

La risorsa mare nel demanio marittimo

Marco Calabrò

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Inquadramento della risorsa mare come “bene giuridico”. – 3. Il carattere multifunzionale del bene. – 3.1. Il mare come risorsa naturale da tutelare. – 3.2. Il mare come risorsa da sfruttare in chiave economica: le prospettive della *blue economy*. – 3.3. Il mare come “frontiera”. – 4. Il mare oggetto della funzione di pianificazione. – 4.1. La pianificazione come presupposto per la corretta gestione della risorsa. – 4.1.1. Il “nodo” delle concessioni demaniali marittime. – 4.1.2. L'esigenza di una definitiva razionalizzazione dell'attuale modello pianificatorio delle aree costiere. – 5. La *governance* multilivello della risorsa mare. – 6. La valorizzazione della risorsa mare quale bene (ambientale) comune. – 7. Conclusioni.

1. *Premessa*

Il mare osservato con gli occhi del giurista esprime forti contraddizioni e sfugge a tentativi di catalogazione; pertanto, l'intrinseca complessità, legata alla sua accezione polisemica, mi ha indotto non tanto a tentare di condurre a sistema i molteplici profili di interesse giuridico, quanto a provare ad individuarne matrici trasversali comuni, pur nella diversità dei piani di indagine. L'analisi sarà condotta innanzitutto sul piano teorico-strutturale, riguardante la natura del mare, ovvero se esso possa o meno essere inquadrato come bene giuridico autonomo. Passerò, poi, ad un'analisi di tipo giuridico-positivo, dalla quale emergeranno le molteplici e apparentemente contraddittorie funzioni attribuibili alla risorsa mare, che – seppur nella loro diversità – presentano elementi comuni, quali: la *governance* multilivello; la commistione di istanze contrapposte, di conservazione e di sfruttamento economico, che impongono (in questo contesto più che in altri) il riconoscimento di un ruolo centrale al principio dello sviluppo sostenibile¹; l'incertezza che spesso

¹ Per un'analisi della relazione tra principio dello sviluppo sostenibile e gestione della risorsa mare v. N. Carnimeo, F. Corona, *La pianificazione spaziale marittima nel diritto dell'Unione Europea e la declinazione della normativa unionale nella legislazione italiana*, in *Il diritto marittimo*, 2023, 1, 10-12.

accompagna l'intervento pubblico, tale da imporre una forte valorizzazione della funzione conoscitiva e istruttoria, spesso marcatamente tecnica.

L'idea è che, attraverso lo studio della fenomenologia, si possa cogliere la verità dei fenomeni stessi, ovvero – passando ad un piano assiologico – i valori ordinamentali sottesi alla gestione del mare, come vedremo profondamente legati al concetto polisenso di risorsa, intesa come realtà naturale da preservare e, nel contempo, come elemento da sfruttare.

Un livello parallelo di lettura sarà, poi, legato all'accezione di mare come “luogo”, che rinvia, da un lato, alla nozione di “frontiera” – a cui mi limiterò ad accennare, anche perché più attinente ad analisi di diritto internazionale – e, dall'altro lato, alla (valorizzazione della) funzione pianificatoria delle aree marine e delle coste. Chiarisco sin d'ora, infatti, che esaminerò la risorsa mare come bene in sé e come bene relazionale rispetto alle aree costiere, quali parti di territorio inevitabilmente interconnesse². Già Luigi Benvenuti, nel suo *La frontiera marina*, dimostrava efficacemente come esaminare il mare a prescindere dalla relazione con il territorio costiero, avrebbe condotto a risultati fallaci³ e, del resto, tradizionalmente il diritto amministrativo ha sempre guardato al mare proprio dalla prospettiva terrestre, a differenza di quanto accade nelle analisi dei navigazionisti.

2. *Inquadramento della risorsa mare come “bene giuridico”*

Ciò premesso in punto di metodo, occorre partire da “ciò che il mare è” in una prospettiva puramente fenomenologica: la semplice lettura di alcuni dati, infatti, giustifica il ruolo centrale che assume la risorsa mare, in uno con le aree costiere, nelle politiche pubbliche legate al territorio. Oggi più del 60% della popolazione mondiale vive ad una distanza non superiore a 100 km. dal mare e più del 40% delle città medio-grandi è collocata sulle coste. In Italia, in particolare, la densità di urbanizzazione della fascia costiera nei 500 m. dalla linea di battigia è pari a cinque volte quella media nazionale. Opportunità economiche, clima,

² Pur nella loro diversità, la tutela e la gestione dell'ambiente marino non possono prescindere dalla tutela e dalla gestione delle coste (e viceversa). E la circostanza che, anche tradizionalmente, sia quest'ultima ad essere stata oggetto di maggiore attenzione da parte del legislatore italiano, ha fatto sì che – seppur indirettamente – le politiche di tutela dell'ambiente marino siano state condotte per molti anni principalmente attraverso strumenti più propriamente legati alla tutela delle coste. L'automatica riconduzione del mare al demanio marittimo e, quindi, alla relazione costa-mare, ha per lungo tempo impedito il sorgere di politiche di tutela focalizzate unicamente sulla risorsa mare in sé, e non piuttosto sulla limitazione del suo sfruttamento mediante un contingentamento del rilascio di concessioni ed autorizzazioni. Su tale profilo si rinvia alle riflessioni di F. Fracchia, A. Giannelli, *La tutela dell'ambiente marino in Italia*, in *Riv. quadr. dir. ambiente*, 2011, 2, 154-155 e di N. Greco, B. Murroni, *Demanio marittimo, zone costiere, assetto del territorio*, Bologna, 1980.

³ L. Benvenuti, *La frontiera marina*, Padova, 1988, 9.

trasporti sono solo alcune delle potenziali risorse che attraggono l'uomo; nonostante il contestuale notevole incremento di rischi naturali, quali erosione e inondazione, rispetto alle zone interne⁴.

Tale centralità è oggi ancora più forte, se solo pensiamo alle enormi potenzialità di sfruttamento economico diretto e indiretto della risorsa mare, o alla circostanza che circa il 90% degli scambi commerciali a livello globale avviene via mare. Non è un caso, dunque, che recenti studi di geopolitica parlino di un ritorno ad una forma di "Talassocrazia", intesa come misurazione del potere economico di uno Stato sulla base della sua capacità di dominio sui mari⁵.

Originariamente il mare, quale risorsa naturale, era stato inquadrato come *res nullius*; se ne metteva in discussione la stessa qualificazione di bene in senso giuridico. Dalla difficile sussumibilità in un modello di appartenenza in senso proprio e, quindi, dalla non configurabilità di una relazione diretta tra cosa e titolare della stessa, i sostenitori della tesi soggettiva dei beni giuridici escludevano che il mare potesse rientrare in tale categoria⁶. Ormai da tempo, tuttavia, questo indirizzo risulta superato, ed una concezione oggettiva di bene giuridico non può che includere anche il mare, quale elemento giuridicamente rilevante perché in grado di suscitare "interessi" nell'ordinamento⁷. Del resto, il mare è oggetto di specifiche politiche pubbliche non solo in quanto – come in più occasioni ribadito dalla Corte costituzionale – rientra nella più ampia disciplina della tutela delle risorse ambientali, ma anche quale fonte di benefici sociali ed economici per la collettività⁸.

Vero è che la definizione del mare come bene giuridico presuppone comunque un certo margine di approssimazione: sarebbe maggiormente rispondente alla realtà parlare di più beni giuridici connessi, a seconda che ci si riferisca alla massa d'acqua, alla fauna che vi abita o, ancora, al fondale marino. Tutti beni dotati di una evidente autonomia e ai quali fanno capo interessi pubblici e privati profondamente differenti tra loro. Deve aggiungersi, poi, l'elemento relazionale

⁴ M. di Venosa, M. Manigrasso, *Introduzione*, in M. di Venosa, M. Manigrasso (a cura di), *Coste in movimento. Infrastrutture ambientali per la rigenerazione del territorio*, Roma, 2022, 5 ss.; E. Pranzini, *La forma delle coste. Geomorfologia costiera, impatto antropico e difesa dei litorali*, Bologna, 2004, 2 ss.

⁵ A. Leto, *La gerarchia delle correnti per una nuova talassocrazia*, in *Gnosis*, 2022, 3, 147 ss.

⁶ F. Postiglione, *Definitivo tramonto del concetto di res nullius per le risorse naturali e culturali*, in *Giur. merito*, 1982, 372 ss.

⁷ G. Garzia, *Le aree marine protette*, Milano, 2011, 19 ss. Per una ricostruzione del dibattito circa la nozione soggettiva e oggettiva di bene giuridico v. S. Pugliatti, *Beni (teoria gen.)* (voce), in *Enc. dir.*, Milano, 1959, 164 ss.

⁸ Cfr., ad esempio, Corte cost., 15 aprile 2019, n. 86, in *Giur. cost.*, 2019, 2, 1008, ove è sancita la legittimità di una normativa regionale che prevedeva che il rilascio delle concessioni marittime provvisorie e stagionali potesse avere luogo anche in favore di associazioni di volontariato operanti nell'assistenza ai disabili motori e/o intellettivi, in vista dell'esigenza di consentire a questi ultimi e alle loro famiglie il godimento del mare.

terra-mare, come già osservato anch'esso in grado di incidere sulla configurazione giuridica della risorsa⁹.

Ciò nonostante, le forti interconnessioni che connotano i diversi elementi fanno sì che alcuni settori di disciplina guardino alla risorsa mare in maniera tendenzialmente unitaria: da qui, ad esempio, la previsione di atti di pianificazione e programmazione che hanno ad oggetto contestualmente i diversi elementi, così come un regime di competenze tendenzialmente omogeneo. La complessità intrinseca del bene, tuttavia, finisce per riflettersi tanto sulla molteplicità delle funzioni attribuite alla risorsa, quanto sui modelli decisionali, inevitabilmente chiamati a bilanciare i diversi e non di rado confliggenti interessi che intercettano i numerosi elementi che compongono la risorsa mare.

Posto che il mare sia, dunque, inquadrabile all'interno della categoria dei beni giuridici, si pone poi il diverso tema della titolarità del bene, ovvero se esso possa formalmente ricondursi ai beni in proprietà dello Stato. La circostanza che in capo a quest'ultimo o, meglio – anche alla luce del novellato art. 9 Cost.¹⁰ – alla Repubblica, incombono precisi doveri di tutela del mare come risorsa ambientale, non comporta infatti necessariamente la sua riconducibilità all'interno della categoria dei beni pubblici in senso proprio.

Diverse sono le ricostruzioni proposte dalla dottrina: c'è chi ha inteso il mare territoriale come parte di un unico demanio pubblico internazionale¹¹, chi lo ha assimilato al patrimonio dello Stato, necessario per raggiungere fini di interesse generale¹² e chi, ancora ne ha proposto la ricostruzione in termini di *res communis omnium*, proprio al fine di distinguerlo dal demanio¹³. Per lungo tempo, infatti, in dottrina si è dubitato che il mare territoriale potesse essere qualificato come bene appartenente al demanio marittimo. L'elemento di maggiore criticità

⁹ «Il mare va considerato anche per le relazioni intercorrenti con l'entroterra, potendo variare la natura del bene e il tipo di tutela a seconda che la medesima attività sia svolta nella massa acqua ovvero nella terraferma» (L. Benvenuti, *La frontiera marina*, cit., 133).

¹⁰ Sulla portata dell'attuale formulazione dell'art. 9 Cost., quale fondamento costituzionale per il dovere delle istituzioni della Repubblica di porre in essere politiche e azioni direttamente finalizzate alla protezione delle risorse ambientali, sia consentito rinviare a M. Calabrò, *El debate sobre la economía circular en Italia a la luz de la reciente reforma de la Constitución*, in *El cronista del Estado social y democrático de derecho*, 2023, n. 104-105, 116 ss., nonché, *ex multis*, a P. Lombardi, *Ambiente e generazioni future: la dimensione temporale della solidarietà*, in *Federalismi*, 2023, 1, 149 ss.; F. Fracchia, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in negativo*, in *Il diritto dell'economia*, 2022, 1, 15 ss.; F. De Leonardis, *La riforma "bilancio" dell'art. 9 Cost. e la riforma "programma" dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, e M. Monteduro, *Riflessioni sulla primazia ecologica nel moto del diritto europeo (anche alla luce della riforma costituzionale italiana in materia ambientale)*, entrambi in Aa.Vv., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, Napoli, 2022, rispettivamente 49 ss. e 221 ss.

¹¹ G. Scelle, *Plateau continental et droit international*, in *Revue générale de droit international public*, 1955, 51 ss.

¹² G. Chiarelli, *Territorio dello Stato (dir. cost.)* (voce), in *Noviss. dig. it.*, Torino, 1973, 196 ss.

¹³ A.M. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1984, 746. In termini v. anche Cass., 2 maggio 1944, n. 275.

era evidenziato già da Grozio nel suo *Mare liberum*, laddove sottolineava l'impossibilità di individuare un oggetto specifico rispetto al quale stabilire una titolarità: la liquidità del mare comporta che di esso non si possano tracciare confini¹⁴.

L'art. 2 del cod. nav., in effetti, si limita ad affermare che il mare territoriale è soggetto alla sovranità dello Stato, il che evidentemente nulla ci dice sulla sua qualificazione giuridica; e l'art. 28 del cod. nav., così come l'art. 822 del Codice civile, non contemplano espressamente il mare nell'elenco dei beni che fanno parte del demanio marittimo, se non limitatamente alle rade (zone di mare che offrono riparo alle navi dai venti e dai marosi)¹⁵.

Nella *littera legis*, quindi, non si perviene ad una esplicita definizione del mare territoriale in termini di bene demaniale¹⁶; tuttavia sono diverse le disposizioni in base alle quali sembra possa giungersi a tale conclusione. In particolare, l'art. 29 cod. nav. dispone che le costruzioni e le altre opere appartenenti allo Stato, poste entro i limiti del demanio marittimo e del mare territoriale, sono considerate come pertinenze del demanio stesso. L'art. 524 del Regolamento della navigazione dispone, poi, che per l'occupazione e l'uso di zone di mare territoriale «si applicano le disposizioni stabilite per il demanio marittimo». Ed è proprio l'esistenza di specifici regimi concessori attinenti l'occupazione o l'uso del mare e dei fondali marini ad imporre la riconducibilità del mare alla categoria dei beni demaniali, presupponendo la qualificazione dello Stato come «amministratore» del bene¹⁷.

A riprova della correttezza di tale operazione ermeneutica, è utile richiamare la tesi di Guicciardi, laddove inquadrava il demanio come «proprietà necessaria», in quanto funzionale al perseguimento di fini istituzionali da parte dell'ente pubblico¹⁸. Come noto, l'indagine di Guicciardi era strumentale a giustificare la «necessarietà» dell'appartenenza pubblica e, nel contempo, a legittimare l'uso della risorsa da parte dei pubblici poteri¹⁹. L'evoluzione di quella ricostruzione, elaborata dalla dottrina successiva, si caratterizza per un mutamento dell'angolo di visuale, ovvero per una attenzione alle ricadute sociali ed economiche dell'uso di tale risorsa: il rapporto Stato-cittadino diventa la chiave attraverso cui viene let-

¹⁴ U. Grozio, *Mare liberum*, Leiden, 1609, (trad. it.), Napoli, 2007.

¹⁵ G. Colombini, *Lido e spiaggia* (voce), in *Dig. disc. pubbl.*, vol. IX, Torino, 1994, 262 ss.

¹⁶ Sulla nozione di demanio marittimo, inteso quale «complesso di beni destinati a soddisfare gli interessi pubblici riguardanti la navigazione e il traffico marittimo», v. F.A. Querci, *Demanio marittimo* (voce), in *Enc. dir.*, XII, Milano, 1964, 93 ss. Per una più recente riflessione circa l'evoluzione della nozione e la sua portata attuale si rinvia a L. Carota, *Il demanio marittimo alla stregua dei principi costituzionali: l'estensione giurisprudenziale della nozione di "bene pubblico"*, in *Il Diritto marittimo*, 2017, 4, 883 ss.

¹⁷ In tal senso, L. Benvenuti, *La frontiera marina*, cit., 157.

¹⁸ E. Guicciardi, *Il demanio*, Padova, 1934.

¹⁹ M. Ragusa, *Demanio marittimo e concessione: quali novità dalle pronunce del novembre 2021?*, in *Dir. e società*, 2021, 3, 552-553.

ta la intrinseca funzionalità della risorsa demaniale²⁰. In sintesi, se si ritiene che il bene giuridico mare debba ricondursi alla titolarità dello Stato, in applicazione sia del criterio “naturalistico” (consistente nell’esame delle caratteristiche morfologiche del bene) che di quello funzionale, il mare non può che essere inquadrato all’interno della categoria del demanio²¹.

Diverso sarebbe il discorso se, invece, si intendesse il mare non come bene appartenente al potere pubblico, ovvero se si inquadrasse il ruolo dello Stato come di mera interposizione soggettiva strumentale, chiamato a gestire il bene “per” la collettività²². Questa prospettiva, sulla quale ci si soffermerà *infra* (§ 6), – valorizzando la valenza ambientale della risorsa – aprirebbe scenari di grande interesse, tali da condurre alla configurazione del mare in termini di bene comune²³.

In realtà, come cercherò di chiarire nel prosieguo, non ritengo che occorra optare per l’una o l’altra tesi in maniera assoluta, essendo forse la coesistenza di tali ricostruzioni l’unica formula in grado di esprimere la complessità del bene e, nel contempo, di dare atto della «gradualità degli usi del mare e delle situazioni che potrebbero essere imputate allo Stato o alla collettività»²⁴.

Del resto, la richiamata intrinseca scindibilità della risorsa mare in beni giuridici autonomi, fa sì che, se quanto ai fondali il regime demaniale non sembra poter essere messo in discussione²⁵, il discorso si fa più complesso se si pone l’attenzione sulla massa acquea. Rispetto ad essa lo Stato in alcuni casi esercita funzioni che richiamano una relazione di appartenenza, che rinvia al concetto di pro-

²⁰ F. Benvenuti, *Il demanio. Presentazione*, in E. Guicciardi, *Il demanio*, Padova, 1989, VII e oggi anche in F. Benvenuti, *Scritti giuridici*, vol. I, Milano, 2006, 4125 ss.

²¹ M. Casanova, *Osservazioni sulla nozione di demanio marittimo: il mare territoriale e la piattaforma continentale*, in *Il diritto marittimo*, 1968, 496 ss.; M.T. Corbino, *Il demanio marittimo. Nuovi profili funzionali*, Milano, 1990, 26 ss.

²² Utilizza la locuzione “interposizione strumentale” A. Romano, *Demanialità e patrimonialità: a proposito dei beni culturali*, in V. Caputi Jambrenghi (a cura di), *La cultura e i suoi beni giuridici*, Milano, 199, 412. In merito ai beni ambientali in generale è possibile, al riguardo, richiamare Corte cost., 30 dicembre 1987, n. 641, ove si qualifica l’ambiente in termini di bene immateriale «non configurabile tecnicamente come patrimonio dello Stato, ma come utilità della collettività generale, verso la quale l’amministrazione ha doveri, più che diritti».

²³ Sia consentito rinviare, sul punto, a M. Calabrò, *L’ambiente quale diritto fondamentale a titolarità diffusa*, in *Persona e Amministrazione*, 2023, 2, 501 ss.; Id., *La legittimazione ad agire a tutela delle risorse ambientali: la prospettiva dei beni comuni*, in *Dir. e società*, 2016, 4, 807 ss. La giurisprudenza, come noto, sottolinea da tempo la duplice appartenenza dei beni demaniali, da ricondurre tanto alla collettività di riferimento, quanto all’ente pubblico titolare, titolarità intesa però «come ‘appartenenza di servizio’, che è necessaria, nel senso che detto ente è tenuto ad assicurare il mantenimento delle specifiche rilevanti caratteristiche del bene e la loro fruizione pubblica e/o collettiva» (Cass., Sez. Un., 14 febbraio 2011, n. 3665, in *Giust. civ. Mass.*, 2011, 2, 245). Inquadra espressamente la risorsa mare nella categoria dei beni comuni F. Morandi, *La tutela del mare come bene pubblico*, Milano, 1998.

²⁴ L. Benvenuti, *La frontiera marina*, cit., 156.

²⁵ Cfr. G. Zanobini, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 1958, 54 ss.; W. D’Alessio, *Mare territorio, territorio marino*, in *Porti mare territorio*, 1981, II, 17 ss.

prietà pubblica di Otto Mayer²⁶ (si pensi al rilascio di concessioni di spazi per l'installazione di boe per ormeggi o al rilascio di autorizzazioni per scarichi di sostanze potenzialmente inquinanti), mentre in altre ipotesi il potere pubblico esercita funzioni di mero controllo del corretto uso della risorsa (si pensi al controllo sulla navigazione libera o all'uso libero degli arenili) che non rimandano affatto ad una relazione di appartenenza. È anche vero che l'idea originaria di demanio rinviava probabilmente proprio a quest'ultimo modello di relazione soggetto/bene, contrapposto al concetto di patrimonio²⁷. Ma su questo aspetto tornerò più avanti.

Piuttosto, ai fini di una ricostruzione della disciplina giuridica della risorsa mare non solo in chiave teorica, bensì attenta alla realtà delle cose, agli istituti ed alle relazioni giuridiche che oggi connotano l'oggetto delle presenti riflessioni, ciò che appare centrale non è tanto il profilo della titolarità del bene, quanto piuttosto l'elemento funzionale²⁸, inevitabilmente connesso alla relazione con il territorio costiero. È questa, del resto, la direzione indicata dalla più recente normativa internazionale ed europea. L'analisi delle azioni connesse al raggiungimento dell'Obiettivo n. 15 dell'Agenda 2030 *Proteggere, ripristinare e favorire un uso sostenibile dell'ecosistema terrestre* fa registrare, ad esempio, una tendenza in base alla quale le esigenze di protezione e uso sostenibile delle aree marine influenzano la pianificazione degli usi compatibili delle aree costiere, in una prospettiva che vede la *land-sea interaction* espressione della necessaria visione ecosistemica del territorio²⁹.

Prima di passare al piano dell'analisi fenomenologica, è opportuna un'ultima precisazione. Il mare come risorsa è stato ed è ancora oggi oggetto "privilegiato" di studio tanto da parte degli internazionalisti³⁰, quanto da parte dei naviga-

²⁶ O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht* (1894), tr. fr. dell'Autore, *Droit administratif allemand*, Paris, 1905. Per un'ampia analisi della concezione Mayeriana della proprietà pubblica e delle prospettive evolutive connesse ad una nozione di proprietà che non faccia perno sull'appartenenza, bensì sulla funzione, v. G. Della Cananea, *Dalla proprietà pubblica alle proprietà pubbliche*, in *Aedon*, 2024, 3, 190 ss.

²⁷ S. Romano, *La determinazione della demanialità da parte dell'autorità amministrativa*, in *Circolo giuridico*, 1898 e ora anche in Id., *Scritti minori*, Milano 1950, 123 ss.

²⁸ L'elemento della appartenenza è secondario, nell'esame della risorsa mare (e della stessa costa). Assume centralità, piuttosto, il profilo delle finalità connesse al bene: finalità di tutela e gestione che impattano su una molteplicità di interessi e che, tra l'altro, implicano una *governance* multilivello ed una visione olistica. Al riguardo, viene condivisibilmente osservato che le peculiarità della risorsa in questione richiedono un articolato strumentario giuridico complessivo. «Esso risponde, infatti, ad interessi diversi (urbanistici, inquinamento, sfruttamento economico e così via) e può essere ridotto a unità unicamente valorizzando l'obiettivo finale, piuttosto che la riferibilità diretta a un "bene" disponibile integralmente per il potere pubblico» (F. Fracchia, A. Giannelli, *La tutela dell'ambiente marino in Italia*, cit., 169).

²⁹ In tal senso anche l'art. 6 della dir. 2014/89/UE (*Quadro per la pianificazione dello spazio marittimo*), ai sensi del quale gli Stati membri – nel perseguire gli obiettivi di pianificazione dello spazio marittimo – tra l'altro «a) tengono conto delle interazioni terra-mare; b) tengono conto degli aspetti ambientali, economici e sociali, nonché degli aspetti relativi alla sicurezza; c) mirano a promuovere la coerenza tra la pianificazione dello spazio marittimo e il piano o i piani da essa derivanti e gli altri processi, quali la gestione integrata delle zone costiere o le pratiche equivalenti, formali o informali».

³⁰ T. Treves, *Il diritto internazionale del mare e lo sfruttamento delle risorse*, in *Economia, politica, diritto degli idrocarburi*, 2007, 491 ss. Il principale istituto di diritto internazionale teso a risolvere la contrapposizione

zionisti. In entrambi i casi – seppur ovviamente con le debite differenze – il mare viene ad interesse nella sua interezza, ovvero nelle sue diverse accezioni di oceano, mare aperto e mare costiero; al contrario, nel prosieguo, per “mare” si intenderà unicamente il mare territoriale³¹ o – in alcuni contesti – la piattaforma continentale, le sole aree rilevanti per il diritto amministrativo. La precisazione non ha una valenza meramente “fisica”, ovvero tesa a delimitare dal punto di vista geografico l’oggetto dell’indagine, ma anche sostanziale, se solo si considera che unicamente in relazione alle aree marine costiere vengono in rilievo i molteplici e sempre più rilevanti profili di interesse connessi alla relazione terra-mare³².

3. *Il carattere multifunzionale del bene*

Come già osservato, il carattere multifunzionale della risorsa mare ha fatto sorgere inevitabilmente negli anni numerose discipline settoriali³³ che, tuttavia – attesa la loro reciproca interdipendenza – richiedono un’analisi frutto di un approccio sostanzialmente e non solo formalmente integrato³⁴.

Emergerà nel prosieguo come le attuali politiche pubbliche del mare, tanto a livello internazionale quanto nazionale, si basino in effetti su una concezione olistica e multidimensionale della risorsa: le azioni di protezione, ad esempio, sono spesso individuate a seguito di un’analisi che tiene conto anche delle esigenze di

tra gli interessi degli Stati a sfruttare le risorse costiere e gli interessi della navigazione libera è il “diritto di passaggio inoffensivo”, secondo il quale tutti gli Stati hanno il diritto di far transitare le proprie navi in acque straniere, purché il transito avvenga in maniera pacifica e senza arrecare pericolo o danno. G. Cataldi, *Mare (dir. int.)* (voce), in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, 3683 ss.

³¹ Come noto, per mare territoriale si intende quella estensione che arriva ad un massimo di 12 miglia dalla linea di base verso il largo, mentre le zone di mare comprese tra la linea di base e la costa sono denominate acque interne. Il mare territoriale, così come il suo fondale ed il sottofondo, è soggetto alla sovranità dello Stato, che esercita tradizionalmente funzioni di polizia e vigilanza (approccio difensivo), funzioni alle quali si sono negli anni affiancate attività più direttamente legate alla tutela della risorsa, da un lato, ed allo sfruttamento della stessa, dall’altro. Sul tema, si rinvia, *ex multis*, a B. Conforti, *Il regime giuridico dei mari*, Napoli, 1957; T. Scovazzi (a cura di), *La linea di base del mare territoriale*, Milano, 1986.

