



Giacinto della Cananea è professore ordinario di Diritto amministrativo nell'Università Bocconi; ha diretto la ricerca Prin *'From beaches to coasts: for an integrated protection of the coasts'*.



Francesca Di Lascio è professoressa associata di Diritto amministrativo presso l'Università degli Studi Roma Tre. Ha coordinato, da ultimo, l'unità di ricerca locale del PRIN2022 PNRR BeProCoasts e del PRIN2022 *REhabilitating Peripheral Areas through Innovative Regeneration (REPAIR)*.

in copertina: *Golfo di Gaeta, foto scattata da Francesca Di Lascio il 12 giugno 2024 a margine del convegno Dalle spiagge alle coste: per un atlante della sostenibilità costiera della gestione integrata delle coste in Italia, organizzato nell'ambito del PRIN2022 PNRR BeProCoasts (Castello di Gaeta, Università degli Studi di Cassino e del Lazio meridionale)*

euro 28,00

ISBN 979-12-235-0604-2



9 791223 506042

G. DELLA CANANEA
F. DI LASCIO (a cura di)

DALLE SPIAGGE ALLE COSTE

ES

ORDINAMENTI

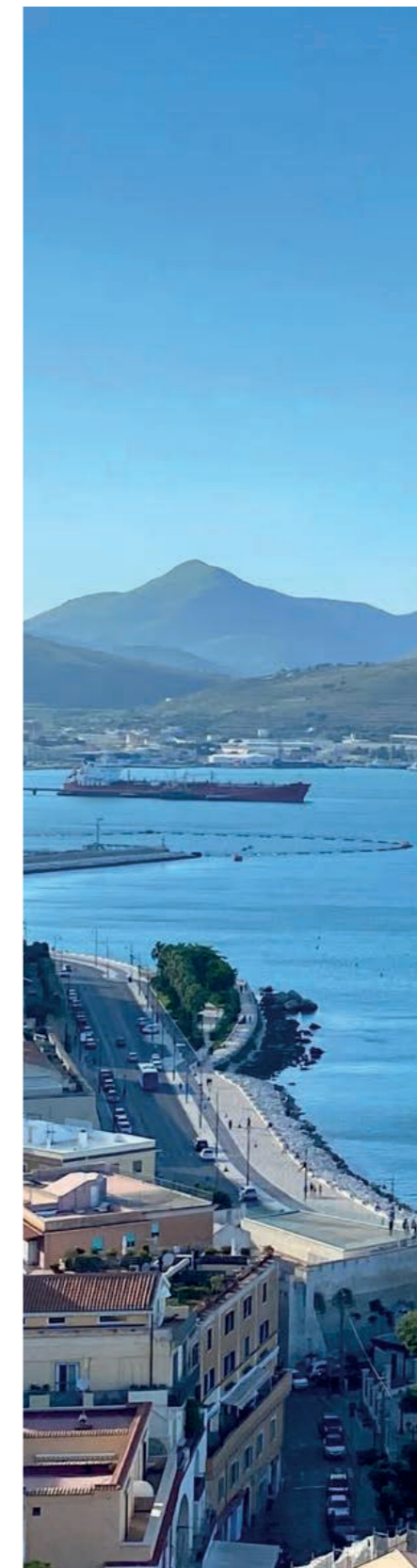
Collana diretta da

Giacinto della Cananea e Stefano Mannoni

DALLE SPIAGGE ALLE COSTE

a cura di
Giacinto della Cananea
Francesca Di Lascio

EDITORIALE SCIENTIFICA



Il volume è il frutto dell'attività di ricerca svolta nel contesto del PRIN2022 PNRR *From BEaches to Coasts: towards an Integrated PROtection of COASTS* (<https://www.beprocoasts.eu>). Il progetto, dedicato alle coste, ha evidenziato i contrasti nel quadro giuridico di riferimento, dove il diritto internazionale ed europeo accorda priorità a politiche pubbliche di tutela degli ecosistemi costieri mentre il diritto nazionale ha per lo più rivolto attenzione alle spiagge, bene demaniale ad alta redditività. Appare, quindi, opportuno introdurre previsioni normative atte a promuovere anche la protezione ambientale delle coste e a pianificare usi dello spazio marittimo basati su un modello attuale ed efficace di regolazione.

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.

DALLE SPIAGGE ALLE COSTE

a cura di

Giacinto della Cananea e Francesca Di Lascio

Editoriale Scientifica

NAPOLI

Il presente volume è finanziato con fondi del progetto PRIN *From Beaches to Coasts: towards an Integrated Protection of the Coasts* (BeProCoasts) finanziato dall'Unione europea – NextGenerationEU. Codice progettuale P2022WCTEW // Codice CUP: F53D23012100001.

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2026 Editoriale Scientifica srl

Via San Biagio dei Librai, 39
Palazzo Marigliano
80138 Napoli

ISBN 979-12-235-0604-2

INDICE

FRANCESCA DI LASCIO <i>Introduzione</i>	7
--	---

Parte I

Contesto

GIACINTO DELLA CANANEA, ANDREA RIGGIO La protezione delle aree costiere: una ricerca transdisciplinare	17
DOMENICO DE VINCENZO Consumo di suolo, urbanizzazione e degrado costiero in Italia: un'analisi geo-cartografica	57

Parte II

Indicatori

STEFANO D'ADDONA, FILIPPO MAURICI, CLAUDIA VITTORI Indicatori: profili economici	97
MARUSCA DE CASTRIS Indicatori: profili statistici	113
FEDERICA CIARLARIELLO I dati sul sistema costiero e i loro usi: la prospettiva giuridica	135

Parte III

Strumenti

GIUSEPPE PIPERATA Le coste: margini spaziali tra diritto e pianificazione	169
FABIO CARELLA, DENIS MARAGNO, FRANCESCO MUSCO I piani di gestione delle coste: funzioni e metodologia	187
FRANCESCO PAOLO GROSSI L'attuazione della Direttiva 2014/89/UE sulla pianificazione dello spazio marittimo nel sistema francese	207

INDICE

MATTEO GNES	
Le concessioni balneari: problemi e prospettive	229
MIRIAM ALLENA	
Interesse ambientale e concessioni balneari	247
LAURA MUZI	
Pubblici poteri e tutela dell'ambiente: dagli atti unilaterali agli atti negoziali?	275
<i>Appendice 1</i>	
MARIA DE BENEDETTO	
Buone pratiche in materia di protezione delle aree costiere	305
<i>Appendice 2</i>	
MARIA DE BENEDETTO	
Coste in cerca di regole. <i>Outline</i> per un <i>impact assessment</i> in vista di una legislazione costiera	353
<i>Notizie sulle autrici e sugli autori</i>	367

FRANCESCA DI LASCIO

INTRODUZIONE

I contributi pubblicati in questo volume sono il frutto dell'attività di ricerca svolta nel contesto del PRIN2022 PNRR *From BEaches to Coasts: towards an Integrated PROtection of COASTS* (BeProCoasts) (<https://www.beprocoasts.eu>). Il progetto, di durata poco più che biennale, ha posto al centro dell'indagine i sistemi costieri, muovendo da alcuni presupposti di fondo.

Innanzitutto, le coste sono ecosistemi complessi suscettibili di numerosi usi ai quali si correlano altrettanti interessi (in prospettiva oggettiva, interessi pubblici di difesa dei confini nazionali, di tutela ambientale delle coste, di valorizzazione economica e sociale e interessi privati di natura imprenditoriale, sociale e ambientale), di cui sono portatori molteplici soggetti che mirano a vedere soddisfatte le proprie pretese (in prospettiva soggettiva, interessi pubblici di livello statale, regionale, territoriale e interessi privati, individuali e collettivi). Spetta all'indirizzo politico definire non solo l'ammissibilità o meno dei diversi usi ma anche la loro rilevanza rispetto ad un dato contesto territoriale e sociale. La molteplicità degli usi delle coste si accompagna non di rado con il sorgere di conflitti: allo stato attuale, il più rilevante è quello tra valorizzazione economica dei beni pubblici costieri e protezione degli elementi naturali che compongono le coste.

A quest'ultimo profilo si collega il secondo presupposto della ricerca ovvero la considerazione, quale elemento imprescindibile delle riflessioni, della vulnerabilità dei sistemi costieri. Questi ultimi subiscono, infatti, con ricorrente frequenza gli effetti negativi conseguenti ad eventi naturali estremi dettati dal cambiamento climatico e ad attività di antropiche che appaiono sempre più pressanti in ragione dell'aumento della popolazione residente nelle zone costiere. L'analisi dei

dati georeferenziati mostra, a riguardo, dati inconfutabili sull'arretramento rapido e marcato della linea di costa e sulla conseguente scomparsa di ampie aree sabbiose.

Per effetto, il terzo presupposto della ricerca muove dalla considerazione della necessità di accordare priorità a politiche pubbliche che siano volte a perseguire la tutela e, quando necessario, il ripristino degli ecosistemi costieri. È questa la linea dettata, da tempo, dal diritto internazionale e dal diritto europeo ma ancora non del tutto accolta a livello nazionale, dove si evidenzia un chiaro ritardo nell'attuazione delle linee di indirizzo sovranazionali.

Peraltro, occorre ricordare che la disciplina codicistica italiana e le leggi statali settoriali in materia di beni pubblici non consentono di esaurire la nozione di coste nell'elenco delle *res naturae* tradizionalmente ricomprese nel demanio marittimo. Quest'ultima nozione, peraltro, consta di un mero elenco di beni distinti tra loro e di cui non sono evidenziate le interrelazioni, mentre il diritto europeo si riferisce alle coste come a veri e propri ecosistemi in cui più elementi sono in inscindibile connessione tra loro.

L'assenza di una disciplina organica in materia (che, invece, esiste in altri Stati europei come, ad esempio, la Spagna e la Croazia) si colma in parte a livello regionale attraverso l'opera definitoria svolta dai piani di settore e da altri strumenti in cui si concreta l'esercizio della funzione di governo del territorio costiero. Tuttavia, in assenza di una nozione unitaria offerta dalla legge statale permane il rischio che il grado di protezione offerto ai beni 'afferenti' agli ecosistemi costieri possa apparire diseguale nei diversi contesti regionali. Si pensi a quanto già accade con riferimento alla pianificazione del rapporto tra spiagge libere e spiagge attrezzate operata dai piani di uso del demanio marittimo sulla base di leggi regionali che, in alcuni territori vede ridotta al minimo la possibilità di fruizione libera e gratuita degli arenili.

Il quarto presupposto della ricerca è la presa d'atto del fatto che nel contesto nazionale l'attenzione del legislatore,

della dottrina e della giurisprudenza si è a lungo rivolta ad un solo elemento tra quelli che compongono le coste ovvero le spiagge. In particolare, l'elevata redditività riconosciuta a tali beni demaniali ha portato a prediligere l'uso particolare a mezzo di concessione ad operatori economici piuttosto che l'uso generale, libero e gratuito, da parte della collettività. Di conseguenza, le istanze di protezione ambientale e di valorizzazione sociale sono per lungo tempo state sottostimate, mentre al centro del dibattito sono stati posti i conflitti derivanti dalla concreta attuazione delle previsioni giuridiche di regolazione degli usi con finalità imprenditoriali.

Infine, ultimo presupposto su cui si è basata la ricerca è, come anticipato, l'assenza di un quadro normativo organico in materia di coste. Il riordino delle regole giuridiche sarebbe invece fondamentale per concorrere a risolvere i principali nodi che stanno condizionando l'effettività della protezione degli ecosistemi costieri. Si pensi, tra gli altri, agli effetti dati dalla irrazionale e frammentata distribuzione delle competenze tra i vari livelli di governo. Uno dei più evidenti cortocircuiti che ne deriva è l'imputazione ai comuni delle funzioni amministrative di gestione, di controllo e di sanzione di ampia parte delle concessioni demaniali (con riferimento a quelle non rimesse alle autorità portuali e/o agli enti parco) senza però che a ciò corrisponda la previsione di incentivi utili a promuovere un esercizio efficiente dei poteri assegnati. Per esempio, la previsione di una partecipazione agli introiti derivanti dalla riscossione dei canoni avrebbe l'effetto di accrescere l'efficacia dei poteri comunali di accertamento.

La ridefinizione del quadro normativo statale sarebbe, inoltre, funzionale a dare attuazione agli impegni assunti a livello europeo, tra cui vi sono le previsioni in materia di pianificazione dello spazio marittimo alle quali spetterà definire il modello attuale di regolazione tra linea di terra e linea di mare.

In coerenza con i presupposti richiamati, il progetto *Be-ProCoasts* ha perseguito due principali linee di indagine.

La prima è stata concorrere all'accrescimento della conoscenza dei sistemi costieri e del relativo patrimonio così da ampliare la base informativa utile alla costruzione delle politiche pubbliche (si veda, in proposito, il contributo di Domenico De Vincenzo in Questo volume). In tal senso, il lavoro di ricerca è stato orientato verso la costruzione di indicatori utili a supportare la definizione di un sistema di valutazione ex-ante ed ex post della dimensione socio-economica delle zone costiere e degli impatti politici attesi dalle possibili riforme. Il processo è stato delineato anche prevedendo un coinvolgimento più strutturato degli stakeholder nei processi decisionali (operatori economici, cittadini-fruitori, cittadini-proprietari) e una attenta considerazione dei risultati derivanti dalle consultazioni. Si è voluto così proporre di orientare il cambiamento nel sistema delle regole maggiormente suscettibile di esprimere una visione integrata del sistema costiero (a riguardo, si leggano gli scritti di Stefano D'Addona, Claudia Vittori, Filippo Maurici, Marusca De Castris e Federica Ciarliello, Maria De Benedetto in Questo volume).

La seconda linea di indagine ha avuto ad oggetto l'esame degli strumenti giuridici vigenti in vista della formulazione di una loro proposta di revisione, con particolare riferimento agli atti di pianificazione e di programmazione che interessano le coste e ai modi di uso della concessione amministrativa come mezzo per realizzare la tutela degli interessi coinvolti dagli usi insistenti sui beni costieri. L'idea di fondo è stata, tuttavia, quella di proporre non solo una mera riforma dei mezzi di attuazione delle politiche quanto una ridefinizione degli standard e dei principi giuridici applicabili alla regolazione dei sistemi costieri. È parsa evidente, nella direzione richiamata, l'inattualità e l'inadeguatezza del vigente regime dei beni pubblici e dei beni di interesse pubblico quando riferito alle coste. Quest'ultimo non pare, infatti, in grado di garantire l'effettività dell'esecuzione delle politiche europee in materia di gestione integrata delle zone costiere (si rinvia, sui temi ora descritti, ai contributi di Giuseppe Piperata, Fa-

bio Carella, Denis Maragno, Francesco Musco, Francesco Paolo Grossi, Matteo Gnes, Miriam Allena e Laura Muzi in Questo Volume).

