC ha l'obiettivo di promuovere un quadro comune per la gestione integrata delle zone costiere del Mediterraneo.

Secondo quanto indicato nel **Protocollo GIZC**, per gestione integrata delle zone costiere s'intende *“un processo dinamico per la gestione e l'uso sostenibile delle zone costiere, che tiene conto nello stesso tempo 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”*.

Nell'ordinamento comunitario il tema dell'erosione costiera emerge a proposito dei numerosi profili di tutela ambientale che esso coinvolge, come ad esempio la **Direttiva 85/337/CE** (modificata dalla **Direttiva 97/11/CE** e dalle successive **Direttive 2011/92/UE** e **2014/52/UE**) sulla *“Valutazione dell'Impatto Ambientale di determinati progetti pubblici e privati”*. In particolare l'Allegato II include tra le opere soggette a VIA il *“recupero di terre dal mare 31”*, *“l'estrazione di minerali mediante dragaggio marino”* e le *“opere costiere destinate a combattere l'erosione e lavori marittimi volti a modificare la costa mediante la costruzione, per esempio, di dighe, moli, gettate e altri lavori di difesa dal mare, esclusa la manutenzione e la ricostruzione di tali opere”*.

Ma la base della politica comunitaria in materia di zone costiere si concretizza in modo organico nel Quinto Programma d'Azione per l'Ambiente che prosegue poi con il Sesto programma d'Azione per l'Ambiente (che copre il periodo compreso tra il 2002 e il 2012), in risposta ad una richiesta del Consiglio Europeo di definire una strategia globale per la Gestione Integrata delle Zone Costiere.

A tal proposito nel 1996 è stato avviato dalla Commissione Europea un **“Programma dimostrativo” sulla GIZC**, comprendente 35 progetti di dimostrazione e 6 studi tematici, finalizzato a fornire informazioni tecniche sulla gestione sostenibile della costa e a stimolare il dibattito tra le varie parti coinvolte.

Sulla base delle esperienze e dei risultati del programma dimostrativo, l'Unione Europea ha poi adottato due documenti che costituiscono oggi i principali riferimenti dell'azione comunitaria in materia:

- la **Comunicazione COM/2000/547²** della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo sulla gestione integrata delle zone costiere: una strategia per l'Europa del 27 settembre 2000;

² **GIZC, Comunicazione COM/2000/547** – *“...le zone costiere sono soggette ad una serie di problemi biofisici e antropici intercorrelati, il problema biofisico principale è rappresentato da uno sviluppo non mantenuto entro i limiti della capacità di tolleranza dell'ambiente locale. Tra i problemi vi è: **diffusa erosione, spesso aggravata da infrastrutture antropiche inadeguate (incluse quelle erette a difesa delle coste)** e da uno sviluppo eccessivamente vicino al litorale; le opere di ingegneria realizzate in alcune zone portuali hanno contribuito ad accelerare l'erosione del vicino litorale, poiché non hanno preso in debita considerazione le dinamiche e i processi che caratterizzano le zone costiere; anche l'estrazione di gas può provocare erosione costiera”*.



- la **Raccomandazione 2002/413/CE³** del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa all'attuazione della gestione integrata delle zone costiere in Europa del 30 maggio 2002.

La Comunicazione della Commissione Europea COM/2000/547, illustra il programma di lavoro comunitario per promuovere la gestione integrata delle zone costiere tramite l'uso di strumenti e programmi comunitari, proponendo agli Stati membri un approccio collaborativo per la pianificazione e la gestione delle zone costiere.

La Raccomandazione 2002/413/CE contiene un invito agli Stati membri ad adottare un approccio strategico per la gestione delle loro coste basato su una serie di azioni di tutela degli ecosistemi litoranei, di sviluppo dell'occupazione e di sviluppo economico-sociale rispettoso dei valori ambientali operato da parte delle comunità locali.

A seguito della Raccomandazione, la Commissione ha adottato altri atti per la tutela dell'ambiente marino, a partire dalla Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo del 24 ottobre 2005 "*Strategia tematica per la protezione e la conservazione dell'ambiente marino*" (COM/2005/504) e dalla proposta di Direttiva sulla strategia per l'ambiente marino.

Infine, nel 2007 la Commissione Europea ha predisposto la "*Relazione al Parlamento europeo e al Consiglio: Valutazione della gestione integrata delle zone costiere in Europa*" (COM/2007/308). La valutazione prende avvio dalle singole relazioni e contributi sulle strategie nazionali per promuovere la gestione integrata delle zone costiere inviate dagli Stati membri costieri entro febbraio 2006.

I documenti visti finora si limitano ad alcune enunciazioni di principio e non affrontano nello specifico la tematica in questione attraverso la fissazione di vere e proprie normative di dettaglio.

Vi sono però altri documenti che completano il quadro vigente, in particolare disciplinano il problema della prevenzione dei rischi di erosione in area costiera:

- la proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro per la protezione del suolo (COM/2006/232 del 22 settembre 2006) e modifica la **Direttiva 2004/35/CE** (*Direttiva sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale*). Tale proposta, dopo aver premesso che l'erosione costituisce uno degli otto principali problemi che affliggono i suoli in Europa, prevede l'obbligo da parte degli Stati membri di individuare le aree di rischio di erosione causata dall'acqua e dal vento (art. 6, paragrafo 1).

