



**Luigi Balestra** è Professore ordinario di Diritto civile presso l'Università di Bologna.



**Giacinto della Cananea** è Professore ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università Bocconi di Milano.



**Giuseppe Piperata** è Professore ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università di Bologna.

in copertina: foto di G. Piperata, Chianalea di Scilla

euro 18,00

ISBN 979-12-235-0596-0



L. BALESTRA  
G. DELLA CANANEA  
G. PIPERATA (a cura di)

LUOGHI IN-DEFINITI

ORDINAMENTI  
Collana diretta da  
Giacinto della Cananea e Stefano Mannoni

## LUOGHI IN-DEFINITI

Diritto e pianificazione  
dei borghi  
e delle aree costiere

a cura di  
**Luigi Balestra**  
**Giacinto della Cananea**  
**Giuseppe Piperata**

ES

EDITORIALE SCIENTIFICA



Luoghi in-definiti sono spazi con caratteri di difficile definizione da parte di quei saperi e di quelle tecniche che di questi luoghi si occupano, al fine di dare loro una qualificazione, una regolazione o un disegno ordinatore.

Luoghi in-definiti sono le aree costiere, ambiti spaziali tra terra e mare collocati tra confini incerti e caratterizzati da ambienti ibridi. E sono in-definiti anche i borghi che tali aree ospitano, spazi ricchi di patrimoni culturali e ambientali, di tradizioni marinare, di turisti, ma poveri di residenti.

Sono luoghi costantemente alla ricerca di una dimensione giuridica o di una strategia pianificatoria che ne rafforzi gli aspetti identitari, ne protegga le fragilità e ne risolva i problemi. Sono luoghi che, per le loro peculiarità, necessitano anche di un inquadramento teorico frutto di una nuova prospettiva interdisciplinare e di una alleanza metodologica tra saperi.

ORDINAMENTI

*Collana diretta da Giacinto della Cananea e Stefano Mannoni*

*Comitato scientifico*

Francesco Bilancia  
Giacinto della Cananea  
Angela Ferrari Zumbini  
Andrea Graziosi  
Stefano Mannoni  
Marco Mazzamuto  
Irene Stolzi

La collana fa tesoro dell'insegnamento secondo cui storia e comparazione sono compagne inscindibili per l'analisi giuridica. Se ne avvale per mettere in discussione punti di vista apparentemente consolidati, come la fine della sovranità; per proporre nuovi itinerari di ricerca, quali le sinergie del contratto nel caleidoscopio delle fonti; per sollecitare l'utilizzo di metodologie innovative per indagini volte a scavare le radici, senza irrigidirsi nel solco tra dottrina e istituzioni; ancora, per scoprire gli archetipi soggiacenti gli ordinamenti giuridici, tanto più rilevanti nello spazio giuridico europeo. E non è tutto. Sia il diritto pubblico che il diritto privato rientrano nel nostro radar nella consapevolezza che gli steccati disciplinari non rispecchiano adeguatamente le dinamiche in atto. Solo il gioco degli specchi che rinviano l'un l'altro l'immagine da angolazioni opposte può aiutare a capire l'ambizione di un percorso che intende scovare le regolarità, le assonanze, senza però trascurare l'inconfondibile cifra di ciascun percorso nazionale.

# LUOGHI IN-DEFINITI

Diritto e pianificazione  
dei borghi e delle aree costiere

a cura di

*Luigi Balestra, Giacinto della Cananea  
Giuseppe Piperata*

Atti del convegno

*Luoghi in-definiti*

*Regole e piani per borghi e aree costiere,*

24 novembre 2025, Università Iuav di Venezia

Editoriale Scientifica

NAPOLI

Il presente volume è stato finanziato con i fondi dell'Unione europea - NextGenerationEU, nell'ambito del PNRR M4 - C2 - Investimento 1.1 Bando PRIN 2022 - D.D. n.104 del 02-02-2022 Progetto "Attractiveness of the historic villages and recovery of the building heritage for residential and tourist purposes, between ownership and consumption" (CUP F53D23003620006) – codice della proposta 2022PA7X4K.

La presente ricerca è stata inoltre finanziata dall'Unione europea - Next-GenerationEU, nell'ambito del PNRR M4 - C2 - Investimento 1.1, Bando PRIN 2022 PNRR - D.D.n.1049 del 14-09-2022, Progetto: "From Beaches to Coasts: towards an Integrated Protection of the Coasts" CUP: F53D23012110001, Codice progetto: P2022WCTEW

I contributi del presente volume sono stati sottoposti a peer reviewed.



Ministero  
dell'Università  
e della Ricerca



Italiadomani  
PIANO NAZIONALE  
DI RIPRESA E RESILIENZA

I  
- - -  
U  
- - -  
A  
- - -  
V

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2026 Editoriale Scientifica s.r.l.  
via San Biagio dei Librai, 39 - 80138 Napoli  
[www.editorialescientifica.it](http://www.editorialescientifica.it) [info@editorialescientifica.com](mailto:info@editorialescientifica.com)  
ISBN 979-12-235-0596-0

## INDICE

<i>Luoghi in-definiti: un tema per due ricerche</i>	
Luigi Balestra, Giacinto della Cananea, Giuseppe Piperata	11

### *Parte I*

*Aree costiere e borghi marini: concetti e problemi nella prospettiva giuridica*

*Lo studio del diritto pubblico, tra ricerche disciplinari e interdisciplinari*

Giacinto della Cananea

1. Premessa	17
2. La matrice disciplinare delle scienze moderne	18
3. Le ricerche interdisciplinari: ragion d'essere e tipologia	23
4. La protezione del patrimonio artistico e storico	26
5. La protezione delle aree costiere: ambiente, ecosistema e biodiversità	29
6. Conclusione	32

*Il diritto per i luoghi in-definiti*

Giuseppe Piperata

1. Luoghi e spazi alla ricerca di una dimensione giuridica	33
2. Luoghi in-definiti: le aree costiere	37
3. (segue) e borghi marinari	41

*Materiale e casi per uno studio sui borghi costieri*

Renata Spagnuolo Vigorita

1. Premessa di metodo	47
2. La questione dei piani e il riparto di competenze	49
3. Per una individuazione di borgo costiero	51

- |   |    |
|---|----|
| 4. Ulteriori elementi di identificazione possibile di borgo costiero e strategie di promozione e valorizzazione | 52 |
| 5. A chi spetta il compito di valorizzare il borgo costiero? Un esempio di cittadinanza attiva                  | 54 |

*Parte II*

*Tra terra e mare. Spazi intermedi, regolazione e pianificazione*

*Il ruolo dei borghi costieri nella strategia nazionale per le zone costiere*

Andrea Riggio

- |  |    |
|--|----|
| 1. Premessa  | 59 |
| 2. Lo stato dell'arte  | 60 |
| 3. La rilevanza dell'analisi cartografica transcalare in ambiente GIS con il ricorso a immagini telerilevate | 62 |
| 4. Borghi costieri e servizi ecosistemici  | 63 |
| 5. Conclusioni   | 65 |
| 6. Bibliografia  | 66 |

*Tra terra e mare. Spazi intermedi, regolazione e pianificazione*

Rubén C. Lois-González

- |  |    |
|--|----|
| 1. Introduzione. La zonizzazione delle aree costiere e marittime   | 69 |
| 2. La legge sulle coste. Il dominio marittimo-terrestre in Spagna  | 73 |
| 3. La zonizzazione dei mari e degli oceani: dal mare interno e dalla linea di base alle Zone economiche esclusive  | 78 |
| 4. I territori costieri e marini: le difficoltà della loro gestione, la Gestione integrata delle zone costiere (GIZC) e lo sfruttamento delle risorse del mare | 85 |
| 5. Conclusione: le possibilità di studio e riflessione negli spazi complessi dalla terra al mare   | 90 |
| 6. Bibliografia  | 92 |

<i>Tra "terra e mare": gli spazi intermedi tra governo del territorio e interessi differenziati</i>	
Tommaso Bonetti	95

*Parte III*

*Aree e borghi costieri: natura, cultura, paesaggio, turismo*

*Archeologia costiera e governo del litorale*

Silia Gardini

1. Una premessa di metodo: la funzione cognitiva dell'archeologia nel governo del territorio	103
2. La terra che incontra il mare: la peculiarità del patrimonio archeologico costiero	107
3. La tutela del patrimonio archeologico sommerso, tra normativa interna e diritto convenzionale	110
4. Il patrimonio archeologico costiero: invisibilità, vulnerabilità e progetto territoriale	128

*I borghi costieri come luoghi "in-definiti": tra prospettiva dal mare e valorizzazione turistica*

Gabriele Torelli

1. I borghi costieri come luoghi "in-definiti" tra terra e mare	137
2. Un punto fermo: i borghi costieri come luoghi visti dal mare	141
3. I borghi costieri tra paesaggio e turismo: alcune proposte per una valorizzazione turistica coerente	146
4. Brevi spunti conclusivi	151

*I porti turistici dei borghi marini come servizio pubblico locale*

Jacopo Bercelli

1. La rilevanza economica e giuridica dei porti turistici	153
2. La gestione dei porti turistici come servizio pubblico locale di rilevanza economica	156

- |   |     |
|---|-----|
| 3. La scelta dalla forma di gestione tra quelle previste dall'art. 14 del d.lgs. n. 201 del 2022                  | 163 |
| 4. Considerazioni di sintesi. La necessità di tenere distinta la concessione di bene e la concessione di servizio | 166 |

*Parte IV*

*Le coste oltre la spiaggia. Alcuni modelli legislativi stranieri*

*Il nuovo riparto delle competenze del litorale in Spagna*

Luis Míguez Macho

- |   |     |
|---|-----|
| 1. Introduzione   | 171 |
| 2. Regime originario di riparto delle competenze sul litorale   | 173 |
| 2.1. Le previsioni della legge sulle coste del 1988   | 173 |
| 2.2. In particolare, le competenze delle Comunità autonome in materia di pianificazione e gestione delle aree terrestri limitrofe al demanio pubblico marittimo-terrestre                                     | 175 |
| 3. I più recenti sviluppi in materia di competenze sul litorale   | 177 |
| 3.1. L'assunzione, da parte delle Comunità autonome, delle funzioni di rilascio e gestione dei titoli amministrativi abilitativi all'occupazione e all'utilizzazione del demanio pubblico marittimo-terrestre | 177 |
| 3.2. L'eccezione delle "concessioni compensative"   | 178 |
| 3.3. Il nuovo riparto delle competenze in materia di potestà di tutela del demanio pubblico marittimo-terrestre   | 180 |
| 4. Profili peculiari delle competenze sugli spazi marini  | 182 |
| 5. Conclusioni  | 184 |
| 6. Bibliografia   | 185 |

*La protezione delle aree costiere nel diritto portoghese*

João Miranda

- |                              |     |
|------------------------------|-----|
| 1. Fondamenti costituzionali | 187 |
|------------------------------|-----|

2. La eterogeneità degli strumenti di protezione delle aree costiere	189
3. La protezione delle aree integrate nel demanio marittimo (terrestre)	190
4. La disciplina giuridica della gestione delle zone costiere	191
5. La pianificazione delle aree costiere.	193
6. I vincoli ricognitivi derivanti dalla delimitazione della Riserva Ecologica Nazionale	196
7. Le regole per la protezione delle risorse idriche, dell'ambiente e della conservazione della natura imposte dall'Unione Europea	197
8. Conclusioni	198

*Zona costiera e regolazione del proprietario pubblico*

Jorge Pação

1. L'appropriazione giuridico-pubblica come titolo di intervento normativo nella zona costiera	201
2. Proprietà pubblica, demanio marittimo e zona costiera	204
3. Le competenze del proprietario pubblico demaniale: conservazione, protezione e valorizzazione del demanio marittimo	209
3.1. La regolazione dello Stato quale proprietario del demanio marittimo integrato nella zona costiera	211
3.2. Regolazione demaniale, conflitti normativi e zona costiera	214

<i>Gli autori</i>	217
-------------------	-----



## LUOGHI IN-DEFINITI: UN TEMA PER DUE RICERCHE

*Luigi Balestra, Giacinto della Cananea,  
Giuseppe Piperata*

Il presente volume raccoglie i testi delle relazioni presentate nell'ambito del convegno organizzato il 24 novembre 2025, presso l'Università Iuav di Venezia, dal titolo *Luoghi in-definiti. Regole e piani per borghi e aree costiere*.

Il convegno incrocia due percorsi di ricerca, entrambi finanziati nell'ambito dei progetti ministeriali PRIN: il primo dedicato all'attrattività dei borghi storici e coordinato da Luigi Balestra, il secondo avente ad oggetto la nuova centralità delle politiche riguardanti le aree costiere e coordinato da Giacinto della Cananea. In entrambi i progetti ha lavorato un'unità di ricerca con sede presso lo Iuav di Venezia e guidata da Giuseppe Piperata. Da qui, la scelta di provare ad individuare alcuni punti nei quali le due prospettive di ricerca si intersecano e offrire una rappresentazione e un'analisi che tengano conto di quanto finora emerso al riguardo.

Borghi storici e aree costiere costituiscono uno degli assi portanti del nostro Paese; e ciò sotto il profilo del loro valore storico-ambientale, del loro potenziale economico, della capacità attrattiva e della rinomanza del *made in Italy*, ma non solo. Essi hanno in comune il fatto che agli occhi del giurista possono apparire come luoghi *in-definiti*, in quanto mancano nel dato legislativo definizioni che ne indichino con esattezza le caratteristiche di base e sono alla ricerca di una compiuta regolazione, oggi, affidata ad una pluralità di strumenti, soprattutto pianificatori.

Il titolo è suggestivo, nel senso che vuole proporre una suggestione con riguardo a un itinerario che si è inteso tracciare, nonché agli obiettivi che ci si propone di raggiungere. L'indefinito, costruito attraverso la proposizione *in* seguita dal trattino, dà conto di ciò. Non qualcosa di staticamente non definibile, ma un fenomeno dinamico, in divenire, dove preso atto di quel che è, si riflette e si discute di quel che potrebbe essere attraverso l'adozione di accorgimenti (normativi, pianificatori, ma non solo) che sappiano interpretare virtuosamente un'idea di tutela e anche di valorizzazione di questi luoghi, cogliendone anche le peculiarità per le relazioni che essi hanno con altri elementi, come quello marino.

In un quadro di questo genere, bisogna metodologicamente partire da una constatazione di base: la complessità dell'esperienza socioeconomica, accresciutasi a dismisura negli ultimi decenni, la quale impone, tra l'altro, una declinazione al plurale di esperienze, fenomeni, istituti e categorie. Cosicché i borghi lungo le aree costiere e le stesse aree costiere costituiscono una specificità, non solo per la collocazione geografica, ma anche per la tipologia dei flussi abitativi e degli interventi antropici, di cui non si può non tener conto. Ciò in quanto le regole devono anche saper differenziare gli interventi in ragione delle specificità dei fenomeni che si propongono di regolamentare. Declinare al plurale significa proprio ciò; nel generale movimento di pensiero che già da qualche tempo si preoccupa di riflettere sui piccoli borghi, quelli insediati nelle aree costiere costituiscono un tassello da includere in tutte le principali strategie socio-economiche e territoriali, sia pure in un'ottica, come si diceva, che sappia coglierne le caratteristiche proprie, e non da escludere.

I contributi che sono stati discussi durante il convegno coinvolgono più saperi. Il dato giuridico è prevalente, ma la riflessione corale ha visto la partecipazione di geo-

grafi, pianificatori, esperti territoriali, urbanisti. Del resto, come si sottolinea in apertura del volume nello scritto di Giacinto della Cananea, borghi e aree costiere chiamano in causa il rapporto tra terra e mare, al quale oggi è necessario approcciarsi in un'ottica necessariamente pluridisciplinare. Gli strumenti del diritto amministrativo si possono comporre con quelli privatistici per interventi regolativi adeguati ai peculiari interessi da assecondare, ma l'analisi dei fenomeni in discussione deve tener conto anche di altri punti di vista. E il convegno veneziano ha provato a farli emergere.



PARTE I

AREE COSTIERE E BORGHI MARINI:  
CONCETTI E PROBLEMI NELLA PROSPETTIVA  
GIURIDICA



# LO STUDIO DEL DIRITTO PUBBLICO, TRA RICERCHE DISCIPLINARI E INTERDISCIPLINARI<sup>1</sup>

*Giacinto della Cananea*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La matrice disciplinare delle scienze moderne. – 3. Le ricerche interdisciplinari: ragion d'essere e tipologia. – 4. La protezione del patrimonio artistico e storico. – 5. La protezione delle aree costiere: ambiente, ecosistema e biodiversità. – 6. Conclusione.

## 1. *Premessa*

In questo breve scritto, provo a motivare un duplice convincimento, consapevole che può sembrare che in esso si annidi una contraddizione insuperabile: che per lo studio del diritto pubblico (e del diritto *tout court*, per il quale peraltro occorrono ulteriori verifiche)<sup>2</sup> siano tuttora importanti le ricerche che si svolgono all'interno di una disciplina scientifica, come il diritto, l'economia, la geografia o la fisica; che, al tempo stesso, siano importanti, forse oggi più che mai, le ricerche di tipo interdisciplinare o transdisciplinare (le due locuzioni sono qui impiegate in modo non impegnativo, con riserva di un successivo chiarimento).

<sup>1</sup> Questo scritto è stato elaborato nel quadro della ricerca di interesse nazionale *From Beaches to Coasts: towards an Integrated Protection of the Coasts – BeProCoasts* (Project code: P2022WCTEW).

<sup>2</sup> Nel senso dell'unità del diritto, vi sono importanti contributi, pur se non recenti, come *L'unità del diritto. Massimo Severo Giannini e la teoria giuridica*, a cura di S. CASSESE, A. BIXIO *et al.*, Bologna, Il Mulino, 1994.

Le riflessioni esposte di seguito tengono contro degli spunti raccolti in varie occasioni di confronto, organizzate nella cornice di due ricerche di interesse nazionale nelle quali sono stato coinvolto a vario titolo (in una, come soleva dirsi, in qualità di responsabile nazionale, nell'altra come commentatore dei risultati della ricerca). Esse sono esposte per punti, i primi due di carattere generale, gli altri due riferiti alle ricerche suddette.

## 2. *La matrice disciplinare delle scienze moderne*

Nella riflessione giuridica attorno al diritto pubblico, non sono mancati riconoscimenti per le interazioni tra il diritto e altre scienze, come la scienza politica e la scienza dell'amministrazione. Ancora negli anni Trenta e Quaranta del secolo scorso, per esempio, in diverse università italiane studiosi di prim'ordine impartivano corsi sia di diritto amministrativo, sia di scienza dell'amministrazione. Si riconosceva, quindi, che la scienza del diritto pubblico coesisteva con altre e che uno studioso poteva trarre beneficio dalle loro acquisizioni<sup>3</sup>.

Secondo l'impostazione contraria, la riflessione giuridica coesiste con altre scienze, ma se ne differenzia non soltanto storicamente, ma in un ulteriore duplice senso. La diversità rispetto alle altre scienze, ivi compresa la filosofia, la sociologia e la scienza politica, è più profonda di quanto possa sembrare a prima vista, perché riguarda la cultura stessa del diritto, prima ancora che il suo metodo. Questa impostazione, che può a giusto titolo essere considerata come classica, risale a un'ininterrotta tradizione scientifica, divenuta prevalente nel senso più ampio del termine.

<sup>3</sup> Sullo statuto di questa disciplina, J.C. THOENIG, *Scienza dell'amministrazione*, Milano, Jaca Book, 1992.

Essa ha avuto in Vittorio Emanuele Orlando l'interprete maggiormente deciso, il caposcuola, e un preciso momento nella sua formulazione: si tratta della prolusione tenuta dallo studioso siciliano a Palermo nel 1889<sup>4</sup>. Il punto di partenza è esemplarmente chiaro: egli riteneva indispensabile e indifferibile un «rinnovamento scientifico [...] nella sfera del diritto pubblico»<sup>5</sup>. Il rinnovamento poteva essere ottenuto unicamente attraverso una «ricostruzione giuridica»<sup>6</sup>. Quanto al modo per ottenerlo, la ricostruzione prospettata da Orlando includeva una *pars destruens* e una *pars construens*.

La prima è giustamente celebre: «noi lamentiamo che i cultori del diritto pubblico sono troppo filosofi, troppo politici, troppo storici, troppo sociologisti e troppo poco giureconsulti, mentre soprattutto giureconsulti dovrebbero essere»<sup>7</sup>. Il problema viene successivamente portato sul piano epistemologico: «la parte eccessiva che nel campo del diritto pubblico si dà a teorie puramente filosofiche sta

<sup>4</sup> V.E. ORLANDO, *I criteri tecnici per la ricostruzione giuridica del diritto pubblico* (1889), ora in *Contributo allo studio del diritto pubblico italiano nell'ultimo quarantennio 1885-1925*, Modena, Università degli studi, 1925, 1. Sulla svolta promossa da Orlando, vi è un'ampia letteratura: v., per tutti, S. CASSESE, «Auf der gefahrenvollen Strasse des öffentlichen Rechts». La «rivoluzione scientifica» di Vittorio Emanuele Orlando, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2011, p. 305 ss.; M. MAZZAMUTO, *Orlando uno e trino versus Orlando dimenticato o immaginario*, in *Alla ricerca del metodo nel diritto pubblico. Orlando reloaded*, Milano, FrancoAngeli, 2021, 371 (per una critica di alcune ricostruzioni del pensiero orlandiano). Sulla precedente prolusione modenese (*Ordine giuridico e ordine politico*, 1885), D. Quagliani, *Ordine giuridico e ordine politico in Vittorio Emanuele Orlando*, in *Le Carte e la Storia*, 2007, 17 ss. Infine, sul positivismo, non ha perso valore la messa a punto di N. BOBBIO, *Il positivismo giuridico*, Torino, Giappichelli, 1960.

<sup>5</sup> ID., *op. cit.*, 4.

<sup>6</sup> ID., *op. cit.*, 1.

<sup>7</sup> ID., *op. cit.*, 4.

nel principio della divisione del lavoro che è fondamentale nelle scienze moderne. È questa una conseguenza di quell'indirizzo positivo ormai definitivamente vittorioso e per il quale ogni singolo campo scientifico racchiude una così straordinaria e complessa materia e richiede qualità tecniche così speciali da richiedere per sé l'opera esclusiva degli ingegni che lo coltivano. Così avviene che le qualità e la cultura richieste in un filosofo sono affatto diverse »<sup>8</sup>.

Altrettanto chiara è la *pars construens* della ricostruzione prospettata da Orlando: al di là dell'apporto che si poteva ottenere dal diritto romano, probabilmente meno spiccato che nell'ambito del diritto privato, bisognava avere un'adeguata consapevolezza dei «due elementi dalla cui armonica combinazione si forma l'eccellente procedimento tecnico dei giuristi romani, cioè l'elemento teorico e l'elemento pratico nel diritto»<sup>9</sup>, elemento pratico che – secondo lo studioso siciliano – assumeva un'importanza ancora maggiore nel diritto amministrativo rispetto al diritto costituzionale<sup>10</sup>.

È appena il caso di sottolineare che Orlando non disconosceva l'importanza dell'indagine storica, tant'è vero che le diede ampio spazio nel *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, che progettò e diresse<sup>11</sup>. L'importante, profonda discontinuità, nella sua impostazione, riguardava anzitutto l'autonomia del diritto, inteso

<sup>8</sup> ID., *op. cit.*, 7.

<sup>9</sup> ID., *op. cit.*, 4.

<sup>10</sup> ID., *op. cit.*, 5 («pel diritto amministrativo. La scienza nasce in Francia coi più modesti fini pratici che si possano immaginare, commentando le varie leggi di ordine amministrativo e la giurisprudenza del Consiglio di Stato»).

<sup>11</sup> Si tratta di un aspetto ben illustrato da S. CASSESE, *Cultura e politica del diritto amministrativo*, Bologna, Il Mulino, 1973 e da A. SANDULLI, *Vittorio Emanuele Orlando, organizzatore di cultura: le riviste e il Primo Trattato Completo*, in *Diritto pubblico*, 2011, 519 ss.

come scienza avente un proprio oggetto distinto rispetto ad altre. Riguardava, inoltre, la vocazione positiva della scienza del diritto pubblico, contrapposta alle astrattezze, alle speculazioni filosofiche e sociologiche. La specificità degli apporti disciplinari e dei loro approcci erano considerate come altrettante condizioni per attingere livelli più elevati. Dunque, la ragione di fondo di quello che è stato definito «l'anatema orlandiano» contro le altre scienze sociali non muoveva dal convincimento d'una pretesa superiorità del diritto, bensì aveva un saldo fondamento in quello che Orlando riteneva essere «il» metodo scientifico.

Non era, non è, una visione isolata. Tra i numerosi riferimenti possibili, uno tra i più significativi è quello all'opera con cui Thomas Kuhn ha descritto il funzionamento della «scienza normale»<sup>12</sup>. Nelle parole di Kuhn:

«l'area di ricerca in cui opera la scienza normale è, naturalmente, molto ristretta: l'impresa che ora stiamo discutendo ha una visuale drasticamente limitata. Ma quelle restrizioni, prodotte dalla fiducia in un paradigma, si rivelano essenziali allo sviluppo della scienza. Concentrando l'attenzione su un ambito ristretto di problemi relativamente esoterici, il paradigma costringe gli scienziati a studiare una parte della natura in modo così particolareggiato e approfondito che sarebbe altrimenti inimmaginabile... durante il periodo in cui il paradigma ha successo, la comunità degli specialisti avrà risolto problemi che i suoi membri avrebbero difficilmente potuto immaginare e non avrebbero mai affrontato se non si fossero appoggiati al paradigma»<sup>13</sup>.

Non è necessario impegnarsi in un'approfondita disamina del concetto di «paradigma» prospettato da Kuhn.

<sup>12</sup> T. KUHN, *The Structure of Scientific Revolutions* (1978, 3° ed.), tr. it. *La struttura delle rivoluzioni scientifiche*, Torino, Einaudi, 1999.

<sup>13</sup> ID., *op. cit.*, 45.

Basta dire che esso designa un insieme di convinzioni, di metodi e soluzioni escogitati per risolvere i problemi che di volta in volta si pongono. In ciò sta il loro valore, ma anche il loro limite. La matrice disciplinare tende, infatti, a favorire un atteggiamento «conservatore», nel senso che i problemi che sono esaminati sono quelli riconoscibili all'interno del «paradigma» consolidato. È soltanto quando un certo numero o tipo di problemi non possono essere risolti in base a quel paradigma che le sue capacità sono considerate esaurite. Attraverso una «rivoluzione scientifica», si afferma un nuovo paradigma. Ciò che più conta è la differenza sottolineata dallo stesso Kuhn tra le scienze naturali e le altre:

«l'isolamento della comunità scientifica dalla società permette al singolo scienziato di concentrare la propria attenzione su problemi per i quali ha buone ragioni di credere che sarà in grado di trovare la soluzione. Diversamente dagli ingegneri, da molti medici e dalla maggior parte dei teologi, lo scienziato non è costretto a scegliere dei problemi perché essi esigono urgentemente una soluzione e senza tenere in considerazione gli strumenti disponibili per risolverli. Sotto questo aspetto, il contrasto tra i cultori delle scienze naturali e di molte scienze sociali si dimostra istruttivo»<sup>14</sup>.

Ciò consente di fissare due punti d'importanza generale. Il primo è il riconoscimento della specificità dei saperi disciplinari, indispensabile per l'avanzamento delle conoscenze. Il secondo è, pur nel quadro di un comune orientamento delle scienze alla formulazione di congetture e alla verifica della loro attendibilità, la diversità che sussiste tra di esse in rapporto ai problemi. Diversamente dai cultori delle scienze naturali, gli specialisti delle scienze sociali non

<sup>14</sup> Id., *op. cit.*, 198.

possono prescindere dai nuovi problemi che si pongono e che reclamano urgentemente una soluzione. In ciò, risiede il fondamento della qualificazione della giurisprudenza come scienza pratica<sup>15</sup>.

### 3. *Le ricerche interdisciplinari: ragion d'essere e tipologia*

Rispetto alle conclusioni appena illustrate, in più di mezzo secolo la riflessione teorica sui rapporti tra i vari saperi scientifici è pervenuta a ulteriori acquisizioni. Nel novero di tali acquisizioni, due presentano speciale interesse ai nostri fini. La prima, e più generale, è l'acquisizione di una maggiore consapevolezza della storicità dei confini tra le varie discipline scientifiche. La seconda, che riguarda in modo particolare il diritto, è la non irrilevanza, quantomeno, della dimensione economica o sociale rispetto alla dimensione giuridica, in vista della risoluzione dei problemi che le varie discipline scientifiche sono chiamate a risolvere.

Nella letteratura con velleità epistemologiche attorno ai nessi tra i vari saperi scientifici ha ottenuto crescenti adesioni la tesi della natura convenzionale, e quindi mutevole, dei confini tra di essi. Essa è stata sottolineata in modo convinto e convincente da un giurista aperto al confronto con altre discipline, Sabino Cassese, con riferimento al trascorrere del tempo. In sintesi, «la separazione dei saperi incontra diversi limiti [...]», è soggetta anch'essa al principio della storicità<sup>16</sup>.

La non irrilevanza dei vari saperi scientifici, anche nell'area delle scienze sociali, è un comune denominatore sia per i filosofi della scienza, come Karl Popper, sia per i

<sup>15</sup> S. PUGLIATTI, *La giurisprudenza come scienza pratica*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, 1950, 51.

<sup>16</sup> S. CASSESE, *Varcare le frontiere. Una autobiografia intellettuale*, Milano, Mondadori, 2025, 195-196.

cultori del diritto, come Guido Calabresi e Giorgio Pastori. Ai loro nomi possono ricondursi due linee di riflessione sulla *vexata quaestio*. Chi ritiene, come Popper, che un'eccessiva specializzazione possa limitare l'immaginazione e propagare teorie incomplete, vede nell'interdisciplinarietà uno strumento potenzialmente assai utile per superare i pregiudizi e le limitazioni conoscitive che possono più facilmente consolidarsi all'interno di una sola disciplina, offrendo nuove prospettive. Lo stesso Popper ne ha fornito un esempio di grande interesse, nella sua indagine sulla «società aperta»<sup>17</sup>. Chi ritiene, come Calabresi, che il progresso sociale si configuri quale unione di apporti eterogenei non esita a considerare la dimensione giuridica e quella economica come inscindibili, entrambe costitutive di nuovi campi di indagine, come l'analisi economica del diritto<sup>18</sup>. Chi ritiene, come Pastori, che nello studio delle attività svolte dalle pubbliche amministrazioni il medesimo istituto, come il coinvolgimento degli interessati nei procedimenti amministrativi, possa essere giustificato sia da considerazioni di ordine strumentale, nell'ottica della buona amministrazione, sia da considerazioni di tipo assiologico, relative alla tutela dei diritti degli individui e delle formazioni sociali al cui interno essi agiscono, auspica che il diritto e la scienza dell'amministrazione concorrano per individuare le soluzioni più appropriate<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> K. POPPER, *The Open Society and its Enemies* (1945), tr. it. *La società aperta e i suoi nemici*, Roma, Armando editore, 2018. Nella letteratura secondaria, J. SHEARMUR, *Popper, Social Epistemology and Dialogue*, in *Social Epistemological Review* (2017), 1.

<sup>18</sup> G. CALABRESI, *Il futuro dell'analisi economica del diritto*, in *Sociologia del diritto*, 1990, 241. Nella letteratura secondaria, vi è la sintesi di F. CAROCCIA e R. PARDOLESI, *Analisi economica del diritto: «the Italian job»*, in *Il Foro italiano*, 2014, 137, 193.

<sup>19</sup> G. PASTORI, *La burocrazia*, Padova, Cedam, 1967, 237 ss. Sui nessi

A mo' di artificio retorico, si può dire che, lasciando impregiudicata la questione dei limiti in cui la matrice disciplinare della scienza risenta negativamente dell'eccessiva parcellizzazione delle aree di studio, può essere di qualche utilità una ricerca interdisciplinare o transdisciplinare. Poiché queste locuzioni sono utilizzate in diversi contesti e con varietà di significati<sup>20</sup>, è bene indicare come esse siano solitamente intese. Con la prima locuzione si fa riferimento al tentativo di combinare concetti e metodi elaborati da diverse discipline, allo scopo di esaminare un determinato tema o problema<sup>21</sup>. Con l'altra locuzione, invece, si fa riferimento alla combinazione di varie discipline accademiche e all'apertura nei confronti di conoscenze e soggetti non accademici in modo da affrontare problemi complessi, creando nuovi approcci che trascendono le singole discipline. Viene enfatizzata, quindi, la cooperazione nella soluzione dei problemi.

Probabilmente, più che cimentarsi in un discutibile esercizio di tipo definitorio, può essere utile collocare i vari approcci in una sorta di ideale *continuum*. A un estremo, vi è l'approccio tradizionale, come l'economia, la geografia e il diritto. Si collocano più in là gli approcci che consentono di vedere un problema attraverso le «lenti» di un'altra disciplina. Un tentativo più ambizioso consiste nel cercare di stabilire connessioni o integrazioni tra due o più discipline. All'estremo opposto, vi sono gli approcci che mirano a creare uno spazio comune a tali discipline. Ciò può dare luogo all'emergere di una nuova area di studio. Così, per esempio, alcuni ritengono che un maggiore grado

tra l'analisi giuridica e quella sociologica, M.S. GIANNINI, *Sociologia e studi di diritto contemporaneo*, in *Jus*, 1957, 231.

<sup>20</sup> D.W. VICK, *Interdisciplinarity and the Discipline of Law*, in 31 *Journal of Law & Society* (2004), 163.

<sup>21</sup> Commission on Facilitating Interdisciplinary Research, *Facilitating Interdisciplinary Research* (2004), 2.

di sinergia tra il diritto e la geografia sia particolarmente appropriato nell'attuale fase della globalizzazione. Altri hanno manifestato scetticismo sull'approccio «*law and geography*», optando per una «*legal geography*»<sup>22</sup>. L'assunto è che possono esservi vantaggi, sul piano dell'avanzamento delle conoscenze o della risoluzione di problemi anche di ordine pratico, nel muovere dalla contrapposizione dei linguaggi scientifici a una prospettiva costruttiva, che esplora la possibilità di realizzare sinergie.

#### 4. *La protezione del patrimonio artistico e storico*

La linea di riflessione finora sviluppata è volta a convincere il lettore che, come si è segnalato all'inizio di questo scritto, è solo apparentemente contraddittorio sostenere che vi sia bisogno – secondo l'insegnamento di Popper – sia di analisi disciplinari, sia di ricerche interdisciplinari. Può essere di qualche utilità svolgere un'ulteriore verifica sul piano pratico, in rapporto sia al patrimonio culturale e storico, sia al patrimonio naturale.

In entrambi i casi, giova dirlo subito, è comune il principale dato normativo, ossia l'articolo 9 della Costituzione: «La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione. Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni»<sup>23</sup>. Comune è anche

<sup>22</sup> M. NICOLINI, *Legal Geography. Comparative Law and the Production of Space*, Berlin, Springer, 2022, 4.

<sup>23</sup> Sulla tutela costituzionale dei beni culturali, vi è un'ampia letteratura: v., per tutti, M. CAMMELLI, *L'ordinamento dei beni culturali tra continuità e innovazione*, in *Aedon*, 2017, 1. Sulla portata innovativa del nuovo testo dell'articolo 9, vi è diversità di vedute. Per alcuni, come T.E. FROSI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *Federalismi*, 2021,

il riferimento al contributo, di ineguagliata chiarezza e di notevolissimo spessore sul piano teorico, in cui Norberto Bobbio ha teorizzato l'esistenza, accanto alla tradizionale funzione repressiva del diritto, della funzione promozionale, che mira a incoraggiare una serie di comportamenti, ritenuti auspicabili, tramite incentivi e disincentivi, onde adeguare la cornice giuridica alle trasformazioni sociali<sup>24</sup>.

In uno Stato sociale di diritto, come direbbero gli studiosi tedeschi, la rilevanza del diritto è esaltata, perché in questo tipo di Stato il diritto non agisce soltanto come argine o scudo nei confronti dell'esercizio delle potestà amministrative che interferiscono con i diritti e le libertà dell'individuo e delle formazioni sociali all'interno delle quali si sviluppa la sua personalità (nella logica dell'articolo 2 della Costituzione). Inoltre, esso riflette in modo speciale le soluzioni organizzative e procedurali cui, anche per il tramite del diritto, la società affida la cura degli interessi collettivi. Un diritto orientato a fornire risposte adeguate alle aspettative della società si prospetta come cruciale in tale contesto. Lo è, segnatamente, nel delineare i rapporti che si instaurano tra i pubblici poteri territoriali (lo Stato, le regioni, i comuni) e tra di essi e le formazioni sociali che assumono lo svolgimento di servizi pubblici (articolo 118 della Costituzione). Lo è, altresì, nel disegno dei procedimenti amministrativi, onde orientare l'esercizio della discrezionalità spettante all'autorità competente a decidere. Sovente, però, il diritto non costituisce l'unico riferimento ai fini del decidere.

11, esso non aggiunge granché alla collaudata giurisprudenza della Corte costituzionale. Per altri, invece, il nuovo testo dell'articolo 9 fornisce un adeguato fondamento costituzionale alla lotta al cambiamento climatico: R. BIFULCO, *Ambiente e cambiamento climatico nella Costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, 2023, n. 3, 6.

<sup>24</sup> N. BOBBIO, *La funzione promozionale del diritto* (1961), ora in *Id.*, *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di teoria del diritto*, Bari-Roma, Laterza, 2007, 3.

Queste proposizioni sono evidenti se riferite alla teoria prospettata da Massimo Severo Giannini attorno al potere discrezionale in senso proprio, cioè distinto dalle valutazioni tecniche. Nelle parole di Giannini:

«riprendendo un caso già citato, prodottasi una lesione in un edificio, il Podestà può emettere un provvedimento d'urgenza di edilità: posto il fine della pubblica sicurezza, secondo gli insegnamenti della scienza delle costruzioni si riconosce necessario lo sgombero dell'edificio. Ma intervenendo altri interessi pubblici (p. es. edificio di valore storico, con preziosi arredamenti), [...] sceglie una soluzione più costosa, di più grave intralcio, ma meno pericolosa per le cose preziose [...] ritiene che l'interesse storico, artistico, culturale, [...] va collocato avanti agli interessi economici: infatti l'edificio è opera del Bramante, contiene collezioni e affreschi di grande valore»<sup>25</sup>.

Insomma, le regole giuridiche sono necessarie, ma non sufficienti. La valutazione tecnica circa il valore del bene culturale e le possibilità della sua preservazione, la razionalità che si esprime attraverso valutazioni economiche, l'apporto della scienza delle costruzioni: tutti questi elementi rappresentano non soltanto riferimenti operativi ma, prima ancora, apporti indispensabili sul piano della conoscenza. Inoltre, in un ordinamento giuridico come quello italiano che, nel solco delle leggi ordinarie approvate su impulso di Benedetto Croce e di Bruno Bottai, annette preminente importanza al patrimonio artistico e storico della nazione, l'azione dei pubblici poteri non può limitarsi alla funzione di conservazione, pur imprescindibile. Di qui l'importanza, sempre più riconosciuta, di curare in modo speciale la funzione promozionale, nel

<sup>25</sup> M.S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1940, 73-75.

senso indicato da Bobbio: mediante finanziamenti pubblici, laddove i bilanci lo consentono; mediante i finanziamenti privati, nelle forme opportune. Essi possono essere assecondati con un uso accorto delle potestà di certazione spettanti ai pubblici poteri, per esempio tramite la formazione di pubblici registri e *white lists*.

5. *La protezione delle aree costiere: ambiente, ecosistema e biodiversità*

Pur se le concrete, storiche, manifestazioni del rapporto tra il diritto e le altre scienze assumono articolazioni diverse in relazione allo stadio di sviluppo di ciascuna cultura e alle diverse scelte di *policy* che essa effettua, un insieme di criteri condivisi da nazioni affini è disponibile. Quei criteri assumono una speciale importanza in rapporto al mutamento di prospettiva dovuto al cambiamento climatico e alla necessità, riconosciuta – da noi – dall’articolo 9 della Costituzione, di proteggere «l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell’interesse delle future generazioni». In un altro studio, ho esaminato quei criteri dal punto di vista dei regimi regolatori globali. In questa sede, essi saranno vagliati in una prospettiva comparata. I riferimenti operativi riguardano un ordinamento di common law e uno di civil law: l’Australia e la Francia.

Quanto all’Australia, data l’importanza che negli ordinamenti di ceppo inglese è riconosciuta alla giurisprudenza, si può fare riferimento a una controversia relativamente recente. Essa è stata risolta dalla sezione amministrativa della Corte dello Stato di Victoria nel caso *Gippsland Beach* <sup>(26)</sup>. Nello scorcio del nuovo secolo, l’amministrazione

<sup>26</sup> Victorian Civil and Administrative Tribunal, Administrative Division, *Gippsland Coastal Board v. South Gippsland Shire Council* (2008),

locale accolse la richiesta di edificare alcuni edifici residenziali nell'area agricola continua alla costa. Ma nell'ordinamento australiano vi è un'autorità preposta alla tutela delle coste: il *Regional Coastal Board*. Il *Board* contestò la decisione dell'ente locale ai sensi della legge statale volta ad attuare la legislazione federale sulle coste. Lo fece per via della sopravvenuta inidoneità dell'area ad accogliere altri edifici, a causa dell'innalzamento del livello del mare dovuto al cambiamento climatico. La controversia si instaurò, quindi, tra i due enti pubblici. Il giudice confermò le censure mosse dal *Board*, con un'argomentazione articolata in più punti: il prevedibile impatto degli edifici sull'ambiente, assai più rilevante – nella logica della proporzionalità – rispetto al vantaggio conseguibile dai privati; la contiguità dell'area agricola al mare e il suo basso livello, tale da renderla particolarmente esposta al rischio di inondazione; la conseguente necessità di applicare il principio di precauzione in vista del più elevato rischio di inondazione dovuto al cambiamento climatico. Anche con lo sguardo rivolto alla situazione italiana, non si può non segnalare il prevalere della determinazione assunta dall'autorità governativa preposta alla protezione delle coste, rispetto alla tradizione dell'autogoverno.

Nel diritto pubblico francese, contrariamente alle dottrine prevalenti nell'ambito del diritto privato, il ruolo del giudice, segnatamente del Consiglio di Stato, è altrettanto rilevante. Ne costituisce un'eloquente dimostrazione l'*affaire Commune de Soulac-sur-mer*, deciso dal *Conseil d'Etat* nel 2018<sup>27</sup>. Negli anni Sessanta del secolo scorso, il Comune aveva autorizzato la costruzione di un edificio sul lungomare. Mezzo secolo dopo, l'erosione della costa divenne particolarmente accentuata nel dipartimento della Gironda, di

consultabile sul sito <https://climatecasechart.com/non-us-case/gippsland-coastal-board-v-south-gippsland-shire-council/>.

<sup>27</sup> Conseil d'Etat, 16 août 2018, n. 398671 consultabile sul sito [LegiFrance](http://legifrance.gouv.fr/).

qui l'adozione di un piano per la prevenzione dei rischi per l'ambiente naturale e per le abitazioni. Il piano stabilì un divieto assoluto di inedificabilità all'interno dell'area delle dune. Di fronte al silenzio serbato dal prefetto rispetto alla richiesta di autorizzazione a svolgere lavori di consolidamento delle dune, onde proteggere l'immobile, i proprietari presentarono ricorso al giudice amministrativo. Dopo i due gradi intermedi di giudizio e l'intervento del *Conseil Constitutionnel* su una questione di costituzionalità della legge, il *Conseil d'Etat* giudicò applicabili le disposizioni del codice dell'ambiente che prevedevano, in caso di gravi rischi per l'incolumità delle persone dovuti al rapido avanzamento delle acque marine, l'inedificabilità e l'espropriazione. Nella costruzione dell'argomentazione ebbe un posto di rilievo la disponibilità di conoscenze scientifiche accumulate nell'arco di mezzo secolo. Ciò costituì il presupposto per l'esercizio della potestà di ridefinizione dei terreni e, conseguentemente, delle varie potestà di polizia amministrativa<sup>28</sup>.

Il raffronto tra gli orientamenti di vari giudici, in diversi ordinamenti che fanno parte della tradizione giuridica occidentale, non mira evidentemente a individuare un diritto "ottimale". Serve, piuttosto, a mostrare la sensibilità mostrata dai legislatori e dai giudici in rapporto alle conseguenze del cambiamento climatico. L'adeguamento dell'ordinamento giuridico può essere ottenuto, anzitutto, attraverso la normazione. Ma la giurisprudenza non è meno essenziale. Se essa non fornisce il proprio apporto, se non partecipa del cambiamento culturale necessario per fronteggiare il cambiamento climatico, non si inverte il potenziale che pure è nelle norme. Per farlo, l'amministratore pubblico, l'avvocato e il giudice devono aprirsi al confronto con gli altri saperi. Fare riferimento al principio

<sup>28</sup> Un caso simile è Conseil d'Etat, 3 mai 2004, n. 2513534, *Association Bretagne vivante*, consultabile sul sito <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000008155466/>.

di precauzione implica, infatti, tenere conto delle acquisizioni dei geografi, degli esperti di pianificazione territoriale e dei biologi. Evitando sia la chiusura verso gli altri saperi, sia l'appiattimento su un solo ceppo di teoria (economica o, in questo caso, ambientale), essi possono rinvenire categorie e strumenti operativi, come il principio di precauzione, funzionali alla preservazione delle coste, e con esse dell'ambiente e dell'ecosistema. L'aspetto culturale è, quindi, cruciale.

## 6. *Conclusione*

Sul versante appena analizzato, diversamente da quello dei beni culturali, il dibattito in Italia è in ritardo. Le cause non risiedono soltanto nell'estensione delle aree coinvolte (l'Italia costiera è al diciassettesimo posto nel mondo, mentre il suo territorio ha un'estensione media, se non piccola, rispetto a molti altri paesi), nella cornice legislativa non aggiornata e nelle difficoltà finanziarie con cui i pubblici poteri si confrontano. Un ostacolo non ininfluente è di ordine culturale. I giuristi italiani sono ben consapevoli di appartenere a una cultura più che bimillenaria. Questa tradizione si segnala per l'attingere a principi generali che vanno ben oltre le scelte contingenti del legislatore, che attingono ai valori della giustizia e dell'equità. È assai minore, nel complesso, la disponibilità a ricercare occasioni di incontro con altri saperi scientifici, a intraprendere ricerche interdisciplinari o transdisciplinari. In questo breve scritto, si sono illustrate le ragioni che dovrebbero indurre a considerare ragionevole promuovere queste occasioni, senza rinunciare all'approfondimento dei temi propri di ogni disciplina. L'auspicio è che gli enti pubblici finanziatori delle ricerche ne tengano conto ai fini delle scelte future.