³² Si sofferma sulla nozione di zona costiera, sia dal punto di vista fisico che funzionale, E. Boscolo, *La gestione integrata delle zone costiere in Italia: prospettive e prime esperienze*, in *Riv. quadr. dir. ambiente*, 2011, 1, 40 ss.

³³ Da una lettura giuridica della risorsa mare sul piano funzionale, emerge che, mentre i settori tradizionali nei quali veniva ad esprimersi l’uso del mare (la difesa, la pesca e la navigazione) avevano una matrice sostanzialmente comune, che giustificava una regolamentazione relativamente semplice e unitaria, l’incremento delle funzioni, riconducibili a finalità di protezione o di sfruttamento, ha creato l’emersione di relazioni tra interessi di tipo anche profondamente conflittuale.

³⁴ «A seguito infatti di un uso differenziato delle risorse marine rivolto a settori diversi da quelli tradizionali, concernenti soprattutto la difesa e la navigazione, si porrebbero relazioni differenziate tra gli impieghi di esso per singoli scopi e l’ambiente, ora relazioni conflittuali, ora rischiose, ora vantaggiose, che devono essere analizzate senza indugiare sulla conoscenza solo analitica dei dati sottostanti, né senza operare alcun riduzionismo, separando l’esame di un settore da quello degli altri», (L. Benvenuti, *La frontiera marina*, cit., 75).

sfruttamento, seppur sostenibile; così come, nel contempo, le strategie della c.d. *blue economy* contemplano, comunque, profili di conservazione e rigenerazione.

3.1. *Il mare come risorsa naturale da tutelare*

L'imprescindibilità e l'urgenza di efficaci politiche di tutela del mare emergono anche solo considerando che esso produce circa il 50% dell'ossigeno che respiriamo e assorbe circa il 30% dell'anidride carbonica, oltre al fatto che – in una prospettiva costituzionale di tutela degli ecosistemi – quello marino è l'habitat più esteso, custodendo circa l'80% delle specie viventi conosciute³⁵.

L'avvio di politiche espressamente dedicate alla tutela della risorsa mare in Italia nasce sotto la spinta del diritto internazionale prima, e del diritto europeo poi³⁶. Sono ormai numerosissimi i documenti internazionali di riferimento³⁷, dalla Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare del 1982 sino all'Obiettivo 14 dell'Agenda 2030, dedicato alla preservazione ed all'utilizzo sostenibile degli oceani, dei mari e delle risorse marine³⁸. È interessante notare sin d'ora come negli ultimi anni tali documenti facciano riferimento sin dalla intitolazione non alle sole esigenze di tutela, ma anche a quelle di uso sostenibile della risorsa, segno dell'acquisita consapevolezza della non adottabilità di politiche meramente

³⁵ A. Leto, *La gerarchia delle correnti per una nuova talassocrazia*, cit., 153.

³⁶ È stato osservato, al riguardo, che l'originaria assenza di una disciplina organica specificamente dedicata ha fatto sì che le prime forme di intervento di tutela della stessa siano "passate" attraverso il filtro della tutela della salute, con conseguente riconoscimento di un ruolo centrale a Sindaci e Prefetti, il cui potere di ordinanza era usato anche – seppur indirettamente – in funzione di contrasto all'inquinamento del mare (F. Fracchia, A. Giannelli, *La tutela dell'ambiente marino in Italia*, cit., 153).

³⁷ A livello internazionale, le prime convenzioni hanno avuto ovviamente ad oggetto il tema della protezione dell'ambiente marino dall'inquinamento. Particolarmente rilevante, su tale profilo, l'entrata in vigore della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (Unclos, firmata nel 1982, ma entrata in vigore solo nel 1994, per poi essere ratificata dall'Italia nel 1995), che raccoglie e mette a sistema tutte le regole e i principi sorti negli anni nel diritto internazionale in relazione alla gestione del mare e delle sue risorse. T. Treves, *La Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del Mare del 10 dicembre 1982*, Milano, 1983. Per un inquadramento complessivo degli strumenti internazionali concernenti la tutela delle risorse marine v. S. Carrea, *Tutela dell'ambiente e poteri degli Stati sugli spazi marini*, in *Riv. giur. ambiente*, 2022, 1093 ss.; A. Postiglione, *La disciplina delle coste. Prospettive giuridiche e scientifiche. Cenni di diritto internazionale*, in G. De Giorgi Cezzi (a cura di), *Gestione delle coste e sviluppo sostenibile*, Roma, 2017, 27-30.

³⁸ Cfr. M.H. Nordquist, J.N. Moore., R. Long (a cura di), *The Marine Environment and United Nations Sustainable Development Goal 14: Life below Water*, Leida, 2020. Esigenze di tutela possono giustificare anche limiti all'esercizio dei diritti riconosciuti dal diritto internazionale. Si pensi al diritto di passaggio inoffensivo, che può essere limitato in ragione di superiori esigenze di protezione dell'ambiente marino: un esempio in Italia è rinvenibile nel divieto del passaggio attraverso lo stretto di Messina di navi di notevoli dimensioni che trasportano sostanze pericolose. Sul tema v. M. Gestri, *Libertà di navigazione e prevenzione dell'inquinamento: il caso dello stretto di Messina*, in *Riv. diritto internazionale*, 1986, 280 ss.

protezionistiche³⁹. In ogni caso, pur riconoscendo una valenza centrale ai documenti internazionali in termini di maggiore acquisizione della consapevolezza delle tematiche a livello globale, è evidente il limite intrinseco degli stessi, spesso destinati a rappresentare un bellissimo «libro delle intenzioni»⁴⁰.

Ben più significativi, in termini di cogenza delle relative previsioni, gli interventi del legislatore europeo⁴¹. Tra questi assume rilievo centrale la dir. 2008/56/Ce (c.d. *Maritime Strategy*), che introduce il concetto di “buono stato ecologico” delle acque marine, ovvero la capacità di preservare la sanità e la diversità ecologica dei mari, salvaguardandone gli usi e le attività per le generazioni presenti e future⁴². L'Italia ha attuato tale direttiva con il d.lgs. n. 190/2010, introducendo un modello di intervento dotato di indubbia razionalità, attraverso la previsione di 5 fasi funzionalmente consequenziali: valutazione iniziale dello stato delle acque; determinazione dei requisiti del buono stato ambientale; definizione dei traguardi ambientali; elaborazione di programmi di monitoraggio; individuazione di misure per il mantenimento del buono stato ambientale. Tale modello, i cui adempimenti “fasici” sono da ripetersi secondo cicli di sei anni, rappresenta ancora oggi il principale strumento nazionale di intervento volto al conseguimento dei target di incremento dello stato ecologico delle aree marine (c.d. *Strategia Marina*)⁴³ e vede quale soggetto attuatore il Ministero dell'Ambiente, coadiuvato da un Comitato tecnico composto da amministrazioni centrali e regionali e, soprattutto, dall'Ispra. Nel 2020, tuttavia, la Commissione Europea ha redatto la prima Relazione sulla attuazione della Strategia a livello di UE, dalla quale emergono diverse criticità, tutte in qualche modo legate alla ridotta efficacia di politiche nazionali non integrate ed alla vaghezza e scarsa misurabilità del “buono stato ecologico” degli habitat⁴⁴.

³⁹ Sulla centralità del principio dello sviluppo sostenibile nei documenti di diritto internazionale a tutela del mare e dell'ambiente costiero v. G. Cordini, *Sostenibilità dello sviluppo e ambiente negli ordinamenti Costituzionali*, e P. Fois, *Tutela delle coste e sviluppo sostenibile nel quadro della protezione internazionale del Mediterraneo*, entrambi in G. De Giorgi Cezzi (a cura di), *Gestione delle coste e sviluppo sostenibile*, cit., rispettivamente 17 ss. e 37 ss.

⁴⁰ In termini G. Torta, *Il delicato equilibrio tra la tutela dell'ambiente marino e la promozione delle attività economiche nella pianificazione dello spazio marino*, in *Ambientediritto*, 2023, 1, 1 ss., laddove sottolinea che «la tutela offerta dal diritto internazionale si scontra con i limiti stessi dell'ordinamento di riferimento e, dunque, con i problemi legati all'effettività delle singole norme», 6.

⁴¹ N. Carmineo, *La tutela del mare nella prospettiva europea*, in *Rivista italiana di Intelligence*, 2022, 3, 170 ss.

⁴² Per un quadro dell'attuale assetto dell'attuazione della *Maritime Strategy* cfr. <https://www.msfd.eu/>. Sul tema si rinvia alle riflessioni di A. Moliterni, *La tutela degli ecosistemi marini nel prisma della pianificazione integrata delle aree costiere*, in *Riv. giur. ambiente*, 2023, 1, 171 ss.

⁴³ <https://strategiamarina.isprambiente.it/>. Per un'ampia e aggiornata analisi dei principali caratteri di tale strategia v. G. Tellarini, *La strategia nazionale per il mare*, in *Riv. di diritto dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente*, 2023, 123 ss.

⁴⁴ In particolare, diversi Paesi non hanno fissato gli obiettivi a causa della mancanza di dati certi di partenza e nulla è stato fatto al fine di stimolare la collaborazione tra Stati confinanti: il risultato è una forte diso-

Da tali prime risultanze, nonché, più in generale, dall'esame delle azioni condotte negli ultimi anni dall'UE con la sua Politica Marittima Integrata⁴⁵, emerge la necessità di allontanarsi da un'idea statica delle risorse naturali, per optare per una tutela dinamica, intesa come attuazione di azioni di protezione che pongano al centro la dimensione relazionale, tra risorse e tra ecosistemi. Tra l'altro, le aree marine maggiormente soggette ad inquinamento sono evidentemente quelle vicine alle coste, in quanto soggette a molteplici "attacchi" antropici, il che impone un intervento strategico, ovvero in grado di mettere a sistema i diversi interessi impattanti su quella parte del territorio (ambiente, turismo, commercio, pesca)⁴⁶. Un ruolo centrale nella conservazione degli ecosistemi marini è svolto, ad esempio, dai diversi limiti quantitativi e qualitativi all'attività di pesca, la cui osservanza è oggi particolarmente rigorosa anche grazie all'opera del giudice penale, che in più occasioni ha chiarito come l'attività di pesca effettuata in violazione di disposizioni legislative o regolamentari poste a tutela dell'ambiente marino integri il delitto di inquinamento ambientale, laddove si dimostri abbia provocato un notevole grado di compromissione dell'ecosistema e della biodiversità correlata ai fondali⁴⁷.

Nel proseguire con l'analisi della normativa nazionale, occorre osservare che il d.lgs. n. 152/2006 (t.u. ambiente) – pur prevedendo discipline e standard differenziate in relazione al tipo di inquinante immesso nell'acqua e, quindi, alla capacità di autodepurazione dei singoli recettori – non dedica una attenzione autonoma alle acque marine rispetto alle acque dolci e, soprattutto, si concentra sul mare come risorsa destinata a recepire le esternalità negative dell'intervento dell'uomo (inquinamento, erosione, ecc.), senza dedicare una specifica attenzione alla valorizzazione del patrimonio marino. La protezione del mare trova, invece, una disciplina organica, seppur datata, nella legge n. 979/1982 (*Disposizioni per la difesa del mare*), il cui principale pregio è senza dubbio quello di aver per la prima vol-

mogeneità delle azioni e, quindi, dei risultati conseguiti. Cfr. Relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, *Sull'attuazione della direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino* (direttiva 2008/56/CE), (COM)2020 259 final, Bruxelles, 25 giugno 2020.

⁴⁵ La Politica Marittima Integrata si basa sull'idea che, coordinando la sua ampia gamma di attività interconnesse relative agli oceani, ai mari e alle coste, l'Unione possa trarre maggiori rendimenti dal proprio spazio marittimo con un minore impatto sull'ambiente (<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/121/politica-marittima-integrata-dell-unione-europea>). Di recente, il Regolamento europeo n. 2021/783/UE, nell'istituire il Programma per l'ambiente e l'azione per il clima *Life*, specifica che la protezione e il ripristino dell'ambiente marino rappresenta uno dei grandi obiettivi della politica ambientale dell'Unione.

⁴⁶ A. Moliterni, *La tutela degli ecosistemi marini nel prisma della pianificazione integrata delle aree costiere*, cit., 175-176.

⁴⁷ Cfr. Cass. pen., sez. III, 14 settembre 2023, n. 41602. Da ultimo, sugli indirizzi europei per lo sviluppo di una pesca sostenibile v. *Comunicazione della Commissione europea del 21 febbraio 2023* (COM (2023) 102 final). Per un'analisi degli strumenti giuridici necessari per arrestare la perdita di biodiversità delle aree marine v. M. Verrengia, *L'ecosistema marino tra scontro di valori e integrazione di politiche*, in *Riv. giur. ambiente*, 2023, 259 ss.

ta individuato il mare come oggetto autonomo di tutela⁴⁸. In tale ottica, essa ha innanzitutto introdotto uno strumento di pianificazione *ad hoc* (*Piano generale di difesa del mare e delle coste marine dall'inquinamento e di tutela dell'ambiente marino*), atto che si ispirava ancora ad un approccio essenzialmente difensivo e settoriale, non sistemico, e che in ogni caso non ha mai trovato concreta attuazione⁴⁹.

Con la medesima legge sono state poi istituite le riserve marine, oggi *aree marine protette*. Si tratta, evidentemente, di una prospettiva differente ed ulteriore rispetto alla generale esigenza di tutelare tutte le acque marine dall'inquinamento. In questo caso ci si propone di preservare – con regimi giudici differenziati – le aree che ancora conservano un elevato grado di integrità dell'habitat naturale o, comunque, un particolare interesse scientifico, ecologico, geomorfologico o culturale⁵⁰. Per quanto ormai da tempo adeguatamente disciplinato e strutturato, il modello delle aree marine protette non sembra ancora garantire adeguati risultati, sia in ragione dell'insufficiente numero delle stesse, che della mancata interrelazione tra le aree, derivante anche dall'assenza di una rete nazionale. Tale ultimo profilo non consente, evidentemente, di beneficiare dei potenziali vantaggi scaturenti dalla moltiplicazione degli effetti positivi che deriverebbero da interventi integrati realizzati su più aree marine contemporaneamente⁵¹.

Tuttavia, la molteplicità delle finalità sottese all'istituzione di un'area protetta consente di abbracciare un approccio maggiormente rispettoso della complessità della risorsa, non limitandosi a valorizzare il profilo della protezione: l'istruttoria, infatti, richiede anche l'esame degli effetti che eventuali vincoli avrebbero sul contesto economico e sociale del territorio, mirando ad un coordinamento con esigenze di studio, ricerca e uso. L'idea, in altri termini, non è più solo quella di difendersi da effettivi o potenziali "attacchi", ma anche di programmare interventi

⁴⁸ A. Xerri, *Tutela dell'ambiente marino*, in *Novissimo digesto*, vol. VII, Torino, 1987, 917 ss.

⁴⁹ Sulla scarsa concretezza di tale impianto v. M. Ragusa, *Demanio marittimo e concessione: quali novità dalle pronunce del novembre 2021?*, cit., 573, il quale sottolinea che «la funzione originariamente attribuita al Piano è oggi assolta da informali linee guida, la cui applicazione non è peraltro caratterizzata da uniformità».

⁵⁰ G. Garzia, *Le aree marine protette*, Milano, 2011.

⁵¹ La *Strategia Europea per la biodiversità al 2030* parla non a caso della necessaria istituzione di "corridoi ecologici" idonei a connettere le aree e ad aumentare la permeabilità del territorio e la resilienza ai cambiamenti climatici, anche nell'ottica dell'obiettivo di sviluppo sostenibile n. 13 dell'Agenda 2030, sulla lotta al cambiamento climatico (<https://www.consilium.europa.eu/it/policies/biodiversity/#2030>). In termini anche la *Strategia Nazionale per la Biodiversità al 2030: lavoriamo al presente per raggiungere il futuro!*, ove, tra l'altro, ci si propone di costruire una rete coerente di Aree Protette terrestri e marine con il raggiungimento dei target del 30% di aree protette da istituire a terra e a mare, e del 10% di aree rigorosamente protette (<https://www.mase.gov.it/portale/web/guest/strategia-nazionale-per-la-biodiversita%C3%A0-al-2030>). Sul tema v. L. Tunesi, S. Agnesi, T. Di Nora, G. Mo, *I siti di interesse comunitario in Italia per la creazione di una rete europea di aree marine protette*, in *Biol. Mar. Medit.*, 2009, 16, 48 ss.

di rigenerazione di biodiversità ed habitat naturali, in una visione propositiva che non rigetta aprioristicamente l'individuazione di attività produttive compatibili⁵².

Di particolare interesse, in tale prospettiva, è la recente *Nature Restoration Law*, approvata in via definitiva dal Consiglio UE il 17 giugno 2024. Per la prima volta, l'UE si dota di una normativa, vincolante per gli Stati membri, volta non solo a preservare, ma anche (e soprattutto) a ripristinare le risorse naturali, individuando obiettivi sfidanti nel medio e nel lungo periodo⁵³: ciò imporrà precisi obblighi in capo agli Stati membri, ai quali fa evidentemente da contraltare il diritto della comunità di riferimento di pretendere la messa in atto di politiche e azioni pubbliche adeguate, anche sulla scia dell'ormai sempre più sviluppato contenzioso climatico⁵⁴.

L'Italia sta già operando in tal senso: nell'ambito della Missione 2 del PNRR (*Rivoluzione verde e transizione ecologica*) è previsto, infatti, un finanziamento pari a 400 mln. di euro per il ripristino e la tutela dei fondali e degli habitat marini⁵⁵. Uno degli aspetti maggiormente condivisibili della misura è quello di aver previsto come prima azione una completa mappatura degli habitat costieri e marini, attraverso l'acquisto di una unità navale oceanografica dotata di apparecchiature ad altissima risoluzione, al fine di colmare così forse la più grave lacuna nel settore. Del resto, è evidente che, prima di programmare modi e soprattutto tempi di un intervento, occorre avere piena consapevolezza del quadro di riferimento:

⁵² L. Petrelli, *Quale futuro per le aree marine protette italiane?*, in *Ambienteditto*, 2021, 2, 1 ss.; F. Boero, S. Bussotti, P. D'Ambrosio, S. Frascetti, P. Guidetti, A. Terlizzi, *Biodiversità e aree marine protette*, in *Biol. Mar. Medit.*, 2005, 12, 1 ss.

⁵³ Tra i quali, il ripristino di almeno il 20% delle aree naturali terrestri e marittime entro il 2030, nonché il ripristino di tutti gli ecosistemi degradati entro il 2050. E. Lees, O.W. Pedersen, *Restoring the Regulated: The EU's Nature Restoration Law*, in *Journal of Environmental Law*, 2025, 37, 75 ss.; V. Di Stefano, S. D'Alessandro, G. Di Domenico, *Biodiversity loss, climate change, and Nature Restoration Law in the modern legal system of the European Union*, in L. Salvati (a cura di), *Environmental Sustainability and Global Change*, Amsterdam, 2024, 245 ss. Con specifico riferimento alla tutela ed al recupero delle aree marine, v. M. Previti, *La pianificazione dello spazio marittimo e l'implementazione delle aree marine protette quali strumenti di tutela della biodiversità dei mari alla luce della Nature Restoration Law*, in *Revista de derecho del transporte: Terrestre, marítimo, aéreo y multimodal*, 2024, 145 ss.

⁵⁴ S. Valaguzza, *Liti strategiche: il contenzioso climatico salverà il pianeta?*, in *Dir. proc. amm.*, 2021, 2, 293 ss.; A.G. Pietrosanti, *Consumo di risorse naturali non rinnovabili. Tra diritti della natura, bilanciamento di interessi e tutela giurisdizionale*, Napoli, 2023, 195 ss.

⁵⁵ L'obiettivo è quello di fermare il degrado degli ecosistemi mediterranei e recuperare almeno il 20% dei fondali e degli habitat marini nelle acque italiane entro il 2026, in modo da raggiungere gli obiettivi europei di protezione della diversità e favorire la sostenibilità di attività fondamentali come la pesca, il turismo, l'alimentazione e la c.d. crescita blu. La misura vede ISPRA come soggetto attuatore e il Ministero per l'Ambiente e la Sicurezza Energetica come amministrazione titolare del finanziamento di 400 Mln di euro per il 2022-2026. Il PNRR prevede interventi per il ripristino e la protezione dei fondali e degli habitat marini, il rafforzamento del sistema nazionale di osservazione degli ecosistemi marini e costieri e la mappatura degli habitat costieri e marini di interesse conservazionistico nelle acque italiane con l'acquisizione di una nuova unità navale oceanografica, dotata di apparecchiature altamente tecnologiche in grado di sondare i fondali fino a 4000 m. e strumentazione acustica ad altissima risoluzione (<https://www.isprambiente.gov.it/it/progetti/cartella-progetti-in-corso/progetti-mare/pnrr-mer-marine-ecosystem-restoration/pnrr-mer-marine-ecosystem-restoration>).

prima “i dati”, poi “le date”! Eppure, forse a causa della mitizzazione della celebrità come valore in sé (o per una impropria attenzione alle questioni di genere) la recente tendenza del legislatore italiano nelle politiche di tutela ambientale è quella di individuare prima “le date” e poi “i dati”, con conseguenziale elevata percentuale di fallimento.

La conservazione del mare e delle aree costiere non investe, però, solo il tema dell'inquinamento. Come noto, una grave emergenza è rappresentata dall'innalzamento del livello marino. Al riguardo, la scienza ci dice che i fattori che incidono sulla variazione del livello del mare sono essenzialmente due: la modifica del volume dell'acqua in relazione alla temperatura e, soprattutto, lo scioglimento dei ghiacciai continentali⁵⁶. Questo fenomeno sta conducendo, con specifico riferimento alle coste italiane, ad un innalzamento annuo del livello del mare di circa 3 mm. Può apparire un fenomeno del tutto irrilevante, ma le attuali stime attestano che in assenza di misure volte a ridurre le cause dell'innalzamento del mare e, nel contempo, a pianificare interventi di tutela delle coste, entro il 2100 il mare si innalzerà di circa un metro, e più della metà delle attuali zone costiere nazionali saranno sommerse⁵⁷.

Ciò che emerge da queste brevi considerazioni, quindi, è che la tutela del mare come risorsa naturale richiede oggi interventi su più fronti, tra loro integrati; un'azione sinergica tra i diversi livelli istituzionali non solo in termini operativi, ma anche (e ancor prima), come vedremo, in punto di pianificazione. In tale direzione, tra l'altro, la valorizzazione dei nuovi artt. 9 e 41 Cost. dovrebbe far sì che le istanze di conservazione e ripristino non si concentrino unicamente sulle aree marine protette (ed in particolare sulle riserve integrali all'interno delle stesse), bensì sull'intera risorsa mare quale ecosistema complesso⁵⁸.

⁵⁶ Uno studio del 2018 sullo spessore del ghiaccio marino ha misurato una diminuzione del 66%, corrispondente a circa 2 metri, nell'arco dei precedenti sei decenni (R. Kwok, *Arctic sea ice thickness, volume, and multiyear ice coverage: losses and coupled variability (1958–2018)*, in *Environmental Research Letters*, 2018, 13); mentre stime recenti riportano che l'area del Mar Glaciale Artico coperta dal ghiaccio marino si sta riducendo del 4,7% ogni dieci anni, sorte che stanno subendo la maggior parte dei ghiacciai di tutto il mondo, aggiungendo enormi quantità di acqua dolce agli oceani (J. Yadav, A. Kumar, *Dramatic decline of Arctic sea ice linked to global warming*, in *Natural Hazards*, 2020, 103, 2617 ss.). Si sofferma sugli effetti dello scioglimento dei ghiacciai in ordine all'innalzamento ed all'inquinamento delle acque marine anche P. Dell'Anno, *I cambiamenti climatici e gli eventi estremi. La transizione energetica e i suoi nemici*, in *Riv. quadr. dir. ambiente*, 2024, 1, 26 ss.

⁵⁷ M. Manigrasso, *Il futuro passa per le città. Una riflessione sull'adattamento nei centri costieri italiani*, in M. di Venosa, M. Manigrasso (a cura di), *Coste in movimento. Infrastrutture ambientali per la rigenerazione del territorio*, Roma, 2022, 39 ss.; E. Pranzini, *La forma delle coste. Geomorfologia costiera, impatto antropico e difesa dei litorali*, Bologna, 2004, 60-61.

⁵⁸ Sull'accezione giuridica di ecosistema e sulla sua evoluzione a seguito della novella costituzionale del 2022 v. M. Monteduro, *Riflessioni sulla primazia ecologica nel moto del diritto europeo (anche alla luce della riforma costituzionale italiana in materia ambientale)*, in Aa.Vv., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, Napoli, 2022, 221 ss.; M.V. Ferroni, *La perdita della biodiversità, gli strumenti di tutela ed il codice dell'ambiente*, in *Riv. quadr. dir. ambiente*, 2022, 1, 121 ss.; E. Chiti, *Oltre la disciplina dei mercati: la sostenibilità degli ecosistemi e la sua rilevanza nel Green Deal europeo*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, 2022, 2, 468 ss.

3.2. *Il mare come risorsa da sfruttare in chiave economica: le prospettive della blue economy*

Il mare, nelle sue diverse componenti, può e deve anche qualificarsi in termini di risorsa in senso economico. Ed è inevitabile che tale accezione influisca profondamente sul regime giuridico della risorsa, e sulla sua stessa qualificazione. Non sembra, quindi, possibile oggi aderire alla ricostruzione di Giannini quando qualificava il mare come proprietà collettiva libera, rispetto alla quale lo Stato aveva unicamente funzioni di controllo, di polizia, e le concessioni costituivano una semplice riserva di attività⁵⁹. L'Autore concentrava la sua indagine quasi esclusivamente sulle concessioni marine concernenti l'attività di pesca e non configurava il mare come una fonte di "ricchezza" da sfruttare per finalità di tipo economico e sociale. Da allora molto è cambiato e negli anni non solo la disciplina dello sfruttamento economico della risorsa mare è diventata sempre più pervasiva, ma sono stati introdotti numerosi atti di tipo programmatico mediante i quali lo Stato – anche sotto la spinta dell'UE – mira a sfruttare in maniera ampia e diversificata le risorse offerte dal mare, in una prospettiva apparentemente non compatibile con una qualificazione del mare in termini di proprietà collettiva libera, almeno, vedremo, non in senso assoluto⁶⁰.