Le proposte avanzate hanno, nel complesso, puntato a proporre un approccio alla protezione delle zone costiere che integrasse l'analisi giuridica con quella propria di altre discipline quali l'economia, la geografia, la statistica e la pianificazione. Il progetto e i suoi risultati hanno, dunque, un carattere fortemente multidisciplinare in cui l'apporto dei giuristi si integra con quello degli studiosi di altre scienze sociali. Questo approccio metodologico appare, ad oggi, l'unico in grado di garantire una costruzione di politiche pubbliche di protezione e gestione integrata dei sistemi costieri che sia efficace. Ciò a condizione, certamente, che alle politiche segua la ridefinizione di regole giuridiche chiare, certe e centrate sui nodi regolatori evidenziati in esito all'analisi dei dati, delle informazioni e dei fatti (in proposito, si veda il contributo di Giacinto della Cananea e Andrea Riggio).

L'influenza delle discipline non giuridiche nella fase di formazione delle regole giuridiche in materia costiera andrebbe, quindi, senza dubbio ulteriormente valorizzata. Si pensi, tra l'altro, all'uso del metodo pianificatorio per definire i sistemi costieri anche quale 'interfaccia spaziale' tra la terra e il mare al fine di ampliare dimensionalmente l'ambito oggettivo di applicazione delle norme di riferimento. In tal senso, le coste potrebbero essere qualificate come spazio 'a protezione necessaria' grazie al riconoscimento della loro natura di elemento di interrelazione con lo spazio marino.

Questa connotazione potrebbe essere legittimata anche indipendentemente dalla qualificazione delle coste come insieme di beni demaniali senza comportare un indebolimento del grado di tutela dei sistemi costieri, per almeno due ragioni. La prima è che non sottrarrebbe le coste alla tutela codicistica o a quella offerta da altre leggi generali in materia, quali ad esempio il Codice dell'ambiente o il Codice dei beni culturali e del paesaggio, ma agirebbe invece per

‘sommatoria’. La seconda è data dalla nuova centralità riconosciuta alla funzione di pianificazione costiera grazie alla previsione dei piani dello spazio marittimo poiché è ormai innegabile che l’esercizio dei poteri pianificatori assuma un ruolo centrale nel garantire il contemperamento della pluralità di interessi che insistono sulle coste.

Le considerazioni sviluppate mostrano, sotto una diversa angolazione, come la spinta propulsiva del diritto ambientale europeo, che a sua volta ha accolto gli indirizzi del diritto internazionale, impone di accogliere una visione omnicomprensiva del sistema costiero e delle questioni attuali che lo interessano.

Questo obiettivo potrebbe essere perseguito valorizzando alcuni profili in particolare.

Innanzitutto, il riconoscimento indiscusso degli effetti profondi che il cambiamento climatico ha prodotto e sta producendo sulle coste. In particolare misura nei territori ad elevato grado di urbanizzazione dove l’impatto delle attività antropiche è molto più marcato, si rafforza l’idea di una natura “mobile” delle coste. I mutamenti della loro consistenza fisica hanno, infatti, effetti sui regimi proprietari nonché sui titoli abilitativi che permettono usi a fini imprenditoriali dei beni costieri, così incidendo sugli assetti e sui rapporti proprietari e/o sul valore dei canoni, ad oggi misurati in funzione della superficie assentita in concessione.

Da questa prospettiva, allora, l’analisi degli effetti del mutamento climatico potrebbe essere funzionale per ridefinire obiettivi e struttura delle politiche pubbliche di gestione integrata delle zone costiere anche con riguardo al rapporto tra amministrazione e operatori economici. Le scelte di destinazione d’uso delle coste, a fronte della riduzione dei perimetri costieri, dovranno infatti essere riorientate in funzione di conservazione e di rinaturalizzazione, oltre che di sfruttamento sostenibile. Occorrerebbe, per effetto, individuare nuovi meccanismi di contemperamento degli interessi insistenti sui beni costieri e, in specie, sugli arenili. Il rilascio di nuove con-

cessioni dovrebbe essere attentamente vagliato, così come gli atti di affidamento dovrebbero tener conto di criteri in grado di garantire in via prioritaria la sostenibilità ambientale, presupposto per la sostenibilità sociale ed economica. In tal senso, è di grande utilità anche l'analisi comparata che consente di importare soluzioni normative già impiegate con successo in altri sistemi europei ed extraeuropei.

Le direttrici di ricerca illustrate e sviluppate nel progetto *BeProCoasts* intercettano, quindi, temi e problemi di rilievo per il sistema amministrativo nel suo complesso, quali i modi di formazione delle politiche pubbliche, l'esercizio delle funzioni amministrative, la *governance* multilivello dei processi amministrativi, le relazioni tra amministrazione e portatori di interessi giuridicamente rilevanti.

Chi scrive auspica, in conclusione, che il lavoro di ricerca già svolto possa rappresentare la base per futuri sviluppi in materia, in esito ai quali i risultati raggiunti siano valorizzati in seno all'accademia e nel contesto delle politiche pubbliche nazionali.

Roma, 26 febbraio 2026

PARTE I
CONTESTO

GIACINTO DELLA CANANEA, ANDREA RIGGIO

LA PROTEZIONE DELLE AREE COSTIERE: UNA RICERCA TRANSDISCIPLINARE¹

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Perché le aree costiere? – 3. Perché una ricerca transdisciplinare? – 4. I risultati della ricerca: profili teorici e pratici. – 5. L'avanzamento della conoscenza. – 6. Nuove concezioni dello spazio A) L'atlante delle sostenibilità B) Terra e mare: dalla separazione all'integrazione. – 7. Gli strumenti operativi A) Gli indicatori di sostenibilità B) Il coinvolgimento degli stakeholder C) Gli interventi a protezione delle coste. – 8. Conclusioni.

1. *Premessa*

Perché una ricerca sulle aree costiere, anziché sulla gestione delle spiagge o dei porti, e soprattutto una ricerca transdisciplinare? Perché non chiedere, semplicemente, a vari studiosi interessati a questi temi di esporre lo stato delle conoscenze?

La nostra opinione è, in primo luogo, che ciò che conta, più che mai, sono le aree costiere nel loro insieme, anziché le singole componenti; in secondo luogo, che dalla lettura di una serie di scritti disparati coloro i quali siano desiderosi di approfondire lo studio di questo tema e magari di utilizzare le conoscenze acquisite per cercare di risolvere alcuni problemi che si pongono non trarrebbero adeguati benefici.

¹ Una versione più ampia di questo contributo è stata pubblicata, con il titolo *Protecting Coastal Areas: A Transdisciplinary Research*, sull'*Italian Journal of Public Law*, 2025, n. 3, pp. 1442-1495.

Nelle pagine che seguono, cercheremo di illustrare in modo più disteso questi convincimenti (§§2 e 3). Subito dopo, daremo conto dei principali risultati della ricerca (§§3 e 4), i quali sono esposti nei capitoli successivi di questo volume e in una serie di articoli e saggi pubblicati o in corso di pubblicazione.

2. *Perché le aree costiere?*

Nel corso della storia, vari geografi hanno considerato l'intera Europa come una sorta di penisola rispetto all'Asia. Al suo interno, la situazione della penisola italiana è di speciale interesse. Gli studiosi dell'Università di Hong-Kong o di Yale avrebbero più d'un motivo per sceglierla, fra quelle dei paesi diversi dal proprio, come oggetto di studio, quantomeno comparatistico. Fra i motivi di speciale interesse, tre riguardano – rispettivamente - la geografia, la società e il diritto.

Dal punto di vista del geografo, pur se il territorio italiano non ha una grande estensione, in termini assoluti e relativi, esso è circondato da circa 8.000 chilometri di coste. Ciò la colloca al terzo posto in Europa e al quattordicesimo nell'intero globo. È collocata, inoltre, al centro del Mediterraneo, un'area con una complessa configurazione costiera, costellata da golfi, promontori, isole. È quasi totalmente priva di risorse naturali, sicché la sua ricchezza, pressoché da sempre, si è basata sul commercio, sui traffici. Vi è un altro lato della medaglia, da non ignorare. Il paesaggio è stato notevolmente modificato. Sono state modificate le foci dei fiumi e le lagune e bonificate molte zone umide. Le azioni degli uomini hanno alterato le coste. Il rischio che bellezze incomparabili ed ecosistemi particolari siano dilapidati è da prendere molto sul serio.

Purtuttavia, nel corso degli ultimi due decenni, nelle sedi scientifiche (giuristi, economisti e scienziati politici)

e in quelle istituzionali l'attenzione si è concentrata soprattutto sull'assetto e sulla gestione delle spiagge. Alcune delle analisi sono accurate e anche di notevole efficacia sul piano comunicativo. Ma presentano due limiti, uno sul piano epistemologico, l'altro sul piano operativo, cioè quanto all'utilizzo che ne potrebbero fare politici e amministratori pubblici, semplicemente perché non abbiamo un altro pianeta².

In primo luogo, quasi sempre gli scritti recenti (articoli, volumi collettanei e monografie) presentano la materia soffermandosi su *una* componente delle aree costiere, cioè le spiagge. Beninteso, non lo fanno gratuitamente. Sulle modalità di gestione delle spiagge, segnatamente sulla proroga delle concessioni balneari, si è consumato uno scontro tra le istituzioni politiche (Governo e Parlamento), da un lato, e le istituzioni di controllo (Presidente della Repubblica e Corte costituzionale) e giurisdizionali, dall'altro. Ciò ha oscurato una serie di altre questioni. Ben poca attenzione è dedicata ai problemi riguardanti la conservazione e la tutela delle aree costiere. La qualità dei servizi forniti al pubblico non rileva. Insomma, le analisi e le posizioni espresse nel dibattito attuale non mostrano adeguata consapevolezza del fatto che «la spiaggia non è che una porzione di uno spazio più ampio, che è la costa, vero oggetto della tutela»³.

In secondo luogo, l'aver rivolto l'attenzione esclusivamente al «qui e ora», alla congiuntura, è di ostacolo alla comprensione che le spiagge e in generale le coste sono particolarmente esposte alle ripercussioni del cam-

² P. Ciocca – I. Musu (a cura di), *Natura e capitalismo. Un conflitto da evitare*, Roma, LUISS University Press, 2014.

³ F. MANGANARO, *Note sull'uso del demanio pubblico per fini turistico-balneari*, in *Amministrativamente*, 2024, n. 3, p. 4.

biamento climatico. Che sulle cause e sulla portata del cambiamento climatico vi sia un consenso ampio, pur se non universale, è così noto da esimersi dal darne conto in questa sede. Ciò che è importante ai fini che qui interessano è, invece, che vi è un consenso assai diffuso sui gravi rischi ai quali le aree costiere sono esposte in conseguenza del cambiamento climatico. Lo scioglimento dei ghiacciai e delle nevi perenni, il conseguente innalzamento del livello generale dei mari, l'accresciuta violenza delle mareggiate e l'incremento del livello di acidità delle acque: tutti questi fattori hanno gravi conseguenze. Le hanno, in particolare, per le isole dell'Oceano Pacifico – come Vanuatu - che rischiano di essere sommersi dalle acque nel volgere di due o tre decenni. Lo hanno anche per le coste dell'Australia e della Francia, nonché per molte coste italiane, da Venezia alla foce del Tevere, da Cagliari a Gioia Tauro. Lo ha segnalato, con dati accurati e analisi ben strutturate, la Società italiana di geografia, nel recente rapporto annuale dedicato ai *Paesaggi sommersi*⁴.

Da questi due limiti delle analisi recenti discendono conseguenze sia per la formazione di una appropriata cultura relativa allo stato delle aree costiere, sia per l'individuazione degli strumenti (indicatori, regole, piani, incentivi, controlli) di cui i *policy makers* possono servirsi per assicurare la protezione e la promozione dei valori iscritti nell'articolo 9 della Costituzione. Fino a pochi anni fa, esso si limitava a consacrare a livello costituzionale l'importanza del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione, nel solco delle leggi ordinarie approvate su impulso di Benedetto Croce e di Bruno Bottai. Adesso l'articolo 9 attribuisce alla Repubblica il compito di tu-

⁴ *Paesaggi sommersi. Geografie della crisi climatica nei territori costieri italiani*, Roma, 2025.

telare «l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni». È un importante mutamento di prospettiva, se non di paradigma.

Ma affinché questo mutamento si realizzi appieno, e i risultati siano raggiunti, bisogna prima di tutto realizzare un mutamento di ordine culturale. Le questioni riguardanti le aree costiere vanno esaminate nel loro complesso e senza che, per amore della semplicità della comunicazione, si perda vista della loro complessità. Essa è la fonte dei problemi la cui soluzione postula una visione d'insieme, un'attenzione non episodica per i vari saperi. I loro apporti vanno esposti in un linguaggio non analiticamente intricato, ma neppure banale, perché la banalizzazione è di ostacolo alla comprensione della portata dei problemi e dei vantaggi e degli svantaggi che sono connessi con le varie soluzioni disponibili. Il discorso si sposta, così, sulla natura della ricerca intrapresa.

3. *Perché una ricerca transdisciplinare?*

L'altro aspetto per il quale la ricerca di cui si presentano i risultati in questo volume si differenzia da buona parte delle analisi recenti è nel non assumere che il modo consueto di studiare le aree costiere, cioè la prospettiva dell'una o dell'altra scienza, sia anche quello ottimale. I saggi inclusi nel volume ne costituiscono altrettante e significative dimostrazioni. Ma è bene offrire al lettore un'esposizione dei motivi sui quali si fonda l'approccio qui prospettato.

Il punto da cui muovere è la consolidata distinzione tra le varie aree della conoscenza, o discipline, in cui gli studiosi si collocano, cioè geografia, storia, filosofia, medicina, chimica, ingegneria e così via. Da questo angolo visuale, come Thomas Kuhn ha affermato in un saggio

giustamente famoso, la scienza ha una «matrice disciplinare»⁵. Procede attraverso l'elaborazione e la revisione di paradigmi che strutturano la ricerca in un determinato periodo storico. Si tratta di 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.

A mò di artificio retorico, si può dire che, lasciando impregiudicata la questione della persistente validità del tradizionale approccio mono-disciplinare, la linea di ragionamento che qui si intende sviluppare è che può essere di qualche utilità una ricerca interdisciplinare o, nel nostro caso, transdisciplinare. Poiché queste locuzioni sono utilizzate in diversi contesti e con varietà di significati⁶, è bene, prima di tutto, chiarire come verranno intese in questa sede. 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 problema⁷. Con l'altra locuzione, cioè la «ricerca transdisciplinare», invece, si fa riferimento alla combinazione di varie discipline accademiche e all'apertura nei confronti

⁵ T. Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions* (University of Chicago Press, 1978, 3° ed.), 181.

⁶ D.W. Vick, *Interdisciplinarity and the Discipline of Law*, 31 *Journal of Law & Society* 163, 164 (2004).

⁷ Commission on Facilitating Interdisciplinary Research, *Facilitating Interdisciplinary Research* (2004), 2.

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 problemi⁸.

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 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*»⁹. Ai nostri fini, non occorre prendere partito per l'una o l'altra scuola di pensiero. È sufficiente constatare 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.

⁸ B. Nicolescu, *Multidisciplinarity, Interdisciplinarity, Indisciplinarity, and Transdisciplinarity: Similarities and Differences*, 2 R.C.C. Perspectives 19 (2014).

⁹ M. Nicolini, *Legal Geography. Comparative Law and the Production of Space* (2022), 4.