# IL DIRITTO PER I LUOGHI IN-DEFINITI

*Giuseppe Piperata*

SOMMARIO: 1. Luoghi e spazi alla ricerca di una dimensione giuridica. – 2. Luoghi in-definiti: le aree costiere. – 3. (segue) e borghi marinari.

## 1. *Luoghi e spazi alla ricerca di una dimensione giuridica*

Ci sono luoghi nel mondo che per la loro originalità possono essere classificati secondo criteri all'apparenza poco scientifici o ortodossi. Alcuni di questi luoghi sono stati persino mappati in atlanti che li hanno registrati, a volte, come luoghi misteriosi, altre, come luoghi insoliti o curiosi, immaginati o sognati, persino abbandonati o perduti<sup>1</sup>. Sono luoghi (spesso) reali o (anche) di fantasia e l'aggettivo riferito al dato che li caratterizza è funzionale alla loro classificazione.

Un aggettivo che può essere dato ad alcuni luoghi è quello di indefiniti. Indefiniti perché di difficile definizione da parte di quei saperi e di quelle tecniche che di questi luoghi si occupano, al fine di dare loro un'identificazione, una regolazione o un disegno. Meglio ancora può essere indicarli come luoghi in-definiti, con un trattino che sta a significare il fatto che tali spazi siano alla ricerca di una loro definizione, in primo luogo giuridica.

Se, poi, dal luogo si passa allo spazio, che – ancor di più – è difficile contenere in confini definiti, qualsiasi ana-

<sup>1</sup> A proposito di luoghi insoliti, curiosi o perduti, cfr. A. de TOCQUEVILLE, *Atlante delle città perdute*, Milano, Bompiani, 2015; T. ELBOROUGH, A. HORSFIELD, *Atlante dei luoghi insoliti e curiosi*, Milano, Rizzoli, 2017.

lisi o riflessione si complica e maggiormente complicato è qualsiasi intento di regolamentazione giuridica di tali ambiti. Strategie geopolitiche alimentate dai progressi dello sviluppo tecnologico, oggi, suggeriscono di spostare gli interessi dallo spazio terrestre verso altri spazi finora poco considerati. Sono questi gli spazi del digitale, lo spazio marino e, soprattutto, quello extra-atmosferico. Con tali strategie anche il diritto deve fare i conti, considerato che trattandosi di spazi, sia pur “nuovi”, sono destinati a divenire prima o poi oggetto di una regolazione giuridica. Del resto, come segnalato in dottrina, «il rapporto tra diritto e spazio accompagna la scienza giuridica sin dalla sua origine»<sup>2</sup>. Tra l'altro, l'ultima frontiera di tale rapporto è rappresentata da un ideale passaggio dalla terra allo spazio, in particolare quello astronomico, dimensione verso la quale si sta concentrando non solo l'attenzione del diritto internazionale, ma soprattutto anche dei diritti nazionali<sup>3</sup>. Lo spazio digitale, poi, è ormai da anni il campo dei processi più innovativi in ambito giuridico, processi che stanno richiedendo un rinnovamento degli impianti teorici delle tante branche del sapere giuridico<sup>4</sup>. Rimane, infine, lo spazio marino, considerato dalla superficie alle profondità più estreme, sul quale gli Stati hanno da tempo intrapreso un processo di utilizzo, sviluppo e promozione secondo logiche regolative e di pianificazione di ampio raggio<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> M. CATANZARITI, D. RUGGIU, *Introduzione*, in *Ars Interpretandi*, n. 2, 2024, 7. Il fascicolo in questione è dedicato interamente al rapporto tra spazio e diritto.

<sup>3</sup> Cfr. T.E. FROSINI, *Il Nomos dello Spazio*, in *Federalismi*, 2025, n. 27, 2025, 40 ss., S. Valaguzza, *L'aerospazio*, in Aipda, *Annuario 2024*, Napoli, Editoriale scientifica, 2025, 377 ss.

<sup>4</sup> Si rinvia a G. PASCUZZI, *Il diritto dell'era digitale*<sup>6</sup>, Bologna, Il Mulino, 2025, e L. TORCHIA, *Lo Stato digitale*<sup>2</sup>, Bologna, Il Mulino, 2025.

<sup>5</sup> Cfr. M. ROVERSI MONACO, *I piani di gestione dello spazio maritti-*

Ritornando allo spazio terrestre, l'esistenza di uno stretto rapporto tra tale elemento e il diritto può considerarsi del tutto ovvio, soprattutto considerato quanto ampiamente dimostrato dalla dottrina più nota elaborata al riguardo <sup>6</sup>. «Il diritto è terraneo e riferito alla terra», ha scritto Carl Schmitt <sup>7</sup>. Del resto, la regola giuridica ha la funzione di definire il dominio degli uomini sullo spazio terrestre, in modo da renderlo pacifico tra di loro e sottrarlo così al regime, altrimenti, della legge del più forte. Il diritto regola i modi attraverso i quali acquisire gli spazi, come individuare e qualificare i luoghi e il regime giuridico al quale sottoporli. Soprattutto, specifica quali possono essere gli usi consentiti in tali porzioni dell'elemento terrestre. In alcuni casi, lo fa direttamente, arrivando ad un livello molto dettagliato di definizione. Altre volte, preferisce delegare il compito ad altri strumenti giuridici o appartenenti ad altre tecniche e saperi. E' il caso, ad esempio, della pianificazione, cui il diritto "delega" il governo degli spazi urbani o anche di contesti territoriali di aree molto più vaste. In questi casi la fonte giuridica indica i principi <sup>8</sup>, legittima gli strumenti, perimetra gli spazi, ma poi è il piano a scegliere le vocazioni

*mo e la zona costiera*, in *Riv. quadr. dir. amb.* 2024, 94 ss.; *Il «governo» del mare*, a cura di C. Vitale, Napoli, Editoriale scientifica, 2024.

<sup>6</sup> Il riferimento è agli scritti di Carl Schmitt, in particolare a quello più famoso *Der Nomos der Erde im Völkerrecht des Jus Publicum Europaeum*, Berlin, 1974, e ora nella traduzione italiana *Il Nomos della terra*, Milano, Adelphi, 1991. Su tali aspetti, sia consentito rinviare a G. PIPERATA, *Il governo locale tra territorialità del diritto e spazio dell'economia*, in *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, a cura di M. CAMMELLI, Il Mulino, Bologna, 2007, 73 ss.

<sup>7</sup> Così, C. SCHMITT, *Il Nomos della terra*, cit., 20.

<sup>8</sup> Un catalogo dei nuovi principi del diritto del governo del territorio è commentato acutamente da E. BOSCOLO, *Un catalogo di principi (operanti) per l'urbanistica contemporanea*, in *Riv. giur. ed.*, 2024, 85 ss.

che il territorio può assumere e gli utilizzi che dello stesso possono essere fatti.

I luoghi sono spazi circoscritti e localizzabili. Ma alcuni luoghi sono in-definiti, nel significato sopra accennato, considerata l'incertezza che ne connota l'esistenza fisica, la regolazione giuridica e anche la definizione pianificatoria. Sono luoghi, insomma, che diamo per scontati, che consideriamo elementi presenti nell'ambiente di cui siamo parte, anche se poi non siamo sicuri in base a quali caratteri riconoscerli, entro quali confini perimetrarli, a quali regimi giuridici sottoporli.

Luoghi in-definiti sono le aree costiere, ambiti spaziali tra terra e mare collocati tra confini incerti e caratterizzati da ambienti ibridi. Sono anche aree disomogenee, in primo luogo morfologicamente e geograficamente. Esse, inoltre, ricomprendono anche altri luoghi particolari, a loro volta in-definiti, come i borghi costieri, contesti abitativi connotati da elementi storici e della tradizione marinara alla ricerca di un quadro definitorio non sempre facile da costruire. Per ciò, anche alla luce delle riflessioni già svolte all'interno di specifici percorsi di ricerca <sup>9</sup>, nelle pagine che seguono si cercherà di dedicare qualche cenno al rilievo che la dimensione giuridica riserva proprio alle aree e ai borghi costieri, presi in considerazione nella loro prospettazione come luoghi in-definiti.

<sup>9</sup> A proposito delle aree costiere, sia consentito rinviare a G. PIPERATA, *Le coste: margini spaziali tra diritto e pianificazione*, in *Dalle spiagge alle coste*, a cura di F. Di Lascio, G. della Cananea, Napoli, Editoriale scientifica, 2026, in corso di pubblicazione. I borghi storici sono stati oggetto di una ricerca, i cui risultati sono contenuti in due volumi: *I borghi storici tra tutela e valorizzazione. Aspetti giuridici e di governo del territorio*, a cura di L. BALESTRA, G. PIPERATA, Napoli, Editoriale scientifica, 2026, e *Attrattività dei borghi e recupero del patrimonio edilizio per finalità residenziali e turistiche: tra proprietà e consumo*, a cura di L. BALESTRA, M. DUGATO, G. PIPERATA, Bari, Caccucci editore, 2026.

## 2. *Luoghi in-definiti: le aree costiere*

Sono diversi gli elementi che contribuiscono a rendere le aree costiere luoghi in-definiti. Innanzitutto, il concetto del tutto indeterminato di costa<sup>10</sup>, spazio territoriale non esattamente delimitabile. I confini della costa, infatti, non sono certi e definiti, in quanto possono cambiare costantemente a causa di fenomeni naturali: è il «limite tra la terraferma e il mare, inteso come zona in parte sommersa e in parte emersa, ad andamento generalmente sinuoso, nella quale agiscono il moto ondoso e le maree»<sup>11</sup>. Ma tali confini possono cambiare anche per fattori non naturali, come avviene in presenza di baie che possono essere chiuse da linee di costa tracciate artificialmente, secondo criteri stabiliti dal diritto consuetudinario e internazionale<sup>12</sup>.

Si aggiunga, poi, che le aree costiere contengono spazi diversi e tra loro fortemente disomogenei, i quali, volta per volta, possono essere qualificati e definiti in diversi modi: spiaggia, riva, golfo, baia, insenatura, isola, penisola, scogliera, porto, litoranea, relitto, ecc. Sono tutte espressioni morfologiche della costa, la quale, pertanto, consiste in una dimensione spaziale molto più ampia delle varie forme attraverso le quali si manifesta.

Le aree costiere, infine, non hanno neanche una corrispondente nozione giuridica chiara e facilmente ricostruibile<sup>13</sup>. Il legislatore che ha provato a regolare tali spazi

<sup>10</sup> Non ha dubbi al riguardo E.A. IMPARATO, *La tutela della costa*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2006, 10.

<sup>11</sup> Così *Costa* (voce), in *Vocabolario online*, Treccani.

<sup>12</sup> Il fenomeno è quello delle cosiddette baie giuridiche e baie storiche, illustrate da I. TANI, *Le baie storiche. Un'anomalia nel rapporto tra terra e mare*, Torino, Giappichelli, 2020.

<sup>13</sup> Per un tentativo di ricostruzione della nozione giuridica di costa si rinvia a F. DI LASCIO, *Dalle spiagge alle coste: problemi, prospettive e proposte*, e G. DELLA CANANEA, *Le aree costiere: concetto e problemi*, entrambi in *Riv. quad. dir. amb.*, 2024, n. 3, risp. 5 ss. e 29 ss.

ha sempre usato locuzioni differenti (coste, zone costiere, aree costiere, ambiente costiero, demanio costiero, litorale, ecc.), perseguendo finalità di portata differente, a seconda del carattere dell'ambito costiero a cui era stata data rilevanza e degli utilizzi che si volevano regolare. Pertanto, leggi che si occupano di coste, in alcuni casi, risultano connotate prevalentemente da scopi vincolistici o di salvaguardia, altre volte, invece, perseguono obiettivi di valorizzazione o promozione anche in chiave economica delle aree in esse contenute.

Quest'ultimo aspetto appena segnalato, è opportuno dirlo, non corrisponde ad un'indecisione legislativa sulle politiche da adottare in tema di aree costiere, ma rappresenta un processo evolutivo che ha portato il legislatore italiano, anche sulla spinta del diritto dell'Unione europea, a superare quella prospettiva che vedeva nelle coste un bene multiforme da ricondurre esclusivamente al regime demaniale pubblico. Il legislatore italiano, infatti, è più volte intervenuto, prima, per riconoscere il valore di risorsa naturale e ambientale di tali aree e, successivamente, per costruire un sistema integrato di governo e pianificazione che ne favorisse una pluralità di usi. La costa, del resto, oggi rappresenta un bene che, oltre ad essere per alcuni profili attratto nel regime della demanialità, risente di un nuovo rapporto tra terra e mare, che lo rende di conseguenza aperto ad una pluralità di usi e sede di una pluralità di interessi (pubblici e privati) a volte confliggenti (tutela, ma anche sviluppo sostenibile; residenza e turismo; ecc.), usi che in qualche modo devono essere resi tra loro compatibili.

Fissate le cornici generali di riferimento in sede giuridica, il compito di definire e conciliare i tanti usi ai quali, oggi, le coste si prestano è stato delegato dal legislatore alla pianificazione. Già la l. 31 dicembre 1982, n. 979, aveva attribuito la difesa della costa e la sua promozio-

ne a un Piano generale, adottato in sede ministeriale con il coinvolgimento delle regioni, che, tuttavia, non è stato mai adottato. Successivamente, il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, ha affidato definitivamente alle regioni (ma sulla base di linee guida statali) la «programmazione, pianificazione e gestione integrata degli interventi di difesa delle coste e degli abitati costieri» (art. 89, c. 1, lett. *h*)), competenza che gli enti regionali hanno anche regolamentato con propri interventi legislativi, ma scarsamente esercitato<sup>14</sup>. Tra l'altro, il problema della mancata o incompleta pianificazione delle coste è stato visto in dottrina come un possibile ostacolo alla possibilità dello sfruttamento delle aree demaniali costiere in termini economici (ad esempio, mediante concessioni), dato che senza una previa scelta pianificatoria «il bene demaniale non perde la sua destinazione all'uso pubblico e non può essere oggetto di diritti dei terzi»<sup>15</sup>.

Ma la pianificazione può interessare le aree costiere anche per dinamiche trasversali. Tali aree possono, infatti, essere ricomprese come ambito di intervento di alcuni strumenti pianificatori, quest'ultimi previsti in leggi spesso di portata vincolistica. E' il caso della l. 6 dicembre 1992, n. 394, sulle aree protette, che individua come parchi naturali regionali «aree terrestri, fluviali, lacuali ed eventualmente da tratti di mare prospicienti la costa, di valore naturalistico e ambientale» (art. 2, comma 2). L'art.

<sup>14</sup> La gestione integrata delle coste è stata oggetto di numerosi contributi da parte della dottrina giusamministrativistica italiana. Cfr., tra i tanti, E. BOSCOLO, *La gestione integrata delle zone costiere in Italia: prospettive e prime esperienze*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2011, 40 ss.; F. FRACCHIA, *La gestione integrata delle coste*, in *Dir. ec.*, 2010, 609 ss.; G. TACCOGNA, *Gli strumenti giuridici al servizio di una politica per la gestione integrata e lo sviluppo sostenibile della costa*, in *Quad. reg.*, 2007, n. 3, 847 ss.

<sup>15</sup> In questi termini, F. FRANCIOSI, *Il demanio costiero. Pianificazione e discrezionalità*, in *www.giustizia-insieme.it*, 2021

142, d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, poi, indica come aree destinarie di una protezione *ex lege*, in quanto aree di interesse paesaggistico, «i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare» e, ovviamente, li colloca anche all'interno del piano paesaggistico<sup>16</sup>. Infine, merita un accenno il recentissimo e nuovo strumento di pianificazione in grado di incidere sul sistema di tutela e gestione delle coste. Si tratta del piano di gestione dello spazio marittimo, disciplinato dal d.lgs. 17 ottobre 2016, n. 201, affidato ad una sistema di *governance* multilivello, ma con un perno statale molto forte, ossia il Ministero per le infrastrutture, cui viene affidato il ruolo di coordinamento del sistema<sup>17</sup>. Il modello di pianificazione seguito è quello della pianificazione territoriale, articolato secondo l'elaborazione preliminare di linee guida, l'adozione del piano di gestione, il rispetto del criterio di integrazione terra – mare. E a proposito di integrazione, è su questo piano che il nuovo strumento pianificatorio presenta le sfide più importanti, a cominciare dalle nuove forme di interazione tra i due elementi terrestre e marino,

<sup>16</sup> Sul valore paesaggistico della costa, cfr. G. TORELLI, *Il paesaggio costiero quale "bene comune"? Criticità e opportunità*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2024, n. 3, 292 ss.

<sup>17</sup> Sul nuovo modello di pianificazione dello spazio marittimo: F. CARELLA, R. DIDONNA, D. MARAGNO, F. MUSCO, *I piani di gestione dello spazio marittimo italiani nell'interfaccia terra-mare*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2024, n. 3, 488 ss.; G. CONTALDI, *L'attuazione in Italia della direttiva sulla pianificazione dello spazio marittimo*, in *UE diritti*, 2025, 581 ss.; A. MOLITERNI, *La tutela degli ecosistemi marini nel prisma della pianificazione integrata delle aree costiere*, in *Riv. giur. amb.*, 2023, 170 ss.; M. ROVERSI MONACO, *I piani di gestione dello spazio marittimo e la zona costiera*, cit.; ID., *La pianificazione marittima in Italia: un percorso in atto*, in *Federalismi.it*, 2018, n. 19; C. VITALE, *Introduzione*, in *Il «governo» del mare, Tutela del paesaggio e sviluppo sostenibile dalla prospettiva della pianificazione marittima*, a cura di C. Vitale, cit., 7 ss.

per consentire a tali aree di essere collocate in dinamiche maggiormente definite e per ottenere i più opportuni bilanciamenti tra le spinte ad un loro possibile utilizzo per molteplici scopi, anche di tipo economico, e le più tradizionali esigenze demaniali e di tutela ambientale.

### 3. (*segue*) e borghi marinari

Le coste italiane sono caratterizzate dalla presenza di alcuni contesti urbani di particolare valore storico, paesaggistico e ambientale, sede anche di vive tradizioni e preziosi patrimoni culturali. Si tratta dei borghi costieri. Anche per questi luoghi può essere giustificata la qualificazione di luoghi in-definiti, come per le aree costiere. E ciò non solo perché essendo borghi delle coste condividono i caratteri delle aree in cui si collocano, ma anche perché hanno caratteri propri connotati da altrettanta indeterminatezza e, in quanto borghi, sono ancora alla ricerca di una compiuta dimensione giuridica di riferimento.

Per gli urbanisti, la città può essere definita come il «luogo che gli uomini hanno creato quando hanno dovuto vivere insieme per svolgere una serie di funzioni che non potevano svolgere da soli»<sup>18</sup>. E il borgo, invece, cos'è? E' un luogo che si differenzia dalla città sotto il profilo dimensionale o quantitativo oppure sotto il profilo funzionale? E' una piccola città o un principio di città? Ma non tutti i borghi sono destinati a diventare città. Per alcuni di essi tale trasformazione è avvenuta e, con processi evolutivi più o meno lunghi, piccoli insediamenti urbani sono poi diventati città. Ma

<sup>18</sup> E. SALZANO, *Fondamenti di urbanistica*<sup>4</sup>, Roma-Bari, Laterza, 2007, 3.

per molti borghi ciò non è avvenuto e, soprattutto, se molti di questi si sono consolidati come città mancate, molti altri, invece, sono stati oggetto di fenomeni di spopolamento e di abbandono che hanno determinato ulteriori effetti negativi in particolare sul sistema economico locale, sul patrimonio immobiliare abitativo e sul patrimonio culturale.

Anche per quanto appena detto, non possiamo contare attualmente su di una nozione legislativa o condivisa di borgo<sup>19</sup>. Anzi, il concetto generale di borgo potrebbe essere scomposto in tante tipologie a seconda di alcune caratteristiche peculiari e prevalenti del luogo, a seconda della collocazione territoriale interna o costiera oppure ancora a seconda di modelli tipizzati a livello legislativo o normativo al fine di individuarli come possibili destinatari di azioni positive da parte dello Stato o delle regioni. Recentemente, infatti, l'importanza di questi insediamenti è stata rilanciata grazie a precise politiche pubbliche che hanno messo in risalto il valore storico, ambientale, urbanistico, sociale di questi luoghi<sup>20</sup>. La legislazione, nazionale e regionale, è più volte intervenuta per evidenziare come si tratti di contesti che meritano di essere tutelati, in quanto depositari di pregevoli testimonianze artistiche e culturali e, allo stesso tempo, espressione di importanti ambiti paesaggistici. In parallelo, sono state delineate strategie di valorizzazione, anche di tipo promozionale, con l'obiettivo di incentivare alla «restanza» o alla «ritornanza»<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> Cfr. M. CAPORALE, *Piuttosto piccoli, abbastanza lontani: alla ricerca di una possibile definizione amministrativa dei borghi*, in *Federalismi.it*, n. 7, 2025, 64 ss.

<sup>20</sup> Cfr. B.G. DI MAURO, *Il diritto dei borghi nel PNRR: verso una stagione di rigenerazione urbanisticamente orientata alla conservazione e allo sviluppo dei valori locali*, in *Urb. App.*, 2022, 458 ss.

<sup>21</sup> Il riferimento è al lavoro di V. TETI, *La restanza*, Torino, Einaudi, 2022, *passim*.

Significativo è quanto avvenuto a proposito dei borghi storici, individuati come oggetto prioritario di azione cui destinare importanti linee di intervento economico da parte del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)<sup>22</sup>. Nella componente «M1C3 Turismo e Cultura», infatti, il PNRR immagina un finanziamento di circa 1 miliardo di euro, destinato ad interventi per aumentare l'attrattività di tali luoghi, rafforzare la resilienza delle comunità locali, promuovere la rigenerazione culturale, sociale ed economica dei borghi storici, come misura prioritaria per contrastare il rischio di abbandono<sup>23</sup>. E proprio al fine di individuare i soggetti destinatari dei fondi, i borghi storici sono stati definiti «insediamento o nucleo storico che ha mantenuto la riconoscibilità della sua struttura insediativa storica e la continuità dei tessuti edilizi storici e che presenta consistenti porzioni del patrimonio edilizio in abbandono».

Se oltre alle misure pensate per i borghi storici si prendono in considerazione, in una prospettiva più ampia e generale, anche l'insieme degli interventi che in questi ultimi anni stanno interessando i piccoli insediamenti abitativi, a partire dalla l. 6 ottobre 2017, n. 158 (con la quale sono state introdotte misure per il sostegno economico e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché per il recupero dei loro centri storici), per poi continuare con la legislazione regionale, è facile cogliere che, a proposito di borghi, il diritto nazionale

<sup>22</sup> G. PIPERATA, *La rigenerazione dei borghi storici nella prospettiva del diritto amministrativo*, in *Attrattività dei borghi e recupero del patrimonio edilizio per finalità residenziali e turistiche: tra proprietà e consumo*, a cura di L. BALESTRA, M. DUGATO, G. PIPERATA, cit., 419 ss.

<sup>23</sup> Per una analisi delle misure contenute nel PNRR e destinate ai borghi storici, cfr. E. GUARNIERI, *Ripresa e resilienza tra le vie dei borghi storici*, in *Aedon*, n.1, 2022; A. SAU, *La rigenerazione dei borghi storici ai tempi del PNRR*, in *RGU*, 2025, 86 ss.

più recente appare orientato verso la salvaguardia degli originari caratteri di questi luoghi e, allo stesso tempo, la loro contestuale rigenerazione, in modo da garantire condizioni effettive di vivibilità ed abitabilità per la popolazione residente. E' proprio alla luce di tale prospettiva teleologica seguita dal legislatore che la dottrina ha parlato di diritto al borgo come «una sorta di meta-diritto o di diritto-meta»<sup>24</sup>. Un diritto, tra l'altro, che troverebbe un ancoraggio costituzionale in quegli articoli che promuovono la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio, nonché l'ambiente, la biodiversità e l'ecosistema in una prospettiva anche intergenerazionale (art. 9, Cost.), e il principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118)<sup>25</sup>.

Il diritto che si sta formando a proposito di borghi riguarda anche quelli costieri. Tuttavia, nella legislazione regionale si trovano anche specifici interventi che hanno qualificato tali borghi come marinari, prevedendo una serie di misure specifiche per il loro rilancio. Interessante il caso della legge della regione Puglia 16 luglio 2018, n. 30, con la quale sono state previste forme di finanziamento a favore dei pescatori e di rigenerazione dei locali destinati ad ospitare le loro attività, mediante iniziative «finalizzate anche alla valorizzazione di centri storici e borghi marinari». Analogamente la regione Sicilia, con la l. 20 giugno 2019, n. 9, ha individuato la salvaguardia del patrimonio culturale dei borghi marinari come obiettivo strumentale alla promozione e sostegno del settore della pesca. Ma, come giustamente è stato notato, i due interventi segnalati non forniscono una

<sup>24</sup> G.P. CIRILLO, *Il diritto al borgo come una delle declinazioni del diritto alla bellezza e come luogo "dell'altrove"*, in [www.giustizia-amministrativa.org](http://www.giustizia-amministrativa.org), 2023.

<sup>25</sup> Cfr. C. VITALE, *Riuso e valorizzazione del patrimonio culturale nelle aree interne. Profili giuridici*, Torino, Giappichelli, 2024, *passim*.

definizione normativa di borgo marinaro, né ne definiscono i caratteri, limitandosi soltanto a evidenziare il collegamento strumentale tra la rigenerazione del borgo e il sostegno delle attività della pesca<sup>26</sup>.

Di diverso tenore appare, invece, la più recente legge della regione Calabria, l. 29 novembre 2024, n. 38, finalizzata alla salvaguardia culturale delle identità marinare e alla promozione dell'economia del mare, ma anche incentrata sul tentativo di fornire una definizione di borgo marinaro.

Più nel dettaglio. La legge della Calabria mira primariamente a tutelare le identità marinare e valorizzare la storia e la cultura dei borghi marinari, attraverso anche la creazione di una rete tra i borghi stessi per promuovere strategie per il riconoscimento delle potenzialità economiche e produttive dei luoghi. Gli obiettivi perseguiti sono diversi: non solo di tutela delle culture e delle tradizioni marinare, di protezione del patrimonio culturale locale, di valorizzazione delle attività e dei prodotti legati alla pesca, ma soprattutto di modernizzazione e di valorizzazione dei borghi marinari, attraverso la promozione anche del turismo e della diffusione della cultura del mare (art. 1).

Ovviamente, si tratta di obiettivi che riguardano i borghi marinari. Questi sono comuni costieri che presentano alcune caratteristiche individuate dalla legge regionale, anche se uno spazio di ulteriore identificazione è rinviato ad un successivo regolamento. In ogni caso, sono elementi identificativi del borgo marinaro elencati nella legge a. la prossimità al mare o ad un corpo d'acqua navigabile, b. un patrimonio architettonico e paesaggistico appartenente alle tradizioni marinare, c.

<sup>26</sup> In questi termini P. BONINI, *Le differenti nozioni di "borgo" emergenti nella normativa regionale*, in *Federalismi.it*, n. 7, 2025, 55 s.

l'accessibilità e viabilità terrestre e marina, d. la presenza di aree portuali o di attracco, e. la presenza di itinerari costieri e di attività legate alle tradizioni marinare, f. la presenza di eventi della tradizione legati al mare e alla pesca (art. 2).

Inoltre, i borghi marinari così identificati devono essere iscritti in un apposito Registro regionale (il Registro delle identità dei borghi marinari calabresi - RE.BO.MAR.) e possono aderire anche ad una Rete di coordinamento dei borghi marinari calabresi, entrambi istituiti, organizzati e regolati dalla regione. L'iscrizione al Registro è condizione per poter rientrare nelle azioni di valorizzazione da parte della regione dei borghi marinari, in particolare attraverso iniziative promozionali di marketing territoriale e per migliorare l'attrattività turistica dei luoghi (art. 6). L'adesione alla Rete, invece, consente ai singoli borghi di concorrere alla definizione delle politiche regionali di settore e di condividere esperienze e buone pratiche (art. 4).

Insomma, alla regione Calabria non basta dare un modello astratto di borgo marinaro dentro il quale singoli comuni possono ritrovarsi o meno. Obiettivo della legge è individuare, riconoscere e anche certificare la natura di tali soggetti, per costruire un esatto censimento di tutti i borghi marinari calabresi. Avviene così, allora, che un luogo in-definito incontra la dimensione giuridica di riferimento grazie alla quale poter conoscere finalmente i caratteri nei quali rispecchiarsi e ottenere finanche la certezza della propria esistenza.

# MATERIALE E CASI PER UNO STUDIO SUI BORGHI COSTIERI

*Renata Spagnuolo Vigorita*

SOMMARIO: 1. Premessa di metodo. – 2. La questione dei piani e il riparto di competenze. – 3. Per una individuazione di borgo costiero. – 4. Ulteriori elementi di identificazione possibile di borgo costiero e strategie di promozione e valorizzazione. – 5. A chi spetta il compito di valorizzare il borgo costiero? Un esempio di cittadinanza attiva.

## 1. *Premessa di metodo*

Molti, e recenti, sono gli studi dedicati al tema sia delle aree costiere che dei borghi. Il particolare grado di approfondimento che contrassegna entrambi i settori di interesse consente di trattare l'argomento lasciando sullo sfondo e dando come acquisiti, o almeno noti, il quadro ricostruttivo e le questioni definitorie. Ai fini che qui interessano deve però, e da subito, evidenziarsi seppure in via di prima approssimazione, che i borghi costieri hanno certamente una natura mista: le coste sono beni paesaggistici e beni ambientali<sup>1</sup>, mentre i borghi, in ragione del loro patrimonio, possono considerarsi beni culturali e comunque la loro disciplina passa anche attraverso la pianificazione di tipo urbanistico. Ne deriva, anzitutto, la compresenza di una serie variegata di interessi da curare e, come naturale precipitato, una frammentazione delle

<sup>1</sup> Seppure con riferimento ai centri storici, anche per l'ampio riferimento alla letteratura sul tema, cfr. E. BOSCOLO, *Paesaggio e beni ambientali, in Codice dell'ambiente*, a cura di S. NESPOR e L. RAMACCI, Milano, Giuffrè, 2022.

competenze relative. Si pensi al caso della apposizione o dell'esistenza di vincoli di genere diverso e alla difficoltà, caso per caso, di stabilire quale sia prevalente: la casistica giurisprudenziale da questo punto di vista è emblematica. Non a caso l'approccio al tema del sistema di protezione delle aree costiere, cui i borghi sono evidentemente correlati, è di tipo integrato. In questo senso ha disposto infatti il c.d. Protocollo mediterraneo per la gestione integrata delle zone costiere, in vigore dal 24 marzo 2011, le cui previsioni sono finalizzate alla protezione e allo sviluppo sostenibile delle zone costiere. Attraverso il suddetto Protocollo sono stati introdotti principi e obiettivi per la protezione degli ecosistemi, la tutela dei paesaggi costieri e insulari, la difesa del patrimonio culturale e lo sviluppo delle attività economiche.

Le questioni da affrontare vanno dalla definizione della nozione di borgo costiero alle discipline applicabili, dal sistema delle competenze alla individuazione di soggetti attuatori di politiche di valorizzazione, si ritiene perciò opzione preferibile quella di optare per un approccio al tema che parta da casi concreti e recenti, (siano essi interventi legislativi, arresti giurisprudenziali, iniziative locali), selezionati in ragione della rispettiva idoneità a rappresentare il punto di ricaduta dell'inquadramento teorico delle questioni evidenziate. Nella convinzione che un simile percorso renda più agile il lavoro, il materiale preso a riferimento, come si vedrà, è costituito da una sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Campania in tema di concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative; da una legge della regione Calabria del 2024; da una delibera di un comune della regione Puglia con cui è stato istituito il "borgo dei pescatori" nell'agosto 2025. Tali documenti, singolarmente considerati e nel loro insieme, possono essere assunti come esempi che ac-

quistano la funzione del modello di riflessione, di carattere generale, che questo contributo tenta di fornire<sup>2</sup>.

## 2. *La questione dei piani e il riparto di competenze*

Con tali premesse, si passa, partitamente, all'esame dei casi di studio di cui si è fatto appena sopra riferimento, a cominciare dalla sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Campania<sup>3</sup>. La vicenda oggetto della decisione riguarda la predisposizione e l'adozione del piano delle coste (PAD) da parte del comune di Bacoli (splendido comune costiero con un patrimonio archeologico, anche sommerso, di raro pregio) in vista della indizione delle procedure di evidenza pubblica di assegnazione delle concessioni demaniali marittime. Quanto interessa in questa sede, al di là della pur attualissima e controversa questione della proroga delle concessioni in scadenza e della contendibilità delle stesse in ossequio al principio della concorrenza, è il rapporto, che ben si ricava dalla sentenza, che intercorre tra il piano di utilizzazione delle aree del demanio (PUAD), di competenza regionale, il piano attuativo di utilizzazione (PAD), di competenza comunale, ed il piano urbanistico comunale (PUC).La

<sup>2</sup> Per un compiuto inquadramento delle questioni in tema di coste e aree costiere, si veda il numero monografico della Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente n. 3/2024. I i saggi di G. DELLA CANANEA, *Le aree costiere: concetto e problemi*, 29 e ss.; M. ROVERSI MONACO, *I piani di gestione dello spazio marittimo e la zona costiera*, 94 e ss.

<sup>3</sup> TAR Campania, Napoli, sez. VII, n. 365/2025.

Sul ruolo del giudice amministrativo nel più generale contesto dei centri storici, cui i borghi possono parzialmente ricondursi, A. SIMONATI, *Il giudice amministrativo nei meandri del centro storico: alla ricerca di un paradigma unitario, fra governo del territorio e salvaguardia del patrimonio culturale*, in *Nuove aut.*, 2021, 507-508.

sentenza presa a riferimento, in altri termini, intercetta i punti nodali di ogni intervento sui borghi costieri, e che vanno dalla definizione alla collocazione nel sistema, al rapporto con il mare. Nella frammentazione delle competenze, di cui si è fatto cenno e su cui si avrà modo di soffermarsi, la ricerca degli strumenti a difesa e promozione dei borghi costieri (ma il discorso vale, con tutta evidenza, per tutti i tipi di borghi, per i luoghi la cui connotazione identitaria è forte) passa necessariamente per la differenziazione. Sicché, e su un piano generale, certamente deve essere rafforzato il ruolo delle autonomie territoriali, della cittadinanza. La connotazione del territorio, in particolare della costa, con il suo sistema ambientale, paesaggistico e storico culturale deve essere oggetto di specifiche previsioni del piano urbanistico, perché è a partire dalle determinazioni di tale strumento che è possibile individuare le condizioni e le iniziative per lo sviluppo, economico e turistico<sup>4</sup>. Dunque tutti gli strumenti di pianificazione che incidono sulle aree demaniali (costiere) debbono armonizzarsi tra loro. Mentre il PUAD è, come detto, lo strumento regionale, che regola l'utilizzo delle aree demaniali marittime con finalità turistiche e ricreative; il PAD è il piano attuativo di cui i comuni costieri si dotano per l'esercizio delle funzioni gestorie sul demanio marittimo (non portuale) per la garanzia della salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio del litorale, la libera fruizione e lo sviluppo delle attività turistico ricreative. Si tratta di un modello di gestione delle aree costiere che riflette quello, cui si è detto, offerto dal protocollo mediterranea-

<sup>4</sup> Seppure non strettamente attinenti, di particolare interesse le sentenze sulle misure di protezione e tutela dei centri storici inseriti nella lista del patrimonio Unesco: C. cost. n. 22/2016 sul centro storico di Napoli; Cons. St., sez. VI, 7 agosto 2024, n. 7019 sul centro storico di Firenze.

neo per la gestione integrata delle zone costiere<sup>5</sup> le cui disposizioni, con portata vincolante, sono finalizzate alla protezione e allo sviluppo sostenibile delle zone costiere, attraverso l'individuazione di una serie di principi e di 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.

### 3. *Per una individuazione di borgo costiero*

Nel senso della necessaria interoperabilità di forme di pianificazioni, che si articolano su più livelli, depone il secondo documento, ossia il caso offerto dalla istituzione da parte di un comune pugliese del “borgo dei pescatori”. Si tratta più nello specifico, della creazione di quello che viene definito un presidio permanente di promozione del patrimonio immateriale legato alla tradizione marinara e alla pesca artigianale nella marina di Torre San Gennaro, in provincia di Brindisi. Il progetto trova le fondamenta in una legge regionale (l. rg. Puglia n. 1/2002) sulla valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico, considerato leva strategica non solo per lo sviluppo economico e sociale ma anche per la crescita culturale della persona nelle relazioni collettive. L'iniziativa si colloca poi all'interno dei piani strategici del turismo «Puglia. 365» e «Cultura Puglia» (rispettivamente approvati con DGR n. 191/2017 e n. 543/2019) del più ampio quadro di rigenerazione culturale e turistica delle località costiere del comune, secondo le previsioni del piano di sviluppo locale e in attuazione del piano urbano del traffico. Come ben si vede, anche in questo caso l'identità del borgo costiero viene rilancia-

<sup>5</sup> N. PECCHIOLI, *Il piano paesaggistico come strumento di integrazione tra GIZC e pianificazione marittima per la tutela e la valorizzazione del territorio costiero*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2024, 308 ss.

ta attraverso un insieme coerente e integrato di diverse previsioni di piani. Ad ulteriore riprova di quanto la voce e le vocazioni del territorio debbano essere intercettate da pianificazioni diversificate e locali. Il documento di cui si discute è perciò non privo di interesse anche sotto il profilo più strettamente legato alla perimetrazione della nozione di borgo, poiché vi concorre anche sotto l'aspetto contenutistico, non solo formale e qualificatorio.

La questione merita attenzione, perché è noto che non esiste una definizione univoca di borghi<sup>6</sup>. La delibera comunale con la quale è stata disposta l'istituzione del borgo di cui si discute intende per borgo: «uno spazio urbano riqualificato in chiave tematica e identitaria; un presidio per la cooperazione territoriale; un centro di attività culturali educative legate al mare; un punto di interazione tra residenti, visitatori, scuole e operatori del mare».

#### 4. *Ulteriori elementi di identificazione possibile di borgo costiero e strategie di promozione e valorizzazione*

Lungo la stessa linea, ossia quella di concorrere ad una individuazione del borgo costiero e degli strumenti utili alla sua promozione e valorizzazione, si muove anche l'ulteriore caso di studio offerto da una legge adottata dalla regione Calabria e intitolata «Norme per il riconoscimento e la certificazione dei borghi marinari calabresi, la salvaguardia culturale delle identità marinare e la promozione dell'economia del mare» (l.r.g. 29 novembre 2024 n. 38). Perché possa definirsi borgo un insediamento di

<sup>6</sup> Per le definizioni delle diverse tipologie di borghi, P. BONINI, *Le differenti nozioni di "borgo" emergenti nella normativa regionale, federalismi.it*, 7 marzo 2025, ove anche e più in generale, M. CAPORALE, *Piuttosto piccoli, abbastanza lontani: alla ricerca di una possibile definizione amministrativa dei borghi*, in *federalismi.it*, 2025, n. 7.

un'area costiera, la legge di che trattasi enuclea una serie di caratteristiche. Tra queste, l'esistenza: di un tessuto urbano in prossimità del mare; di un patrimonio architettonico e paesaggistico con segni tipici delle tradizioni marinare; di condizioni di accessibilità e viabilità terrestri e marina. Altro significativo dato offerto dall'iniziativa della regione Calabria è rappresentato dalla istituzione di un registro, definito «Registro delle identità dei borghi marinari calabresi, RE.BO.MAR Calabria». Tale registro, in cui possono essere inclusi quei borghi che rispondano alle caratteristiche sopra riportate, è previsto sia redatto in conformità alle indicazioni della commissione intergovernativa per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale dell'Unesco, «anche al fine di contribuire a implementare la lista rappresentativa del patrimonio culturale immateriale che necessita di urgente tutela». Il richiamo al patrimonio immateriale concorre a denotare il tratto fortemente identitario del borgo. Finendo così per allargare, o forse meglio arricchire la nozione stessa di borgo.

Di notevole interesse sono poi le azioni da intraprendere per la salvaguardia e lo sviluppo del patrimonio marinaro. La legge istituisce a tal fine una rete regionale di coordinamento dei borghi marinari calabresi, cui viene demandato il compito di concorrere alla definizione, programmazione e attuazione delle politiche regionali di sviluppo della cultura marinara. L'adozione di misure di programmazione strategica che siano in grado di assicurare ai comuni iscritti nel registro dei borghi sostegno e visibilità anche per consentirne l'attrattività turistica è competenza di cui è intestataria la regione. Si può allora ricavare la strategia di fondo che anima l'iniziativa regionale, ossia esaltare le potenzialità economiche e produttive dei paesi con culture marinare attraverso misure che coniugano sostenibilità economica, sociale e culturale. Ed

infatti, anche l'aggregazione culturale e produttiva viene promossa dalla regione che riconosce ed assegna ai soggetti economici, alle organizzazioni sociali e agli enti locali uno specifico ruolo. Dunque, l'operazione di tutela e promozione delle aree e dei borghi costieri si conferma articolata su piani diversi ma strettamente connessi. In questo scenario la regione riveste un ruolo speciale nella politica della individuazione e valorizzazione dei borghi costieri, anche nella misura in cui si pone quale soggetto garante della relativa promozione<sup>7</sup>. La legge regionale calabrese, in conclusione, si è posta l'obiettivo di dar vita ad un turismo responsabile, che possa cioè offrire agli operatori del settore la possibilità di una integrazione del reddito attraverso attività non contrastanti con l'identità storica e culturale dei borghi. Non senza trascurare il dato per cui il raggiungimento dell'obiettivo si misura con il parallelo sviluppo dei trasporti e delle infrastrutture. Emblematico a tal fine, quanto si legge nella relazione illustrativa della legge, dove sono previste la stipula di protocolli di intesa con soggetti erogatori di servizio di trasporto e di convenzioni con enti ferroviari che prevedano costi agevolati.

5. *A chi spetta il compito di valorizzare il borgo costiero?  
Un esempio di cittadinanza attiva*

Residua la questione, di cui nessuno dei documenti oggetto di studio sin ora passati esaminati si occupa in maniera esplicita, della individuazione dei soggetti cui è rimesso il compito di valorizzare i borghi costieri. Si tratta naturalmente di un interrogativo che non si esaurisce nella sola vicenda dei borghi, poiché tipico di ogni intervento

<sup>7</sup> G. PIPERATA, *Territori da tutelare e transizioni ecologiche da promuovere: armonizzazione degli interessi e ruolo dei poteri regionali e locali*, in *Le Regioni*, 2023, 903 ss.

di valorizzazione dei territori e dei beni, almeno di quelli a forte valenza identitaria. Ma tornando allo specifico tema di indagine, la domanda da porsi è: chi sono i soggetti potenzialmente attuatori delle politiche strategiche dei borghi costieri? Da chi vanno interpretate le esigenze del territorio? Se è vero che a partire dal decreto legislativo n. 112 del 1998 sono state demandate alle regioni e agli enti locali tutte le funzioni relative alla programmazione e gestione integrata di difesa delle case e degli abitati costieri, al modello di progettazione secondo lo schema tradizionale va preferito, un modello che vede il coinvolgimento attivo della cittadinanza<sup>8</sup>.

Paradigmatico in tal senso è l'ultimo dei documenti oggetto di studio. Il riferimento è dato da un progetto, denominato «Borgo e Mare», che risale al 2020 e sperimentato nel comune di Tricase in Puglia. Si tratta di una iniziativa di che fonda le proprie radici sulle previsioni della legge regionale in tema di partecipazione n. 28 del 2017. Con lo scopo di interpretare la relazione tra terra e mare, il progetto ambisce a restituire un percorso di programmazione urbana non solo partecipata, ma che vede il coinvolgimento di esperti di spazio e trasformazione urbana nonché di esperti di comunità e di trasformazioni socioeconomiche. Tale progetto si segnala perché può certamente essere definito come un “prototipo di cittadinanza costiera” e perché rimarca, ancora una volta, l'esigenza di un approccio intersettoriale, che privilegia moduli differenziati, aperti, partecipati. Che riflettano lo specchio dei tempi, in cui – come ci insegna Bauman – si assiste ad una transizione che postula l'indebolimento di strutture durevoli a favore di strutture mobili, reversibili.

<sup>8</sup> G. TORELLI, *Il paesaggio costiero quale “bene comune”? Criticità e opportunità*, Riv. quad. dir. amb., 2024, 292 ss., in particolare 306.



PARTE II

TRA TERRA E MARE.  
SPAZI INTERMEDI, REGOLAZIONE  
E PIANIFICAZIONE



# IL RUOLO DEI BORGHI COSTIERI NELLA STRATEGIA NAZIONALE PER LE ZONE COSTIERE

*Andrea Riggio*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Lo stato dell'arte. – 3. La rilevanza dell'analisi cartografica transcalare in ambiente GIS con il ricorso a immagini telerilevate. – 4. Borghi costieri e servizi ecosistemici. – 5. Conclusioni.

## 1. *Premessa*

Le ricerche condotte in ambiente GIS dalla componente geografica del progetto PRIN 2022 PNRR BeProCoasts stanno dimostrando che nei borghi costieri<sup>1</sup> si gioca uno degli aspetti rilevanti della sostenibilità istituzionale. Ci riferiamo al fatto che questi centri abitati possiedono un patrimonio di servizi ecosistemici superiore agli altri tipi di insediamento a causa della minore pressione antropica e del limitato consumo di suolo<sup>2</sup>. La difesa da parte delle istituzioni nazionali, regionali e locali di questo plusvalore geografico avviando prassi partecipative produr-

<sup>1</sup> Abbiamo qui definito e rappresentato come borghi costieri tutti i Comuni costieri e litoranei con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti. Al riguardo v. M.C. CARDILLO, D. DE VINCENZO e A. RIGGIO, *Atlante della sostenibilità e della gestione integrata delle coste in Italia*, Roma, Casa Editrice AGEI, 2026.

<sup>2</sup> I servizi ecosistemici sono inseriti nella Strategia nazionale per la biodiversità (SNB 2030) del ministero della transizione ecologica. Al riguardo v. [millennihttps://www.mase.gov.it/portale/documents/d/guest/strategia\\_nazionale\\_biodiversita\\_2030-pdf](https://www.mase.gov.it/portale/documents/d/guest/strategia_nazionale_biodiversita_2030-pdf); il documento internazionale di riferimento in materia di servizi ecosistemici si trova in Millennium Ecosystem Assessment (2005).

rebbe nuovi investimenti, nuove responsabilità condivise, nuove relazioni spaziali e nuovi strumenti per accrescere il livello di sostenibilità ambientale generale.