- la **Direttiva 2007/60/CE** del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007 relativa alla "*Valutazione e gestione dei rischi da alluvione*". Per le aree costiere prevede l'adozione di specifici piani di gestione del rischio in funzione del livello: basso, medio o alto. La direttiva contiene previsioni che riguardano il tema dell'erosione costiera sotto l'aspetto "precauzionale", con lo scopo di anticipare il possibile danno alla fascia costiera attraverso un'analisi scientifica del rischio. Il processo di formulazione, attuato a livello nazionale

³ GIZC, Raccomandazione 2002/413/CE – "...È di fondamentale importanza attuare **una gestione delle zone costiere sostenibile a livello ambientale, equa a livello economico, responsabile a livello sociale, sensibile a livello culturale, per tutelare l'integrità di questa importante risorsa** tenendo conto al tempo stesso delle attività e delle usanze tradizionali locali che non costituiscono una minaccia per le zone naturali sensibili e per lo stato di preservazione delle specie selvatiche della fauna e della flora costiere".



attraverso il D.lgs 42/2010, ha portato a dicembre 2015 all'adozione dei primi Piani di Gestione del Rischio Alluvioni, comprendenti anche le zone costiere.

Altre direttive che interessano l'ambiente marino-costiero, come la **Direttiva 2008/56/CE**⁴ che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino, danno indicazioni sulla necessità di integrazione e complementarità dei diversi strumenti e di visione unitaria.

1.b – Normativa nazionale

Con riferimento alla normativa italiana la prima Legge in materia di difesa delle spiagge è stata la n. 542 del 14 luglio 1907 "*Legge per la difesa degli abitati dall'erosione marina*", abrogata con **L. 18 febbraio 2009 n. 9** "*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200, recante misure urgenti in materia di semplificazione normativa*".

La **Legge 31 dicembre 1982 n. 979** concernente "*Disposizioni per la difesa del mare*" introduce il Piano delle coste che "*...indirizza, promuove e coordina gli interventi e le attività in materia di difesa del mare e delle coste dagli inquinamenti e di tutela dell'ambiente marino, secondo criteri di programmazione e con particolare rilievo alla previsione degli eventi potenzialmente pericolosi e degli interventi necessari per delimitarne gli effetti e per contrastarli una volta che si siano determinati*". Il Piano, a scala nazionale, approvato definitivamente dal C.I.P.E., è predisposto "*di intesa con le Regioni*".

Relativamente al territorio costiero emerso l'articolazione delle competenze in materia di difesa delle coste ha subito una lenta, ma importante, evoluzione nel corso del tempo. Con le prime attribuzioni di poteri alle Regioni, si ebbe solo un parziale passaggio di competenze sancito dal Decreto del Presidente della Repubblica **DPR n. 616 del 24 luglio 1977**, art. 69 comma 6: "*Le Regioni possono altresì provvedere alle opere destinate alla difesa delle coste interessanti il rispettivo territorio previa autorizzazione dello Stato*".

In tale circostanza, in materia di costa, attraverso lo strumento della delega da un lato è stata conferita alle Regioni la facoltà di provvedere alle opere destinate alla difesa della costa, anche se previa autorizzazione dello Stato (art. 69, 5 comma), il quale conserva le funzioni amministrative concernenti "*le opere di preminente interesse nazionale per la sicurezza dello Stato e della navigazione, nonché per la difesa delle coste*" (art. 88), dall'altro sono state delegate alle Regioni le "*funzioni amministrative sul litorale marittimo, sulle aree demaniali immediatamente prospicienti, sulle aree del demanio lacuale e fluviale, quando l'utilizzazione prevista abbia finalità turistiche e ricreative. Sono escluse dalla delega le funzioni esercitate dagli organi dello Stato in materia di navigazione marittima, di sicurezza nazionale e di polizia doganale*" (art. 59).

⁴ **Direttiva 2008/56/CE** - "*...Le acque costiere, compresi il fondale e il sottosuolo, costituiscono parte integrante dell'ambiente marino e, in quanto tali, dovrebbero a loro volta rientrare nell'ambito di applicazione della presente direttiva, nella misura in cui aspetti specifici dello stato ecologico dell'ambiente marino non siano già trattati nella 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 o in altra normativa comunitaria, onde assicurare la complementarità evitando nel contempo inutili sovrapposizioni*" [...] "*Data la natura transfrontaliera dell'ambiente marino, gli Stati membri dovrebbero cooperare per garantire che le relative strategie siano elaborate in modo coordinato per ogni regione o sottoregione marina*"...



La **Legge del 18 maggio 1989 n. 183** oggi abrogata (*Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo*), volta ad assicurare la difesa del suolo, il risanamento delle acque, la fruizione e la gestione del patrimonio idrico per gli usi di razionale sviluppo economico e sociale, la tutela degli aspetti ambientali ad essi connessi, all'art. 3 lett. g) prevedeva che **l'attività di programmazione deve curare la protezione delle coste e degli abitati dall'invasione e dall'erosione delle acque marine ed il ripascimento degli arenili**, anche mediante opere di ricostruzione dei sistemi dunosi, mentre all'art. 10 comma 7 prevedeva la delega alle Regioni, delle funzioni amministrative statali relative alla difesa delle coste, con esclusione delle zone comprese nei bacini di rilievo nazionale, nonché delle aree di permanente interesse nazionale per la sicurezza dello Stato e della navigazione marittima.