A questa linea di ragionamento si obietta, però, che la scelta di investire risorse nelle ricerche di tipo interdisciplinare o transdisciplinare non è priva di inconvenienti. A costo di una schematizzazione, le critiche possono essere distinte a seconda che reputino tali ricerche semplicemente futili o perverse ovvero tali da mettere a repentaglio valori fondamentali per la scienza¹⁰.

L'argomento della futilità è utilizzato da quanti asseriscono che ogni tentativo di sviluppare un approccio di tipo interdisciplinare o transdisciplinare sia destinato all'insuccesso. L'assunto, come si è già osservato, è che la conoscenza scientifica è il risultato della specializzazione. Di conseguenza, qualsiasi interazione – poniamo – tra giuristi e geografi può dare luogo soltanto ad analisi non rigorose, finanche al fraintendimento di metodi e teorie di cui non si ha la piena padronanza¹¹.

L'argomento della perversità differisce da quello precedente, perché non si limita ad affermare l'inutilità degli sforzi di andare al di là dell'ambito di ogni disciplina, bensì sottolinea che essi sono inevitabilmente destinati a conseguire risultati opposti a quelli auspicati, segnatamente a fraintendimenti. Un esempio istruttivo può forse essere individuato nelle diverse accezioni con cui gli economisti e i giuristi utilizzano la locuzione «beni pubblici», nel primo caso basandosi su alcune proprietà intrinseche e nell'altro al dato normativo o fattuale dell'inclusione in determinate categorie di *res*.

Allo stesso modo, l'argomento della messa a repentaglio non costituisce una semplice variazione sul tema del-

¹⁰ La distinzione è tratta da A.O. Hirschmann, *The Rhetoric of Reaction: Perversity, Futility, Jeopardy* (1991), tr. it. *Retoriche dell'intransigenza. Futilità, perversità e messa a repentaglio*, Bologna, Il Mulino, 1992.

¹¹ D.W. Vick, *Interdisciplinarity and the Discipline of Law*, cit., 164.

la perversità. Ciò che viene addebitato agli studi di tipo interdisciplinare o transdisciplinare è una sorta di tradimento dei valori. Così, per esempio, nell'ambito della riflessione giuridica si paventa che ciò che viene percepito come un cedimento nei confronti dell'economia metta a rischio i valori ultimi, come le istanze di equità, su cui il diritto ha molto da dire.

Si è dedicata attenzione a queste diverse posizioni critiche per due basilari punti di metodo. Il primo è che esse non possono essere scartate in modo apodittico o sottovalutate. L'altro punto di metodo è che, anche se non si condividono tali posizioni, esse rappresentano altrettanti *caveat* nei confronti di un ingenuo ottimismo nei confronti della ricerca interdisciplinare o transdisciplinare. Come vari studiosi che si sono cimentati in questa ricerca hanno osservato e come la nostra esperienza recente ha confermato, gli incontri tra i cultori di diverse discipline, anche soltanto nell'ambito delle scienze sociali, non di rado danno luogo a incomprensioni. Lo si è visto, per esempio, in rapporto ai concetti di spazio e territorio. Sovente la realtà viene interpretata in modi anche contrastanti. Occorrono non poco tempo e risorse – non solo finanziarie – adeguate per chiarire gli equivoci, per superare le divergenze derivanti da schemi interpretativi dati per scontati: un esempio istruttivo, approfondito altrove, è la consolidata separazione tra la terra e il mare, teorizzata dal giurista e politologo tedesco Carl Schmitt¹².

Detto ciò, bisogna pure dire, però, che vi sono tre buone ragioni per investire tempo e denaro - risorse preziose, da non dissipare - in ricerche interdisciplinari o

¹² C. SCHMITT, *Land und See. Eine weltgeschichtliche Betrachtung* (1942), tr. it. a cura di G. Gurisatti, *Terra e mare. Una riflessione sulla storia del mondo*, Milano, Adelphi, 2002.

transdisciplinari. La prima è stata sottolineata da Sabino Cassese e riguarda il rapporto con il tempo: «la separazione dei saperi incontra diversi limiti . . . , è soggetta anch'essa al principio della storicità¹³. Ne discende la sollecitazione a sottoporre a continue verifiche le acquisizioni precedenti.

La seconda ragione verte sulla necessità di risolvere i problemi che si pongono nella realtà. Dalla letteratura con velleità epistemologiche attorno al nesso tra la dimensione giuridica e quella meta-giuridica si può estrarre un'indicazione generale quantomeno di non irrilevanza della seconda per la prima. Per quanto concerne le aree costiere, anche se si ritenesse, invertendo la nota posizione di Marx, che il diritto sia struttura e l'economia o la geografia sovrastruttura, nel senso che riflettano gli interessi riconosciuti dal diritto, non si dovrebbero escludere *a priori* effetti rilevanti di retroazione di entrambe sul diritto. La geografia potrebbe spiegare perché determinate aree, per le loro caratteristiche intrinseche e per le sollecitazioni cui sono sottoposte, mal si prestino a determinati usi. L'economia potrebbe argomentare che certi usi, che pure sono così consolidati da apparire «normali» sono, in realtà, svantaggiosi per la società e devono, quindi, essere riconsiderati, anche in un quadro di regole e sanzioni. Insomma, una maggiore attenzione per le altre scienze sociali può offrire spunti significativi per comprendere «l'essenza delle cose», lo scopo ultimo dell'analisi intrapresa da Montesquieu.

La terza ragione è una variante della seconda, con una focalizzazione sul pragmatismo. Senza uno spazio di incontro tra le varie discipline – geografia, biologia marina, economia, pianificazione del territorio e, non ultimo, il di-

¹³ S. CASSESE, *Varcare le frontiere. Una autobiografia intellettuale*, Milano, Mondadori, 2025, pp. 195-196.

ritto – che si occupano delle aree costiere, è estremamente arduo, se non impossibile, delineare politiche pubbliche idonee ad assicurare la loro protezione in vista del cambiamento climatico in atto. Un esempio torna utile per chiarirlo. Esso riguarda le spiagge, viste da un angolo diverso da quello prevalente. Ci si può chiedere quali regole giuridiche siano più perfezionate in vista di determinati usi ammessi. Ma, in assenza di un'adeguata consapevolezza delle tendenze in atto e di quelle prevedibili, vi è il serio rischio che le regole di cui si discute non tengano conto della necessità di preservare le spiagge. Come altri tipi di coste, esse sono sottoposte a variazioni più repentine e significative rispetto al passato. Inoltre, le cronache e le analisi, in Stati posti in varie regioni del mondo, mostrano che le opere pubbliche e private (dighe, scogliere artificiali, muraglie) costruite in passato sono il più delle volte controproducenti, perché accentuano le conseguenze delle mareggiate. Da questo diverso angolo visuale, l'approccio del geografo offre al giurista dati e interpretazioni, cioè chiavi di lettura dell'ordine degli eventi reali che egli non dovrebbe trascurare per il successo stesso del diritto nel contribuire all'organizzazione della vita sociale.

Si può, quindi, ragionevolmente affermare che lo spirito di apertura analitica verso il contributo che altri saperi, altri punti di vista possono fornire, nei limiti dell'erudizione di chi scrive, presenta vantaggi superiori ai possibili inconvenienti, che non vanno sottovalutati.

4. *I risultati della ricerca: profili teorici e pratici*

Dopo aver esposto le ragioni che supportano la scelta del tema e dell'approccio transdisciplinare, vanno illustrati i risultati della ricerca.

A questo proposito, va considerata la distinzione tra

le finalità teoriche e pratiche della ricerca scientifica. In quest'ordine di idee, si osserva che la ricerca teorica (anche detta di base) mira essenzialmente all'avanzamento della conoscenza, mediante la comprensione dell'ordine degli eventi reali. La ricerca a fini pratici (anche detta applicata) si avvale – invece - delle conoscenze per individuare le soluzioni per i problemi reali, contribuendo al miglioramento delle condizioni sociali, ambientali, e così via. È una distinzione chiara e collaudata, cui vari studiosi fanno riferimento.

Altri osservano, però, che la distinzione non dovrebbe essere oltremodo enfatizzata. Da un lato, i profili teorici e quelli pratici sono interconnessi, nel senso che la ricerca teorica pone le fondamenta cognitive e metodologiche per l'individuazione delle soluzioni ai problemi che emergono nel mondo reale. Dall'altro lato, proprio i problemi suggeriscono, richiedono, nuove indagini teoriche. Questa impostazione suggerisce di delinearne, anziché confini netti, una varietà di linee di ricerca che – a seconda dei casi – contribuiscono principalmente al miglioramento delle conoscenze o alla risoluzione dei problemi.

A mò di artificio retorico, può dirsi che non occorra prendere posizione sul valore intrinseco di queste due impostazioni. Ai fini che qui interessano, cioè la protezione delle aree costiere, degli ecosistemi esistenti al loro interno e della biodiversità, è sufficiente notare che, la ricerca scientifica opera con una costante sinergia tra la teoria e la prassi.

La sinergia è fondamentale per comprendere fenomeni complessi come quelli che rientrano nel cambiamento climatico e per coglierne le conseguenze, segnatamente sotto il profilo dell'erosione delle coste. Lo è, inoltre, per contrastare la perdita di luoghi significativi sul piano paesaggistico, ambientale e culturale, non meno che la perdi-

ta di biodiversità. Si pensi, sotto il primo profilo, allo studio dell'impatto delle onde e delle correnti sulle coste per prevedere l'erosione futura; sotto il secondo profilo, al vaglio delle varie opere che possono essere utilizzate per proteggere e ripristinare le aree particolarmente esposte all'erosione. Senza la conoscenza dei meccanismi naturali, qualsiasi intervento rischia di essere dannoso. È indispensabile acquisire una piena consapevolezza dei limiti delle soluzioni tradizionali, come le dighe e i muri, e delle potenzialità insite nelle soluzioni naturali, come la creazione di barriere mobili e del ripascimento.

Sicuramente non a caso, la gestione integrata delle zone costiere (GICZ) mette in primo piano l'utilizzo delle forme di intervento fondate sulla scienza. Torneremo su questi aspetti più avanti (nel §6). Prima di tutto è bene indicare i risultati conseguiti sul piano dell'avanzamento della conoscenza.

5. *L'avanzamento della conoscenza*

La ricerca sulle aree costiere ha sollecitato in più occasioni il confronto tra geografi, esperti della pianificazione e giuristi su un tema di grande spessore sul piano teorico: le concezioni dello spazio. Di seguito, sono indicati alcuni apporti particolarmente significativi della geografia e gli spunti che ne sono stati tratti in vista della realizzazione di un risultato della ricerca, ossia l'atlante delle sostenibilità. La discussione si sposta, poi, sulla separazione tra la terra e il mare teorizzata da Carl Schmitt.

A) Nuove concezioni dello spazio

La concezione dello spazio costiero nel pensiero geografico contemporaneo mostra negli ultimi decenni alcune

tendenze molto rilevanti per la ricerca applicata di taglio transdisciplinare che stiamo portando avanti; esse si integrano molto strettamente alle riflessioni esposte nei paragrafi precedenti dedicati alla divisione schmittiana tra terra e mare, al cambiamento delle pratiche costiere e degli standard giuridici correlati alle nuove questioni inerenti la proprietà, la protezione costiera e gli usi delle coste¹⁴.

Per mettere a fuoco queste nuove tendenze è utile partire da alcuni avanzamenti delle conoscenze geografiche relative all'ecumene postindustriale nel processo di globalizzazione. Essi riguardano principalmente le crescenti relazioni terra-mare conseguenti all'umanizzazione degli oceani¹⁵, della parte ghiacciata dell'idrosfera, la criosfera (Artide e Antartide) e attengono alle scoperte relative ai meccanismi di termoregolazione del pianeta presenti nell'atmosfera scaturite da un ramo del sapere geografico che fa ricorso a modelli fisico-matematici, la climatologia. Ci riferiamo, in particolare, alla dimostrazione dell'alterazione d'origine antropica in atto nei confronti di questo servizio ecosistemico fondamentale – il cosiddetto “termostato terrestre” – connesso al ciclo naturale del carbonio e al tenore di altri gas serra in atmosfera¹⁶. Tutto

¹⁴ Per l'analisi della rilevanza del pensiero schmittiano nel pensiero geografico si vedano F Galluccio, *Della delimitazione e dello Stato: per una lettura geografica di Carl Schmitt*, Rivista geografica Italiana, 2002, 255; C Minca, R Rowan, *Su Schmitt e lo spazio* (Routledge, 2016); M Marconi, *La posizione come problema geopolitico: fatto, differenza e relazione in Friedrich Ratzel e Carl Schmitt*, Quaderni del Semestrale di Studi e Ricerche di Geografia, 2023, 163.

¹⁵ A Vallega, *Ecumene oceano* (Mursia, 1985) e Id., *Geografia umana* (Mursia, 1989), 375. parla di “ecumene oceano” per descrivere le nuove situazioni di contesto dello spazio organizzato in geosistemi.

¹⁶ Fondamentali le pionieristiche ricerche di R Revelle e H H Suess, *Carbon dioxide exchange between atmosphere and ocean and the question of an increase of atmospheric CO₂ during the past decades*,

ciò influisce in modo rilevante sulle situazioni di contesto delle coste e sul loro rapporto con lo spazio marittimo. Si tratta pertanto di seguire un ragionamento che si muove tra geografia fisica e geografia umana tra scienze naturali e scienze umane.

Tutto si innesca con l'Anno Geofisico Internazionale 1957-1958 che portò al centro dell'attenzione del mondo scientifico un ramo specialistico della geografia, l'oceanografia in quegli anni impegnata nell'applicazione di una nuova tecnologia, l'ecoscandaglio, utile per osservare e cartografare per la prima volta i fondali oceanici.

Dallo studio dei fondali oceanici si confermerà la teoria d'inizio secolo di Wegener sulla Deriva dei Continenti, si metterà a punto un nuovo modello interpretativo globale della litosfera con la pubblicazione della teoria della Tettonica a Placche di Harry H. Hess, avvalorata dalle successive ricerche di Heezen e Tharp sul ruolo della dorsali medio oceaniche a partire da quella dell'Atlantico¹⁷.

Qual è la rilevanza di tutto ciò per le nostre ricerche sugli spazi costieri? Dal momento che la litosfera è divisa in "regioni" definite zolle o placche, composte da "porzioni di letto oceanico" e da terre emerse, la divisione tra terra e mare "non ha un significato strutturale"¹⁸. Inoltre, alla base del modello della tettonica generale, vi è la

Tellus 9, 18-27 (1957) e C Keeling, Charles D Keeling, *The concentration and isotopic abundances of carbon dioxide in the atmosphere*, *Tellus*, vol. 12, n. 2, 1960, pp. 41-42, DOI:10.3402/tellusa.v12i2.9366

¹⁷ H H Hess, (1962), *History of Ocean Basins*, Petrologic Studies, novembre, 599-620; A Wegener, (1915), *Die Entstehung der Kontinente und Ozeane*, Vieweg & Sohn, Braunschweig; B C Heezen and M Tharp, (1965) *Tectonic Fabric of the Atlantic and Indian Oceans and Continental Drift*, Philosophical Transactions of the Royal Society of London, Series A, 90-106.