L'obiettivo di questo contributo è ragionare sul ruolo strategico di questi tipi d'insediamento nella prospettiva dell'introduzione, a livello nazionale, di una strategia transcalare di gestione integrata delle zone costiere ispirata ai principi della sostenibilità e al contrasto e all'adattamento ai cambiamenti climatici.

## 2. *Lo stato dell'arte*

In generale, gli ecosistemi costieri e i servizi ecosistemici a essi correlati, emersi e sommersi, localizzati in coste alte e coste basse, rappresentano per loro natura spazi di transizione tra il sistema terrestre e quello marino. Il loro è un "equilibrio dinamico" legato alla elevata capacità di adattamento sia ai movimenti eustatici, cioè all'innalzamento del livello del mare determinato dallo scioglimento della criosfera, sia a quelli isostatici, connessi al diverso galleggiamento delle placche litosferiche sul mantello (anch'esso in gran parte correlato all'estensione dei ghiacciai). Dovendo rispondere a queste costanti sollecitazioni e fluttuazioni ambientali (ingressioni e regressioni marine), questi spazi hanno sviluppato peculiari servizi ecosistemici – come le dune litoranee, tomboli, falesie, terrazzi marini, scogliere naturali, zone umide, tipi di vegetazione costiera, accumuli sedimentari generati dalle derive litoranee – che contribuiscono a garantire stabilità, resistenza e resilienza nei periodi di avanzamento o arretramento della linea di costa.

Per comprendere meglio questo equilibrio dinamico si può utilizzare l'esempio di servizio ecosistemico costiero costituito dalle dune quaternarie presenti nelle coste

basse e sabbiose (v. fig. 1)<sup>3</sup>. Nel Mediterraneo la loro altezza è variabile ma, in genere, in condizioni non disturbate, rientra nell'ordine di 1–10 metri sopra l'attuale livello del mare. Pertanto, se si fa riferimento allo scenario IPCC per il 2100 di innalzamento prudenziale del livello del mare relativo al Mediterraneo di 28-55 cm, sarebbe significativamente contrastato dal sistema dunale naturale o ripristinato. Ciò rende strategicamente fondamentali gestioni e regolamentazioni transcalari in materia di mantenimento delle condizioni attuali del sistema dunale e, ove necessario, di riqualificazione naturalistica, riducendo anche la frammentazione<sup>4</sup>.

Quello che si vuole rimarcare, è che, in definitiva, le capacità di adattamento delle fasce costiere dipendono dal grado di elasticità di questi territori e uno dei punti di debolezza del nostro sistema costiero, messo in evidenza dall'ultimo rapporto della Società Geografica Italiana sulle coste dal titolo "Paesaggi sommersi", è l'aver «artificializzato troppo e irrigidito i geosistemi costieri rendendoli più fragili», meno resilienti e più vulnerabili alla pericolosità ambientale<sup>5</sup>.

Di conseguenza, in una visione prospettica e di sviluppo durevole, accanto alle aree naturali protette, i borghi costieri vanno particolarmente posti al centro dell'attenzione tra gli obiettivi della sostenibilità istituzionale, perché detengono una rilevante riserva di servizi ecosistemici e di spazi non ancora gravemente alterati da proteggere e

<sup>3</sup> Per un inquadramento generale dell'ambiente dunale costiero v. Consiglio Nazionale delle Ricerche, 1997; *L'ambiente costiero* <https://digilander.libero.it/gasbarrostefano/ambiente.html>; un rapporto tecnico a scala regionale si trova in Emilia-Romagna, 2023.

<sup>4</sup> IPCC AR6 (2022); sulla riqualificazione del sistema dunale si veda B. BRECCIAROLI e L. ONORI, *Gli interventi di ripristino dunale in Italia*, Roma ISPRA, 2018.

<sup>5</sup> Società Geografica Italiana, 2025, 24-26.

da valorizzare nella visione nazionale della gestione integrata delle zone costiere.

3. *La rilevanza dell'analisi cartografica transcalare in ambiente GIS con il ricorso a immagini telerilevate*

Le rappresentazioni cartografiche che seguono sono tratte dall'Atlante citato del PRIN Coste (vedi nota 1). La prima, a scala nazionale (fig. 2), consente di osservare la rilevanza di questo tipo d'insediamenti, individuati in base alla soglia demografica di 10.000 abitanti (rappresentati in blu). I borghi con meno di 10.000 abitanti sono prevalenti in Liguria, Sardegna, Abruzzo, Molise e Calabria, ma sono una realtà insediativa significativa anche nelle altre regioni costiere.

Quando si passa a considerare una scala più grande (v. figg. 3-10), si può facilmente constatare che il consumo di suolo, e l'alterazione dei servizi ecosistemici ad esso correlati (spazi rappresentati in verde e rosso), è stato nei borghi costieri limitato, anche se presente. I borghi con maggiore consumo di suolo si trovano in diversi contesti come la riviera ligure di ponente, l'Elba (Capoliveri), la Maremma (Montalto e Capalbio), Ischia, il Cilento (Pollicca, Ascea), il Golfo di Policastro (Maratea Praia a Mare), la piana del Sele (Fuscaldo), la zona costiera tra Pizzo C. e Capo Vaticano, Gioia Tauro e dintorni, la Calabria ionica (San Lorenzo, Condofuri, Bovalino, Ardore, Riace, Davoli), Otranto. L'approccio cartografico consente di individuare dei casi di studio, come quelli appena indicati, da approfondire con la ricerca sul campo e l'incontro con i soggetti del territorio.

Lo strumento cartografico consente di misurare i livelli di consumo del suolo, di confrontarli con gli altri tipi d'insediamento e verificare se è ancora in corso. Nel-

la versione interattiva dell'Atlante l'utilizzatore ha anche la possibilità di individuare gli usi del suolo che hanno determinato o stanno ancora producendo artificializzazione, impermeabilizzazione, abbattimento o frammentazione delle dune costiere, indebolimento/irrigidimento delle coste alte e, quindi, anche le tipologie di attori/fattori della riduzione dei servizi ecosistemici. Le immagini satellitari permettono quindi di determinare, in prima battuta, tipologie di interlocutori privilegiati da prendere in considerazione nei diversi contesti spaziali per avviare confronti, negoziazioni e azioni per accrescere il livello di consapevolezza basato su dati oggettivi e misurabili.

#### 4. *Borghi costieri e servizi ecosistemici*

I borghi costieri italiani sono presenti sia nelle coste basse e sabbiose sia nelle coste alte e rocciose. Pertanto, è utile individuare tipologie diverse di servizi ecosistemici in rapporto alle due principali morfologie costiere.

Nella figura 11 è riportata una tassonomia di base da noi declinata in chiave costiera e dello spazio marittimo impostata sulle quattro tipologie di servizi ecosistemici proposti da Millennium Ecosystem Assessment (MEA) (2005).

<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Servizi di Fornitura</b></li> <li>Pesca e acquacoltura (cibo)</li> <li>Acqua dolce potabile</li> <li>Materiali come legname e sabbia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Servizi Culturali</b></li> <li>Paesaggi, borghi costieri</li> <li>Beni culturali</li> <li>Beni spirituali e simbolici</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Servizi di Regolazione</b></li> <li>Del clima (biodiversità costiera, zone umide)</li> <li>Dell'erosione costiera (dune, barene, posidonia, Scogliere di bivalvi)</li> <li>Depurazione naturale dell'acqua</li> <li>Attenuazione dell'energia delle onde durante le mareggiate da fondali marini naturali</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Servizi di Supporto</b></li> <li>Spiagge, scogliere, tomboli, laghi costieri</li> <li>Biodiversità e habitat costieri</li> <li>Creazione e formazione di suolo</li> <li>Integrità degli ecosistemi</li> <li>Naturale resilienza dei litorali sabbiosi</li> </ul>

Fig. 11 – Esempi di servizi ecosistemici costieri suddivisi per tipologie MEA

Dal momento che, per fattori storico-geografici, la maggior parte dei borghi storici costieri sorge sulle coste alte e rocciose è bene dare anche qualche riferimento in più in merito ai servizi ecosistemici forniti dalle coste alte.

Le coste rocciose, alte e sommerse, agiscono come barriere fisiche naturali contro l'energia delle onde e le inondazioni. Forniscono cioè al territorio delle difese naturali agli eventi meteorologici estremi. Le falesie, i terrazzi marini, le scogliere e i promontori dissipano la forza del mare e creano zone vocate alla sedimentazione e a ripascimento degli arenili. Inoltre, la struttura rocciosa stabilizza la linea di riva, riducendo la perdita di territorio rispetto alle coste basse (Servizi di regolazione e protezione).

Le aree rocciose sommerse ai piedi delle coste alte sono spesso ricche di biodiversità e creano condizioni favorevoli per le risorse ittiche fornendo ottimi habitat di riproduzione (Servizi di approvvigionamento).

I centri storici dei borghi costieri delle coste alte possiedono un elevato valore estetico e ricreativo. Spesso, i paesaggi dei borghi costieri delle coste alte sono contenitori di beni culturali e ambientali che definiscono l'identità culturale dei luoghi (Servizi culturali).

I servizi di Supporto attengono in questi contesti alla produzione di biodiversità e contribuiscono al ciclo e al riciclo dei nutrienti organici nel mare; le aree costiere rocciose comprese tra il limite dell'alta e bassa marea (le zone intertidali) danno vita ad altra biodiversità in grado di resistere a variazioni di temperatura, salinità e all'azione delle onde.



Fig. 12 – Esempi di sinergie tra Servizi Ecosistemici, Regolamentazione e Pianificazione

## 5. Conclusioni

Inserire i borghi costieri in una visione nazionale coerente e transcalare della gestione integrata delle zone costiere sembra un obiettivo rilevante e confermato dalle ricerche in corso. Inoltre, l'introduzione di prassi innovative di sostenibilità istituzionale che superino il carattere locale e non coordinato di molti interventi conferendo valore alla tutela e al rafforzamento dei servizi ecosistemici, è strategicamente rilevante a livello italiano ed europeo. Solo per portare qualche esempio in chiave prospettica, tali prassi attengono al monitoraggio del dissesto idrogeologico, all'introduzione di opere ingegneristiche di stabilizzazione e consolidamento dei versanti, alla tutela e al ripristino delle dune quaternarie costiere, al contrasto ai fenomeni di abusivismo e consumo di suolo, all'arretramento delle strutture antropiche esposte a movimenti dislocativi. Tutto ciò è funzionale anche a creare situazio-

ni di contesto favorevoli a processi di valorizzazione economica, di rigenerazione dei centri storici e di mitigazione dei rischi ambientali e sinergie tra servizi ecosistemici e buone pratiche di regolamentazione e pianificazione (v. fig. 12).

Tale strategia è, infine, anche in grado di creare sinergie con altre politiche pubbliche, come la Strategia nazionale per le aree interne (SNAI), l'attività delle Autorità di Bacino e la politica forestale e le nuove politiche pubbliche scaturite dall'approvazione, nel 2024, dei Piani di gestione dello spazio marittimo (MSP) che hanno anch'esse rilievo in materia di sostenibilità costiera.

### *Bibliografia*

- ANTONIOLI F.M. (e altri) (2017), *Sea-level Rise and Potential Drowning of the Italian Coastal Plains: Flooding Risk Scenarios for 2100*, «Quaternary Science Reviews», 158, 29-43.
- BENETTI S., LANGEMEYER J. (2021), *Ecosystem Services and Justice of Protected Areas: The Case of Circeo National Park, Italy*, «Ecosystems and People», 17(1), 411-431.
- BILLÉ R., ROCHETTE J. (2015), *The Mediterranean ICZM Protocol: Paper Treaty or Wind of Change?*, «Ocean & Coastal Management», 105, 84-91.
- BRECCIAROLI B. e ONORI L. (2018), *Gli interventi di ripristino dunale in Italia*, Roma ISPRA.
- BUONO F., SORIANI S., CAMUFFO M., TONINO M. e BORDIN A. (2015), *The Difficult Road to Integrated Coastal Zone Management Implementation in Italy: Evidences from the Italian North Adriatic*, «Ocean & Coastal Management», 114, 21-31.
- Consiglio Nazionale delle Ricerche – MURST (1997), *Atlante delle spiagge italiane: dinamismo, tendenza evolutiva, opere umane*, Firenze, S.EL.C.A.
- DI FAZIO S., MALASPINA D., MODICA G. (2005), *La gestione territoriale dei paesaggi agrari terrazzati tra conservazione e*

- sviluppo*, in AIIA, *L'Ingegneria agraria per lo sviluppo sostenibile dell'area mediterranea*, Catania, 1-12.
- DI VENOSA M., MANIGRASSO M. (a cura di), *Coste in movimento. Infrastrutture ambientali per la rigenerazione dei territori*, Roma, Donzelli, 137-144.
- FIorentINO S., SIELKER F., TOMANEY J., *Coastal towns as 'left-behind places': economy, environment and planning*, «Cambridge Journal of Regions, Economy and Society» December 2023, 103-116.
- GALLIA A., MALATESTA S. (2022), *Le isole minori italiane nelle missioni del PNRR: una visione sul futuro*, «Documenti Geografici», 1(1), 161-174.
- GUADAGNO E., GRASSO M. (2022), *Le coste in Italia: una questione "frastagliata"*, «Geotema», 69, 24-38.
- IOVINO G. (2018), *Trasformazioni del paesaggio costiero e aree protette in una regione del Mediterraneo*, «Bollettino della Associazione Italiana di Cartografia», 164, 83-99.
- IPCC AR6 – *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability* (Working Group II) Cross-Chapter Paper 4 – Mediterranean Region <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/chapter/ccp4/>.
- ISPRA Ambiente, *Gli habitat delle coste sabbiose italiane: ecologia e problematiche di conservazione*, Roma, 2015.
- Millennium Ecosystem Assessment (2005). *Ecosystems and Human Well-Being: Synthesis*. World Resources Institute / Island Press, Washington, DC.
- Ministero dell'Ambiente, *2° Rapporto Nazionale sull'attuazione della Direttiva europea "Habitat"*, [https://www.mase.gov.it/portale/documents/d/guest/attuazione\\_direttiva\\_habitat-pdf](https://www.mase.gov.it/portale/documents/d/guest/attuazione_direttiva_habitat-pdf).
- MUNAFÒ M. (a cura di) (2023), *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*, [https://www.snpambiente.it/wp-content/uploads/2023/10/Rapporto\\_consumo\\_di\\_suolo\\_2023.pdf](https://www.snpambiente.it/wp-content/uploads/2023/10/Rapporto_consumo_di_suolo_2023.pdf).
- Osservatorio Nazionale CittàClima/Legambiente, *Mappa del rischio climatico nelle città italiane*, <https://www.legambiente.it/rapporti-e-osservatori/osservatorio-nazionale-citta-clima/>

- PAGLIARULO R. (2006), *Coastal Change and the Environmental Evolution of the Archeological Site of Sybaris (Southern Italy)*, «Geografia Fisica e Dinamica Quaternaria», 26, pp. 51-59.
- PRANZINI E. (a cura di) (1985), *La gestione delle aree costiere*, Roma, Edizioni delle Autonomie.
- PRANZINI E. (2004), *La Forma delle Coste: Geomorfologia Costiera, Impatto Antropico e Difesa dei Litorali*, Bologna, Zanichelli.
- RAMIERI E. e altri (2024), *Designing and Implementing a Multi-Scalar Approach to Maritime Spatial Planning: The Case Study of Italy*, «Marine Policy», 159, 15.
- Regione Emilia – Romagna (2023), *Le dune costiere al 2019 – stato e analisi evolutive periodo 2004-2019*.
- Società Geografica Italiana (2025), XVII Rapporto *Paesaggi sommersi. Geografie della crisi climatica nei territori costieri italiani*, Roma.
- SNPA (2022), *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*, 32 <https://www.snpambiente.it/2022/07/26/consumo-di-suolo-dinamiche-territoriali-e-servizi-ecosistemici-edizione-2022/>.
- SORIANI S. (a cura di) (2003), *L'articolazione territoriale dello spazio costiero: il caso dell'Alto Adriatico*, Venezia, Libreria Editrice Cafoscarina.
- SORIANI S., CALZAVARA A. (2015), *Consumo di suolo, pianificazione e gestione del territorio, degrado ambientale*, in M. Camuffo e S. Soriani (a cura di), *Politica e gestione dell'ambiente*, Bologna, Pàtron, 114-137.
- SORIANI S., TONINO M. (2012), *Approcci e strumenti della gestione integrata della zona costiera nel Mediterraneo*, in R. MORRI (a cura di), *Paesaggi costieri e vocazioni marittime*, Roma, Carocci, 33-44.
- VALENTE A., RUSSO F. (2022), *Conflittualità nell'uso della costa di Gaeta (Lazio Meridionale, Italia)*, in *Documenti Geografici*, 2, 91-102.

TRA TERRA E MARE.  
SPAZI INTERMEDI, REGOLAZIONE E  
PIANIFICAZIONE

*Rubén C. Lois-González*

SOMMARIO: 1. Introduzione. La zonizzazione delle aree costiere e marittime. – 2. La legge sulle coste. Il dominio marittimo-terrestre in Spagna. – 3. La zonizzazione dei mari e degli oceani: dal mare interno e dalla linea di base alle Zone economiche esclusive. – 4. I territori costieri e marini: le difficoltà della loro gestione, la Gestione integrata delle zone costiere (GIZC) e lo sfruttamento delle risorse del mare. – 5. Conclusione: le possibilità di studio e riflessione negli spazi complessi dalla terra al mare.

1. *Introduzione. La zonizzazione delle aree costiere e marittime*

Nel corso della mia carriera accademica ho contribuito, in due distinte occasioni, alla redazione di un Dizionario di urbanistica e geografia urbana in spagnolo, consistente in un'opera collettiva realizzata con diversi colleghi e rivolta ad un vasto pubblico (Zoido et al., 2000 e 2013). Due dei termini che hanno suscitato un dibattito più lungo sono stati la parola *costa* e la sua distinzione geografica dal *litorale*.

Sebbene i due termini si riferiscano senza dubbio a realtà comuni e complementari, è bene precisarne fin dall'inizio il significato geografico, date le implicazioni legali e territoriali che questa distinzione comporta. Così, la costa viene definita come la “fascia di terra che costeggia il mare o l'area di contatto tra l'ambiente marino e quello terrestre” (Zoido et al., 2013). Infatti, nella cartografia

dettagliata, nelle mappe topografiche (riferite alla terra), la linea di costa corrisponde allo zero topografico, mentre nelle carte nautiche (ovvero quelle relative al mare) questa è rappresentata come il livello più basso della marea (Zoido et al., 2013).

Da queste rappresentazioni si può ricavare una caratteristica specifica della costa: si tratta di un elemento fisico con predominanza della matrice terrestre e con una stretta fascia di terra emersa, in molti casi limitata dallo spazio intermareale. Per questo motivo, vengono impiegati alcuni sinonimi di costa, come quello di riva, sponda o linea costiera (Zoido et al., 2013). La legge spagnola in materia di coste non chiarisce il significato della parola, ma disciplina una delle componenti del demanio marittimo-terrestre, che è la cosiddetta sponda del mare (Legge sulle coste, 1988).

Il litorale, invece, è la fascia compresa tra l'alta e la bassa marea, la cui estensione varia in funzione dell'ampiezza della marea, della sua assenza e della conformazione topografica del terreno di tale fascia (Zoido et al., 2013). Esso comprende le coste, le spiagge, le dune litoranee, gli estuari, i delta e le paludi. Questa definizione tradizionale di litorale pone l'accento sulla modesta estensione complessiva del margine litoraneo e sul suo carattere marino (Zoido et al., 2013).

Negli ultimi tempi si è affermata una nuova concezione di litorale basata su criteri ecologici, la quale, essendo più integrata e ampia, si adatta meglio ai progetti di pianificazione territoriale. Ciò pone in rilievo sia il suo carattere di interfaccia sia la sua dimensione zonale, che assume rilievo da un punto di vista scientifico e anche gestionale. A questo proposito, per litorale si intende una zona di larghezza variabile, in cui si interrelazionano i due grandi sistemi della biosfera, quello terrestre e quello marino, fino

a includere l'alto mare e le regioni delle terre influenzate dai venti e dalle brezze marine (Zoido et al., 2013).

La miscelazione delle acque continentali e costiere determina la presenza di sedimenti, nutrienti, sali minerali e materia organica, rendendo tali spazi tra i più produttivi in termini di produttività primaria a livello globale. Tuttavia, quando si tratta di stabilire in modo incontrovertibile i limiti esterni del litorale, gli specialisti concordano nel ritenere che la sua delimitazione è imprecisa, specialmente in ambito terrestre. Per quanto riguarda il limite acquatico, il litorale è solitamente indicato come l'inizio del pendio continentale, compresa la piattaforma continentale, in senso geomorfologico (Zoido et al., 2013).

La determinazione della linea di costa esercita un impatto diretto sulla pianificazione del territorio continentale, poiché da essa dipende la delimitazione del demanio marittimo-terrestre, dove vige un divieto di costruzione con alcune eccezioni specifiche, e una serie di zone adiacenti con limiti di utilizzo. La prima di tali zone è una servitù di protezione, che di solito è una fascia di 100 o 200 metri nella quale l'edificazione è molto limitata. Tale fascia può essere integrata da una zona di influenza che può estendersi fino a 500 metri, nella quale viene regolamentata l'artificializzazione del suolo, e si cerca di limitare la densità di occupazione e proteggere un paesaggio considerato unico (legge sulle coste, 1988; MITECO, 2025).

Nelle regioni del Mediterraneo o negli arcipelaghi dal clima subtropicale, si cerca di evitare la presenza di schermi architettonici che snaturino l'ambiente e provochino una pressione eccessiva sulla linea di costa. Un altro ambito in cui viene fissata la protezione è quello della servitù di accesso. La normativa deve stabilire una fascia che garantisca il libero accesso al mare e alla costa a tutti i cittadini e che sarà stabilita nei diversi territori, seguendo i principi

legali di obbligatoria osservanza delle leggi in vigore (legge sulle coste, 1988; MITECO, 2025).

Dal punto di vista della geografia umana, la costa rappresenta uno spazio problematico nella misura in cui risulta molto attraente per determinati usi connessi ai processi di urbanizzazione e turisticizzazione. Infatti, fin dall'antichità, le città e i centri abitati principali hanno cercato di insediarsi preferibilmente lungo il bordo del mare o, quando le condizioni naturali non lo permettevano, nelle loro vicinanze per svolgere attività di pesca, portuali e per beneficiare di una posizione in un punto di rottura del carico tra un sistema di comunicazioni terrestri e uno marittimo (Conti e Segre, 1998; Pacione, 2001). Tale tendenza si è rafforzata in tutta l'epoca contemporanea con l'ascesa del commercio marittimo e la forte crescita dei centri urbani portuali.

Nel corso della seconda metà del XX secolo, l'espansione del turismo di massa, strettamente associata al modello di fruizione "sole e spiaggia", ha prodotto un'intensa e diffusa pressione urbanistica diffusa lungo estesi tratti delle aree costiere. Tale fenomeno ha interessato in maniera sistematica l'intero bacino del Mediterraneo e alcuni contesti insulari dell'area subtropicale (Canarie, Madera, Seychelles, tutti i Caraibi, ecc.) (Hernández Luis, 2008; Blanco et al., 2021).

In una fase iniziale, la destinazione dei viaggiatori si è concentrata attorno ai *porti turistici*, agli spazi ricreativi e alle imbarcazioni da diporto in una località, ma successivamente si è estesa lungo la costa vicina e verso l'interno, formando autentiche città turistiche come Malaga-Torremolinos, Rimini, Nizza, Benidorm, Algero, ecc. (Lozato-Guïotart, 1991).

L'intensificazione degli usi urbani del suolo e la sua progressiva artificializzazione, dovute sia a ragioni commerciali, turistici o industriali-portuali, si verificano in un ambiente considerato fragile.

Sia la linea di costa che lo spazio litoraneo sono aree di grande ricchezza originaria, sia faunistica che floristica, e ciò è dovuto alla loro stessa natura di interfaccia tra l'ambiente marino e quello continentale (Farinós, 2011). In questi territori è pertanto necessario applicare criteri rigorosi di pianificazione territoriale, per quanto riguarda sia il controllo della crescita urbana sia la conservazione di luoghi unici, di evidente valore ecologico (paludi, spiagge, delta, estuari, ecc.).

Questa evidenza giustifica il fatto che durante tutto il XXI secolo nei Paesi europei sono stati formulati in modo ricorrente *piani di gestione costiera*, che hanno progressivamente dato origine al concetto di *gestione integrata dello spazio costiero*.

In generale, tali piani e le relative norme di accompagnamento mirano a realizzazione una pianificazione integrale del territorio, che contempli sia l'occupazione umana intensiva dello spazio costiero sia la sua unicità biotica ed ecosistemica.

## 2. *La legge sulle coste. Il dominio marittimo-terrestre in Spagna*

In Spagna, come in altri Paesi europei, alla fine degli anni Ottanta è stata approvata una legge sulle coste a livello nazionale, la quale è stata ampiamente apprezzata in quanto ha inteso ricondurre a un quadro unitario l'assetto dello spazio costiero, da decenni interessato da processi di urbanizzazione e turisticizzazione caratterizzati da frammentarietà e da una regolazione insufficiente.

Tuttavia, nel contesto di uno Stato spagnolo fortemente decentralizzato nel suo periodo democratico, alcuni gruppi politici e studiosi della materia hanno criticato il fatto che Madrid abbia cercato di decidere su uno spazio

così complesso come il litorale, quando le comunità autonome e i comuni dispongono di amministrazioni strutturate e caratterizzate da una maggiore prossimità ai cittadini, che risultano maggiormente idonei ad esercitare in modo puntuale ed efficace le competenze amministrative relative alla gestione del territorio. In tal senso, la legge sulle coste del 1988 ha sollevato il dibattito sulla protezione pubblica dello spazio costiero e sulla necessità di una collaborazione interamministrativa (Torres Alfosea, 2010; Sanz Larruga, 2022).

In primo luogo, la legge sulle coste del 1988 ha definito la zona marittimo-terrestre, che include lo spazio compreso tra la linea di bassa marea e il limite raggiunto dalle onde nelle tempeste più violente conosciute. Questa zona si estende anche lungo le rive dei fiumi fino al punto in cui l'effetto delle maree diventa sensibile. Sono considerati inclusi in tale area le paludi, le lagune, le zone umide, le foci dei fiumi e, in generale, i terreni bassi che vengono inondata a causa del flusso e riflusso delle maree, delle onde o della filtrazione dell'acqua di mare (Zoido et al., 2013).

Tutta questa zona fa parte del demanio pubblico, per questo intendendosi l'insieme dei beni e dei diritti di proprietà pubblica destinati all'uso delle amministrazioni o al servizio generale. Il territorio di demanio pubblico è inalienabile e indivisibile e rientrano in questa categoria i fiumi e i laghi, la zona marittimo-terrestre, i porti e lo spazio marittimo stesso.

L'insieme costituito dallo spazio pubblico è qualificato una risorsa di primaria rilevanza ai fini della pianificazione territoriale, in quanto idoneo a strutturare una rete continua e funzionale al servizio della collettività. La conservazione dello status di dominio pubblico costituisce un compito essenziale delle autorità pubbliche, spesso ostacolato da atti o tentativi di appropriazione a caratte-

re privatistico, in particolare in relazione a quegli ambiti che, proprio in ragione della loro natura pubblica, sono soggetti a processi di valorizzazione economica, come avvenuto in ampie porzioni del litorale. Alcuni ordinamenti giuridici considerano che il demanio pubblico sia costituito da beni di cui è titolare la comunità (Zoido et al., 2013; Sanz Larruga, 2022).

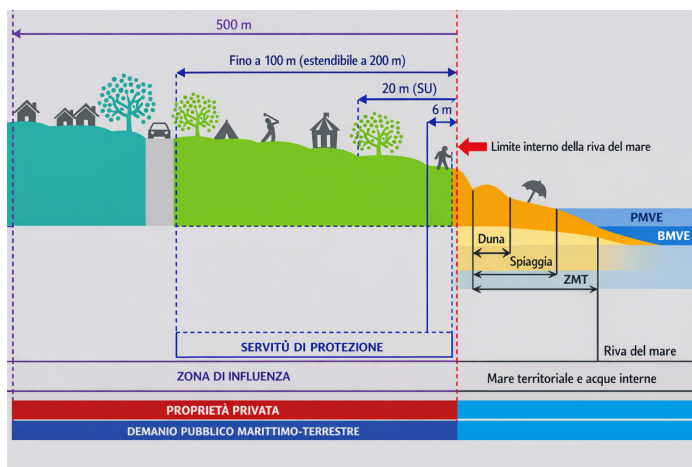


Figura 1. La delimitazione ufficiale della zona costiera in Spagna  
 Fonte: Ministero per la transizione ecologica e la sfida demografica,  
 Governo spagnolo

Da parte sua, la riva del mare costituisce la fascia di territorio costiero che segna il limite tra lo spazio marittimo e la terraferma, configurandosi come l'area di contatto diretto e necessario con l'acqua. Nell'ordinamento giuridico spagnolo essa presenta una consolidata tradizione storica, essendo stata utilizzata sin dal XIII secolo da re Alfonso X e trova tuttora espressa consacrazione nella vigente legge sulle coste. All'interno della riva del mare si colloca la zona marittimo-terrestre, cui si è già fatto riferimento, la quale, sotto il profilo geografico-fisico, comprende una pluralità di elementi quali scogliere, spiagge,

terreni conquistati al mare e invasi da esso, porti e isolotti (Zoido et al., 2013; Míguez-Macho, 2024).

Come si evince da quanto precede, la delimitazione della riva del mare assume rilevanti implicazioni giuridiche ai fini della definizione della zonizzazione costiera e litoranea, nonché della disciplina applicabile ai mari interni e al mare territoriale. Tra gli elementi costitutivi della riva del mare, le spiagge risultano in linea di principio individuate sulla base delle loro caratteristiche morfologiche e compositive, piuttosto che mediante un riferimento ai relativi confini spaziali.

Esse sono qualificate come zone di deposito di materiali sciolti, come sabbia, ghiaia e ciottoli, comprese scarpate e dune, con o senza vegetazione, formatesi per effetto dell'azione del mare o del vento marino. Per lungo tempo le spiagge hanno subito gli effetti della massiccia urbanizzazione turistica, circostanza che in larga misura ha reso necessaria l'adozione di strumenti di pianificazione e di forme strutturate di gestione svolte alla loro tutela.

La spiaggia si configura, al contempo, come una formazione geomorfologica e come uno spazio destinato alla fruizione collettiva per finalità ricreative e di svago. In ragione di tale duplice natura, il mantenimento della stessa in condizioni adeguate e di conservazione e funzionalità risulta particolarmente complesso e, secondo le stime, richiede l'attivazione di forme strutturate di cooperazione interamministrativa tra i livelli di governo locale, regionale e nazionale (Sardá, Ariza e Jiménez, 2012; Blanco et al., 2021).

La costa è caratterizzata dall'essere uno spazio fragile, ricco in molti sensi e intensamente occupata. Per questo motivo, è definita come un ambito piuttosto complesso e conflittuale in relazione ai suoi vari usi del suolo.

Da un lato, da un punto di vista ecologico, la costa è interpretata come un insieme di aree che necessitano

del massimo rispetto e protezione per difendere la loro ricchezza naturale. D'altra parte, la costa costituisce un insieme di settori molto appetibili per la promozione immobiliare, mirata a trarre profitto dal suo livello di urbanizzazione, dalla sua ricchezza economica e dalla sua indiscutibile attrattività turistica. Queste evidenze mettono in primo piano la necessità di individuare le scale di gestione pubblica più idonee per lo spazio costiero, nonché, in modo complementare, l'esigenza che tali livelli di intervento risultino coordinati, al fine di assicurare lo sviluppo di un sistema di governance efficace dello stesso.

Nella maggior parte dei Paesi, le competenze urbanistiche spettano ai comuni, ovvero all'amministrazione locale. Infatti, le autorizzazioni relative a costruzioni, ristrutturazioni e alla gestione dei singoli lotti o terreni rientrano generalmente nelle competenze degli enti locali, in quanto livelli di governo più prossimi ai cittadini. Tuttavia, in Spagna e in altri ordinamenti, la definizione e l'approvazione dei piani urbanistici, nonché le decisioni in materia ambientale e di pianificazione territoriale, sono attribuite alle autorità regionali o, in taluni casi, provinciali. I comuni conservano la facoltà di disciplinare gli usi specifici del territorio, ma la Regione può elaborare piani sovracomunali di protezione del litorale o di promozione di attività ritenute strategiche.

Infine, il livello nazionale, rappresentato dal governo dello Stato, si riserva la titolarità della pianificazione generale delle coste e la regolamentazione degli usi considerati strategici sotto il profilo economico, come quelli legati alla difesa o ai porti. Le tre amministrazioni – statale, autonoma e comunale – partecipano a un sistema di gestione condivisa e sono tenute a prendere decisioni in funzione delle specifiche questioni territoriali che si pongono e la cooperazione interistituzionale si presenta pertanto come lo strumento chiave per una gestione efficiente della costa e del litorale,

intesi come spazi di enorme complessità e soggetti a enormi pressioni territoriali per migliorarne il valore, sia economico che ambientale (Barragán, 2004; Farinós, 2011).

Partendo dalla constatazione che le aree costiere rientrano nelle competenze di diversi livelli amministrativi, è lecito chiedersi come tali settori dell'interfaccia marittimo-terrestre debbano essere delimitati e pianificati in modo efficace. A nostro avviso, l'adozione di leggi nazionali generali finalizzate alla protezione di questi spazi è corretta, come dimostra il caso della legge sulle coste del 1998 in Spagna. Tale normativa ha contribuito a contenere l'occupazione turistica e urbana di molte zone di demanio pubblico litoraneo, assicurando la tutela del territorio costiero.

Tuttavia, è comprensibile che alcune comunità autonome come i Paesi Baschi o la Galizia abbiano rivendicato con successo l'esercizio della competenza in materia di pianificazione dello spazio costiero. Ci troviamo di fronte ad amministrazioni molto consolidate, che conoscono meglio le specificità dei rispettivi territori e che, quindi, possono precisare meglio le disposizioni della legge sulle coste del 1988 sul terreno. Si tratta dell'esercizio di competenze che le Comunità autonome detengono da decenni in materia urbanistica. Infine, la gestione dei piani di assetto comunale o urbano spetta all'amministrazione locale, la quale, coerentemente con le proprie attribuzioni, si occupa del rilascio delle autorizzazioni, stabilisce divieti specifici di utilizzo e assicura la manutenzione quotidiana della linea di costa.

### 3. *La zonizzazione dei mari e degli oceani: dal mare interno e dalla linea di base alle zone economiche esclusive*

Una parte importante degli spazi marini e oceanici del mondo è territorializzata, soggetta al controllo e al dominio degli Stati-nazione costieri.

Affinché tale suddivisione in zone marine sia efficace, occorre innanzitutto stabilire il punto in cui il mare ha inizio, ossia dove termina la terraferma. A tal fine, è stato elaborato un concetto geo-giuridico noto come linea di base, definita come una linea immaginaria continua stabilita per effettuare la delimitazione e la caratterizzazione giuridica dei diversi settori del territorio marittimo.

La determinazione della linea di base può avvenire secondo due metodi principali: a) il metodo ordinario, identificato con la linea di bassa marea lungo la costa; b) quello delle cosiddette linee di base rettilinee, accettato dalla III Conferenza sul diritto del mare del 1982 e normalmente utilizzato. Quest'ultimo metodo consiste nel collegare con una linea immaginaria una serie di punti salienti della costa, per definire su una scala più ampia dove si trova la bassa marea da una prospettiva generale. Come stabilito dalle Nazioni Unite, l'applicazione di quest'ultimo metodo deve soddisfare una serie di requisiti. Tra questi, è necessario che la costa abbia profonde insenature o che questa sia circondata da isole nelle sue immediate vicinanze. Inoltre, il tracciato non deve discostarsi in modo apprezzabile dalla direzione della costa e deve essere ragionevole, al fine di generare ampi settori di acque interne. In terzo luogo, i punti di appoggio di tali linee devono sempre emergere sulle acque.

Infine, il metodo non può essere applicato da uno Stato in modo da isolare il mare territoriale di un altro Paese dal mare aperto o da una zona economica. Oltre a tali condizioni, le convenzioni sul diritto del mare favoriscono la presa in considerazione degli interessi economici propri della regione, come nel caso delle baie o degli estuari, spazi generalmente ben popolati e con una lunga occupazione storica (Suárez de Vivero, 2001; Zoido et al., 2013).

A partire dalla linea di base si stabilisce il mare territoriale. Si tratta di una fascia di mare adiacente al terri-

torio o alle acque interne di uno Stato-nazione costiero, dove esso esercita la propria sovranità territoriale. Essa si riferisce alle acque territoriali, al fondale e al sottosuolo. L'esercizio della sovranità è limitato solo dal cosiddetto diritto di passaggio inoffensivo delle navi battenti bandiera di un altro Paese e si estende per un massimo di dodici miglia nautiche. In base al diritto internazionale, questo concetto fa sì che la sovranità si estenda oltre il territorio emerso e le acque interne e, nel caso di Paesi che sono un arcipelago o possiedono gruppi di isole, alle rispettive acque.

Il termine “mare territoriale” è stato coniato nel XVII secolo e costituisce per lo Stato-nazione costiero una nuova frontiera sul suo litorale. Funge sia da zona di protezione e sicurezza, sia da ambito di comunicazione e contatto. La larghezza del mare territoriale è stata una questione molto dibattuta nel corso degli ultimi secoli.

Nel XVIII secolo questa fu stabilita a tre miglia, corrispondenti alla gittata dei cannoni dell'epoca e questo criterio è stato mantenuto per molto tempo, poiché era difeso dall'Inghilterra, ardente sostenitrice della libertà dei mari. Il dilemma dell'ampliamento del mare territoriale ha richiesto molto tempo per essere risolto. Si ritiene, infatti, che fino alla celebrazione della III Conferenza sul diritto del mare nel 1982, le Nazioni Unite non abbiano redatto la convenzione che stabilisce le attuali dodici miglia. Attualmente alcuni Paesi sostengono l'ampliamento di questo limite, ma non è stato raggiunto un nuovo accordo.

Il mare territoriale è un bene di dominio pubblico, che deve essere ridotto solo nei casi in cui le coste opposte si trovino a una distanza inferiore a 24 miglia, dove deve essere effettuata una delimitazione specifica. Normalmente in questi spazi si applicano norme di equidistanza o di equità delle risorse, come avviene in alcune aree vicine

alla Spagna o all'Italia (Suárez de Vivero, 2001; Parejo, 2011; Zoido et al., 2013).

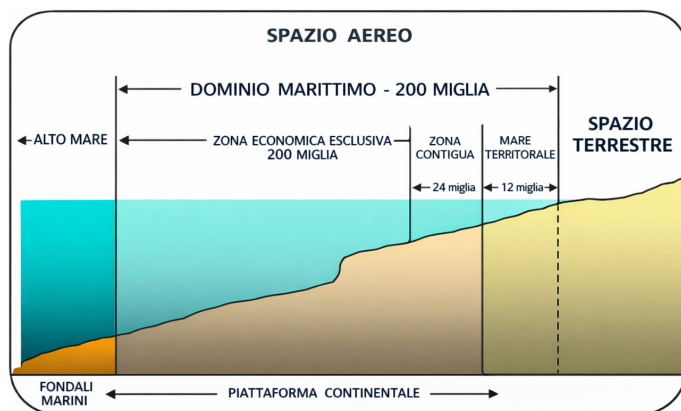


Figura 2. Gli spazi marittimi e la loro delimitazione concordata nella conferenza sul diritto del mare

Fonte: <https://es.scribd.com/presentation/633301101/DIP-9216-ZEE-P-C-Y-AM>

Il controllo delle acque limitrofe da parte degli Stati nazionali costieri non si esaurisce con il mare territoriale ed è da qui che nasce la definizione di zona contigua, ovvero la fascia di mare che si estende oltre il limite esterno delle dodici miglia e che può raggiungere una larghezza massima di altre dodici miglia. In essa, sempre secondo quanto concordato nella III Conferenza sul diritto del mare, il Paese esercita la giurisdizione a fini fiscali, doganali, di immigrazione e sanitari per prevenire le violazioni delle leggi commesse nel proprio mare territoriale o nel proprio territorio emerso (Zoido et al., 2013). Infine, la Zona economica esclusiva (ZEE) è uno spazio il cui limite esterno massimo si estende fino a duecento miglia nautiche misurate dalla linea di base.

Pertanto, escluse le dodici miglia del mare territoriale, la larghezza massima della ZEE è di 188 miglia. In questa

zona, lo Stato costiero ha sovranità solo sulle risorse naturali e, pertanto, legalmente il suo territorio non fa parte del demanio pubblico. A sua volta, il Paese che la gestisce deve rispettare determinate libertà nei confronti di altri in materia di sorvolo e navigazione, posa di cavi o condotte sottomarine, e deve impegnarsi a preservare l'ambiente e le specie migratorie. L'istituzione della Zona economica esclusiva nella III Conferenza sul Diritto del Mare è la risultante delle pressioni esercitate dai nuovi Paesi del Sud del mondo, molti dei quali sono nati dalla decolonizzazione. Queste Nazioni hanno rivendicato la protezione e l'uso esclusivo delle loro risorse ittiche, che venivano sfruttate e persino depredate dalle potenze straniere.

Le ZEE sono pertanto istituite sulla base della gestione delle risorse naturali di queste ampie fasce marine. In ragione dei vincoli imposto dalla conformazione geografica, la territorializzazione giuridica dei mari e degli oceani non produce effetti uniformi nei confronti di tutti gli Stati costieri, risultando maggiormente favorevole per quelli dotati di coste molto estese, di una piattaforma continentale di notevoli dimensioni e di un litorale aperto per raggiungere i limiti concordati. Di fronte a questi vi sono altri Stati che ottengono scarsi vantaggi, come quelli situati in mari chiusi o semichiusi.

La creazione del nuovo ordine oceanico ha dato origine a un'iconografia diversa dalla base territoriale dello Stato-nazione ed anche alla necessità di stabilire nuovi limiti per delineare le sovranità territoriali, sia tra Paesi adiacenti, le cui frontiere prolungano quelle terrestri, sia tra Stati opposti le cui coste si trovano a meno di 400 miglia. In questo caso, a parte gli accordi bilaterali, le separazioni vengono effettuate secondo i principi di equidistanza ed equità. Per alcuni Paesi, questo processo di appropriazione del mare non è definitivamente fissato e

rivendicano la necessità di estendere la loro ZEE a tutta la loro piattaforma continentale, anche se la sua estensione supera le 200 miglia nautiche. In ogni caso, l'estensione delle ZEE non è stata modificata dalla III Conferenza del Mare e in alto mare continua a valere il principio di libertà per tutte le nazioni sovrane e i loro fondali marini, come il sottosuolo, sono dichiarati patrimonio comune dell'umanità (Suárez de Vivero, 2001; Zoido et al., 2013).

L'istituzione, in primo luogo, del mare territoriale e, ben oltre la metà del XX secolo, della Zona economica esclusiva, ha comportato senza dubbio la nazionalizzazione della quasi totalità delle risorse marine. La ricchezza degli oceani, in base ai progressi tecnici attuali, è concentrata per il 99 per cento nella piattaforma continentale, che raramente ha un'estensione superiore a 200 miglia. In alcuni casi, come nelle coste della penisola iberica e italiana, tali dimensioni sono ben lontane dall'essere raggiunte. Pertanto, con la delimitazione del mare territoriale, della zona contigua e, in via complementare, della ZEE, si concentrano tutte le ricchezze ittiche e marine del mare.

A questo proposito, si produce una certa suddivisione in zone tra le paludi e i delta, favorevoli allo sfruttamento di risorse acquicole, nonché di crostacei e molluschi, o i settori caratterizzati da una certa profondità nei quali si trovano le specie ittiche pelagiche e di fondo. Tutti questi spazi, che forniscono un enorme volume di proteine, si trovano all'interno del mare dove si esercita la sovranità.

Lo stesso vale per i luoghi di produzione di energia, sia che si tratti di giacimenti di idrocarburi, sia nel caso dei più recenti impianti eolici o mareomotrici. In generale, la territorializzazione dello spazio marino implica la gestione delle sue ricchezze da parte delle comunità costiere, degli Stati confinanti e delle compagnie che hanno stipulato accordi con questi ultimi per la valorizzazione

della piattaforma continentale (Lois-González, 1999; Suárez de Vivero, 2001).

Una seconda categoria di conseguenze derivanti dall'approvazione delle ZEE è di natura geopolitica. Le Nazioni estendono il loro controllo sulle acque circostanti e tendono a sfruttare questa situazione per ottenere vantaggi semplici o rispetto ad altri paesi costieri vicini.

Nel primo caso, gli Stati sovrani il cui territorio è costituito da un insieme di isole ampliano notevolmente lo spazio in cui possono ottenere risorse o vantaggi dalle concessioni con cui negoziare. In altre situazioni, e l'esempio delle dispute nel Mar Cinese Meridionale si ripete sempre, il possesso di isole o presunte isole è stato sfruttato per ampliare notevolmente la propria ZEE e ottenere evidenti vantaggi geostrategici. Infatti, alcuni Paesi sono stati accusati di considerare come isole (che devono essere territori emersi in modo permanente e con popolazione residente), isolotti o scogli di una certa dimensione, e persino di creare isole artificiali per ampliare la ZEE.

Senza dubbio, come emerge con evidenza dall'attualità internazionale, uno scenario di lotte geopolitiche per il controllo dei mari e degli oceani si ha nella regione artica, che è divenuta protagonista di una competizione strategica tra grandi potenze mondiali, connesse allo sfruttamento di risorse molto preziose; analoghe dinamiche si riscontrano anche nel Mar Rosso, nello Stretto di Malacca o nel Golfo di Suez. Qui si sta concretizzando una lotta per il dominio dei corridoi marittimi e, soprattutto, delle ricchezze minerarie e del loro controllo da parte di diversi paesi importanti (Stati Uniti, Cina, Russia, Canada) (Labrecque, 1998; Miossec, 2014).



Figura 3. L'estensione della ZEE spagnola e la difficile delimitazione delle acque nello stretto di Gibilterra

Fonte: *anclademia.com*; IBRU Durham University

4. *I territori costieri e marini: le difficoltà della loro gestione, la Gestione integrata delle zone costiere (GIZC) e lo sfruttamento delle risorse del mare*

La definizione, la caratterizzazione e l'analisi degli spazi costieri e marittimi ha senso nella misura in cui consente di regolamentarne gli usi e di sviluppare politiche integrate di pianificazione territoriale. Per questo motivo, negli ultimi decenni si sono affermate politiche di gestione integrata degli spazi costieri, che cercano di imporsi su una serie di interventi settoriali in materia urbanistica, di pianificazione turistica, di conservazione del litorale o di gestione sostenibile delle acque interne, che si sono stratificati nel tempo per iniziativa delle diverse amministrazioni pubbliche.