Questa legge è stata superata e sostituita dal **Dlgs. 3 aprile 2006 n. 152** (*Norme in materia ambientale*) e s.m.i. che all'art. 56, comma 1 lettera g), prevede che *“le attività di programmazione, di pianificazione e di attuazione relativi alla difesa del suolo riguardano anche la protezione delle coste e degli abitati dall'invasione e dall'erosione delle acque marine ed il ripascimento degli arenili, anche mediante opere di ricostruzione dei cordoni dunosi”*, all'art. 63 prevede l'istituzione dell'Autorità di bacino distrettuale e all'art. 65 lett. h) stabilisce che il Piano di Bacino deve contenere anche le indicazioni delle opere di protezione, **consolidamento e sistemazione dei litorali marini** che sottendono il distretto idrografico, e all'art. 56 lett. d) esplicita che *“Le attività di programmazione, di pianificazione e di attuazione degli interventi [riguardano] in particolare: [...] d) la disciplina delle attività estrattive nei corsi d'acqua, nei laghi, nelle lagune ed in mare, al fine di prevenire il dissesto del territorio, inclusi erosione ed abbassamento degli alvei e delle coste”*.

Con il **Decreto legge 5 ottobre 1993 n. 400** (*“Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi alle concessioni demaniali marittime”*) convertito in Legge 4 dicembre 1993, n. 494, all'art. 6 viene prevista la **delega alle Regioni delle funzioni amministrative nella materia concessoria** (rilascio e rinnovo), per l'esercizio della quale è prevista la **“predisposizione di un Piano di utilizzazione delle aree del demanio marittimo”**, acquisito il parere dei Sindaci dei comuni interessati e delle associazioni regionali di categoria.

Con il **Decreto Legislativo n.112 del 31 marzo 1998** (*Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli Enti locali, in attuazione del capo I della Legge n.59 del 15 marzo 1997*), all'art. 89, comma 1, lettera h: *“Sono conferite alle Regioni e agli Enti locali tutte le funzioni relative alla programmazione, pianificazione e gestione integrata degli interventi di difesa delle coste e degli abitati costieri”*. L'art. 70, comma 1, lettera a) di tale norma prevede che: *“Tutte le funzioni amministrative non espressamente indicate nelle disposizioni degli articoli 68 e 69 sono conferite alle regioni e agli enti locali e tra queste, in particolare: i compiti di protezione ed osservazione delle zone costiere”*.

La piena attuazione del Decreto Legislativo n.112 del 31 marzo 1998 ha consentito di superare una situazione operativa complessa in quanto, anche dove era affermata la competenza regionale, rimaneva in ogni caso il parere vincolante di strutture dello Stato per l'esecuzione di lavori su proprietà demaniale marittima.

Con la **Legge n. 179 del 31 luglio 2002** (*Disposizioni in materia ambientale*) la competenza sulla costa è attribuita in maniera definitiva alla Regione, in particolare nell'art. 21 (*Autorizzazione per gli interventi di tutela della fascia costiera*) si afferma: *“per gli interventi di tutela della fascia costiera l'autorità competente è la Regione”*.



L'art. 109 del D.Lgs. 152/2006 disciplina l'immersione in mare di materiali di escavo di fondali marini o salmastri o di terreni litoranei emersi il cui regolamento previsto al comma 2 è di prossima pubblicazione; lo stesso decreto legislativo, nell'allegato IV, punto 7 inserisce l'obbligo di sottoporre a verifica di assoggettabilità di competenza delle regioni le "opere costiere destinate a combattere l'erosione e lavori marittimi volti a modificare la costa, mediante la costruzione di dighe, moli ed altri lavori di difesa del mare".

Il **D.lgs. 23 febbraio 2010 n. 49** "Attuazione della direttiva 2007/60/CE relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni" recepisce la Direttiva europea relativa alla gestione del rischio alluvioni e dispone di procedere alla perimetrazione delle aree soggette a inondazioni marine per ridurre le conseguenze negative per la salute umana, per il territorio, per i beni, per l'ambiente, per il patrimonio culturale e per le attività economiche e sociali derivanti dalle stesse inondazioni/alluvioni.

La Legge **28 dicembre 2015, n. 221**, all'art. 117 c.2-quater introduce l'obbligo di predisporre "il programma di gestione dei sedimenti a livello di bacino idrografico, quale strumento conoscitivo, gestionale e di programmazione di interventi relativo all'assetto morfologico dei corridoi fluviali.

Infine, si ritiene opportuno citare l'ultimo riferimento normativo del 6 agosto 2015. In vista dell'adozione della disciplina relativa alle concessioni demaniali, il **DL 19 giugno 2015 n. 78, convertito in legge 6 agosto 2015 n. 125** all'art. 7 comma 9-septiesdecies, prevede che "In previsione dell'adozione della disciplina relativa alle concessioni demaniali marittime, le regioni, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, operano una ricognizione delle rispettive fasce costiere, finalizzata anche alla proposta di revisione organica delle zone di demanio marittimo ricadenti nei propri territori. La proposta di delimitazione è inoltrata al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e all'Agenzia del demanio, che nei centoventi giorni successivi al ricevimento della proposta attivano, per gli aspetti di rispettiva competenza, i procedimenti previsti dagli articoli 32 e 35 del codice della navigazione, anche convocando apposite conferenze di servizi".