L'Europa, con una Comunicazione del 2012 sulla *Crescita blu*⁶¹, ha individuato per la prima volta quelle che ancora oggi sono considerate le 5 "catene di valore" della *blue economy*: energia blu; acquacoltura; turismo marittimo; risorse minerarie marine; biotecnologia blu⁶². La prima, e senza dubbio più rilevante, delle catene di valore è la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili mediante impianti *off-shore* o impianti maremotrice. È di tutta evidenza, in questo caso, l'effetto *win-win* della misura: nello sfruttare da un punto di vista economico una risorsa naturale, si contribuisce al raggiungimento di un importante obiettivo di autonomia energetica e, nel contempo, si interviene a tutela dell'am-

⁵⁹ M.S. Giannini, *I beni pubblici*, Roma, 1963, 37 ss. Per un'analisi del pensiero gianniniano in tema di proprietà collettiva dei beni ambientali v. A. Bixio, *Proprietà pubblica e divisione della proprietà. Riflessioni sulla proprietà pubblica in Massimo Severo Giannini*, in A. Bixio, *Ragionamenti sulla cultura giuridica*, Torino, 2020, 111 ss.

⁶⁰ Sulla necessità di individuare un bilanciamento tra una «riserva di naturalità» e l'esigenza di localizzare «talune attività umane produttive di disturbo», v. E. Boscolo, *La gestione integrata delle zone costiere in Italia: prospettive e prime esperienze*, cit., 56.

⁶¹ *Crescita blu. Opportunità per una crescita sostenibile dei settori marino e marittimo* (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A52012DC0494>).

⁶² Più di recente confermate e dettagliate nell'attuale Politica Marittima Integrata dell'UE <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/121/politica-marittima-integrata-dell-unione-europea>. Per un'analisi del significato del termine *blue economy* e delle prospettive ad essa legate v. P.G. Tiscar, *Blue Growth and EUSAIR: Fishery and aquaculture Integrated management model along the Adriatic coasts*, in M. D'Orsogna (a cura di), *EUSAIR strategy, Multilevel Governance and territorial cooperation*, Napoli, 2016, 63 ss.

biente e a favore della lotta al cambiamento climatico⁶³. Ciò nonostante, con particolare riferimento agli eolici *off-shore*, note ragioni di ordine strutturale e culturale hanno da sempre reso particolarmente difficoltosa l'installazione di tali tipologie di impianti in Italia: da un lato, la previsione di procedimenti autorizzatori particolarmente complessi e, dall'altro, l'aprioristica opposizione da parte del Ministero della Cultura per una presunta intrinseca incompatibilità paesaggistica di tali strutture (anche in relazione ad aree non soggette a vincolo specifico)⁶⁴ hanno fatto sì che – sebbene l'UE abbia approvato un piano strategico di incentivi per eolico *off-shore* sin dal 2020 – sino ad oggi nel nostro Paese ne risulta pienamente realizzato solo uno, nel bacino acqueo di Taranto, reso operativo dopo circa 10 anni dalla presentazione dell'istanza, mentre altri tre, progettati nel Canale di Sicilia e sulla costa dell'Emilia Romagna, hanno ottenuto nel 2024 il decreto di compatibilità ambientale⁶⁵.

Non a caso questo settore risulta tra quelli maggiormente critici in punto di mancata attuazione degli obiettivi del PNRR, dove è previsto un investimento pari a 675 milioni di euro per la realizzazione di una vasta rete infrastrutturale di impianti eolici e fotovoltaici galleggianti, attraverso l'adozione di soluzioni tecnologiche innovative e la combinazione con sistemi di accumulo energetico⁶⁶. Entro il 30 settembre 2023 si sarebbe dovuto conseguire il *milestone* consistente nell'aggiudicazione del progetto per lo sviluppo di infrastrutture *off-shore*, in modo da consentire l'effettiva realizzazione della nuova rete infrastrutturale entro giugno 2026. Ad oggi, a distanza di quasi due anni dalla prima scadenza, si è unicamente

⁶³ Sulla necessità di misurare adeguatamente l'impatto ambientale dell'installazione di un impianto volto a produrre energia marina v. E. Conisti, *Energia marina: le tecnologie più vantaggiose e i prototipi in Italia*, in *www.agendadigitale.eu*, 2022, la quale sottolinea che «ad oggi, le strutture non sembrano provocare danni alle attività umane (industria della pesca, trasporti, turismo), ma l'ancoraggio sul fondale marino deve tener conto dell'eventuale impatto sulle specie vegetali. Inoltre, risulta necessaria l'installazione di opportuni dissuasori che prevengano il possibile urto della fauna marina con le macchine», 8. Sulla relazione tra *blue economy* e decarbonizzazione cfr. la Comunicazione UE (2021) *Trasformare l'economia blu dell'UE per un futuro sostenibile*, per la quale si rinvia alle riflessioni di N. Carmineo, F. Corona, *La pianificazione spaziale marittima nel diritto dell'Unione Europea e la declinazione della normativa unionale nella legislazione italiana*, in *Il Dir. marittimo*, 2023, 1, 5 ss., spec. 41.

⁶⁴ Su tale profilo si rinvia a B. Tonoletti, *Le procedure autorizzative per le fonti rinnovabili di energia e il rapporto tra obiettivi di decarbonizzazione e tutela di altri interessi pubblici*, in E. Bruti Liberati, M. De Focatiis, A. Travi (a cura di), *L'attuazione dell'European Green Deal. I mercati dell'energia e il ruolo delle istituzioni e delle imprese*, Milano, 2022, 124 ss.; A. Amorosino, *La "dialettica" tra tutela del paesaggio e produzione di energia da fonti rinnovabili a tutela dell'ambiente atmosferico*, in *Riv. giur. edilizia*, 2022, 4, 265 ss.; M. Calabrò, *Renewable energy infrastructures location: between environmental preservation and landscape emergencies*, in C. Gambardella, D. Listokin (a cura di), *Development and preservation in large cities: an International perspective*, Napoli, 2013, 51 ss.

⁶⁵ N. Spadaro, *L'eolico offshore: difficoltà procedurali interne e spunti per una riflessione comparativa con la Gran Bretagna*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2022, 4, 1041 ss.

⁶⁶ V., in particolare, la Missione M2C2 *Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile*, su cui si rinvia a P. Chirulli, *L'eolico offshore nella prospettiva del PNRR*, in G.F. Cartei (a cura di), *Energie rinnovabili e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Napoli, 2022, 59 ss.

conclusa la consultazione pubblica per acquisire potenziali manifestazioni di interesse ed il Governo, nella Terza Relazione sullo stato di attuazione del PNRR individua diversi profili di debolezza dell'investimento, quali la scarsa attrattività e la perdurante farraginosità del procedimento autorizzativo⁶⁷. Come purtroppo sempre più spesso accade, obiettivi di semplificazione e di (apparente) risultato hanno, poi, condotto al "taglio" dei termini procedurali, ridotti di un terzo, ed al "sacrificio" degli interessi più delicati, con la prevista esenzione dalla valutazione di impatto ambientale nel caso in cui gli impianti ricadano in aree già individuate come idonee e con la configurazione del parere paesaggistico come obbligatorio ma non vincolante⁶⁸.

È probabile, tra l'altro, che nemmeno tali correttivi saranno sufficienti a consentire il conseguimento del target individuato: è significativo, infatti, che lo stesso Governo, nel luglio del 2023, abbia proposto alla Commissione UE addirittura di definanziare l'intero intervento, in quanto l'iter autorizzativo e i conseguenti tempi di attuazione non risulterebbero compatibili con le tempistiche del PNRR⁶⁹. Tutto ciò in piena contraddittorietà, tra l'altro, con quanto di recente ribadito dalla dir. UE 2023/2413 (RED III), che ha espressamente codificato il c.d. principio della prevalenza dell'interesse alla produzione dell'energia da fonti rinnovabili, attesi gli effetti positivi della transizione energetica tanto sull'ambiente quanto sullo stesso paesaggio⁷⁰.

⁶⁷ Quest'ultimo, infatti, prevede una autorizzazione che solo formalmente può definirsi "unica", innestandosi in realtà anche il procedimento finalizzato all'ottenimento della connessione alla rete elettrica nazionale. In generale, sulla disciplina delle procedure autorizzative per impianti *offshore* e l'individuazione di aree idonee (art. 23, d.lgs. n. 199/2021), si rinvia a C.P. Santacroce, *Tutela del paesaggio, promozione delle energie rinnovabili e pianificazione dello spazio marittimo nell'era della transizione verso la sostenibilità: pluralità di interessi e priorità*, in C. Vitale (a cura di) *Il «governo del mare». Tutela del paesaggio e sviluppo sostenibile dalla prospettiva della pianificazione marittima*, Napoli, 2024, 23 ss., spec. 42.

⁶⁸ «Sembra assistersi così ad una sostanziale dequotazione del valore della decisione assunta dalla autorità preposta alla valutazione di interessi sensibili, nonché ad un (ennesimo) tentativo di semplificazione operato in una maniera che mal si attaglia tuttavia a fattispecie in cui si pone l'effettiva necessità di bilanciare interessi diversi e tutti parimenti meritevoli di tutela» (C. Feliziani, *Le energie rinnovabili in tempo di economia circolare: alla ricerca di un equilibrio sostenibile tra sviluppo e paesaggio*, in C. Vitale (a cura di) *Il «governo del mare». Tutela del paesaggio e sviluppo sostenibile dalla prospettiva della pianificazione marittima*, cit., 99 ss., spec. 126).

⁶⁹ <https://www.mase.gov.it/pagina/investimento-1-3-promozione-impianti-innovativi-incluso-shore>

⁷⁰ Sul principio di prevalenza *ex lege* dell'interesse all'installazione di impianti da fonti rinnovabili per la generalità del territorio nazionale v. F. Eroico, *Energie rinnovabili e presunzione di interesse pubblico prevalente: prime riflessioni a margine del regolamento (UE) 2577/2022*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2024, 1, 55 ss.; M. Renna, A. Bonaiti, *Impianti energetici alimentati da fonti rinnovabili e dequotazione di funzioni amministrative*, in M. Immordino, N. Gullo, C. Celone (a cura di), *Democrazia diritti umani e sviluppo sostenibile: quali sfide in Italia e Brasile?*, Napoli, 2024, 739 ss. Riserva particolare attenzione alla promozione delle energie rinnovabili *offshore*, adottando una strategia pianificatoria temporale di lungo periodo (fino al 2030), anche il Piano Nazionale Integrato di Energia e Clima (PNIEC). Per un'ampia analisi del ruolo centrale ricoperto dagli impianti *offshore* nella strategia energetica nazionale v. G. Befani, *Usi pubblici del mare e territorializzazione marittima: prospettive geo-giuridiche della pianificazione energetica del mar Mediterraneo*, in *Il diritto dell'economia*, 2024, 2, 59 ss.

Un ruolo centrale nell'ambito della *blue economy* è poi riconosciuto all'acquacoltura. Da un recente Rapporto di Confagricoltura emerge che nel 2025 il fatturato derivante da tale attività è di oltre 400 milioni di euro⁷¹. Apparentemente un risultato importante, ma non se lo si rapporta al fatto che solo il 20% del pesce consumato in Italia proviene da allevamenti italiani ed alla circostanza che ad oggi si registrano circa 20 concessioni *off-shore* per maricoltura, nonostante diversi studi dimostrino come siano molto più numerose le aree potenzialmente idonee a recepire tale uso della risorsa marina⁷². L'attuale gestione regionale, se non addirittura comunale (per delega), dell'affidamento delle concessioni, anche in relazione al profilo della quantificazione del canone, conduce tra l'altro a situazioni di disparità di trattamento del tutto ingiustificate. Manca, ancora una volta, una programmazione strategica idonea *in primis* ad individuare gli "spazi" adeguati alle diverse funzionalità del mare, attraverso una seria e completa mappatura, avviata in maniera frammentata solo di recente, ed una conseguenziale pianificazione degli usi⁷³.

La *blue economy* guarda ovviamente non solo agli spazi acquei, ma anche ai fondali marini. Sul punto, assume rilievo la c.d. Zona Economica Esclusiva (ZEE), istituto di diritto internazionale che consente di estendere la competenza esclusiva di uno Stato fino a 200 miglia dal mare territoriale, in relazione a specifiche attività⁷⁴. Queste concernono la ricerca scientifica (si pensi al tema, centrale in Italia, dell'archeologia subacquea), la protezione dell'ambiente marino e, soprattutto, lo sfruttamento delle risorse marine e dei fondali⁷⁵, fonte, di recente, di importanti dispute internazionali, sorte attorno alla realizzazione di cavi sottomarini per la trasmissione di energia o di interconnessione dati⁷⁶. Ebbene, è ine-

⁷¹ Cfr. *Rapporto AGRicoltura100-2023*, in <https://www.confagricoltura.it/ita/attivita/agricoltura100>.

⁷² Sul ruolo centrale potenzialmente ricopribile da parte del settore dell'acquacoltura in Italia nella integrazione delle produzioni da pesca, v. G. Tellarini, *La strategia nazionale per il mare*, cit., 138. Si sofferma sulle differenze sussistenti tra attività di acquacoltura e attività turistico ricreative, che giustificerebbero la previsione di discipline concessorie autonome, C. Pozzi, *Natura e durata delle concessioni demaniali marittime per acquacoltura e maricoltura*, in *Dir. trasporti*, 2023, 631 ss.

⁷³ A. Forgione, L. Tudini, *Il ruolo delle regioni per lo sviluppo sostenibile dell'acquacoltura*, in C. Vitale (a cura di) *Il «governo del mare». Tutela del paesaggio e sviluppo sostenibile dalla prospettiva della pianificazione marittima*, cit., 181 ss.

⁷⁴ A differenza della piattaforma continentale, che riconosce allo Stato i soli diritti di esplorazione e sfruttamento sulla piattaforma continentale, la ZEE consente anche attività di ricerca scientifica e di tutela dell'ambiente marino. G. Cataldi, *Mare (dir. int.)* (voce), in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, 3588-3590.

⁷⁵ Sebbene si possa parlare propriamente di appartenenza di un'area marina ad uno Stato solo in relazione alle acque territoriali, i poteri di esclusiva degli Stati sulle rispettive ZEE sono talmente estesi che in letteratura si parla sempre più spesso di "territori nazionali" anche nei confronti di queste ultime. Sul punto v. R. Casati, U. Gurchani, *Il mare come territorio. Equilibrio, proiezione ed esposizione marina nei Paesi del mondo*, in *Gnosis*, 2023, 1, 101 ss.

⁷⁶ E. Nigro, *I cavi sottomarini tra problemi giuridici e problemi spaziali*, in *Dir. dei trasporti*, 2024, 1, 95 ss. Si pensi al progetto *Quantum Cable*, un sistema di cavi in fibra ottica ultraveloce destinato a connettere Asia ed Europa attraverso il Mediterraneo, ostacolato dalla Turchia proprio in ragione del previsto passaggio in tratti di mare di pertinenza della propria ZEE. A. LETO, *La gerarchia delle correnti per una nuova talassocrazia*, cit., 151.

vitabile che l'istituzione di una ZEE in un mare "chiuso" come il Mar Mediterraneo richieda previ accordi tra Stati⁷⁷. Certo, siamo ben lontani dal modello originario di delimitazione del mare territoriale fondato sulla ambigua misura del tiro del cannone (*the cannon shot rule*⁷⁸), ma ancora oggi il tema della corretta delimitazione delle rispettive aree di titolarità o, meglio, di diritti di sfruttamento esclusivo, presenta margini di notevole incertezza⁷⁹; e non è un caso che l'Italia solo nel 2021 abbia previsto l'istituzione di una propria ZEE, non ancora concretizzatasi⁸⁰.

Già solo queste brevi considerazioni consentono di scorgere le enormi potenzialità della *blue economy* per un Paese come il nostro. Potenzialità destinate a moltiplicarsi se si estende lo sguardo al sistema logistico-portuale ed al ruolo nodale che l'Italia è chiamata a coprire nell'ambito dell'attuale sviluppo della Rete Transeuropea dei Trasporti e delle Autostrade del Mare⁸¹.

Risulta, tuttavia, evidente che una visione meramente utilitaristica della risorsa mare non è sostenibile. Attività di pesca intensiva, acquacoltura, realizzazione di infrastrutture *off-shore* configurano tutte pressioni antropiche che agiscono singolarmente ed in sinergia sugli habitat naturali ed è questa la ragione per la quale l'assioma della conservazione degli ecosistemi marini e costieri deve risultare sempre adeguatamente integrato nella programmazione delle politiche di sfruttamento economico. In tale prospettiva, l'enorme valore della risorsa mare in termini di uso richiede *ex se* che non si perda mai di vista l'altrettanto fondamentale valore della medesima in termini di lascito⁸².

⁷⁷ G. Camarda, *Le zone economiche esclusive nel Mediterraneo*, in *Riv. dir. nav.*, 2020, 751 ss.

⁷⁸ W.L. Walker, *Territorial Waters: The Cannon Shot Rule*, in *British Yearbook of International Law*, 1945, 213 ss.

⁷⁹ G. Reale, *Recenti problematiche in materia di delimitazione delle zone economiche esclusive nel Mare mediterraneo*, in *Dir. trasporti*, 2021, 547 ss.

⁸⁰ D.A. Tunno, *La Zona Economica Esclusiva italiana*, in *Riv. marittima*, 2021, 33.

⁸¹ Per un quadro aggiornato circa le notevoli potenzialità di sviluppo della c.d. economia del mare italiana si rinvia all'ultimo Rapporto di Unioncamere *Rapporto Nazionale sull'Economia del Mare 2024*, dal quale si evince come il tessuto imprenditoriale che ruota attorno alla risorsa mare negli ultimi quattro anni abbia dato prova di grande solidità, se solo si pensa che tra il 2019 e il 2023 le imprese di settore sono aumentate di oltre il 4%, a fronte di un calo complessivo nazionale del 2,2% (<https://www.unioncamere.gov.it/osservatori-economici-centro-studi/economia-del-mare/rapporto-nazionale-sulleconomia-del-mare-2024>).

⁸² M. Gaglio, *Il ruolo dell'ecologia nella gestione degli ambienti costieri*, in M. di Venosa, M. Manigrasso (a cura di), *Coste in movimento. Infrastrutture ambientali per la rigenerazione del territorio*, Roma, 2022, 105 ss. Su tali aspetti v., da ultimo, la Comunicazione UE (2021) *Trasformare l'economia blu dell'UE per un futuro sostenibile* (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=COM%3A2021%3A240%3AFIN>).

3.3. *Il mare come “frontiera”*

Come già osservato, un’analisi fenomenologica del bene mare richiede di esaminare non solo le funzioni di conservazione e sfruttamento dello stesso, bensì anche la sua declinazione in termini di luogo. Il tenore del presente contributo consente, tuttavia, di effettuare solo un accenno alla pur centralissima declinazione del mare come *limen*, soglia: la difesa dei propri confini rappresenta tradizionalmente la prima delle funzioni esercitate dallo Stato sul mare ed il settore è ormai da tempo ampiamente disciplinato da diversi trattati di diritto internazionale.

Luigi Benvenuti parlava, invece, di «frontiera marina» in relazione al limitare dell’area entro la quale ciascuno Stato è legittimato a pretendere e tutelare propri diritti esclusivi⁸³. Gli ambiti cui faceva riferimento Benvenuti erano principalmente quelli relativi al diritto di passaggio, alla pesca, nonché alla lotta al contrabbando, ma è evidente come oggi l’individuazione di una frontiera marina sia strumentale principalmente a regolare le politiche di immigrazione⁸⁴.

Le attività volte a fronteggiare il fenomeno dell’immigrazione clandestina via mare dovrebbero teoricamente riguardare la sola sicurezza, consistendo essenzialmente in monitoraggio e controllo di aree nazionali⁸⁵. Tuttavia, sempre più di frequente si registra uno stravolgimento dei piani di intervento: molte navi, nel dichiararsi in stato di emergenza, impongono interventi di soccorso, rendendo l’immigrazione clandestina una situazione di *SAR* (*Search and Rescue*), con evidente “snaturamento” della funzione, a fronte della sostanziale modifica delle finalità della stessa, da tutela della sicurezza interna a tutela della salute⁸⁶.

Negli ultimi anni sono stati diversi gli attriti tra le politiche interne di gestione dei flussi migratori via mare ed il rispetto della normativa di diritto internazio-

⁸³ L’Autore, più specificamente, chiariva sin da subito come la prima declinazione del concetto di frontiera fosse da ricondurre alla capacità dello Stato di controllare e, nel caso, limitare, i comportamenti di soggetti stranieri (L. Benvenuti, *La frontiera marina*, cit., 71).

⁸⁴ Al riguardo, occorre specificare che, pur avendone la possibilità ai sensi della Convenzione sul mare, l’Italia non ha ancora definito la propria Zona contigua, ovvero quella parte di mare che va oltre il mare territoriale (fino a un massimo di 24 miglia) sul quale lo Stato – pur non avendo autorità in senso proprio – può esercitare alcune limitate attività, tra le quali oggi la più rilevante è sicuramente quella della prevenzione e repressione delle violazioni di norme in materia di immigrazione. C. Ingratoci Scorciapino, *Il contrasto all’immigrazione clandestina via mare: considerazioni a margine dell’istituzione di una zona contigua italiana*, in G. Moschella, L. Buscema (a cura di), *Immigrazione e condizione giuridica dello straniero*, Roma, 2016, 221 ss.

⁸⁵ Attualmente è prevista una suddivisione di competenze tra la Marina militare, competente per le acque internazionali, e la Guardia di Finanza, in coordinamento con le Capitanerie di Porto, per le acque territoriali.

⁸⁶ F. De Vittor, *Controllo dell’immigrazione irregolare o soccorso a naufraghi? Sulla compatibilità con gli obblighi in materia di soccorso della classificazione di eventi SAR come operazioni polizia*, in ADiM Blog, 2023.

nale relativa ai doveri di soccorso, culminati nella c.d. politica dei porti chiusi⁸⁷. Al di là degli aspetti di politica europea ed internazionale del fenomeno – evidentemente centrali – le criticità ancora presenti riguardano essenzialmente due profili, uno organizzativo ed uno funzionale. In ordine al primo, si registra un sostanziale accavallamento di competenze tra le funzioni tradizionalmente esercitate dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti in merito alla sicurezza della navigazione e le nuove funzioni attribuite al Ministero dell'Interno in materia di ordine pubblico e sicurezza, nonché in materia sanzionatoria nei confronti dei comandanti e dei proprietari delle navi che svolgono operazioni di soccorso in mare⁸⁸.

Ancora più grave appare la criticità relativa ai profili funzionali ed in particolare al difficile equilibrio tra attività di soccorso e attività di polizia: la nuova disposizione che obbliga le navi a raggiungere non il porto di sbarco sicuro più vicino, bensì il porto assegnato dalle autorità competenti, ad esempio, – sebbene sia giustificata dall'esigenza di decongestionare gli *hotspot* più critici – rischia di risolversi in un prolungamento del periodo di permanenza sulla nave, con possibili ricadute negative sullo stato psico-fisico delle persone a bordo⁸⁹. Ancora più delicate le ultime disposizioni relative al c.d. Codice di condotta delle ONG, ove contemplano prescrizioni limitative e sanzionatorie nei confronti dei capitani delle navi nel compimento delle attività di soccorso. C'è da dire, sul punto, che da ultimo il d.l. n. 1/2023, c.d. decreto flussi, sembra aver indicato una sorta di opportuno ordine temporale nell'esercizio delle funzioni, laddove stabilisce che – pur se una nave non soddisfi tutte le nuove prescrizioni – la sua sosta nel mare territoriale è comunque garantita al solo fine di assicurare l'assistenza a terra delle persone prese a bordo, fatta salva l'applicazione successiva di eventuali sanzioni⁹⁰: come a dire, prima la tutela dei diritti fondamentali, poi la tutela delle frontiere!

⁸⁷ Cfr. il Decreto Interministeriale n. 150 del 7 aprile 2020, che ha dichiarato i porti italiani “non sicuri” per le navi straniere che soccorrevano migranti durante lo stato di emergenza sanitaria da COVID-19. Sui profili di criticità di tale disposizione in relazione agli obblighi di diritto internazionale ed alla tutela dei diritti fondamentali v. E. Celoria, *Contrasto all'immigrazione irregolare e protagonismo del diritto amministrativo tra punizione e prevenzione*, in M. Savino, D. Vitiello (a cura di), *Asilo e immigrazione tra tentativi di riforma e supplenza DEI giudici: un bilancio*, Napoli, 2023, 128 ss.; S. Zirullia, *Dai porti chiusi ai porti socchiusi: nuove sanzioni per le navi soccorritrici nel Decreto Lamorgese*, in *ADiM Blog. Analisi & Opinioni*, marzo 2021; M. Lanon, *Immigrazione clandestina e dovere di soccorso in mare a tutela della vita umana*, in *Il diritto marittimo*, 2020, 4, 971 ss.

⁸⁸ D.A. Ambroselli, *Dai decreti sicurezza al decreto immigrazione: spunti di riflessione sul caso Sea watch tra diritto costituzionale e diritto internazionale*, in *Dir. pubbl. europeo Rass. online*, 2021, 1, 219 ss.

⁸⁹ L. Magi, *Riflessioni sulla liceità di recenti prassi e regole nazionali in tema di soccorso in mare*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2/2023, 405 ss.; L. Masera, *Il DL Piantedosi sulle operazioni di soccorso in mare: l'ennesimo tentativo di impedire ciò che il diritto internazionale impone e il problema della depenalizzazione come fuga dalla giurisdizione*, in *Sistema penale*, 2023, 1 ss.

⁹⁰ A. Zampone, *Il rapporto tra soccorso in mare e controllo dell'immigrazione: un problema irrisolvibile?*, in *Federalismi*, 2023, 15. Sull'influenza della tutela dei diritti umani nella disciplina di diritto internazionale degli spazi marini, in merito alle attività di salvataggio e soccorso dei migranti cfr. F. Palombino, G. Lampo, *La disciplina internazionale degli spazi marini. Problemi e prospettive in tema di gestione dei flussi migratori*, in *Parolechiarve*, 2022, 1, 19 ss., spec. 29-33.

4. *Il mare oggetto della funzione di pianificazione*

La declinazione del mare come “luogo” rinvia altresì alla funzione di pianificazione; una pianificazione del tutto peculiare, anche solo per il suo carattere “tridimensionale”, avendo ad oggetto la superficie del mare, la colonna d’acqua e i fondali⁹¹. Nonostante sia oggi ampiamente condivisa la consapevolezza che il momento pianificatorio rappresenti un presupposto essenziale, anche in ragione della multifunzionalità insita nella risorsa, in Italia l’assetto della pianificazione delle aree marine, così come delle coste, appare ancora poco efficace, sia in ragione di evidenti lacune nella approvazione dei relativi strumenti, sia a causa della presenza di piani dai confini incerti, con conseguente forte rischio di accavallamento e contraddittorietà.