¹⁸ A Vallega, 1989, p. 390.

scoperta di un altro servizio ecosistemico fondamentale, il ciclo litogenetico, che provvede all'indispensabile produzione/rinnovo di crosta terrestre – cioè di una componente abiotica fondamentale degli ecosistemi – che si origina nei fondali oceanici e poi coinvolge le terre emerse. Questo rende ancora più indissolubili le interazioni tra terra e mare e, quello che per noi è più importate, tra le comunità umane e lo spazio marittimo. In questo nuovo contesto di consapevolezza ambientale innescata dalle ricerche di geofisica, oceanografia e climatologia, la geografia umana approfondisce il tema umanizzazione del mare e della sua trasformazione in uno spazio ecumenico.

Il maggiore teorico a livello internazionale dell'umanizzazione del mare è un geografo italiano, Adalberto Vallega¹⁹ che cita alcune evidenze fondamentali. La prima è l'avvio dello sfruttamento di alcune risorse del mare, in precedenza sconosciute e quindi inutilizzate, nel contesto della crisi petrolifera del 1973, che viene superata con la ricerca prima e poi con la valorizzazione dei giacimenti offshore di metano e petrolio dei mari del Nord, Glaciale Artico, Cinese Meridionale e dei Caraibi, Golfo Persico (Qatar, Iran), Atlantico occidentale (Usa Brasile Canada) e orientale (Angola e Nigeria). Queste attività non riguardano più solo la piattaforma continentale ma anche i fondali profondi, sfruttati anche per i noduli polimetallici e, più recentemente, per ottenere terre rare.

La seconda è il ruolo strategico dei mari e delle terre che circondano l'Artide e l'Antartide (Alaska, Groenlandia, isole Falkland) oggetti di tensioni e negoziazioni internazionali²⁰, di installazioni di basi militari (aeree, nava-

¹⁹ Vallega è stato Presidente dell'Unione Geografica Internazionale dal 2004 al 2008.

²⁰ Artide, Montego Bay (UNCLOS) del 1982 Dichiarazione di

li, per sommergibili atomici), di sistemi di controllo dello spazio aereo (North Warning System), di nuovi confini marittimi, di alcuni stretti fondamentali (es. Bering, Capo Horn, Drake, ecc.), di localizzazione di basi scientifiche e – di nuovo – di installazioni petrolifere e di oleodotti. Inoltre, negli ultimi anni gli oceani stanno attraendo investimenti crescenti delle multinazionali nei settori dell'energia, risorse minerarie e biologiche (pesca e acquacoltura), commercio internazionale, comunicazioni, turismo, energie rinnovabili, ricerca industriale. Infine, le nuove istanze all'insegna della sostenibilità avviate dalla pubblicazione del rapporto "The Limits to Growth" del Club di Roma e proseguite con la "Convenzione Quadro sui Cambiamenti Climatici", approdano al modello della "Blue Economy" e al "High Seas Treaty" approvato dalle Nazioni Unite nel 2023 che conferiscono nuove centralità e funzionalità alle aree costiere²¹.

A tutto ciò si aggiungono ovviamente le questioni relative allo sviluppo di nuove attività turistiche legate al mare, l'impatto di nuove ricerche teoriche e applicate sullo spazio marittimo, lo sviluppo di nuovi contesti e obiettivi della protezione ambientale come ad esempio lo studio dell'assorbimento di CO₂ in eccesso da parte degli oceani e delle sue conseguenze sul livello di acidificazione delle acque marine, le politiche e gli accordi per la mitigazione

Ilulissat del 2008, Polar Code del 2017; Antartide, Trattato Antartico del 1959 e Protocollo di Madrid del 1991. Rilevante è anche la realizzazione da parte delle Nazioni Unite, a partire dal 1999, del *United Nations Atlas of the Oceans*, <https://www.oceansatlas.org/about/en/>

²¹ Un altro segnale dell'importanza strategica economica e ambientale degli oceani si riscontra in Copernicus, il programma dell'UE di osservazione satellitare del pianeta che ha creato un servizio open source specifico di sorveglianza sullo stato degli oceani, il Copernicus Marine Service (banca dati, mappe, report).

degli effetti dei rischi ambientali (Sendai), in particolare sismicità, vulcanismo, mareggiate e altri eventi meteorologici estremi da eccessivo riscaldamento marino, la possibilità di produrre energia da fonti rinnovabili e sfruttare materiali per il ripascimento di coste basse in arretramento.

Da qui la definizione di Adalberto Vallega di “ecumene oceano” per descrivere i nuovi processi di umanizzazione del pianeta nella globalizzazione correlati ai rapporti di forza geopolitici, alla necessità di utilizzare le risorse marine, di garantire la sostenibilità ambientale e caratterizzati anche dalle conseguenti radicali trasformazioni delle pratiche costiere. Lo spazio costiero è tradizionalmente definito dai geografi la zona compresa fra la terra, le acque stagnanti (le zone umide) e i mari e il suo bordo in cui la linea dell’acqua varia nel corso del tempo e dello spazio, influenzata dai movimenti eustatici (dovuti ai cambiamenti climatici) e isostatici, dovuti a sollevamenti o abbassamenti verticali della crosta terrestre galleggiante sul mantello superiore detto astenosfera. È l’area di transizione dinamica tra la terraferma e il mare, caratterizzata da una fascia litoranea emersa e dal mare prospiciente²².

Questo spazio geografico nella globalizzazione diventa il terminal - non ancora l’hub - della navigazione e delle comunicazioni (porti, con le loro estensioni onshore e offshore, canali di traffico, cavi e oleodotti sottomarini), delle risorse minerarie e dell’industria oceanica, del commercio mondiale, della pesca e dell’acquacoltura, degli scarichi provenienti da terra (fluviali, industriali, urbani),

²² IGU (International Geographical Union), *Glossario Geografico Internazionale*, Napoli Istituto Grafico Italiano, 1998. Il glossario di cui qui si cita l’edizione italiana curata da D. Ruocco, è stato realizzato dalla Commission International Geographical Terminology dell’IGU (International Geographical Union).

delle attività legate alla difesa, della ricerca e della protezione ambientale, di una parte consistente della progressiva urbanizzazione dello spazio e di un segmento rilevante dell'attività turistica.

Tutti questi usi dello spazio costiero avvengono all'interno dei geosistemi costieri cioè territori gestiti e organizzati, e ininterrottamente riorganizzati, dalle comunità locali, dai soggetti economici, dalle scelte di pianificazione territoriale e dai processi territoriali in atto, nonché dai modelli di consumo. Il geografo ha il compito di studiare la dimensione transcalare e la struttura sistemica e reticolare dell'organizzazione territoriale costiera e dello spazio marittimo, dove per struttura reticolare s'intende uno spazio caratterizzato da elevata densità di popolazione, con tendenza alla polarizzazione urbana, all'elevata mobilità spaziale e all'interazione generatrice di processi di feedback positivi e negativi.

Il delicato e rilevante problema dal punto di vista giuridico del confine tra terra e mare mostra nelle nuove situazioni di contesto testé richiamate, a chi fa ricerca geografica (fisica, antropica e geostorica), la tendenza al superamento dell'antitesi o dell'opposizione schmittiana e che il paradigma della separazione tra terra e mare, il primo ordinamento spaziale planetario, mostri evidenti punti di debolezza dal momento che sono enormemente aumentate le possibilità di sfruttamento e appropriazione dell'idrosfera e che già alla fine del XX secolo circa il 40% di superfici oceaniche rientravano in giurisdizioni nazionali²³.

L'altra evidenza è che lo spazio costiero fatica a passare dal ruolo di terminal delle land-sea interactions a quello di *hub* inteso come fulcro, centro di coordinamento e

²³ A Vallega, 1989, p. 394.

di collegamento per il raggiungimento degli obiettivi della sostenibilità tra crescita economica, sostenibilità sociale, istituzionale e ambientale.

Nei geosistemi costieri contemporanei, prevalentemente influenzati da un modello di sviluppo basato sull'economia lineare, un serio problema sembra essere quello che i soggetti territoriali agiscono spesso in modo autoreferenziale ignorando, o avendo una limitata consapevolezza, delle interazioni del loro agire individuale e sociale. Di conseguenza, nelle zone costiere si possono osservare contemporaneamente relazioni conflittuali (es. presenza di scarichi industriali e acquacoltura), reciprocamente vantaggiose (es. condotte sottomarine e terminal offshore), rischiose per entrambi gli usi (es. aree per esercitazioni militari e canali di traffico), relazioni svantaggiose per uno dei due usi (es. foci fluviali inquinanti e usi balneari), relazioni vantaggiose per uno dei due usi (es. ricerca scientifica e industria mineraria oceanica)²⁴.

Tutto ciò rappresenta un altro punto di forza a favore dell'adozione di prassi di ricerca transdisciplinare, che sembrano potenzialmente più attrezzate a produrre il progresso delle conoscenze e altri obiettivi della ricerca e cioè la disseminazione e la diffusione dei risultati scientifici, dal momento che esse prevedono il coinvolgimento e un ruolo attivo degli stakeholder in tutte le fasi della ricerca.

Nelle parti successive dell'articolo esamineremo alcuni aspetti pratici della ricerca transdisciplinare applicata agli spazi costieri a livello metodologico, con particolare riferimento all'uso riflessivo dei sistemi informativi geografici che devono prendere in considerazione più scale di riferimento geografiche (non solo quella locale) e tener conto della complessità e degli andamenti non lineari dei

²⁴ Questi esempi sono ripresi dalla matrice di Vallega, 1989, pp. 400-01.

cambiamenti in atto, contrassegnati anche da crisi ambientali e tensioni geopolitiche, che comportano un approccio “precautionary principle based”.

B) L'Atlante delle sostenibilità

Costruire un atlante dei livelli di sostenibilità e di gestione integrata delle aree costiere in Italia, impostato su un approccio transdisciplinare, comporta la soluzione di diversi problemi. Essi riguardano l'avanzamento della ricerca con un approccio *problem-solving*, la valorizzazione delle diverse competenze disciplinari (nel nostro caso giuridiche, geografiche urbanistiche, statistiche economiche) e delle conoscenze e istanze degli stakeholder. Al contempo, si deve predisporre una cartografia funzionale a fornire un mezzo empirico di analisi e di disseminazione delle conoscenze tra i ricercatori stessi e i non addetti ai lavori. Il suo obiettivo è creare uno strumento d'analisi e di confronto atto a produrre le condizioni favorevoli a prassi di regolamentazione e gestione partecipativa multilivello dello spazio costiero sfruttando la sua propensione ad analizzare, a diverse scale geografiche, i fattori che influiscono sulla salute e lo sviluppo sostenibile delle coste e i problemi correlati alla mitigazione e al contrasto ai cambiamenti climatici²⁵.

Nel nostro caso la realizzazione dell'atlante è stata preceduta dalla creazione di un sistema informativo geografico in ambiente GIS, una banca dati georeferenziata *open source* e interattiva degli indicatori semplici e di sintesi della sostenibilità costiera (di cui si riferirà nel dettaglio nel paragrafo successivo), e alla georeferenziazione delle

²⁵ A questo riguardo, a Riggio, *Clima e coste: prassi di ricerca transdisciplinare per l'adattamento ai cambiamenti climatici nei territori costieri italiani*, Documenti Geografici, 2025, 1, 45.

informazioni e delle richieste degli stakeholder economici, sociali, istituzionali e ambientali del progetto relativi ad alcuni casi di studio. Si tratta di scelte cartografiche ascrivibili a prassi di cartografia riflessiva, critica e partecipativa, cioè di rappresentazioni del territorio che scaturiscono certamente dall'analisi geografica ma anche da tavole proposte da altri ricercatori impegnati nel progetto e da una cartografia delle istanze dei portatori d'interesse dello spazio costiero. L'obiettivo è aumentare il livello d'interrogazione delle mappe e del geodatabase utilizzando una semiologia cartografica in grado di far emergere i risultati della ricerca e, al tempo stesso, i diversi punti di vista e le percezioni degli attori e utilizzatori delle coste, quello che Casti definisce il senso sociale del territorio²⁶.

L'atlante tiene conto anche del fatto che le spiagge e le coste comprendono spazi demaniali (il demanio marittimo) e, pertanto, il GIS e l'atlante devono supportare, analizzare e cartografare anche le scelte istituzionali e le loro ricadute territoriali e ambientali in materia di conferimento delle diverse tipologie di concessioni marittime e fornire chiavi di lettura per individuare quegli usi che garantiscono maggiormente l'interesse pubblico (Gnes, 2023, p. 9-22; della Cananea, 2023, p. 23-34)²⁷ tenendo conto anche della funzione strategica

²⁶ E Casti, *Cartografia critica* (Guerini Scientifica 2013), 304, si veda il capitolo "Il cantiere della cartografia"; G. Burini, *Cartografia partecipativa*, (FrancoAngeli, 2016) 156; T May, B Parry, *Social research and reflexivity*, Sage Publication, 2010; JW Crampton, J Krygier, *An introduction to critical cartography*, ACME. An International E-Journal for Critical Geographies, 2005, 4, 11-33. Emanuela Casti, *Cartografia critica. Dal topos alla chora* (p.18). Edizione del Kindle.

²⁷ M. Gnes *Le spiagge e le coste: problema o risorse?* in M. Gnes (a cura di), *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole*, Milano FrancoAngeli, 2023, pp. 9-22; G. della Cananea,

degli spazi costieri di fornire servizi ecosistemici fondamentali.

Date queste premesse, l'atlante prevede cinque capitoli: Carte generali – Sostenibilità ambientale – Sostenibilità sociale – Sostenibilità istituzionale – Sostenibilità economica. L'approccio cui stanno lavorando i geografi è transcalare. Le mappe dell'atlante si riferiranno alla scala nazionale, regionale, comunale, dei bacini idrografici e delle aree metropolitane costiere dal momento che i fattori geografici e gli strumenti di pianificazione che influiscono sulle coste sono transcalari e multilivello. I principali nodi problematici e le migliori buone pratiche saranno analizzate con dei casi di studio.

Un altro obiettivo generale dell'atlante è individuare e misurare i livelli di sostenibilità costiera in Italia in rapporto agli usi prevalenti del suolo attraverso una riflessione sui punti di forza e di debolezza, sulle opportunità e i vincoli in materia di Gestione Integrata delle Zone Costiere e sulla percezione degli aspetti conflittuali e degli interessi convergenti da parte dei soggetti territoriali e degli utilizzatori delle coste.

La banca dati georeferenziata ha assunto quindi, al tempo stesso, un ruolo di piattaforma iniziale condivisa e di prodotto della ricerca applicata mettendo a disposizione delle diverse componenti del progetto immagini satellitari, indicatori georeferenziati, mappe relativi ai livelli di sostenibilità costiera. L'ambiente GIS realizzato prevede l'interattività e tutti gli indicatori e le immagini satellitari provengono da fonti *open source* che tengono conto dei criteri di interoperabilità raccomandati a livello europeo²⁸.