1.c – Normativa regionale

In relazione alle funzioni attribuite, dallo Stato alle Regioni, afferenti alla programmazione, pianificazione gestione integrata degli interventi di difesa delle coste e degli abitati costieri (Dlgs 112/98), la Regione Toscana si è dotata nel tempo di strumenti sempre più articolati per rispondere alle esigenze di protezione e gestione dei litorali e alle politiche comunitarie e statali in materia. Si riportano brevemente le principali norme e disposizioni regionali, in materia di pianificazione, difesa e gestione costiera, con alcuni commenti:

- DCR n.47/1990 Direttiva per la fascia costiera;
- DGR n.1214/2001 "Approvazione del Progetto di Piano regionale di gestione integrata della costa ai fini del riassetto idrogeologico";
- D.C.R. n. 47/2003 "Approvazione e finanziamento del Programma degli interventi prioritari di recupero e riequilibrio del litorale e delle attività di formazione del piano di gestione integrata della costa";



• La L.R. 22 del 3 marzo 2015 “*Riordino delle funzioni provinciali ed attuazione della L.56/2014*” prevede che le funzioni esercitate dalle Province in tema di difesa della costa e degli abitati costieri siano riattribuite alla Regione;

• **L.R. n. 80 del 28 dicembre 2015** “*Norme in materia di difesa del suolo, tutela delle risorse idriche e tutela della costa e degli abitati costieri*” che all’art. 17 stabilisce che la Regione esercita tutte le funzioni amministrative, di programmazione e pianificazione, indirizzo e controllo in materia di tutela della costa (non riservate allo Stato o ad altri enti), tra cui in particolare anche le funzioni di progettazione e realizzazione delle opere di difesa della costa ed il rilascio delle autorizzazioni di cui all’art. 109 del D.Lgs. 152/2006 e all’art. 21 della Legge 179/2002;

• **Delibera di Giunta Regionale n. 304 del 26 marzo 2018** di approvazione delle “*Linee guida per le modalità di rilascio delle autorizzazioni di cui all’art. 17, comma 1, lettera e) e f) della L.R. 80/2015*” in particolare, all’art. 5 stabilisce che le **operazioni di ripristino degli arenili, comportanti la movimentazione dei sedimenti autoctoni esclusivamente sulla spiaggia emersa non rientrano nell’ambito delle attività di cui all’art. 109 del D.Lgs. 152/2006 e pertanto rientrano nelle competenze degli enti preposti alla gestione del demanio marittimo.**

2. INQUADRAMENTO NORMATIVO POSIDONIA SPIAGGIATA

2.a – Normativa nazionale

La normativa vigente in materia non definisce le biomasse vegetali spiaggiate come rifiuto tramite un riferimento specifico (*codice rifiuto*).

Nondimeno le biomasse vegetali spiaggiate rimangono escluse di fatto da tale definizione in virtù dello specifico riferimento alla provenienza (aree verdi) dei “rifiuti vegetali” introdotto dal legislatore.

Viepiù, il decreto citato non definisce strumenti operativi in merito alla gestione di tale materiale.

Per la gestione delle biomasse vegetali spiaggiate si fa riferimento alla **Circolare 8123/2006** (DPN/VD/2006/08123) emessa dal Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, avente come oggetto “*La gestione della posidonia spiaggata*”.

In sintesi, la circolare propone tre possibili strategie di intervento, da adottare di volta in volta in relazione alla specificità dei luoghi e delle situazioni socio economiche:

• **mantenimento in loco delle *banquettes*** (sul modello delle “*spiagge ecologiche*”, adottato in Francia in alcune aree protette marine). Questa soluzione va attuata laddove non entri in conflitto con le esigenze di balneazione e fruizione delle spiagge o in siti costieri dove il fenomeno erosivo sia particolarmente accentuato. E’ la soluzione auspicabile nelle aree marine protette e nelle zone A e B dei Parchi Nazionali, la cui efficacia è aumentata da campagne di informazione/sensibilizzazione dei bagnanti;

• **spostamento degli accumuli.** La biomassa può essere stoccata a terra all’asciutto, trasportata in zone appartate della stessa spiaggia dove si è accumulata, spostata su una spiaggia poco accessibile o non frequentate da bagnanti o su spiaggia particolarmente esposta



all'erosione. Lo spostamento può anche essere stagionale con rimozione della posidonia in estate e suo riposizionamento in inverno sull'arenile di provenienza;

- **rimozione permanente e trasferimento in discarica.** Laddove si verificano oggettive condizioni di incompatibilità fra gli accumuli di biomassa e la frequentazione delle spiagge (fenomeni putrefattivi in corso, mescolamento dei detriti vegetali con i rifiuti), le *banquettes* possono essere rimosse e trattate come rifiuti urbani secondo la normativa vigente.