Partendo da questo principio di integrazione, e con particolare riferimento al litorale e alle rive del mare, è stata formulata la Gestione integrata delle zone costiere (GIZC) (Farinós, 2011). Questa si presenta come una guida unitaria che deve presiedere l'insieme degli interventi realizzati dai diversi livelli di governo con competenze effettive sul territorio; in generale, il governo di una Na-

zione e le autorità regionali, che in Spagna trovano espressione nelle comunità autonome (Sanz-Larruga, 2022; MI-TECO, 2025). Si basa su principi chiari e ben esplicitati, come la sostenibilità, la difesa dello spazio costiero come patrimonio comune ed il controllo del sovraffollamento del litorale. La GIZC è chiaramente influenzata dai principi della pianificazione strategica e dalle direttive ambientali dell'UE ed i suoi modelli di applicazione hanno iniziato ad utilizzare le tecniche più avanzate di mappatura e monitoraggio delle dinamiche territoriali e si ispirano sempre più alle strategie di decisione territoriale (Gea21, 2025).

Come ribadito in questo contributo, la GIZC necessita della cooperazione interamministrativa e della collaborazione tra i diversi livelli di governo del territorio con competenze specifiche. Da un lato, questa può essere applicata solo sulla base di una conoscenza geografica molto dettagliata, di carattere quasi catastale, che consenta di analizzare la linea di costa secondo una logica parcella per parcella e uso per uso. Essa deve inoltre incorporare la possibilità di conoscere le logiche di redditività o di godimento degli spazi delle comunità costiere. Ciò può essere ottenuto solo con la collaborazione dell'amministrazione locale, in quanto più vicina al territorio e ai cittadini.

D'altra parte, è necessaria la predisposizione di una documentazione cartografica e statistica esaustiva di queste aree. La disponibilità ad ottenerla e analizzarla spettava tradizionalmente agli Stati-nazione, ma di fronte all'aumento esponenziale delle informazioni, delle tecniche di analisi e all'evidente necessità di adattare a ogni contesto, la loro competenza è stata trasferita alle regioni, alle province, alle comunità autonome nel caso spagnolo.

Infine, particolare importanza assumono anche le leggi generali, ovviamente le leggi organiche, per regolamentare in modo rigoroso la fascia costiera e le limitazioni all'uso del litorale a beneficio del demanio pubblico.

L'approvazione ed il monitoraggio del rispetto di queste norme giuridiche spettano solitamente all'amministrazione centrale dello Stato, il terzo attore indispensabile in questo modello cooperativo imposto dalla GIZC (Zoido et al., 2013; Míguez-Macho, 2024).

Un altro elemento importante da considerare nella gestione integrata è la partecipazione dei cittadini e delle comunità che vivono o dipendono dal litorale. Gli attuali sistemi di pianificazione tengono conto dell'opinione delle persone interessate dai documenti approvati. La necessità di articolare le loro opinioni, idee e proposte rende necessario ricorrere a diversi sistemi di consultazione, a partire da quelli più classici di formulazione di osservazioni e suggerimenti, a quelli più funzionali di ricezione di proposte tramite Internet o i social network, sino ad arrivare a quelli più efficaci di organizzazione di riunioni, processi di dibattito e consultazione con i gruppi di persone interessate dai processi di pianificazione.

Questi gruppi di cittadini sono diversi e possono rispondere a interessi diversi, partendo dai promotori immobiliari o dalle imprese di lavori pubblici interessati a conoscere come un piano o una misura influisca sulla loro attività, arrivando sino alla collettività che è interessata ai processi partecipativi, passando per le associazioni ambientaliste, di quartiere o culturali di vario tipo, le quali sono impegnate nella difesa del patrimonio nelle sue diverse accezioni.

Una menzione a parte meritano le associazioni di pescatori e raccoglitori di frutti di mare che, oltre ad essere soggetti a severe limitazioni dei volumi di cattura al fine di garantire la sostenibilità, sono sottoposti ad una precisa protezione, in considerazione del fatto che il loro modello di vita ha contribuito alla conservazione della costa e delle aree marine ad essa adiacenti in condizioni complessivamente soddisfacenti nel corso della storia (Farinós, 2011).

Per quanto riguarda la pesca e la raccolta di frutti di mare, è chiaro che si tratta di un'attività intensa nelle vicinanze della costa, data la sua enorme capacità produttiva e rigenerativa. Sulle distese sabbiose crescono molluschi e alcuni crostacei, mentre lo spazio soggetto al movimento delle maree fornisce anche molto pesce e diverse specie marine. Il mare territoriale e, in alcuni casi, anche diverse decine di miglia dalla ZEE costituiscono il grande banco di pesca dei diversi Paesi e anche i settori vicini alla costa ospitano sempre più attività di acquacoltura.

La GIZC deve essere pensata, in primo luogo, per questi compiti secolari (Suárez de Vivero e Rodríguez-Mateos, 2012; Piñeiro, Felicidades e Lois-González, 2019). Insieme allo sfruttamento degli idrocarburi e ad alcune esperienze limitate di generatori di energia dalla forza delle maree, i mari territoriali e le ZEE sono lo spazio preferito per l'espansione dei generatori eolici, estremamente redditizi con una localizzazione offshore (García-Pérez, 2022).

Il problema sorge con il conflitto di utilizzo che emerge tra le attività più classiche, come la pesca e la raccolta di frutti di mare, sostenute dallo sforzo delle comunità locali nelle vicinanze della costa, e i grandi complessi di generatori eolici che hanno un impatto sulla loro attività e rispondono normalmente alle logiche delle grandi multinazionali e alle esigenze, fissate politicamente, di promuovere la produzione di energie rinnovabili. La pianificazione consensuale e la gestione integrata si presentano come gli unici strumenti per una redditività sostenibile del mare su cui si esercita la sovranità, senza che vi siano vincitori e vinti.

La geografia regionale del mondo ci mostra l'estensione diseguale della piattaforma continentale per Paesi e mari del mondo.

A livello mondiale, assume rilievo l'estensione della piattaforma al largo delle coste di Terranova, del Canada e degli Stati Uniti orientali, nonché quella che interessa tutto il Mare del Nord e il Mar Baltico, la Groenlandia e l'Islanda, e gli spazi marittimi ricompresi nella ZEE dell'Argentina, dell'Uruguay e del Brasile meridionale; particolare rilievo presentano le piattaforme prospicienti l'Alaska e l'Estremo Oriente siberiano, la costa delle province del Capo in Sudafrica, la costa australiana, neozelandese e di una parte delle isole della regione, il Mar Cinese Meridionale, le acque dell'Indocina, della Thailandia, di Malacca e dell'Indonesia, nonché il mare situato tra la penisola coreana e la Cina e la costa meridionale del Giappone.

Si tratta di Paesi che possiedono importanti flotte pescherecce o che, se non ne possiedono (come l'Argentina o l'Uruguay), hanno cercato di negoziare vantaggi economici e di trasferimento tecnologico con le principali potenze marittime del mondo. In generale, queste nazioni rivendicano l'ampliamento della ZEE o hanno sviluppato modelli sovranazionali di gestione delle risorse ittiche, come hanno fatto congiuntamente i Paesi dell'UE nelle loro acque atlantiche. Nel resto del mondo, l'estensione della piattaforma continentale risulta generalmente inferiore al limite delle 200 miglia, e, per questa ragione, il regime giuridico della territorializzazione del mare risponde in larga misura alle esigenze degli Stati interessati, anche se in gran parte dei casi è necessario regolamentare rigorosamente la gestione di alcune aree produttive soggette a una forte concorrenza di utilizzi e alla pressione per ottenere redditività economica da questi settori (Labrecque, 1998; Lois-González, 1999).

Infine, come già sottolineato, il controllo delle ZEE e dei mari territoriali non è esente da tensioni politiche e geostrategiche. Il mare è diventato teatro di lotta per l'e-

gemonia in diverse regioni del mondo e avamposto spaziale delle politiche espansionistiche di alcuni Paesi.

I problemi di applicazione di numerose norme del diritto internazionale pubblico hanno attualmente lasciato irrisolti una serie di conflitti che si presentano come focolai permanenti di tensione e rischio di scontro. Da un punto di vista globale, il tentativo dell'attuale amministrazione statunitense di anettere la Groenlandia illustra la lotta spietata per il controllo dei mari artici, sia per le ricchezze che la regione ospita, sia per l'importanza che i corridoi marittimi-commerciali di quelle latitudini possono raggiungere in un prevedibile futuro prossimo di cambiamenti climatici.

La posizione della Cina nei mari vicini non è molto diversa, con l'interesse a controllare isole e isolotti di dubbia titolarità per ampliare il proprio mare territoriale, circondare in modo efficiente Taiwan e migliorare la propria posizione geopolitica di dominio dello spazio Asia-Pacifico e di transito verso l'Indo. Solo con una nuova Conferenza sul Mare patrocinata dalle Nazioni Unite, con il rispetto e la revisione di alcuni accordi adottati nel 1982, si potrà raggiungere un nuovo ordine marittimo internazionale basato sul rispetto reciproco tra le nazioni.

##### *5. Conclusione: le possibilità di studio e riflessione negli spazi complessi dalla terra al mare*

Nelle presenti pagine si è inteso approfondire lo sviluppo di due nuclei concettuali principali. Il primo riguarda la complessità che comporta lo studio e la conoscenza sistematica dello spazio compreso tra la terra e il mare. La sua analisi implica un approccio interdisciplinare, che integra i campi del diritto, della geografia, delle scienze politiche, delle scienze ambientali, dell'ecologia o

dello studio del paesaggio, tra gli altri. Inoltre, nell'attuale contesto, non è più sostenibile considerare la terraferma, le terre emerse, e il mare, coperto da acqua salata, come entità radicalmente separate, ma piuttosto come componenti di un continuum territoriale e giuridico. Si è così consolidata l'interpretazione della continuità tra la costa e il mare vicino alla riva e, in tale prospettiva, gli approcci basati sulla nozione di ecosistemi complessi e sull'interpenetrazione delle influenze reciproche hanno prevalso sullo studio separato e limitato dei due spazi.

Questa scelta si spiega anche con l'evidenza del cambiamento climatico globale, che pone nuovi problemi e destabilizza queste aree di enorme interesse geografico. In questo scenario, nemmeno un'unica amministrazione con competenze specifiche può pretendere di regolamentare in modo esclusivo la pianificazione della costa e del litorale. È pertanto necessaria la collaborazione tra i diversi livelli di governo, in cui ciascuno gestisce le proprie competenze al livello di dettaglio che gli compete, e si coordina con gli altri in compiti di gestione integrale, superando in questo modo i molteplici interventi settoriali del passato.

La seconda idea fondamentale sostenuta riguarda il valore del mare e della costa in una prospettiva futura, e in direzioni molto diverse.

Da un lato, l'interfaccia terra-mare costituisce uno degli ecosistemi più ricchi del pianeta, il cui valore richiede una tutela prioritaria. Se dal punto di vista naturale si tratta di uno spazio unico, a livello sociale ed economico si ripete la sua eccezionale ricchezza. La linea di costa è costantemente valorizzata come risorsa turistica, rappresentando un insieme di aree attrattive dedicate al riposo, alla contemplazione del paesaggio e alla fruizione di esperienze ricreative peculiari.

Anche dal punto di vista economico, le acque adiacenti alle terre emerse sono le più ricche a livello di pesca, mentre gli spazi agricoli situati lungo le coste sono solitamente molto produttivi. In tali contesti, ecosistemi irripetibili sono stati sottoposti a una pressione antropica intensa e prolungata. Per questo motivo, in questi spazi è necessario un rigoroso assetto territoriale, in grado di superare le politiche settoriali e che sia incluso nei parametri della Gestione integrata delle zone costiere (GIZC). Solo attraverso criteri di pianificazione orientati alla sostenibilità sarà possibile preservare habitat unici, che vengono sempre più intesi come un tracciato continuo tra la terra e il mare, oggetto di cooperazione amministrativa e di analisi scientifica interdisciplinare.

### *Bibliografia*

- BARRAGÁN MUÑOZ J.M. (2004), *Las áreas litorales de España. Del análisis geográfico a la gestión integrada*. Barcelona: Ariel.
- BLANCO ET AL. (2021), *Diccionario de Turismo*. Madrid: Cátedra.
- CONTI S., SEGRE A. (Eds.) (1998), *Mediterranean Geographies*. Roma: Società Geografica Italiana y CNR-Italian Committee for IGU.
- FARINÓS DASÍ J. (Ed. y Coord.) (2011), *La gestión integrada de zonas costeras ¿Algo más que una ordenación del litoral revisada?* Valencia: Publicacions Universitat de València.
- GARCÍA-PÉREZ M. (2022), *La eólica marina ante la ordenación del espacio marino: as cousas polos seus pasos*. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 121. Sección Comentarios.
- Gea21 (2025): <https://www.gea21.com/archivo/gestion-integrada-de-zonas-costeras>.
- HERNÁNDEZ LUIS J.A. (2008), *El turismo de masas. Evolución y perspectivas*. Madrid: Síntesis.
- LABRECQUE G. (1998), *Les Frontières Maritimes Internationales*.

- Essai de classification pour un tour du monde Géopolitique*, Paris. L'Harmattan.
- Ley de Costas (1988), *Ley 22/1998, de 28 de julio, de Costas*. Madrid: BOE.
- LOIS-GONZÁLEZ R.C. (1999), *La pesca: actividad económica y organización espacial*, en Galdos Urrutia, R e Ruiz Urrestarazu, E (Coords.), *Postproductivismo y Medio Ambiente. Perspectivas geográficas sobre el espacio rural. IX Coloquio de Geografía Rural. Ponencias*. Pp. 113-175. Vitoria-Gasteiz: Departamento de Agricultura y Pesca, Gobierno Vasco.
- LOZATO-GUIOTART J.-P. (1991), *Mediterráneo y Turismo*, Barcelona, Masson.
- MÍGUEZ-MACHO L. (2024), *Usos y aprovechamientos admisibles en la ribera del mar y de las rías y en la zona de servidumbre de protección*, in *Revista de Administración Pública*, 224, 33-61.
- MIOSSEC A. (Dir.) (2014): *Géographie des mers et des océans*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.
- MITECO (2025): <https://www.miteco.gob.es/es/costas/publicaciones.html>.
- PACIONE M. (2001), *Urban Geography. A global perspective*, Londres y ueva York, Routledge.
- PAREJO NAVAJAS T. (2011), *Justificación del tratamiento integral de la costa y el mar próximo a través de la Política Marítima Integrada*, en Farinós Dasí, J. (Ed. y Coord), *La gestión integrada de zonas costeras ¿Algo más que una ordenación del litoral revisada?* 33-73, Valencia, Publicacions Universitat de València.
- PIÑEIRO M<sup>a</sup>A., FELICIDADES J., LOIS-GONZÁLEZ R.C. (2019), *Fisheries policy for sustainable development: coastal models and limitations derived from participation and power organisation in Atlantic FLAGs in Spain and Portugal*, in *Sociologia Ruralis*, 59 (1), 44-65.
- SANZ LARRUGA F.J. (2022): *Ordenación del litoral: economía azul y gobernanza sostenible de los recursos costeros: particular atención a la futura implantación de la energía eólica marina*, en G. García-Álvarez et al. (Coords), *Observatorio de*

- Políticas Ambientales 2022*. 682-703, Madrid, CIEMAT, Ministerio de Ciencia e Innovación, Gobierno de España.
- SARDÁ R., ARIZA E., JIMÉNEZ J.A. (2012), *Buscando el uso sostenible de las playas*, en RODRÍGUEZ-PERA A., PONS G.X., MARTIN J.A. (eds), *La gestión integrada de playas y dunas: experiencias en Latinoamérica, Norte de África y Europa*, 12-21, Palma de Mallorca, Societat Historia Natural de les Balears.
- SUÁREZ DE VIVERO J.L (2001): *Los Océanos. Medio ambiente, recursos y políticas marinas*, Barcelona, El Serbal.
- SUÁREZ DE VIVERO J.L., RODRÍGUEZ-MATEOS J.C. (2012): *The Spanish approach to marine spatial planning. Marine Strategy Framework Directive vs. EU integrated maritime policy*, in *Marine Policy*, 36 (1), 18-27.
- TORRES ALFOSEA F.J. (2010), *La ocupación del dominio público marítimo-terrestre en España*, in *Investigaciones Geográficas*, n. 50, 63-91.
- ZOIDO F. et al. (2000), *Diccionario de Geografía urbana, urbanismo y ordenación del territorio*, Barcelona, Ariel.
- ZOIDO F. et al. (2013), *Diccionario de Urbanismo, Geografía urbana y ordenación del territorio*, Madrid, Cátedra.

TRA "TERRA E MARE":  
GLI SPAZI INTERMEDI  
TRA GOVERNO DEL TERRITORIO  
E INTERESSI DIFFERENZIATI

*Tommaso Bonetti*

La locuzione "Tra terra e mare", così come quella di "spazi intermedi", induce ad affrontare questioni che caratterizzano ormai da tempo, fisiologicamente e patologicamente, le interrelazioni tra gli interessi, pubblici innanzitutto, territorialmente rilevanti nell'ambito dell'ordinamento italiano

Questioni che, ad avviso di chi scrive, non ancora ancora hanno rinvenuto un accettabile punto di equilibrio.

Ci si riferisce al problema, e ai problemi, del coordinamento e della graduazione tra interessi correlati al governo urbanistico del territorio e interessi differenziati.

Un problema che, come noto, presenta almeno due "facce": la prima riguarda la definizione degli assetti territoriali dei diversi quadranti a livello locale, regionale e finanche nazionale; la seconda, strettamente correlata alla prima, investe il governo degli spazi interstiziali.

La tematica degli spazi intermedi tra "terra e mare" si inserisce pienamente in questo problema più generale, pur con le indubbie specificità che ne caratterizzano i contorni, innanzitutto spaziali (le coste, i rapporti tra le città costiere e il mare, la stessa pianificazione dello spazio marittimo e via dicendo), finisce anch'essa per iscriversi nell'alveo della più ampia questione delle relazioni e delle tensioni tra interessi, livelli e strumenti territoriali e urbanistici, da un lato, e interessi, livelli e strumenti espressione delle cc.dd. tutele parallele, d'altro.

Basti pensare agli annosi problemi che segnano il rapporto tra pianificazione generale e, a titolo meramente esemplificativo, pianificazione del parco, a partire dalle aree di “pre-parco”, pianificazione di bacino, pianificazione delle attività estrattive e soprattutto pianificazione paesaggistica.

Tutte le volte che vi è un interesse differenziato, in altri termini, ecco allora che emergono tensioni e conflitti tra interessi e, quindi, anche tra enti o livelli territoriali diversi.

La soluzione non è evidentemente semplice.

La gerarchizzazione tra gli interessi, ad esempio subordinando la dimensione urbanistica agli interessi differenziati, non pare sempre risolutiva.

E lo stesso può dirsi per l’approccio *case by case*, ossia rimettendo alla sede procedimentale il compito di identificare in concreto il punto di equilibrio tra gli interessi, rivelandosi sovente inefficiente, prima ancora di risultare inefficace.

Il problema, infatti, è che alla fin fine non esiste nell’ordinamento una “sede”, non tanto del coordinamento o addirittura per il compimento delle scelte strutturali che inerenti a una certa porzione di territorio, ma almeno della ricomposizione e del raccordo, anche solo *ex post*, della complessa e multiforme trama delle politiche territoriali.

E’ appena il caso di rammentare che, nel tempo, solo stata ipotizzate diverse soluzioni a questo problema, ovvero al piano territoriale di coordinamento provinciale, al piano di bacino e al piano paesaggistico.

Tuttavia, alla prova dei fatti nessuna di queste ipotetiche soluzioni ha dato gli esiti sperati.

Emblematico di quanto sin qui evidenziato è proprio il caso della pianificazione portuale, fondamentale per molte ragioni, ma soprattutto per integrare, per favorire l’interazione, a partire dalle cc.dd. “aree di cerniera”, tra attività marittime e terrestri.

Orbene, come noto, nel corso del tempo la disciplina relativa alla pianificazione portuale ha subito significative riforme che ne hanno progressivamente modificato l'assetto strutturale e funzionale.

Uno dei nodi di fondo da affrontare per la pianificazione portuale e, al contempo per quella territoriale e urbanistica, infatti, è stato storicamente proprio quello delle cerniere e delle "connettività urbana" *delle e con* le città portuali.

Si pensi, a riprova di ciò, alla storica difficoltà di corrispondere compiutamente alle esigenze del trasporto marittimo in un'ottica maggiormente sistemica, funzionale cioè ad assicurare la necessaria interazione tra "terra e mare" e, dunque, innanzitutto tra le differenti forme di trasporto, anche in chiave intermodale.

Difficoltà che, tuttavia, gli interventi di riforma più recenti hanno finito per amplificare, coltivando più o meno consapevolmente una idea di separatezza tra la dimensione portuale, sempre più centralizzata a livello statale, e quella invece relativa al territorio circostante e alle corrispondenti polarità insediative e infrastrutturali; così facendo, però, la pianificazione del porto seguita ad apparire parziale, se non addirittura "miope", rispetto al divenire delle dinamiche territoriali e socio economiche dello spazio circostante.

Si ritorna così al punto di partenza: alla frammentazione dei livelli, alla farraginosità dei percorsi procedurali e alla proliferazione delle tutele parallele non corrisponde l'articolazione di sedi e strumenti in grado di ricomporre in chiave unitaria la complessa trama delle politiche e delle azioni territorialmente rilevanti.

Prima o poi, quindi, si dovrà seriamente affrontare il nodo della "separatezza", stabilendo se governo del territorio e interessi differenziati, nonostante i tentativi giurisprudenziali di composizione – si pensi alla pronuncia

sentenza n. 180/2008 della Corte costituzionale in tema di paesaggio –, dovranno continuare ad essere concepiti disgiuntamente.

Per farlo, alle condizioni ordinamentali date, ad avviso di chi scrive le opzioni perseguibili sono essenzialmente due.

La prima prevede l'implementazione del cd. “modello multiscalare integrato”, ovvero a un sistema in cui ogni livello di governo del territorio – a seconda dei settori, statale e locale, verticale e orizzontale – assume le molteplici funzioni, innanzitutto conoscitive ed esecutive, proprie del relativo segmento di *policy* territoriale e ambientale.

Del resto, l'attuale assetto ordinamentale non sembra impedire l'articolazione di strumenti di governo a formazione complessa ai quali ricondurre, quanto meno in vista della ricomposizione in chiave unitaria delle politiche, delle funzioni e delle azioni territoriali, l'insieme delle attività incidenti sul territorio, segnatamente in relazione agli spazi interstiziali o alle aree di “cerniera”.

La seconda opzione, di fronte alle croniche difficoltà dello Stato e delle regioni di svolgere adeguatamente funzioni pianificatorie di portata generale e, al contempo, a causa della persistente inadeguatezza degli ambiti comunali, riguarda le province e il ruolo che dovrebbero “tor-nare” ad assumere dopo il processo di destrutturazione del 2014 o, ancor meglio, che potrebbero diventare.

Per provare ad affrontare le criticità evidenziate, infatti, non paiono esservi credibili alternative, allo stato, a un ripensamento o comunque a un rafforzamento dei compiti pianificatori storicamente assegnati alle province, oltre che alle città metropolitane, proprio ai fini del governo e, in particolare, del rammendo e della ricucitura della trama territoriale in riferimento alle corrispondenti aree vaste.

È forse illusorio pensare che le due opzioni riportate possano rappresentare, come tali, la soluzione alla questione più generale del rapporto tra governo del territorio e interessi differenziati; per dirla con Mark Twain, però, «cerchiamo di non essere troppo esigenti: è meglio possedere diamanti di seconda scelta che non possederne affatto».



PARTE III

AREE E BORGHI COSTIERI:  
NATURA, CULTURA, PAESAGGIO, TURISMO



# ARCHEOLOGIA COSTIERA E GOVERNO DEL LITORALE

*Silia Gardini*

SOMMARIO: 1. Una premessa di metodo: la funzione cognitiva dell'archeologia nel governo del territorio. – 2. La terra che incontra il mare: la peculiarità del patrimonio archeologico costiero. – 3 La tutela del patrimonio archeologico sommerso, tra normativa interna e diritto convenzionale. – 4. Il patrimonio archeologico costiero: invisibilità, vulnerabilità e progetto territoriale.

## 1. *Una premessa di metodo: la funzione cognitiva dell'archeologia nel governo del territorio*

Le attività amministrative incidenti sul patrimonio archeologico e quelle riconducibili al governo del territorio, pur collocandosi entro ambiti di competenza distinti e afferendo a differenti livelli istituzionali, convergono su un medesimo oggetto materiale e simbolico: il territorio, bene complesso, polifunzionale e stratificato<sup>1</sup>.

In questa intersezione emerge con particolare evidenza la dimensione pubblica della tutela archeologica, la cui rilevanza non si esaurisce nelle azioni dirette al patrimonio

<sup>1</sup> Il testo costituisce la rielaborazione della relazione tenuta al Convegno di studi “Luoghi in-definiti. Regole e piani per le aree e i borghi costieri”, tenutosi presso l'Università degli Studi IUAV di Venezia il 24 novembre 2025.

Il “bene territoriale”, considerato espressione del rapporto tra uomo e realtà circostante, è nozione aperta, a cui il diritto amministrativo non dà un vero e proprio contenuto definitorio, rinviando piuttosto ad altri campi del sapere. Cfr. AA.VV., *Diritto del Governo del territorio*, a cura di M.A. CABIDDU, Torino, Giappichelli, 2010, 3.

culturale in senso stretto, ma si proietta nella più ampia capacità di produrre conoscenza strutturata sullo spazio antropizzato<sup>2</sup>. Attraverso l'attività di ricerca e di scavo, l'archeologia consente infatti di acquisire informazioni essenziali per la ricostruzione delle dinamiche insediative e delle modalità che storicamente hanno influenzato l'organizzazione e la gestione di un dato spazio<sup>3</sup>, restituendo una lettura diacronica del territorio, che si rivela decisiva anche per le scelte contemporanee di pianificazione e trasformazione.

Il bene culturale archeologico ha, infatti, una spiccata attitudine a fungere da strumento di testimonianza storico-ambientale<sup>4</sup>: una qualità che si iscrive nella concezione più moderna della scienza archeologica, quale stru-

<sup>2</sup> Parla di "archeologia pubblica", «nel senso più ampio e onnicomprensivo dell'espressione: cioè di tutti, della comunità, non solo degli addetti ai lavori o delle istituzioni pubbliche», G.M. FLICK, *L'archeologia "pubblica": ovvero come attuare concretamente l'articolo 9 della Costituzione*, in *Rivista AIC*, 2015, n. 4. Cfr., M. NUCCIOTTI, C. BONACCINI e C. MOLDUCCI, *Archeologia pubblica in Italia*, Firenze, Firenze university press, 2019.

<sup>3</sup> In altre parole, l'elemento specialistico che permette il riconoscimento del bene archeologico si aggancia alla sua capacità di contribuire alla ricostruzione della conoscenza della società antica, con la sua determinata valenza e caratterizzazione tipologica. Questa impostazione trova un fondamento nella definizione elaborata dalla Commissione Franceschini, che ha qualificato il bene archeologico come cosa, mobile o immobile, costituente «testimonianza storica di epoche, di civiltà, di centri o insediamenti», la cui conoscenza si realizza «preminentemente attraverso scavi e rinvenimenti». Cfr., *Per la salvezza dei beni culturali in Italia. Atti e documenti della Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio*, Roma, Colombo, 1967.

<sup>4</sup> Sul tema, sia consentito rinviare, *amplius*, a S. GARDINI, *La disciplina amministrativa dell'archeologia. Politiche culturali e governo del territorio*, Napoli, Editoriale scientifica, 2024, *passim*.

mento di conoscenza complessa<sup>5</sup>. Il bene archeologico assume, dunque, rilevanza culturale non per la sua sostanza materiale, quanto per la funzione rappresentativa che esso svolge. Lo storico polacco Karl Pomian ha espresso questo concetto con una formula particolarmente efficace: il bene archeologico è un *semioforo*, è «portatore di senso», poiché veicola un significato ulteriore rispetto alla propria consistenza fisica<sup>6</sup>.

Questa dimensione immateriale e relazionale del bene archeologico impone una riconsiderazione delle categorie tradizionali, sollecitando il diritto pubblico a misurarsi non solo con l'oggetto materiale della protezione, ma anche con il valore che esso esprime nel contesto di ritrovamento<sup>7</sup>. La stessa scienza archeologica ha progressivamente ampliato i propri strumenti di analisi, svilup-

<sup>5</sup> «L'archeologia si occupa delle società passate e delle relazioni che queste hanno avuto tra di loro e con l'ambiente, a partire dai resti materiali, cioè dalle tracce che hanno lasciato di sé. Attraverso un processo di recupero, analisi e interpretazione queste tracce ci aiutano ricostruire i modi di vita e la loro evoluzione nel tempo»: così, D. MANACORDA, *Prima lezione di archeologia*, Roma-Bari, Laterza, 2014.

<sup>6</sup> Cfr., K. POMIAN, *Museo archeologico, arte, natura, storia*, in *Archeologia, museo, architettura*, a cura di F. NUVOLARI, V. PAVAN, Venezia, Arsenale, 1987, 10-25.

<sup>7</sup> Negli anni successivi all'approvazione della Costituzione repubblicana, il dibattito giuridico sul problema del patrimonio culturale iniziò a proiettarsi in maniera più strutturata anche nella cornice del rapporto tra natura e civiltà, tra città consolidata e città in evoluzione, di pari passo con l'emersione di nuovi interessi che avrebbero trovato maggiore espansione nel corso degli anni Settanta del secolo scorso: l'interesse ambientale e l'interesse regionalista, per il quale anche la gestione del patrimonio culturale veniva preso in considerazione come aspetto specifico del decentramento. La previsione posta con la seconda regionalizzazione (art. 48, d.P.R. n. 616/1977) di una successiva legge che avrebbe dovuto stabilire «le funzioni amministrative delle Regioni e degli Enti locali in ordine alla tutela e valorizzazione» dei beni culturali non ebbe, tuttavia, seguito.

pando approcci capaci di dialogare maggiormente con il territorio.

In linea con questa impostazione si collocano gli studi dell'archeologia urbana e dell'archeologia dei paesaggi. La prima ha fornito un'immagine della città come organismo stratificato<sup>8</sup>, nel quale l'intervento contemporaneo s'innesta su una trama storica persistente, idonea a orientare e, talora, a vincolare l'uso dello spazio<sup>9</sup>. L'archeologia dei paesaggi ha esteso questa lettura oltre il perimetro urbano, mettendo in luce come le testimonianze archeologiche concorrano a delineare strutture territoriali stabili: assetti morfologici e paesaggistici, sistemi agricoli e viari, relazioni funzionali con il mare e con le acque interne<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> La nascita dell'archeologia urbana corrisponde con una fase di grande cambiamento nell'approccio alla ricerca, che – discostandosi da una visione prevalentemente storico-artistica – si proietta verso un confronto organico e sistematico con la materia urbanistica e con i problemi delle grandi trasformazioni ambientali e territoriali, attestati dalla complessità della stratificazione. Cfr., G.P. BROGIOLO, *Archeologia urbana*, in *Dizionario di archeologia*, a cura di R. FRANCOVICH e D. MANACORDA, Roma-Bari, Laterza, 350 ss.; S. GELICHI, *Archeologia urbana: programmazione della ricerca e della tutela*, in S. GELICHI, A. ALBERTI, M. LIBRENTI, *Cesena: la memoria del passato. Archeologia urbana e valutazione dei depositi*, Firenze, Firenze university press, 1999, 9-21.

<sup>9</sup> I depositi archeologici appaiono come parti integranti di un sistema insediativo continuo, in cui infrastrutture, aree produttive e nuclei abitativi si sovrappongono nel tempo, generando condizionamenti materiali che incidono sulle possibilità di trasformazione, presenti e future. In tal modo, anche gli strumenti urbanistici possono – anzi, devono – farsi carico di valutare profili prettamente archeologici, nello specifico senso di individuare aree, anche ulteriori rispetto alle determinazioni dell'amministrazione per i beni culturali, a cui dedicare una disciplina specificamente parametrata alla “espressività storica” del territorio. Cfr., F. SALVIA e F. TERESI, *Diritto urbanistico*, Padova, Cedam, 1998, 28 e 74-75.

<sup>10</sup> Cfr., F. CAMBI, *Manuale di archeologia dei paesaggi. Metodologie, fonti, contesti*, Roma, Carocci, 2011; F. TOSCO, *Il paesaggio*

Da qui l'esigenza di individuare le c.d. "invarianti territoriali"<sup>11</sup>, insiemi di elementi e relazioni che, pur attraverso processi secolari di evoluzione, continuano a qualificare l'ambiente.

Entrambi gli approcci confermano la natura relazionale del patrimonio archeologico e la sua attitudine a configurarsi – anche dal punto di vista giuridico – come un'autentica infrastruttura cognitiva: uno strumento capace di "leggere" la conformazione dei luoghi e di affinare la griglia interpretativa entro cui collocare, in modo consapevole e razionale, le scelte amministrative che incidono sul territorio.

## 2. *La terra che incontra il mare: la peculiarità del patrimonio archeologico costiero*

Applicata alla fascia costiera, la prospettiva relazionale del patrimonio archeologico assume una particolare intensità, per almeno tre ragioni.

In primo luogo, interviene un fattore di natura storica, legato al ruolo strutturale che il litorale ha svolto, in modo pressoché continuo, nei processi di organizzazione e sviluppo del territorio. Fin dall'antichità, la costa, in quanto spazio di interfaccia tra terra e mare, ha concentrato insediamenti stabili, infrastrutture portuali, sistemi difensivi e reti di scambio, assumendo una funzione ordinatrice

*storico. Le fonti e i metodi di ricerca*, Bari, Laterza, 2009; G. VOLPE, *Archeologia, paesaggio e società al tempo della crisi: tra conservazione e innovazione*, in *Atti delle giornate gregoriane - VII edizione*, a cura di M. P. PARELLO e M. S. RIZZO, Bari, Edipuglia, 2014, 183 ss.

<sup>11</sup> Cfr., A. MAGNAGHI, *Le invarianti strutturali, fra patrimonio e statuto del territorio*, in *La struttura del paesaggio. Una sperimentazione multidisciplinare per il piano della Toscana*, a cura di A. MARSON, Roma-Bari, Laterza, 2016, 147-156 ss.

rispetto agli assetti retrostanti. Ciò ha prodotto una sedimentazione particolarmente densa di testimonianze archeologiche, spesso sovrapposte e interconnesse. Il patrimonio archeologico costiero fornisce, dunque, una base empirica per ricostruire le relazioni territoriali “di lunga durata”<sup>12</sup>, a sostegno delle decisioni contemporanee di governo del territorio.

Vi è, poi, un profilo di carattere morfologico. Il patrimonio archeologico costiero si caratterizza per la sua estrema dinamicità ambientale e vulnerabilità, derivante dalla collocazione in una zona di transizione tra terra e mare, soggetta a continui processi naturali (erosione, variazioni del livello del mare, subsidenza, eventi estremi) e a forti pressioni antropiche. Comprende una notevole eterogeneità di contesti e tipologie – siti emersi, intertidali e sommersi, strutture portuali, insediamenti, peschiere, relitti e manufatti isolati – spesso pluristratificati e multiperiodo, che rendono la costa un vero e proprio archivio di lungo periodo delle interazioni uomo-ambiente. A ciò si aggiunge la mobilità della soglia di riva, che nel tem-

<sup>12</sup> L'influenza della scuola delle *Annales*, in particolare della riflessione di Fernand Braudel sulla *longue durée* (cfr., F. Braudel, *Histoire et Sciences sociales: La longue durée*, in *Annales*, 1958, 725-753), è centrale nell'archeologia costiera, laddove l'attenzione si concentra sulla persistenza delle strutture sociali e territoriali nel rapporto tra società umane e ambiente litoraneo. La costa è analizzata come spazio storicamente strutturato, nel quale le dinamiche di insediamento, di uso delle risorse e di organizzazione delle funzioni marittime si sviluppano secondo temporalità lunghe, solo in parte riconducibili all'evento o alla contingenza del caso. In questa prospettiva, le attività economiche e le dinamiche ambientali sono lette come processi storici mediati dall'intervento antropico. Cfr., R. VAN DER NOORT, A. O' SULLIVAN, *Rethinking wetland archaeology*, London, Gerald Duckworth, 2006; J. RÖNNBY, *Maritime Durées: Long-Term Structures in a Coastal Landscape*, *J Mari Arch* 2, 65–82, 2007.

po ha determinato una continua traslazione dei contesti archeologici tra ambito emerso, intertidale e sommerso, rendendo il patrimonio costiero un sistema unitario e compenetrato, non rigidamente separabile tra terra e mare.

La conservazione di questo patrimonio è problematica e selettiva: alcuni contesti si preservano grazie a condizioni sedimentarie favorevoli, mentre molti altri risultano gravemente minacciati o già distrutti, determinando quella che la dottrina di settore definisce come «*erosion of human history*»<sup>13</sup>. Questa situazione richiede, dunque, un approccio multidisciplinare, che affianchi alla ricerca strategie di documentazione, gestione e protezione dei siti costieri, riconosciuti come risorse naturali e culturali particolarmente fragili<sup>14</sup>.

Il terzo e ultimo profilo, di particolare rilievo sul piano giuridico, è di natura istituzionale. Sulla fascia costiera la tutela archeologica si innesta su una trama articolata, nella quale convergono competenze riconducibili non solo alle componenti urbanistiche e di pianificazione territoriale, ma anche alla gestione del demanio marittimo, alla protezione dell'ambiente, alla disciplina delle aree marine protette. In questo quadro, il bene archeologico diviene rilevante e valutabile anche da amministrazioni diverse da quella ordinariamente preposta alla tutela culturale, all'interno di procedimenti fisiologicamente complessi e pluristrutturati, caratterizzati dalla compresenza di interessi pubblici eterogenei. Sul piano soggettivo, la

<sup>13</sup> Cfr., T.C. RICK, J.M. ERLANDSON (eds.), *Human impacts on ancient marine ecosystems: A global perspective*, Berkeley, University of California press, 2008.

<sup>14</sup> Cfr., E. PRANZINI, *La forma delle coste. Geomorfologia costiera, impatto antropico e difesa dei litorali*, Bologna, Zanichelli, 2004; M. SALVATORI, *Archeologia sommersa nel Mediterraneo. Tutela, restauro, valorizzazione*, Napoli, ESI, 2010.

conseguenza più immediata di questa configurazione è l'attribuzione di funzioni con rilevanza archeologica anche ai poteri pubblici territoriali, in parziale controtendenza rispetto al tradizionale monopolio ministeriale nel loro esercizio. Si tratta di una dinamica che, più che in altri settori, rende strettamente necessaria la predisposizione di strumenti giuridici di raccordo e di cooperazione stabili e strutturali, capaci di superare modelli di coordinamento meramente occasionali o emergenziali.

La compresenza di questi tre elementi incide sul modo in cui il patrimonio archeologico costiero deve essere concettualizzato sul piano giuridico. La linea di riva perde ogni valore di cesura sostanziale e diviene soglia mobile, all'interno di un sistema territoriale continuo. Ne deriva che la dimensione giuridica della tutela non può limitarsi a presidiare singoli beni o porzioni di spazio, ma è chiamata a misurarsi con la capacità dell'ordinamento di integrare la conoscenza archeologica con la più ampia gestione del litorale, riconoscendo l'unità funzionale e cognitiva dei contesti<sup>15</sup>.

Su queste basi, il patrimonio culturale sommerso, oggetto della c.d. archeologia subacquea, sollecita delle riflessioni specifiche. Su di esso si concentrano, molto più che in altri contesti, le difficoltà derivanti dalla collocazione dei beni e dalla sovrapposizione di regimi di uso e gestione dello spazio.

### 3. *La tutela del patrimonio archeologico sommerso, tra normativa interna e diritto convenzionale*

Una definizione di patrimonio culturale subacqueo è data all'art. 1 della Convenzione UNESCO adottata a Pa-

<sup>15</sup> Cfr., *infra*, par. 4.

rigi il 2 novembre 2001, che lo riconduce all'insieme delle tracce dell'esistenza umana di carattere culturale, storico o archeologico che sono state parzialmente o totalmente sommerse, periodicamente o ininterrottamente, per almeno cento anni. La nozione accolta dalla Convenzione si caratterizza per un'impostazione ampia, volta a comprendere non solo i singoli reperti, ma anche il loro contesto materiale e ambientale. Vi rientrano così, in via non esaustiva, i siti, le strutture, gli edifici, i manufatti e i resti umani, considerati unitamente al loro contesto archeologico e naturale; le navi, gli aeromobili e gli altri veicoli, o parti di essi, con il relativo carico o contenuto; nonché gli oggetti di carattere preistorico<sup>16</sup>.

La disciplina giuridica del patrimonio archeologico sommerso è peculiare. Non si fonda su un *corpus* normativo specifico, ma va ricostruita attraverso un processo di integrazione e adattamento di regole eterogenee: da un lato, le norme interne di tutela del patrimonio culturale archeologico, elaborate a partire da una concezione eminentemente territoriale del bene; dall'altro, i principi del diritto internazionale del mare, che limitano e orientano l'esercizio della giurisdizione statale in funzione della localizzazione del bene e della natura dello spazio marino interessato. In questo senso, la tutela del patrimonio subacqueo si configura come una tutela "condizionata", il cui contenuto e la cui intensità variano in relazione allo spazio in cui il bene si colloca e ai titoli giuridici che legittimano l'intervento degli Stati.

È possibile individuare tre livelli di regolamentazione del patrimonio archeologico sommerso, che si susseguono man mano che la sovranità statale si fa più rarefatta.

<sup>16</sup> Il testo della Convenzione è consultabile al seguente indirizzo web: <https://unesco.cultura.gov.it/pdf/ConvenzionePatrimoniosubacqueo2001-ITA.pdf>.

Nel mare territoriale – fino al limite delle dodici miglia di distanza dalla costa<sup>17</sup> – il codice dei beni culturali e del paesaggio, d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, non distingue tra beni terrestri e beni sommersi, includendo all'art. 10, comma 1 «le cose mobili e immobili [...] di interesse archeologico» rinvenute «nel sottosuolo o nei fondali marini». L'archeologia subacquea è, dunque, assorbita nel sistema comune, come variazione ambientale di un medesimo oggetto di tutela<sup>18</sup>.

In questa cornice, il modello ordinario si applica integralmente. La regola cardine della proprietà pubblica è espressa dall'art. 91 del codice, che attribuisce allo Stato le cose indicate nell'art. 10 «da chiunque e in qualunque modo ritrovate nel sottosuolo o sui fondali marini». A tale assetto proprietario corrisponde la riserva pubblica delle attività di ricerca: ai sensi dell'art. 88 le ricerche archeologiche e, in genere, le opere dirette al ritrovamento delle cose di cui all'art. 10 «in qualunque parte del territorio nazionale» sono riservate al Ministero, mentre l'art. 89

<sup>17</sup> La linea di base corrisponde alla linea di bassa marea lungo la costa, come indicato dalle carte nautiche a grande scala ufficialmente riconosciute dallo Stato costiero (cfr., Convenzione delle Nazioni unite sul diritto del mare di Montego Bay, 10 dicembre 1982, art. 5)

<sup>18</sup> Con un'analogia definita in dottrina «necessaria ma non sufficiente». Cfr., sul tema, A. PAPA, *Tutela e valorizzazione del patrimonio culturale subacqueo: aspetti problematici e prospettive future*, in *Riv. giur. ed.*, 2002, n. 4, 211 ss. Sul tema, si vedano anche Aa.Vv., *La protezione del patrimonio culturale sottomarino nel mare Mediterraneo*, a cura di T. SCOVAZZI, Milano, Giuffrè, 2004; S. Amoroso, *I beni culturali subacquei: profili giuridici*, in *Riv. giur. ed.*, 1995, n. 2; S. BENINI, *Mare, demanio marittimo e archeologia*, in *Giurisprudenza di Merito*, IV, 1997; N. RONZITTI, *Stato costiero, archeologia sottomarina e tutela del patrimonio storico sommerso*, in *Dir. mar.*, 1984; N. AJELLO, *La ricerca archeologica nell'evoluzione del diritto del mare*, in *Ritrovamenti e scoperte di opere d'arte*, a cura di V. PANNUCCIO, Milano, Giuffrè, 1989.

disciplina il rilascio di concessioni a terzi (pubblici o privati) sotto controllo ministeriale. In parallelo, il sistema reagisce ai rinvenimenti non programmati con un complesso di obblighi e incentivi: l'art. 90 impone la denuncia entro ventiquattro ore al soprintendente (o alle autorità alternative indicate) e prescrive misure di conservazione temporanea; l'art. 92 prevede un premio fino a un quarto del valore, anche in favore dello scopritore fortuito che abbia adempiuto agli obblighi di denuncia<sup>19</sup>.

Questa continuità si riflette anche sul versante della progettazione e realizzazione delle opere pubbliche, tutte soggette alla verifica preventiva dell'interesse archeologico (VPIA), ora disciplinata dall'art. 41 del nuovo codice dei contratti pubblici, d. lgs. n. 36/2023 e dal suo allegato I.8, che consente di intercettare in via anticipata il rischio di interferenza con depositi non ancora emersi e di adeguare le scelte progettuali prima dell'avvio dei lavori. Qui la tutela si fonde nella logica della programmazione, trasformando il progetto infrastrutturale in occasione di conoscenza e tutela, coerentemente con l'idea di un'archeologia che si esercita oltre lo scopo primario di ricerca, proiettandosi nell'alveo delle azioni di sviluppo territoriale<sup>20</sup>.

Sul piano pratico, ne consegue che interventi come dragaggi, posa di cavi, installazione di impianti, strutturazione di difese costiere o piattaforme *offshore* non possono essere avviati senza una valutazione archeologica preliminare, guidata dalle soprintendenze territoriali, con il coordinamento della soprintendenza nazionale per il patrimonio culturale subacqueo.

<sup>19</sup> Cfr., S. GARDINI, *La disciplina amministrativa dell'archeologia*, cit., 140 ss.

<sup>20</sup> Per un approfondimento della VPIA, con le sue procedure e implicazioni attuative, sia consentito rinviare a S. GARDINI, *La verifica preventiva dell'interesse archeologico*, in *Aedon*, 2023, n. 2.