L’UE, con la Direttiva 2014/89/UE⁹² ha invitato gli Stati membri ad elaborare piani di gestione degli spazi marittimi, al fine di consentire un uso sostenibile degli stessi, attraverso la coesistenza delle diverse attività, di tutela, sfruttamento e mero uso⁹³; una pianificazione per la quale è espressamente prescritto una periodica attività di riesame, al fine di renderla adattiva rispetto ai continui mutamenti della risorsa⁹⁴.

In attuazione della direttiva del 2014, con il con il d.lgs. n. 201/2016, l’Italia ha introdotto il Piano di gestione dello spazio marittimo, di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti⁹⁵, configurato sin dal principio come piano intersettoriale sovraordinato, con conseguente obbligo di adeguamento

⁹¹ N. Carnimeo, F. Corona, *La pianificazione spaziale marittima nel diritto dell’Unione Europea e la declinazione della normativa unionale nella legislazione italiana*, cit., 9.

⁹² In epoca anteriore all’emanazione della direttiva del 2014, l’Unione europea era priva di una disciplina sistematica relativa alla pianificazione e alla gestione dello spazio marittimo. Rilevante per la successiva adozione della direttiva è stata la Comunicazione della Commissione UE del 10 ottobre 2007 *Una politica marittima integrata per l’Unione europea*, sulla quale si rinvia alle riflessioni di G. Tellarini, *I più recenti interventi comunitari nell’ambito dello sviluppo della politica marittima integrata dell’Unione europea*, in *The Italian Maritime Journal*, 2014, 2, 2 ss.

⁹³ La premessa è che lo spazio marittimo maggiormente vicino alla costa, proprio per la costante interrelazione tra terra e mare, è quello nel quale si concentra una importante parte della biodiversità marina, il che impone una attenta pianificazione dello spazio, anche a tutela degli ecosistemi. Sul contenuto della direttiva in generale v. C. Moreira, M. Bravo, *EU Integrated Maritime Policy and Multilevel Governance*, in *Juridical Tribune*, 2019, 9, 535 ss.

⁹⁴ C. Ehler, F. Douvere, *Marine Spatial Planning: a step-by-step approach toward ecosystem-based management*, Parigi, 2009; M. Roversi Monaco, *I piani di gestione dello spazio marittimo e la tutela del paesaggio*, in C. Vitale (a cura di) *Il «governo del mare». Tutela del paesaggio e sviluppo sostenibile dalla prospettiva della pianificazione marittima*, cit., 53 ss., spec. 68-69.

⁹⁵ La competenza è del Ministero delle infrastrutture, previo parere della Conferenza permanente Stato regioni. In generale, sulla *ratio* e sui possibili vantaggi scaturenti da una completa e integrata pianificazione degli usi e delle modalità di tutela delle aree marine v. C. Telesca, *Pianificazione dello spazio marittimo: stato dell’arte e prospettive evolutive*, in *Riv. dir. navigazione*, 2022, 137 ss.

allo stesso da parte dei piani territoriali⁹⁶. Parte della dottrina legge in termini critici il fatto che la finalità della tutela dell'ambiente sia equi ordinata rispetto agli altri interessi pubblici⁹⁷, ma come si è osservato sono altri gli strumenti dedicati specificamente alla sola tutela delle acque, laddove in questo caso il focus è quello di garantire un uso sostenibile della risorsa; e proprio la visione olistica sottesa a tali piani – in uno con il previsto coinvolgimento di tutti i livelli istituzionali in sede di redazione degli stessi – sembra consentire un approccio integrato alle problematiche ed agli interessi, presupposto indispensabile per il conseguimento di risultati tangibili e durevoli⁹⁸.

Questo sul piano teorico. Purtroppo – nonostante l'UE abbia istituito un gruppo di esperti ed una piattaforma digitale a supporto degli Stati membri – l'Italia ha approvato i Piani di gestione solo nel settembre 2024 (D.M. 25.9.2024, n. 237), a ben 10 anni di distanza dalla loro introduzione a livello europeo⁹⁹. L'ingiustificata inerzia del nostro Paese, tra l'altro, aveva condotto ad una procedura di infrazione e, nel giugno 2024, ad un contenzioso innanzi alla Corte di Giustizia per mancata attuazione della Direttiva¹⁰⁰. È ancora troppo presto per esaminare e provare a verificare il grado di efficacia di tali nuovi strumenti, ma è evidente che la previa pianificazione dello spazio marittimo – proprio perché attuata mediante uno strumento inteso come piano sovraordinato destinato

⁹⁶ Cfr. Cons. Sato, sez. V, 2 marzo 2020, n. 1486. Sui caratteri di tale piano, in generale, e sulla relazione con gli altri strumenti di pianificazione v. M. Ragusa, *Demanio marittimo e concessione: quali novità dalle pronunce del novembre 2021?*, cit., 573-576; M. Roversi Monaco, *La pianificazione marittima in Italia: un percorso in atto*, in *Federalismi*, 2018, 19, 1 ss.

⁹⁷ Non si tratta di un piano a carattere puramente ambientale, sebbene le specifiche esigenze di tutela delle diverse aree marine rappresentino una premessa, data la quale è possibile pianificare gli usi in maniera sostenibile (approccio ecosistemico). Sul punto v. A. Moliterni, *La tutela degli ecosistemi marini nel prisma della pianificazione integrata delle aree costiere*, cit., 187-188.

⁹⁸ Oltre al coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali coinvolti il processo decisionale di elaborazione e revisione dei piani di gestione risulta anche ampiamente partecipato. Su tale profilo si rinvia a C. Bevilacqua, *L'ambiente costiero e marino tra legislazione internazionale, comunitaria e nazionale: verso una gestione coordinata*, in *Riv. quadrim. dir. ambiente*, 2019, 2, 129 ss., spec. 150.

⁹⁹ I Piani sono stati elaborati dal Comitato Tecnico istituito dal D.Lgs. n. 201/2016, composto da 5 Ministeri e 15 Regioni Marittime, con il coordinamento di MIT (Autorità Competente nazionale per la Pianificazione dello Spazio Marittimo). I Piani riguardano le tre aree marittime individuate nelle Linee Guida nazionali, riconducibili alle tre sotto-regioni della Strategia Marina (Tirreno – Mediterraneo occidentale, Adriatico, Ionio – Mediterraneo centrale) e forniscono indicazioni di livello strategico e di indirizzo per ciascuna Area Marittima e per le Sub-aree e Unità di Pianificazione in cui l'Area Marittima è suddivisa, da utilizzare quale riferimento per altre azioni di pianificazione, nonché per il rilascio di concessioni o autorizzazioni. I Piani sono gratuitamente consultabili da parte di chiunque, attraverso il Portale integrato per la pianificazione del demanio e dello spazio marittimo (*SID Il portale del mare*).

¹⁰⁰ Cfr. Procedura di infrazione INFR (2021) 2223. Da ultimo, in data 23 maggio 2024, dopo aver inviato la lettera di costituzione in mora a dicembre 2021 e un parere motivato ad aprile 2023, la Commissione aveva deciso di compiere l'ultimo passo della procedura d'infrazione, ovvero deferire l'Italia alla Corte di Giustizia. Sulle conseguenze derivanti dalla mancata tempestiva adozione dei Piani di gestione dello spazio marittimo in termini di rischio di paralisi dei procedimenti autorizzatori e concessori in corso v. Cons. Stato, sez. IV, 2 marzo 2020, n. 1486, in *Riv. giur. ambiente*, 2020, con commento di E. Capone.

ad armonizzare le diverse previsioni contenute nei piani urbanistici¹⁰¹, nei piani portuali e negli altri piani settoriali che incidono sull'area costiera – è (almeno potenzialmente) destinata ad ovviare a diverse delle attuali criticità: basti pensare, ad esempio, al fatto che una preventiva individuazione dei criteri di localizzazione degli impianti eolici *off-shore* risolverebbe a monte il nodo della verifica della compatibilità paesaggistica¹⁰². Più in generale, è da osservare con grande interesse la prevista prevalenza delle prescrizioni dei piani di gestione dello spazio marittimo nei confronti dei piani relativi alla terraferma, soluzione necessaria affinché questi ultimi tengano in debita considerazione gli effetti sul mare degli usi e delle trasformazioni previste sulla costa¹⁰³.

Nell'ottica della relazione terra-mare¹⁰⁴, un ruolo centrale anche per la protezione e la gestione della risorsa mare è affidato agli strumenti di pianificazione delle aree costiere. Ancora una volta è l'UE, con una Raccomandazione del 2002 e la connessa introduzione del concetto di Gestione Integrata delle Zone Costiere (GIZC)¹⁰⁵, ad imporre a ciascuno Stato membro di introdurre azioni integrate per la gestione delle zone costiere, adeguando i singoli interventi allo stato naturale di ciascuna costa, ai rischi cui potenzialmente essa va incontro, così come alle sue vocazioni funzionali¹⁰⁶.

Pienamente condivisibile è la prevalenza logico-temporale riconosciuta allo studio delle caratteristiche proprie di ciascuna fascia costiera, nonché del mare territoriale di riferimento. Una efficace pianificazione delle fasce costiere richiede innanzitutto una adeguata conoscenza dei potenziali effetti delle forze del mare sulle stesse. In tale prospettiva svolge un ruolo centrale la Rete Ondametrica Naziona-

¹⁰¹ Cons. Stato, sez. IV, 8 ottobre 2013, n. 4925, in *Foro amm. CDS*, 2013, 10, 2750; T.A.R. Sicilia, Catania, sez. III, 17 maggio 2007, n. 845, in *Foro amm. TAR*, 2007, 1814. Per un'approfondita analisi del dibattito sorto in merito al rapporto tra strumenti urbanistici e realizzazione di opere (pubbliche e private) su area demaniale marittima, si rinvia a M. Ragusa, *Porto e poteri pubblici. Una ipotesi sul valore attuale del demanio portuale*, Napoli 2017, 120 ss.

¹⁰² Sul tema si rinvia alle riflessioni di N. Spadaro, *L'eolico offshore: difficoltà procedurali interne e spunti per una riflessione comparativa con la Gran Bretagna*, cit., 1041 ss., ove è presente anche un interessante confronto con la differente esperienza dell'ordinamento inglese.

¹⁰³ M. Roversi Monaco, *I piani di gestione dello spazio marittimo e la tutela del paesaggio*, cit., 63-64.

¹⁰⁴ Sull'assenza di una chiara definizione del concetto di interazione terra-mare v. N. Carneio, F. Corona, *La pianificazione spaziale marittima nel diritto dell'Unione Europea e la declinazione della normativa unionale nella legislazione italiana*, cit., 30-31.

¹⁰⁵ Poi dettagliata con un successivo Protocollo (Decisione n. 2009/89/CE). Essa prevede disposizioni finalizzate alla protezione e allo sviluppo sostenibile delle zone costiere del Mediterraneo, introducendo una serie di principi e obiettivi per la protezione degli ecosistemi marini, la tutela dei paesaggi costieri e insulari, la difesa del patrimonio culturale e lo sviluppo delle attività economiche. Sul punto, v. anche la Decisione n. 2010/631/UE, che ratifica il Protocollo applicativo di Madrid del 2008, per un esame del quale si rinvia a F. Fracchia, *La disciplina delle coste: prospettive giuridiche e scientifiche*, in *Il dir. dell'economia*, 2015, 2, 241 ss.

¹⁰⁶ F. Francario, *Il demanio costiero. Pianificazione e discrezionalità*, in *giustiziainsieme.it*, 2023; E. Boscolo, *La gestione integrata delle zone costiere in Italia: prospettive e prime esperienze*, cit.; D. Addis, *La gestione integrata delle coste nelle politiche del Mediterraneo e dell'UE. Due strumenti a confronto*, in G. De Giorgi Cezzi (a cura di), *Gestione delle coste e sviluppo sostenibile*, Roma, 2017, 45 ss.

le, gestita dall'Ispra: una rete di boe in grado di misurare forza ed intensità del moto ondoso, preziosa fonte di dati, tra l'altro accessibili liberamente da parte di chiunque, essenziali non solo per prevenire gli effetti negativi di eventi catastrofici, ma anche per individuare le potenziali funzioni attribuibili a ciascun tratto di costa¹⁰⁷.

Contestualmente, assume un ruolo chiave l'analisi del fenomeno della rifrazione delle onde, la cui forza dipende anche dal maggiore o minore attrito che il fondale esercita sul moto orbitale delle particelle d'acqua. Proprio attraverso una attenta pianificazione degli interventi, tale fenomeno potrebbe essere "usato" dall'uomo sia per finalità di protezione delle coste che di sfruttamento della risorsa mare. In particolare, a seconda delle finalità che si ritiene più opportuno perseguire, la programmazione di interventi di dragaggio potrebbe tanto ridurre l'effetto di rifrazione al fine di incrementare la capacità delle onde di produrre energia maremotrice, quanto, al contrario, incrementare l'effetto di rifrazione, con conseguenziale riduzione della forza con la quale le onde impattano sulla costa, limitando così l'effetto erosivo¹⁰⁸.

L'erosione dei litorali, infatti, rappresenta ormai un fenomeno di tale gravità e sistematicità da non poter essere più oggetto di interventi di carattere emergenziale, se solo si pensa che esso interessa circa il 50% delle coste italiane, con 40 milioni di metri quadrati di spiaggia persi negli ultimi 50 anni¹⁰⁹. Le possibili misure per contrastare l'erosione consistono nella realizzazione di barriere artificiali o nel ripascimento delle spiagge¹¹⁰: in entrambi i casi si tratta di interven-

¹⁰⁷ Si pensi, ad esempio, alla selezione delle aree nelle quali – proprio alla luce dell'analisi delle correnti e del moto ondoso di riferimento – installare impianti di produzione di energia maremotrice o, al contrario, prevedere la realizzazione di attività di tipo turistico-ricreativo. Sulle utilità conseguenti dall'uso dei dati della Rete Ondamentrica Nazionale v. L. Calacagni, A. Battisti, *Mapping Opportunities for Floating Urban Development Along Italian Waterfronts*, in *Sustainability* 2025, 17(5), 2137 ss.

¹⁰⁸ Cfr. E. Pranzini, *La forma delle coste. Geomorfologia costiera, impatto antropico e difesa dei litorali*, cit., 45-47.

¹⁰⁹ Cfr. il Rapporto di Legambiente *Spiagge 2023. La situazione e i cambiamenti in corso nelle aree costiere italiane*. Per preservare i litorali occorrerebbe incrementare il naturale trasporto di materiale da parte dei fiumi, ma a tal fine sarebbero necessarie opere che metterebbero in pericolo gli argini degli stessi fiumi, soluzione evidentemente non percorribile a fronte dei grandi rischi di alluvioni e frane. E. Zanchini, *Le trasformazioni dei paesaggi costieri italiani al tempo del climate change*, in M. di Venosa, M. Manigrasso (a cura di), *Coste in movimento. Infrastrutture ambientali per la rigenerazione del territorio*, cit., 129 ss.

¹¹⁰ G. Garzia, *L'erosione costiera e gli interventi di ripascimento del litorale: il quadro giuridico attuale e le prospettive di riforma*, in *Riv. giur. ambiente*, 2008, 1, 243 ss. La letteratura di settore osserva che si potrebbe intervenire in due modi: a) realizzazione di barriere artificiali, aderenti alla costa o poste in mare in linea parallela o longitudinale rispetto alla costa, intervento tradizionalmente effettuato sulle nostre coste, dotato di buona efficacia, ma con possibili effetti negativi in termini paesaggistici e ambientali (ristagno delle acque e perdita di ecosistemi marini); b) ripascimenti artificiali delle spiagge: trasferimento di materiale da lontano o dragaggio di fondale marino e alimentazione della spiaggia. Anche in questa seconda ipotesi i rischi dal punto di vista ambientale non mancano e, in più, si tratta di interventi molto onerosi. Cfr. A. Trono, *Erosione costiera e governance territoriale*, in Aa.Vv., *Memorie geografiche: giornata di studio della Società di Studi Geografici*, Firenze, 2012, 419 ss.; M. Delle Rose, C. Fidelibus, M.M. Maglietta, *Cambiamento climatico e protezione delle coste*, in *Ithaca: Viaggio nella Scienza*, 2020, 47 ss.; F. Burragato, P. Tortora, *La sabbia sottomarina per gli interventi*

ti non solo onerosi, ma anche piuttosto rischiosi dal punto di vista paesaggistico e ambientale, in termini di inquinamento degli ecosistemi marino e costiero¹¹¹. La programmazione di tali interventi non sembra quindi compatibile con l'attuale assetto di competenze a livello locale, anche alla luce della circostanza che il bilanciamento degli interessi che sottende tali misure potrebbe condurre il decisore pubblico a scelte fortemente impopolari (difficilmente programmabili da parte di amministrazioni locali), ovvero a rinunciare ad alcuni litorali sabbiosi, non contrastando il fenomeno dell'erosione e privando, così, quel territorio di una o più spiagge, rivelandosi troppo oneroso o pericoloso per l'ambiente un loro mantenimento.

4.1. *La pianificazione come presupposto per la corretta gestione della risorsa*

4.1.1. *Il “nodo” delle concessioni demaniali marittime*

Accanto alla declinazione che potremmo definire “difensiva”, la pianificazione delle coste ha anche una declinazione “propositiva”, volta a consentire un uso produttivo, seppur sostenibile, del mare e delle aree costiere. Sul punto diventata evidentemente centrale il tema delle concessioni demaniali marittime e, più in generale, della programmazione degli usi liberi o esclusivi¹¹².

Come noto, in tale ambito, l'Italia sconta una disciplina gravemente lacunosa. Già nel 1965 Feliciano Benvenuti segnalava che il codice della navigazione si limita a: richiedere la compatibilità con l'uso pubblico; prevedere una durata limitata nel tempo (senza tuttavia l'indicazione di un limite massimo); indicare il criterio (invero piuttosto vago) della rispondenza al più rilevante interesse pubblico¹¹³. Da allora non molto è cambiato, dal punto di vista regolatorio, se non l'abrogazione della previsione che riconosceva il c.d. diritto di insistenza in capo ai precedenti concessionari, nonché della disposizione sul rinnovo automatico¹¹⁴.

di ripascimento artificiale delle spiagge in erosione: tutela e utilizzo di una risorsa non rinnovabile, in Aa.Vv., *Atti Convegno Internazionale Gestione del Mare: Diritto ed Economia*, 2003, 1 ss.

¹¹¹ Per una analisi comparata delle politiche di lotta all'erosione delle coste v. D. Fuschi, *Erosione costiera e politiche di contenimento. L'esperienza del Regno Unito e degli Stati Uniti d'America*, in G. De Giorgi Cezzi (a cura di), *Gestione delle coste e sviluppo sostenibile*, cit., 105 ss.

¹¹² Sulle diverse forme di utilizzazione del demanio marittimo, e sulla frequente contestualità delle stesse v. G. Colombini, *Lido e spiaggia*, cit.

¹¹³ F. Benvenuti, *Il demanio marittimo tra passato e futuro*, in F. Benvenuti, *Scritti giuridici*, vol. III, Milano, 2006, 2391 ss., spec. 2393.

¹¹⁴ Per un'analisi di tale evoluzione sia consentito rinviare a M. Calabrò, *Concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative e diritto europeo della concorrenza*, in *Munus-Rivista giuridica dei servizi pubblici*, 2012, 453 ss.

Eppure, nei fatti, è cambiato molto, se non tutto. Il turismo italiano ha conosciuto un ampio sviluppo, tanto da rappresentare una notevole percentuale del PIL nazionale. Tale processo evolutivo ha segnato – insieme ad altri fenomeni quali l'emersione della *blue economy* – un vero e proprio stravolgimento della concezione stessa del demanio marittimo e costiero, quale bene strumentale al conseguimento di interessi pubblici ulteriori, mediante la sua valorizzazione in termini di risorsa economica¹¹⁵.

Come già osservato, la disciplina del demanio marittimo in generale, quale bene pubblico¹¹⁶, ha conosciuto un processo evolutivo (involutivo!), secondo una parabola che da una concezione del demanio inteso quale bene destinato ad essere conservato in funzione dell'uso generale al quale è naturalmente destinato¹¹⁷, è transitata verso un assetto regolatorio in cui prevale l'esigenza di rendere redditizio qualsiasi bene pubblico, anche demaniale¹¹⁸.

Ciò ha comportato, tra l'altro, che l'attribuzione di aree costiere in concessione a privati, da eccezione è diventata la regola¹¹⁹, con consequenziale emersione del problema della scarsità delle spiagge libere. In alcune regioni italiane più del 70% delle coste è affidato in concessione, e trasferendo l'analisi sul piano comunale, la percentuale può salire anche al 90%, il che, tra l'altro, influisce sul ruolo stesso della pubblica amministrazione, non più gestrice diretta dell'area, bensì regolatrice di rapporti concessori¹²⁰.

Tali dati, in realtà, sembrerebbero essere contraddetti dalle prime risultanze del Tavolo tecnico consultivo istituito dal Governo nel maggio 2023, proprio al fine di mappare le aree costiere ed individuare i criteri tecnici per la determina-

¹¹⁵ In termini, *amplius*, M. Gnes, *Le spiagge e le coste: problema o risorsa?*, in M. Gnes (a cura di) *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole. Progressi, problemi, prospettive*, Milano, 2023, 11 ss.

¹¹⁶ A.M. Sandulli, *Beni pubblici* (voce), in *Enc. dir.*, 1959, V, 277 ss.; M. Renna, *Beni pubblici*, in *Dizionario di diritto pubblico*, I, diretto da S. Cassese, Milano 2006, 714 ss.

¹¹⁷ In merito alla tradizionale ricostruzione secondo la quale le aree del demanio necessario erano destinate solo in via eccezionale a usi particolari volti a consentire lo sfruttamento economico delle stesse, si rinvia a E. Guicciardi, *Il demanio*, Padova, 1934, 11; V. Caputi Jambrenghi, *Beni pubblici, uso dei*, in *Dig. Disc. pubbl.*, 1987; F. Cammeo, *Demanio* (voce), in *Dig. It.*, IX, Torino 1989, 881 ss.

¹¹⁸ A. Lalli, *I beni pubblici. Imperativi del mercato e diritti della collettività*, Napoli 2015. Per un'approfondita analisi di tale processo evolutivo e delle necessarie distinzioni che esso comporta in termini di tipologia di concessioni e modelli di sfruttamento compatibili con la natura demaniale dei beni si rinvia a A. Gianneli, *Concessioni di beni e concorrenza. Contributo in tema di compatibilità tra logica pro-concorrenziale e principi di diritto interno in tema di gestione dei beni pubblici*, Napoli 2017 e, più di recente, a M. Timo, *Funzioni amministrative e attività private di gestione della spiaggia. Profili procedurali e contenutistici delle concessioni balneari*, Torino, 2020.

¹¹⁹ G. Torelli, *Concessioni balneari e governo del territorio*, in M. Gnes (a cura di) *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole. Progressi, problemi, prospettive*, cit., 83. Per una ricostruzione dell'evoluzione normativa dei presupposti per il rilascio di una concessione demaniale marittima, intesa come eccezione, v. M. Ragusa, *Demanio marittimo e concessione: quali novità dalle pronunce del novembre 2021?*, cit., 547-550.

¹²⁰ E. Boscolo, *Beni pubblici e concorrenza: le concessioni demaniali marittime*, in *Urb. e app.*, 2016, 1219; C. Cacciavillani, *Profili funzionali del demanio marittimo*, in G. Colombini (a cura di), *I beni pubblici tra regole di mercato e interessi generali*, Napoli 2009, 75 ss.

zione della sussistenza della scarsità della risorsa naturale disponibile. Tale organo non risulta riunirsi dall'ottobre 2023, nè ha individuato alcun criterio relativamente alle modalità di valutazione delle aree costiere in funzione della misurazione della scarsità della risorsa (e, di conseguenza, delle relative politiche concessorie): nell'unico documento pubblicato, esso, tuttavia, fotografa un dato secondo il quale a livello nazionale la percentuale delle aree affidate in concessione sarebbe pari al solo 33%.

L'attendibilità di queste risultanze è, però, quanto meno opinabile: i lavori del Tavolo tecnico si sono basati sui dati contenuti nel Sistema Informativo del Demanio Marittimo detenuto dal MIT¹²¹, gravemente incompleto tanto che già dal 2022 ne è stata prevista la sostituzione da parte di una nuova piattaforma interoperabile detenuta dal MEF (SICONBEP), non ancora operativa; a ciò deve aggiungersi che il Tavolo tecnico ha escluso dalla valutazione delle aree costiere "concedibili" unicamente quelle riferibili agli ambiti delle Autorità di Sistema Portuale, alle aree marine protette e alle aviosuperfici, senza ritenere di dover effettuare alcun distinguo di carattere morfologico, con la conseguenza paradossale di aver ritenuto suscettibili di essere affidate in concessione anche parti della linea di costa consistenti in scogliere a picco sul mare!

In questo contesto di grande incertezza, si innesta il noto e costante intervento dell'UE, volto ad estendere l'applicazione della disciplina sulla concorrenza e sulla libera prestazione dei servizi, il che ha fatto sorgere le ben note criticità in punto di modalità di individuazione del concessionario, durata delle concessioni, legittimità degli atti di proroga e quantificazione del canone¹²². Dall'ampio dibattito sorto negli ultimi anni emerge innanzitutto che il tema, per essere correttamente inquadrato, necessita di una serie di precisazioni: premesso che – al di là della sussistenza o meno dei presupposti della scarsità della risorsa¹²³ e dell'interesse transfrontaliero – il ricorso a procedure aperte e trasparenti appare l'unica opzione possibile¹²⁴, l'inerzia dei comuni nel bandire le gare e l'"intromissione" del giudice amministrativo con pronunce configuranti un chiaro eccesso di pote-

¹²¹ P.M. Rosa Salva, *Il Sistema Informativo del Demanio marittimo (Sid): uno strumento di e-government tra problematiche applicative e partecipative*, in *Istituzioni del federalismo*, 2019, 3, 767 ss.

¹²² Per un'ampia disamina di tali profili si rinvia, *ex multis*, a E. Quadri, *Demanio costiero e concessioni balneari*, in *Il dir. dell'economia*, 2017, 1, 199 ss., nonché ai contributi pubblicati nel numero speciale 2021, 3 della Rivista *Diritto e Società*, dedicato a *La proroga delle "concessioni balneari" alla luce delle sentenze 17 e 18 del 2021 dell'Adunanza Plenaria*.

¹²³ G. Mari, *Demanio costiero e uso generale: la "scarsità della risorsa naturale"*, in *Giustiziainsieme*, 2023, 1 ss.

¹²⁴ In termini, G. della Cananea, *Le concessioni del demanio marittimo: un mutamento di prospettiva*, in M. Gnes (a cura di) *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole. Progressi, problemi, prospettive*, cit., 27.

re giudiziario, sono in realtà l'inevitabile conseguenza di quello che rappresenta il vero *vulnus*, ovvero l'assenza di un intervento risolutore del legislatore statale¹²⁵.