La prima e la seconda opzione di gestione prospettate dal MATTM sottrarrebbero di fatto le biomasse vegetali spiaggiate dalle disposizioni di cui al D.Lgs. 152/2006 in quanto, con l'adozione di una di esse, il "detentore" non si disfa del materiale in esame ma si limita a lasciarlo in loco nel primo caso, e a **spostarlo nel medesimo ambito territoriale nel secondo.**

A tali indicazioni si è aggiunta un'ulteriore previsione di gestione con il **D.M. 22 gennaio 2009** del Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali che reca "*Aggiornamento degli allegati al D. Lgs. 29/04/06, n. 217, concernente la revisione della disciplina in materia di fertilizzanti*". Il D.M. citato prevede infatti la possibilità di utilizzare la posidonia spiaggiata e le altre fanerogame marine nei processi di realizzazione di compost.

Infine, con il **D.Lgs. 205/2010** viene prospettata una ulteriore possibilità gestionale, in quanto all'articolo 39, comma 11, si riporta testualmente che è "*consentito l'interramento in sito della Posidonia e delle meduse spiaggiate, purché ciò avvenga senza trasporto né trattamento fatta salva la disciplina in materia di protezione dell'ambiente marino e le disposizioni in tema di sottoprodotto, laddove sussistano univoci elementi che facciano ritenere la loro presenza sulla battigia direttamente dipendente da mareggiate o altre cause comunque naturali*".

Si riporta infine l'art. 183, lettera n) del Dlgs. 152/2006, il quale stabilisce che non costituisce attività di gestione dei rifiuti: "*Non costituiscono attività di gestione dei rifiuti le operazioni di prelievo, raggruppamento, cernita e deposito preliminari alla raccolta di materiali o sostanze naturali derivanti da eventi atmosferici o meteorici, ivi incluse mareggiate e piene, anche ove frammisti ad altri materiali di origine antropica effettuate, nel tempo tecnico strettamente necessario, presso il medesimo sito nel quale detti eventi li hanno depositati*".

2.c – Normativa regionale

In base alla **Circolare Ministeriale 8123/2006**, diverse amministrazioni costiere locali hanno emesso provvedimenti e circolari contenenti particolari prescrizioni sulle modalità di gestione delle biomasse vegetali accumulate sulle spiagge.

Di particolare rilievo in questo ambito è l'esperienza della **Provincia di Livorno** che nel novembre del 2006 ha emanato specifiche "*Linee guida per la gestione della Posidonia oceanica*" approvate con **Delibera di Consiglio Provinciale n. 221 del 21 dicembre 2006**, con indicazioni tecniche che riguardano sia la salvaguardia a mare delle praterie di posidonia, sia la gestione a terra delle "*banquettes*" spiaggiate, oltre una precisa descrizione delle procedure da adottare nelle operazioni di rimozione delle biomasse.

L'esperienza provinciale e regionale permette un'ulteriore specificazione di quanto indicato dalla Circolare ministeriale.



Ove il mantenimento in loco della Posidonia viene giudicato incompatibile con la balneazione e la fruizione delle spiagge nel periodo estivo, è previsto procedere al **riposizionamento della biomassa al piede del cordone dunoso** (al netto di eventuali rifiuti), laddove presente a rinforzo dello stesso con eventuale copertura in sabbia, oppure all'asportazione selettiva (sempre al netto di eventuali rifiuti) e all'accumulo delle biomasse con particolari accorgimenti operativi e sanitari, in strutture limitrofe.

Le linee guida stabiliscono che **lo spostamento del materiale organico spiaggiato**, esula dalla normativa dei rifiuti. Tale attività **non necessita di autorizzazione ai sensi della normativa sui rifiuti o della legge sulla movimentazione dei materiali in ambiente marino e in zone ad esso contigue ai sensi della L.R.T. 19/2003**, ma **devono comunicare alla Provincia di Livorno** – Unità di Servizio “Pianificazione, Difesa del suolo e delle coste”, per le competenze in materia di difesa della costa.

Sulla scorta delle indicazioni del legislatore regionale, la **Delibera della Giunta n. 1341 del 29 dicembre 2015** ha fornito, in attesa di Regolamenti specifici (adottati nel corso del 2016) gli indirizzi operativi per lo svolgimento delle funzioni amministrative regionali in materia di difesa del suolo, in modo da assicurare la continuità nella gestione dei servizi secondo le nuove competenze.

Con l'approvazione delle “*Linee guida per le modalità di rilascio delle autorizzazioni di cui all'art. 17, comma 1, lettere e) e f) della L.R. n. 80/2015*” da parte della Giunta Regionale con delibera n. 304 del 26 marzo 2018, viene stabilito che “*Le operazioni di ripristino degli arenili comportanti la **movimentazione dei sedimenti autoctoni esclusivamente sulla spiaggia emersa non rientrano nell'ambito delle attività di cui all'art. 109 del D.Lgs. 152/2006 e pertanto rientrano nelle competenze degli enti preposti alla gestione del demanio marittimo***”.

Si ricorda inoltre, la **Delibera di Consiglio Regionale del 27 marzo 2015 n. 27** “*Atto di integrazione del piano di indirizzo territoriale (PIT) con valenza di piano paesaggistico. Approvazione ai sensi dell'art. 19 della Legge Regionale 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio)*”, stabilisce (Allegato C – Schede dei Sistemi Costieri) che “*nell'ambito delle **attività di pulizia periodica degli arenili non è ammessa la collocazione del materiale organico spiaggiato direttamente sopra il sistema dunale e i relativi habitat. Tale materiale dovrà essere altresì valorizzato per la realizzazione di interventi di difesa del fronte dunale con particolare riferimento alla chiusura di eventuali aperture e interruzioni dunali (blowout)***”.