Un esempio emblematico dell'efficacia della Verifica preventiva dell'interesse archeologico nel contesto subacqueo è offerto dal progetto del gasdotto TAP (*Trans Adriatic Pipeline AG*) nel Canale d'Otranto. Nell'ambito delle indagini preliminari condotte a supporto della progettazione dell'infrastruttura, le attività di prospezione geofisica e di ispezione visiva profonda – effettuate mediante veicoli telecomandati (ROV) – hanno consentito di individuare, a una profondità superiore ai 700 metri, i resti di un relitto greco risalente al VII secolo a.C. Il relitto, eccezionalmente ben conservato, presentava un carico integro composto da anfore corinzie, *skyphoi* e un *pithos*, offrendo una testimonianza di straordinario rilievo sulle rotte commerciali arcaiche nell'Adriatico meridionale. L'attivazione tempestiva della soprintendenza nazionale per il patrimonio subacqueo, in coordinamento con enti di ricerca, aziende coinvolte e autorità marittime, ha permesso la documentazione, il recupero e la successiva valorizzazione dei reperti, esposti nella mostra «Recuperati dagli Abissi» presso il Museo archeologico nazionale di Taranto<sup>21</sup>.

La soprintendenza nazionale per il patrimonio culturale subacqueo svolge un ruolo cruciale nel settore. È l'articolazione specialistica del Ministero della cultura deputata alla tutela, gestione e valorizzazione del patrimonio archeologico sommerso ed è dotata di autonomia scientifica, finanziaria, organizzativa e contabile. Ha centrale sede a Taranto e due sedi operative, a Napoli e Venezia. Istituita con il d.P.C.M. 2 dicembre 2019, n. 169, nell'ambito della riorganizzazione del Ministero della cultura<sup>22</sup>, risponde all'esigenza di adattare – sia pur nel

<sup>21</sup> Cfr., <https://patrimoni子subacqueo.cultura.gov.it/recuperati-dagli-abissi/news-eventi/>.

<sup>22</sup> La Soprintendenza nazionale per il patrimonio culturale subacqueo è divenuta operativa con la circolare della direzione generale ar-

mantenimento dell'unitarietà degli strumenti di protezione archeologica – l'esercizio delle funzioni alle condizioni peculiari dell'ambiente marino, nel quale la localizzazione dei beni, le modalità di intervento e i fattori di rischio richiedono competenze tecniche e operative specifiche.

La scelta organizzativa di prevedere una soprintendenza nazionale a competenza specialistica risponde alle caratteristiche dell'ambiente subacqueo, nel quale i perimetri amministrativi territoriali risultano scarsamente congruenti rispetto alla continuità geomorfologica dei fondali e alla distribuzione dei depositi archeologici, che richiedono letture e interventi a scala più ampia. Sul piano funzionale, la soprintendenza nazionale volge attività di coordinamento e indirizzo tecnico-scientifico sulle operazioni di studio, schedatura e georeferenziazione del patrimonio subacqueo, nonché sulla predisposizione di linee guida e sull'armonizzazione delle procedure operative (incluse quelle in materia di formazione del personale abilitato all'immersione e di armonizzazione delle procedure di sicurezza per le attività subacquee). È inoltre coinvolta nella definizione delle competenze e nelle procedure autorizzatorie che incidono sulla tutela dei fondali e del patrimonio culturale subacqueo, in un quadro che integra disciplina interna e principi della Convenzione UNESCO del 2001, di cui meglio si dirà nel prosieguo. L'interlocuzione con le amministrazioni competenti in materia di

cheologia, belle arti e paesaggio n. 7 del 2021, che ha dato attuazione all'art. 37 del d.P.C.M. 2 dicembre 2019, n. 169. La circolare ha definito l'assetto organizzativo e le principali funzioni della nuova struttura, qualificata come ufficio del Ministero della cultura dotato di autonomia speciale e competenza funzionale su scala nazionale. Cfr., Circolare del Ministero della cultura n. 7 dell'8 marzo 2021, <https://dgabap.cultura.gov.it/wp-content/uploads/2021/11/Circolare-7.2021-Istituzione-della-Soprintendenza-nazionale-per-il-patrimonio-culturale-subacqueo-organizzazione-delle-attivita.pdf>.

infrastrutture, lavori in mare, ambiente ed energia diviene fisiologica, perché quasi tutti gli interventi in mare (posa di cavi, condotte, dragaggi, opere portuali, impianti *off-shore*) hanno ricadute dirette sul patrimonio sommerso.

Le soprintendenze archeologia, belle arti e paesaggio e i parchi archeologici dotati di autonomia speciale conservano la competenza ordinaria di tutela sul patrimonio culturale ricadente nel rispettivo ambito territoriale, incluse le acque territoriali. Sono, pertanto, titolari delle principali funzioni procedimentali: dalla verifica preventiva dell'interesse archeologico nell'ambito delle opere pubbliche, alla partecipazione alle valutazioni ambientali, fino alla gestione dei ritrovamenti occasionali. Tale competenza, tuttavia, è esercitata nel rispetto delle linee guida tecniche e metodologiche elaborate dalla Soprintendenza nazionale, con un obbligo di raccordo ogniqualvolta emergano contesti o problematiche di particolare complessità<sup>23</sup>.

Oltre il limite del mare territoriale, la situazione cambia parzialmente. Superata la soglia delle dodici miglia nautiche, infatti, non opera più una sovranità statale piena, bensì un insieme di competenze funzionali, disciplinate dal diritto internazionale.

È in questo spazio, noto come “zona contigua”<sup>24</sup>, che il codice dei beni culturali interviene con l'intento di sal-

<sup>23</sup> Cfr., Circolare del Ministero della cultura n. 41 del 28 novembre 2023, [https://dgabap.cultura.gov.it/wp-content/uploads/2024/08/Circolare-SNPCS\\_2023-signed.pdf](https://dgabap.cultura.gov.it/wp-content/uploads/2024/08/Circolare-SNPCS_2023-signed.pdf).

<sup>24</sup> Ai sensi dell'art. 33 della convenzione delle Nazioni unite sul diritto del mare (UNCLOS), adottata a Montego Bay il 10 dicembre 1982, in una zona di estensione massima di ventiquattro miglia lo Stato costiero può proclamare la cd. zona contigua ed esercitare i suoi poteri di polizia per la prevenzione e repressione delle violazioni alle sue norme in materia doganale, fiscale, sanitaria e di immigrazione. L'Italia, sebbene finora non abbia formalmente proclamato una sua zona contigua, come previsto dal diritto internazionale, in alcune

dare il regime interno con la disciplina convenzionale sovranazionale. L'articolo 94 del codice, introdotto con la riforma del 2006 (d.lgs. 24 marzo 2006, n. 156), estende il dovere di tutela archeologica a ulteriori dodici miglia dalla linea esterna del mare territoriale e stabilisce che i beni rinvenuti in questo spazio siano trattati conformemente alle Regole tecniche allegate alla convenzione UNESCO sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo<sup>25</sup>.

La norma è coerente con un'importante previsione contenuta nella convenzione delle Nazioni unite sul diritto del mare (UNCLOS), adottata a Montego Bay il 10 dicembre 1982 (e ratificata in Italia con legge 2 dicembre 1994, n. 689)<sup>26</sup>. L'art. 303 UNCLOS – dopo aver cristallizzato un principio generale di protezione e di cooperazione tra di Stati sottoscrittori («[g]li Stati hanno l'obbligo di tutelare gli oggetti di carattere archeologico e storico scoperti in mare e cooperano a questo fine»)<sup>27</sup>, attribuisce

disposizioni in tema di immigrazione clandestina via mare nomina la «zona contigua italiana» (cfr., art. 12, comma 9-bis, T.U. Imm.).

<sup>25</sup> Cfr., G. CARDUCCI, *La Convenzione Unesco sul patrimonio culturale subacqueo*, in *Riv. dir. internaz.*, 2002, n. 1, 53 ss.; R. GARABELLO, *La Convenzione Unesco sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo*, Milano, Giuffrè, 2004. A livello organizzativo, ogni Paese sottoscrittore della convenzione ha diritto di partecipazione e rappresentanza alla conferenza degli Stati parte, che si tiene ogni due anni. Strumento “operativo” della Convenzione, nonché consulente della conferenza, è il Consiglio tecnico-scientifico, composto da 12 membri (archeologi subacquei) eletti fra i delegati degli Stati aderenti.

<sup>26</sup> Il testo della convenzione è consultabile qui: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:21998A0623\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:21998A0623(01)).

<sup>27</sup> «[T]ale obbligo andrebbe interpretato nel senso più ampio possibile, tale cioè da ricomprendere l'intero spettro di attività volte alla protezione del patrimonio culturale subacqueo. Si fa riferimento in particolare, all'obbligo di notifica alle autorità competenti delle scoperte archeologiche effettuate, all'obbligo di adozione di misure di protezione necessarie, alla preferenza per

allo Stato costiero la facoltà di presumere che la rimozione non autorizzata di oggetti archeologici dal fondo del mare, entro la zona contigua, costituisca una violazione delle proprie leggi e dei propri regolamenti in materia di tutela del patrimonio culturale. È su questa base che una parte della dottrina ha elaborato la nozione di «*zona archeologica marittima*»<sup>28</sup>, intesa non come una nuova zona giuridica autonoma del diritto del mare, ma come una funzionalizzazione della zona contigua alla protezione dei beni archeologici sommersi.

Il meccanismo previsto dall'art. 303 consente di sanzionare la rimozione non autorizzata come violazione delle leggi nazionali di tutela, rafforzando l'effettività della protezione archeologica in un'area marittima altrimenti

una conservazione *in situ* ed infine, alla conservazione ed al restauro dei beni eventualmente recuperati. Allo stesso modo, l'obbligo di cooperazione dovrebbe ricomprendere l'obbligo di scambio di informazioni scientifiche, la conduzione di progetti comuni ed il coordinamento di attività di prevenzione di traffico illecito di beni culturali». Così, A. STRATI, *The protection of the underwater cultural heritage: an emerging objective of the contemporary law of the sea*, Hague/London/Boston, 1995, 124.

<sup>28</sup> La zona archeologica marittima può essere definita come definita come «una zona marina la cui ampiezza non può superare le 24 miglia dalle linee di base del mare territoriale e nella quale lo Stato costiero ha giurisdizione in materia di protezione del patrimonio culturale sottomarino»: così, I. PAPANICOLOPULU, *La zona contigua archeologica e la sua delimitazione*, in T. SCOVAZZI, *La protezione del patrimonio culturale sottomarino nel Mare Mediterraneo*, cit., 53 ss. La locuzione «zona archeologica» fu utilizzata per la prima volta da Tullio Treves nel 1980 (cfr., T. TREVES, *La nona sessione*, in *Riv. dir. internaz.*, 1980, 63 ss.), commentando i negoziati allora appena conclusi sul futuro articolo 303 della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare adottata nel 1982, ed è oggi diffuso in dottrina, anche se non è citato né nella convenzione del 1982 né in quella dell'UNESCO per la Protezione del patrimonio culturale subacqueo del 2001. Cfr., E. GENTILI, *La zona archeologica nel diritto internazionale marittimo*, Napoli, Editoriale scientifica, 2007, 5 ss.

caratterizzata da un regime giuridico attenuato. La norma non è, tuttavia, esente da problematiche interpretative, poiché prosegue affermando che restano impregiudicati i diritti di «proprietari identificabili, le disposizioni sul recupero dei relitti e le altre norme di diritto marittimo, o le leggi e la prassi in materia di scambi culturali» e gli eventuali altri accordi internazionali sulla tutela dei reperti. Tale formulazione, frutto di un compromesso emerso nei negoziati UNCLOS<sup>29</sup>, manifesta un'evidente ambiguità: da un lato riconosce allo Stato costiero poteri esclusivi di autorizzazione al recupero entro 24 miglia, ma dall'altro rinvia implicitamente a regole tradizionali del salvataggio<sup>30</sup>.

Ad ogni modo, l'art. 94 del Codice dei beni culturali e del paesaggio assume certamente un rilievo sistemico,

<sup>29</sup> L'art. 303 fu una soluzione di compromesso ritenuta accettabile sia dagli stati preoccupati di non ammettere estensioni della sovranità statale diverse da quelle già accettate, con le nozioni di acque territoriali, zona contigua, piattaforma continentale e zona economica esclusiva, sia da quegli altri stati (tra cui l'Italia) interessati a proteggere il patrimonio storico-archeologico dei fondi marini antistanti alle proprie coste e che premevano per il riconoscimento tra i diritti sovrani dello stato costiero sulla piattaforma continentale sui beni di natura archeologica o storica, ai fini di ricerca, recupero e protezione. Cfr., T. SCOVAZZI, *La protezione del patrimonio culturale sottomarino nel Mare Mediterraneo*, cit., 43 ss.

<sup>30</sup> Il *salvage* rappresenta una «prestazione di soccorso volontariamente resa in favore della proprietà privata minacciata in mare da una situazione di manifesto pericolo e che, in caso di successo delle operazioni, fa sorgere in capo al *salvor* un diritto alla ricompensa»: così, G. SCALESE, *I poteri dello Stato costiero a tutela del patrimonio culturale sommerso nell'ambito della cd. "zona archeologica"*, in *Oltre Montego Bay. Nuove tendenze verso il controllo degli spazi marini adiacenti*, a cura di L. SICO, Napoli, Editoriale scientifica, 2009, 148. Nel diritto del mare la c.d. *law of finds* attribuisce al ritrovatore un diritto di "invenzione" sulla cosa ritrovata, di cui entra in possesso per effetto dell'abbandono da parte del proprietario. Con la *salvage law*, invece, il titolo rimane al proprietario originario, mentre al *salvor* viene garantita una ricompensa in denaro.

poiché ha proiettato nel diritto interno un *corpus* normativo internazionale che, pur non essendo stato – al tempo – ancora ratificato, è diventato riferimento obbligato nella prassi degli operatori e delle amministrazioni.

La Convenzione UNESCO del 2001 – poi recepita dall'Italia con legge n. 157 del 23 ottobre 2009 – si estrinseca intorno ad alcuni principi chiave. In primo luogo, afferma il primato della conservazione *in situ* (art. 2, comma 5), stabilendo che il mantenimento dei beni nel loro contesto originario costituisce l'opzione preferenziale, salvo i casi in cui esigenze di protezione, studio o sicurezza rendano necessario l'intervento diretto<sup>31</sup>. La conservazione *in situ* – ampiamente sostenuta dalla moderna scienza archeologica, non solo in mare – rappresenta un punto di rottura rispetto alla tradizionale concezione dell'accumulo e della musealizzazione dei reperti<sup>32</sup>, trovando legittimazione nella considerazione per cui ogni intervento su un sito archeologico, ogni rimozione dal contesto di rinvenimento, comunque concepita, costituisce una forma di interferenza esterna su una realtà ferma nel tempo, con effetti potenzialmente distruttivi<sup>33</sup>.

<sup>31</sup> Le operazioni illecite dovrebbe sono quelle iniziative che, oltre ad avere finalità commerciali, presentano il requisito di alterare, disturbare o danneggiare un sito sommerso. Cfr., M. PEDINI, *Traffico illecito dei beni archeologici subacquei*, in *La tutela del patrimonio archeologico subacqueo*, a cura di G. Vedovato e L.V. Borrelli, Roma, Istituto poligrafico e zecca dello Stato, 1995, 21 ss.

<sup>32</sup> Partendo dalla considerazione che i siti e i depositi archeologici sono destinati a consumarsi nel tempo, è stato affermato il principio espresso nell'acronimo PARIS (*Preserving archaeological remains in situ*). Cfr., D. CALAON, C. PIZZINATO, *L'analisi archeologica nei processi di valutazione ambientale*, in *Archeologia e calcolatori*, 2011, n. 22, 413.

<sup>33</sup> Cfr., D. MANACORDA, *Archeologia in città. Funzione, comunicazione, progetto*, in *Arch.it.arch - Dialoghi di archeologia e architettura. Seminari 2005-2006*, Roma, Quasar, 2009, 4 ss. M. WHEELER,

A tale principio si affianca il divieto di sfruttamento commerciale del patrimonio culturale subacqueo, che esclude ogni forma di recupero finalizzata al profitto (art. 2, comma 7). La Convenzione valorizza inoltre il principio di cooperazione multilaterale tra gli Stati (artt. 2, comma 2 e 19), ritenuto essenziale in ragione della localizzazione dei beni in spazi marini caratterizzati da regimi di sovranità differenziata e, in taluni casi, da giurisdizione funzionale o condivisa. In questo quadro, gli interventi sul patrimonio sommerso sono assoggettati all'applicazione di regole tecniche rigorose (art. 7, comma 2), contenute nell'Allegato alla Convenzione. Si tratta, nello specifico, di 36 regole, che disciplinano in modo puntuale l'intero ciclo dell'intervento archeologico: dalla fase di progettazione scientifica, che deve fondarsi su un progetto di ricerca adeguatamente motivato, alla qualificazione e competenza dei professionisti coinvolti; dalle metodologie di indagine e documentazione, improntate al principio della minima invasività, fino alle modalità di conservazione, gestione e valorizzazione dei siti e dei reperti eventualmente recuperati.

Nella convenzione di Parigi il concetto di “zona archeologica” trova una collocazione più precisa, sebbene anche lì manchi una definizione chiara e una sua espressa istituzione. Ciò nondimeno, l'art. 8 della convenzione<sup>34</sup>

*Archaeology from the Earth*, 1954. «[O]gni scavo distrugge una documentazione accumulatasi in millenni. Perciò questa documentazione deve esser rilevata, via via che viene alla luce e che viene asportata, con estrema esattezza, in modo che la situazione originaria di ogni minimo oggetto reperito possa essere in qualunque momento ricostruita a tavolino e interpretata, anche a distanza di anni, da altri studiosi, sotto nuovi punti di vista»: cfr., R. BIANCHI BANDINELLI, *Introduzione all'archeologia classica come storia dell'arte antica*, Roma-Bari, Laterza, 1976, XXXI rist. 2021.

<sup>34</sup> Che richiama espressamente l'articolo 303 della convenzione di Montego Bay sul diritto del mare (UNCLOS, 1982).

consente agli Stati costieri di esercitare poteri regolatori sul patrimonio culturale nella zona contigua. La portata di tale previsione è più ampia rispetto alla presunzione funzionale delineata dall'art. 303 UNCLOS, poiché non si limita a legittimare un potere repressivo *ex post* in caso di rimozione illecita, ma consente allo Stato costiero di esercitare un controllo preventivo e sistematico sulle attività archeologiche. Ne deriva che i poteri statali non si esauriscono nella sola autorizzazione alla rimozione dei beni, ma si estendono alla disciplina complessiva delle attività di ricerca, documentazione, conservazione e gestione, secondo modalità analoghe a quelle previste per il mare territoriale<sup>35</sup>.

Si tratta, ad ogni modo, di una giurisdizione di tipo funzionale, distinta dalla sovranità territoriale ed esercitabile in rapporto ad attività concretamente idonee a incidere sul patrimonio e a determinare violazioni della disciplina interna di tutela. Le funzioni autorizzatorie e di coordinamento tecnico-scientifico sono attribuite al Ministero della cultura, per il tramite della soprintendenza nazionale per il patrimonio culturale subacqueo, che opera come autorità coordinatrice, in raccordo con gli uffici territoriali e, quando necessario, in interlocuzione con altri Stati, secondo le logiche cooperative previste dal diritto convenzionale.

<sup>35</sup> Da un punto di vista strettamente letterale, si potrebbe ritenere che l'esercizio dei poteri previsti dall'art. 8 della Convenzione Unesco presupponga la previa istituzione della zona contigua ai sensi del diritto del mare. Tuttavia, un'interpretazione di tipo teleologico conduce a una conclusione diversa. Tuttavia, poiché la convenzione UNESCO del 2001 non si configura come uno strumento di delimitazione degli spazi marittimi, bensì come un accordo multilaterale volto esclusivamente alla protezione del patrimonio culturale subacqueo nell'interesse dell'umanità, l'esigenza di tutela del bene culturale deve essere considerata prevalente rispetto alla rigida dipendenza dalla proclamazione formale della zona contigua.

Superato il limite esterno della zona contigua (24 miglia nautiche), la protezione del patrimonio archeologico sommerso è interamente rimessa al sistema costruito dal diritto internazionale del mare e, in particolare, al coordinamento tra la convenzione delle Nazioni unite sul diritto del mare (UNCLOS) e la convenzione UNESCO del 2001 sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo.

L'UNCLOS, oltre alle prescrizioni fissate con il già richiamato art. 303, fornisce ulteriori coordinate con l'art. 149. La norma in questione stabilisce che «tutti i reperti di natura archeologica e storica rinvenuti nell'area vanno conservati o ceduti nell'interesse di tutta l'umanità, tenendo in particolare conto i diritti preferenziali dello Stato o della regione d'origine, o dello Stato cui per origini culturali si riferiscono, o dello Stato di origine storica e archeologica». In altre parole, i reperti inventati nell'«area», ossia nel fondo e sottosuolo marino al di là di ogni giurisdizione nazionale, devono essere considerati parte del patrimonio comune dell'umanità, con una considerazione preferenziale per lo Stato o la comunità che possa dimostrare un legame storico o culturale con il ritrovamento.

Rispetto a tale disposizione, la convenzione UNESCO del 2001 assume ancora una volta un ruolo centrale, poiché consente di colmare le lacune della normativa dell'UNCLOS<sup>36</sup>, attraverso la previsione di una disciplina procedimentalizzata.

Per il patrimonio culturale subacqueo situato nella zona economica esclusiva e sulla piattaforma continentale<sup>37</sup> si applicano gli articoli 9 e 10 della convenzione

<sup>36</sup> Cfr., M.L. PECORARO, *Il regime giuridico della ricerca archeologica marina nell'ambito della ZEE*, in *Zona economica esclusiva e Mare mediterraneo*, a cura di U. LEANZA e L. SICO, Napoli, Editore scientifica, 1989.

<sup>37</sup> Nel diritto internazionale del mare, la zona economica esclusiva (ZEE) e la piattaforma continentale costituiscono spazi marini situati

di Parigi. Le norme in questione delineano un modello procedurale fondato su obblighi di segnalazione delle scoperte e delle attività dirette al patrimonio (art. 9, commi 1-2), su meccanismi di consultazione tra gli Stati interessati e sull'applicazione delle Regole tecniche allegate, come *standard* metodologico vincolante. Lo Stato costiero svolge, nella prassi, la funzione di Stato coordinatore, incaricato di organizzare le consultazioni, adottare misure di tutela – anche urgenti – e autorizzare gli interventi necessari (art. 10, commi 2-6), senza che ciò comporti il riconoscimento di diritti sovrani o di una giurisdizione esclusiva ulteriore rispetto a quella già prevista dal diritto internazionale del mare (art. 10, comma 7)<sup>38</sup>.

Un regime distinto è previsto per i beni collocati nell'area. Qui la convenzione UNESCO, agli artt. 11 e

al di là del mare territoriale, nei quali lo Stato costiero non esercita una sovranità territoriale piena, ma è titolare di diritti e competenze funzionali specificamente delimitati dall'UNCLOS. La zona economica esclusiva, che può estendersi fino a duecento miglia nautiche dalla linea di base, è uno spazio nel quale lo Stato costiero gode di diritti sovrani ai fini dell'esplorazione, dello sfruttamento, della conservazione e della gestione delle risorse naturali, biologiche e non biologiche, delle acque sovrastanti il fondo del mare, del fondo marino e del suo sottosuolo. A tali diritti si affiancano competenze giurisdizionali limitate, in particolare in materia di protezione dell'ambiente marino, installazione di strutture artificiali e ricerca scientifica marina. La ZEE rimane, tuttavia, uno spazio aperto alla navigazione e agli altri usi legittimi del mare da parte degli Stati terzi (artt. 55-58 UNCLOS). La piattaforma continentale concerne invece esclusivamente il fondo del mare e il suo sottosuolo e si estende, di regola, fino al limite esterno della ZEE, potendo in taluni casi spingersi oltre, secondo criteri geologici stabiliti dall'UNCLOS. In tale spazio lo Stato costiero esercita diritti sovrani funzionali all'esplorazione e allo sfruttamento delle risorse naturali del fondale e del sottosuolo, senza che ciò comporti alcuna sovranità sulle acque sovrastanti né sulle libertà di navigazione (artt. 76-78 UNCLOS).

<sup>38</sup> Cfr., R. GARABELLO, *La Convenzione Unesco sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo*, cit.

12, costruisce un meccanismo di tutela che prescinde da qualsiasi preferenza per lo Stato costiero, assente per definizione.

La fase iniziale è caratterizzata da obblighi di informazione: gli Stati parte devono imporre ai propri cittadini e alle navi battenti la loro bandiera di segnalare scoperte o attività dirette al patrimonio sommerso, provvedendo poi a notificare tali informazioni al direttore generale dell'UNESCO, il quale, a sua volta, dovrà informarne tutti gli Stati Parte e il segretario generale dell'autorità internazionale dei fondi marini (art. 11, commi 1-3). Le informazioni così diffuse consentono agli Stati che dimostrino un legame verificabile con il bene e di dichiarare il proprio interesse a partecipare alle consultazioni (art. 11, comma 4). Segue una fase di consultazione multilaterale, guidata da uno Stato designato come coordinatore, che agisce nell'interesse dell'umanità e non a titolo nazionale (art. 12, commi 2-4). Al di fuori di questo quadro procedurale, ogni autorizzazione ad attività dirette al patrimonio culturale subacqueo nell'area è espressamente esclusa<sup>39</sup>.

Un caso noto di ricerca e recupero archeologico in acque internazionali è quello del Banco Skerki nel Canale di Sicilia, una vasta area sommersa caratterizzata da un'elevata concentrazione di relitti, che spaziano dall'età romana fino al secondo conflitto mondiale. Nel 2018 l'Italia – primo Paese al mondo ad attivare la procedura di cooperazione internazionale prevista dalla convenzione di Parigi – ha notificato all'UNESCO la scoperta di questo sito archeologico, localizzato a circa 60 miglia dell'isola di

<sup>39</sup> La convenzione consente esclusivamente l'adozione di misure d'urgenza volte a prevenire pericoli immediati per il patrimonio, inclusi i rischi di rimozione illecita o di danneggiamento irreversibile, senza subordinare tali interventi a una preventiva consultazione, purché essi siano conformi alla convenzione e alle Regole tecniche annesse.

Marettimo, nell'arcipelago delle Egadi<sup>40</sup>. A seguito della notifica, il Segretariato della Convenzione ha informato gli Stati Parte, consentendo a quelli interessati di manifestare la propria disponibilità a cooperare. In esito alla procedura, più Stati hanno dichiarato interesse e la Tunisia ha assunto funzioni di coordinamento per la porzione dei siti insistenti sulla propria piattaforma continentale.

Il caso del Banco Skerki costituisce il primo esempio di applicazione concreta del modello delineato dalla convenzione per i beni collocati oltre la giurisdizione nazionale e dimostra come la protezione del patrimonio archeologico sommerso possa essere realizzata anche in assenza di una sovranità territoriale, attraverso meccanismi di cooperazione istituzionalizzata e di condivisione delle responsabilità. L'esperienza evidenzia, inoltre, come il regime convenzionale internazionale operi una netta separazione tra la disciplina dei diritti funzionali sul fondale – riconosciuti allo Stato costiero ai sensi del diritto del mare – e lo statuto giuridico dei beni archeologici sommersi, sottratti a logiche di appropriazione e ricondotti a una dimensione di tutela collettiva.

In questo contesto, molto importante è la determinazione italiana di istituire la propria zona economica esclusiva<sup>41</sup>, operata con la legge 14 giugno 2021, n. 91, in attuazione della parte V della UNCLOS. Nella fascia di mare estesa fino al limite massimo di 200 miglia nautiche

<sup>40</sup> Qui la nota UNESCO sul ritrovamento: [www.unesco.org/en/articles/cooperation-international-waters-protection-skerki-banks#:~:text=This%20case%20is%20of%20great,a%20common%20goal%20of%20protection](http://www.unesco.org/en/articles/cooperation-international-waters-protection-skerki-banks#:~:text=This%20case%20is%20of%20great,a%20common%20goal%20of%20protection). La scheda della missione è, invece, consultabile qui: <https://www.unesco.org/sites/default/files/medias/fichiers/2022/09/Skerki%20Bank%20Fact%20Sheet%20ENGLISH.pdf>

<sup>41</sup> Cfr., A. CIAMPI, *Ad un passo dall'istituzione della zona economica esclusiva. Tappe ed ostacoli di un percorso (non ancora) concluso*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2025, n. 3.

dalla costa, lo Stato italiano esercita, dunque, diritti sovrani di natura funzionale, connessi alla gestione delle risorse naturali, alla tutela ambientale e alla ricerca scientifica<sup>42</sup>.

Sebbene la normativa istitutiva non contenga un espresso riferimento ai beni culturali, la rilevanza della ZEE per il patrimonio archeologico sommerso è sistemica: l'ampliamento dello spazio marittimo sottoposto a poteri funzionali rafforza le condizioni per le politiche pubbliche di monitoraggio, prevenzione e cooperazione scientifica, che possono essere integrate con gli obblighi di tutela derivanti dal diritto internazionale del mare e con le procedure definite dalla convenzione UNESCO del 2001.

Nel complesso, il sistema di tutela del patrimonio archeologico marittimo assume una configurazione graduata e adattiva: piena nel mare territoriale, dove opera il diritto interno; funzionale nella zona contigua, dove la giurisdizione statale è finalizzata alla prevenzione e alla protezione; cooperativa oltre tale limite, nella ZEE, sulla piattaforma continentale e nell'Area internazionale, dove la salvaguardia del patrimonio dipende da meccanismi multilivello di coordinamento tra gli Stati. La tutela assume la forma di una funzione trasversale, capace di operare a cavallo tra

<sup>42</sup> Il d.P.R. 26 settembre 2025 n. 193 ha definito i confini della ZEE italiana nel Tirreno, Ionio e Adriatico, tenendo conto dei trattati di delimitazione sottoscritti con Grecia (accordo di Atene 2020, ratificato con legge n. 93/2021) e Croazia (accordo di Roma 2022, ratificato con legge n. 62/2023). In vigore dal 3 gennaio 2026, tale regolamento conferisce all'Italia il controllo esclusivo sui diritti sovrani relativi alle risorse naturali e alla protezione dell'ambiente marino fino a 200 miglia. Già in precedenza la legge 157/2009 aveva predisposto una disciplina speciale per le "zone di protezione ecologica" oltre le 24 miglia (art.4), disponendo che gli interventi archeologici in tali aree fossero disciplinati dagli art.9 e 10 della Convenzione UNESCO e relative norme applicative. Con la ZEE vera e propria, queste norme troveranno piena attuazione in un'area definita e vigilata dallo Stato italiano.

regimi giuridici differenziati, mantenendo una tensione costante verso la conservazione e la trasmissione del patrimonio culturale quale bene comune dell'umanità.

#### 4. *Il patrimonio archeologico costiero: invisibilità, vulnerabilità e progetto territoriale*

Ogni territorio non coincide mai pienamente con la sua territorialità in azione, ma si presenta come il risultato di una sedimentazione di assetti successivi, nei quali le trasformazioni presenti si innestano in dialogo con tracce materiali del passato e con possibilità di uso future<sup>43</sup>. La stratificazione archeologica – in continuità tra ambiente emerso e sommerso – costituisce una delle matrici più rilevanti nel determinare le condizioni di trasformabilità dei contesti. La presenza di un deposito archeologico diffuso produce effetti giuridici rilevanti sul governo del territorio, che si riflettono tanto sulle scelte di assetto, quanto sulle modalità di intervento.

Sul versante conoscitivo, la presenza di resti non sempre affioranti impone un salto di paradigma nella programmazione e nella pianificazione, che non possono incardinarsi solo su ciò che è visibile, ma devono integrare un sapere indiziario, capace di attribuire valore anche a ciò che non è ancora emerso, ma che è comunque presente. All'analisi "strutturale" del territorio in sé considerato (nella sua conformazione fisica, idrogeologica, infrastrutturale; nella sua vocazione urbanistica, sociale, economica) si associa, così, necessariamente una fase prodromica di ricerca, volta a indagare il processo di sviluppo storio-

<sup>43</sup> Esiste sempre una discrepanza temporale fra "territorio" e "territorialità": cfr., C. RAFFESTIN, S.A. BUTLER, *Space, territory and territoriality*, in *Environment and Planning D: Society and Space*, 30, 2012, 121-141.

grafico dell'ambiente e delle comunità umane che lo hanno popolato.

La c.d. carta archeologica – strumento volto alla ricognizione dettagliata del patrimonio archeologico<sup>44</sup> – rappresenta, in tale direzione, un utilissimo strumento, poiché permette di leggere diacronicamente gli spazi e, soprattutto, di mappare la risorsa archeologica in tutta la sua estensione, inclusa quella subacquea. Questa funzione è oggi potenziata attraverso l'impiego di tecnologie di rilievo avanzate, che – anche con il supporto dell'intelligenza artificiale – consentono una ricostruzione più capillare e aggiornata del sottosuolo e dei fondali marini<sup>45</sup>.

<sup>44</sup> G. AZZENA, *La cartografia archeologica tra tematismo e topografia: una scelta di metodo*, in *La cartografia archeologica: problemi e prospettive, Atti del Convegno (Pisa 1988)*, a cura di M. PASQUINUCCI e S. MENCHELLI, Pisa, Amministrazione provinciale di Pisa, 1989, 25-37; R. FRANCOVICH, M. VALENTI, *Cartografia archeologica, indagini sul campo ed informatizzazione. Il contributo senese alla conoscenza ed alla gestione della risorsa culturale del territorio*, in *La Carta Archeologica. Fra ricerca e pianificazione territoriale, Atti del seminario di studi (Firenze, 6-7 maggio 1999)*, a cura di R. FRANCOVICH, M. PASQUINUCCI, A. PELLICANÒ, Firenze, All'insegna del giglio, 2001, 83-116.

<sup>45</sup> Per il territorio emerso costiero si usano droni e laser scanner LIDAR aerotrasportati, oltre alla fotogrammetria aerea, per ricostruire il profilo di superfici e tecnologie di vegetazione (biocronologie). Anche immagini satellitari (ad esempio, multispettrali o SAR) possono rivelare anomalie vegetative o strutturali legate ad antichi insediamenti sommersi o neolitici. Queste tecniche di *remote sensing* integrano il quadro conoscitivo usato nelle carte. Per le indagini subacquee si impiegano *sonar* e sensori acustici. Le schiume multiraggio (*multibeam*) misurano con precisione altimetrica il profilo del fondale e consentono di costruire batimetrie ad alta risoluzione, captando addirittura piccoli manufatti o elementi geomorfologici sul fondo marino. I *sonar side-scan* (scansione laterale) producono immagini georeferenziate del fondale simili a "fotografie acustiche", molto utili per individuare relitti o strutture sommerse. I profili sismici di sedimenti (*sub-bottom profiler*)

Pur non introducendo, di per sé, vincoli diretti o immediatamente conformativi, la carta archeologica acquisisce efficacia giuridica nel momento in cui viene formalmente recepita negli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica. In tal caso, il sapere archeologico in essa condensato entra a far parte del quadro conoscitivo e prescrittivo della pianificazione, incidendo sulla valutazione della compatibilità degli interventi e sulla definizione delle condizioni di trasformazione del territorio<sup>46</sup>.

acquisiscono un “sonogramma” stratigrafico sotto il fondale, che permette di visualizzare e localizzare rilevati sepolti al di sotto dei sedimenti marini. Sull’impiego delle tecnologie di *remote sensing*, della strumentazione geofisica marina e dell’IA come strumenti di conoscenza archeologica nei contesti costieri e sommersi, si vedano: N. MASINI e R. LASAPONARA, *Satellite remote sensing in archaeology: past, present and future perspectives*, in 38 *Journal of Archaeological Science* (2011); R. OPITZ e J. HERRMANN, *Recent Trends in Archaeological Remote Sensing*, in 1(1) *Journal of Computer Applications in Archaeology* (2018); A. ARGYROU, *A Review of Artificial Intelligence and Remote Sensing for Archaeology*, in *Remote Sensing*, 14, n. 23, 2022; F. GİRBACIA, *An Analysis of Research Trends for Using Artificial Intelligence in Cultural Heritage*, in *Electronics*, 13(18), 2024.

<sup>46</sup> Con specifico riguardo alla pianificazione dello spazio marittimo, un recente tentativo di sintesi e razionalizzazione si deve alla direttiva 2014/89/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 luglio 2014, che istituisce un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo e che si inserisce nell’azione comunitaria per la politica per l’ambiente marino. Si legge nella Direttiva che: «il rapido ed elevato incremento della domanda di spazio marittimo per scopi diversi, come gli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, la prospezione e lo sfruttamento di petrolio e gas naturale, il trasporto marittimo e le attività di pesca, la conservazione degli ecosistemi e della biodiversità, l’estrazione di materie prime, il turismo, gli impianti di acquacoltura e il patrimonio culturale sottomarino, nonché le molteplici pressioni sulle risorse costiere richiedono una strategia integrata di pianificazione e di gestione». Cfr., sul tema, C. VITALE, *Il patrimonio culturale e il mare nei piani di gestione per lo spazio marittimo*, in *Aedon*, 2023, n. 1.

L'esigenza di anticipazione della soglia di tutela è particolarmente evidente sulla fascia costiera, laddove si manifesta una variabile di instabilità permanente che non trova equivalenti nei contesti interamente terrestri. Processi come l'erosione marina, le mareggiate, la subsidenza, l'innalzamento del livello del mare e, in alcuni casi, il bradisismo, agiscono come fattori di continua riscrittura del rapporto tra bene archeologico e territorio. Il deposito non è soltanto sepolto o conservato: può emergere, riemergere, spostarsi, degradarsi o tornare invisibile nel corso del tempo. Ciò determina una frattura rispetto al paradigma tradizionale della tutela, storicamente fondato sull'idea di un bene statico, individuabile e stabilmente localizzato. Nel contesto del litorale, dunque, la conoscenza archeologica è necessariamente provvisoria, incrementale e probabilistica e impone al diritto di misurarsi con un oggetto che non è mai interamente dato.

Questa instabilità ontologica si riflette sul piano giuridico in una difficoltà strutturale di delimitazione spaziale del bene. La linea di costa, già priva di una fissità naturale, perde ogni valore di confine sostanziale: il patrimonio archeologico costiero si distribuisce lungo una continuità fisica e funzionale che attraversa suolo e fondale, il visibile e l'ignoto. Ne deriva che anche i tradizionali strumenti di perimetrazione, pensati per contesti territoriali relativamente stabili, risultano intrinsecamente inadeguati a intercettare la reale estensione del deposito.

Gli esempi concreti a dimostrazione di questo quadro sono molteplici.

Il parco sommerso di Baia, nel comune di Bacoli, è un caso paradigmatico. Il bradisismo flegreo ha progressivamente ricoperto sotto il livello del mare un'ampia porzione della città romana, consentendo la conservazione sottomarina di un articolato tessuto urbano composto da *domus*, ninfei decorati, strade basolate e complessi terma-

li. Le strutture si sviluppano lungo gli stessi assi edilizi e secondo la medesima organizzazione spaziale della Baia emersa, restituendo un'unità morfologica e funzionale di straordinaria leggibilità. L'eccezionalità del contesto, riconosciuta a livello internazionale, ha condotto alla istituzione di un parco archeologico sommerso, dotato di un assetto normativo speciale finalizzato a tutelarne la coerenza strutturale e storica<sup>47</sup>, a cui si è associata l'istituzione come area marina protetta, con disciplina d'uso e zonizzazione<sup>48</sup>.

Un analogo rapporto di continuità tra porzioni terrestri e sommerse si riscontra nel sito di Nora, nell'area meridionale della Sardegna, laddove il mare ha progressivamente invaso l'antico insediamento punico-romano, determinando la sommersione di strutture portuali, abitazioni e tratti viari, che proseguono in modo leggibile al di sotto dell'attuale livello marino. Anche in questo contesto, l'infrastruttura urbana conserva una logica insediativa coerente e la documentazione archeologica subacquea si configura come parte integrante del quadro territoriale<sup>49</sup>.

<sup>47</sup> Cfr., P. MINIERO, *Baia. Il Castello, il museo, l'area archeologica*, Napoli, Electa, 2003; F. ZEVI e P. MINIERO, *Museo archeologico dei Campi Flegrei. Catalogo generale, 3, Baia, Liternum*, Miseno, Napoli, 2008; B. DAVIDDE, M. STEFANILE, A. LEONE, et al., *Marine bioerosion of stone artefacts preserved in the Museo archeologico dei Campi Flegrei in the Castle of Baia (Naples)*, in *Archeologia Maritima Mediterranea*, 7, 2010, 75–115.

<sup>48</sup> Cfr., [https://www.mase.gov.it/portale/documents/d/guest/dm\\_07\\_08\\_2002\\_a mp\\_baia-pdf-1?utm](https://www.mase.gov.it/portale/documents/d/guest/dm_07_08_2002_a mp_baia-pdf-1?utm).

<sup>49</sup> La città di Nora è oggetto dal 1990 di annuali campagne di scavo da parte delle Università di Genova, Milano, Padova e Viterbo, che operano in regime di convenzione con la Soprintendenza per i Beni Archeologici per le Province di Cagliari e Oristano. Cfr., J. BONETTO, A. BERTELLI, F. CARRARO, G. GALLUCCI, M.C. METELLI e I. MINELLA, "Nora e il mare": ricerche e tutela attorno agli spazi costieri della città antica, in *L'Africa romana. Momenti di continuità e rottura: bilancio di trent'anni di convegni L'Africa romana*, Atti

Un altro caso emblematico è rappresentato da Monasterace, l'antica *Kaulon*, situata lungo la costa ionica della Calabria. Qui, una serie di eventi meteorologici estremi e mareggiate di particolare intensità ha determinato, in tempi recenti, l'emersione improvvisa di porzioni dell'abitato antico fino ad allora sepolte, riportando alla luce mosaici pavimentali e ambienti residenziali di età ellenistica e romana. Il sito evidenzia in modo particolarmente efficace come i processi di erosione costiera possano agire non solo come fattori di rischio, ma anche come agenti di rivelazione del deposito archeologico<sup>50</sup>.

Come già rilevato, l'archeologia subacquea introduce una serie di fattori di discontinuità che rendono particolarmente evidenti le tensioni insite nel modello tradizionale di tutela. L'estensione del deposito archeologico al di sotto della superficie marina comporta una trasformazione qualitativa delle modalità di conoscenza e di gestione del bene. L'ambiente subacqueo pone limiti oggettivi all'accessibilità, alla documentazione e alla fruizione, rendendo il patrimonio sommerso meno percepibile, ma non per questo meno rilevante sul piano giuridico. Al contrario, la sua ridotta visibilità ne accresce la vulnerabilità, esponendolo a rischi specifici legati tanto ad azioni illecite, come

del XX Convegno internazionale di studi (Alghero-Porto Conte Ricerche, 26-29 settembre 2013), a cura di P. RUGGERI, Roma, Carocci, 2015, 1841 ss.; AA.VV., *Vent'anni di scavi a Nora. Ricerca, formazione e politica culturale. 1990-2009*, a cura di J. BONETTO e G. FALEZZA, *Scavi di Nora, II*, Padova, Cedam, 2011.

<sup>50</sup> J. D. STANLEY, M.P. BERNASCONI, T. TOTH, S. MARIOTTINI e M.T. IANNELLI, *Coast of ancient Kaulonia (Calabria, Italy): Its submergence, lateral shifts, and use as a major source of construction material*, in *Journal of Coastal Research*, 23(1), 2007; G. BARBARO, S. SIVIGLIA, G. FOTI, C.L. SICILIA, M.C. MANDAGLIO, F. FREGA e P. PUNTORIERI, *Erosive phenomena in the Kaulon archaeological site: origins and remedies*, in *Natural Hazards and Earth System Sciences Discussions*, Copernicus Publications, 2017, 1-25.

il saccheggio e il commercio clandestino, quanto agli usi ordinari dello spazio marino, quali l'ancoraggio, la pesca a strascico o la realizzazione di opere infrastrutturali.

Questa condizione rende evidente una trasformazione già in atto nel diritto dei beni culturali: il passaggio da una tutela reattiva, fondata sull'intervento *ex post*, a una tutela strutturalmente integrata nei processi di progettazione dello sviluppo del territorio. Il diritto è chiamato a misurarsi più chiaramente con la dimensione temporale della tutela, con l'idea di patrimonio come risorsa non rinnovabile<sup>51</sup> e con l'esigenza di orientare la progettazione del "futuro" a partire dalla stratificazione del passato.

In tale prospettiva, l'integrazione della conoscenza e della tutela archeologica nella gestione del litorale implica un ripensamento del progetto territoriale come spazio di sintesi (anche) tra dimensioni temporali differenti<sup>52</sup>. La stratificazione archeologica assume una funzione ordinatrice delle scelte territoriali, incidendo sulle modalità, sui tempi e sulle condizioni della trasformazione. Introduce una misura di profondità storica che impone di confrontarsi con l'invisibile, con l'instabile e con il non immedia-

<sup>51</sup> Si è affermata in altra sede la natura eminentemente ambientale del bene archeologico. Cfr. S. GARDINI, *La disciplina amministrativa dell'archeologia*, cit., 259 ss.

<sup>52</sup> La vulnerabilità del patrimonio non è soltanto ambientale o materiale, bensì istituzionale, poiché dipende dal modo in cui i processi decisionali selezionano ciò che è rilevante ai fini della trasformazione dei contesti costieri. Questa lettura consente di comprendere perché approcci fondati su una tutela episodica o reattiva risultino strutturalmente inadeguati in ambiti caratterizzati da instabilità geomorfologica e pressione trasformativa, rafforzando l'esigenza di strumenti capaci di integrare il patrimonio culturale all'interno del progetto territoriale come criterio ordinatore delle scelte future. Cfr., K. OUNANIAN, J. P.M. VAN TATENHOVE, C.J. HANSEN et al., *Conceptualizing coastal and maritime cultural heritage through communities of meaning and participation*, in *Ocean & Coastal Management*, 212, 2021.

tamente disponibile, richiedendo di pesare le priorità, di graduare gli interventi e di definire soglie di compatibilità tra conservazione e cambiamento. Il progetto territoriale diviene così il luogo nel quale la vulnerabilità del patrimonio archeologico costiero viene assunta come dato strutturale della decisione pubblica, orientando lo sviluppo del litorale entro un orizzonte di continuità, nel quale il futuro non si costruisce per sottrazione del passato, ma attraverso la sua integrazione consapevole.