Con la Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021, si era finalmente giunti alla individuazione dei principi e dei criteri di una delega al Governo per l'emanazione di uno o più decreti legislativi finalizzati a riordinare la disciplina del rilascio delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreativa: procedure selettive, criteri uniformi per la quantificazione dei canoni e degli indennizzi per i concessionari uscenti, attenzione alla protezione dell'ambiente costiero¹²⁶. Tale delega, tuttavia, è rimasta lettera morta, a causa della crisi politica e dell'avvento dell'attuale Governo, che, significativamente, ha posticipato inizialmente al 31 dicembre 2024¹²⁷ e, successivamente, al 30 settembre 2027¹²⁸, il termine per l'obbligatorio svolgimento delle gare, e, nel contempo, ha posto un espresso divieto per i comuni di procedere all'emanazione di bandi per l'assegnazione delle concessioni fino all'adozione dei suddetti decreti delegati, riaccendendo così la *querelle* con il Giudice amministrativo, il Giudice europeo e l'AGCM, nuovamente intervenuti per ribadire l'obbligo di disapplicazione della disposizione contenente la proroga ritenuta illegittima perché violativa della disciplina comunitaria¹²⁹.

¹²⁵ E. Scotti, *Il regime delle spiagge nell'era del ritorno dello Stato: pensieri (eterodossi) per un cambio di paradigma*, in M. Gnes (a cura di) *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole. Progressi, problemi, prospettive*, cit., 141 ss.

¹²⁶ Cfr. L. 5 agosto 2022, n. 118. Per un'analisi di tale riforma v. A. Cossiri, *Italian beach concessions: towards a sustainable epilogue for the natural heritage and the coastal economy*, in *Italian Journal of public law*, 2022, 1, 304 ss.

¹²⁷ Cfr. Art. 1, co. 8 lett. aa), l. 24 febbraio 2023, n. 14. Per un commento si rinvia a C. Feliziani, *Le concessioni balneari tra diritto dell'Unione europea e diritto interno. Un'altra occasione mancata?*, in M. Gnes (a cura di) *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole. Progressi, problemi, prospettive*, cit., 45 ss.

¹²⁸ Cfr. articolo 1, comma 1, lettera a), numero 1.1, del decreto-legge 16 settembre 2024, n. 131. Per la disapplicazione anche di tale ulteriore proroga si sono pronunciate, tra le altre, T.A.R. Liguria, sez. I, 14 dicembre 2024, n. 869 e T.A.R. Campania, Napoli, sez. VII, 14 gennaio 2025, n. 365, entrambe in www.giustizia-amministrativa.it, dove si chiarisce che «la proroga opera automaticamente *ex lege* senza necessità di intermediazione amministrativa e il provvedimento amministrativo rimane in essere in forza della legge medesima. Se la normativa interna non può essere applicata perché confliggente con il diritto europeo, ne discende che anche l'effetto della proroga *ex lege* è da considerarsi *tamquam non esset*: è l'inapplicabilità della legge ad impedire il prodursi degli effetti della proroga, in quanto la legge è dotata del potere autoritativo, mentre l'atto amministrativo di un mero potere ricognitivo».

¹²⁹ Significativamente, nel maggio 2024, con le pronunce n. 4479, 4480 e 4481, il Consiglio di Stato – nel ribadire che tutte le proroghe delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative sono illegittime e devono essere disapplicate dalle amministrazioni ad ogni livello, anche comunale – chiarisce che è possibile sopperire al vuoto normativo mediante le previsioni delle leggi regionali e, in mancanza, applicando i principi e i criteri della legge delega del 2022, pur in assenza dei relativi decreti attuativi. In precedenza, era intervenuta la Corte di Giustizia, che aveva ribadito l'obbligo di disapplicazione sia in capo ai giudici che alle amministrazioni, rinviando all'obbligatoria applicazione di procedure selettive aperte e trasparenti (cfr. Corte di Giustizia UE, III, 20 aprile 2023, sentenza C348/22, in *Dir. proc. amm.*, 2023, 4, 772 ss., con nota di C. Feliziani, *A proposito del dovere della pubblica amministrazione di non applicare una norma nazionale in contrasto con il diritto europeo: la Corte di Lussemburgo conferma l'Adunanza plenaria*). Su tali profili v. anche G. Gennai, *Le concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative: recenti approdi legislativi e giurisprudenziali*, in *Rivista di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente*, 2023, 95 ss.

Il problema non riguarda unicamente l'Italia. Anche altri Paesi Europei sono oggetto di recenti procedure di infrazione da parte della Commissione europea¹³⁰. La peculiarità della situazione italiana riposa, però, probabilmente nella numerosità dei nodi che la nuova disciplina, tanto invocata, è chiamata a sciogliere. Oltre a risolvere il punto centrale della durata delle concessioni e delle modalità di selezione dei nuovi concessionari, il legislatore statale dovrà rispondere anche ad altre gravi criticità di sistema che conducono ad evidenti inefficienze nell'esercizio della funzione della gestione delle aree costiere. Basti pensare, ad esempio, all'attuale regime dei canoni concessori. Non ci si riferisce solo alla loro palesemente inadeguata quantificazione¹³¹ (in fondo agevolmente risolvibile), ma anche e soprattutto al sistema di riscossione: i proventi sono destinati allo Stato, ma la competenza per la riscossione è attribuita alle amministrazioni comunali, che quindi non hanno alcun incentivo né ad aggiornare i propri registri in relazione all'effettiva estensione delle aree utilizzate dai concessionari, né tanto meno ad attivarsi per verificare ed eventualmente sanzionare mancati versamenti¹³².

Un'ulteriore criticità è, inoltre, rappresentata dall'incerto regime delle opere realizzate dal concessionario uscente. È evidente che – anche alla luce della neo costituzionalizzazione della tutela degli ecosistemi – in una prospettiva *de iure condendo* il legislatore dovrà ispirarsi alle previsioni di quei Paesi euro-

¹³⁰ Non a caso Paesi che condividono con l'Italia un'ampia superficie di costa ed una spiccata vocazione turistica della propria economia, quali Spagna, Grecia e Portogallo. Per una analisi comparata della disciplina di settore v. F. Di Lascio, *I nodi delle concessioni di spiaggia: spunti di comparazione*, in M. Gnes (a cura di) *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole. Progressi, problemi, prospettive*, cit., 65 ss.; A. Persico, *Le concessioni demaniali marittime nell'impatto con il diritto dell'Unione. Spunti comparatistici per una gestione sostenibile "a tuttotondo" del patrimonio costiero nazionale*, in *Federalismi*, 2022, 22, 115 ss.; G. Cerrina Feroni, *La gestione del demanio costiero. Un'analisi comparata in Europa*, in *Federalismi*, 2020, 4, 21 ss.; G.F. Ferrari, *Il demanio marittimo nel diritto comparato: alcune esperienze europee*, in *Munus*, 2018, 2, 615 ss. Con specifico riferimento all'esperienza dell'ordinamento spagnolo si rinvia a J.R. Fuentes i Gasò, *Il requiem per la protezione dell'interesse comune*, in G. De Giorgi Cezzi (a cura di), *Gestione delle coste e sviluppo sostenibile*, cit., 55 ss.; G. Amore, *Limiti al diritto di proprietà e tutela delle coste in Italia e Spagna*, in *Studium iuris*, 2019, 12, 1438 ss.

¹³¹ Come è noto, il tema della corretta individuazione dei canoni concessori è anch'esso da tempo oggetto di dibattito. È evidente che il beneficio economico tratto dal concessionario dovrebbe riverberarsi in maniera proporzionale sulla quantificazione del canone, laddove, al contrario, è oggi possibile registrare una generale inadeguatezza dei corrispettivi pagati dai privati rispetto alla effettiva redditività delle concessioni. Sul tema si rinvia alle considerazioni di M. D'Alberti, *Per la riforma e la valorizzazione delle concessioni*, in U. Mattei, E. Reviglio, S. Rodotà (a cura di), *Invertire la rotta. Idee per una riforma della proprietà pubblica*, Bologna, 2007, 283 ss.; F. Di Lascio, *Concessione di demanio marittimo e tutela della concorrenza*, in *Foro amm. TAR*, 2009, 3, 789; F. Fracchia, *Concessioni, contratti e beni pubblici*, in A. Police (a cura di), *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, Milano 2008, 493 ss. Più di recente, la questione è stata sollevata anche dall'AGCM, che ha sottolineato come nel 2019 «su un totale di 29.689 concessioni demaniali marittime (aventi qualunque finalità), ben 21.581 erano soggette ad un canone inferiore ad euro 2.500» (AGCM, Segnalazione AS1730, *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2021*, in <https://www.agcm.it/competenze/tutela-della-concorrenza/attivita-di-segnalazione/legge-annuale>).

¹³² Tali disfunzioni sono state in passato segnalate anche dalla Corte dei conti, Sez. centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, nella deliberazione del 21 dicembre 2021, n. 20/2021/G *La gestione delle entrate derivanti dai beni demaniali marittimi*.

pei, ad esempio la Francia, ove è prescritto che debbano essere installate le sole infrastrutture minime indispensabili, lasciando almeno l'80% dell'area concessa libera da opere, e che tali infrastrutture debbano essere tutte o quasi agevolmente amovibili, in modo da consentirne lo smantellamento annuale durante la stagione invernale e, soprattutto, da garantire il ritorno del bene allo stato iniziale di natura al termine del rapporto concessorio¹³³. Sebbene non debba tralasciarsi che tale opzione conduce a non pochi problemi di ordine applicativo, ogniquale volta la fragilità del suolo o le condizioni dei venti e delle mareggiate non consentano l'installazione di manufatti non ancorati al terreno¹³⁴.

Ciò posto, non si può non tenere in considerazione che il modello italiano sino ad oggi è stato del tutto differente: pur essendo presente nel codice della navigazione una "preferenza" per gli aspiranti concessionari aventi un progetto comportante la realizzazione di opere di facile amovibilità, le amministrazioni concedenti non sembra abbiano sino ad oggi riconosciuto particolare valore a tale criterio¹³⁵. La risoluzione del fenomeno della cementificazione dei nostri arenili è vitale, sia da un punto di vista paesaggistico che ambientale e richiederà, nel lungo periodo, l'annessione e successiva demolizione di buona parte dei manufatti¹³⁶; nell'immediato, tuttavia, occorre risolvere la questione della indennizzabilità delle opere legittimamente realizzate dal precedente concessionario: al di là delle ipotesi residuale dei manufatti abusivi, si tratta di opere autorizzate, proprio perché ritenute idonee a soddisfare gli interessi pubblici sottesi alla scelta di affidare quell'area demaniale in uso esclusivo temporaneo ad un operatore economico.

Sul punto, si segnala la recente Corte di Giustizia UE, 11 luglio 2024, causa C-598/22¹³⁷ che ha dichiarato la non incompatibilità con il diritto europeo

¹³³ Cfr. la disciplina francese di cui all'art. 2 del *Dècret n. 2006-608*, ai sensi del quale, fatta eccezione per le strutture sanitarie e di sicurezza, sulle spiagge è permessa unicamente la realizzazione di strutture amovibili o trasportabili, che non presentano ancoraggi durevoli al suolo. Tale disposizione si lega ad un altro principio presente nel suddetto decreto, in base al quale ogni opera edificata dal concessionario deve essere concepita in modo da poter permettere, alla fine del periodo di vigenza del rapporto, il ritorno dell'area allo *status quo ante*. Richiama la disciplina d'oltralpe M. Conticelli, *Il regime del demanio marittimo in concessione per finalità turistico-ricreative*, in *Riv. trim. dir. pubblico*, 2020, 4, 1069 ss., la quale sottolinea altresì come «tale ordinamento giuridico si differenzia, tuttavia, dalla nostra esperienza per l'organizzazione amministrativa e la gestione, che sono fortemente centralizzate», 1086. Sempre in chiave comparata, per un'analisi dei modelli regolatori portoghese e spagnolo, con specifico riferimento al profilo dell'obbligo della selezione del concessionario mediante procedura ad evidenza pubblica, v. C. Benetazzo, *Il regime giuridico delle concessioni demaniali marittime tra vincoli U.E. ed esigenze di tutela dell'affidamento*, in *Federalismi.it*, 2016, 28-35.

¹³⁴ In ordine alle criticità connesse al regime del concessionario uscente e delle opere dal medesimo realizzate, sia consentito rinviare a M. Calabrò, *Concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo e acquisizione al patrimonio dello Stato delle opere non amovibili: una riforma necessaria*, in *Dir. e società*, 2021, 3, 441 ss.

¹³⁵ A ciò deve aggiungersi l'elevatissimo numero di opere realizzate abusivamente e successivamente sanate, sebbene collocate in prossimità della spiaggia.

¹³⁶ G. Colombini, *Lido e spiaggia*, cit.

¹³⁷ In ordine alle ragioni sottese alla domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte di Giustizia, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Consiglio di Stato, con decisione del 15 settembre 2022, n. 1008, sia

dell'art. 49 cod. nav., con una motivazione che però si basa unicamente sul profilo della concorrenza: tutti gli operatori sono sin dal principio consapevoli del “destino” delle opere che andranno a realizzare e, quindi, la prevista automatica acquisizione in mano pubblica senza indennizzo non configurerebbe alcuna restrizione alla libertà di stabilimento. La fattispecie, in realtà, può e deve essere letta anche con prospettive differenti, che conducono a soluzioni ben più problematiche: basti pensare all'indubitabile incremento del valore dell'area demaniale, anche in termini di determinazione del successivo canone concessorio, così come alla confusione che si crea tra l'area (demanio naturale) ed i beni ivi realizzati, i quali nascono in realtà come beni privati, *sub specie* di proprietà superficiaria¹³⁸. È stato osservato come, nel caso di specie, venga sostanzialmente a determinarsi una «scissione orizzontale dell'assetto dominicale dell'area interessata»¹³⁹: l'amministrazione concedente resta titolare dell'area demaniale (né potrebbe essere altrimenti), mentre il titolare della concessione acquisisce (temporaneamente) la proprietà superficiaria del manufatto dallo stesso realizzato.

Certo, si tratta di una proprietà fortemente conformata, in quanto obbligatoriamente funzionalizzata all'esercizio di attività di interesse collettivo, nonché “precaria”, ovvero suscettibile di limiti o addirittura esclusione a fronte dell'esercizio di poteri discrezionali da parte della p.a. (ad es. modifica o revoca della concessione) e, in ogni caso, dotata di una efficacia limitata nel tempo¹⁴⁰. Solo alla scadenza della concessione, allora, le opere legittimamente realizzate su area demaniale da parte del concessionario – una volta avvenuta la devoluzione al patrimonio statale – acquisiscono la natura di pertinenza demaniale marittima, così come definita dall'art. 29 cod. nav., ovvero costruzione «appartenente allo Stato», posta entro i limiti del demanio marittimo e del mare territoriale; pertinenze demaniali, tra l'altro, non in quanto demanio naturale (che “espandendosi” li ingloba), bensì come demanio artificiale, laddove la demanialità non discende dalla natura del bene, bensì dalla scelta discrezionale di non demolirlo.

consentito rinviare a M. Calabrò, *L'acquisizione gratuita al demanio statale delle opere realizzate dai concessionari uscenti: un nuovo rinvio alla Corte di Giustizia per le concessioni “balneari”*, in *Giustiziasinsieme*, 2023, 1 ss.

¹³⁸ «Non tutti i manufatti insistenti su aree demaniali partecipano della natura pubblica – e dell'inerente qualificazione demaniale – della titolarità del sedime, poiché solo ad alcuni, nella stessa dizione della legge, appartiene la natura pertinenziale. Per gli altri [...] si deve allora riconoscere, per esclusione, la qualificazione di cose immobili di proprietà privata fino a tutta la durata della concessione, evidentemente in forza di un implicito diritto di superficie» (Corte cost., 27 gennaio 2017, n. 29, in *Riv. giur. edilizia* 2017, I, 78). In termini cfr. T.A.R. Toscana, sez. III, 10 febbraio 2016, n. 225, in *Foro amm.*, 2016, 2, 405; T.A.R. Toscana, sez. III, 27 febbraio 2015, n. 328, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. VI, 13 giugno 2013, n. 3308, in www.giustizia-amministrativa.it.

¹³⁹ F. Gaffuri, *La disciplina nazionale delle concessioni demaniali marittime alla luce del diritto europeo*, in *Rivista interdisciplinare sul diritto delle amministrazioni pubbliche*, 2021, 3, 48.

¹⁴⁰ M. Calabrò, *Concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo e acquisizione al patrimonio dello Stato delle opere non amovibili: una riforma necessaria*, cit., 457-458.

Da ultimo, su tale aspetto, con il c.d. Decreto Salva infrazioni (d.l. 16 settembre 2024, n. 131), il Governo ha introdotto un vero e proprio diritto al riconoscimento di un indennizzo in capo ai concessionari uscenti, posto a carico dei soggetti subentranti¹⁴¹. L'ammontare di tale indennizzo dovrà essere calcolato in base al valore degli investimenti effettuati e non ancora ammortizzati al termine della concessione, nonché a quanto necessario per garantire al concessionario uscente un'equa remunerazione sugli investimenti effettuati negli ultimi cinque anni, stabilita a sua volta sulla base di criteri che il MIT avrebbe dovuto individuare con decreto attuativo entro il 31 marzo 2025, ma che ad oggi non risultano ancora determinati, anche in ragione delle osservazioni critiche pervenute da parte dell'UE sulla bozza del decreto.

4.1.2. *L'esigenza di una definitiva razionalizzazione dell'attuale modello pianificatorio delle aree costiere*

Il dibattito attuale è essenzialmente dedicato al tema della proroga e dell'avvio delle nuove gare. Ma nell'immediato futuro i veri temi saranno altri. Mi riferisco, innanzitutto, alla mappatura degli arenili, con relativa individuazione delle aree affidabili in concessione, nel rispetto dei diversi usi della costa (anche quello del libero godimento)¹⁴². Un approccio serio al tema della "scarsità" della risorsa non potrà non partire da una previa selezione qualitativo-funzionale, ovvero da una preventiva verifica della capacità di carico¹⁴³ di ciascuna area costiera, presupposto indispensabile per una efficace gestione integrata e sostenibile¹⁴⁴. Una completa ricognizione dello stato di fatto, tra l'altro, rappresenta una misura essenziale anche per altri fini, quali la repressione degli abusi edilizi e la delimitazione delle aree effettivamente appartenenti al demanio marittimo, operazione sempre più necessaria alla luce del fenomeno erosivo delle coste¹⁴⁵. Al riguardo, feno-

¹⁴¹ F. Maccario, *La devoluzione al demanio delle opere costruite sul litorale: quali indennizzi per i concessionari balneari?*, in *Riv. giur. ambiente*, 2024, 4, 1337 ss.

¹⁴² Già la l. 6 agosto 2015, n. 125 (*Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali*) imponeva alle Regioni di effettuare una verifica dello stato delle proprie coste, al fine di elaborare una proposta organica di revisione del demanio marittimo.

¹⁴³ Cd. *Carrying capacity*: pressione antropica tollerabile dalla risorsa costiera senza che la stessa subisca perdite delle proprie caratteristiche strutturali e funzionali. M. MacLeod, J.A.G. Cooper, *Carrying capacity in coastal areas*, in *Encyclopedia of Coastal Science*, 2005, 35, 1211 ss.

¹⁴⁴ In termini già A. D'Amico Cervetti, *Demanio marittimo e assetto del territorio*, Milano, 1984, 253 ss.

¹⁴⁵ Sul delicatissimo tema della corretta delimitazione delle aree del demanio marittimo in funzione di garanzia di certezza dei rapporti giuridici, cfr. T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, 10 luglio 2014, n. 1105 (con nota di G. Taccogna, *Incertezze circa i confini fra demanio marittimo ed attigue aree di proprietà privata*), in *Il dir. marittimo*, 2017, 536 ss., ove si afferma che «Il demanio marittimo presenta una conformazione variabile nel corso del tempo, in considerazione della mutevole azione del mare sulle coste, con la conseguenza che le aree demaniali marittime, per intrinseca natura, possono risultare di incerta perimetrazione e quindi l'art. 32 cod.

meni quali l'innalzamento del mare, l'inquinamento, l'erosione delle coste, così come anche l'ancora presente abusivismo "occulto" sugli arenili, imporrebbero non solo l'effettiva rimozione degli immobili abusivi, ma più in generale la de-antropizzazione dei territori costieri più fragili, attraverso la bonifica e la rinaturalizzazione delle grandi aree industriali o militari dismesse presenti in molte zone, nonché la rilocalizzazione degli immobili regolarmente assentiti¹⁴⁶.

Un secondo profilo centrale sarà quello dell'individuazione di idonei criteri per la selezione dei nuovi concessionari. L'attuale versione dell'art. 37 cod. nav. indica nell'interesse pubblico il criterio prevalente di selezione, senza tuttavia in alcun modo definire i contorni di tale interesse. La lettura sistematica della disposizione potrebbe far propendere per l'interesse alla conservazione dell'area, valorizzando il riferimento alla preferenza per chi presenti progetti con opere amovibili (comma 2). Tuttavia, occorre leggere la disposizione in combinato disposto con il primo comma, che individua quale criterio anche «la proficua utilizzazione della concessione», il che evidentemente rinvia ad altri interessi pubblici, quale quello alla garanzia del miglior servizio turistico ricreativo, allo sviluppo dell'economia locale ed all'incremento dell'occupazione¹⁴⁷.

Anche in questo caso emerge chiaramente come in tale settore non si possa parlare di interessi pubblici prevalenti in senso assoluto, nemmeno in riferimento a quello ambientale: è nella singola decisione, alla luce della corretta valutazione delle caratteristiche proprie di quel determinato tratto di costa, nonché delle caratteristiche socio-economiche di quel territorio, che deve individuarsi il corretto bilanciamento degli interessi e, conseguentemente, l'interesse pubblico concreto¹⁴⁸.

nav. attribuisce all'autorità marittima il potere di accertamento della esatta delimitazione di determinate zone del demanio marittimo, attraverso un procedimento, di natura meramente dichiarativa, che deve essere svolto in contraddittorio con gli interessati».

¹⁴⁶ M. De Benedetto, *Dalle spiagge alle coste: una strategia regolatoria*, in M. Gnes (a cura di) *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole. Progressi, problemi, prospettive*, cit., 35 ss., spec. 41-44.

¹⁴⁷ Per una accezione "ampia" della nozione di pubblici usi del mare e delle aree costiere, v. M. Timo, *Funzioni amministrative e attività private di gestione della spiaggia. Profili procedurali e contenutistici delle concessioni balneari*, cit., 74. Sottolineano l'esigenza di valorizzare, nella determinazione dei criteri di aggiudicazione, anche il ruolo che i beni demaniali marittimi hanno nella definizione dell'identità culturale delle località costiere G. Carullo, A. Monica, *Le concessioni demaniali marittime nel mercato europeo dei servizi: la rilevanza del contesto locale e le procedure di aggiudicazione*, in *Federalismi*, 2020, 26, 24 ss.

¹⁴⁸ Tali obiettivi presuppongono una nuova regolazione del settore in grado di garantire, da un lato, le legittime aspettative dei precedenti concessionari e, dall'altro, le esigenze di trasparenza e libera concorrenza connesse all'uso di aree demaniali per lo svolgimento di attività che – seppur finalizzate a garantire un interesse pubblico – hanno comunque un carattere imprenditoriale. Sull'ampia discrezionalità di cui gode oggi l'amministrazione nel determinarsi sull'uso da attribuire ad uno specifico tratto di costa cfr. Cons. Stato, sez. VII, 11 agosto 2023, n. 7751, in *www.giustizia-amministrativa.it*, ove si osserva, tra l'altro, che il tenore dell'art. 37 cod. nav. presuppone «un complesso bilanciamento di molteplici profili di rilievo che si colgono, da un lato, con riguardo al vantaggio conseguito dalla collettività in ragione delle finalità pubbliche per il soddisfacimento delle quali il bene è concesso in uso ad altri e, dall'altro, in relazione al nocumento patito dalla medesima collettività a causa della temporanea sottrazione del bene all'uso libero e generalizzato cui è naturalmente o potenzialmente destinato».

In tale ottica, si segnalano alcune recenti pronunce del Consiglio di Stato, che hanno ritenuto legittime autorizzazioni paesaggistiche che imponevano di rimuovere al termine della stagione estiva le strutture necessarie per l'esercizio di un lido: in tal modo, il giudice amministrativo ha inteso legittimare quelle decisioni delle amministrazioni poste a tutela degli interessi paesaggistici e ambientali che – piuttosto che porsi in una posizione di cieca opposizione rispetto a qualsiasi trasformazione del territorio – perseguono soluzioni in grado di garantire uno sfruttamento sostenibile delle risorse, tale da non incidere in maniera sostanziale sulla tutela e sul valore naturalistico e culturale delle aree costiere¹⁴⁹.

Non si deve dimenticare, inoltre, che non tutte le aree costiere sono destinate ad essere affidate in concessione e non tutte le concessioni sono uguali (pensiamo a quelle rilasciate ad enti pubblici o associazioni sportive, soggetti non qualificabili come imprenditori e che svolgono attività aventi scopo non lucrativo). Così, affinché il legislatore non si limiti ad un intervento solo parziale, volto a disciplinare unicamente l'uso di attività aventi finalità turistico-ricreativa sugli arenili, un ruolo centrale dovrà essere riconosciuto, ancora una volta, alla funzione pianificatoria¹⁵⁰.

Mi riferisco, innanzitutto, ai piani regionali e comunali delle coste, così come al piano paesaggistico: strumenti indispensabili per garantire quella visione olistica delle aree costiere e marittime in grado di consentirne un uso sostenibile e capace di soddisfare istanze che, come più volte sottolineato, possono essere anche fortemente conflittuali¹⁵¹. Conflittualità che, tra l'altro, non si pone unicamente tra istanze di tutela e istanze di sfruttamento economico, bensì anche tra esigenze di protezione di diverso tenore. I tratti costieri, infatti, assumono valenza tanto in termini naturalistico-ambientali, quanto in termini di beni paesaggistici *ex lege*¹⁵². Ebbene, pur trattandosi di valori anche costituzionalmente equi ordi-

¹⁴⁹ Cfr. Cons. Stato, sez. VI, 10 marzo 2023, n. 2559; Cons. Stato, sez. VII, 29 dicembre 2022, n. 11699, entrambe in www.giustizia-amministrativa.it.

¹⁵⁰ In termini, G. Mari, *Demanio costiero e uso generale: la "scarsità della risorsa naturale"*, cit., 9.

¹⁵¹ F. Francario, *Il demanio costiero. Pianificazione e discrezionalità*, cit., 5. È stato condivisibilmente osservato che la complessità della pianificazione delle coste deriva anche dalla circostanza che essa deve necessariamente prescindere dalla tradizionale perimetrazione legata al concetto di demanio marittimo: la profondità del territorio che deve essere ricompreso nell'ambito della pianificazione delle coste deve essere decisamente maggiore, se si vogliono tenere in debito conto i reali effetti del loro uso in termini di funzioni e servizi ecologici (cfr. A. Moliterni, *La tutela degli ecosistemi marini nel prisma della pianificazione integrata delle aree costiere*, cit., 184).