Le concessioni del demanio marittimo: un mutamento di prospettiva, ivi, p. 23-34

²⁸ Le principali fonti statistiche utilizzate sono: Istat, Arpa, Le-

Una delle ipotesi di partenza formulate dai ricercatori è che l'aggiornamento della regolamentazione e la gestione integrata delle zone costiere siano attualmente ostacolate anche da sovrapposizione delle competenze, carenza d'informazioni geografiche transcalari e di partnership strategiche tra attori della ricerca e i soggetti territoriali.

L'impatto atteso della ricerca cartografica in ambiente GIS si riferisce pertanto a quattro punti principali: a) l'avanzamento della conoscenza dei quadri naturali, sociali, economici, giuridici e gestionali derivante dalla scelta dell'approccio interdisciplinare e collaborativo; b) un diverso coinvolgimento degli *stakeholder* (finora i processi di consultazione in Italia hanno riguardato in Italia generalmente solo i rappresentanti dei balneari) e l'apporto di partnership strategiche (enti di ricerca, autorità di sorveglianza, demanio marittimo, ecc.); c) l'incremento della comprensione e consapevolezza tra i ricercatori stessi e i soggetti territoriali della vulnerabilità delle coste dovuta ai cambiamenti climatici; d) un diverso approccio alle politiche pubbliche ascrivibile alla *Public Science*, intesa come approccio interdisciplinare allo studio delle politiche pubbliche e al ruolo sociale della scienza dal momento che il progetto prevede l'individuazione delle carenze in materia di dati e di prassi partecipative di governance e la definizione di nuovi indicatori strategici.

C) Terra e mare: dalla separazione all'integrazione

L'avanzamento della conoscenza in ordine agli eventi reali consente di rivedere le abituali rappresentazioni teoriche di quegli eventi, di suggerirne di nuove. È il caso

gambiente, Geoportale Nazionale, Eurostat, Corine, Piani dello Spazio Marittimo, Ministero della Salute, Iss, Programma Bandiera Blu, Demanio Marittimo, Regioni.

della separazione tra la terra e il mare teorizzata da Carl Schmitt. Il suo primo saggio sul tema fu presentato come un «racconto» rivolto alla figlia. In esso, Schmitt illustrò vividamente la consolidata «opposizione elementare tra la terra e il mare»²⁹. La ribadì nel *Nomos della Terra*, in cui espose compiutamente la parabola dello *ius publicum europeum*, sottolineando l'emergere di un nuovo ordine globale; vi tornò più tardi, in alcuni saggi³⁰.

Schmitt elaborò l'idea della «opposizione elementare tra la terra e il mare» sulla scorta d'una serie di spunti letterari e storici, risalenti all'antica Grecia più che al diritto romano. Pochi giuristi al pari di Schmitt hanno fatto della storia, della letteratura e della teologia il cardine, il presupposto per una accurata comprensione dei fatti rilevanti per la società e per il diritto. Egli non si limitò, infatti, a sottolineare l'alterità «elementare» tra la terra e il mare. Ne descrisse molto realisticamente le conseguenze per gli uomini: la terra costituiva il presupposto imprescindibile per la loro vita e per la stabilità dei rapporti giuridici; il mare era, invece, considerato come l'ignoto, il pericolo. Proprio perché era alla base dell'ordine sociale, Schmitt affermò che la separazione tra la terra e il mare costituiva la «legge fondamentale del pianeta»³¹. Era alla base delle norme d'apice dell'ordine giuridico, il *nomos*, nella sua innovativa ricostruzione concettuale. Si tratta di una visione certamente suggestiva.

Tuttavia, quella visione è confutata dalle acquisizioni recenti della geografia, prima indicate. È, inoltre, in contrasto

²⁹ C. SCHMITT, *Terra e mare*, cit., p. 18. Nella già richiamata intervista del 1983, Schmitt affermò che *Land und Meer* era «il libro del destino ...», la scoperta di un'epoca»: *Un giurista davanti a sé stesso*, cit., p. 155.

³⁰ C. SCHMITT, *Nehmen / Teilen / Weiden* (1953), tr. it. a cura di G. Miglio e P. Schiera, *Le categorie del politico*, Bologna, Il Mulino, 1972, p. 295 ss.

³¹ C. SCHMITT, *Terra e mare*, cit., p. 88.

con i principali dati normativi e fattuali. Proprio negli anni in cui Schmitt stava completando la ricostruzione prospettata nel *Nomos della terra*, è iniziato un mutamento delle leggi e delle prassi amministrative. Nel complesso, sotto la spinta di forze sia interne, sia esterne, a una disciplina giuridica delle aree costiere ereditata dalla storia e assai differenziata ne è succeduta un'altra, che presenta alcuni tratti comuni. Essi sono l'introduzione di un'apposita cornice legislativa per le aree costiere, la protezione e la valorizzazione di tali aree e la conseguente attribuzione di nuove funzioni e potestà alle autorità pubbliche.

Agiscono nella medesima direzione le norme e le azioni dei nuovi poteri pubblici che si sono affiancati a quelli statali. A livello internazionale, l'atto più importante è la Convenzione di Barcellona per la protezione del Mar Mediterraneo dall'inquinamento. Firmata nel 1976, entrata in vigore due anni dopo, arricchita in seguito da vari protocolli aggiuntivi, essa è stata riformulata nel 1995. Nel protocollo riguardante le aree specialmente protette e volto a preservare la biodiversità (adottato nel 1995 ed entrato in vigore nel 1999), sono inclusi il fondo del mare e il suo sottosuolo, le acque marine fino al confine con quelle dolci, le zone costiere terrestri, comprese quelle umide (articolo 2, paragrafo 1). Ha una speciale importanza la salvaguardia «degli ecosistemi marini e costieri» (articolo 4, lettera a, corsivo aggiunto) significativi per la tutela della biodiversità, nonché dei siti che presentano un'importanza particolare per il loro interesse estetico (il paesaggio), culturale, scientifico ed educativo.

Un ulteriore protocollo è stato adottato a Madrid nel 2008 sulla gestione integrata delle zone costiere nel Mediterraneo³². Esso richiama vari accordi internazionali,

³² L'Italia ha tardato nel ratificare il Protocollo. Vi si è provveduto in sede governativa nel 2023, in sede parlamentare nel 2025 ...

in particolare la Convenzione dell'ONU sui cambiamenti climatici del 1992. Fornisce una definizione più articolata del concetto di area costiera, intesa come «l'area geomorfologica situata ai due lati della spiaggia, in cui l'interazione tra la componente marina e quella terrestre si manifesta in forma di sistemi ecologici e di risorse complessi costituiti da componenti biotiche e abiotiche che coesistono e interagiscono con le comunità antropiche e le relative attività socioeconomiche» (articolo 2, lettera e). Definisce il proprio obiettivo nel favorire una gestione integrata delle zone costiere, intesa come un processo dinamico per la gestione e per l'uso sostenibili di tali zone, che tenga conto sia delle fragilità degli ecosistemi e dei paesaggi costieri, sia dei vari usi cui possono essere adibite.

Il diritto dell'UE si è allineato a questa visione integrata della terra e del mare. La direttiva n. 2000/60 del 23 ottobre 2000 ha fornito una definizione delle “acque costiere”, intese come quelle comprese entro un miglio dalla terra³³. La successiva direttiva n. 2008/56 del 17 giugno 2008, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino, ha ribadito questa definizione delle acque costiere e ha fatto riferimento a una varietà di usi e attività umane in rapporto alle coste³⁴. Nel novero di quelle attività, vi sono il recupero di terreni, la costruzione di opere di difesa costiera e barriere contro le inondazioni, nonché di strutture in mare, e la ristrutturazione della morfologia dei fondi marini, compreso il dragaggio. Infine, il protocollo sulla biodiversità, ratificato dal Consiglio dell'UE con decisione n. 2010/631 ed entrato in vigore nel 2011, include la pianificazione e la gestione integrata delle zone costiere.

³³ Articolo 2, n. 7.

³⁴ Articolo 3.

Le conseguenze che discendono dagli atti appena considerati sono varie. Il punto d'interesse più generale che va sottolineato è che è stata superata la visione secondo cui la terra e il mare erano elementi contrapposti, separati. Altre conseguenze riguardano gli strumenti operativi. Esse sono illustrate nelle pagine che seguono.

6. *Gli strumenti operativi*

Nell'intento di fornire una visione d'insieme dei risultati della ricerca, si possono segnalare alcuni aspetti – tre, ancora una volta – che attengono agli indicatori di sostenibilità, al coinvolgimento degli stakeholder e, infine, agli interventi che possono essere realizzati a difesa delle aree costiere.

A) Gli indicatori di sostenibilità

La scelta e la definizione degli indicatori in una ricerca transdisciplinare presuppone un approccio partecipativo e la scelta d'indicatori strategici. Nel nostro caso, come accennato in precedenza, abbiamo anche condiviso la scelta di riversare nella geodatabase dati da fonti open source ad accesso libero e gratuito. Le attività di ricerca contengono anche una riflessione sull'individuazione delle carenze in materia di disponibilità e interoperabilità dei dati e un risultato atteso è relativo all'introduzione di nuovi indicatori di sintesi³⁵.

Gli indicatori sono suddivisi in due categorie di ri-

³⁵ Gli indicatori di sintesi utilizzati sono in buona parte ben noti, come l'indicatore di Gini calcolato per l'Italia dall'ISTAT per la sostenibilità sociale e l'indicatore RICE del Progetto Eurosion (Radius of Influence of Coastal Erosion) per monitorare l'impatto del cambiamento climatico sulle aree costiere. Il gruppo di ricerca sta elaborando internamente un indicatore di sintesi per ogni pilastro della sostenibilità.

ferimento generali: la componente tematica della transizione alla Sostenibilità ambientale, sociale, istituzionale ed economica; la componente tematica della Gestione Integrata delle Zone Costiere, suddivisa in Protezione e gestione delle zone costiere, Adattamento ai cambiamenti climatici; Difesa pubblica incolumità, attività antropiche e funzioni costiere; Usi antropici del mare³⁶. Essi tengono certamente conto delle discussioni internazionali in tema di indicatori della sostenibilità prima in ambiente OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) e le successive all'interno dell'UNCSD (United Nation Conference on Sustainable Development) e della strategia europea della Gestione integrata delle Zone costiere (ICZM) che utilizza anche i dati Copernicus e CISE (Common Information Sharing Environment specializzata sullo spazio costiero e marittimo).

Lo stato dell'arte in materia di benchmark della transizione alla sostenibilità porta inoltre a una scelta tripartita di indicatori strategici degli spazi costieri e marittimi catalogabili in fattori di pressione (*driving force*), di Stato (*State*) e di risposta (*response*)³⁷.

La definizione degli indicatori si basa anche su un approccio transcalare: una parte degli indicatori si riferisce alla scala locale che consente anche l'individuazione di casi di studio; una parte riguarda indicatori riferibili alla scala regionale (per costruire mappe relative alle aree

³⁶ Per ogni indicatore è disponibile una breve descrizione che contiene la denominazione, descrizione, rilevanza, Unità di misura, scala di riferimento geografica, fonte Collocazione nell'Atlante e nel Geodatabase, collegamenti con altri indicatori, in taluni casi riferimenti bibliografici.

³⁷ Per una sintesi ragionata relativi all'evoluzione del pensiero in tema di indicatori della sostenibilità in ambiente geografico si vedano Vallega (2008), pp 63-70.

metropolitane costiere, alle regioni costiere e ai bacini idrografici); un'ultima sezione utilizza la scala nazionale e sovranazionale per i confronti nazionali e internazionali.

La filiera degli indicatori prevede indicatori su base quantitativa e qualitativa come quelli relativi al paesaggio, alle politiche pubbliche, ai modelli di sviluppo economico e sociale o al valori naturalistico ecologici negli spazi costieri. Altre filiere si riferiscono agli indicatori “denotanti”, gli aspetti tangibili delle prassi territoriali come l'impatto umano sulla Litosfera-Atmosfera-Idrosfera-Biosfera, sull'organizzazione del territorio e l'impatto diretto sulle coste e sul mare. Altri indicatori sono “connotanti”, dove, in questo caso ci si riferisce a aspetti intangibili delle prassi connessi con la cultura, modelli e valori come gli indicatori funzionali alla sostenibilità e alla GIZC o quelli relativi alla transizione all'economia circolare, alla *blue economy* e alla transizione energetica territoriale.

Questi valori e la loro georeferenziazione possono misurare e rappresentare lo stato, la pressione, l'impatto e la risposta dei geosistemi costieri in rapporto ai processi territoriali in atto e conseguenti alle politiche pubbliche e ricostruire i punti di forza e di debolezza delle situazioni di contesto che riguardano la transizione alla sostenibilità negli spazi costieri.

B) Il coinvolgimento della società civile

A livello di istituzioni europee i processi di governance partecipativi per l'adozione di atti normativi e strumenti di pianificazione territoriale possono contare su modelli di riferimento, procedure consolidate e su analisi relative alle loro ricadute e ai punti di forza e di debolezza. Diverso è lo stato dell'arte nel mondo della ricerca in cui lo stakeholder engagement ha riguardato specialmente le que-

stioni relative all'etica della ricerca. Ci si riferisce qui al coinvolgimento dei partecipanti, specialmente in progetti di ricerca con soggetti umani e a procedure di trasparenza e consenso informato³⁸.

A questo quadro generale, si sono affiancate di recente le prassi di ricerca transdisciplinare in cui l'apporto degli stakeholder, top down e bottom up, è rilevante perché attiene la co-progettazione e il raggiungimento di diversi obiettivi scientifici. Tali prassi comportano un livello di attenzione e di coordinamento molto alto da parte dei ricercatori. Qui di seguito si tenterà di mettere a fuoco i passaggi teorico-metodologici principali in riferimento allo studio dello spazio costiero. Essi riguardano la scelta degli stakeholder, le metodologie e gli strumenti utilizzati nelle prassi di coinvolgimento e consultazione e l'impatto della loro partecipazione sull'attività di ricerca.

Individuazione degli stakeholder. Anche la scelta degli stakeholder si è basata prima di tutto sull'uso riflessivo della scala di riferimento geografica e in particolare su un approccio transcalare (locale, regionale e nazionale). Lo spazio geografico considerato è sovralocale essendo esteso alle Autorità di bacino, alle Regioni e alle Aree metropolitane costiere.

Dalla scelta delle scale di riferimento si è passati all'analisi di contesto e la ricerca sul campo sui quattro pilastri della sostenibilità che possono essere considerati l'altra base del nostro ragionamento sulla scelta e l'ascolto dei soggetti territoriali che esercitano un'influenza diretta sullo spazio costie-

³⁸ Per un inquadramento a livello europeo delle strategie di gestione partecipata delle zone costiere risulta molto utile l'articolo di B. Ballerini, *La dinamica degli interessi nella gestione delle coste e il ruolo delle consultazioni*, Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente - Note e Commenti, 2024. 3, pp. 243-291.

ro (turisti, decisori politici, ministeri, associazioni ambientaliste, gruppi di azione locale, associazioni, ecc.). Questo approccio di taglio geografico è stato arricchito dall'apporto dei diversi settori scientifico-disciplinari e degli stessi Ate nei impegnati nel progetto che hanno contribuito alla scelta e alla segnalazione di interlocutori privilegiati per il settore giuridico, urbanistico, economico prevalentemente basate su esperienze di ricerca pregresse, ma anche riconducibili alle stesse relazioni università-territorio.