I BORGHI COSTIERI  
COME LUOGHI “IN-DEFINITI”:  
TRA PROSPETTIVA DAL MARE  
E VALORIZZAZIONE TURISTICA

*Gabriele Torelli*

SOMMARIO: 1. I borghi costieri come luoghi “in-definiti” tra terra e mare. – 2. Un punto fermo: i borghi costieri come luoghi visti dal mare. – 3. I borghi costieri tra paesaggio e turismo: alcune proposte per una valorizzazione turistica coerente. – 4. Brevi spunti conclusivi.

1. *I borghi costieri come luoghi “in-definiti” tra terra e mare*

Sostenere che i borghi costieri sono luoghi “in-definiti” in quanto ubicati tra la terra ed il mare e perciò tra due dimensioni, prima ancora che aree geografiche, storicamente distinte ed anzi contrapposte nell’evoluzione della società, è affermazione che appare sul piano percettivo assolutamente verosimile, ma che richiede qualche ulteriore approfondimento per giustificarla in termini più strettamente giuridici.

Per definire più nel dettaglio i paradigmi della categoria in oggetto, è bene scomporla nelle due componenti in cui si articola: appunto, il borgo ed il territorio costiero.

Per quanto riguarda il borgo, questo va considerato nella sua accezione “storica”, perché un agglomerato di abitazioni può assumere valore culturale se testimone di una storicità, o di una identità, locale. Partendo quindi dal “borgo storico”, il primo aspetto da ravvisare consiste nella già denunciata assenza di una specifica definizione

normativa<sup>1</sup>. Infatti, a ben vedere, non se ne ravvisa l'esistenza nel codice del turismo (d.lgs. 23 maggio 2011, n. 79)<sup>2</sup> né nella legge sui piccoli comuni (l. 6 ottobre 2017, n. 158)<sup>3</sup>, il cui art. 4 menziona i c.d. «borghi antichi» senza però dedicare loro ulteriori attenzioni. E nemmeno possono trarsi apposite indicazioni dal codice dei beni culturali e del paesaggio, che si limita ad indicare all'art. 136 i «centri ed i nuclei storici» quali esempi di aree che possono rivestire interesse paesaggistico se appositamente additate come tali da un provvedimento o dal piano paesaggistico<sup>4</sup>. Vari riferimenti, dunque, ma poveri di suggerimenti per una definizione compiuta.

Diviene allora necessario guardare alla legislazione regionale alla quale, sebbene le sia vietato attribuire in autonomia carattere culturale ad un determinato bene perché così facendo svolgerebbe un'operazione di "individuazione" e dunque di "tutela" spettante alle leggi dello Stato

<sup>1</sup> Al riguardo, per tutti, E. GUARNIERI, *Ripresa e resilienza tra le vie dei borghi storici*, in *Aedon*, 2022, n. 3.

<sup>2</sup> Nonostante la menzione all'art. 25, che collega tale esempio di patrimonio storico-artistico alla valorizzazione turistica.

<sup>3</sup> La l. n. 158/2017 è commentata da E. FOLLIERI, *La legge 6 ottobre 2017, n. 158 ed il fondo per lo sviluppo dei piccoli comuni*, in *giuatmm.it.*, 2017, n. 12; per una prospettiva più settoriale, M. Trimarchi, *I servizi pubblici locali nella legge sui piccoli comuni*, in *giustamm.it*, 2017, n. 12.

<sup>4</sup> La letteratura è ricca di contributi sul centro storico quale (possibile) bene paesaggistico: tra i tanti, senza pretese di completezza, G. PIPERATA, *Paesaggio*, in C. BARBATI, M. CAMELLI, L. CASINI, G. PIPERATA e G. SCIULLO *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna, Il Mulino, 2025, 267 ss.; A. SAU, *La rivitalizzazione dei borghi e dei centri storici minori*, in *federalismi.it*, 2018, n. 3; A. SIMONATI, *La disciplina regionale dei centri storici: caratteri e tendenze*, in *Riv. giur. urb.*, 2015, n. 2, 295 ss.; S. FANTINI, *Il centro storico come bene paesaggistico a valenza culturale*, in *Aedon*, 2015, n. 2; C. VIDETTA, *I centri storici al crocevia tra disciplina dei beni culturali, disciplina del paesaggio e urbanistica: profili critici*, in *Aedon*, 2012, n. 3.

*ex art.* 117 Cost.<sup>5</sup>, non è preclusa una definizione di un bene – appunto il borgo storico – che può rivestire valore paesaggistico sulla base delle previsioni del codice.

Si comincia con l’osservare che alcune leggi regionali offrono una definizione di centro storico estendibile al borgo storico.

La l.r. Sardegna 13 ottobre 1998, n. 29, definisce il *centro storico* come «un agglomerato urbano che conserva nell’organizzazione territoriale, nell’impianto urbanistico o nelle strutture edilizie i segni di una formazione remota e di proprie originarie funzioni abitative», con un evidente focus sull’eredità significativa della storia locale. Definizione pressoché identica è rinvenibile nella l.r. Abruzzo 30 agosto 2004, n. 13, e nella l.r. Veneto 23 aprile 2004, n. 11. Diversamente, la l.r. Marche 22 novembre 2021, n. 29, definisce i *borghi storici* come «agglomerati insediativi che conservano nell’organizzazione territoriale, nell’assetto urbanistico o nelle strutture edilizie i segni di una formazione remota e di proprie originarie funzioni economiche, politiche, sociali e culturali connesse alle caratteristiche del territorio e che possono rivestire anche carattere artistico o di particolare pregio ambientale e paesaggistico». Analoga definizione di borgo storico si rinviene nella l.r. Toscana 20 dicembre 2016, n. 86. Anche in questi casi, il focus è sull’eredità significativa locale.

L’esito di questo fugace confronto tra esperienze legislative regionali appare piuttosto nitido: i concetti di “borgo storico” e “centro storico” risultano assimilabili, o comunque sovrapponibili, perché entrambi si riferiscono a eredità significative locali. Sembra dunque questo il minimo comune denominatore della nozione di “borgo

<sup>5</sup> Così Corte cost. 28 febbraio 2022, n. 45, la quale ha dichiarato l’illegittimità costituzionale della l.r. Molise, 11 novembre 2020, n. 12, nella parte in cui individuava i trabucchi della costa come bene culturale.

storico”: un agglomerato insediativo, permanentemente abitato o meno, che presenta segni di storicità e profili identitari per un determinato luogo.

Spostando ora l’attenzione sul carattere “costiero” del borgo, emergono analoghe ma non identiche problematiche per quanto concerne il concetto di “costa”, ma per un motivo diverso da quanto sopra osservato: difetta una definizione univoca non per un disinteresse da parte di chi si è occupato della redazione delle fonti, ma perché esistono varie nozioni inserite in diverse norme sovranazionali ed europee<sup>6</sup>. Sul piano interno, invece, si assiste alla stessa criticità già ravvisata per i borghi storici, ossia non si rileva una definizione apposita di costa o zona costiere né nel codice civile né nel codice della navigazione.

Tuttavia, ai nostri fini, e cioè con l’obiettivo di definire i “borghi costieri”, potrebbe essere più utile soffermarsi sul concetto di “territorio costiero”, scelta probabilmente più felice anche perché l’art. 142 del codice dei beni culturali e del paesaggio ne offre una definizione: è tale quel territorio compreso nella fascia di profondità di 300 metri dalla linea della battigia.

Tanto ritenuto, è possibile formulare qualche appunto preliminare.

Per prima cosa, proprio in forza delle difficoltà definitorie sin qui rilevate, sembra corretto qualificare i borghi costieri come luoghi “in-definiti”. In secondo luogo, sembra altrettanto evidente che questa lettura non può essere un punto di arrivo, ma di partenza, ragione per cui è più che opportuno un tentativo per operare una sintesi tra le varie fonti normative sin qui esaminate, con l’obiet-

<sup>6</sup> Le varie definizioni a livello sovranazionale ed europeo di zone costiere si rinvencono, ad esempio, nel Protocollo della Convenzione per la protezione del Mar Mediterraneo, nello *European Environment Agency*, nel Programma ambientale Nazioni unite del 2006, etc.

tivo di formulare, se non una vera e propria definizione, quantomeno un paradigma di riferimento per additare un luogo quale borgo costiero. Condizione di base, questa, per individuare le più adeguate politiche di valorizzazione di vario genere (culturale, turistica, etc.).

Nondimeno, non va dimenticato il potenziale valore paesaggistico del borgo costiero<sup>7</sup>, per cui il carattere “in-definito” o meno dei luoghi in questione dipende anche dalla disciplina paesaggistica applicabile.

## 2. *Un punto fermo: i borghi costieri come luoghi visti dal mare*

Il potenziale valore paesaggistico del borgo costiero, che influisce sulla sua natura anche giuridica, dipende evidentemente dal fatto di essere situato sulla costa, e dunque su quella già citata linea di 300 metri dalla battigia riconosciuta come bene paesaggistico *ex lege* ai sensi dell’art. 142 del codice. Tuttavia, è bene ricordare che tale norma non offre ulteriori dettagli sull’interazione tra territorio costiero e paesaggio, il cui rapporto andrebbe approfondito alla luce di altri elementi.

Ancora una volta giunge in soccorso la regolazione regionale, che in alcune circostanze si sofferma sulla figura della “fascia costiera”: nel prosieguo, saranno prese come esempio le discipline pianificatorie di alcune (delle sin qui poche) regioni marittime che hanno adottato il piano paesaggistico<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> “Potenziale” nel senso che i centri ed i nuclei storici sono beni paesaggistici non *ex lege*, ma eventualmente riconosciuti *ex art.* 136 del codice tramite gli appositi strumenti (provvedimento amministrativo e piano paesaggistico).

<sup>8</sup> La pianificazione paesaggistica è tema su cui si rinvergono numerosi riferimenti bibliografici: tra i tanti, senza pretese di comple-

L'art. 19 del piano paesaggistico della Sardegna<sup>9</sup> procede ad una mappatura della fascia costiera definendola quale bene paesaggistico d'insieme, che necessita di pianificazione e gestione integrata, con preminenza di valori ambientali ed esposta a fattori di rischio che compromettono equilibrio dei rapporti tra habitat naturale e presenza antropica. Ai nostri fini, però, va in particolare menzionato l'art. 19, comma 3, il quale esclude dalla fascia costiera le zone omogenee A (i centri storici): ne deriva che tale fascia non includerebbe in sé i borghi costieri intesi come agglomerati urbani di carattere storico, con l'ulteriore conseguenza che essi permarrebbero luoghi "in-definiti" non beneficiando di una puntuale considerazione sotto il profilo della pianificazione paesaggistica.

Simili riflessioni sono da farsi con riferimento alla regione Friuli Venezia-Giulia.

L'art. 21 del piano paesaggistico riconosce ed individua i territori costieri di cui all'art 142 del codice, imponendone un'adeguata tutela attraverso la pianificazione integrata del contesto paesaggistico, ambientale, ecosistemico delle coste<sup>10</sup>. Nella stessa norma, al comma 3, lett. d),

tezza, E. BOSCOLO, *Paesaggio e tecniche di regolazione: i contenuti del piano paesaggistico*, in *Riv. giur. urb.*, 2008, n. 1-2, 130 ss.; A. ANGIULI, *Piano paesaggistico e piani ad incidenza territoriale. Un profilo ricostruttivo*, in *Riv. giur. urb.*, 2009, n. 1-2, 291 ss.; in ultimo, sul tema della co-pianificazione paesaggistica tra Stato e regioni, si v. P. CARPENTIERI, P. MARZARO, *Il processo di copianificazione paesaggistica*, in *Riv. giur. urb.*, 2025, n. 1, 118 ss.

<sup>9</sup> Per un commento in letteratura, E. BOSCOLO, *Il piano paesaggistico della Sardegna tra bene paesaggistici e territorio-paesaggio*, in *Urb. app.*, 2009, n. 12, 1494 ss.

<sup>10</sup> Del resto, sull'importanza della pianificazione integrata, intesa in termini di coordinazione e non gerarchici, F. DI DIO, *Cogenza del piano paesaggistico sul piano di assetto delle aree naturali protette: siamo sicuri che si tratti di un rapporto gerarchico?*, in *Riv. giur. amb.*, 2008, n. 5, 801 ss.; ed altresì sulle connessioni paesaggio-ambiente e

si legge inoltre che la pianificazione paesaggistica «riqualifica[...] gli insediamenti costieri»: sembrerebbe dunque che grazie a questo esplicito riferimento il Friuli Venezia-Giulia affronti il tema del paesaggio costiero apportando un *quid pluris* rispetto alla Sardegna. Tuttavia, gli insediamenti costieri non sono specificamente considerati sotto il profilo paesaggistico, ma nella loro prevalente destinazione turistico-balneare al fine di riqualificarli per migliorarne la qualità urbana. Anche in questo caso, dunque, come già osservato nell'esempio sardo, il borgo costiero non è precipuamente qualificato né come insediamento storico né tantomeno come un'area dal carattere paesaggistico, il che contribuisce alla “non definizione” di questi luoghi.

Un ragionamento diverso dai primi due casi sembra invece possa farsi con riguardo al piano paesaggistico della regione Puglia<sup>11</sup>, il cui art. 33 sulla valorizzazione dei paesaggi costieri richiama la funzione di valorizzazione dell'immenso patrimonio identitario, articolato in patrimonio urbano, naturalistico, rurale, culturale, ancora presente nel sistema costiero e nei suoi entroterra: il richiamo al patrimonio identitario urbano pare una base giuridica già più consona per l'individuazione e la mappatura dei borghi costieri dal punto di vista paesaggistico-territoriale, attribuendo loro un carattere proprio e, perciò, maggiore “definitezza”.

sulle esigenze di bilanciamento, M. RAMAJOLI, *Il paesaggio a vent'anni dal Codice*, in *Aedon*, 2025, n. 2; P. MARZARO, *Gli interessi paesaggistico-culturali nelle decisioni ambientali pluristrutturate di cui al d.lgs. n. 152/2006*, in *Riv. giur. urb.*, 2021, n. 4, 811 ss.; G. SIGISMONDI, *Valutazione paesaggistica e discrezionalità tecnica: il Consiglio di Stato pone alcuni punti fermi*, in *Aedon*, 2016, n. 3.

<sup>11</sup> Anche il piano pugliese è stato oggetto di specifici interessi in letteratura: cfr. N. VETTORI, *Il piano paesaggistico alla prova. I modelli della Toscana e della Puglia*, in *Aedon*, 2017, n. 1.

Quanto sinora osservato consente di formulare qualche preliminare opinione sul tema dei borghi costieri come luoghi “in-definiti”.

Mentre per le aree costiere l’individuazione delle fonti normative di riferimento che intrecciano le materie del governo del territorio e del paesaggio è operazione relativamente poco complessa<sup>12</sup>, per i borghi costieri la situazione è più delicata perché non si rinviene un’apposita disciplina neppure negli strumenti della pianificazione paesaggistica regionale. Per l’effetto, tale disciplina va mutuata da quella delle aree costiere perché i borghi costieri ne sono parte integrante, ancorché proprio per questo motivo sarebbe certamente preferibile un inquadramento autonomo, o comunque più specifico, che individui una regolazione *ad hoc* in tema di tutela e valorizzazione, anche tramite gli strumenti pianificatori.

Per fare questo, però, si torna al problema iniziale: le difficoltà di inquadrare in modo puntuale questi luoghi “in-definiti” tra terra e mare.

Ed allora, per risolvere l’*impasse*, può tornare utile un’opera di *collage* tra le varie fonti normative sin qui esaminate, per cui i borghi costieri potrebbero intendersi alla stregua di un complesso di insediamenti urbanistici ed agglomerati dal carattere storico-identitario, situati en-

<sup>12</sup> La disciplina sulla la tutela e valorizzazione delle aree costiere è rinvenibile, ad esempio, nel piano di gestione integrata delle zone costiere, adottato dalla regione, e nelle relative previsioni attuative a livello comunale, con l’appunto che la legislazione regionale deriva dal d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, e in seguito dall’art. 89, d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112. In tema di pianificazione integrata delle zone costiere, in letteratura, F. FRANCIARIO, *Il demanio costiero. Pianificazione e discrezionalità*, in [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it), 2021; F. FRACCHIA, La gestione integrata delle coste, in *Il dir. econ.*, 2010, n. 4, 609 ss.; in ultimo, M. MAZZARELLA, *Gestione integrata delle coste e sviluppo sostenibile: un complesso bilanciamento di interessi*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2024, n. 3, 173 ss.

tro i 300 metri dalla linea della battigia, che formano un patrimonio identitario sotto il profilo urbano. La definizione, però, non appare del tutto soddisfacente perché non tiene in adeguata considerazione le interazioni tra la terra ed il mare che contraddistinguono il borgo costiero, né il criterio della localizzazione nei 300 metri dalla linea della battigia sembra risolutivo.

Pertanto, a ben guardare, alle osservazioni appena proposte dovrebbe aggiungersi un ulteriore tassello: per essere tale, il borgo costiero necessita anche di essere “visto dal mare”, così da accordare adeguata importanza al suo (potenziale) valore paesaggistico inteso come impatto prospettico<sup>13</sup>. Grazie al cambio di prospettiva, si avrebbe la piena percezione dei suoi caratteri estetici, storici ed identitari da un angolo di visuale preferenziale, al contempo riconoscendo piena importanza al rapporto terra-mare<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> La componente dell’impatto visivo ed estetica non è certamente più la sola a caratterizzare il paesaggio stante i profili identitari, ma ne è comunque ancora elemento centrale: per tutti cfr. G. PIPERATA, *Paesaggio*, cit., 267 ss. Diversamente, sull’assolutezza del carattere estetico del valore paesaggistico nella concezione antecedente alla Convenzione di Firenze del 2000, si rinvia agli studi di M. CAMMELLI, *Il codice dei beni culturali e del paesaggio: dall’analisi all’applicazione*, in *Aedon*, 2004, n. 2; G. SCIULLO, *Il paesaggio fra la convenzione e il codice*, in *Aedon*, 2008, n. 3.

<sup>14</sup> Del resto, la centralità di questo rapporto è desumibile anche dalla pianificazione dello spazio marittimo se solo si considera che il rapporto preliminare del piano di gestione dello spazio marittimo dell’Adriatico (par.1.3.1.3.) afferma che il medesimo piano è stato costruito anche sulla base delle interazioni terra-mare e del paesaggio costiero e della inter-visibilità “terra-mare”. Sulle interazioni terra-mare, tema più frequente nelle scienze urbanistiche, per un’evidente connessione con i temi più strettamente giuridici si rinvia agli studi di F. CARELLA, R. DIDONNA, D. MARAGNO, F. MUSCO, *I piani di gestione dello spazio marittimo italiani nell’interfaccia terra-mare*, in *Riv. quadr. amb.*, 2024, n. 3, 488 ss.

### 3. *I borghi costieri tra paesaggio e turismo: alcune proposte per una valorizzazione turistica coerente*

Se i borghi costieri si caratterizzano per il loro carattere storico-identitario nonché per il valore paesaggistico percepibile dal mare, il passo successivo è quello di riflettere sulle più idonee forme di valorizzazione turistica per contesti così particolari, dove la parola d'ordine dovrebbe chiaramente essere "sostenibilità" in considerazione della fragilità dei luoghi<sup>15</sup>.

Prima di offrire una qualche proposta concreta, è bene esaminare il rapporto tra paesaggio e turismo nelle sue fattezze più generali, così da avere contezza del quadro normativo di riferimento.

Tra i principali strumenti per coordinare le esigenze della tutela e della valorizzazione paesaggistica con la promozione del turismo, sul piano legislativo è possibile menzionare l'art. 24 del codice del turismo, il quale in modo in realtà piuttosto generico incentiva la promozione di iniziative turistiche per incentivare la valorizzazione del patrimonio storico e paesaggistico; ed ancora le norme della l. n. 158/2017 (legge salva borghi) hanno istituito i fondi per i piccoli comuni, di fatto estendibile anche ai borghi costieri, per sostenere iniziative volte a rafforzare

Per completezza, si noti infine che il valore paesaggistico di un bene non riguarda la sola fascia costiera, ma anche i terreni sopraelevati, come rimarcato dall'ordinanza del 1° aprile 2025, n. 2766 del Consiglio di Stato all'Adunanza plenaria, alla quale viene chiesto se il vincolo di cui all'art. 142 valga anche per i terreni sopraelevati sui corsi d'acqua.

<sup>15</sup> Al riguardo, basti ricordare il Protocollo sulla gestione integrata delle zone costiere di Madrid, il cui art. 9 chiede agli Stati firmatari di sviluppare un turismo costiero sostenibile che preservi il patrimonio culturale e i paesaggi costieri, oltre a promuovere forme specifiche di turismo costiero, in particolare culturale, nel rispetto delle tradizioni popolari locali.

gli itinerari turistici in tali luoghi. Sul piano amministrativo, invece, sono state partorite ulteriori iniziative e programmi, come ad esempio il progetto cammini d'Italia<sup>16</sup>, o ancora il progetto valore fari, con l'obiettivo di riqualificare e attribuire nuove destinazioni d'uso – generalmente alberghiere – ai c.d. “gioielli del mare”<sup>17</sup>. Ancora, a livello pianificatorio emergono in modo piuttosto nitido le restrizioni delineate tramite gli strumenti del governo del territorio incidenti sulle aree soggette a vincolo paesaggistico<sup>18</sup>: basti pensare, ad esempio, alle limitazioni nella realizzazione di strutture ricettive<sup>19</sup> e, più in generale, ai condizionamenti che le politiche di fruizione incontrano nell'insistenza del vincolo culturale<sup>20</sup>.

<sup>16</sup> In una prospettiva più generale, sugli itinerari e cammini culturali, si v. A. CICHETTI, *I cammini (religiosi), uno strumento di valorizzazione territoriale*, in *Aedon*, 2025, n. 1; A. AREDDU, *Analisi giuridica degli itinerari culturali*, in *Aedon*, 2020, n. 1; C. VITALE, *Il sentiero del Brigante. Itinerari turistico-culturali e vincoli paesaggistici tra norme e prassi*, in *Aedon*, 2024, n. 1.

<sup>17</sup> Per maggiori approfondimenti sul progetto valore fari e sulle relative politiche di valorizzazione, si v. la pagina web [https://www.agenziademanio.it/export/sites/demanio/download/schedeapprofondimento/Cartella\\_stamp\\_a\\_ValorePaeseFARI\\_2015.pdf](https://www.agenziademanio.it/export/sites/demanio/download/schedeapprofondimento/Cartella_stamp_a_ValorePaeseFARI_2015.pdf).

<sup>18</sup> Si pensi, su tutti, ai piani paesaggistici e ai piani di gestione integrata delle coste.

<sup>19</sup> Casistica, questa, su cui può intervenire non solo il giudice amministrativo ma, sui profili di illiceità, anche il giudice penale: cfr. Corte cass. pen., sez. III, 13 dicembre 2018, n. 2352, dove si legge che la realizzazione di due alberghi, che richiedendo la realizzazione di nuove opere di urbanizzazione determina l'illegittima trasformazione di edilizia ed urbanistica di una zona sottoposta a vincolo paesaggistico, integra il reato di lottizzazione abusiva.

<sup>20</sup> Guardando allo stretto binomio tra patrimonio culturale e turismo, è affermazione banale sostenere che il secondo debba essere sviluppato in armonia con la protezione del primo. Tuttavia, per offrire una base giuridica che motivi comunque tale affermazione, sia sufficiente rinviare all'art. 24, d.lgs. n. 79/2011 (codice del turismo), dove si legge che la realizzazione di iniziative turistiche deve avvenire

In definitiva, l'ordinamento pone effettivamente a disposizione delle amministrazioni strumenti di vario rango per coordinare e bilanciare le esigenze di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale con quelle del turismo.

Spostando ora il ragionamento verso i borghi costieri, intesi come una *species* di beni paesaggistici *ex art.* 136 del codice, rimane da comprendere come tali strumenti andrebbero utilizzati ed orientati per promuovere efficaci politiche di valorizzazione turistica, che tengano in adeguata considerazione le peculiarità dei luoghi in questione.

In ragione di quanto osservato nel precedente paragrafo, l'impressione è che i programmi, le strategie e gli strumenti di pianificazione dovrebbero muovere dal presupposto che il borgo costiero è un luogo “visto dal mare”, motivo per cui le politiche di valorizzazione turistica dovrebbero strutturarsi – o quantomeno non tralasciare – su questa prospettiva: in parole più semplici, esse dovrebbero essere vivibili o fruibili (anche) dal mare.

Certamente non è facile tradurre questa proposta in azioni concrete, ma è comunque possibile azzardare qualche idea.

Per prima cosa, gli eventuali processi di recupero e riqualificazione dei borghi costieri, da attuare in base all'art. 4, l. n. 158/2017<sup>21</sup>, andrebbero progettati imma-

nel rispetto dell'art. 9 Cost. – che appunto tutela il patrimonio culturale – e del codice dei beni culturali e del paesaggio. Anche il richiamo a quest'ultima disciplina è significativo, perché all'interno dell'art. 2 è chiaramente stabilito come la fruizione del patrimonio culturale, che ricomprende certamente anche il turismo, è subordinata alla sua salvaguardia. In merito, si v. le riflessioni di G. SCIULLO, *I beni culturali quale risorsa collettiva da tutelare – una pesa, un investimento*, in *Aedon*, 2017, n. 3.

In letteratura, sul rapporto tra turismo e cultura, A. SAU, *Le frontiere del turismo culturale*, in *Aedon*, 2020, n. 1.

<sup>21</sup> La norma disciplina le modalità di recupero e la riqualificazione, anche sotto il profilo architettonico e culturale, dei centri storici

ginando un impatto visivo peculiare. Quindi gli spazi, la sagoma, il sedime, i colori e, per quanto possibile, il volume e l'altezza delle strutture edilizie ed urbane dovrebbero essere pensati in base ad uno specifico punto di osservazione: il mare, con l'obiettivo di rendere i processi di riqualificazione sensibili al dialogo con la terra ferma. Sotto il profilo più squisitamente giuridico-urbanistico, perché questa azione sia efficace sembra inevitabile che i piani paesaggistici, e di conseguenza i piani urbanistici, prevedano disposizioni *ad hoc* per la tutela e la valorizzazione del borgo costiero, quale parte integrante del paesaggio costiero, per come visto dal mare. Tuttavia, e qui nascono i problemi, diversi piani paesaggistici regionali<sup>22</sup> non considerano il mare se non per tutelarne la vista e per limitare impedimenti visivi causati dalle strutture balneari; e dunque non considerano affatto il mare come luogo di osservazione per delineare politiche di valorizzazione e riqualificazione dei borghi costieri, favorendone altresì processi di promozione in chiave turistica.

Una seconda proposta potrebbe invece essere quella di sviluppare politiche di valorizzazione turistica direttamente fruibili dal mare<sup>23</sup>: ma quali? Certo, non ci si può limitare a ricordare le “semplici” rotte via mare per ammirare le bellezze delle nostre coste ed immergersi nelle

dei piccoli comuni; riqualificazione che andrebbe svolta nel rispetto delle tipologie costruttive e delle strutture originarie

<sup>22</sup> Con riguardo al presente ragionamento sono stati presi in considerazione i piani della Sardegna, della Puglia e del Lazio.

<sup>23</sup> Peraltro, è bene osservare che sotto alcuni aspetti è più facile sviluppare politiche di valorizzazione dal/nel mare rispetto al territorio costiero perché il mare non sempre è bene paesaggistico, motivo per cui non sussisterebbero i relativi vincoli in senso stretto. Cfr. Cass. pen. sez. III, 10 febbraio 2016, n. 15460, ai fini della legge penale, il mare costiero è bene paesaggistico solo se espressamente individuato dal piano paesaggistico, non potendosi considerare bene paesaggistico *ex lege* ai sensi dell'art. 142 del codice.

limpide acque sottostanti, dato che queste attività esistono da decenni e sono ben radicate nel tessuto economico di moltissime parti d'Italia. Piuttosto, si tratta di costruire un vero e proprio modello turistico in grado di "mettere in rete" i borghi costieri di un delimitato ambito locale assicurando una esperienza turistica organica e sistematica.

In quest'ottica, merita quindi menzione il progetto "Ulisses", una piattaforma promossa dal Ministero del turismo per la digitalizzazione dei porti turistici italiani che mira alla raccolta, gestione e analisi dei dati relativi ai flussi di imbarcazioni, al fine di fornire informazioni aggiornate su infrastrutture e servizi disponibili, oltre che alla capacità ricettiva all'interno degli stessi porti; in breve, l'obiettivo è quello di promuovere la scoperta del Bel Paese via mare attraverso un'informazione globale e continua sull'offerta turistica portuale e dei luoghi limitrofi<sup>24</sup>.

Ad oggi, sono dieci i porti che partecipano alla fase pilota dell'iniziativa, ma sembra utile quantomeno riflettere sulla possibilità di estendere lo stesso progetto anche ai porti turistici afferenti ai borghi costieri. L'auspicio non è solo quello di connettere via mare più borghi, ma anche quello di contribuire alla conoscibilità e fruizione di attrazioni culturali localizzate sia sulla terra ferma (ad esempio edifici a vocazione culturale, poli museali locali, etc.) sia (e soprattutto) nell'acqua, quali le aree archeologiche subacquee e le riserve marine. Del resto, il valore paesaggistico del borgo costiero può essere rinvenuto non solo sulla terra emersa, ma anche nel mondo sommerso<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Per maggiori informazioni, <https://www.ulisses.it/>.

<sup>25</sup> Ciò in quanto le zone di interesse archeologico di cui all'art. 142, lett. m) del codice possono anche essere subacquee, in linea con quanto previsto dalla Convenzione UNESCO del 2001 sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo. Per una lettura in dottrina, A. FRIGERIO, *L'entrata in vigore in Italia della Convenzione UNESCO del 2001 sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo*, in *Aedon*, 2010, n. 2.

Una sfida complessa e ambiziosa, ma non impossibile, su cui vale la pena ragionare.

#### 4. *Brevi spunti conclusivi*

Muovendo verso brevi riflessioni conclusive, in base a quanto premesso alcuni sembrano i punti fermi da offrire al lettore.

Definire dei luoghi “in-definiti” rischia di essere un’operazione sterile se non accompagnata da ragioni concrete, rinvenibili nell’individuazione di politiche adeguate in coerenza con le peculiarità dei luoghi stessi. Nel pensiero di chi scrive, uno studio sui borghi costieri non può non porre al centro delle attenzioni il mare in quanto elemento centrale della loro essenza: è dunque partendo dal mare che dovrebbero essere pensati i processi di riqualificazione e, in coordinamento con il (possibile) valore paesaggistico, di promozione turistica. Per fare questo, però, occorrerebbe, oltre ad una diversa presa di coscienza sul piano politico ed una analisi sulla fattibilità tecnica delle operazioni, qualche accortezza in più non tanto sul profilo legislativo – che data la sua generalità ed astrattezza potrebbe non risultare la sede più idonea – quanto su quello amministrativo ed in particolare pianificatorio. Assumere il mare come punto di osservazione, e non più solo come elemento finale della visuale, all’interno dei piani paesaggistici o comunque delle norme pianificatorie regionali di tenore paesaggistico aiuterebbe presumibilmente a sviluppare una maggiore sensibilità sulle questioni qui esaminate, nonché a riconoscere in modo effettivo l’importanza del mare rispetto alla tutela e alla valorizzazione (anche) turistica dei borghi costieri.

Un tentativo non facile, ma che potrebbe contribuire a rendere questi luoghi meno “in-definiti”.



# I PORTI TURISTICI DEI BORGHI MARINI COME SERVIZIO PUBBLICO LOCALE\*

*Jacopo Bercelli*

SOMMARIO: 1. La rilevanza economica e giuridica dei porti turistici. – 2. La gestione dei porti turistici come servizio pubblico locale di rilevanza economica. – 3. La scelta dalla forma di gestione tra quelle previste dall'art. 14 del d.lgs. n. 201 del 2022. – 4. Considerazioni di sintesi. La necessità di tenere distinta la concessione di bene e la concessione di servizio.

## 1. *La rilevanza economica e giuridica dei porti turistici*

Come si può leggere sul sito del Dipartimento per le politiche del mare, la nautica da diporto in Italia rappresenta uno dei pilasti strategici del turismo del Paese.

Da quando questo fenomeno turistico si è sviluppato, i comuni costieri hanno iniziato a porsi la questione dello sviluppo dei propri porti turistici<sup>1</sup>.

\* Il presente contributo costituisce la versione riveduta e aggiornata della relazione presentata al convegno *Luoghi in-definiti*, tenutosi il 25 novembre 2025 presso l'Università Iuav di Venezia, integrata da essenziali riferimenti bibliografici e giurisprudenziali.

<sup>1</sup> Cfr. F. MANGANARO, *Il porto da "bene demaniale" ad "azienda"*, in *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, a cura di A. POLICE, atti del convegno di studi-Ville Tuscolane, 16-18 novembre 2006, Milano, Giuffrè, 2008, 247 ss. L'A. cita i porti turistici, i porti industriali e petroliferi, i porti di cui all'art. 4, l. n. 84/1994, nonché – in virtù della riforma costituzionale e dell'accresciuto ruolo delle autonomie locali – i porti che definisce "di terza generazione" ovvero porti caratterizzati dallo stretto legame con il territorio circostante, considerati come importante elemento di sviluppo locale, piuttosto che quale

Il diritto amministrativo, che si sviluppa ed evolve nel seguire i mutamenti economico-sociali del Paese, ha colto e disciplinato questo fenomeno.

E in questo settore, rispecchiando la tradizione del diritto amministrativo italiano, il diritto vivente<sup>2</sup> è il frutto sia di indicazioni di diritto positivo del legislatore e delle strutture ministeriali, sia del lavoro di elaborazione e concettualizzazione che il Consiglio di Stato anche sulla base delle ricostruzioni sistematiche provenienti dalla dottrina<sup>3</sup>.

snodo trasportistico (pagina 249). In tema, *funditus*, R. Tranquilli Leli, *Porti turistici: struttura e funzioni*, Milano, Giuffrè, 1996, *passim*.

<sup>2</sup> Cfr. G. SALA, *Presentazione del volume Il ruolo della Corte dei conti nei processi decisionali degli enti locali*, Torino, Giappichelli, 2023, ove si evidenzia che «Poiché comportamenti e atti degli organi amministrativi sono, per il principio di legalità, soggetti al giudizio di quelli giurisdizionali, non meraviglia constatare come, nell'operatività concreta, destinata a prevalere sia l'interpretazione giurisdizione tale che costruisce quello che è considerato il diritto vivente». Il tema è stato ripreso in modo più organico dall'Autore in *Sul metodo nel diritto amministrativo: la ricerca dei principi del procedimento e del processo nel diritto vivente, fra dottrina e giurisprudenza. Introduzione al secondo incontro per la discussione di oggetto e metodo del diritto amministrativo*, in *Dir. e proc. amm.*, 2025, n. 2, 245 ss.

<sup>3</sup> Cfr. M. RAMAJOLI, *L'esigenza sistematica nel diritto amministrativo attuale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2010, 384, dove esigenza sistematica e ruolo della dottrina vengono collegati: «La scienza giuridica è in grado di acquisire un ruolo centrale solo se tende alla costruzione di un diritto orientato sistematicamente» ed è pertanto «compito della dottrina costruire un quadro per i cambiamenti in una prospettiva che sia al tempo stesso generale e speciale».

Sull'argomento sistematico come quello «per cui a un enunciato normativo... si deve attribuire il significato prescritto, ovvero non si deve attribuire il significato impedito, dal «sistema giuridico»»: G. TARRELLO, *L'interpretazione della legge*, Milano, Giuffrè, 1980, 376.

La nozione di sistema è d'altra parte alle radici del nostro diritto amministrativo: V.E. ORLANDO e S. LESSONA, *Principi di diritto amministrativo*, Firenze, Barbera, 1952, 14, nel dare una definizione del concetto del Diritto amministrativo, affermano che «una prima determinazione generica, ma, crediamo, rigorosamente scientifica della

Sulla base delle indicazioni del Legislatore, le strutture ministeriali nel 1997, nell'ambito del «Regolamento recante disciplina del procedimento di concessione di beni del demanio marittimo per la realizzazione di strutture dedicate alla nautica da diporto, a norma dell'articolo 20, comma 8, della legge 15 marzo 1997, n. 59», hanno positivizzano una nozione giuridica di “*porto turistico*” quale «complesso di strutture amovibili ed inamovibili realizzate con opere a terra e a mare allo scopo di servire unicamente o precipuamente la nautica da diporto ed il diportista nautico, anche mediante l'apprestamento di servizi complementari»<sup>4</sup>.

Queste indicazioni normative sono state recepite dalla giurisprudenza, come testimoniato dalla recente sentenza n. 2820 del 2025 del Consiglio di Stato, relativa al porto turistico del comune di Monterosso al mare<sup>5</sup>.

scienza nostra» è che essa «è il sistema di quei principi giuridici che reggono l'attività dello Stato per il raggiungimento dei suoi fini».

<sup>4</sup> In dottrina cfr. di G. SIRIANNI, *L'ordinamento portuale*, Milano, Giuffrè, 1981; L. ACQUARONE, *Demanio marittimo e porti*, in *Dir. mar.*, 1983, 84 ss.; G. PERICU, *Porto, (navigazione marittima)*, voce in *Enc. dir.*, vol. XXXIV, Milano, Giuffrè, 1985; A. XERRI SALAMONE, *L'ordinamento giuridico dei porti italiani*, Milano, Giuffrè, 1998, 150 ss.; M. CALABRÒ, *La disciplina dei porti in Italia: caratteri criticità e prospettive*, in *Nuove aut.*, 2013, n. 1, 99 ss. e di G. TACCOGNA, *Demanio marittimo costiero e servizi pubblici locali: appunti per legislatori regionali e amministratori pubblici locali*, in *Dir. mar.*, 2004, 794 ss.

<sup>5</sup> Cfr. Cons. St., sez. VII, sent. 2 aprile 2025, n. 2820, § 15 cons. dir: «[...] il porto turistico si caratterizza in termini generali per l'esistenza di «un complesso di strutture amovibili ed inamovibili realizzate con opere a terra e a mare, allo scopo di servire unicamente o precipuamente la nautica da diporto ed il diportista nautico, anche mediante l'apprestamento di servizi complementari», e dunque «di veri e propri bacini portuali in cui sono ormeggiate imbarcazioni da diporto anche di rilevanti dimensioni, caratterizzati dalla presenza sia di attrezzature ed impianti destinati in via permanente alla prestazione di servizi nautici, quali manutenzione, riparazione, rimessaggio e così

Questa relazione è diretta a illustrare e dimostrare come la gestione dei porti turistici da parte dei comuni costituenti borghi marini possa legittimamente essere configurata come servizio pubblico locale di rilevanza economica.

## 2. *La gestione dei porti turistici come servizio pubblico locale di rilevanza economica*

Il porto turistico, dunque, può essere assunto come servizio pubblico locale di rilevanza economica dai comuni, i quali sono così chiamati a scegliere la relativa forma di gestione tra le forme di gestione previste dall'art. 14, d.lgs. n. 201/2022<sup>6</sup>.

Nel nostro ordinamento si incontrano, sin dall'inizio, nell'ambito dei servizi pubblici locali, i servizi aventi «carattere prevalentemente industriale», ovvero «di rilevanza economica e imprenditoriale “ovvero «di interesse economico generale» o «di rilevanza economica».

Il testo unico del 1925 faceva riferimento a servizi «aventi carattere prevalentemente industriale», e ad essi associava il modello organizzativo dell'azienda municipalizzata (art. 15, comma 1)<sup>7</sup>.

via, sia di infrastrutture per il soddisfacimento di altre esigenze dei diportisti (ad esempio, esercizi commerciali, parcheggi, etc.)»; e che da esso si distingue l'approdo turistico (oltre al punto di ormeggio), il quale, invece, «è una struttura più semplice e di minori dimensioni, per cui viene spesso definito “porticciolo”».

<sup>6</sup> Sul tema mi sia consentito rinviare a J. BERCELLI, *Le forme di gestione dei servizi. Per una rilettura del concetto di impresa pubblica*, Napoli, Editoriale scientifica, 2025, *passim*.

<sup>7</sup> A mente del quale: «Sono di regola esercitati in economia i servizi di cui ai numeri 1, 3, 7, 8, 10, 11, 12, 14 e 19 dell'art. 1, nonché tutti gli altri servizi per la cui tenue importanza in rapporto a quella del comune, o perché non aventi carattere prevalentemente industriale, non

La legge n. 142 del 1990 faceva riferimento ai servizi «di rilevanza economica e imprenditoriale» (art. 22, comma 3, lett. c), distinguendoli dai servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale.

L'art. 113, d.lgs. n. 267/2000 riproduceva l'art. 22, l. n. 142/1990, e dunque il la distinzione era sempre tra «servizi di rilevanza economica e imprenditoriale», da una parte, e «servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale», dall'altra.

La l. 28 dicembre 2001, n. 448, nel modificare l'art. 113, vi ha inserito l'art. 113-*bis* che pone la distinzione tra servizi «di rilevanza industriale» e servizi «privi di rilevanza industriale», riproponendo la terminologia del 1925.

Successivamente, il d.l. 30 settembre 2003 n. 269 (convertito, con modificazioni, dalla l. 24 dicembre 2003, n. 350), il quale, con il suo art. 14, ha sostituito la distinzione tra servizi pubblici di rilevanza industriale e quelli non di rilevanza industriale con quella tra servizi pubblici «a rilevanza economica» e servizi pubblici «privi di rilevanza economica», rifacendosi alla terminologia del 1990 piuttosto che a quella del 1925<sup>8</sup>.

sia il caso di farne assumere l'esercizio nelle forme e col procedimento stabilito per la costituzione dell'azienda speciale».

<sup>8</sup> Nel 2013 D. D'ORSOGNA e M. OCCHIENA, *I servizi pubblici locali di rilevanza economica e sociale*, in *Munus*, 2013, 330, osservavano che «Dal tormentato quadro di cui si è dato brevemente conto si ricava l'indubbia importanza della categoria dei servizi pubblici di rilevanza economica trattandosi, in estrema sintesi, di quei servizi per la cui gestione deve essere assicurato il rispetto della disciplina comunitaria sulla concorrenza. Ciò detto, si pone (more solito) il problema della definizione, tutt'altro che semplice, così da distinguerli rispetto agli altri servizi, ovvero quelli privi di rilevanza economica. Posto che la legge non dà nessuna indicazione nozionistica sul punto, occorre riferirsi alla giurisprudenza, che fornisce fondamentali indicazioni».

La Corte costituzionale, con sentenza n. 272/2004<sup>9</sup>, ha successivamente dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 113-*bis* del TUEL in materia di servizi privi di rilevanza economica, in quanto tali servizi non attengono alla tutela della concorrenza, a differenza dei servizi di rilevanza economica, e perciò la relativa disciplina non spetta alla competenza statale ai sensi dell'art. 117 della Costituzione. Ciò ha determinato di fatto una sorta di vuoto di disci-

<sup>9</sup> Cfr. C. cost., n. 272/2004: «La tutela della concorrenza e l'inderogabilità della disciplina da parte di norme regionali sono però esplicitamente evocate in riferimento ai soli servizi pubblici locali attualmente classificati come "di rilevanza economica", di cui all'art. 113, e non già in riferimento ai servizi "privi di rilevanza economica" previsti dall'art. 113-*bis*. La nuova denominazione di questi servizi, adottata in conformità a tendenze emerse in sede di Commissione europea a decorrere dal settembre 2000, già di per sé può indicare che il titolo di legittimazione per gli interventi del legislatore statale costituito dalla tutela della concorrenza non è applicabile a questo tipo di servizi, proprio perché in riferimento ad essi non esiste un mercato concorrenziale. A questo proposito la Commissione europea, nel "Libro Verde sui servizi di interesse generale" (COM-2003-270) del 21 maggio 2003, ha affermato che le norme sulla concorrenza si applicano soltanto alle attività economiche, dopo aver precisato che la distinzione tra attività economiche e non economiche ha carattere dinamico ed evolutivo, cosicché non sarebbe possibile fissare *a priori* un elenco definitivo dei servizi di interesse generale di natura "non economica". Secondo la costante giurisprudenza comunitaria spetta infatti al giudice nazionale valutare circostanze e condizioni in cui il servizio viene prestato, tenendo conto, in particolare, dell'assenza di uno scopo precipuamente lucrativo, della mancata assunzione dei rischi connessi a tale attività ed anche dell'eventuale finanziamento pubblico dell'attività in questione (Corte di giustizia CE, sentenza 22 maggio 2003, causa 18/2001). Per i servizi locali, quindi, che, in relazione al soggetto erogatore, ai caratteri ed alle modalità della prestazione, ai destinatari, appaiono privi di "rilevanza economica", ci sarà dunque spazio per una specifica ed adeguata disciplina di fonte regionale ed anche locale».

plina relativamente ai servizi privi di rilevanza economica, che non è stato successivamente colmato.

L'art. 23-*bis*, d.l. n. 112/2008, (conv. l. n. 133 del 2008) ha mantenuto il riferimento ai «servizi di rilevanza economica».

E anche l'art. 4, d.l. n. 138/2011 (conv. l. 148/2011) ha mantenuto fermo il riferimento ai «servizi di rilevanza economica».

Così pure, l'art. 34, d.l. n. 179/2012 (convertito da l. n. 221/2012) detta una nuova disciplina per «i servizi pubblici locali di rilevanza economica».

Il d.lgs. n. 175/2016 indica i «servizi di interesse economico generale» come «i servizi di interesse generale erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato» (art. 2, comma 1, lett. i).

In modo del tutto simile, il d.lgs. n. 201/2022 è diretto a disciplinare i «servizi pubblici locali di rilevanza economica» quali servizi erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato (art. 2, comma 1, lett. c))<sup>10</sup>. La lettera c) stabilisce che «servizi di interesse economico generale di livello locale» o «servizi pubblici locali di rilevanza economica» sono i servizi erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato, che non sarebbero svolti senza un intervento pubblico o sarebbero svolti a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica,

<sup>10</sup> Per un commento alla norma cfr. E. PICOZZA e L. VASQUES, *Art. 2 – Definizioni*, in *La disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. Commento sistematico al decreto legislativo 23 dicembre 2022 n. 201*, a cura di A. Di GIOVANNI ed E. Picozza, Torino, Giappichelli, 2024, 20 ss.; F. PILEGGI, *Art. 2 – Definizioni*, in *La Riforma dei servizi pubblici locali. Commento al d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, e analisi sistematica delle regole vigenti nei singoli settori Aggiornata con i riferimenti alle pertinenti disposizioni del nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36)*, a cura di G. BRUZZONE, R. CHIEPPA e A. MOLITERNI, Torino, Giappichelli, 2023, 70 ss.

continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, e che siano ritenuti necessari dagli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale.