3. ITER AUTORIZZATIVO

3.a – Premessa

Dall'inizio degli anni '90, con l'aumento della fruizione turistica dell'arenile, nel nostro comune si è fatto sempre più pressante il problema della pulizia delle spiagge ed il conferimento del materiale organico proveniente dagli stessi (alghe di posidonia spiaggiate, “palle di mare”, legname, ecc.).



COMUNE DI SAN VINCENZO

Provincia di Livorno

Tel. 0565 707111

Sito Web: www.comune.sanvincenzo.li.it

Posta Certificata: comunesanvincenzo@postacert.toscana.it



Bandiera Verde



Bandiera Blu

L'Amministrazione comunale in accordo con gli operatori delle spiagge, pensò, nel 1999, di utilizzare una zona dunale degradata nella quale conferire il materiale proveniente dalla pulizia ordinaria degli arenili, sia pubblici che in concessione, con le modalità già utilizzate negli anni '60 e '70 lungo gli arenili di Riva degli Etruschi, dell'Eurotunist e nello stesso Parco Naturale di Rimigliano.

Da sempre il materiale veniva appoggiato alle dune e nel tempo è stato oggetto di colonizzazione da parte della vegetazione che di fatto ha contribuito al mantenimento dell'area dunale erosa dall'azione del mare e del vento.

Sin dall'inizio i risultati furono incoraggianti, con una drastica riduzione del materiale conferito in discarica e la diminuzione del trasporto veicolare, sia sull'arenile che sulle strade urbane.

A saturazione delle varie aree, abbiamo provveduto alla piantumazione, secondo le prescrizioni impartite dalla Capitaneria di Porto di Piombino e sulla base delle indicazioni della Regione Toscana contenute nel volume *"La duna costiera in Toscana – Proposte per la protezione, conservazione e ripristino"* edito dal WWF Toscano con il contributo della regione stessa.

Le aree di intervento quali, fosso delle Prigioni, parco via Tridentina, via dell'Orata, Botro ai Marmi, fosso delle Rozze, via dei Ginepri, viale Marconi, sono state rapidamente invase dalla vegetazione dunale, contribuendo alla stabilizzazione della duna stessa.

Dal 2009, abbiamo terminato gli interventi sulla duna, limitandoci a spostare le alghe nel *"punto di massima espansione dell'onda"* secondo le indicazioni impartite dalle specifiche *"Linee guida per la gestione della Posidonia oceanica"* approvate con **Delibera di Consiglio Provinciale n. 221 del 21 dicembre 2006**.

Nel 2011, questo Ente in accordo con il Comune di Castagneto Carducci, ha provveduto alla rimozione della posidonia, dalla zona immediatamente a nord del porto turistico, ricollocandola ad alcune centinaia di metri di distanza nell'abito della stessa spiaggia (in ambito demaniale del comune di Castagneto Carducci all'interno della stessa **unità fisiografica**⁵), in una posizione che permette il loro interrimento, al di fuori del punto di

⁵ Si definisce **Unità Fisiografica** un tratto di costa nel quale i materiali sedimentari presentano movimenti confinati all'interno dei suoi due limiti estremi, e tale che lungo i suddetti limiti gli scambi siano da considerarsi nulli. Si può altresì definire come un'area naturalmente identificabile sulla linea di costa, nella quale fra le diverse caratteristiche fisiche esistono dei rapporti funzionali attraverso cui avvengono scambi di materia e di energia. In particolare i materiali che formano o contribuiscono a formare la costa presentano movimenti confinati all'interno dell'unità stessa. In sostanza si tratta di un segmento costiero che sottende uno o più corsi d'acqua, con comportamento preponderante in termini di bilancio sedimentario. Le foci fluviali e torrentizie, infatti, non rappresentano il limite tra unità fisiografiche adiacenti poiché generalmente il trasporto litoraneo si alterna sui due lati della foce. Le unità fisiografiche possono avere estensione assai variabile e raggiungono la massima lunghezza nei litorali sabbiosi e dritti. I limiti estremi delle unità fisiografiche, inoltre, non sono stabili nel tempo ma possono variare in occasione di eventi anomali eccezionali, quali forti mareggiate o periodi particolarmente piovosi in cui gli apporti fluviali possono influenzare in maniera differente il regime del trasporto lungo costa.



massima espansione dell'onda, dove le posidonie vengono ricoperte con uno strato di 50 centimetri di sabbia.

Lo spostamento del materiale organico piaggiato di questo tipo, che semplicemente accelera i meccanismi di trasporto naturale, esula dalla disciplina normativa dei rifiuti.

Tali attività, non necessitano di autorizzazioni ai sensi della normativa sui rifiuti o della legge sulla movimentazione di materiali in ambiente marino e in zone ad esso contigue (L.R.T. 19/2003), ma sino al 2015 dovevano essere comunicate alla Provincia di Livorno – Unità di Servizio “Pianificazione, Difesa del Suolo e delle Coste”, per le competenze in materia di difesa della costa.

Con la Legge Regionale n. 22 del 3 marzo 2015, la Regione Toscana, in attuazione della Legge 7 aprile 2014 n. 56 “*Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*”, ha provveduto al riordino delle funzioni, già esercitate dalle province, prevedendo il trasferimento alla Regione medesima delle competenze in varie materie.