Restituire la pluralità delle visioni dei soggetti che determinano il senso dei luoghi e che influiscono sulla percezione e la fruizione dei geosistemi costieri comporta un approccio “dal basso” – ascolto di categorie di cittadini, consumatori, operatori economici, attori sociali, portatori di istanze ambientali e culturali -, e “dall’alto” – confronto con altri ricercatori di riferimento non impegnati nel progetto, enti di ricerca specializzati, soggetti istituzionali multilivello della gestione e della sorveglianza dello spazio costiero, portuale e marittimo. Nel nostro progetto sono stati ascoltati anche rappresentanti dei lavoratori, del mondo delle aziende - industriali, turistiche, commerciali, della pesca e del settore finanziario -, solo per fare alcuni esempi e degli enti di gestione dei beni culturali costieri.

Le metodologie e gli strumenti di consultazione e coinvolgimento. Gli stakeholder, inseriti nella proposta progettuale presentata per la call “PRIN 2022 PNNR” alla Milestone 7 “Outline for Regulatory Assessment - Stakeholders’ engagement”, sono stati ascoltati fin dalla fase di presentazione pubblica del progetto di ricerca, stanno svolgendo un ruolo attivo nelle attività di ricerca di medio termine e saranno coinvolti nelle attività di presentazione/valutazione dei risultati finali (comunicazione, disseminazione e valorizzazione) e post-progettuali per l’ulteriore implementazione e mantenimento della banca dati.

Tutte le Unità di Ricerca hanno pertanto previsto, al riguardo, l'allocazione di mesi uomo e di risorse per la creazione di partenariati di ricerca strategici e per il coinvolgimento degli interlocutori privilegiati. Inoltre, ogni seminario scientifico è stato organizzato in due sessioni principali: Comunicazioni scientifiche e Tavole rotonde con gli stakeholder dedicati ai temi correlati alle relazioni scientifiche. I geografi, in particolare hanno assunto il compito della mappatura degli stakeholder e della georeferenziazione nel geodatabase delle loro istanze con il ricorso a strumenti specialistici - i questionari georeferenziati - che, oltre a individuare la rilevanza del soggetto territoriale mettono a fuoco il grado d'interesse e di percezione dei livelli di sostenibilità e della gestione integrata delle zone costiere.

Impatto della partecipazione sull'attività di ricerca. L'impatto del coinvolgimento e delle consultazioni degli stakeholders tocca diversi aspetti. Un primo aspetto è l'integrazione delle conoscenze e l'aumento di consapevolezza in materia di richieste, aspettative, interessi convergenti e conflittuali da parte degli addetti ai lavori e dei soggetti territoriali istituzionali e privati.

Una seconda ricaduta attiene alla creazione di partenariati e accordi di collaborazione (ad es. quello con l'Agenzia del demanio) e con altri progetti di ricerca, enti, laboratori e sodalizi scientifici impegnati in tema di spazi costieri. Essi prevedono collaborazioni scientifiche, coordinamento delle attività, scambio di competenze e messa a disposizione dei dati e informazioni di cui i soggetti possono liberamente disporre. Tutto ciò aumenta la capacità d'impatto sociale ed economico del progetto di ricerca e gettando le basi per nuove negoziazioni e lo sviluppo di attività post-progettuali come ad esempio, l'obiettivo di affidare, finito il biennio di ricerca, l'implementazione

della banca dati riflessiva della sostenibilità costiera a un partner del progetto.

Dal punto di vista scientifico, l'obiettivo più rilevante delle prassi transdisciplinari che prevedono la partecipazione degli stakeholder risiede certamente nell'apertura di nuove prospettive di ricerca. A questo riguardo le nuove prospettive di ricerca hanno determinato l'apertura di nuovi scenari e nuove conoscenze sulle situazioni di contesto delle coste, la possibilità di utilizzare strumenti innovativi (in particolare quelli cartografici e in ambiente GIS) per affrontare i problemi giuridici e urbanistici per costruire prassi partecipative di regolamentazione. Inoltre, è stato possibile mettere a punto nuove analisi cartografiche per rappresentare i punti di vista dei soggetti territoriali e nuovi indicatori strategici per valutare i livelli di sostenibilità e di gestione integrata costiera.

Si è infine entrati in uno spazio di ricerca più complesso, in cui i geosistemi costieri da terminal passivi e spesso inconsapevoli delle *land-sea interactions* possono trarre conoscenze e competenze per assumere il ruolo di *hub* intesi come fulcri, spazi di coordinamento e di collegamento per il raggiungimento degli obiettivi della sostenibilità, tra crescita economica, sostenibilità sociale, istituzionale e ambientale tra tutela integrata e nuovi modi di abitare le coste nell'Antropocene.

C) Gli interventi a protezione delle coste

Un ulteriore profilo in relazione al quale i criteri approvati all'interno dei vari regimi regolatori globali e dell'UE assumono un crescente rilievo riguarda gli interventi volti a proteggere le coste e a favorirne la ricostituzione.

I pubblici poteri, si è visto, devono promuovere un approccio di tipo ecosistemico e ricercare le soluzioni

basate sull'integrazione tra la terra e il mare. Il quadro regionale comune per l'azione integrata nel Mediterraneo, in particolare, mette in primo piano la necessità di impiegare le forme di gestione che assicurano l'integrità delle aree costiere e degli ecosistemi, prevenendo o riducendo le conseguenze negative dei disastri naturali o dello sviluppo economico; richiede ai pubblici poteri di adottare forme di intervento basate sulla natura, allo scopo di mantenere o restaurare la capacità della costa di adattarsi ai cambiamenti³⁹.

Concretamente, vanno preferite le soluzioni operative e tecniche basate sul ripascimento delle spiagge e sull'utilizzo di difese amovibili, in luogo delle barriere fisse, come gli scogli artificiali. La ragione è che esse hanno un impatto negativo sul paesaggio e sull'ambiente. Privano le spiagge, le zone umide e gli altri tratti di costa della capacità di riequilibrarsi automaticamente. Incidono negativamente sugli ecosistemi e sulla biodiversità. L'indicazione in positivo che si trae da queste notazioni è che sono da preferire gli interventi che non rischiano di compromettere la naturale resilienza delle coste, come il ripascimento e il collocamento di barriere naturali e amovibili⁴⁰.

Questi criteri tornano utili per analizzare le difese che possono essere apprestate a tutela dei beni privati (dimore, darsene, muri di cinta). Il punto da cui muovere è che la difesa dei beni privati adiacenti alla riva del mare incombe ai proprietari interessati. A titolo di esempio, si possono

³⁹ Decision IG.24/5, Common Regional Framework for Integrated Coastal Zone Management, cit., §§III, a) e b), pp. 267-8.

⁴⁰ C. CLUS-AUBY - R. PASKOFF, *L'érosion des plages: les causes, les remèdes*, cit., p. 101 e, tra i giuristi, M. STALLWORTHY, *Sustainability, Coastal Erosion and Climate Change: An Environmental Justice Analysis*, cit., p. 359.

considerare due ordinamenti che hanno stabilito diversi regimi giuridici delle aree costiere, come gli USA e la Francia. Negli USA, ha riscosso adesioni la *policy* definita dalla California, fortemente limitativa nei confronti dei muri eretti per proteggere la proprietà privata (*sea walls*). L'assunto è che, per proteggere le spiagge esposte al rischio dell'erosione, si debba accordare la priorità alle soluzioni meno dannose per l'ambiente, perché più idonee a permettere l'adattamento delle spiagge ai movimenti del mare. Ne discende una duplice conseguenza: il diniego dell'autorizzazione per la costruzione di nuove barriere e un vaglio severo per la manutenzione di quelle esistenti. Più di un operatore economico ha contestato questa *policy*. Ma pur se i giudici di primo grado hanno sospeso gli effetti di alcuni provvedimenti di diniego, nel merito i ricorsi sono stati respinti dalla Corte di appello della California. Essa ha interpretato in modo rigoroso la legge volta alla protezione delle coste nella parte in cui ha preservato le opere costruite prima del 1978, vietando per l'innanzi ogni forma di *shoreline armoring*; lo ha fatto, espressamente, per attribuire priorità alla protezione dell'ambiente⁴¹.

Il giudice amministrativo francese si attiene a un orientamento assai simile. Sulla costa mediterranea, nel Comune di Vias (Occitania), una società immobiliare cominciò nel 2011, senza la previa autorizzazione, i lavori per la ricostruzione di una diga erosa dal mare. Il prefetto emise una diffida, attivò il procedimento sanzionatorio (la

⁴¹ California Court of Appeal, 1st district, *Casa Mira Homeowners Assn. v. California Coastal Commission* (2024), in cui si richiama il *leading case*, *Surfrider Foundation v. Martins Beach 1* (2017); N. JACOBSEN, *Sand or Concrete at the Beach? Private Property Beach on Eroding Oceanfront Land*, in *University of California – Davis Law Review* (vol. 31), 2008, p. 219.

«*contravention de grande voirie*») volto a tutelare il litorale, comminò una sanzione pecuniaria. Constatò, altresì, che l'avanzamento del mare aveva comportato una variazione nella delimitazione della riva. La società impugnò il decreto prefettizio, senza successo. Infine, chiese al Conseil d'État di attivare lo speciale procedimento volto ad adire il Conseil Constitutionnel. Il giudice delle leggi sottolineò che il legislatore si era limitato a confermare «un criterio fisico obiettivo indipendente dalla volontà» dell'autorità pubblica, aggiunse che gli spazi esposti, anche solo episodicamente, ai flutti non potevano far parte della proprietà privata⁴². Temperò il rigore di questa conclusione, ammettendo che il proprietario non fosse tenuto a demolire la diga a sue spese. Il Conseil d'État si attenne a questa interpretazione. Osservò che, pur se le disposizioni legislative vigenti non prevedevano la corresponsione di un indennizzo, non lo escludevano. Soggiunse che, nel caso di specie, si realizzava un trasferimento di proprietà che poneva a carico del privato oneri sproporzionati rispetto all'obiettivo di interesse generale della protezione della riva del mare a vantaggio di tutti. Confermò, peraltro, le sanzioni pecuniarie per le attività svolte senza alcuna previa autorizzazione⁴³.

È utile dare conto della soluzione escogitata in un ulteriore ordinamento, quello australiano, relativamente a una questione connessa, ma distinta, con quella

⁴² Conseil Constitutionnel, decisione 24 maggio 2013, n. 2013/316 QPC, SCI Pascal, §6.

⁴³ Conseil d'État, decisione 22 settembre 2017, n. 400825, SCI Aps et al., §7. Tra i precedenti meno recenti, vi è la decisione del 18 giugno 1976, Menard et Dame Pujol, 95115 (il crollo di una diga, in conseguenza del quale le acque del mare sommergono parte della proprietà privata, comporta che quella parte sia acquisita al pubblico demanio).

appena esaminata. Si tratta della questione dei limiti alla costruzione di nuove dimore in una logica di precauzione.

All'inizio del nuovo secolo, alcuni operatori economici chiesero il rilascio del permesso di costruire nuove residenze turistiche in prossimità d'una spiaggia particolarmente rinomata, *Gippsland Beach*. L'ente locale rilasciava i permessi dopo una snella istruttoria, ma l'autorità nazionale di settore si oppose, annullandoli. L'annullamento dei permessi fu contestato dagli interessati dinanzi alla sezione della Corte di Victoria specializzata nelle controversie amministrative. Essa mostrò piena consapevolezza delle ragioni dei ricorrenti, incentrate sul diritto di proprietà e sulla prospettiva di favorire lo sviluppo economico. Si mostrò altrettanto consapevole dell'esistenza del rischio di inondazione di quel tratto di costa, fortemente aggravato dall'innalzamento del livello del mare e dalle più violente mareggiate, indotti dal cambiamento climatico rischi. Le conoscenze disponibili segnalavano che il rischio poteva estendersi così tanto da coinvolgere una fascia di spiaggia e di terreno fino a trecento metri dall'abituale linea del mare. In applicazione del principio di precauzione, la Corte giunse alla conclusione che la limitazione del diritto di costruire fosse necessaria⁴⁴). Non stabilì alcun indennizzo economico, in ciò differenziandosi rispetto alla soluzione prevalsa in alcune pronunce americane.

⁴⁴ Victorian Civil and Administrative Tribunal, Administrative Division, *Gippsland Coastal Board v. South Gippsland Shire Council* (2008). Per un tentativo di applicare alle coste australiane la *public trust doctrine*, B. THOM, *Climate Change, Coastal Hazards, and the Public Trust Doctrine*, in *Macquarie Journal of International and Comparative Law* (8), 2021, p. 21.

6. *Conclusioni*

Piuttosto che ripercorrere i vari snodi dell'analisi fin qui svolta, è utile ribadire la linea di ragionamento che a noi appare più persuasiva. Tra le varie discipline scientifiche possono esservi varie forme di incontro, pur se non mancano incomprensioni e, a volte, scontri. Quanto meno, occorrono disponibilità all'ascolto e tempo. I risultati possono essere diversi. Nella ricerca presentata in questo volume, quei risultati sono di ordine teorico e pratico. Sul piano della teoria, è confutata la tesi della separazione tra la terra e il mare. Le conseguenze che ne discendono, sul piano pratico, non sono poche, né di scarso rilievo. Esse riguardano sia gli indicatori dei quali i pubblici poteri debbono tener conto, sia gli interventi da effettuare per la tutela delle coste.

DOMENICO DE VINCENZO

CONSUMO DI SUOLO, URBANIZZAZIONE E
DEGRADO COSTIERO IN ITALIA:
UN'ANALISI GEO-CARTOGRAFICA

SOMMARIO: 1. Consumo di suolo, urbanizzazione e degrado costiero: alcune considerazioni preliminari. – 2. Il consumo di suolo e andamento demografico, in Italia: comparazione tra aree costiere e aree interne. – 3. Consumo di suolo e turismo costiero; 4. Alcuni studi di caso.

1. *Consumo di suolo, urbanizzazione e degrado costiero: alcune considerazioni preliminari*

L'urbanizzazione delle aree costiere italiane ha seguito logiche insediative direttamente ascrivibili all'origine storica del centro urbano costiero e alle trasformazioni delle funzioni prevalenti nell'uso della linea di costa. Attualmente, abbiamo sostanzialmente due macro-tipologie di aree urbanizzate costiere: una, più consolidata, che deriva da centri portuali "storici" (ovviamente di dimensione e importanza variegata) e un'altra, di più recente formazione (soprattutto a partire dal XIX secolo), che nasce spesso come "gemmazione" costiera di centri interni, che si erano mantenuti per secoli distanti dalla linea di costa per ragioni di difesa o di insalubrità. Quando tali vincoli sono venuti meno, molte città interne, inseguendo una migliore accessibilità lungo le, a volte brevi, pianure costiere o nuove opportunità economiche (turismo, commercio) e diversi stili di vita, hanno cominciato a occu-

pare gli spazi costieri. Questi centri sono distanti dalla costa anche alcuni chilometri, seppur in passato dotati di porti (come nel caso di antichi porti in soluzione di continuità con il centro da essi servito, come Classe per Ravenna, Ostia-Fiumicino per Roma, il sistema di porti pisani per Pisa, ecc.), o del tutto privi di connessioni funzionali con la linea di costa (come per tanti comuni calabresi, laziali, romagnoli, ecc.). Alcune di queste “gemmazioni” costiere derivano da specifici investimenti, funzionali allo sviluppo turistico della fascia costiera, come nel caso di Milano Marittima (comune di Cervia, RA), già dai primi del '900, di Baia Domizia (comuni di Sessa Aurunca e Cellole, CE), negli anni '60-'70 e, negli stessi anni, di Bibione (comune di San Michele al Tagliamento, VE).