¹⁵² F. Salvia, *La difficile coesistenza tra usi e tutela dell'ambiente costiero*, in *Il dir. dell'economia*, 2015, 1, 23 ss. Ai sensi dell'art. 142, co. 1, lett. a) del d.lgs. n. 42/2004 sono sottoposti a vincolo paesaggistico *ex lege* «i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia». In merito alla valenza ambientale delle coste cfr. invece, l'art. 56 del d.lgs. n. 152/2006, ove si specifica che le attività di programmazione, di pianificazione e di attuazione degli interventi destinati a realizzare le finalità di risanamento del suolo e del sottosuolo, il risanamento idrogeologico del territorio tramite la prevenzione dei fenomeni di dissesto, la messa in sicurezza delle situazioni a rischio e la lotta alla desertificazione riguardano anche le coste. In particolare, sull'importanza non solo paesaggistica, ma anche ecosistemica delle dune v. M. Gaglio, *Il ruolo*

nati, non necessariamente istanze di conservazione di tipo ambientale conducono a scelte compatibili con intenti di protezione del valore paesaggistico dell'area¹⁵³. Tra l'altro, entrambi i modelli di protezione non escludono usi "compatibili"; ma non sempre un uso ritenuto compatibile dal punto di vista ambientale sarà considerato tale anche in un'ottica di tutela paesaggistica del bene.

L'attuale assetto sconta l'assenza di una disposizione che chiarisca una relazione gerarchica tra i diversi piani, generali e settoriali (ambientali, di tutela delle coste e paesaggistici), destinati ad incidere sulla medesima area territoriale. In realtà, piuttosto che un rigido regime gerarchico, occorrerebbe individuare un modello di pianificazione sovra-comunale integrata: non si intende certo prospettare un ulteriore (ennesimo) piano, bensì forme obbligatorie di coordinamento ed integrazione tra piani, in grado di fornire direttive chiare nella concretizzazione delle politiche territoriali e marine¹⁵⁴. In tale ottica – in attesa della piena operatività dei Piani di gestione dello spazio marittimo – potrebbe valorizzarsi l'accezione strategica che negli ultimi anni viene riconosciuta al piano paesaggistico, quale strumento in grado di conciliare istanze di tutela e valorizzazione attraverso una valutazione integrata dei diversi interessi che incidono sul territorio¹⁵⁵.

In sede attuativa, occorrerebbe, poi, individuare strumenti di *policy* in grado di convogliare la molteplicità di attori pubblici e privati interessati nei processi tanto di elaborazione quanto di messa in opera di interventi strategici: una sorta di "contratti di costa", che, sul modello dei contratti di fiume già da tempo

dell'ecologia nella gestione degli ambienti costieri, cit., 105 ss., ove si specifica che «da un punto di vista funzionale, le dune sono importanti fornitori di servizi di regolazione, quella categoria di servizi ecosistemici dovuti alla regolazione dei processi ecologici che contribuiscono a mantenere le condizioni ambientali favorevoli alla vita e al benessere umano», 108.

¹⁵³ Ciò anche in ragione della circostanza che «il valore culturale del paesaggio costiero si afferma non soltanto in ragione del dato di natura (che in sé risulterebbe tutelabile mediante strumenti diversi, calibrati sugli aspetti ambientali e naturali), ma in considerazione della valenza identitaria che le coste assumono, quali parti della "forma" del Paese e testimonianze materiali della storia millenaria di una penisola che ha avuto nelle proprie coste il crocevia delle partenze, dei ritorni e degli approdi degli uomini e delle civiltà che hanno concorso a determinare l'identità della Nazione italiana» (Cons. Stato, sez. VI, 10 marzo 2023, n. 2559, in *www.giustizia-amministrativa.it*). In termini v. anche Cons. Stato, sez. IV, 4 settembre 2024, n. 7397, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

¹⁵⁴ In termini v. E. Boscolo, *La gestione integrata delle zone costiere in Italia: prospettive e prime esperienze*, cit., laddove osserva che «Sembra azzardato preconizzare, almeno nel breve periodo, significative riallocazioni di competenze, mentre è pensabile che si possano configurare dispositivi di coordinamento che prevedano la partecipazione ai procedimenti (specie a quelli pianificatori) di tutte le amministrazioni coinvolte, in una prospettiva tesa ad assicurare quantomeno la piena e contestuale considerazione di tutti gli interessi pubblici di volta in volta coinvolti (entro una gerarchizzazione che garantisca tuttavia la primarietà dell'interesse ambientale)», 63.

¹⁵⁵ Di grande interesse, al riguardo, è l'art 145, co. 2 del d.lgs. n. 42/2004 (Codice dei Beni culturali e del paesaggio), laddove attribuisce al piano paesaggistico la facoltà di prevedere misure di coordinamento con le altre forme di pianificazione. Su tale profilo, si rinvia a L. Di Giovanni, *Il ruolo della pianificazione paesaggistica nella difesa delle coste italiane*, in M. Gnes (a cura di) *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole. Progressi, problemi, prospettive*, cit., 91 ss., spec. 99-101.

affermatisi anche in Italia, garantiscano una progettualità integrata, l'assunzione di impegni reciproci ed un razionale uso delle fonti di finanziamento¹⁵⁶.

La valorizzazione del "momento" della pianificazione, inoltre, consentirebbe di ridurre il rischio paventato da molti circa l'erosione del potere decisionale nazionale da parte degli interventi dell'Unione Europea¹⁵⁷. È evidente, infatti, che il potere di incisione dell'UE, basato sull'inquadramento del problema in chiave esclusivamente concorrenziale, si ridurrebbe notevolmente laddove si arretrasse l'angolo di visuale, affrontando il problema non in una dimensione micro, concentrata sul regime concessorio, bensì, macro, ponendo l'attenzione sulla pianificazione generale delle coste, anche in un'ottica di valorizzazione delle funzioni ecosistemiche marine e costiere e dell'uso libero della risorsa¹⁵⁸. Tra l'altro, tale prospettiva condurrebbe al superamento della dicotomia conservazione/sfruttamento economico, atteso che l'attuale avanzamento dello stato della tecnica ci consente oggi di proteggere le coste e, nel contempo, ottenere benefici sfruttandone le capacità naturali, attraverso l'implementazione di *natured based solutions*¹⁵⁹.

Un ulteriore elemento centrale è rappresentato dalla efficace connessione tra aree costiere, aree portuali e aree urbane interne, obiettivo ancora una volta legato ad una coerente ed integrata relazione tra gli strumenti di pianificazione. La dottrina, ben prima dell'introduzione della disciplina generale ed autonoma del settore portuale del 1994 (l. n. 84/1994)¹⁶⁰, già distingueva, all'interno del demanio marittimo, tra demanio portuale e demanio costiero. Secondo tale impostazione, l'uso dei beni rispondeva a fini molto diversi, il che non poteva che comporta-

¹⁵⁶ Cfr. A. Barbanente, *Approcci e strumenti per una governance integrata e partecipativa delle aree costiere*, in M. di Venosa, M. Manigrasso (a cura di), *Coste in movimento. Infrastrutture ambientali per la rigenerazione del territorio*, cit., 142.

¹⁵⁷ Cfr. G. Torelli, *Concessioni balneari e governo del territorio*, in M. Gnes (a cura di) *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole. Progressi, problemi, prospettive*, cit., 90.

¹⁵⁸ Si interroga sulla corretta perimetrazione della nozione di destinazione pubblica dei beni demaniali e della relazione della stessa con l'uso libero/collettivo che di tali beni occorre assicurare A. Giannelli, *Beni sfruttabili o consumabili: demanio marittimo e porti*, in *Federalismi*, 2016, 22, 1 ss., spec. 8-11.

¹⁵⁹ Basti pensare al drenaggio delle acque meteoriche mediante la flora o alla riduzione dell'effetto isola di calore mediante una adeguata pianificazione del verde urbano. Sullo sfruttamento delle risorse naturali costiere (cordoni dunali, percorsi drenanti, etc.) per la ricucitura di "fratture" tra il mare e le aree territoriali litorali si rinvia a M. Manigrasso, *Il futuro passa per le città. Una riflessione sull'adattamento nei centri costieri italiani*, cit., 49. In generale, sui caratteri degli interventi volti a risolvere criticità ambientali e territoriali mediante modelli ispirati alle (e supportati dalle) risorse naturali, v. N. Frantzeskaki, *Seven lessons for planning nature-based solutions in cities*, in *Environmental Science & Policy*, 2019, 101 ss.; E. Gómez-Bagghetun, D.N. Barton, *Classifying and valuing ecosystem services for urban planning*, in *Ecological Economics*, 2013, 235 ss.

¹⁶⁰ L. 28 gennaio 1994, n. 84 (*Riordino della legislazione in materia portuale*). Per un'analisi dei caratteri principali di tale normativa e delle criticità ad essa connesse, sia consentito rinviare a M. Calabrò, *La disciplina dei porti in Italia: caratteri, criticità e prospettive*, in M.R. Spasiano (a cura di), *Il sistema portuale italiano. Tra funzione pubblica, liberalizzazione ed esigenze di sviluppo*, Napoli, 2013, 5 ss.; con specifico riferimento al tema della pianificazione delle aree demaniali portuali, nello stesso volume, v. M. Ragusa, *La costa, la città e il porto. Il coordinamento tra pianificazione urbanistica e portuale nei porti di interesse nazionale e internazionale*, e I. Pinzello, *Città, porto e pianificazione del territorio: la prospettiva degli urbanisti*, rispettivamente, 393 ss. e 543 ss.

re una disciplina differenziata. Si riteneva, in particolare, che in relazione al solo demanio costiero permanesse quella valenza del bene come risorsa naturale da tutelare in quanto tale e da destinare principalmente all'uso generale, laddove, al contrario, il demanio portuale avrebbe richiesto modelli di uso e gestione comunque legati allo sfruttamento commerciale o industriale dei beni¹⁶¹.

La giustificazione di tale distinzione sembrerebbe essere stata messa in discussione in ragione di alcuni interventi del legislatore degli ultimi decenni, volti alla c.d. patrimonializzazione dei beni demaniali, in qualche modo legittimati da quella dottrina che ha ritenuto di poter assimilare tutti i beni pubblici nella categoria omnicomprensiva di beni suscettibili di utilizzazione economica¹⁶². Ebbene, pur non aderendo a tale orientamento – e ritenendo, pertanto, resti ancora valida (e vada anzi valorizzata) la distinzione tra demanio costiero e demanio portuale – dal solo punto di vista del demanio come “luogo”, l'idea che porto e coste rappresentino contesti autonomi e, per questo, suscettibili di interventi di pianificazione reciprocamente indifferenti, è effettivamente ormai superata. Essa, infatti, si fonda su un presupposto puramente formale, ovvero la suddivisione delle competenze amministrative, che però si scontra con la realtà dei fatti. Se un tempo forse tale approccio poteva essere giustificato alla luce di una concezione di porto come città nella città, realtà territoriale del tutto avulsa dal contesto urbano retrostante, sono ormai diversi anni che ci si è affrancati da questa concezione. Oggi buona parte delle aree portuali sono “aperte” alla città; molte attività che riguardavano le aree portuali sono state delocalizzate e si sta intervenendo molto sulla implementazione dei servizi di logistica e connessione retroportuale¹⁶³. Tutto questo non può non avere conseguenze anche sulla pianificazione delle aree costiere¹⁶⁴, proprio nella prospettiva di quella pianificazione integrata di cui si è detto.

¹⁶¹ Su tale profilo, ed in particolare in merito all'evoluzione registratasi anche in relazione al demanio costiero, da bene comportante profili di difesa (nel duplice senso di difesa militare delle coste e di difesa del territorio e della popolazione dalla “violenza” del mare) a bene connotato anch'esso da funzioni legate al suo sfruttamento economico, in termini di utilizzazione turistica delle coste, si rinvia alle riflessioni di F. Benvenuti, *Il demanio marittimo tra passato e futuro*, cit., 2394-2397. Sulla duplice vocazione (naturale ed economica) del demanio costiero v. F.G. Scoca, *Relazione introduttiva*, in Aa.Vv., *La gestione del demanio marittimo. Dallo Stato, alle Regioni, ai Comuni*, Milano 2002, 15 ss.; F. Di Lascio, *Concessioni di demanio marittimo e tutela della concorrenza*, in *Foro amm TAR*, 3/2009, 787 ss.; M.R. Spasiano, *L'uso del demanio costiero nell'ordinamento interno: aspetti di diritto amministrativo*, in M.R. Spasiano (a cura di), *Il sistema portuale italiano. Tra funzione pubblica, liberalizzazione ed esigenze di sviluppo*, cit., 737 ss.

¹⁶² Cfr. A. Lalli, *I beni pubblici. Imperativi del mercato e diritti della collettività*, Napoli, 2015; M. Renna, *La regolazione amministrativa dei beni a destinazione pubblica*, Milano, 2005.

¹⁶³ Cfr. B. Ettore, G. Daldanise, E. Giovane di Girasole, M. Clemente, *Co-Planning Port-City 2030: The InterACT Approach as a Booster for Port-City Sustainable Development*, in *Sustainability*, 2023, 15, 1 ss. Sul ruolo dei porti e della logistica portuale nella strategia marina nazionale individuata con il Piano del Mare v. G. Tellarini, *La strategia nazionale per il mare*, cit., 129-134.

¹⁶⁴ L'attuale concezione, sia dei piani portuali che costieri, risulta profondamente “ibrida”: entrambi, sebbene con modalità e finalità diverse, sono chiamati ad occuparsi tanto della tutela quanto della valorizza-

La premessa è che nell'ultima stagione regolatoria, da una parte si è abbandonata l'aspirazione alla pianificazione omogenea del sistema portuale nazionale¹⁶⁵, dall'altra si è ristabilita una estromissione delle competenze urbanistiche sulla pianificazione del porto¹⁶⁶. In questo contesto si innesta un tema centrale per molte delle città portuali italiane, ovvero gli interventi di riqualificazione dei waterfront, in una prospettiva che, tra l'altro, punti a rigenerare in maniera integrata waterfront costiero, waterfront portuale, nonché aree interne, mediante operazioni di ricucitura tra tessuti urbani e aree portuali, spesso con innesti di verde urbano finalizzati ad incrementare i servizi ecosistemici. Sono ormai diversi decenni che, prima nel nord Europa ed in America, e poi – con non poche difficoltà – anche in Italia, attente politiche di rigenerazione urbana hanno condotto ad una rivitalizzazione di aree portuali ormai degradate ed abbandonate¹⁶⁷.

zione economica del territorio di riferimento, sempre in una chiave ecologicamente orientata. Con particolare riferimento alla recente affermazione, a livello nazionale e internazionale, di modelli di pianificazione portuale fortemente orientati verso la prospettiva dei c.d. *green ports*, v. Z. Zhang, C. Song, J. Zhang, Z. Chen, M. Liu, F. Aziz, T. A. Kurniawan, P. Yap, *Digitalization and innovation in green ports: A review of current issues, contributions and the way forward in promoting sustainable ports and maritime logistics*, in *Science of The Total Environment*, 2024, 912; A. Crismani, B.A. Masso, *Green Ports: strumenti e misure*, in *Riv. giur. dell'edilizia*, 2021, 215 ss.; R. Lombardi, *Porti verdi e sostenibilità del trasporto marittimo*, in *Riv. quadr. dir. ambiente*, 2011, 2, 176 ss. Nel novembre del 2021, nell'ambito dell'investimento 1.1 (*Interventi di energia rinnovabile ed efficienza energetica nei porti*) del PNRR, il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica ha pubblicato un Avviso pubblico di manifestazione di interesse per la formulazione di proposte progettuali, per il finanziamento di progetti di efficientamento energetico, per un ammontare complessivo pari a € 270 milioni, volti essenzialmente a ridurre nei porti e nelle città portuali le emissioni di CO₂ e degli altri inquinanti connessi alla combustione di fossili.

¹⁶⁵ Sul modello fallimentare del Piano Nazionale dei Trasporti e della Logistica (PGTL), originariamente inteso quale presupposto pianificatorio del Documento pluriennale di pianificazione del Ministero dei Trasporti (DPP), si rinvia alle riflessioni di M. Ragusa, *Il nuovo primato dello sviluppo infrastrutturale nella riforma della pianificazione portuale*, in C. Vitale (a cura di) *Il «governo del mare». Tutela del paesaggio e sviluppo sostenibile dalla prospettiva della pianificazione marittima*, cit., 129 ss., spec. 170-177.

¹⁶⁶ Il più recente intervento riformatore della l. n. 84/1994, avvenuto ad opera della l. n. 156/2021, ha segnato un netto passo indietro nella interazione città-porto in punto di pianificazione, nella misura in cui ha espressamente qualificato il Piano Regolatore Portuale (PRP) in termini di «piano territoriale di rilevanza statale», specificando che esso «rappresenta l'unico strumento di pianificazione e di governo del territorio nel proprio perimetro di competenza» (art. 5, co. 2-ter). Sul punto v. M. Racioppi, *Pianificazione locale e portuale. Ambiti d'interazione città-porto: aree contese*, in G. Fini, V. Saiu, C. Trillo (a cura di), *Collaborative Sustainability. Strategie, progetti, strumenti e modelli di valutazione per l'attivazione dello sviluppo sostenibile*, Roma-Milano, 2023, 117 ss.

¹⁶⁷ L'inadeguatezza di ex aree portuali, a causa principalmente del fenomeno del gigantismo navale o dell'esigenza di delocalizzare le attività portuali al fine di garantire i necessari servizi di logistica retroportuale, ha condotto al lento decadimento di diverse aree. Gli interventi posti in essere sono stati essenzialmente di due tipi: a) recupero della vocazione marittima, ma con la realizzazione di porti turistici; b) trasformazione della destinazione delle aree con la realizzazione di musei del mare, attività commerciali e turistiche. Esiste già un'ampia letteratura urbanistica e tecnologico-ambientale che presenta *best practice* a livello europeo e internazionale che hanno ampiamente dimostrato la loro efficacia (P.V. de Paula, J.M. Gonçalves, *Urban regeneration of waterfronts: Literature Review*, in *Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo*, 2023, 15; M. Venosa, *Coste e waterfronts*, in M. di Venosa, M. Manigrasso (a cura di), *Coste in movimento. Infrastrutture ambientali per la rigenerazione del territorio*, cit., 15 ss.); tuttavia, con specifico riferimento al contesto italiano, emergono numerose criticità, legate in via principale proprio all'assenza di un modello di *governance* e di pianifica-

Certo, si tratta di operazioni complesse, eppure di grande interesse non solo urbano, ma anche sociale ed economico; operazioni che, nel contempo, nascondono notevoli rischi: l'evidente necessità di capitale privato, infatti, impone il riconoscimento di un ruolo centrale in capo al decisore pubblico, essenziale per evitare una non adeguata attenzione a profili quali l'inquinamento delle acque e delle coste, l'erosione di queste ultime, così come il fenomeno della gentrificazione. Si tratta, tra l'altro, di contesti nei quali è possibile sperimentare interessanti forme di PPP, come ad esempio avvenuto nella città di Genova, dove nel 1994 è stata costituita la Porto Antico di Genova s.p.a., partecipata da Comune, Camera di Commercio, Autorità di Sistema Portuale ed una Società Finanziaria, proprio al fine di programmare e gestire una serie integrata di interventi di riqualificazione. La gestione pubblica dell'operazione ha consentito di bilanciare la realizzazione di opere calde e fredde ed oggi rappresenta il cuore della città, cuore destinato ad "ingrandirsi" grazie al nuovo progetto del waterfront di levante¹⁶⁸. Di contro, sono numerosi i contesti nei quali la totale assenza di dialogo, ad esempio, tra comune e Autorità di Sistema Portuale, con conseguenziale indifferenza reciproca tra piano urbanistico comunale e piano regolatore portuale, conducono a situazioni di stallo o, peggio, alla realizzazione di scelte reciprocamente contraddittorie, il tutto in una dinamica di forze e perimetrazione di confini, piuttosto che di logica sistemica¹⁶⁹.

Per concludere sul profilo della pianificazione, ciò che emerge è che riconoscere centralità a tale funzione richiede la risoluzione di diversi nodi critici, *in primis* il fatto che non tutte le regioni ed i comuni si sono dotati dei relativi piani settoriali. Attualmente le regioni che risultano essersi dotate di un piano paesaggistico sono solo sette; ancora più deficitaria la situazione relativa ai piani regionali e comunali delle coste: pur essendo atti previsti come obbligatori, si pone nei loro confronti il classico problema dell'assenza di un termine per l'esercizio della fun-

zione integrata idonei a consentire la realizzazione degli interventi di rigenerazione efficaci (cfr. M. Carta, *Città aumentate. Dieci gesti-barriera per il futuro*, Trento, 2021).

¹⁶⁸ Cfr. <https://portoantico.it/>; G. Lombardini, N.V. Canessa, *Genova. Investimenti e PNRR in una "entrepreneurial city" in trasformazione*, in S. Armondi, F. Compagnucci, V. Fedeli, V. Orioli, C. Pacchi (a cura di), *Città e territori del PNRR*, Bologna, 2023, 54 ss.; F. Pirlone, I. Spadaro, M. Sabbatini, M. De Nicola, *Sustainable urban regeneration in port-cities. A participatory project for Genoa waterfront*, in *TeMA-Journal of Land Use, Mobility and Environment*, 2022, 15, 89 ss.

¹⁶⁹ Si pensi, ad esempio, all'esperienza dell'area del waterfront portuale della città di Napoli: negli ultimi anni, la competente Autorità di Sistema Portuale ha approvato diversi progetti di espansione del sistema della logistica, progetti avviati ma poi tutti sospesi, in quanto in netto contrasto con interventi di rigenerazione delle aree litorali e interne adiacenti pianificate dall'amministrazione comunale. Per l'analisi delle più recenti prospettive di sviluppo del waterfront della Città di Napoli v. M. Clemente, G. Daldanise, B. Ertorre, E. Giovane di Girasole, *Port heritage enhancement for sustainable development: the case of Naples, Salerno and Castellammare port cities*, in M. Sepe (a cura di), *Inclusive cities and regions/Territories inclusivi*, Roma, 2024, 566 ss.; L. Pagano, P. Galante, *Architettura delle infrastrutture e identità portuali. Il caso studio della nuova stazione marittima di levante a Napoli*, in *BDC. Bollettino Del Centro Calza Bini*, 2023, 351 ss.

zione, con l'orientamento maggioritario della giurisprudenza che – salvo sporadiche pronunce contrarie – ritiene non utilizzabile, in questi casi, il rito sul silenzio¹⁷⁰.

Con particolare riferimento ai piani delle coste e ai piani di utilizzazione del demanio marittimo, pur in presenza di una normativa chiara e coerente, che dal 1993 prevede una pianificazione regionale delle coste a livello generale ed una attuativa a livello comunale, il quadro si presenta piuttosto incerto¹⁷¹. L'inerzia di molte regioni, priva i comuni dei necessari indirizzi e criteri ai quali conformare i propri strumenti di pianificazione, con conseguenziale elevato rischio che in due territori comunali limitrofi si adottino scelte poco coerenti tra loro, se non addirittura contraddittorie¹⁷². Anche molte amministrazioni comunali, del resto, non si sono ancora dotate di un piano delle coste, pur configurando quest'ultimo un presupposto logico necessario per definire nel dettaglio gli usi naturalistici, sportivi, culturali degli arenili, oltre che individuare i tratti di spiaggia libera e attrezzata.

L'attuale indirizzo maggioritario del giudice amministrativo ritiene che in assenza dell'approvazione di piani regionali e comunali delle coste, le relative scelte possano confluire all'interno del Piano regolatore generale, il cui ambito operativo è, in effetti, esteso alle coste sin dalla c.d. legge ponte n. 765/1967¹⁷³. Pur

¹⁷⁰ Si segnala, tra le poche pronunce che affermano l'applicabilità del rito speciale sul silenzio nella fattispecie in esame, T.A.R. Puglia, Lecce, sez. I, 15 dicembre 2010, n. 2842, in *Foro amm. TAR*, 12/2010, 4026.

¹⁷¹ Ai sensi dell'art. 6, co. 3, del d.l. n. 400/1993 le regioni sono tenute a predisporre «sentita l'autorità marittima, un piano di utilizzazione delle aree del demanio marittimo [PUDM], dopo aver acquisito il parere dei sindaci dei comuni interessati e delle associazioni regionali di categoria, appartenenti alle organizzazioni sindacali più rappresentative nel settore turistico dei concessionari demaniali marittimi». Come chiarito dalla Consulta, tali piani svolgono «un'essenziale funzione non solo di regolamentazione della concorrenza e della gestione economica del litorale marino, ma anche di tutela dell'ambiente e del paesaggio, garantendone tra l'altro la funzione comune anche al di fuori degli stabilimenti balneari» (Corte cost., 5 maggio 2022, n. 108, in *Giorn. dir. amm.*, 2022, 770).

¹⁷² Sulla centralità riconosciuta da parte del legislatore nazionale alle Regioni in relazione alla tutela e alla gestione sostenibile delle coste (anche mediante il ponderato esercizio della funzione pianificatoria), v. C. Bevilacqua, *L'ambiente costiero e marino tra legislazione internazionale, comunitaria e nazionale: verso una gestione coordinata*, in *Riv. quadrim. dir. ambiente*, 2019, 2, 129 ss., spec. 139-145. All'assenza di una completa pianificazione del territorio costiero si aggiunge, poi, l'assenza di criteri normativi uniformi a tutela del godimento libero degli arenili, che impongano di individuare nei piani regionali una percentuale minima di area costiera da destinare all'uso pubblico. Sul punto si rinvia a F. Di Lascio, *I nodi delle concessioni di spiaggia: spunti di comparazione*, cit., 71.

¹⁷³ Cfr. T.A.R. Liguria, 30 agosto 2018, n. 683, in *www.giustizia-amministrativa.it*, ove si afferma che «In assenza di contrarie previsioni normative, infatti, l'esistenza di strumenti specializzati di programmazione non limita l'estensione territoriale dello strumento urbanistico generale. Né sussiste un rapporto di alternatività o pari ordinazione tra il PUC e il Progetto di utilizzo comunale delle aree demaniali marittime, stante la chiara preminenza degli indirizzi formulati dallo strumento urbanistico generale». In termini anche T.A.R. Puglia, Lecce, 13 ottobre 2014, n. 2480, in *www.giustizia-amministrativa.it*. Parte della giurisprudenza fa, invece, discendere dall'assenza di qualunque strumento pianificatorio di settore (paesaggistico o delle coste) e, quindi, dalla mancata zonizzazione delle aree del demanio costiero, l'illegittimità di qualsiasi provvedimento che conceda a terzi diritti esclusivi su quella parte del territorio, con evidenti impatti non solo sullo sviluppo economico dell'area, ma anche sulla tutela degli interessi sociali della collettività, atteso che l'utilizzo economico di un bene demaniale da parte di un privato è volto anche a garantire una più agevole fruibilità del bene da parte della col-

condividendo l'obiettivo di evitare lacune pianificatorie, tale orientamento giurisprudenziale finisce in qualche modo per legittimare l'inerzia della pianificazione di settore, sebbene sia evidente come il senso stesso della previsione normativa di un piano di speciale *ad hoc* riposi nella circostanza che decisioni complesse quali quelle relative all'individuazione degli usi compatibili degli arenili (che spesso necessitano anche di una ampia istruttoria di tipo tecnico), non possano trovare adeguato spazio all'interno di un piano generalista quale il Piano regolatore generale. A ciò deve aggiungersi che la stessa natura dell'atto pianificatorio è profondamente differente: contrariamente a quanto può dirsi degli strumenti di pianificazione urbanistica, infatti, i piani che riguardano aree demaniali non sono finalizzati a porre vincoli, bensì – in una prospettiva diametralmente opposta – eventualmente a “liberare” una parte delle aree dalla propria destinazione naturale all'uso pubblico¹⁷⁴.