Per i porti turistici, siamo di fronte, in particolare, a servizi diversi da quelli a rete. Con l'importante conseguenza che sono ammesse da parte del comune sia la gestione in economia sia la gestione mediante aziende speciali di cui all'articolo 114 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al d.lgs. n. 267/2000<sup>11</sup>.

Tali affermazioni hanno trovato anche di recente una conferma giurisprudenziale nella sentenza n. 7396/2025 del TAR della Campania, con riferimento al comune di Casamicciola Terme<sup>12</sup>.

Nell'ambito di tale sentenza si ribadisce come «la gestione di un porto turistico è qualificabile come servizio pubblico locale di rilevanza economica e a domanda individuale, giacché, nonostante la finalità turistico ricreativa soddisfi interessi privati di una fascia ristretta di utenti sussistono nondimeno rilevanti interessi pubblici quali la valorizzazione turistica ed economica del territorio, l'accesso alla via di comunicazione Marina e la potenziale fruizione da parte dell'intera collettività laddove ricorrano eccezionali esigenze di trasporto pubblico».

Sotto un primo profilo, è dunque interessante osservare come venga evidenziato un collegamento molto chia-

<sup>11</sup> A mente del quale: «L'azienda speciale è ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto, approvato dal consiglio comunale o provinciale. (L'azienda speciale conforma la propria gestione ai principi contabili generali contenuti nell'allegato n. 1 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni, ed ai principi del codice civile)».

<sup>12</sup> Cfr. TAR Campania, Napoli, sez. VII, 13 novembre 2025, n. 7396.

ro tra la nozione di servizio pubblico locale e l'interesse alla valorizzazione turistica ed economica del territorio; interesse di cui è interprete primario l'ente locale, come era scritto con grande chiarezza nell'articolo 112, d.lgs. n. 267/2000<sup>13</sup> ed ancora prima nell'articolo 22, comma 1, l. n. 142/1990<sup>14</sup>.

In entrambi tali previsioni normative si leggeva: «I comuni e le province, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte

<sup>13</sup> Cfr. art. 112 recante «Servizi pubblici locali», comma 1: «Gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali».

<sup>14</sup> A mente del quale: «I comuni e le province, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali».

2. I servizi riservati in via esclusiva ai comuni e alle province sono stabiliti dalla legge.

3. I comuni e le province possono gestire i servizi pubblici nelle seguenti forme:

a) in economia, quando per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio non sia opportuno costituire una istituzione o una azienda;

b) in concessione a terzi, quando sussistano ragioni tecniche, economiche e di opportunità sociale;

c) a mezzo di azienda speciale, anche per la gestione di più servizi di rilevanza economica ed imprenditoriale;

d) a mezzo di istituzione, per l'esercizio di servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale;

(e) a mezzo di società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico locale costituite o partecipate dall'ente titolare del pubblico servizio, qualora sia opportuna in relazione alla natura o all'ambito territoriale del servizio la partecipazione di più soggetti pubblici o privati».

a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali»<sup>15</sup>.

Queste due previsioni sono sempre da ricordare, in quanto segnalano con chiarezza come la qualificazione e l'assunzione di una determinata attività come servizio pubblico locale attengano al cuore dell'ordinamento delle autonomie locali, al cuore del concetto stesso di autonomia e di discrezionalità politico-amministrativa.

D'altra parte, nel nostro Paese e nel nostro ordinamento le attività turistiche in generale, sia quelle che vengono sviluppate in montagna (e sotto questo profilo basti pensare agli impianti di risalita per finalità turistico ricreativa previsti dall'art. 4, comma 7, d.lgs. n. 175/2016 TUSP), sia quelle che vengono sviluppate in località marittime, possono agevolmente essere qualificate e assunte dagli enti locali come servizi pubblici locali a domanda individuale.

In merito, è sempre utile ricordare il decreto del Ministero dell'interno del 31 dicembre 1983 recante «Individuazione delle categorie dei servizi pubblici locali a domanda individuale». In esso è presente un elenco delle varie categorie dei servizi pubblici locali a domanda individuale. Tra di essi sono compresi proprio con riferimento all'attività turistica sia «convitti, campeggi, case per vacanze, ostelli» sia «impianti di risalita e simili» nonché «servizi turistici diversi: stabilimenti balneari, approdi turistici e simili».

<sup>15</sup> Per la dottrina di riferimento si rimanda a Cfr. G. CORSO, *La gestione dei servizi locali tra pubblico e privato*, in *Servizi pubblici locali e nuove forme di amministrazione*, in *Atti del XLI Convegno di studi di scienza dell'amministrazione pubblica*, Milano, Giuffrè, 1997, 24; D. SORACE, *Servizi pubblici e servizi (economici) di pubblica utilità*, ora in *Studi in onore di Umberto Pototschnig*, II, Milano, Giuffrè, 2002, 1377 ss.

3. *La scelta dalla forma di gestione tra quelle previste dall'art. 14 del d.lgs. n. 201 del 2022*

Il secondo profilo di interesse della sentenza del TAR Campania già citata riguarda la scelta della forma di gestione del servizio. La sentenza del tribunale evidenzia come «in virtù del principio di autorganizzazione e in base al diritto eurounitario, il comune può esercitare anche il servizi pubblici di interesse economico (oltre a quelli privi di tale rilievo) nelle forme dell'amministrazione diretta, ossia internalizzando e gestendoli con la propria organizzazione». Alla base della controversia, infatti, vi era una società la quale pretendeva di contestare la legittimità della scelta del comune di gestire direttamente in economia i servizi di portualità turistica nel Comune di casamicciola Terme.

Le ragioni sottese alla decisione del comune erano le seguenti: a) una gestione in economia e diretta del servizio sarebbe più vantaggiosa economicamente per l'ente ed recherebbe allo stesso più benefici (in termini economici) rispetto alla esternalizzazione completa della gestione medesima; b) sussisterebbe, nella specie, in campo allo stesso comune una capacità gestionale diretta dell'intera infrastruttura come dimostrato nel passato; c) sarebbe sempre consentita una gestione diretta del bene in questione in quanto servizio pubblico locale di rilevanza economica ed a domanda individuale.

Il comune aveva motivato tale scelta approvando la relazione tecnico economica di cui all'art. 14, comma 2, d.lgs. n. 201/2022<sup>16</sup> elaborata dall'ufficio tecnico sulla

<sup>16</sup> Per i più recenti contributi di commento all'art. 14 della nuova disciplina, si v. M. CLARICH e A. MOLITERNI, *Art. 14. Scelta della modalità di gestione del servizio pubblico locale*, in *La riforma dei servizi pubblici locali*, cit., 228-249. Per quanto attiene all'art. 17, F. GOISIS, *L'in house nella nuova disciplina dei servizi pubblici locali*, in *La riforma dei servizi pubblici locali. Aggiornato al d.lgs. 23 dicembre 2022*,

base della quale il consiglio comunale ai sensi dell'articolo 42 del TUEL aveva disposto la gestione diretta dei servizi di portualità turistica nel comune di casamicciola terme.

Il TAR con la sentenza citata conferma in pieno la legittimità e la possibilità di una tale scelta organizzativa da parte di un comune.

Certamente alla base di una scelta siffatta vi deve essere una motivazione adeguata. Il significato profondo dell'art. 14, d.lgs. n. 201/2022, così come – prima – dell'art. 5, d.lgs. n.175/2016, è proprio quello di evidenziare e rimarcare la centralità della motivazione e della sua adeguatezza anche sotto il profilo tecnico economico<sup>17</sup>.

Entrambe queste norme sono volte a dare un contenuto concreto al principio di adeguatezza della motivazione quando la scelta discrezionale dell'ente locale attenga alla forma di gestione di un servizio pubblico locale di rilevanza economica. Si tratta dunque di norme che si saldano direttamente con il generale obbligo di motivazione di cui all'art. 3, l. n. 241/1990.

Sotto questo importante profilo non merita piena condivisione la sentenza del TAR Liguria n. 946/2021, che pure viene sempre ampiamente citata e ripresa<sup>18</sup>.

Certamente si tratta di una sentenza molto importante e significativa nella quale si afferma in modo molto chiaro come la gestione dei porti turistici sia qualificabile come servizio pubblico locale di rilevanza economica a

*n. 201*, a cura di R. VILLATA, Torino, Giappichelli, 2023, 269 ss.; G. FARES e V. LOPILATO, *L'affidamento in house dei servizi pubblici locali*, in AA.VV., *La riforma dei servizi pubblici locali*, Torino, Giappichelli, 2023, 284 ss.

<sup>17</sup> Sull'obbligo di motivazione rafforzata, tra i contributi più recenti, cfr. A. MALTONI, *Oneri motivazionali differenziati richiesti per l'affidamento a società in house di attività aventi rilevanza economica e affidamenti in house "convenzionali"*, in *federalismi.it*, 2023, n. 29, 38 ss.

<sup>18</sup> Cfr. TAR Liguria, sez. I, 9 novembre 2021, n. 946.

domanda individuale in quanto correlata a rilevanti interessi pubblici di valorizzazione turistica ed economica del territorio.

Tuttavia, essa non appare pienamente condivisibile nella parte in cui afferma che la decisione dell'amministrazione di assumere l'esercizio diretto del porticciolo non deve essere fondata su particolari motivazioni «trattandosi, appunto, dell'ordinaria modalità di utilizzo del bene pubblico»<sup>19</sup>.

Così così facendo, infatti, il giudice amministrativo confonde la gestione diretta di un bene demaniale da parte dell'amministrazione, che indubbiamente costituisce la regola, con la scelta della forma di gestione in economia di un servizio pubblico locale di rilevanza economica.

<sup>19</sup> Cfr. TAR Liguria, sez. I, 9 novembre 2021, n. 946, § 2.2.4 cons. dir.: «nel caso in cui l'ente locale preferisca gestire direttamente l'approdo, non risultano applicabili gli artt. 37 cod. nav. e 18 reg. es. cod. nav. invocati dal deducente. Infatti, per le ragioni illustrate (*supra*, § 2.1), il provvedimento comunale di autoaffidamento è superfluo» (v. Cons. St., sez. V, 2 marzo 2018, n. 1296, cit., secondo cui «l'atto di concessione a sé stesso [...] costituisce un'irrilevante superfetazione formale della scelta della gestione diretta del bene»). Di conseguenza, non può parlarsi di concorso fra la (non necessaria) istanza di concessione del Sindaco e quella dell'impresa Nautica Boldrini e, quindi, non deve essere effettuata la valutazione comparativa di cui all'art. 37 cod. nav. (cfr. sempre Cons. St., sez. V, 2 marzo 2018, n. 1296, cit., secondo cui «la scelta dell'appellante Comune di riservare a sé l'uso del bene demaniale in questione, pur nella vеста formale della concessione in proprio favore, non risulta in contrasto con i principi dell'evidenza pubblica e concorrenziale»; in argomento si veda anche Cons. St., sez. V, 17 gennaio 2020, n. 431, che ha ribadito come l'intento del comune di gestire un'area demaniale in via diretta, e non mediante affidamento a privato, sia logicamente incompatibile con l'avvio di una procedura selettiva).

#### 4. *Considerazioni di sintesi. La necessità di tenere distinta la concessione di bene e la concessione di servizio*

Nel momento in cui l'infrastruttura portuale è valorizzata non in sé stessa ma in quanto infrastruttura necessaria per la gestione di un vero e proprio servizio pubblico locale di rilevanza economica, il profilo che assume preponderanza non è quello della natura del bene in sé, bensì quello della natura dell'attività che si svolge attraverso quel bene.

E se l'attività è un'attività di servizio pubblico locale di rilevanza economica la scelta della forma di gestione deve essere sempre motivata in modo adeguato.

E tale obbligo di motivazione adeguata vale qualsiasi sia la forma di gestione scelta vuoi che sia un affidamento della concessione con gara vuoi che sia un affidamento a una società mista vuoi che sia un affidamento a una società *in house* vuoi che sia, come nel caso di specie, una gestione diretta in economia da parte dello stesso comune.

Con riferimento a casi come questo c'è sempre la necessità di tenere distinta la semplice concessione di bene dall'affidamento di un servizio pubblico locale. Certo tale distinzione può rivelarsi in concreto difficile, ma in tali casi non vi è alternativa all'utilizzo di un criterio di prevalenza. Nel senso indicato si è pronunciata anche autorevole dottrina ed in particolare Alberto Romano nello scritto *Profili della concessione di pubblici servizi* pubblicato su *Diritto amministrativo* del 1994<sup>20</sup>.

In tale articolo si sottolinea l'importanza di porre le basi della distinzione tra concessione di servizi pubblici e concessione di uso di beni pubblici nella quale ultima, da

<sup>20</sup> Cfr. A. ROMANO, *Profili della concessione di pubblici servizi*, in *Dir. amm.*, 1994, 459 ss.

parte dell'ente concedente, di solito non vi è molto di più della messa a disposizione del bene stesso.

Non vi è dubbio che vi possano essere casi nei quali non sia facile stabilire quale dei due aspetti, se la prestazione di un'attività o la messa a disposizione di un bene, prevale sull'altro. Tuttavia, la distinzione tra l'una e l'altra forma di concessione è fondamentale e deve rimanere ferma nelle sue grandi linee.

In relazione a tale specifico profilo si può citare una recente pronuncia della sezione quinta del Consiglio di Stato relativa all'ente parco nazionale dell'Asinara<sup>21</sup>.

In essa si ricorda come «la giurisprudenza prevalente individua il criterio discriminante tra componente beni e componente servizi negli obiettivi di fondo perseguiti dall'amministrazione concedente, i quali, se travalicano il mero utilizzo ordinario del bene [...] collocandosi in una prospettiva più ampia, qualificano necessariamente il rapporto in termini di servizi».

Da una rassegna della giurisprudenza emerge che è comunque difficile porre una distinzione generale è vellevole in tutti i casi. Come già affermato dal TAR Lazio nella pronuncia n. 6985 del 2017, «le maggiori difficoltà a procedere ad una distinzione netta e precisa sono state riscontrate proprio in relazione alle due fattispecie concessione di beni e concessione di servizi, tenuto conto che, sovente, la concessione di un bene pubblico risulta, tra l'altro, servente alla prestazione di un servizio alla collettività. A riguardo, sicuro carattere dirimente è stato attribuito alle finalità che, mediante la concessione, l'amministrazione intende perseguire, così come desumibili – non dalla natura del bene in sé, bensì – dalle prescrizioni imposte in relazione alla gestione di esso dall'ente concedente»; ciò in quanto «al fine di riscontrare una semplice

<sup>21</sup> Cfr. Cons. St., sez. V, 16 giugno 2022, n. 4949.

concessione di beni e non per contro una concessione di servizi è infatti necessario che, nel rapporto sinallagmatico che si intende instaurare, la prestazione di un servizio alla collettività, seppure sussistente virgola non rivesta carattere prevalente»<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> Cfr. TAR Lazio, Roma, sez. II, 13 giugno 2017, n. 6985.

PARTE IV

LE COSTE OLTRE LA SPIAGGIA.  
ALCUNI MODELLI LEGISLATIVI STRANIERI



# IL NUOVO RIPARTO DELLE COMPETENZE DEL LITORALE IN SPAGNA

*Luis Miguez Macho*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Regime originario di riparto delle competenze sul litorale. – 2.1. Le previsioni della legge sulle coste del 1988. – 2.2. In particolare, le competenze delle Comunità autonome in materia di pianificazione e gestione delle aree terrestri limitrofe al demanio pubblico marittimo-terrestre. – 3. I più recenti sviluppi in materia di competenze sul litorale. – 3.1. L'assunzione, da parte delle Comunità autonome, delle funzioni di rilascio e gestione dei titoli amministrativi abilitativi all'occupazione e all'utilizzazione del demanio pubblico marittimo-terrestre. – 3.2. L'eccezione delle "concessioni compensative". – 3.3. Il nuovo riparto delle competenze in materia di potestà di tutela del demanio pubblico marittimo-terrestre. – 4. Profili peculiari delle competenze sugli spazi marini. – 5. Conclusioni. – 6. Bibliografia.

## 1. *Introduzione*

Il presente intervento si propone di analizzare il nuovo riparto delle competenze relativo al litorale spagnolo, delineatosi a seguito delle riforme di diversi statuti di autonomia intervenute nella prima parte del XXI secolo e dei conseguenti trasferimenti di funzioni e servizi dall'amministrazione generale dello Stato alle comunità autonome in materia di rilascio e gestione dei titoli amministrativi abilitativi all'occupazione e allo sfruttamento del demanio pubblico marittimo-terrestre (autorizzazioni e concessioni demaniali).

Tali riforme hanno determinato una modificazione sostanziale del regime di riparto delle competenze precedentemente previsto dal legislatore statale attraverso la l. del 28 luglio 1988, n. 22, sulle coste, volta a colmare il vuoto costituzionale esistente, e che sono state accettate dal Tribunale costituzionale con alcune precisazioni. Il processo di modifica si è ulteriormente consolidato a seguito della dichiarazione di conformità alla Costituzione della l.r.g. 6 luglio 2023, n. 4, concernente l'ordinamento e la gestione integrata del litorale della Galizia (sentenza del Tribunale costituzionale del 23 aprile 2024, n. 68), che ha riconosciuto la possibilità, anche per le comunità autonome che non hanno modificato i propri statuti e che sono titolari esclusivamente di una competenza generale in materia di «ordinamento del litorale», di assumere le funzioni relative al rilascio e alla gestione dei titoli amministrativi abilitativi all'occupazione e allo sfruttamento del demanio pubblico marittimo-terrestre.

Nonostante ciò, le modifiche del regime in tema di competenze sul litorale non possono considerarsi ancora pienamente consolidate. Il Tribunale costituzionale ha introdotto ulteriori chiarimenti con la sentenza del 25 settembre 2024, n. 119, escludendo dalla competenza delle comunità autonome determinati titoli amministrativi abilitativi (le cosiddette «concessioni compensative»), mentre permane una incertezza sull'esercizio delle competenze in tema di autorizzazioni e concessioni demaniali negli spazi marini.

Per illustrare compiutamente la materia, si procederà in primo luogo a descrivere il regime originario di riparto delle competenze sul litorale stabilito dalla legge sulle coste del 1988, con particolare attenzione alle competenze delle comunità autonome in materia di pianificazione e gestione delle aree terrestri adiacenti al demanio pubblico marittimo-terrestre.

Successivamente, saranno analizzate le modifiche intervenute negli ultimi anni, relative all'assunzione da parte delle comunità autonome delle funzioni di rilascio e gestione dei titoli amministrativi abilitativi all'occupazione e allo sfruttamento del demanio pubblico marittimo-terrestre (ad eccezione delle «concessioni compensative»), modificazioni che hanno interessato altresì la distribuzione delle competenze in materia di potestà di tutela del demanio pubblico marittimo-terrestre. Infine, si esamineranno le specificità delle competenze connesse agli spazi marini e verranno formulate alcune considerazioni conclusive.

## 2. *Regime originario di ripartizione delle competenze sul litorale*

### 2.1. *Le previsioni della legge sulle coste del 1988*

La disciplina giuridica delle coste in Spagna trova fondamento nella stessa Costituzione del 1978, che all'articolo 132, comma 2, stabilisce che «sono beni di demanio pubblico statale quelli determinati dalla legge e, in ogni caso, la zona marittimo-terrestre, le spiagge, il mare territoriale e le risorse naturali della zona economica e della piattaforma continentale». Ne consegue l'esistenza di una previsione costituzionale espressa che dichiara parte del demanio pubblico di proprietà dello Stato le spiagge, il mare territoriale e le risorse naturali della zona economica e della piattaforma continentale.

Tuttavia, la Costituzione spagnola non contiene disposizioni riguardanti il riparto delle competenze tra lo Stato e le comunità autonome in materia di coste. Nonostante ciò, la maggior parte degli statuti di autonomia delle comunità autonome costiere ha attribuito sin dall'i-

nizio a queste ultime la competenza esclusiva in materia di «ordinamento del litorale».

In assenza di una disciplina costituzionale dettagliata, il legislatore statale ha interpretato il regime di riparto delle competenze sul litorale attraverso la principale norma di rango infracostituzionale che regola le coste in Spagna, la l. del 28 luglio 1988, n. 22, sulle coste, che ha abrogato le precedenti leggi del 26 aprile 1969 n. 28 sulle coste e del 10 marzo 1980, n. 7, sulla protezione delle coste spagnole, e che è stata ulteriormente disciplinata dal regolamento generale delle coste, adottato con r.d. 10 ottobre 2014, n. 876.

Tale interpretazione, accolta con alcune precisazioni dal Tribunale costituzionale nella sentenza del 4 luglio 1991, n. 149 può essere sintetizzata come segue:

Allo Stato spetta la titolarità del demanio pubblico marittimo-terrestre, la potestà legislativa in materia di coste, nonché le funzioni amministrative relative alla tutela e alla gestione del demanio pubblico marittimo-terrestre e alla realizzazione delle opere pubbliche di interesse generale ricadenti in tali ambiti.

Alle comunità autonome spetta la competenza in materia di pianificazione territoriale e urbanistica del litorale, limitatamente agli spazi terrestri e intermareali e nel rispetto della legislazione statale in materia di coste. Esse sono altresì competenti al rilascio delle autorizzazioni relative agli usi e alle attività consentiti nella zona di servitù di protezione, della quale si dirà *infra*.

I comuni esprimono parere in merito ai procedimenti di delimitazione del demanio pubblico marittimo-terrestre e al rilascio dei titoli per l'occupazione e l'utilizzazione del demanio medesimo; provvedono alla gestione dei servizi stagionali sulle spiagge; e sono competenti per lo svolgimento delle attività di pulizia, vigilanza e salvataggio nelle spiagge e nei luoghi pubblici di balneazione.

*2.2. In particolare, le competenze delle comunità autonome in materia di pianificazione e gestione delle aree terrestri adiacenti al demanio pubblico marittimo-terrestre*

In conseguenza di quanto precede, in una fase iniziale, sotto il vigore della legge sulle coste del 1988, le comunità autonome vedevano ridotte le proprie competenze in materia di litorale essenzialmente alla pianificazione e alla gestione delle zone terrestri contigue al demanio pubblico marittimo-terrestre, circostanza che impone di esaminare il regime giuridico che tale legge prevede per tali ambiti.

La legge sulle coste del 1988 prevede una pluralità di limitazioni alle facoltà dei proprietari di terreni contigui alla linea di riva del mare, giustificate dall'esigenza di tutela del demanio pubblico marittimo-terrestre. Tali limitazioni, che la legge sulle coste qualifica impropriamente come "servitù", sono le seguenti:

- Servitù di protezione (artt. 23 ss. della legge sulle coste):

Estensione: comprende una fascia di cento metri verso l'entroterra a partire dal limite interno della linea di riva del mare, ampliabile, per motivate ragioni, fino a duecento metri (art. 23 della legge sulle coste). Tale fascia è ridotta a venti metri nei terreni classificati come suolo urbano alla data di entrata in vigore della legge sulle cose (disposizione transitoria terza, comma 3, della legge sulle coste).

Effetti: in via ordinaria, in tale zona sono consentite solo le opere, le installazioni e le attività che, per loro natura, non possano avere altra localizzazione (art. 25, comma 2, della legge sulle coste), previa autorizzazione amministrativa rilasciata dalle amministrazioni delle comunità autonome. Come regola generale, sono vietate le edificazioni destinate a uso residenziale o abitativo (art. 25, comma 1, lett. a) della legge sulle coste).

Regime transitorio: poiché in tale zona insistono opere e installazioni realizzate anteriormente all'entrata in vigore della legge sulle coste e non conformi alle prescrizioni introdotte, è previsto un regime transitorio che ne consente il mantenimento, seppur con stringenti limitazioni agli interventi che i titolari possono effettuare sugli edifici (disposizione transitoria quarta della legge sulle coste), i quali sono assoggettati al controllo delle comunità autonome.

- Servitù di transito (art. 27 della legge sulle coste):

Estensione: comprende i primi sei metri della servitù di protezione, ampliabili fino a un massimo di venti metri nei luoghi di transito difficile o pericoloso.

Effetti: tale zona deve essere mantenuta permanentemente libera per il passaggio pubblico pedonale e per i mezzi di vigilanza e di salvataggio, salvo che in ambiti sottoposti a speciale tutela. In origine, lo Stato si era riservato il controllo sul rispetto di tali limitazioni, diversamente da quanto avviene per il resto della servitù di protezione, in relazione alla quale il controllo amministrativo, come si è detto, spetta alle comunità autonome.

- Servitù di libero e gratuito accesso al mare (art. 28 della legge sulle coste):

Estensione: riguarda i terreni contigui o adiacenti al demanio pubblico marittimo-terrestre, nella lunghezza e larghezza richieste dalla natura e dalla finalità dell'accesso.

Effetti: i piani e le norme di pianificazione territoriale e urbanistica del litorale, di competenza autonoma e comunale, devono prevedere, salvo nei casi di spazi qualificati come di speciale tutela, un numero adeguato di accessi al mare e di aree di sosta, situate al di fuori del demanio pubblico marittimo-terrestre.

- Zona di influenza (art. 30 della legge sulle coste):

Estensione: comprende una fascia di almeno cinque-

cento metri a partire dal limite interno della linea di riva del mare, determinata dalla pianificazione territoriale e urbanistica, di competenza autonoma e comunale.

Effetti: in tale zona si dovrà evitare la formazione di schermi architettonici o l'accumulo di volumi, e la densità edificatoria non potrà superare la media del suolo edificabile programmato o idoneo a edificare nel rispettivo comune. Spetta altresì alla pianificazione territoriale e urbanistica precisare tali disposizioni.

### *3. Ultimi sviluppi in materia di competenze sul litorale*

#### *3.1. L'assunzione, da parte delle comunità autonome, del rilascio e della gestione dei titoli amministrativi abilitativi all'occupazione e allo sfruttamento del demanio pubblico marittimo-terrestre*

Il riparto delle competenze fin qui illustrato è stato negli ultimi anni oggetto di modifiche significative a seguito dell'estensione delle competenze delle comunità autonome al rilascio e alla gestione dei titoli per l'occupazione e lo sfruttamento del demanio pubblico marittimo-terrestre. Negli statuti di autonomia riformati nella prima parte di questo secolo, tale facoltà è stata espressamente inclusa nel perimetro delle competenze relative alla pianificazione del litorale, determinando i primi trasferimenti di funzioni e servizi statali in materia a favore di alcune comunità autonome.

Recentemente, è stato compiuto un ulteriore passo in tale direzione a seguito della legge regionale 6 luglio 2023, n. 4, sulla pianificazione e gestione integrata del litorale della Galizia. La Comunità autonoma della Galizia non ha riformato il proprio statuto di autonomia e, pertanto, è titolare esclusivamente di competenze di carattere

generale in materia di «pianificazione del litorale». Tuttavia, tramite tale legge ha inteso assumere le facoltà relative al rilascio e alla gestione dei titoli per l'occupazione e l'utilizzo del demanio pubblico marittimo-terrestre, ritenendo che tali competenze siano implicitamente comprese nella competenza sulla «pianificazione del litorale». Tale interpretazione è stata accolta dal Tribunale costituzionale nella sentenza del 23 aprile 2024, n. 68, consentendo a tutte le comunità autonome costiere dotate di competenze in materia di pianificazione del litorale, indipendentemente dal fatto che abbiano o meno riformato i propri statuti di autonomia per precisare maggiormente il contenuto di questo titolo di competenza, di assumere il rilascio e la gestione dei titoli per l'occupazione e lo sfruttamento del demanio pubblico marittimo-terrestre.

Attualmente, lo Stato ha già trasferito l'esercizio di tali funzioni alle comunità autonome di Andalusia, Canarie, Catalogna, Galizia, Isole Baleari e Paese Basco, per cui resterebbero da assumerle unicamente le comunità autonome di Asturie, Cantabria, Comunità Valenciana e Regione di Murcia.

### *3.2. L'eccezione delle "concessioni compensative"*

Tuttavia, il Tribunale costituzionale, nella sentenza del 25 settembre 2024, n. 119, ha precisato che restano escluse dal trasferimento le cosiddette "concessioni compensative", il cui rilascio e gestione continuano a rientrare nella competenza statale. Conseguentemente, è necessario chiarire in cosa consista tale particolare tipologia concessoria.

Come già detto, l'articolo 132, comma 2, della Costituzione spagnola dichiara beni di demanio pubblico la zona marittimo-terrestre, le spiagge, il mare territoriale e le risorse naturali della zona economica e della piattafor-

ma continentale. Ciò li rende inalienabili, imprescrittibili e incedibili, ai sensi del comma 1 dello stesso articolo 132, come rilevato altresì dall'articolo 7 della legge sulle coste.

A conferma di tali previsioni e al fine di prevenire le appropriazioni private di spazi appartenenti al demanio pubblico marittimo-terrestre, che si erano verificate in passato, l'articolo 8 della legge sulle coste stabilisce che in esso non si ammettono altri diritti se non quelli di uso e di utilizzazione acquisiti conformemente alla medesima legge, non opponendosi al demanio pubblico le detenzioni private, per quanto prolungate nel tempo e anche se risultassero registrate nel catasto immobiliare.

Nello stesso senso, l'art. 9 della legge sulle coste precisa che non possono esistere terreni di proprietà diversa da quella demaniale dello Stato in nessuna delle pertinenze del demanio pubblico marittimo-terrestre, neppure nel caso di terreni recuperati al mare o prosciugati lungo la riva, e dichiara nulli di pieno diritto gli atti amministrativi contrari a tali disposizioni. Inoltre, gli atti dei privati compiuti in violazione di tali previsioni non ne impediranno la loro dovuta applicazione.

Nonostante ciò, all'entrata in vigore della legge sulle coste esistevano enclavi di proprietà privata nel demanio pubblico marittimo-terrestre, tutelate da sentenze e iscrizioni nel registro immobiliare. La situazione giuridica di tali enclavi è disciplinata da diverse disposizioni transitorie della legge sulle coste, che costituiscono il fondamento normativo delle cosiddette "concessioni compensative":

Disposizione transitoria prima, comma 1: applicabile agli spazi della zona marittimo-terrestre, della spiaggia e del mare territoriale dichiarati di proprietà privata da una sentenza definitiva passata in giudicato in data anteriore all'entrata in vigore della legge sulle coste. I titolari acquisiscono un diritto di occupazione e utilizzazione del demanio pubblico marittimo-terrestre, tutelato da una concessione della durata di trent'anni, rinnovabile per ul-

teriori trent'anni, nel rispetto degli usi e delle utilizzazioni esistenti e senza obbligo di corrispondere un canone.

Disposizione transitoria prima, comma 2: applicabile ai terreni della zona marittimo-terrestre o della spiaggia iscritti nel registro immobiliare a nome di privati prima dell'entrata in vigore della legge sulle coste. Ai titolari è riconosciuto un diritto di occupazione e utilizzazione del demanio pubblico marittimo-terrestre, tutelato da una concessione trentennale, nel rispetto degli usi esistenti.

Tale conversione delle titolarità proprietaria in diritti di occupazione e utilizzazione del demanio pubblico marittimo-terrestre, garantiti da una concessione di durata limitata nel tempo, è stata ritenuta conforme alla Costituzione dal Tribunale costituzionale nella sentenza del 4 luglio 1991, n. 149.

A ciò si aggiunge che, successivamente, l'art. 2, l. 29 maggio 2013, n. 2, sulla protezione e sull'uso sostenibile del litorale, ha introdotto una proroga straordinaria per le concessioni del demanio pubblico marittimo-terrestre della durata di settantacinque anni a partire dalla data di richiesta di proroga, applicabile anche alle concessioni derivanti dalle disposizioni transitorie della legge sulle coste. Tuttavia, l'art. 20, comma 4, l. 20 maggio 2021, n. 7, sul cambiamento climatico e transizione energetica, ha precisato che la durata massima che le concessioni del demanio pubblico marittimo-terrestre possono raggiungere è di settantacinque anni a partire dal loro rilascio, comprese eventuali proroghe.

### *3.3. La nuova ripartizione delle competenze in materia di potestà per la tutela del demanio pubblico marittimo-terrestre*

Lo Stato conserva le proprie potestà in materia di tutela del demanio pubblico marittimo-terrestre, enunciate dall'art. 10 della legge sulle coste del 1988:

– Potestà di accertamento della situazione dei beni e dei diritti che si presumono appartenenti al demanio pubblico marittimo-terrestre e di delimitazione amministrativa: la concreta definizione sul territorio del demanio pubblico marittimo-terrestre e dei suoi confini rispetto alle proprietà private avviene attraverso i procedimenti di delimitazione amministrativa disciplinati dagli artt. 11 ss. della legge sulle coste. Tali delimitazioni sono effettuate tramite procedimenti amministrativi gestiti dall'amministrazione generale dello Stato, che si concludono con un provvedimento dichiarativo del possesso e della titolarità dominicale a favore dello Stato, comportando il conseguente posizionamento dei termini di confine, senza che le risultanze di registro immobiliare possano prevalere sulla natura demaniale dei beni oggetto di delimitazione (art. 13, comma 1, della legge sulle coste).

– Potestà di recupero possessorio, esercitabile d'ufficio e in qualsiasi momento, dei beni del demanio pubblico marittimo-terrestre.

– Potestà di ripristino della legalità e sanzionatoria, disciplinate dagli artt. 94 ss. della legge sulle coste, le quali comprendono:

la sanzione delle violazioni amministrative previste dalla legge sulle coste in materia di demanio pubblico marittimo-terrestre;

l'imposizione dell'obbligo di restituzione dei beni e di ripristino del loro stato precedente, con l'eventuale indennizzo dei danni irreparabili e dei pregiudizi causati.

Tuttavia, le potestà di ripristino della legalità e sanzionatoria sono state trasferite alle comunità autonome cui sono state delegate le funzioni relative al rilascio e alla gestione dei titoli amministrativi abilitativi all'occupazione e all'utilizzazione del demanio pubblico marittimo-terrestre, per quanto riguarda le violazioni connesse a tali titoli.

#### 4. *Particolarità delle competenze sugli spazi marini*

In linea di principio, le comunità autonome spagnole hanno competenza esclusivamente sugli spazi terrestri e intertidali (zona marittimo-terrestre) del demanio pubblico marittimo-terrestre, ossia sulle rive del mare e delle rías, in quanto il Tribunale costituzionale ha sempre ritenuto che le competenze autonome si esercitino unicamente sul territorio terrestre. Ciò deriva dal fatto che il territorio delle comunità autonome si definisce facendo riferimento ai comuni e alle province, che nella tradizione giuridica spagnola sono enti pubblici territoriali esclusivamente terrestri.

Nonostante ciò, esistono competenze autonome che si proiettano sul mare, quali quelle relative alla pesca in acque interne, all'acquacoltura e alle coltivazioni marine, ai porti che non siano di interesse generale e che quindi siano di titolarità autonoma, al trasporto marittimo tra porti della medesima comunità autonoma, al turismo e allo sport, nonché al patrimonio culturale subacqueo, nella misura in cui questo non faccia parte del patrimonio storico spagnolo di competenza statale.

Ciò è stato confermato anche dal Tribunale costituzionale, il quale precisa che la competenza autonoma che non si estende al mare territoriale è quella relativa alla "pianificazione del litorale".

Riflettendo tale quadro delle competenze, la l. 6 luglio 2023, n. 4, sulla pianificazione e gestione integrata del litorale della Galizia, nel definire all'articolo 2 il proprio ambito di applicazione, precisa al comma 3 del medesimo articolo che: «Le disposizioni relative al mare territoriale si intendono riferite esclusivamente ad azioni derivanti dall'esercizio legittimo delle competenze riconosciute alla Comunità autonoma della Galizia nello statuto di autonomia espressamente in tale ambito, o a quelle che devono essere

realizzate in mare per la natura della competenza, come risulta dall'interpretazione del blocco di costituzionalità, fermo restando quanto concerne le competenze in materia di coste, protezione e ordinamento dello spazio marittimo o qualsiasi altra competenza spettante allo Stato».

Di conseguenza, le comunità autonome non possono includere nel concetto di “pianificazione e gestione integrata del litorale” il mare territoriale, salvo per quegli aspetti parziali in cui le competenze autonome si estendono sugli spazi marini. In tal senso, la legge regionale citata prevede all'articolo 25 un “piano di pianificazione marina”, derivato dalla strategia di economia blu contemplata nella stessa norma, il cui oggetto è la pianificazione e la promozione dell'attività economica lungo il litorale.

Più concretamente, il piano ha come obiettivi di promuovere la crescita dell'economia del mare, lo sviluppo dello spazio marittimo e l'utilizzazione delle sue risorse, dare priorità e garantire la crescita e lo sviluppo sostenibile della pesca, della miticoltura, della raccolta dei molluschi e delle alghe, nonché del settore energetico e del trasporto marittimo, contribuire alla promozione del turismo sostenibile e della nautica sportiva e favorire la protezione e la valorizzazione del patrimonio culturale subacqueo.

In questa materia permane una questione controversa che non è ancora completamente risolta. I regi decreti di trasferimento alle comunità autonome delle funzioni e dei servizi in materia di rilascio e gestione dei titoli per l'occupazione e lo sfruttamento del demanio pubblico marittimo-terrestre non escludono espressamente quelli relativi agli usi e alle attività che si svolgono nel mare territoriale. Quando tali usi e attività non rientrano in specifiche competenze autonome che si estendono sul mare, è altamente dubbio che le comunità autonome possano rilasciare i corrispondenti titoli abilitativi per l'occupazione e l'utilizzazione del demanio pubblico marittimo-terrestre

sulla base della loro competenza in materia di pianificazione del litorale, considerato che, come già osservato, il Tribunale costituzionale continua a non ammettere che questa competenza si eserciti al di fuori degli spazi terrestri e intertidali.

## 5. *Conclusioni*

In Spagna, la mancanza di previsioni costituzionali esplicite riguardanti il riparto delle competenze sul litorale tra lo Stato e le comunità autonome ha determinato una certa instabilità delle soluzioni adottate in questa materia.

Nell'armonizzare le competenze che tutte le comunità autonome hanno assunto in materia di "pianificazione del litorale" con le facoltà che lo Stato deve conservare per la tutela del demanio pubblico marittimo-terrestre, dichiarato espressamente di sua titolarità dalla Costituzione, si è passati da un'interpretazione più restrittiva delle prime, prevista nell'attuale legge sulle coste del 1988, a un'interpretazione più estensiva imposta a seguito delle riforme statutarie della prima parte del presente secolo e rafforzata dall'accertamento della legittimità costituzionale, da parte del Tribunale costituzionale, della l. rg. 6 luglio 2023, n. 4, sull'ordinamento e gestione integrata del litorale della Galizia.

Tale evoluzione richiederebbe indubbiamente una riforma della legge sulle cose del 1988, che la adeguasse al nuovo quadro delle competenze e chiarisse alcuni aspetti ancora pendenti, come, soprattutto, il riparto delle competenze per il rilascio e la gestione dei titoli per l'occupazione e l'utilizzazione del demanio pubblico marittimo-terrestre sugli spazi marini.

Attualmente, esistono sufficienti pronunce del Tribunale Costituzionale e contributi della dottrina scientifica

per svolgere tale compito con adeguate garanzie di successo.

### *Bibliografía*

- EGUINO DE SAN ROMÁN R., “La Ley de Costas y las (nuevas) competencias autonómicas de gestión del dominio público marítimo-terrestre estatal”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 67, 2024.
- NOGUERA DE LA MUELA B., “Las competencias estatales y autonómicas en la Ley de Costas de 1988”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 30, 1991, págs. 105-182.
- NUÑEZ LOZANO M. D. C., “Reflexiones sobre las competencias autonómicas de gestión de autorizaciones y concesiones en dominio público marítimo-terrestre”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 242, 2025.
- PONS CÁNOVAS F., “El cambio de paradigma en la capacidad autonómica de regular la utilización y protección del litoral derivado de la STC 68/2024”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 242, 2025.
- VALENCIA MARTÍN G., “Una decisión sorprendente: la competencia autonómica generalizada para la gestión de los títulos de uso y ocupación del dominio público marítimo-terrestre (STC 68/2024)”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 159, 2025, págs. 4-47.



# LA PROTEZIONE DELLE AREE COSTIERE NEL DIRITTO PORTOGHESE<sup>1</sup>

*João Miranda*

SOMMARIO: 1. Fondamenti costituzionali. – 2. La eterogeneità degli strumenti di protezione delle aree costiere. – 3. La protezione delle aree integrate nel demanio marittimo (terrestre). – 4. La disciplina giuridica della gestione delle zone costiere. – 5. La pianificazione delle aree costiere. – 6. I vincoli ricognitivi derivanti dalla delimitazione della Riserva Ecologica Nazionale. – 7. Le regole per la protezione delle risorse idriche, dell'ambiente e della conservazione della natura imposte dall'Unione Europea. – 8. Conclusioni.

## 1. *Fondamenti costituzionali*

Secondo la Costituzione portoghese, è compito fondamentale dello Stato portoghese «difendere la natura e l'ambiente, preservare le risorse naturali e garantire una corretta assetto del territorio» [art. 9, lett. e)]. Ciò implica il riconoscimento dell'importanza dell'assunzione di responsabilità da parte dello Stato nel perseguimento di finalità pubbliche<sup>2</sup>.

La Costituzione impone allo Stato una serie di compiti fondamentali in materia di difesa dell'ambiente, che si traducono nell'adozione di misure volte a «prevenire

<sup>1</sup> Testo dell'intervento tenuto alla conferenza organizzata dall'Università Iuav di Venezia il 24 novembre 2025 su «Regole e piani per le aree e i borghi costiere». Ringrazio il professor Giuseppe Piperata per il gentile invito a partecipare all'evento.

<sup>2</sup> Cfr. J. MIRANDA, *A função pública urbanística e o seu exercício por particulares*, Coimbra, 2012, 132-133.

e controllare l'inquinamento e i suoi effetti e le forme dannose di erosione» [art. 66, par. 2, lett. a)], a «ordinare e promuovere la pianificazione del territorio, al fine di garantire una corretta localizzazione delle attività, uno sviluppo socioeconomico equilibrato e la valorizzazione del paesaggio» [art. 66, par. 2, lett. b)] e «promuovere l'uso razionale delle risorse naturali, salvaguardandone la capacità di rinnovamento e la stabilità ecologica, nel rispetto del principio di solidarietà tra le generazioni» [art. 66, par. 2, lett. d)].

D'altra parte, al fine di raggiungere tali obiettivi, lo Stato e altri enti pubblici sono titolari di beni di demanio pubblico, il cui uso riveste un carattere funzionale, che si concretizza nella definizione di uno statuto giuridico-pubblico e nella sottoposizione a un regime di diritto amministrativo per la loro destinazione a un'utilità pubblica<sup>3</sup>.

Nel diritto portoghese, la determinazione dei beni di demanio pubblico dipende da una classificazione costituzionale o legale (art. 14 del regime giuridico del patrimonio immobiliare pubblico)<sup>4</sup>. Nel catalogo dei beni di dominio pubblico *ex constitutione* figurano «Le acque territoriali con i loro letti e i fondali marini adiacenti, nonché i laghi, le lagune e i corsi d'acqua navigabili o galleggianti, con i rispettivi letti» (dominio pubblico idrico) [art. 84/2, lett. a) della Costituzione portoghese]. Molti dei beni demaniali citati si trovano proprio nelle zone costiere e più avanti vedremo meglio gli strumenti giuridici per farlo.

<sup>3</sup> Cfr. J. MIRANDA, *Direito Administrativo dos Bens. Introdução à Teoria Geral dos Bens Públicos*, Lisboa, 2021, 133.

<sup>4</sup> Cfr. J. MIRANDA e altri, *Comentário ao Regime Jurídico do Património Imobiliário Público. Domínio Público e Domínio Privado da Administração*<sup>2</sup>, Coimbra, 2022, 88 ss.

2. *La eterogeneità degli strumenti di protezione delle aree costiere*

L'ordinamento giuridico portoghese prevede fondamentalmente cinque strumenti per la protezione delle aree costiere:

- a) delimitazione del demanio marittimo pubblico;
- b) regime giuridico di gestione delle aree costiere (d.l. 24 luglio 2012, n. 159);
- c) programmi costieri (piani settoriali di difesa delle coste);
- d) delimitazione della riserva ecologica nazionale (reserva ecológica nacional);
- e) regole per la protezione delle risorse idriche, dell'ambiente e della conservazione della natura imposte dall'Unione Europea.

Nonostante lo sviluppo di ciascuno di essi, è importante sottolineare fin da ora che la protezione delle aree costiere richiede strumenti molto diversi, che vanno dagli atti legislativi ai regolamenti e ai piani, fino ad arrivare agli atti amministrativi e alle operazioni materiali.

Gli strumenti hanno il comune scopo di proteggere le aree costiere, difendendole dai rischi di erosione, dal disordine territoriale, dal flagello dei cambiamenti climatici e dalla conservazione della natura di aree estremamente sensibili. Un'altra caratteristica comune a tutti gli strumenti sopra indicati è quella di stabilire vincoli sul diritto di proprietà privata, potendo persino determinare che la titolarità di determinati beni costieri appartenga allo Stato o ad altro ente pubblico.

Le norme giuridiche che disciplinano ciascuno degli strumenti possono inserirsi nello sviluppo delle politiche nazionali di protezione delle zone costiere, ma alcune di esse subiscono anche l'influenza del diritto europeo o sono addirittura imposte dall'Unione europea.

Da una prima valutazione degli strumenti previsti dal diritto portoghese, si può affermare che, pur essendo molto diversi tra loro, essi si completano in un obiettivo comune di protezione delle zone costiere.

### 3. *La protezione delle aree integrate nel demanio marittimo (terrestre)*

La titolarità del demanio marittimo spetta allo Stato e non ad altri enti pubblici (ad esempio regioni autonome o comuni). La titolarità appartiene allo Stato poiché si ritiene che il demanio marittimo sia essenziale per la difesa nazionale e sia connesso alla sovranità dello Stato portoghese nei confronti della comunità internazionale. I beni del demanio marittimo sono soggetti ai principi di inalienabilità, imprescrittibilità e impignorabilità, principi comuni ai beni demaniali.

Il demanio marittimo comprende: i) le acque costiere e territoriali; ii) le acque interne soggette all'influenza delle maree, nei fiumi, nei laghi e nelle lagune; iii) il fondale delle acque costiere e territoriali e delle acque interne soggette all'influenza delle maree; iv) i fondali marini contigui alla piattaforma continentale, che coprono l'intera zona economica esclusiva; v) le rive delle acque costiere e delle acque interne soggette all'influenza delle maree (art. 3, l. 15 novembre 2005, n. 54).