Quando la morfologia costiera lo ha permesso, questi centri costieri si sono sviluppati prevalentemente (anche se non esclusivamente) lungo la linea di costa, piuttosto che espandersi verso l'entroterra, formando una conurbazione lineare, senza soluzione di continuità, anche per decine di chilometri, e relativamente poco profonda. Si veda, per es., il caso della Riviera romagnola, che dal Lido di Classe (Ravenna) si estende lungo la costa per circa 60 km, fino a Gabicce Mare (PU); oppure il caso, sicuramente più complesso dal punto di vista insediativo, che da Baia Domizia, con brevi interruzioni, giunge fino a Napoli e a Castellammare di Stabia (NA) (complessivamente, circa 90-100 km di costa).

In generale, la densità dell'area urbanizzata risulta particolarmente elevata entro i 300 metri dalla costa (fig. 3, in basso), con livelli di saturazione che spesso si registrano già entro i primi 200 metri. Dopo questa fascia, l'urbanizzato si dirada. In tempi più recenti, i vincoli introdotti dalla Legge Galasso hanno poi reso più dinamica la fascia compresa tra i 300 e i 500 metri, anche se in molti casi tali vincoli sono stati disattesi o applicati in modo parziale (Riitano et al., 2020).

Secondo il Rapporto ISPRA 2024, la percentuale di

suolo consumato nella fascia di 300 metri dalla linea di costa raggiunge il 22,9%, un valore tre volte superiore alla media nazionale, che si attesta intorno al 7%.

Non è raro che si riscontri una «inadeguata percezione o sottovalutazione dei problemi del territorio» (Riggio, 2024, p. 465), anche da parte degli stakeholder locali. La stretta fascia di suolo urbanizzato costiero potrebbe, infatti, portare a sottostimare il fenomeno, soprattutto quando lo si confronta con l'intera superficie comunale. In realtà, la fascia costiera assolve a importanti funzioni ecosistemiche che vengono gravemente compromesse dall'urbanizzazione, poiché questa si configura come barriera tra mare, costa e aree interne. Si tratta di un consumo di suolo che, in termini quantitativi, può apparire limitato, ma che, dal punto di vista dell'ecologia del paesaggio, comporta una perdita significativa di servizi ecosistemici, tra cui la capacità della vegetazione costiera di sequestrare carbonio, fondamentale per la mitigazione dei cambiamenti climatici (Riitano et al., 2020).

Il consumo di suolo nella fascia costiera determina dunque una profonda modifica dello stato naturale dell'ambiente, a partire dall'eliminazione dei sistemi dunali. La costa è un sistema complesso e fragile, fortemente compromesso dall'avanzamento dell'edificato, che isola la fascia sabbiosa, impedendone l'evoluzione naturale e favorendo i processi erosivi. Le dune costituiscono infatti barriere fondamentali contro le mareggiate, l'instabilità costiera e l'innalzamento del livello del mare; la loro eliminazione compromette anche il naturale ripascimento delle spiagge, aggravando il deficit sedimentario (Romano, Zullo, 2014).

L'urbanizzazione genera inoltre l'impermeabilizzazione dei suoli, rendendo più difficile la regolazione delle acque meteoriche e aumentando il rischio idraulico. Come osserva il rapporto della Società Geografica Italiana *Paesaggi som-*

mersi, il consumo di suolo, spesso mal pianificato o abusivo, insieme agli interventi che alterano gli equilibri sedimentari, ha reso le coste italiane «estremamente rigide e quindi inevitabilmente fragili e vulnerabili» (Celata, Soriani, 2025, p. 10).

In effetti, sistemicamente connessa al consumo di suolo, anche l'erosione contribuisce al degrado costiero, risultato non solo di una modificazione del regime e della naturalità dei corsi d'acqua, ma anche di una gestione disinvolta dell'interfaccia terra-mare. In particolare, l'isolamento della fascia sabbiosa dall'edificato impedisce alla spiaggia di espandersi, ma anche la costruzione di porti e l'artificializzazione della costa possono comportare un ulteriore irrigidimento della fascia costiera e un'erosione, con conseguente evidente degrado paesaggistico.

Il sistema costiero si regge su equilibri delicati, in cui l'antropizzazione interviene in maniera spesso rozza e insensibile alla tutela di tali equilibri. Si pensi a come i porti agiscano sulla dinamica dei sedimenti, con conseguenti interventi riparativi: opere di difesa (difese “rigide”) e ripascimenti (difese “morbide”). In Liguria, dopo il 1950, sono stati costruiti almeno venti porti turistici e ampliati tre porti commerciali (Genova, La Spezia e Savona), influenzando sull'estensione delle spiagge, come risulta evidente dalla variazione della linea di costa ligure con alcuni avanzamenti (spesso, grazie all'uso di pennelli e barriere) ed evidenti arretramenti, nonostante l'adozione di difese costiere (fig. 1).

Di tenore diverso, ma ugualmente invasiva, è la protervia nel voler recuperare la spiaggia in arretramento, utilizzando in maniera ipertrofica difese costiere. Uno degli esempi più pertinenti di questo tipo di intervento è il caso pugliese del comune di Zapponeta (FG), con il 98% di costa protetta da difese, e parte del comune di Margherita di Savoia (BT): 20 km di costa in arretramento, occupati da centinaia di pennelli (uno ogni 40-80 metri) (fig. 2).

Questa condizione non ha impedito che una spiaggia di Zapponeta ottenesse la Bandiera Blu nel 2025. I pennelli non hanno comunque risolto il problema dell'arretramento e, per questa ragione, sono stati destinati a Zapponeta, a febbraio 2026, quasi 5 milioni di euro, all'interno del Programma Regionale Puglia FESR-FSE+ 2021-2027, per la costruzione di ulteriori difese: barriere sommerse a circa 150 metri dalla costa, nel tentativo di spezzare la forza delle onde e favorire il deposito di sabbia.

Il degrado costiero, infine, si manifesta anche nell'abbandono di ampie porzioni della fascia litoranea non direttamente impiegate per il turismo balneare intensivo. Si tratta di ambiti prossimi alla linea di costa, resi inutilizzabili o marginali a causa dell'inquinamento, della presenza di attività produttive incompatibili, della scarsa balneabilità o di processi di urbanizzazione disordinata. Questa condizione può colpire le aree di retrospiaggia prive di una funzione economica definita, né agricola né turistica, talvolta occupate da interventi fuori scala rispetto al contesto. Queste aree, formalmente non edificabili (quindi poco interessanti dal punto di vista economico, salvo interventi abusivi o abusivamente "in deroga"), diventano aree marginali e, a meno che non si trovino nella fortunata condizione di ambiti naturali o protetti, come zone umide, lagune, boschi costieri o sistemi dunali, tendono a trasformarsi in veri e propri *waste landscapes* o *drosscapes*: territori sospesi, privi di identità e destinazione, una condizione, paradossalmente, tipica delle aree periurbane, in attesa di lottizzazione (cfr. de Vincenzo, 2025, p. 290).

Riconoscendo una «struttura reticolare dei geosistemi costieri» e prediligendo un'analisi transcalare (Riggio, 2024), per l'analisi geo-cartografica del consumo di suolo, dell'urbanizzazione e dell'artificializzazione delle coste ho utilizzato prevalentemente i dati e la cartografia ISPRA (li-

nea di costa, consumo di suolo, linea di retrospiaggia) e la cartografia IGM (soprattutto le tavolette nelle edizioni tra fine XIX secolo e la seconda metà del XX). La cartografia ISPRA sul consumo di suolo è disponibile a partire dal 2006, per cui non evidenzia variazioni significative dell'edificato in molte aree costiere, perché il processo di urbanizzazione si era già consolidato in precedenza. L'altro strumento utile per la lettura del consumo di suolo è il CORINE Land Cover (CLC), disponibile dal 1990. Purtroppo, il CLC presenta una risoluzione troppo grossolana per cogliere le trasformazioni puntuali dell'edificato costiero: la dimensione minima cartografabile (25 ettari) e la risoluzione di 100 metri comportano la mancata rilevazione di una quota significativa dell'edificato, stimata fino al 65% (Romano et al., 2017). Laddove disponibile, ho fatto uso di carte tecniche e carte dell'uso del suolo regionali.

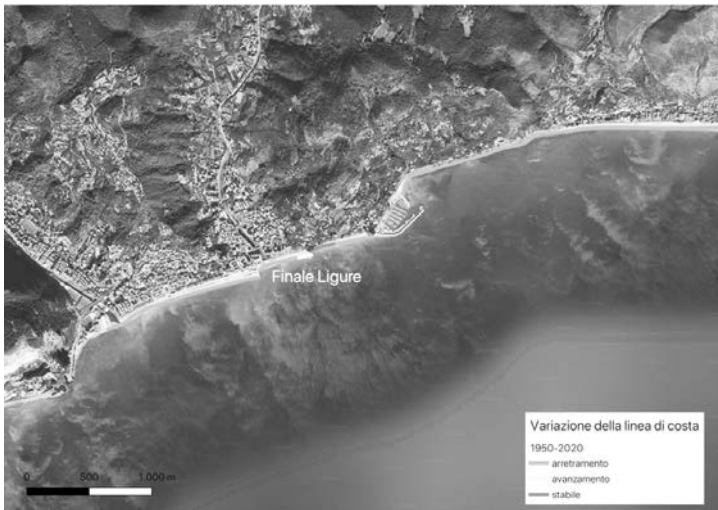


Fig. 1 – Variazione della linea di costa a est e a ovest del porto di Finale Ligure (SV), tra 1950 e 2020 (fonte: elaborazione su dati ISPRA e Google Satellite).



Fig. 2 – Pennelli a distanza ravvicinata lungo la costa a sud-est di Zaponeta (FG) (fonte: Google Satellite).

2. *Il consumo di suolo e andamento demografico, in Italia: comparazione tra aree costiere e aree interne*

Nel 2023, il suolo consumato in Italia è stato pari al 7,14% della superficie totale, ma nelle regioni costiere questo valore è del 10,15%, mentre in quelle non costiere è del 6,44%. In particolare, le aree a maggior consumo di suolo rispetto alla superficie comunale sono quelle della pianura padano-veneta tra Torino e il Friuli Venezia Giulia, i comuni costieri adriatici (escluso il promontorio del Gargano), la penisola salentina nel suo complesso, le regioni tirreniche settentrionali, la costa laziale centro-meridionale, la costa campana (con quote vicine al 100% del territorio nel Golfo di Napoli), lungo la costa nord e la costa est della Sicilia e nel Golfo di Cagliari (fig. 3, in alto).

L'urbanizzazione e il consumo di suolo in Italia hanno interessato in modo particolarmente intenso le grandi

aree urbane, interne o costiere che fossero, a seguito della crescita demografica registrata soprattutto a partire dal secondo dopoguerra. In modo meno generalizzabile, altre aree che hanno subito un forte processo di urbanizzazione sono quelle costiere, sia per la crescita della popolazione sia per il loro successo economico e turistico. L'urbanizzazione italiana è fortemente influenzata dalle dinamiche demografiche del periodo compreso tra il 1950 e il 1970. I processi migratori dalle regioni depresse a quelle industrializzate, dalle aree rurali alle città e dalle zone montane alle valli hanno determinato una forte concentrazione della popolazione nelle aree più accessibili e dinamiche. In questo contesto, le aree costiere hanno conosciuto un veloce processo di urbanizzazione. Fenomeni analoghi si sono verificati anche nelle aree vallive e nelle regioni a maggiore sviluppo industriale, mentre le regioni montane non interessate dal turismo e quelle rurali hanno registrato una contrazione demografica che ha limitato l'espansione urbana.

Tra il 1971 e il 1991, l'espansione urbana subisce un cambio di passo. Si accentua, infatti, nelle grandi aree urbane (per esempio Milano, Torino, Bologna, Roma, Napoli, Bari), il fenomeno dello slittamento delle funzioni residenziali verso le aree suburbane, con un calo evidente della popolazione nel comune centrale e una crescita nei comuni della cintura (effetto caldera), che accelera l'urbanizzazione delle periferie.

Se la crescita demografica tra 1951 e 1971 registra un sostanziale equilibrio tra aree interne (+15,2%) e costiere (+16,2%), tra 1971 e 1991, insieme al rallentamento complessivo della crescita, si osserva un rafforzamento delle aree costiere (+6,3%) rispetto a quelle interne (+2,6%).

La correlazione tra consumo di suolo e andamento demografico è stata particolarmente significativa fino agli anni Novanta, ma a partire dagli anni Duemila si osserva

un evidente *de-link*: il calo generalizzato della crescita demografica non si traduce in un rallentamento del consumo di suolo. Nel periodo 2006-2023, a fronte di una crescita della popolazione dell'1,19%, il consumo di suolo aumenta del 6,36%. Nei comuni costieri la popolazione cresce dello 0,4%, mentre il consumo di suolo raggiunge il 6,74%. Nei comuni non costieri la popolazione cresce dell'1,61% e il consumo di suolo è del 6,21%.

Come si può notare nella fig. 4, che riporta una versione semplificata dell'indice di covarianza, solo in un numero marginale di comuni (55, di cui solo 2 costieri) il consumo di suolo cala al calare della popolazione (valori compresi tra 1 e 2). In tutti gli altri casi, o cresce la popolazione insieme al consumo di suolo (valori compresi tra 0 e 1) o, ancora più grave, cala la popolazione e cresce il consumo di suolo (valori compresi tra -1 e 0). Quest'ultimo fenomeno è generalizzabile per molte aree interne montane appenniniche e alpine (escludendo la quasi totalità di Trentino e Alto Adige) e per i comuni della Bassa padana, ma è presente anche in diverse aree costiere, in particolare nella Liguria di levante, lungo la costa veneto-friulana, sul promontorio del Gargano e nel Salento, su gran parte della costa calabro-lucana, sia ionica sia tirrenica, nella quasi totalità delle coste siciliane e lungo la costa occidentale della Sardegna.