L'ulteriore criticità riguarda, come già osservato, l'assenza di un approccio strategico ed integrato della pianificazione, volto a coordinare i diversi piani (costieri, paesaggistici, portuali, etc.) non solo al fine di evitare eventuali (e non rari) episodi di contraddittorietà, ma anche di soddisfare le richieste europee connesse alla Gestione integrata delle zone costiere, volta a contemperare gli obiettivi di conservazione con quelli di valorizzazione economica della risorsa¹⁷⁵. Una gestione delle coste meramente locale conduce inevitabilmente al risultato di un territorio frammentato, frutto di una spesso cieca concorrenza tra comuni volta a sfruttare al massimo ciascuno il proprio tratto di costa¹⁷⁶: prospettiva ben lontana da quell'idea di pianificazione integrata, fondata su un approccio sistemico ed un costante dialogo tra gli attori istituzionali, in un'ottica che guardi al bene oggetto di intervento (il mare e la costa) attraverso la considerazione complessiva dei diversi interessi che lo intercettano¹⁷⁷.

lettività (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 28 maggio 2015, n. 2675, in *Foro amm.*, 2015, 1445). Su tale profilo, si rinvia alle riflessioni di F. Francario, *Il demanio costiero. Pianificazione e discrezionalità*, cit., 6-7.

¹⁷⁴ «La scelta dell'amministrazione stessa di concedere spazi di arenile va effettuata considerando sempre il superiore interesse pubblico a garantire la libera balneazione e rapportando, quindi, tale esigenza alla situazione effettiva delle persone e alla esistenza di spiagge sufficienti a soddisfare il bisogno collettivo», Cons. Stato, sez. VI, 31 maggio 2006, n. 3312, in *Foro amm. CDS*, 5/2006, 1582. Sul tema v. A. Montagna, *Demanio marittimo e impedimento dell'uso pubblico: verso la affermazione di un diritto di uso pubblico delle collettività sulle nostre coste*, in *Riv. giur. ambiente*, 2001, 5, 618 ss. In generale, per la considerazione secondo cui – a fronte di determinati presupposti – usi cd. “speciali” di un bene pubblico, che ne limitino o condizionino in via temporanea la fruizione collettiva, risultino in linea generale compatibili con la sua destinazione primariamente pubblica v. V. Cerulli Irelli, *Utilizzazione economica e fruizione collettiva dei beni*, in *Annuario AIPDA*, 2003, Milano 2004, 24 ss.

¹⁷⁵ Sull'attuale stato embrionale della Gestione integrata delle zone costiere in Italia v. A. Barbanente, *Approcci e strumenti per una governance integrata e partecipativa delle aree costiere*, cit., 139-140.

¹⁷⁶ In termini, E. Boscolo, *La gestione integrata delle zone costiere in Italia: prospettive e prime esperienze*, cit., 62.

¹⁷⁷ Cfr. N. Greco (a cura di), *Le risorse del mare e delle coste: ordinamento, amministrazione e gestione integrata*, Roma, 2010.

5. *La governance multilivello della risorsa mare*

Come è ampiamente emerso dall'analisi fenomenologica, la multifunzionalità della risorsa mare, così come la molteplicità degli interessi sui quali la sua gestione è destinata ad impattare, incidono inevitabilmente sul profilo della competenza, reclamando un modello di *governance* necessariamente multilivello¹⁷⁸. Su tale profilo, mi limito a segnalare che – nonostante da decenni si sia registrato il trasferimento delle funzioni di gestione dallo Stato agli enti territoriali – dall'esame dei procedimenti di settore (tanto di tipo pianificatorio, quanto autorizzatorio/concessorio) emerge con forza il potenziale insorgere di molteplici conflitti di attribuzione tra le diverse amministrazioni coinvolte (Ministeri, Autorità marittime, Autorità di sistema portuale, regioni, comuni)¹⁷⁹.

In origine, il settore presentava un regime profondamente accentrato a livello statale, sebbene la giurisprudenza ribadisse come la materia dell'urbanistica affidasse a regioni e comuni competenze che si estendevano su tutto il territorio comunale, comprensivo dei beni appartenenti al demanio marittimo¹⁸⁰, il che imponeva il raggiungimento di una previa intesa per l'adozione delle parti di regolamento edilizio e PRG concernenti le aree demaniali¹⁸¹.

All'indomani dei trasferimenti di diverse funzioni amministrative statali alle regioni ad opera del DPR n. 616/1977, si sono poi fronteggiate due posizioni nettamente contrastanti. La prima, rappresentata primariamente dai navigazionisti, propendeva per una interpretazione restrittiva dell'art. 59 della norma citata, che prevedeva la delega alle Regioni delle funzioni amministrative sul litorale marittimo e sulle aree demaniali immediatamente prospicienti quando l'utilizzazione prevista aveva «finalità turistiche e ricreative», sottolineando come la complessità della risorsa mare necessitasse la permanenza di un regime di competenze accentrato, anche attraverso il richiamo alla presunta imputabilità dei beni marittimi allo Stato-persona e non allo Stato-comunità¹⁸². Di avviso contrario, invece, la dottrina amministrativistica, ed in particolare gli studiosi del diritto urbanistico, che vedevano il trasferimento delle funzioni alle regioni come una conferma della plurifunzionalità della programmazione e pianificazione territoriale¹⁸³.

¹⁷⁸ A. Crosetti, *La tutela multilivello del mare «nostrum»*, in *Dir. e proc. amm.*, 2013, 2-3, 413 ss.

¹⁷⁹ L. Salamone, *La gestione del demanio marittimo: dallo stato, alle regioni, ai comuni. Il caso della regione Sicilia*, in *Diritto.it*, 2024.

¹⁸⁰ Cfr. Cons. Stato, sez. VI, 18 aprile 1978, n. 492, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

¹⁸¹ Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 10 luglio 1986, n. 478, in *Cons. St.*, 1986, 816; T.A.R. Veneto, 24 luglio 1980, n. 639, in *Cons. St.*, 1980, 3562.

¹⁸² F.A. Querci, *Questioni in tema di demanio marittimo*, in *Riv. dir. nav.*, 1960, II, 31 ss.

¹⁸³ S. Amorosino, *Tutela ed amministrazione urbanistica delle coste: competenze e problemi*, in *Foro amm.*, 1975, 309 ss.; G. Morbidelli, *Urbanistica, beni ambientali, acque ed inquinamento*, in *Le Regioni*, 1977, 1265 ss.

Senza voler prendere posizione su un dibattito del resto ormai sopito, quel che certamente non è condivisibile è il criterio utilizzato dal legislatore per definire la linea di demarcazione tra competenze statali e regionali, ovvero attribuire alle regioni le sole competenze concernenti gli usi turistico-ricreativi, lasciando allo Stato le funzioni manifestazione di poteri di imperio (sicurezza, dogana, etc.). In tal modo, materie come la gestione dell'attività di pesca o la lotta all'inquinamento sarebbero rimaste nel solo dominio dello Stato, nonostante le evidenti dirette connessioni delle stesse con altre materie di competenza regionale. Proprio a fronte della complessità dell'oggetto e della sua peculiare collocazione geografica, la dottrina più accorta ha osservato che si sarebbe piuttosto dovuto prendere atto dell'inestricabile commistione di interessi nazionali e territoriali¹⁸⁴.

Ed in effetti, negli anni a venire la delimitazione di competenze così apparentemente netta stabilita dal legislatore non si è di fatto concretizzata. Come noto, la riforma Bassanini ha confermato ed incrementato il trasferimento delle funzioni alle regioni e, per sub-delega, in buona parte ai comuni, con pochi ambiti di permanente competenza statale¹⁸⁵. Tuttavia, anche a seguito della Bassanini, non solo il ruolo delle Autorità marittime è rimasto centrale, soprattutto in relazione alla gestione delle concessioni marittime, ma l'esigenza di garantire l'adeguata valutazione di interessi nazionali, quali la tutela paesaggistica e ambientale, comporta ancora oggi il riconoscimento di un ruolo di protagonista all'apparato centrale¹⁸⁶.

A ciò deve aggiungersi come la stessa distinzione tra titolarità (ancora statale) del bene ed esercizio (regionale/comunale) delle funzioni, comporti notevoli rischi di conflitti di competenza (sia tra Stato e Regioni, che tra differenti amministrazioni dello Stato)¹⁸⁷. A titolo esemplificativo, il procedimento di istituzione di un'area marina protetta coinvolge ancora oggi una pluralità di soggetti (Ministero dell'Ambiente, regione, enti locali, Conferenza Unificata) e la *governance* multilivello si riflette anche sulla competenza a rilasciare le concessioni degli specchi acquei, che muta in relazione alla zona della riserva (integrale, generale o parziale)¹⁸⁸. In relazione alle concessioni demaniali marittime, poi, come già sottolineato, lo Stato è il titolare del demanio marittimo, nonché il destinatario dei canoni concessori; la Regione ha la funzione di pianificare le coste, con relativa

¹⁸⁴ L. Benvenuti, *La frontiera marina*, cit., 201.

¹⁸⁵ Come noto, ad esempio, oggi tra le funzioni proprie dei comuni, vi è anche il rilascio di concessioni per l'uso del demanio marittimo e di zone del mare territoriale, ad eccezione di quelle aventi finalità di approvvigionamento di fonti energetiche (art. 42, d.lgs. n. 96/1999).

¹⁸⁶ M. Ragusa, *Demanio marittimo e concessione: quali novità dalle pronunce del novembre 2021?*, cit., 567-568.

¹⁸⁷ G. Colombini, *Lido e spiaggia*, cit.; S. Licciardello, *Demanio marittimo ed autonomie territoriali*, in A. Police (a cura di), *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, Milano, 2008, 266 ss.

¹⁸⁸ F. Fracchia, A. Giannelli, *La tutela dell'ambiente marino in Italia*, cit., 161-163.

incidenza sull'uso delle stesse, mentre i Comuni attuano la pianificazione regionale, gestiscono il rilascio delle concessioni e svolgono funzione di polizia demaniale e amministrativa¹⁸⁹.

Sul punto, si auspica che la recente istituzione del Ministro per la protezione civile e le politiche del mare possa contribuire ad un effettivo coordinamento tra i livelli di governo coinvolti, considerato che al nuovo Ministro non sono state trasferite le frammentate competenze ministeriali già esistenti, bensì è stato affidato per l'appunto un ruolo di indirizzo e coordinamento¹⁹⁰. Al riguardo, tuttavia, non può non segnalarsi il non felicissimo abbinamento tra i settori della protezione civile e delle politiche del mare: non tanto perché sembrerebbe rinviare ad una visione puramente protezionistica della risorsa mare, quanto soprattutto perché – nell'esaminare le iniziative poste in essere ad oggi dalla Struttura ministeriale – emerge che più dell'80% di queste riguardano (come era facile ipotizzare) la protezione civile¹⁹¹.

Anche nel settore della pianificazione delle aree marine si registra un complesso sistema di competenze che riflette la molteplicità degli strumenti di pianificazione (che tendono ad accavallarsi) e che vede come protagonisti principali il Ministero dell'ambiente ed il Ministero delle infrastrutture, a livello statale – chiamati a condurre percorsi decisionali complessi che prevedono il coinvolgimento delle regioni – nonché l'Unione delle province italiane e l'Associazione nazionale dei comuni italiani. Il rischio principale di sovrapposizione di competenze sussiste tra il Ministero dell'ambiente, quale referente per l'attuazione della Strategia marina europea, e le regioni, quali soggetti competenti in tema di pianificazione costiera. Il superamento di tali criticità viene generalmente conseguito mediante l'istituzione di tavoli di coordinamento, strumenti tuttavia che – non essendo previsti come obbligatori dalla norma – si modulano di volta in volta, il che ne incrementa l'adattabilità ma, evidentemente, anche la "fragilità"¹⁹².

Dal punto di vista tecnico, soprattutto in termini di istruttoria, un ruolo centrale è ricoperto dall'Ispira, con cui i Ministeri hanno sottoscritto più di un

¹⁸⁹ M. De Benedetto, *Dalle spiagge alle coste: una strategia regolatoria*, cit., 35-37.

¹⁹⁰ Per un quadro della precedente situazione frammentata di competenze a livello ministeriale v. G. Tellarini, *La strategia nazionale per il mare*, cit., 123-125.

¹⁹¹ Particolarmente significativa la costituzione del Comitato interministeriale per le politiche del mare (CIPOM), avente il compito specifico di elaborare e approvare il Piano del Mare, con cadenza triennale, in una prospettiva dichiaratamente tesa a garantire l'attuazione degli interventi programmati nel PNRR. Ma è chiaro che, laddove l'assetto organizzativo dovesse rivelarsi efficace, esso potrà essere istituito come modello stabile di coordinamento istituzionale. Alle riunioni del CIPOM, quando si trattano materie che interessano le regioni e le province autonome, partecipano il presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome o un presidente di regione o di provincia autonoma da lui delegato e, per i rispettivi ambiti di competenza, il presidente dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e il presidente dell'Unione delle province d'Italia (UPI).

¹⁹² In termini, A. Moliterni, *La tutela degli ecosistemi marini nel prisma della pianificazione integrata delle aree costiere*, cit., 189.

protocollo sia per l'attività di pianificazione delle aree marine che per il monitoraggio dello stato delle stesse. Ebbene, se si vanno ad esaminare in concreto i procedimenti, si nota come la valenza tecnica dell'istruttoria sia talmente preponderante da ridurre fortemente il margine della scelta discrezionale: l'autorità competente non tanto opera una scelta rispetto all'oggetto specifico dell'istruttoria, quanto, piuttosto, usa il proprio margine decisorio in merito al necessario bilanciamento tra l'interesse prioritario (sia esso quello della tutela o quello dello sfruttamento sostenibile) e gli altri interessi pubblici e privati coinvolti¹⁹³.

Feliciano Benvenuti prospettava anche per il demanio costiero la medesima evoluzione che ha conosciuto il demanio portuale, ovvero l'attribuzione della relativa gestione ad un ente autonomo, in grado di rispondere al meglio alle diversificate finalità sottese all'uso della risorsa. L'Autore legava tale esigenza alla necessità (nuova, per l'epoca) di garantire un adeguato sfruttamento economico delle coste¹⁹⁴, ma è sotto gli occhi di tutti che – sebbene in una diversa prospettiva – il problema permane ancora oggi¹⁹⁵. A ben vedere, tuttavia, forse la soluzione non è privare le amministrazioni regionali e comunali delle rispettive competenze sul demanio costiero, anche in considerazione del principio di sussidiarietà verticale¹⁹⁶. Né si può realisticamente ipotizzare di accorpare le diverse competenze (territoriali, portuali, ministeriali) in materia di pianificazione delle aree marine e costiere in capo ad un unico soggetto¹⁹⁷.

¹⁹³ L'elevata valenza tecnica dei processi decisionali, poi, intercetta un tema che interessa in maniera trasversale l'intero assetto organizzativo della pubblica amministrazione, ovvero la necessità di implementare un approccio transdisciplinare nei processi decisionali, dotando le amministrazioni di competenze integrate e prevedendo adeguati modelli procedurali nei quali saperi scientifici diversi (fisica, chimica, geologia, economia, etc.) concorrano ad offrire un quadro realistico delle problematiche, elemento imprescindibile per il conseguimento di una buona decisione. Sul punto, si rinvia alle riflessioni di M.R. Spasiano, *Frammentazione delle conoscenze e unità del sapere*, in *Dir. e società*, 2022, 3, 447 ss.

¹⁹⁴ «La conclusione, a cui si può ormai giungere con parole scoperte, è che anche l'amministrazione del demanio costiero, in quanto amministrazione di un bene produttivo, dovrebbe essere affidata ad una azienda strutturata in modo da poter agire soprattutto con criteri di economicità, ferma restando quella componente garantistica e protettiva che è sempre stata propria della disciplina del bene demaniale marittimo e che oggi qualifica in maniera eccessiva l'amministrazione di quel bene», F. Benvenuti, *Il demanio marittimo tra passato e futuro*, cit., 2399.

¹⁹⁵ Non a caso una più recente dottrina ha prospettato l'istituzione di un nuovo soggetto cui affidare tutte le competenze in materia di tutela e gestione della risorsa mare: «[...] andrebbe anche ponderata, in un'ottica *de jure condendo*, la possibilità di assegnare il perseguimento degli obiettivi di tutela dell'ambiente marino ad un soggetto istituzionalmente ed esclusivamente investito di tali finalità. Ciò non solo al fine di snellire e velocizzare le procedure, ma anche allo scopo di concentrare e specializzare le competenze tecniche necessarie per l'adozione delle scelte relative alle tematiche sinora trattate» (F. Fracchia, A. Giannelli, *La tutela dell'ambiente marino in Italia*, cit., 170).

¹⁹⁶ Nonché della necessaria valorizzazione del carattere della prossimità tra Amministrazione decidente e cittadinanza radicata in un determinato territorio (cfr. Cons. Stato, sez. VII, 1° marzo 2023, n. 2137, in *Riv. giur. edilizia*, 2023, I, 638).

¹⁹⁷ Al riguardo, è utile ricordare che anche la dir. 2014/89/UE sulla Strategia per lo spazio marittimo rinvia ad una integrazione, non certo ad una unificazione, degli strumenti di pianificazione del mare e delle

La prospettiva, piuttosto, potrebbe essere quella di introdurre modelli decisionali che contemplino forme di concertazione obbligatorie ed efficaci, in grado di restituire la complessità dei fenomeni e di condurre a scelte consapevoli, frutto di una visione integrata e ispirata ai principi dello sviluppo sostenibile e di precauzione. L'assetto definitivo di un'area demaniale emergerebbe, in tale ottica, dal bilanciamento dei molteplici interessi che su di essa convergono, ed è proprio in questa prospettiva, del resto, che la giurisprudenza amministrativa ha in più occasioni sancito l'illegittimità di Piani regolatori generali o Regolamenti edilizi approvati senza la previa intesa con le autorità statali e/o regionali competenti, relativamente alle scelte concernenti le parti di territorio rientranti nel demanio marittimo¹⁹⁸.

6. La valorizzazione della risorsa mare quale bene (ambientale) comune

Alla luce delle segnalate esigenze di approccio integrato – sia dal punto di vista funzionale che organizzativo – nella gestione del demanio marittimo, assume allora un ruolo fondamentale la valorizzazione della risorsa mare e delle aree costiere (anche) come beni ambientali, nella accezione di beni comuni¹⁹⁹. Ancora preziose e attuali, al riguardo, le considerazioni svolte dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione nella nota pronuncia sulle Valli da pesca della laguna veneta, laddove il Supremo Collegio, proprio in relazione al demanio marittimo, afferma che «là dove un bene immobile, indipendentemente dalla titolarità, risulti per le sue intrinseche connotazioni, in particolar modo quelle di tipo ambientale e paesaggistico, destinato alla realizzazione dello Stato sociale come sopra delineato, detto bene è da ritenersi, al di fuori dell'ormai datata prospettiva del *dominium* romanistico e del-

coste. Sul punto v. di N. Carmineo, F. Corona, *La pianificazione spaziale marittima nel diritto dell'Unione Europea e la declinazione della normativa unionale nella legislazione italiana*, in *Il Dir. marittimo*, 2023, 1, 30-31.

¹⁹⁸ Cfr. Cons. Stato, sez. VI, 1° giugno 2007, n. 2932, in *Dir. marittimo*, 2008, 2, 492; Cons. Stato, 10 luglio 1986, n. 478, in *Cons. St.*, 1986, 816; T.A.R. Lazio, Roma, 22 ottobre 1984, n. 936, in *Cons. St.*, 1980, 3561. Su tale profilo si rinvia alle osservazioni di G. Colombini, *Lido e spiaggia*, cit. In generale, sulla necessità che le prescrizioni del piano regolatore e dei piani di settore siano il risultato di un confronto dialettico tra le amministrazioni coinvolte, v. P. Urbani, S. Civitarese Matteucci, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Torino 2004, 254.

¹⁹⁹ La letteratura sul tema è ormai vastissima; senza alcuna pretesa di esaustività, *ex multis*, si rinvia a P. Maddalena, *Il territorio bene comune degli italiani. Proprietà collettiva, proprietà privata e interesse pubblico*, Roma, 2015; A. Lucarelli, *Beni comuni. Contribuito per una teoria giuridica*, in *Costituzionalismo.it*, 2014; R. Lombardi, *Ambiente e mercato: note minime per una nuova prospettiva d'indagine sui beni comuni*, in *Il diritto dell'economia*, 2014, 1, 209 ss.; V. Cerulli Irelli, L. De Lucia, *Beni comuni e diritti collettivi. Riflessioni de iure condendo su un dibattito in corso*, in *www.labsus.org*, 2014; G. Arena, C. Iaione (a cura di), *L'Italia dei beni comuni*, Roma 2012; P. Chirulli, *I beni comuni tra diritti fondamentali, usi collettivi e doveri di solidarietà*, in *Giustamm.it*, 2012; S. Rodotà, *Beni comuni e categorie giuridiche: una rivisitazione necessaria*, in *Quest. giust.*, 2011, 5, 237 ss.; U. Mattei, *Beni comuni. Un manifesto*, Roma-Bari, 2010. Con specifico riferimento alla ricostruzione delle risorse ambientali in termini di beni comuni, sia consentito rinviare a M. Calabrò, *La legittimazione ad agire a tutela delle risorse ambientali: la prospettiva dei beni comuni*, in *Dir. e società*, 2016, 4, 807 ss.

la proprietà codicistica, “comune”, vale a dire, prescindendo dal titolo di proprietà, strumentalmente collegato alla realizzazione degli interessi di tutti i cittadini»²⁰⁰.

Ebbene, in relazione alle aree costiere, tale prospettiva non solo agevolerebbe l'auspicata tendenza alla valorizzazione dell'uso libero delle spiagge, ma consentirebbe altresì di ridurre il margine di discrezionalità delle amministrazioni nella selezione dei concessionari e dei relativi progetti. Al riguardo, deve guardarsi con favore a quella recente giurisprudenza che ha dichiarato la legittimità di un diniego di autorizzazione paesaggistica in ipotesi di manufatti che, posti sul demanio marittimo, avrebbero interrotto la continuità della veduta del litorale, gravando così sulla «negata percezione del bene comune qual è il paesaggio costiero»²⁰¹.

È vero che la giurisprudenza ha in più occasioni ribadito come il pianificatore comunale sia dotato di un ampio margine di discrezionalità nell'individuare gli usi delle coste²⁰², ma la necessaria presa in considerazione – anche in sede pianificatoria – della stretta connessione terra-mare, rende la protezione dell'ecosistema costiero nel suo insieme la “bussola” principale di tale discrezionalità: sarebbero, quindi, le esigenze di tutela derivanti dai fenomeni dell'innalzamento del mare e dell'erosione delle coste, oltre alla specifica attenzione nei confronti del libero godimento della risorsa naturale (anche per le future generazioni)²⁰³ a dover orientare le scelte pianificatorie sugli usi compatibili delle coste, con conseguenziale restrizione ed effettiva sindacabilità della discrezionalità delle scelte tese a concedere lo sfruttamento economico della risorsa²⁰⁴. Ed anche laddove un'area venisse individuata come destinataria di un uso esclusivo di tipo imprenditoriale, la valenza ambientale della risorsa influirebbe comunque sull'esercizio della discrezionalità, non più del pianificatore, bensì dell'ente concedente: la selezione del concessionario dovrà pertanto fondarsi primariamente sulla sostenibilità delle attività da realizzarsi, mediante l'utilizzo di criteri ecologici premianti e la richiesta di certificazioni verdi, come del

²⁰⁰ Cass., Sez. Un., 14 febbraio 2011, n. 3663, in *Giorn. dir. amm.*, 2011, 1170, con nota di F. Cortese, *Dalle valli da pesca ai beni comuni. La cassazione rilegge lo statuto dei beni pubblici*.

²⁰¹ Cons. Giust. Amm. Reg. Sic., 3 febbraio 2020, n. 91, in www.giustizia-amministrativa.it.

²⁰² Cfr. T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, sez. I, 3 giugno 2009, n. 246, in *Dir. marittimo*, 2010, 1-2, 209; Cons. Stato, sez. VI, 31 maggio 2006, n. 3313, in *Riv. giur. edilizia*, 2007, I, 654.

²⁰³ Del resto, come ci ricorda M. Ragusa, *Demanio marittimo e concessione: quali novità dalle pronunce del novembre 2021?*, cit., i poteri concessori relativi alle aree demaniali marittime devono in ogni caso essere esercitati nel rispetto di quanto dispone l'art. 36 cod. nav., «quest'ultimo, indicando nell'apertura all'uso pubblico la destinazione normale dei beni e imponendo all'amministrazione concedente di accertare che gli usi eccezionali siano con questa “compatibili”, continua a rappresentare il centrale riferimento normativo in grado di orientare l'analisi dell'istituto», 577.

²⁰⁴ In termini, v. G. Torelli, *Concessioni balneari e governo del territorio*, cit. 88-89. Al riguardo, è utile osservare come il Protocollo addizionale alla Convenzione di Barcellona sulla gestione integrata delle zone costiere del Mediterraneo (ICZM Protocol, 2008), individui i seguenti principi di riferimento per la corretta e sostenibile pianificazione degli usi delle aree costiere e marittime: la preventiva verifica circa la capacità di carico delle zone costiere; l'attuazione di adeguati coordinamenti istituzionali tra le amministrazioni competenti; un effettivo coinvolgimento delle popolazioni locali e degli stakeholder nei processi decisionali (art. 6).

resto già da tempo previsto in alcune leggi regionali di settore, in attuazione dell'ormai consolidato modello del *Green public procurement*²⁰⁵.