Con la Legge Regionale n. 80 del 28 dicembre 2015 e successivi provvedimenti, è stato delineato il rinnovato sistema delle competenze nelle specifiche materie della difesa del suolo, della tutela delle risorse idriche, della costa e degli abitati costieri, delegando agli enti preposti alla gestione del demanio marittimo le sole operazioni di ripristino degli arenili comportanti la movimentazione dei dune esclusivamente sulla spiaggia emersa.

3.b – Intervento interrimento posidonia spiaggiata nel 2016

Dopo l'intervento del 2011, che interessò un tratto di trecento metri, a confine tra i due comuni, negli anni successivi l'alga fu interrata nella spiaggia a nord del porto turistico in ambito demaniale del comune di San Vincenzo.

Nel 2016 questa amministrazione predispose un nuovo progetto “*Intervento di ripristino dell'arenile demaniale con rimozione e interrimento della posidonia oceanica piaggiata*” composto da:

- Relazione tecnica (All. n. 1);
- Situazione attuale – Planimetrie e documentazione fotografica (All. n. 2);
- Situazione di progetto – Planimetrie e documentazione fotografica (All. n. 3).

Il progetto prevede l'interrimento della posidonia in due trincee in ambito demaniale del comune di Castagneto Carducci all'interno della stessa **unità fisiografica**, della lunghezza di 800 e 300 metri, intervallate da una zona ove è presente un punto di deflusso delle acque proveniente dalle aree retrostanti.

Con **lettera del 13 aprile 2016 prot. 9165** (All. n. 4), questo comune convoca una conferenza di servizi per l'espressione dei pareri sul progetto citato e contemporaneamente si richiedono chiarimenti al Ministero dell'Ambiente in merito all'art. 39 del D.Lgs. 2015/2010.

A seguito della positiva risposta del **Ministero dell'Ambiente**, tramite l'e-mail del **19 aprile 2016** (All. n. 5) e del parere favorevole del **Corpo Forestale dello Stato** in data **26**



aprile 2016 prot. 10087 (All. n. 6), con lettera del **19 maggio 2016 prot. 12652** (All. n. 7) decidiamo la revoca della conferenza di servizi.

Successivamente arriva il parere favorevole dell'ARPAT con lettera del **26 maggio 2016 prot. PB.01.25.12/20.1** (All. n. 8) e il nulla-osta del **comune di Castagneto Carducci** con lettera del **31 maggio 2016** (All. n. 9).

Vengono eseguiti i lavori di interrimento della posidonia, ma dei 1.100 metri di trincea di progetto previsti (800 + 300 metri), solo una parte vengono occupati (650 metri, lasciando liberi circa 450 metri per ulteriori interrimenti.

Il **4 ottobre del 2016**, tutta la documentazione viene acquisita dal Comando Carabinieri per la Tutela dell'Ambiente – Nucleo Operativo Ecologico di Grosseto, a cui non fa seguito alcun provvedimento.

Il **9 gennaio 2017**, la **Regione Toscana – Direzione Difesa del Suolo e Protezione Civile** ci richiede chiarimenti sull'intervento realizzato a seguito di una interrogazione del **Gruppo Consiliare Movimento 5 Stelle** (All. n. 10) a cui il Sindaco risponde con nota del 13 gennaio 2017 prot. 1157 (All. n. 11).

3.c – Intervento interrimento posidonia spiaggiata nel 2018

Nel primavera del 2017 l'alga fu interrata nella spiaggia demaniale del comune di San Vincenzo (via del Faro), ma a seguito delle mareggiate invernali, che hanno accumulato una enorme quantità di alghe nella zona immediatamente a nord del porto turistico, l'ufficio tecnico richiede al comune di Castagneto Carducci (All. n. 12), l'interrimento della posidonia, per un lunghezza di 150 metri, all'interno delle aree già autorizzate nel 2016 e pertanto con lettera del **9 marzo 2018 prot. 7188** (All. n. 13) viene richiesto il nulla-osta.

Con lettera del **20 aprile 2018 prot. 6480** (All. n. 14) il comune di **Castagneto Carducci** rilascia il nulla-osta all'intervento, a cui fa seguito da parte di questo ente il l'emissione dell'**ordinanza sindacale n. 6 del 26 aprile 2018** (All. n. 15) e il rilascio dell'**autorizzazione demaniale n. 14 del 26 aprile 2018** (All. n. 16), trasmessa a vari enti con lettera del **4 maggio 2018 prot. 12499** (All. n. 17) nella quale si comunica anche l'inizio dei lavori.

Il **6 giugno 2018** (All. n. 18) viene comunicato la fine dei lavori.

4. CONCLUSIONI

In relazione alla richiesta di informazioni formulataci con lettera del **31 luglio 2018 prot. 0005392/201800902**, a seguito di istanza presentata dal Sig. Alessio Landi il 9 maggio 2018 si relazione quanto segue:

4.a – In merito al primo punto ove si richiede: *“Decreto legge di riferimento per poter superare la sopra indicata legislazione e normativa” [L'esponente chiede di conoscere il fondamento normativo e le motivazioni che hanno indotto il Comune a trattare la posidonia oceanica previo trasferimento in altro luogo e non invece tramite gestione “in sito”].*



Va ricordato prima di tutto che l'art. 39, comma 11 del D.Lgs. 205/2010 stabilisce che è consentito l'interramento in sito della posidonia e delle meduse spiaggiate, purchè ciò avvenga senza **trasporto** e **trattamento**.