Nella presente ricerca, non interessa tanto il tema delle acque marine, quanto piuttosto le zone terrestri che confinano con tali acque, cioè il letto e le rive delle acque costiere e territoriali e delle acque interne soggette all'influenza delle maree, perché la legge stabilisce criteri per la definizione dei limiti del letto e della larghezza delle rive (artt. 10 e 11, l. n. 54/2005). In ogni caso, la delimitazione concreta del demanio marittimo avviene nell'ambito di

una procedura amministrativa specifica, disciplinata dal d.l. 26 ottobre 2007, n. 353.

La proprietà pubblica delle aree terrestri marittime non mira solo alla protezione costiera, ma anche al perseguimento di altri obiettivi, in particolare l'esercizio dei poteri di polizia amministrativa e la garanzia delle condizioni di accesso alle vie di comunicazione.

La gestione del demanio marittimo non è sempre semplice, poiché il primo regime risale al 1864 e già in precedenza si erano verificati casi di costituzione di proprietà privata su tali terreni; e, ancora oggi, vengono intentate cause in tribunale per il riconoscimento della proprietà privata sulle sponde del demanio marittimo pubblico.

La gestione del demanio marittimo è disciplinata nei termini che seguono: solo gli enti di diritto pubblico possono gestire il demanio marittimo, anche se, in via eccezionale, anche gli enti privati possono gestire tali beni sulla base di un titolo di utilizzo rilasciato dall'autorità amministrativa competente per il rilascio delle licenze.

#### 4. *La disciplina giuridica della gestione delle zone costiere*

Il regime giuridico di gestione delle aree costiere (d.l. 24 luglio 2012, n. 159) riconosce l'importanza delle zone costiere in termini ambientali, economici, sociali, culturali e ricreativi.

Il preambolo contiene gli obiettivi del testo normativo: tra questi si ricordano in particolare lo sfruttamento del potenziale e la risoluzione dei relativi conflitti di interesse che rivestono grande importanza nell'ambito di una politica di sviluppo sostenibile, lo sviluppo di una *gestione integrata*, attribuendo particolare importanza alla pianificazione, alla valorizzazione e alla qualificazione della zona costiera e in particolare del litorale.

Al fine di promuovere un utilizzo regolamentato e razionale del litorale, in un'ottica di coesistenza di usi e attività diverse, il d.l. citato promuove la definizione e la valutazione delle misure necessarie per la salvaguardia dell'ambiente, la prevenzione dei rischi e la garanzia della sicurezza degli utenti; inoltre, stabilisce le norme applicabili alle procedure di elaborazione dei programmi costieri, tematica che verrà affrontata di seguito. In breve, il d.l. stabilisce, le norme applicabili agli strumenti di pianificazione delle aree costiere, che procedono all'identificazione e alla programmazione di misure di gestione, protezione, conservazione e valorizzazione delle risorse idriche e dei sistemi naturali associati.

Per garantire la prevenzione associata all'occupazione di aree a rischio di erosione costiera, in particolare delle spiagge marine, viene rafforzata l'informazione pubblica relativa alla segnalazione delle fasce e delle aree a rischio, attraverso pannelli informativi e segnaletica di pericolo e di divieto, collocati rispettivamente agli accessi alla zona balneare e nelle aree in cui è prevedibile il verificarsi di fenomeni naturali suscettibili di causare danni a persone e beni.

Infine, il d.l. prevede un quadro sanzionatorio applicabile alla circolazione dei veicoli a motore sulle spiagge e nelle altre zone costiere e alle infrazioni commesse dagli utenti della costa, per quanto riguarda la segnaletica e le barriere di protezione.

In sintesi, il d.l. n. 159/2012 è l'atto legislativo da cui derivano le principali norme primarie applicabili alla gestione delle zone costiere ed è inoltre funzionale a inquadrare l'elaborazione dei programmi delle zone costiere.

## 5. *La pianificazione delle aree costiere*

Il diritto portoghese prevede diversi tipi di strumenti di pianificazione territoriale: i) piani urbanistici; ii) piani di assetto territoriale; iii) e piani settoriali, che corrispondono a strumenti collegati ad altre politiche pubbliche.

A partire dalla Legge di base sulla pianificazione territoriale e urbanistica (l. 30 maggio 2014, n. 31) è stata introdotta una distinzione tra programmi territoriali e piani territoriali. I programmi territoriali sono strumenti di carattere programmatico e contengono norme direttive che vincolano gli enti pubblici ma non incidono sul diritto di proprietà privata. I piani territoriali hanno natura normativa e prescrittiva, definendo il regime di uso del suolo e lo sfruttamento urbanistico della proprietà immobiliare. La distinzione tra piani e programmi è artificiale e non aveva tradizione nel diritto portoghese, poiché, in realtà, tutti gli strumenti di gestione territoriale sono piani<sup>5</sup>.

Nel 2014, era stata mossa una critica ai vari piani ambientali: questi sottraevano o depotenziavano le competenze urbanistiche dei comuni perché non si limitavano a stabilire regimi di salvaguardia delle risorse naturali. Un esempio di ciò è rappresentato dai piani di ordinamento delle aree costiere, che definivano il regime di uso del suolo in una fascia terrestre di cinquecento metri calcolata a partire dalla linea di mare.

La critica era fondata, perché lo Stato utilizzava la tutela dei valori ambientali per esercitare anche competenze

<sup>5</sup> Cfr. la critica da noi formulata nel documento collettivo dei membri della commissione responsabile del progetto di legge di base del 2014, disponibile nella rivista elettronica e-pública Dossier Nova Lei de Bases do Solo, do Ordenamento do Território e do Urbanismo (l. 30 maggio 2014, n. 31), (2014), disponibile per la consultazione <http://e-publica.pt/>.

urbanistiche che sono di esclusiva competenza dei comuni, secondo la Costituzione e il quadro legislativo.

Io sono stato membro della commissione incaricata di redigere la legge del 2014 e ho sostenuto che i piani ambientali dovrebbero avere funzioni di salvaguardia dei valori naturali e non definire più il regime di uso del suolo. Tuttavia, era fondamentale che i piani ambientali mantenessero il potere di vincolare il diritto di proprietà privata, poiché questo era il modo più adeguato per imporre il rispetto della salvaguardia dei valori naturali da parte dei privati.

Il legislatore portoghese ha adottato la soluzione peggiore possibile: ha privato i piani ambientali, di cui i programmi delle zone costiere sono un esempio, del potere di vincolare i privati, il che ha causato significativi problemi di ordine pratico. La soluzione trovata è stata quella di imporre ai comuni di adeguare i propri piani urbanistici al contenuto dei piani ambientali e, qualora i comuni siano inadempienti, lo Stato sospenderebbe l'efficacia dei piani urbanistici. Si tratta in definitiva di un modo indiretto con cui i piani ambientali vincolano i soggetti privati, essendo questo meccanismo basato sulla sovraordinazione gerarchica dei piani ambientali rispetto ai piani urbanistici, che vi si devono conformare.

I programmi relativi alle zone costiere mirano a salvaguardare obiettivi di interesse nazionale con incidenza territoriale e stabiliscono regimi di salvaguardia delle risorse e dei valori naturali e un regime di gestione compatibile con l'uso sostenibile del territorio.

I programmi coprono una fascia lungo la costa, denominata zona terrestre di protezione, con una larghezza massima di cinquecento metri calcolata dal limite delle acque marine verso terra e una fascia marittima di protezione fino alla batimetria di trenta metri, ad eccezione delle aree sotto la giurisdizione portuale.

Nel diritto portoghese esistono molti piani territoriali e ora si pone anche il problema dell'articolazione dei programmi relativi alle zone costiere con gli strumenti di pianificazione dello spazio marittimo previsti dalla l. 10 aprile 2014, n. 17 (legge sulle basi della politica di ordinamento e gestione dello spazio marittimo nazionale). Il problema emerge perché la l. n. 17/2014 ha previsto strumenti specifici per la pianificazione dello spazio marittimo nazionale: piani di situazione e piani di assegnazione (art. 7).

Ora, la situazione appena descritta denota una sovrapproduzione normativa non necessaria che, spesso, è fonte di complessi problemi interpretativi, soprattutto perché non esiste un adeguato coordinamento dei programmi costieri con i piani di situazione e i piani di assegnazione delle aree o dei volumi nello spazio marittimo nazionale.

L'iperproduzione normativa dei piani territoriali può generare anche conflitti tra strumenti di tutela ambientale applicabili alla stessa zona, come si verifica nel caso in cui l'area costiera è anche area protetta. In tale circostanza, le criticità dovute all'individuazione della disciplina applicabile possono essere dovute al fatto che, per un'unica zona, coesistono due piani diversi: uno appunto per l'area costiera e l'altro per l'area protetta.

Il conflitto tra norme relative ai piani ambientali ha richiesto, per la sua risoluzione, un intervento della Corte Suprema Amministrativa, che il 28 febbraio 2018 si è pronunciata con una sentenza affermando quanto segue: «I programmi delle aree costiere e quelli delle aree protette sono «strumenti di gestione territoriale con la stessa gerarchia. Il loro rapporto è regolato principalmente dalle modalità di articolazione dei piani e dal coordinamento tra gli enti competenti, con l'obiettivo di evitare che in una stessa area siano applicati contemporaneamente piani

con soluzioni di assetto territoriale incompatibili o contraddittorie tra loro»<sup>6</sup>.

Oltre ai conflitti tra gli strumenti di pianificazione ambientale di competenza dello Stato, possono sorgere anche gravi problemi in relazione ai piani urbanistici comunali. A mio avviso, è fondamentale che i piani statali, tra cui rientrano i programmi relativi alle zone costiere, si limitino a stabilire norme di salvaguardia e non interferiscano con le competenze urbanistiche comunali in materia di definizione del regime di utilizzo del suolo.

#### 6. *I vincoli ricognitivi derivanti dalla delimitazione della Riserva Ecologica Nazionale*

La disciplina giuridica della Riserva Ecologica Nazionale deriva dal d.l. 22 agosto 2008, n. 166, in cui il vincolo è definito come «una struttura biofisica che integra l'insieme delle aree che, per il loro valore e sensibilità ecologica o per l'esposizione e la suscettibilità ai rischi naturali, sono oggetto di protezione speciale» (art. 2, n. 1).

La Riserva Ecologica Nazionale stabilisce vincoli ricognitivi, ovvero limitazioni amministrative permanenti al contenuto del diritto di proprietà privata per soddisfare gli interessi collettivi di natura paesaggistica e assicurare la vigenza dei vincoli paesaggistici. I vincoli ricognitivi pongono dunque delle limitazioni alla proprietà, sono conseguenza diretta del vincolo sociale che grava sui beni e sono dovuti alle loro particolari caratteristiche, ossia dalla loro appartenenza alla natura e al paesaggio nonché alle loro caratteristiche intrinseche.

<sup>6</sup> Cfr. decisione disponibile per la consultazione all'indirizzo Acordão do Supremo Tribunal Administrativo).

La riserva ecologica nazionale (REN) comprende le zone dunali, le fasce di protezione costiera e le zone minacciate dall'erosione; inoltre, comprende due livelli – strategico e operativo – e, nel secondo, si procede alla delimitazione su scala comunale delle aree della riserva ecologica nazionale, che sono identificate anche nelle mappe dei vincoli dei piani territoriali (art. 9).

Nelle aree incluse nella riserva ecologica nazionale sono vietati gli usi e le azioni finalizzati alla realizzazione di operazioni urbanistiche o altre operazioni materiali di trasformazione territoriale, fatta salva l'ammissibilità di usi e azioni compatibili con le finalità ecologiche e ambientali (art. 20).

In sintesi, la funzione della REN è quella di individuare dei vincoli ricognitivi, che riguardano una generalità di beni e non danno diritto a nessun indennizzo. È necessario che tali vincoli siano recepiti nei programmi relativi alle zone costiere e nei piani urbanistici comunali.

#### *7. Le regole per la protezione delle risorse idriche, dell'ambiente e della conservazione della natura imposte dall'Unione Europea*

Infine, è opportuno menzionare gli strumenti normativi nel diritto portoghese derivanti dal recepimento o dall'adozione di atti giuridici dell'Unione Europea. Citerò solo due esempi di questo tipo che riguardano la protezione delle aree costiere.

Da un lato, la legge sull'acqua (l. 29 dicembre 2005, n. 58), che deriva dalla trasposizione nella legislazione portoghese della direttiva quadro sulle acque e contiene tre strumenti rilevanti per le zone costiere: i) la classificazione dei corpi idrici costieri; ii) la valutazione e la prevenzio-

ne dell'inquinamento delle acque; iii) la protezione degli ecosistemi marini e costieri.

D'altra parte, vanno sottolineate le norme relative alla rete natura 2000 e alle aree protette, perché molte aree costiere sono integrate in siti e zone di protezione speciale (direttiva habitat e uccelli) e in parchi naturali e riserve (ad esempio Ria Formosa e Parque Natural do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina).

In tutte queste aree esistono norme specifiche che limitano gli usi e le attività incompatibili con la conservazione della natura e della biodiversità. Sono le cosiddette "aree classificate": le aree definite e delimitate cartograficamente del territorio nazionale e le acque sotto la giurisdizione nazionale che, in funzione della loro rilevanza per la conservazione della natura e della biodiversità, sono oggetto di una regolamentazione specifica (d.l. 24 luglio 2008, n. 142).

La classificazione di molte di tali aree è effettuata dall'Unione Europea, che impone apposite norme di protezione (il Portogallo e la Spagna hanno il cinquanta per cento delle aree classificate da parte degli organi dell'Unione Europea).

## 8. *Conclusioni*

La Costituzione portoghese prescrive il fondamentale onere di una corretta pianificazione territoriale e di adeguata protezione della natura, senza dimenticare la classificazione di determinati beni quali beni del demanio idrico pubblico.

Il diritto portoghese comprende diversi tipi di strumenti di protezione delle aree costiere, dal regime di demanio pubblico marittimo, passando alle norme di pro-

tezione delle risorse idriche, giungendo sino ai vincoli ricognitivi e agli strumenti di pianificazione.

La maggiore criticità riguarda l'iperproduzione normativa, che non sempre implica una migliore protezione delle aree costiere, perché gli strumenti presentano talvolta regole incompatibili e incoerenti tra loro: in particolare, quando si tratta di armonizzare i programmi delle zone costiere con altri piani ambientali e urbanistici.

Ciò genera una tensione tra lo Stato – che, a causa degli impegni assunti con l'Unione Europea, deve imporre norme più restrittive – e i comuni, che desiderano applicare una disciplina più incline a favorire l'edificabilità dei terreni, in modo tale da favorirne le trasformazioni anche a vantaggio di attività economiche.

Per di più, all'interno dello Stato esistono conflitti di competenza tra diversi enti legati alla protezione delle risorse idriche, alla conservazione della natura e alla difesa dello spazio marittimo, che incidono sulla coerenza dell'azione e sull'attuazione delle misure di protezione delle zone costiere.



# ZONA COSTIERA E REGOLAZIONE DEL PROPRIETARIO PUBBLICO

*Jorge Pação*

SOMMARIO: 1. L'appropriazione giuridico-pubblica come titolo di intervento normativo nella zona costiera. – 2. Proprietà pubblica, demanio marittimo e zona costiera. – 3. Le competenze del proprietario pubblico demaniale: conservazione, protezione e valorizzazione del demanio marittimo. – 3.1. La regolazione dello Stato quale proprietario del demanio marittimo integrato nella zona costiera. – 3.2. Regolazione demaniale, conflitti normativi e zona costiera.

## 1. *L'appropriazione giuridico-pubblica come titolo di intervento normativo nella zona costiera*

L'indeterminatezza e i problemi sollevati dall'amministrazione e dall'utilizzazione della zona costiera richiedono diverse forme di intervento pubblico. Tra queste forme si distingue l'appropriazione da parte dell'amministrazione di porzioni e aree del mondo materiale.

Fondata sulla Costituzione e sulla legge, tale appropriazione si traduce nella definizione di un dominio giuridico-pubblico (in opposizione a un dominio esercitato da soggetti privati) sulle zone costiere di ciascuno Stato. Tale dominio – esercitato prototipicamente mediante un titolo di natura reale conferito dal diritto pubblico – costituisce *fonte di regolazione*: creazione di disposizioni normative sull'utilizzazione e sull'amministrazione dei beni che sono oggetto di questa forma di intervento giuridico-pubblico sulle zone costiere. A giustificazione di tale appropriazione concorrono fondamentalmente tre ragioni di interesse

pubblico: la sovranità nazionale, l'esercizio dei diritti fondamentali da parte dei cittadini e, negli anni più recenti, la tutela ambientale.

Sebbene tale realtà sia trasversale alla maggior parte degli ordinamenti, la verità è che i modelli di dominio giuridico-pubblico sono variabili, sia in ragione dei fondamenti principali di ciascun sistema giuridico, sia in ragione della storia del sottosistema di diritto pubblico di ciascun Paese.

Data la loro predominanza, possono essere individuati tre principali modelli vigenti e un modello teorico di grande impatto nella costruzione dogmatica dell'appropriazione pubblica dei beni:

– il modello del *demanio pubblico*<sup>1</sup>, fondato sul consenso circa la titolarità, in capo all'Amministrazione, di un diritto di proprietà pubblica sui beni demaniali in quanto beni destinati al perseguimento di determinati fini di interesse pubblico<sup>2</sup>, vigente in ordinamenti come quello portoghese, italiano, francese e spagnolo;

– il modello della *proprietà privata modificata*<sup>3</sup>, basato

<sup>1</sup> Con origine nel diritto romano, a partire dalla categoria delle *res publicae in publico usu*, e concettualizzato nel diritto francese a partire dal diritto liberale (cfr. D. SERRIGNY, *Droit public et administratif romain*, I, Paris: Durand, 1862, 419; H. BARCKHAUSEN, *Remarques sur la théorie des domaines*, in *Revue critique de législation et jurisprudence*, n. 33, XIII, Paris, Cotillon, 1884, 30-43).

<sup>2</sup> Con particolare rilievo di Otto Mayer e Maurice Hauriou nella teorizzazione della posizione giuridica dell'Amministrazione sul demanio pubblico come *diritto di proprietà pubblica* [cfr. O. MAYER, *Deutsches Verwaltungsrecht*, II, Berlin: Duncker & Humblot, 2004 (ristampa della 3ª edizione del 1924), 45-48; M. HAURIOU, *Précis de droit administratif et de droit public à l'usage des étudiants en licence (2e et 3e années) et en doctorat ès-sciences politiques*, Paris: Recueil Sirey, 1927 (11ª edizione), 638-646].

<sup>3</sup> Con il significativo contributo di R. STAMMLER, *Das Recht des Gebrauchs öffentlicher Straßen*, in *Beiträge zur Erläuterung des Deutschen Rechts begündet von Dr. J. A. Gruchot* (coord. C. PREDARI e F.

sulla destinazione quale servitù di diritto pubblico gravante sulla proprietà privata, che caratterizza il diritto delle cose pubbliche tedesco;

– il modello della *public trust doctrine*<sup>4</sup>, che pone lo Stato quale fiduciario di determinati beni di interesse pubblico, in particolare di beni naturali, applicato nei Paesi di common law;

– il modello dei *beni comuni*<sup>5</sup>, che ha acquisito particolare rilevanza nella comunità giuridica italiana al fine di creare una categoria giuridica che superi la proprietà nella tutela dei beni di interesse pubblico, ma che non ha trovato recepimento nel diritto positivo.

Sia in Portogallo sia in Italia, il dominio giuridico-pubblico su aree della zona costiera si traduce nella vigenza e applicazione del modello del *demanio pubblico*.

La demanialità costituisce fonte di regolazione volta alla creazione di norme sull'utilizzazione e sull'amministrazione della zona costiera – norme essenziali per un'adeguata tutela e valorizzazione di tali aree, degli insediamenti e degli elementi naturali che le compongono.

Muovendo dall'esperienza portoghese, ma con potenziale estensione ad altre latitudini, la piena comprensione dell'impatto della regolazione normativa demaniale nella gestione delle aree costiere dipende dalla conferma che, secondo le norme vigenti, lo Stato è titolare di un diritto di proprietà pubblica sul *demanio marittimo*, nonché dal

SCHLEGELBERGER), vol. 70, (settimo volume della nuova serie), Berlin, Franz Vahlen, 1928, 129 ss., specialmente, 136-140.

<sup>4</sup> Cfr. T. PERROUD, *Recherche sur un fondement de la domanialité publique dans les pays de common law: la notion de public trust*, in *Mélanges à la mémoire de Gérard Marcou*, Paris, IRJS Éditions, 2017, 887-902, in particolare 887-889.

<sup>5</sup> Con origine "ufficiale" nell'opera *Invertire la rotta. Idee per una riforma della proprietà pubblica*, coordinata da Ugo Mattei, Edoardo Reviglio e Stefano Rodotà, e pubblicata nel 2007.

riconoscimento che la zona costiera integra, almeno in parte, tale categoria di beni demaniali.

## 2. *Proprietà pubblica, demanio marittimo e zona costiera*

Benché non esista una disposizione costituzionale che qualifichi esplicitamente la titolarità dei beni del demanio pubblico in capo all'amministrazione come diritto di proprietà pubblica, numerosi elementi della Costituzione della Repubblica Portoghese avvalorano tale conclusione.

Tra tali elementi si distingue l'art. 80, lett. *d*), mediante l'enunciazione secondo cui uno dei principi fondamentali dell'organizzazione economico-sociale dello Stato portoghese è il «principio della proprietà pubblica delle risorse naturali e dei mezzi di produzione, in conformità con l'interesse collettivo», seguito, nello stesso titolo sui principi generali dell'organizzazione economica, dall'enunciazione dei beni che, secondo il legislatore costituzionale, integrano il demanio pubblico (articolo 84, Cost.).

In sostanza, nel contesto dell'imposizione dell'esistenza di tre settori della proprietà – pubblico, privato e cooperativo-sociale (art. 82, Cost.) – si colloca nel settore pubblico la proprietà di determinate cose corporee: la proprietà pubblica dei beni del demanio pubblico<sup>6</sup>. La proprietà non è, nei termini del testo costituzionale, un istituto esclusivo del diritto privato. Viene tanto il *diritto di proprietà privata*, quale posizione giuridica fondamentale, quanto è garantita la proprietà pubblica degli enti pubblici, in particolare concretizzata nella garanzia del demanio pubblico dello Stato, delle regioni autonome e degli enti locali (art. 84, c. 2, Cost.).

<sup>6</sup> Cfr. A. DE SOUSA FRANCO e G. D'OLIVEIRA MARTINS, *A constituição económica portuguesa: ensaio interpretativo*, Coimbra, Livraria Almedina, 1993, 268.

Sul piano infracostituzionale, concorre a tale interpretazione la disciplina legale del demanio pubblico, sia naturale sia artificiale, contenuta nel «Regime del Patrimonio Immobiliare Pubblico»<sup>7</sup>, nonché la precedente inclusione dei beni demaniali nel catasto dei beni dello Stato<sup>8</sup>: la patrimonializzazione a livello legislativo del demanio pubblico, sia in termini di regime sostanziale sia di regime catastale, risulta coerente con il riconoscimento normativo della proprietà pubblica sui beni demaniali.

Non sorprende, pertanto, che la dottrina portoghese, in adempimento al diritto vigente, si trovi allineata nel riconoscere all'amministrazione un diritto di proprietà pubblica sul demanio pubblico<sup>9</sup>.

Tale riconoscimento – della proprietà pubblica sui beni demaniali – non viene respinto quando sono in causa beni demaniali naturali. Senza distinzione, la proprietà pubblica è affermata tanto sui beni del demanio pubblico creati dall'Amministrazione (o su sua iniziativa), quanto sui beni la cui demanialità è riconosciuta dalla legge in ragione delle loro caratteristiche naturali intrinseche.

Del resto, la *proprietà pubblica* sui beni integrati nel *demanio marittimo* è espressamente affermata nel principale regime giuridico portoghese sulla titolarità delle risorse idriche, in particolare per quanto riguarda l'ac-

<sup>7</sup> Artt. 14-30, d.l. 7 agosto 2007, n. 280, con l'ultima modifica introdotta dalla legge organica 18 agosto 2023, n. 2.

<sup>8</sup> Art. 4, d.l. 15 ottobre 1980, n. 477.

<sup>9</sup> Cfr., essenzialmente, M. CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, II, Coimbra: Almedina Editora, 2013 (11<sup>a</sup> ristampa della 10<sup>a</sup> edizione), 894-896; A. RODRIGUES QUEIRÓ, *Lições de Direito Administrativo*, II (secondo le prelezioni del Prof. Dott. Afonso Rodrigues Queiró al Corso del 2° anno Giuridico del 1957-1958), Coimbra, 1959, 9-15; A.R. GONÇALVES MONIZ, *O Domínio Público. O critério e o regime jurídico da dominalidade*, Coimbra, Almedina Editora, 2005, 303-323; J. MIRANDA, *Direito Administrativo dos Bens. Introdução à teoria geral dos bens públicos*, Lisboa, AAFDL Editora, 2021, 56-58.

quisizione di letti o sponde che, precedentemente privati, possano essere acquisiti dallo Stato per «integrare il demanio marittimo quale modalità di costituzione della proprietà pubblica» (art. 16, lei n. 54/2005, che stabilisce la titolarità delle risorse idriche).

Poiché è già stabilita l'asserzione secondo cui l'amministrazione è proprietaria dei beni del demanio pubblico e, in particolare, lo Stato è proprietario dei beni integrati *nel demanio marittimo*<sup>10</sup>, occorre comprendere la composizione di tale tipo di demanio pubblico, solo così essendo possibile trarre conclusioni sulla regolazione della zona costiera a partire dall'esercizio del diritto di proprietà pubblica.

Nel sistema giuridico portoghese, il *demanio marittimo* integra una categoria demaniale più ampia – il *demanio idrico* – composta da tutte le risorse idriche demaniale<sup>11</sup>: il demanio marittimo, il demanio lacustre e fluviale e le restanti acque pubbliche demaniale<sup>12</sup>.

Per quanto concerne il *demanio marittimo*, le fonti rilevanti per l'accertamento della sua composizione risultano disperse tra il diritto internazionale pubblico, la Costituzione e la legge. La Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, mediante l'affermazione della sovranità degli Stati sul mare territoriale (spazio aereo sovrastante, fondale e sottosuolo), sulle acque interne, sulla zona contigua al mare territoriale e sulla piattaforma continentale; il legislatore costituzionale, attraverso la determinazione secondo cui integrano il demanio pubbli-

<sup>10</sup> Ai sensi dell'art. 4, l. n. 54/2005, il *demanio marittimo* appartiene esclusivamente allo Stato.

<sup>11</sup> Sulla composizione del *demanio idrico*, nel sistema giuridico portoghese, cfr. A. RAQUEL GONÇALVES MONIZ, *Direito do Domínio Público*, in *Tratado de Direito Administrativo Especial* (coord. P. Otero e P. Costa Gonçalves), V, Coimbra, Almedina Editora, 2011, 41-44.

<sup>12</sup> Art. 2, n. 1, l. n. 54/2005.

co le acque territoriali (con i relativi letti e fondali marini contigui)<sup>13</sup>; e il legislatore infracostituzionale, mediante la concretizzazione, con il massimo grado possibile di densificazione normativa, dei beni che integrano il *demanio marittimo* dello Stato.

Tale esercizio è stato realizzato attraverso la già menzionata lei n. 54/2005, che stabilisce la titolarità delle risorse idriche. In particolare, l'art. 3, specificamente relativo alla determinazione della composizione del *demanio marittimo*, enuncia le seguenti componenti:

- a) le acque costiere e territoriali;
- b) le acque interne soggette all'influenza delle maree, nei fiumi, laghi e lagune;
- c) il letto delle acque costiere e territoriali e delle acque interne soggette all'influenza delle maree;
- d) i fondali marini contigui della piattaforma continentale, comprendenti l'intera zona economica esclusiva;
- e) le sponde delle acque costiere e delle acque interne soggette all'influenza delle maree.

I beni enunciati integrano il *demanio marittimo*, disponendo lo Stato portoghese di un diritto di proprietà pubblica su tali zone o porzioni del mondo fisico.

Occorre tuttavia comprendere che i beni appartenenti allo Stato in quanto *demanio marittimo* non si collocano, nella loro totalità, nella zona costiera: tale sovrapposizione si verifica con maggiore probabilità in una determinata dimensione del *demanio marittimo* – il *demanio marittimo-terrestre* – e non già in zone più distanti dalla fascia litoranea. Con evidenza, i fondali marini contigui della piattaforma continentale, pur integrando il *demanio marittimo*, non fanno parte della zona costiera quale *area o zona di transizione dalla terra al mare*.

<sup>13</sup> Art. 84, n. 1, lett. a), della Costituzione portoghese.

Ai sensi della legge portoghese, la zona costiera è definita come «la porzione di territorio direttamente e indirettamente influenzata, in termini biofisici, dal mare, segnatamente da onde, maree, venti, biota o salinità, e che, fatte salve le necessarie adattazioni ai territori specifici, presenta, dal lato terrestre, una larghezza di 2 km misurata a partire dalla linea della massima marea viva equinoziale e si estende, dal lato marino, fino al limite delle acque territoriali, includendo il letto»<sup>14</sup>.

Pertanto, l'assenza di una sovrapposizione totale tra *demanio marittimo* e *zona costiera* è altresì rivelata dalla circostanza che la *zona costiera* abbraccia porzioni del mondo materiale che non integrano il *demanio marittimo*. In essa si rinvencono beni in proprietà privata, beni appartenenti ad altri tipi di demanio pubblico – sia dello Stato sia di altri enti pubblici territoriali – nonché beni del patrimonio disponibile dello Stato e degli altri enti pubblici.

L'inquadramento giuridico della zona costiera non corrisponde alla definizione di uno statuto patrimoniale, bensì alla creazione di un diritto volto a una gestione adeguata di «un'area che coinvolge diversi statuti patrimoniali, diversi tipi di proprietari e diverse realtà fisiche, artificiali e naturali, con la confluenza di una molteplicità di finalità pubbliche e private».

Semplicemente, i fini di interesse pubblico e, conseguentemente, la proprietà pubblica sul *demanio marittimo* assumono, in tale porzione del territorio, un impatto determinante: sia in termini geografici, poiché una parte significativa della zona costiera è costituita da aree del *demanio marittimo*, sia in termini funzionali, poiché una parte rilevante delle utilità da generare e dei fini da per-

<sup>14</sup> Art. 2, lett. *l*), d.l. 24 luglio 2012, n. 159, con l'ultima modifica introdotta dal d.l. 8 luglio 2015, n. 132.

seguire – ambientali, sociali e culturali – dipende dalla regolazione e dall'utilizzazione del *demanio marittimo*.

Ne consegue, con evidenza, che la buona gestione della zona costiera dipende da ciò che il proprietario del *demanio marittimo* – lo Stato – realizza nell'esercizio della posizione giuridica di proprietario dei beni demaniali, in particolare attraverso la loro regolazione.

### 3. *Le competenze del proprietario pubblico demaniale: conservazione, protezione e valorizzazione del demanio marittimo*

Il diritto di proprietà pubblica, quale posizione giuridica assunta dallo Stato sul demanio pubblico – nel caso di specie, sul *demanio marittimo* – si caratterizza per i poteri in esso integrati, vale a dire per le competenze il cui esercizio è consentito al suo titolare in quanto proprietario.

A differenza del diritto di proprietà privata, incentrato sulla libertà riconosciuta al proprietario privato di compiere azioni materiali sul bene – nel godimento diretto del bene da parte del proprietario –, la proprietà pubblica si manifesta, in larga misura, nella realizzazione di atti giuridici volti all'amministrazione del bene, in vista del suo godimento da parte di terzi: i cittadini<sup>15</sup>.

Le competenze del proprietario pubblico sono, in ogni circostanza, esercitate in funzione del perseguimento dell'interesse pubblico, il che consente di individuare un «dovere di azione<sup>16</sup>: il dovere, in capo allo Stato, di

<sup>15</sup> Cfr. R. BONNARD, *Précis de droit administratif*4, Paris, LGDJ, 1943, 551.

<sup>16</sup> Sulla dimensione impositiva della proprietà pubblica, cfr., tra gli altri, S. PUGLIATTI, *Strumenti tecnico-giuridici per la tutela dell'interesse pubblico nella proprietà*, in *La proprietà nel nuovo diritto*, Milano, Giuffrè, 1964, 108-122.

esercitare le competenze sul demanio marittimo in quanto competenze conferite da norme di diritto pubblico».

In tal modo, lo Stato, quale proprietario pubblico demaniale, dispone di competenze incidenti sui beni del *demanio marittimo* integrati nella *zona costiera* – competenze il cui esercizio è modellato dal dovere di azione volto alla conservazione, protezione e valorizzazione dei beni o degli spazi demaniali.

La *conservazione*, intesa quale insieme di azioni giuridiche e materiali dovute allo Stato ai fini della preservazione materiale delle porzioni o delle aree del *demanio marittimo*.

La *protezione*, intesa quale insieme di azioni giuridiche e materiali dovute allo Stato ai fini della difesa del *demanio marittimo* rispetto ad azioni di interferenza di terzi sulla proprietà pubblica.

La *valorizzazione*, intesa quale massimizzazione dell'interesse pubblico perseguito attraverso l'utilizzazione e l'amministrazione delle porzioni o delle aree del *demanio marittimo*.

Per quanto concerne il dovere di valorizzare il *demanio marittimo* integrato nella zona costiera, lo Stato è vincolato tanto alla valorizzazione delle aree e degli spazi demaniali in conformità ai fini di interesse pubblico che ne giustificano la demanialità, quanto alla valorizzazione di tali beni in vista del perseguimento di fini, pubblici e privati, compatibili con la destinazione demaniale.

In concreto, è in gioco tanto la valorizzazione attraverso la garanzia che il demanio marittimo integrato nella zona costiera sia utilizzato e amministrato in funzione del perseguimento dei fini pubblici relativi al suo godimento e alla sua fruizione da parte della collettività umana, al pieno esercizio dei diritti fondamentali dei cittadini, alla sovranità nazionale e all'ambiente, quanto la valorizzazione che deve altresì realizzarsi mediante il perseguimento

di fini compatibili con tali fini demaniali, segnatamente fini strettamente privati.

A tal fine, lo Stato, quale proprietario pubblico, è titolare di competenze qualificabili in ragione delle diverse modalità giuridico-formali di esercizio della funzione amministrativa:

la competenza ad adottare *decisioni* sull'utilizzazione e sull'amministrazione delle aree e delle porzioni del *demanio marittimo*;

la competenza a stipulare *contratti* relativi all'utilizzazione e all'amministrazione delle aree e delle porzioni del *demanio marittimo*;

la competenza ad approvare *norme* sull'utilizzazione e sull'amministrazione delle aree e delle porzioni del *demanio marittimo*.

È nell'approvazione di *norme* che si manifesta il potere di regolazione del proprietario pubblico sulla zona costiera: attraverso l'esercizio del diritto di proprietà pubblica, lo Stato svolge una funzione determinante nella definizione di norme volte all'adeguata utilizzazione e amministrazione delle aree e delle porzioni demaniali integrate nella *zona costiera*.

### 3.1. *La regolazione dello Stato quale proprietario del demanio marittimo integrato nella zona costiera*

La titolarità del diritto di proprietà pubblica comporta il potere di regolare le azioni realizzabili sul bene, siano esse «azioni materiali o azioni giuridiche».

In primo luogo, e ferma restando la circostanza che la funzione principale del proprietario pubblico è quella di amministrare il bene (e non di utilizzarlo), il proprietario pubblico non è privo del privilegio di utilizzazione, fruizione e trasformazione del bene. Di conseguenza, lo Stato, quale proprietario, può altresì approvare comandi

astratti sui termini di realizzazione di tali azioni materiali (autovincolo nell'utilizzazione): «approvazione di norme sulle azioni materiali da sviluppare dallo Stato sui beni del demanio marittimo» (ad esempio, norme sulla riserva eccezionale e temporanea del demanio pubblico a favore dello Stato).

In secondo luogo, e in ragione del fatto che la funzione principale del proprietario pubblico è l'amministrazione dei beni di sua titolarità, esso può altresì approvare comandi relativi ai termini dell'utilizzazione del demanio pubblico da parte di terzi e, statisticamente, lo farà con maggiore frequenza rispetto all'approvazione di norme sulla propria utilizzazione: «approvazione di norme su azioni materiali sviluppate da terzi – altre entità pubbliche e, soprattutto, soggetti privati – sul demanio marittimo» (ad esempio, norme sull'uso comune del demanio pubblico).

Infine, in terzo luogo, il proprietario pubblico dispone della competenza a regolare *azioni giuridiche* relative all'utilizzazione e all'amministrazione dei beni, vale a dire di un potere di regolazione dell'esercizio del potere: «approvazione di norme sull'esercizio delle competenze relative all'utilizzazione e all'amministrazione del demanio pubblico» (ad esempio, norme sull'esercizio della competenza a conferire diritti di utilizzazione sul demanio pubblico).

Tutte queste sono norme demaniali (e non norme urbanistiche o di altra natura), approvate dallo Stato nell'esercizio del diritto di proprietà pubblica, nel contesto dello svolgimento della funzione amministrativa.

Da tale conclusione discende un'ulteriore affermazione, che deve essere esplicitata: si tratta di regolamenti amministrativi<sup>17</sup> quali regolazioni del proprietario pubbli-

<sup>17</sup> Ovvero, comandi generali e astratti che, nell'esercizio di poteri giuridico-amministrativi, mirano a produrre effetti giuridici esterni (art. 135 del codice del procedimento amministrativo, approvato dal

co, e pertanto distinti dalle regolazioni del proprietario privato, fondate sul diritto di proprietà privata conferito ai sensi del diritto civile<sup>18</sup>.

In Portogallo, il potere del proprietario pubblico di approvare regolamenti sull'utilizzazione del demanio pubblico è stato riconosciuto dai primi regimi relativi alla demanialità, risalenti al 1864, ai quali sono seguiti numerosi riferimenti dottrinali, in momenti diversi, al potere regolamentare del proprietario pubblico demaniale<sup>19</sup>.

Si ritiene ineludibile che l'amministrazione, in quanto proprietaria di beni demaniali, disponga del potere amministrativo di regolamentare lo sfruttamento e l'amministrazione di tali beni, il che rende parimenti inevitabile la conclusione secondo cui, nell'ordinamento giuridico portoghese, il regime del demanio pubblico è composto tanto da norme rivelate da leggi quanto da norme rivelate da regolamenti amministrativi.

Quest'ultimo punto implica che esista uno spazio normativo per le regolazioni dello Stato quale proprietario pubblico del *demanio marittimo*, vale a dire al di fuori della legge.

La Costituzione della Repubblica portoghese stabilisce una riserva del legislatore parlamentare quanto al regime dei beni del demanio pubblico<sup>20</sup>, ma tale riserva non è, come già si è visto, una riserva di densificazione totale.

d.l. 7 gennaio 2015, n. 4, con l'ultima modifica introdotta dal d.l. 10 febbraio 2023, n. 11).

<sup>18</sup> Sulle regolazioni del proprietario come manifestazione della proprietà privata, cfr. P. MÚRIAS, *Regulações do Dono. Uma Fonte de Obrigações*, in *Estudos em Homenagem à Professora Doutora Isabel de Magalhães Collaço*, II, Coimbra, Coimbra Editora, 2002, 255-293.

<sup>19</sup> Nel decreto del 31 dicembre 1864 sulla polizia e gestione delle ferrovie (Diário de Lisboa n. 7 del 10 gennaio 1865) e nel decreto del 31 dicembre 1864 sulla costruzione, manutenzione e polizia delle strade (Diário de Lisboa n. 10 del 13 gennaio 1865).

<sup>20</sup> Art. 165, n. 1, lett. v), della Costituzione portoghese.

Il potere di regolazione dei beni da parte del proprietario pubblico comporta che la disciplina normativa del demanio pubblico non ricada, nella sua interezza, nell'ambito della riserva materiale del Parlamento. Al contrario, taluni aspetti del regime devono essere regolati esclusivamente dal proprietario pubblico, nell'esercizio del diritto di proprietà pubblica: «la competenza regolamentare del proprietario non è suscettibile di totale appropriazione da parte dell'atto legislativo».

In sintesi, assumendo il proprietario pubblico quale perno della regolazione dominiale, si individuano tre ambiti di intervento normativo:

un «ambito di intervento proibito», coperto dalla riserva del legislatore parlamentare;

un «ambito di intervento condiviso», relativo a elementi non essenziali del regime e la cui regolazione può derivare dall'esercizio della competenza legislativa, riservata o concorrente, ovvero dalla competenza regolamentare del proprietario pubblico;

un «ambito di intervento riservato», la cui regolazione appartiene esclusivamente al proprietario pubblico demaniale.

Esiste pertanto un ambito di riserva di intervento normativo a favore del proprietario pubblico, nel quale non è possibile l'intervento del legislatore, «destinato alla regolazione del demanio marittimo integrato nella zona costiera».

### *3.2. Regolazione demaniale, conflitti normativi e zona costiera*

Le norme approvate dal proprietario pubblico in quanto tale non sono, tuttavia, le uniche norme adottate dall'amministrazione pubblica con incidenza sul demanio marittimo.

Esistono «norme amministrative non demaniali con incidenza demaniale» (ad esempio, norme in materia di governo del territorio, urbanistica e uso del suolo) che possono essere adottate tanto da enti pubblici diversi dal proprietario dei beni e titolari di competenze amministrative sulla zona costiera, quanto dallo stesso ente pubblico titolare del diritto di proprietà pubblica sul *demanio marittimo*.

Nel primo caso, la gestione adeguata della zona costiera dipende dall'esistenza e dall'esercizio di meccanismi di articolazione, coordinamento e cooperazione degli interventi normativi da parte delle diverse entità pubbliche operanti nella zona costiera: lo Stato quale proprietario pubblico e le altre entità pubbliche i cui organi dispongono della competenza ad adottare norme i cui effetti si producono sull'utilizzazione e sull'amministrazione della zona costiera, tipicamente enti territoriali di livello inferiore. In concreto, è necessaria la vigenza di norme chiare in materia di articolazione, coordinamento e cooperazione procedimentale, vale a dire nella fase antecedente all'adozione delle norme. È nella fase procedimentale che si realizza, in termini preventivi, l'armonizzazione della regolazione della zona costiera, senza pregiudizio della rilevanza della vigenza di norme di risoluzione dei conflitti normativi – conflitti tra norme vigenti, in sovrapposizione totale o parziale, con incidenza sulla zona costiera: sia per quanto concerne le regole di prevalenza applicativa, sia per quanto riguarda le regole di invalidità regolamentare.

Nel secondo caso sopra menzionato, relativo alla possibilità che lo stesso Stato adotti altre norme amministrative – *non demaniali* – con impatto sulla gestione e sull'utilizzazione di spazi integrati nella *zona costiera*, lo Stato, quale proprietario di beni del *demanio marittimo*, esercita la competenza regolamentare al di fuori dell'esercizio del diritto di proprietà pubblica e, in taluni casi, le norme

adottate incidono sulla zona costiera. In tale circostanza, si esige unità e coerenza nello svolgimento della funzione amministrativa da parte del medesimo ente pubblico: lo Stato. La divisione organico-funzionale (ad esempio, la partecipazione di diversi organi e servizi all'adozione di differenti norme amministrative) non può pregiudicare tale unità e coerenza, rendendosi pertanto necessaria una concertazione interorganica.

L'armonizzazione interna dell'attività normativa svolta dallo Stato sulla zona costiera diviene indispensabile per evitare antinomie normative intersoggettive e, qualora esse si producano, si rendono necessarie norme chiare volte alla loro risoluzione.

Il tutto al fine di garantire che il *demanio marittimo* e la relativa regolazione contribuiscano a una corretta ed efficace gestione della *zona costiera*, anziché arrecare pregiudizio alla stessa.

## *Gli autori*

Luigi Balestra, professore ordinario di Diritto privato, *Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna.

Jacopo Bercelli, professore associato di Diritto amministrativo, Università di Verona.

Tommaso Bonetti, professore ordinario di Diritto amministrativo, *Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna.

Giacinto della Cananea, professore ordinario di Diritto amministrativo, Università L. Bocconi di Milano.

Silia Gardini, ricercatrice di Diritto amministrativo, Università degli Studi *Magna Græcia* di Catanzaro.

Rubén C. Lois-González, professore ordinario di Geografia, Universidad de Santiago de Compostela (ES); direttore del Instituto Universitario de Estudos e Desenvolvimento de Galicia.

Luis Miguez Macho, professore ordinario di Diritto amministrativo, Universidad de Santiago de Compostela (ES).

João Miranda, professore associato di Diritto amministrativo, Universidade de Lisboa (PT).

Jorge Pação, docente a contratto di Diritto amministrativo, Universidade de Lisboa (PT).

Giuseppe Piperata, professore ordinario di Diritto amministrativo, *Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna.

Andrea Riggio, professore ordinario di Geografia, Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale.

Renata Spagnuolo Vigorita, professoressa ordinaria di Diritto amministrativo, Università Federico II di Napoli.

Gabriele Torelli, professore associato di Diritto amministrativo, Università Iuav di Venezia.



## COLLANA ORDINAMENTI

*diretta da Giacinto della Cananea e Stefano Mannoni*

1. A. Cardone, *“Decisione algoritmica” vs decisione politica? A.I., Legge, Democrazia*, 2021
2. M. Palazzo, *Il contratto nella pluralità degli ordinamenti*, 2021
3. S. Mannoni, G. Stazi, *Sovranità.com. Potere pubblico e privato ai tempi del cyberspazio*, 2021
4. S. Mannoni, E. Paglia, *Comunicazioni Elettroniche. Italian Style*, 2022
5. F. Bilancia, *Integrazione giuridica e funzione di governo. Autorità e legalità in Europa*, 2022
6. S. D’Alfonso, *Sulla natura giuridica dei beni pubblici destinati a finalità sociali. I beni immobili confiscati alla criminalità organizzata*, 2023
7. L. Muzi, *La sostenibilità negli usi delle risorse idriche*, 2023
8. M. Lunardelli, *La trasparenza negli Stati Uniti e in Italia. Un’analisi comparata*, 2023
9. M. Macchia, *I Comitati regionali per le comunicazioni: riding two horses at once? Laboratori amministrativi integrati e poli-centrici*, 2023
10. R. Manfrellotti, *La problematica della causa dell’atto nella dottrina della funzione pubblica*, 2023
11. L. Buffoni, *Il metodo del diritto costituzionale. La natura e l’artificio*, 2024
12. M. Conticelli, *Proprietà private e regolazioni pubbliche. Procedimenti, diritti e garanzie*, 2024
13. G. Repetto, *Studi sulla giustizia costituzionale in Germania. Un confronto con il caso italiano*, 2024
14. F. Lucarini, *L’assenza di una prova non è la prova di un’assenza. Dall’esordio al consolidamento dello Stato liberale in Italia (1861-1891)*, 2025

Finito di stampare nel mese di febbraio 2026  
da *Grafica Elettronica* – Napoli