La valorizzazione del mare e delle coste in chiave di beni ambientali comuni implicherebbe altresì un maggior coinvolgimento della cittadinanza non solo nella fruizione, ma anche nella gestione della risorsa. Non si tratterebbe di una assoluta novità: basti pensare al già previsto affidamento della gestione di un certo numero di aree marine protette ad associazioni ambientali riconosciute, affidamento che si potrebbe estendere anche alle associazioni non riconosciute, mediante una applicazione analogica del criterio della *vicinitas*²⁰⁶. Del resto, la gestione delle aree è altrimenti affidata agli enti locali, che non solo sono maggiormente suscettibili di indebite ingerenze nelle scelte, ma spesso risultano privi delle competenze tecniche necessarie.

È evidente che un maggior coinvolgimento attivo della cittadinanza presuppone innanzitutto una adeguata consapevolezza da parte della stessa. Ciò implica che le politiche pubbliche di tutela e i procedimenti di pianificazione e programmazione siano connotati da momenti di partecipazione ampia ed effettiva²⁰⁷. In tal senso, deve guardarsi con favore, ad esempio, quanto previsto dal d.lgs. n. 190/2010 in materia di salvaguardia degli ambienti marini e di individuazione del buono stato ambientale, laddove si impone il coinvolgimento di «tutti i soggetti interessati», senza alcun filtro di tipo soggettivo o oggettivo, con evidente rinvio a modelli partecipativi dinamici ed efficaci quali l'inchiesta pubblica. Non si tratta di ipotesi puramente teoriche, bensì di realtà che trovano già pieno riscontro in diversi contesti. Da ultimo, ad esempio, nel giugno 2024 è stata avviata una consultazione pubblica – mediante piattaforma digitale – per l'attuazione della Direttiva Quadro sulla Strategia per l'ambiente marino, in meri-

²⁰⁵ In tale prospettiva si auspica che i futuri bandi relativi alle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreativa sfruttino al massimo tutte le potenzialità insite nel c.d. *green public procurement*, premiando quei progetti in grado di conciliare al meglio la valorizzazione economica dell'area e la conservazione ecosistemica della stessa, mediante, ad esempio, l'introduzione di specifiche tecniche e criteri premianti ispirati al canone della sostenibilità, nonché, ove approvati, l'inserimento obbligatorio di Criteri Ambientali Minimi. Sul punto, da ultimo, C. Lauri, *I criteri di sostenibilità nelle procedure per l'affidamento delle concessioni demaniali marittime*, in M. Gnes (a cura di) *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole. Progressi, problemi, prospettive*, Milano, 2023, 109 ss.

²⁰⁶ Attualmente, delle trenta Aree marine protette istituite in Italia, solo tre risultano affidate (in via esclusiva o in consorzio con enti locali e Università) ad associazioni ambientali, ed in particolare: Area marina protetta Capo Milazzo (Marevivo), Area marina protetta Miramare (WWF), Area marina protetta Torre Guaceto (WWF).

²⁰⁷ E. Boscolo, *La gestione integrata delle zone costiere in Italia: prospettive e prime esperienze*, cit., 67. In generale, sulla centralità del ruolo della partecipazione dei soggetti interessati nell'ambito dei procedimenti decisionali in materia ambientale sia consentito rinviare a M. Calabrò, *Potere amministrativo e partecipazione procedimentale. Il caso ambiente*, Napoli, 2004 e, più di recente, Id., *La prevenzione della cattiva amministrazione attraverso l'esercizio dei diritti di accesso e partecipazione: il caso dei procedimenti in materia di ambiente*, in S. Tuccillo (a cura di), *Semplificare e liberalizzare. Amministrazione e cittadini dopo la legge 124 del 2015*, Napoli, 2016, 123 ss.

to all'aggiornamento della definizione del Buono Stato Ambientale (*Good Environmental Status* - GES) e dei Traguardi Ambientali (*Target*) per ciascuno degli 11 Descrittori della Strategia marina²⁰⁸.

La dimensione sostanziale della prospettiva delineata ha evidenti ripercussioni anche sul piano processuale. Se lo Stato non è libero di gestire discrezionalmente le risorse del demanio marittimo – perché vincolato dalla loro intrinseca dimensione collettiva a predisporre primariamente tutte le misure necessarie a garantirne protezione e libero godimento – a fronte di una inerzia ingiustificata o di un illegittimo esercizio della pubblica funzione, deve conseguentemente riconoscersi in capo alla stessa collettività di riferimento la facoltà di agire a tutela della risorsa naturale, sulla scia delle conclusioni cui è giunta la Plenaria n. 6/2020 in punto di sussidiarietà orizzontale e accesso alla giustizia²⁰⁹. Il cittadino come persona, quindi, diventa fulcro della complessità degli interessi che ruotano attorno al demanio marittimo.

Se questa è la direzione, è lecito prospettare un passo ulteriore: si è detto che il mare è generalmente inquadrato in una duplice accezione, ovvero quale bene da tutelare o risorsa da sfruttare; e si è visto come oggi, in realtà, questi due piani risultino sempre e comunque interconnessi. Ebbene, a ben vedere, esiste anche una terza dimensione categoriale del bene, una lettera “z” in una ipotetica rappresentazione su assi cartesiani: la concezione del mare e delle coste come elementi da usare, non però in termini economici, bensì personali/individuali, (in un certo qual modo, “spirituali”²¹⁰), quali risorse il cui uso libero è in grado di consentire all'uomo il conseguimento di un livello di qualità della vita più elevato. La tutela del mare e delle coste diventa, in tal modo, (anche) un presupposto indispensabile per l'esercizio del diritto ad una balneazione sicura in acque salubri e, quindi, per il loro uso libero, che a sua volta assurge ad interesse primario della persona, in quanto strumentale al soddisfacimento del diritto fondamentale alla vita.

Quanto prospettato consente in qualche modo di riprendere ed aggiornare la locuzione *Mare nostrum*, inteso, in questo caso, come appartenenza della risorsa alla collettività. Lo Stato esercita funzioni di tutela e gestione non solo per “sé” o, meglio, per il perseguimento dei propri fini istituzionali, bensì anche per il pri-

²⁰⁸ Cfr. <https://strategiamarina.isprambiente.it/consultazioni-pubbliche/consultazione-pubblica-2024/>.

²⁰⁹ Al riguardo, sia consentito rinviare a M. Calabrò, *L'ambiente quale diritto fondamentale a titolarità diffusa*, in *Persona e Amministrazione*, 2023, 2, 501 ss.; Id., *La legittimazione ad agire a tutela delle risorse ambientali: la prospettiva dei beni comuni*, in *Dir. e società*, 2016, 4, 807 ss.

²¹⁰ In tale ottica restano ancora non superate, in termini di chiarezza e forza, le parole della Enciclica *Laudato si* di Papa Francesco (*Lettera Enciclica Laudato si del Santo Padre Francesco sulla cura della casa comune*, Città del Vaticano, 2015, 87-88. Per un'analisi giuridica del documento v. E. Ruozzi, *La Lettera Enciclica Laudato Si': dal diritto dell'individuo ad un ambiente sano al dovere di protezione del bene comune*, in *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, 2016, 1, 145 ss.), di recente confermate nella Esortazione apostolica *Laudate Deum* dello stesso Pontefice (*Esortazione apostolica Laudate Deum del Santo Padre Francesco a tutte le persone di buona volontà sulla crisi climatica*, 2023).

vato, inteso però non come *homo oeconomicus*, bensì come “persona”, che vede nel suo rapporto diretto ed immediato con il mare e gli arenili uno strumento per lo sviluppo della propria personalità (artt. 2 e 3 Cost.).

Cambia la prospettiva, cambiano gli interessi e i diritti connessi al bene, devono cambiare anche gli strumenti giuridici. Da questo punto di vista l'attuale assetto appare particolarmente lacunoso, anche in un confronto con la disciplina presente in altri Paesi europei: non esiste una normativa nazionale che imponga una percentuale minima di tratto di costa da lasciare all'uso libero della collettività²¹¹; solo poche leggi regionali si sono preoccupate di intervenire sul punto, con scelte molto diverse fra loro, che vanno dal 20% dell'Emilia Romagna al 60% della Puglia e della Sardegna, e non tutte garantiscono un adeguato livello non solo quantitativo ma anche qualitativo di spiagge libere, spesso lasciando ai liberi usi proprio quei tratti costieri meno appetibili dal mercato, perché degradati o non adatti alla balneazione²¹². Eppure, come è stato osservato, tale situazione di sostanziale arbitrarietà dei legislatori regionali – una volta configurato come vero e proprio diritto il libero godimento della risorsa mare e delle coste – conduce ad una evidente quanto intollerabile violazione dei principi della giustizia distributiva²¹³.

7. Conclusioni

La geomorfologia, la scienza che studia le “forme” della terra, definisce il mare e le coste beni instabili, difficili da classificare se non attraverso modelli di analisi di tipo dinamico, che si fondano sullo studio delle energie che costantemente mutano e modellano i tratti costieri, proprio a causa degli effetti del mare²¹⁴. Tale instabilità si riflette anche sul governo della risorsa: al di là della costante incertezza sulla linea di confine tra demanio marittimo e aree private²¹⁵,

²¹¹ L'art. 1, co. 254, l. n. 296/2006 (Finanziaria 2007), si limita a disporre che le regioni, nel redigere i piani di utilizzazione delle aree del demanio marittimo, sentiti i comuni interessati, «devono altresì individuare un corretto equilibrio tra le aree concesse a soggetti privati e gli arenili liberamente fruibili; devono inoltre individuare le modalità e la collocazione dei varchi necessari al fine di consentire il libero e gratuito accesso e transito, per il raggiungimento della battigia antistante l'area ricompresa nella concessione, anche al fine di balneazione».

²¹² Su tali profili si rinvia a E. Zanchini, *Le trasformazioni dei paesaggi costieri italiani al tempo del climate change*, in M. di Venosa, M. Manigrasso (a cura di), *Coste in movimento. Infrastrutture ambientali per la rigenerazione del territorio*, cit., 129-132 e G. Torelli, *Concessioni balneari e governo del territorio*, cit., 82-84.

²¹³ Ci si riferisce alle riflessioni presenti nello scritto di G. della Cananea, *Le concessioni del demanio marittimo: un mutamento di prospettiva*, in M. Gnes (a cura di) *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole. Progressi, problemi, prospettive*, cit., 28-31.

²¹⁴ Cfr. E. Pranzini, *La forma delle coste. Geomorfologia costiera, impatto antropico e difesa dei litorali*, cit., 3.

²¹⁵ Cfr. T.A.R. Campania, Salerno, sez. II, 4 gennaio 2023, n. 11, in *Foro amm.*, 2023, II, 97. In generale, sugli istituti della delimitazione, dell'ampliamento, della modificazione, tutti connessi alla instabilità del

dal punto di vista della tutela, il mare e gli arenili sono connotati da un grado di fragilità che ne impone un monitoraggio costante²¹⁶; mentre come risorse economiche essi non garantiscono prestazioni pienamente predeterminabili *ex ante*.

Affinché il mare resti una risorsa (nella sua duplice accezione) e non si trasformi in una minaccia per l'uomo, occorre allora intervenire su alcuni fattori.

In primo luogo, la multifunzionalità insita nella risorsa richiede un modello di amministrazione multilivello, ispirata ai principi del coordinamento e della leale collaborazione. Parte della dottrina ha condivisibilmente richiamato al riguardo la nozione di “operazione amministrativa”, attività amministrativa complessa, che per essere compresa nella sua interezza richiede una considerazione unitaria e non meramente settoriale²¹⁷. Sul punto, occorrerà verificare nell'immediato futuro quale ruolo riuscirà a svolgere il *Piano del Mare*, approvato dal Ministero per la Protezione Civile e le Politiche del Mare nel luglio del 2023, che – a dispetto del nome – non configura propriamente un piano, bensì un documento programmatico, contenente gli indirizzi strategici in materia di tutela e valorizzazione della risorsa mare dal punto di vista ambientale, logistico ed economico²¹⁸. La strada è senza dubbio quella giusta, frutto di un approccio omnicomprensivo e trasversale ai diversi interessi pubblici e privati coinvolti e proprio tale visione d'insieme ha di recente condotto all'approvazione dei Piani di gestione dello spazio marittimo, quale concreta distribuzione spazio-temporale degli interventi e degli usi programmati²¹⁹.

Un secondo fattore sul quale intervenire è il riconoscimento di una maggiore centralità alla funzione di pianificazione, come “argine” alla instabilità. Alla luce delle fragilità delle risorse marine e costiere, l'approccio emergenziale è evidentemente fallimentare, a fronte di un processo evolutivo che abbiamo visto essere sistematico e perciò, pur con diverse incertezze, prevedibile. La *Rotterdam Climate Initiative* ha introdotto, al riguardo, il *Principle of no regret*, principio del nessun rimpianto: anche in assenza di eventi estremi, i decisori pubblici devono pianificare interventi di adattamento dei territori costieri, volti a preservarli ed a renderli nel contempo più attrattivi²²⁰. Si è osservato che l'attuale assetto patisce

bene v. G. Colombini, *Lido e spiaggia* (voce), cit.

²¹⁶ In termini F. Salvia, *La difficile coesistenza tra usi e tutela dell'ambiente costiero*, cit., 23-24.

²¹⁷ F. Fracchia, *La gestione integrata delle coste*, in *Il dir. dell'economia*, 2010, 4, 609 ss., spec. 617-618, che applica al contesto in esame le tesi di F.G. Scoca, *Attività amministrativa* (voce), in *Enc. dir.*, vol. VI, Milano, 2002, 75 ss. e di D. D'Orsogna, *Contributo allo studio dell'operazione amministrativa*, Napoli, 2005.

²¹⁸ I “nodi” attorno ai quali ruotano le azioni ivi programmate sono: a) valorizzazione economica del mare (archeologia subacquea, turismo, pesca, risorse energetiche); b) valorizzazione delle vie del mare e sviluppo del sistema portuale; c) promozione e coordinamento delle politiche per la continuità territoriale da e per le isole; d) promozione del sistema-mare a livello internazionale; e) valorizzazione del demanio marittimo.

²¹⁹ G. Befani, *Usi pubblici del mare e territorializzazione marittima: prospettive geo-giuridiche della pianificazione energetica del mar Mediterraneo*, in *Il diritto dell'economia*, 2024, 2, 59 ss., spec. 93-97.

²²⁰ Cfr. www.rotterdamclimateinitiative.nl/.

l'assenza di razionalizzazione e di coordinamento tra gli strumenti di pianificazione, sia settoriale che territoriale. La prospettiva, pertanto, è quella di un sistema di pianificazione non unitario, ma fortemente coordinato, anche nell'ottica del superamento della perdurante distinzione tra pianificazione del mare e pianificazione delle coste.

Carl Schmitt, nel suo *Terra e mare* teorizzava una netta separazione tra i due elementi: la ricostruzione era finalizzata a distinguere due tipologie di poteri in lotta sulla scena mondiale, il potere marittimo, coloniale, ed il potere terrestre²²¹. La tesi di Schmitt, tuttavia, ha trovato poi sostanziale applicazione anche nell'ambito della regolazione giuridica: rispetto alla terra, il mare è da sempre considerato un bene del tutto autonomo, perché poco "definibile" e, pertanto, difficilmente qualificabile secondo le classiche categorie della titolarità e dell'uso. Se questa idea era, però, giustificata alla luce dei limitati usi della risorsa mare (navigazione e pesca), c'è oggi da chiedersi se, in ragione della multifunzionalità espressa dal mare, delle sue potenzialità anche in termini di sviluppo economico e sociale di un Paese, tale ricostruzione possa considerarsi ancora valida o se, piuttosto, oggi il mare – nei limiti ovviamente del mare territoriale e delle zone economiche esclusive – non debba qualificarsi anch'esso in termini di *terra*.

Probabilmente non esiste una risposta univoca. Non vi è dubbio che, nell'ottica della *blue economy*, il mare debba oggi essere inteso come vero e proprio "territorio" da sfruttare da parte dei singoli Stati, seppur in maniera sostenibile. Di contro, non può non considerarsi la valenza non solo ambientale, ma anche cultural-identitaria del mare e delle coste, quali beni strumentali all'esercizio di diritti fondamentali ed al pieno sviluppo della persona, pertanto destinati al libero uso da parte di chiunque²²². La convivenza di due regimi diversi in relazione allo stesso bene appare pienamente giustificabile alla luce della complessità e multifunzionalità dello stesso: anche nel diritto romano, con solo apparente contraddittorietà, si definivano il mare e le coste nel contempo *res communes* e *res publicae*²²³. La disciplina delle *res publicae* concerne l'uso eccezionale della risorsa ed il riconoscimento di diritti esclusivi mediante lo strumento concessorio; la disciplina delle *res communes* concerne la possibilità di occupare ed usare liberamente porzioni di lido e di mare, senza arrecare pregiudizio alla collettività.

²²¹ C. Schmitt, *Land and sea*, Washington, 1997, trad. it., Milano, 2002.

²²² Cfr., da ultimo, Cons. Stato. sez. VI, 10 marzo 2023, n. 2559, in www.giustizia-amministrativa.it, ove si legge che «I territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia sono considerati aree tutelate per legge e rientranti nella categoria dei beni paesaggistici. La scelta legislativa assegna protezione giuridica a questi territori, preservandoli da possibili lesioni esteriori che possano intaccare non solo la dimensione naturalistica ma, collettiva e identitaria che li caratterizza».

²²³ F. Maroi, *Sulla condizione giuridica del mare e delle sue rive in diritto romano*, in *Rivista Italiana per le Scienze Giuridiche*, 1920, 199 ss.

Le due dimensioni, se adeguatamente regolamentate, non sono affatto incompatibili e, anzi, politiche pubbliche finalizzate a garantire la loro convivenza appaiono le uniche compatibili con il nuovo art. 9 della Costituzione e con gli obblighi assunti dall'Italia a livello internazionale ed europeo in un'ottica di costante progressione della tutela dell'ambiente e della biodiversità. Ciò comporta, come visto, in primo luogo un riorientamento del decisore pubblico, tanto nella pianificazione quanto nella gestione delle aree marine e costiere. Il "faro" di qualsiasi scelta deve essere quello della valenza ecologica di questa parte di territorio e – in un approccio anche meramente antropocentrico – dei servizi ecosistemici che essa è in grado di offrire. In punto di pianificazione, occorre allora implementare un modello integrato, teso alla contestuale e bilanciata soddisfazione dei diversi interessi pubblici e privati coinvolti; così come, in punto di gestione, urge il ricorso a criteri di selezione dei soggetti concessionari idonei a riconoscere un ruolo centrale alla sostenibilità delle attività da realizzarsi, mediante l'utilizzo di criteri ecologici premianti e la richiesta di certificazioni verdi²²⁴.

Quanto prospettato richiede una sorta di movimento circolare nella concezione del mare e del demanio costiero: esso nasce come bene che lo Stato era chiamato a tutelare e gestire per garantirne l'uso comune da parte dei cittadini; tale impostazione venne poi affiancata e quasi superata ad opera dello Stato interventore: le risorse non erano più destinate alla (sola) libera utilizzazione da parte della collettività, ma erano intese come beni necessari affinché lo Stato potesse conseguire ulteriori finalità nell'interesse comune. Dalla seconda metà del secolo scorso si è registrato un netto e sempre più marcato intervento pubblico nel settore, che si è riflettuto nell'incremento di regimi concessori, nelle politiche di contingentamento dell'attività di pesca e dell'uso dei fondali marini, nonché nella sempre più stretta connessione con i territori costieri, con conseguente pervasività della pianificazione urbanistica anche nei confronti della gestione delle aree marine²²⁵.

Non che tale processo di parziale patrimonializzazione dei beni demaniali abbia comportato, nei fatti, un eccesso di valorizzazione del mare come risorsa economica; si è visto, anzi, come la prospettiva della protezione sia sempre stata

²²⁴ La prospettiva, in altri termini, è quella di un cambio di paradigma che inquadri il mare, e le risorse naturali in generale, nell'ottica della sostenibilità (anche intergenerazionale) ai sensi del nuovo art. 9 Cost. Ciò richiede una visione olistica del tema della gestione del mare e delle coste, abbandonando l'approccio settoriale ancora imperante: a tal fine, si ribadisce, assume rilevanza l'introduzione di strumenti di programmazione e pianificazione adeguati, nei quali possano confluire tutte le istanze, anche grazie all'adozione di processi decisionali non solo interistituzionali, ma anche effettivamente partecipati da parte dei diversi stakeholders, in una proiezione che parta comunque da una linea di demarcazione: guardare all'oggi come un punto di "fondo", dal quale si può solo risalire in termini di uso corretto e responsabile delle risorse naturali, anche in chiave intergenerazionale. Non si tratta di una novità, se solo si pensa che già il d.lgs. n. 190/2010, nel definire il buono stato ambientale, richiama l'esigenza di salvaguardarne le potenzialità per gli usi e le attività delle generazioni presenti e future.

²²⁵ N. Greco, *Proprietà pubblica e gestione delle coste*, Roma, 1971.

e sia ancora oggi centrale. Ciò che è stato messo in ombra, piuttosto, è l'accezione del mare (e delle coste) come beni comuni, o a titolarità collettiva, destinati al libero uso in quanto risorse naturali. Eppure, già Vitruvio, nel *De Architectura*, attribuiva al mare una duplice valenza: da un lato, infrastruttura che forma e "arricchisce" il territorio e le città (in una accezione che oggi potremmo definire socio-economica), dall'altro lato, in una prospettiva valoriale, elemento di equilibrio tra uomo e natura²²⁶.

Occorre, allora, ritornare forse all'idea originaria di demanio naturale, in contrapposizione alla nozione di proprietà pubblica affermatasi proprio perché i beni originariamente ritenuti di necessario uso pubblico hanno rivelato una spiccata capacità di impiego economico-industriale²²⁷. Il Piano del Mare recentemente approvato, per quanto adotti un approccio condivisibilmente integrato, si fonda su sedici direttrici fondamentali, tutte comunque sussumibili nella dicotomia risorsa da tutelare/risorsa da sfruttare²²⁸. Nulla o quasi si dice sul libero uso comune della risorsa, al quale occorre invece ritornare a riconoscere centralità, ma con una diversa consapevolezza: la libera utilizzazione della risorsa naturale non è qualcosa che si pone al di fuori delle finalità pubbliche dello Stato, anzi rientra pienamente tra queste, insieme alla protezione ed allo sfruttamento sostenibile. Il libero uso collettivo non è, insomma, un "momento" che attiene alla sola sfera privata; diventa anch'esso interesse pubblico che lo Stato è chiamato a perseguire: anche nell'ottica del neo-costituzionalismo ambientale, infatti, esso rientra in un più ampio processo di riqualificazione del rapporto uomo-natura, quale fattore di misurazione della qualità della vita²²⁹.

²²⁶ M. Vitruvio Pollione, *De Architectura*, trad. it., Torino, 1999.

²²⁷ Sulla necessità di "ripensare" il demanio pubblico in un'ottica di integrazione tra istanze di sfruttamento ed esigenze di tutela v. S. Cassese, *La teoria della demanialità e la trasformazione dei beni pubblici*, in U. Mattei, E. Reviglio, S. Rodotà (a cura di), *Invertire la rotta. Idee per una riforma della proprietà pubblica*, Bologna 2007, 67 ss.

²²⁸ Le direttrici del Piano sono, in particolare: spazi marittimi, rotte commerciali, porti, energia proveniente dal mare, transizione ecologica dell'industria del mare, pesca e acquacoltura, cantieristica, industria armatoriale, lavoro marittimo, conservazione degli ecosistemi ed aree marine protette, dimensione subacquea e risorse geologiche dei fondali, sistema delle isole minori, turismi del mare, cambiamenti climatici, cooperazione europea e internazionale, sicurezza.

²²⁹ Richiamando il pensiero dell'economista e sociologo Jeremy Rifkin, è proprio nel ripensamento della dialettica tra uomo e natura che deve individuarsi il presupposto indispensabile per il necessario "cambio di passo", attraverso la rottura del senso di separatezza e di non appartenenza reciproca. J. Rifkin, *L'età della resilienza. Ripensare l'esistenza su una Terra che si rinaturalizza*, trad. it., Milano, 2022.

La risorsa mare nel demanio marittimo

Il contributo analizza la risorsa mare innanzitutto su un piano teorico-strutturale, riguardante la sua natura giuridica e, dunque, la sua inquadrabilità o meno come bene autonomo, nonché la titolarità dello stesso. Segue, poi, un'indagine di tipo giuridico-positivo, tesa a far emergere le molteplici e apparentemente contraddittorie funzioni attribuibili alla risorsa, segnalandone principi ed elementi comuni. Un livello parallelo di lettura è legato all'accezione di mare come "luogo", che rinvia alla necessaria valorizzazione della funzione pianificatoria, tanto delle aree marine quanto di quelle costiere, quali parti di territorio inevitabilmente interconnesse. Attraverso lo studio della fenomenologia si intendono cogliere, in termini assiologici, i valori ordinamentali sottesi alla gestione del mare, legati al concetto polisenso di risorsa, quale realtà naturale da preservare e, nel contempo, bene da sfruttare. Nell'ottica della cd. *blue economy*, il mare è oggi inteso come vero e proprio "territorio", oggetto di politiche economiche di utilizzazione produttiva; allo stesso tempo, non può non considerarsi la valenza ambientale, nonché cultural-identitaria, del mare e delle coste, quali beni strumentali all'esercizio di diritti fondamentali ed al pieno sviluppo della persona, perciò destinati al libero uso collettivo. Le due dimensioni, se adeguatamente regolate e pianificate, non sono affatto incompatibili e politiche pubbliche finalizzate a garantire la loro integrazione appaiono le uniche coerenti con il nuovo art. 9 della Costituzione e con gli obblighi assunti dall'Italia a livello internazionale ed europeo in un'ottica di costante rafforzamento della tutela dell'ambiente e della biodiversità.

The marine resource as part of the public maritime domain

The paper analyses the sea on a theoretical-structural level, concerning its legal nature and, therefore, whether or not it can be classified as an autonomous public good, as well as its ownership. The analysis continues with a legal-positive investigation, aimed at bringing out the multiple and apparently contradictory functions of the sea as a natural resource, pointing out its common principles and elements. A parallel level of interpretation is linked to the meaning of the sea as 'place', which refers to the necessary valorisation of the planning function of both marine and coastal areas, as parts of the territory inevitably interconnected. Through the study of phenomenology, the author intends to grasp, in axiological terms, the values underlying the management of the sea, linked to the polysemantic concept of resource, as a natural good to be preserved and, at the same time, as an asset to be exploited. In the perspective of the so-called blue economy, the sea is nowadays understood as a real "territory", subjected to economic policies of productive use. At the same time, the environmental and cultural-identity value of the sea and coasts cannot be overlooked, as assets necessary to the exercise of fundamental rights and to the full development of the person, and therefore destined for free collective use. These two

dimensions of the sea, if adequately regulated and planned, are by no means incompatible; public policies aimed at guaranteeing their integration are the only ones consistent with the new version of Art. 9 of the Constitution and with the obligations assumed by Italy at an international and European level, with a view to constantly strengthening the protection of the environment and biodiversity.