Pare evidente che il riferimento al **trasporto** deve considerarsi come riguardante la tipica attività di gestione indicata dall'art. 183, lett. n) del D.Lgs. 152/2006, così come quello del trattamento va considerato in relazione alla definizione di cui alla lett. s) del medesimo articolo, così devono ritenersi ammissibili quelle operazioni meramente preparatorie all'interramento in sito.

Come risulta dai nostri atti, scopo degli interventi di interrimento è solo ed esclusivamente la posidonia spiaggata, con esclusione, quindi, di ogni altro materiale e sostanza.

La loro presenza sulla battigia deve dipendere direttamente da mareggiate o da altre cause comunque naturali, non potendo, quindi, contemplare altra origine e, in particolare l'azione dell'uomo.

L'unica attività consentita è l'interrimento. Tale attività deve essere effettuata "in sito" e, cioè, nello stesso luogo ove la posidonia e meduse spiaggiate sono state rinvenute, senza alcuna possibilità di trasporto o trattamento.

In merito al trasporto, abbiamo richiesto uno specifico quesito al **Ministero dell'Ambiente**, il quale, tramite l'**e-mail del 19 aprile 2016** (All. n. 5), ha confermato che la rimozione delle posidonie dalla battigia, il mero spostamento e la loro ricollocazione, senza alcun trattamento, ad alcune centinaia di metri di distanza nell'ambito della stessa spiaggia (in ambito demaniale all'interno della stessa unità fisiografica), in una posizione che permette il loro interrimento, al di fuori del punto di massima espansione dell'onda, dove la posidonia viene ricoperta con uno strato di cm. 50 di sabbia, sono operazioni che non prevedono "trasporto", quanto, piuttosto, una attività necessaria, connessa all'interrimento del materiale nello stesso sito ove lo stesso è stato rinvenuto, riconducibile, pertanto al comma 11, dell'art. 39 del D.Lgs. 3 dicembre 2010 n. 205.

Si fa presente, che la posidonia spiaggata non proviene dal "*mare di San Vincenzo*" e la spiaggia interessata è la stessa, anche se amministrativamente fa parte di due comuni, pertanto, **appare del tutto evidente che i nostri interventi sono riconducibili alla disciplina di cui all'art. 39, comma 11 del D.Lgs. 205/2010 in quanto rispetta tutte le condizioni e presupposti individuati dalla norma suddetta nonché la Circolare 8123/2006 (DPN/VD/2006/08123) emessa dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, avente come oggetto "La gestione della posidonia spiaggata" e le specifiche "Linee guida per la gestione della Posidonia oceanica" emesse nel 2006 dalla Provincia di Livorno.**

4.b – In merito al secondo punto ove si richiede: "*Autorizzazione del comune di Castagneto Carducci a procedere con l'interramento/insabbiamento di posidonia, a oltre 2/3 chilometri dal sito di ritrovamento in altro comune*".



COMUNE DI SAN VINCENZO

Provincia di Livorno

Tel. 0565 707111

Sito Web: www.comune.sanvincenzo.li.it

Posta Certificata: comunesanvincenzo@postacert.toscana.it



Bandiera Verde



Bandiera Blu

Il comune di Castagneto Carducci ha rilasciato il nulla-osta con lettera del **31 maggio 2016** (All. n. 9) e con lettera del **20 aprile 2018 prot. 6480** (All. n. 14).

4.c – In merito al terzo punto ove si richiede: *“Autorizzazione dei vari enti che hanno sottoscritto il permesso di perseguire tale trasporto di posidonia attraverso mezzi/camion, con conseguente interrimento a nostro avviso contrario alla norma in premessa”*.

Gli enti che hanno acconsentito l'intervento sono il **Ministero dell'Ambiente**, tramite l'e-mail del **19 aprile 2016** (All. n. 5), il **Corpo Forestale dello Stato** in data **26 aprile 2016 prot. 10087** (All. n. 6), l'ARPAT con lettera del **26 maggio 2016 prot. PB.01.25.12/20.1** (All. n. 8) e il **comune di Castagneto Carducci** con i nulla-osta trasmessi con lettera del **31 maggio 2016** (All. n. 9) e con lettera del **20 aprile 2018 prot. 6480** (All. n. 14).

4.d – In merito al quarto punto ove si richiede: *“L'esponente ha chiesto inoltre chiarimenti in merito al rispetto delle norme relative alle modalità di realizzazione della recinzione del cantiere e alle misure di sicurezza adottate”*.

Come dispone l'**ordinanza sindacale n. 6 del 26 aprile 2018** (All. n. 15) compete *“... alla stazione appaltante l'esecuzione delle attività in piena sicurezza, nel rispetto della normativa vigente...”*, che in questo caso è la società **S.E.I. Toscana s.r.l.** di Siena.

Il Responsabile del procedimento, ai sensi della Legge 7 agosto 1990, n. 241, è il Geom. Fausto Salti, il Dirigente di riferimento è il Dott. Nicola Falleni.

Distinti saluti.

IL SINDACO
Alessandro Bandini