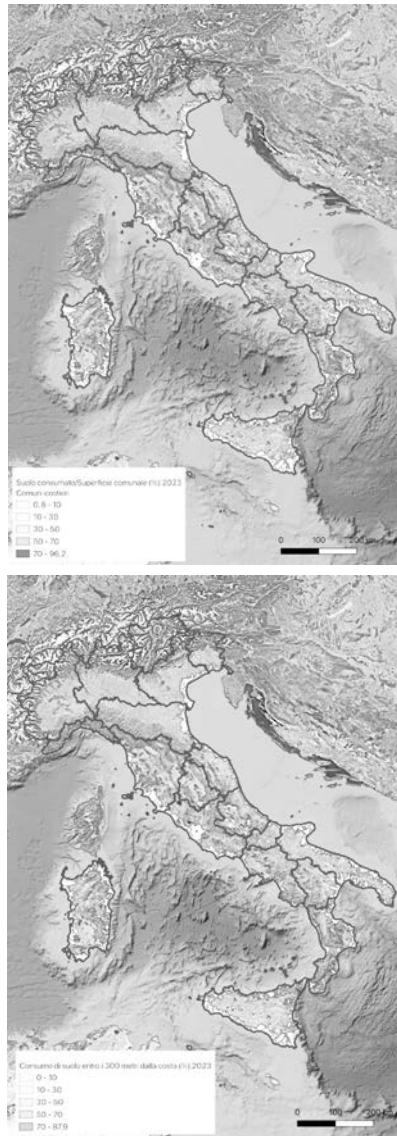


Fig. 3 – In alto, consumo di suolo rispetto al totale della superficie comunale (%), 2023; in basso, consumo di suolo entro i 300 metri dalla costa (%) (fonte: elaborazione su dati ISPRA; Google Satellite).

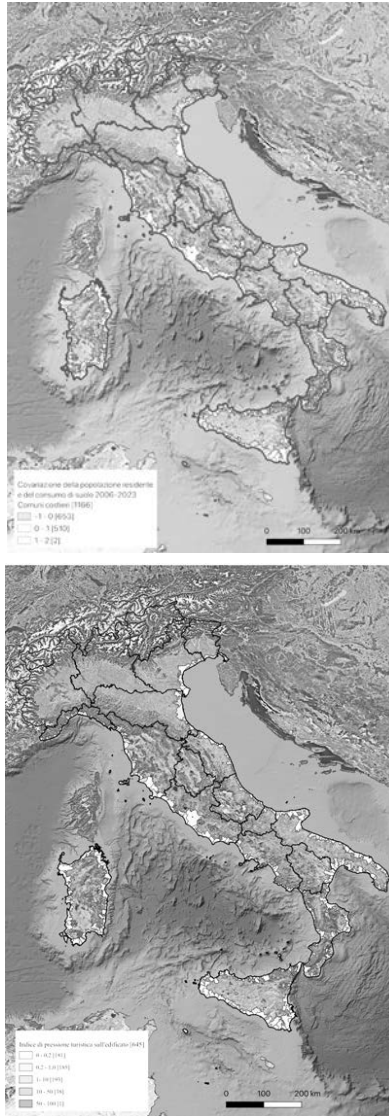


Fig. 4 – Covarianza di popolazione residente e del consumo di suolo, 2023 (-1 - 0 = cala la popolazione e cresce il consumo di suolo; 0 - 1 = cresce la popolazione e cresce il consumo di suolo; 1 - 2 = cala la popolazione e cala il consumo di suolo) (fonte: elaborazione su dati ISPRA e ISTAT; Google Satellite).

3. *Consumo di suolo e turismo costiero*

Le ragioni dietro questo consumo di suolo in controtendenza rispetto all'andamento della popolazione sono da ritrovare nella crescita delle aree residenziali, sicuramente più consistente nelle aree metropolitane, ma anche nello sviluppo di aree industriali e commerciali, anche per l'e-commerce, che, secondo l'ISPRA (2023, p. 234), è uno dei maggiori fattori di consumo di suolo e interessa tanto le aree costiere quanto quelle interne. Anche il turismo ha un ruolo non trascurabile nel determinare elevati livelli di consumo di suolo. Il suo ruolo, però, non è di semplice lettura, perché il fenomeno turistico, specie quello costiero, in parte sfugge alle statistiche ufficiali. La ragione sta anche nel fatto che le trasformazioni che il turismo produce sono relative a una progressiva artificializzazione della costa, con l'uso delle cosiddette "difese" (barriere, pennelli, ecc.) nel tentativo di rallentare l'arretramento delle coste sabbiose, nonché alla costruzione o all'ampliamento di porti e approdi a uso diportistico.

Negli anni Ottanta, il geografo francese Lozato-Giotart diede al suo manuale di Geografia del turismo il sottotitolo «dallo spazio visitato allo spazio consumato», che, in forma quasi epigrafica, descrive il ruolo del turismo nella trasformazione, a volte devastante, del territorio. Il turismo balneare ha avuto un ruolo centrale nel consumo del suolo costiero. Con la turisticizzazione di massa, consolidatasi a partire dagli anni Cinquanta e Sessanta, molte aree costiere sono state rapidamente urbanizzate. In molti casi tali trasformazioni risultano già completate prima degli anni Novanta, rendendo difficile coglierne l'evoluzione nelle analisi più recenti.

In Italia, quasi mai si riscontrano casi di *marbellizzazione* della fascia costiera, quel fenomeno di urbanizzazione caratterizzato da edifici a più piani in prossimità

della costa, che ha interessato non soltanto il comune eponimo di Marbella, ma anche altre località turistiche balneari spagnole. Nonostante questo, l'urbanizzazione nelle regioni turistiche balneari è comunque invasiva, anche quando si presenta sotto forma di seconde case o case vacanze. Si tratta spesso di ricettività turistica "informale", con locazioni non registrate come attività ufficiali, che sfuggono alle rilevazioni statistiche. Peraltro, i dati ISTAT sulle presenze turistiche sono disponibili in forma disaggregata solo per una parte dei comuni italiani e spesso derivano da stime o comunicazioni incomplete.

L'interesse per la pressione turistica sull'edificato (e la necessità di una sua misurazione) nasce dal fatto che essa può essere una *proxy* di altre pressioni territoriali, tra cui il traffico veicolare, il sovraccarico dei sistemi di depurazione, la produzione di rifiuti e la carenza di servizi sanitari e di emergenza. La sua lettura deve necessariamente integrare i dati ufficiali mediante l'uso di indicatori indiretti.

A tale scopo ho costruito un indice composito di pressione turistica sull'edificato costiero, basato sulla quota di abitazioni non occupate rispetto al totale, sul consumo di suolo entro i 300 metri dalla costa e sul rapporto tra presenze turistiche e popolazione residente. L'indice deve essere interpretato non come un generico indice di consumo di suolo, bensì come consumo di suolo *attualmente* funzionale alla ricettività turistica. In molti casi, infatti, le abitazioni costruite nella seconda metà del secolo scorso per fini turistici hanno subito un cambio di destinazione d'uso non ufficiale, divenendo abitazioni stabili per tutto l'anno.

L'indice è stato scalato da 0 a 100 (fig. 5). Il valore più elevato, più che doppio rispetto al secondo in graduatoria, è quello di Lignano Sabbiadoro (UD), comune di piccola estensione, in gran parte urbanizzato e con circa l'87% di abitazioni non occupate. Tra i primi dieci comuni figurano

località liguri (Diano Marina, San Bartolomeo al Mare, Laigueglia) o venete (Caorle, San Michele al Tagliamento, Jesolo, Cavallino-Treporti), oltre a Ricadi (comune confinante con Tropea, in provincia di Vibo Valenza) e Numana (AN).

In generale, i valori più elevati si registrano lungo il versante adriatico centro-settentrionale (esclusa la foce del Po), sul promontorio del Gargano, in parte del Salento, sull'Isola d'Elba e sulla costa toscana prospiciente, a Ischia e nella penisola sorrentina, lungo la costa meridionale della Campania, sulla costa tirrenica della Basilicata insieme a quella settentrionale della Calabria e lungo la costa nord della Sardegna.

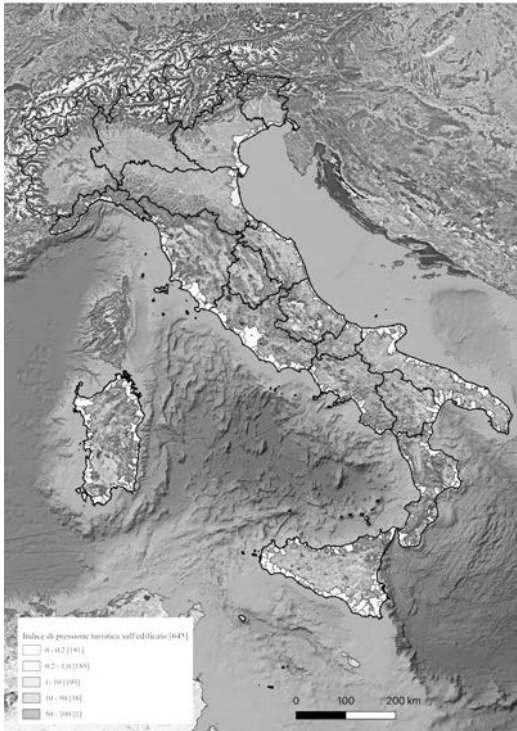


Fig. 5 – Indice di pressione turistica sull'edificato nei comuni litoranei (tra parentesi quadre, il numero dei comuni in ogni classe di valore) (fonte: elaborazione su dati ISTAT e ISPRA; Google Satellite)

4. *Alcuni studi di caso*

4.1. *Riviera romagnola*

La Riviera romagnola rappresenta un caso di urbanizzazione costiera precoce e consolidata, di struttura lineare, che origina da più centri urbani interni, come loro gemmazione “marina”. Il confronto tra la carta dell’uso del suolo dell’Emilia-Romagna del 1975 e la carta del consumo di suolo ISPRA del 2022 (fig. 9) mostra che, a partire dalla città lineare pericostiera, la crescita urbana più recente è legata soprattutto alle aree industriali e commerciali e, nel caso di Rimini, alla localizzazione dell’aeroporto. L’evoluzione urbana di Rimini, seguita attraverso la cartografia IGM, mostra che la città, tra fine XIX e inizio XX secolo era una relativamente distante dalla costa (il tempio Malatestiano si trova a un chilometro dal mare) con la presenza di edifici lungo il porto canale (che, fino al 1927, era la foce del fiume Marecchia, poi deviata più a nord ovest) e alla confluenza di questo col mare, come mostra chiaramente la carta del 1894 (fig. 7, in alto, quest’area tra il centro principale e il mare viene denominata “Marina”). Nel 1948 (fig. 7, in basso), si nota un rafforzamento dell’urbanizzazione in prossimità del porto canale e la nascita di due gemmazioni “marine” adiacenti alla nuova foce del fiume Marecchia.

A sud-est di Rimini, area che attualmente mostra un’urbanizzazione più ampia e profonda, rispetto al versante nord-ovest, la situazione è leggermente diversa, in quanto già tra fine XIX e inizio XX secolo si nota una seppur debole urbanizzazione lineare lungo la costa. Nel 1948 (fig. 8, destra), l’urbanizzazione della fascia costiera mostra una profondità intorno ai 200 metri dalla linea di

costa e si sviluppa ininterrotta per circa 4 km dal porto canale con, più a sud, altri nuovi centri costieri in soluzione di continuità con il tessuto urbano riminese.

La crescita urbana più recente – consolidatasi tra il secondo dopoguerra e gli anni '70 e rafforzatasi negli anni '90 – negli anni 2000, piuttosto che configurare un progressivo ampliamento dell'urbanizzazione dal tessuto urbano costiero verso l'interno, ha interessato le aree suburbane e si configura prevalentemente come di prossimità alle principali vie di comunicazione. Negli anni '90, a determinare la creazione di ampie aree urbanizzate periurbane sono, oltre alle abitazioni, un'area industriale a ovest (fig. 9, A) e un'area commerciale e logistica a sud (fig. 9, B). Da notare anche un'ulteriore area industriale in prossimità di Sant'Arcangelo di Romagna (fig. 9, C). Ciò denota un modello polivalente e multipolare (Lozato-Giotart, 2008, p. 59), tipico delle località turistiche con una storia non recente, e ribadisce un modello di crescita urbana che privilegia le funzioni produttive rispetto a quelle residenziali (de Vincenzo, 2025). L'urbanizzato si colloca a ridosso della spiaggia tra 70 e 150 m dalla linea di costa, ma in realtà l'attuale spiaggia è in avanzamento, rispetto alla linea di costa del 1950 (linea bianca nella fig. 10), grazie alla costruzione di difese (barriere distaccate emerse e pennelli alla foce del fiume Marecchia) e di un porticciolo in prossimità del porto canale. Pertanto, si può dedurre che l'edificato ha in parte occupato la vecchia spiaggia. Una spiaggia oggi ridivenuta ampia, ma completamente coperta da stabilimenti balneari (la spiaggia libera si riduce a due brevi tratti di costa, complessivamente di circa 100 metri, in prossimità del pennello e del porto, mentre gli stabilimenti balneari si estendono per oltre 3 km verso nord).

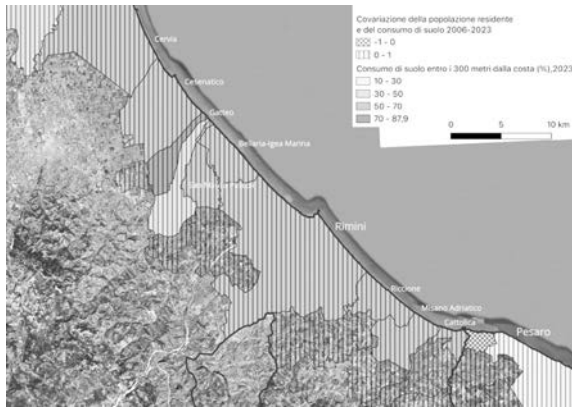


Fig. 6 – Riviera romagnola: Indice di covariazione della popolazione residente e del consumo di suolo; consumo di suolo entro i 300 metri dalla costa, 2023 (fonte: elaborazione su dati ISPRA)

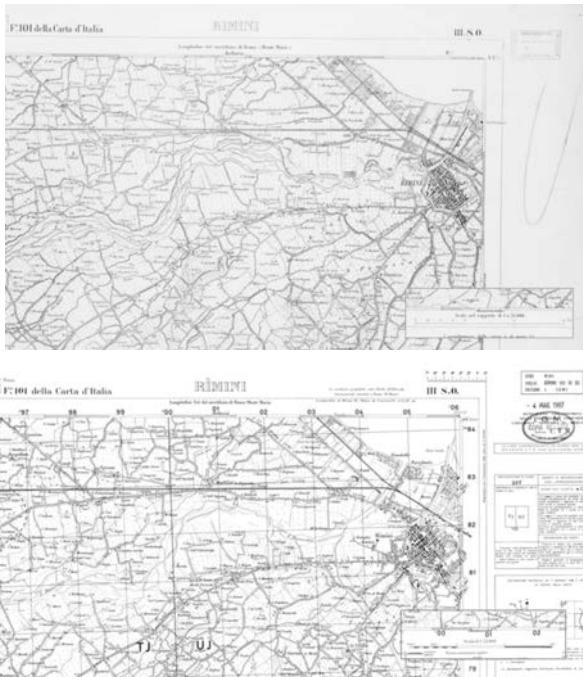


Fig. 7 – Stralcio della tavoletta IGM 101 III SO “Rimini”, in alto del 1894, in basso del 1948

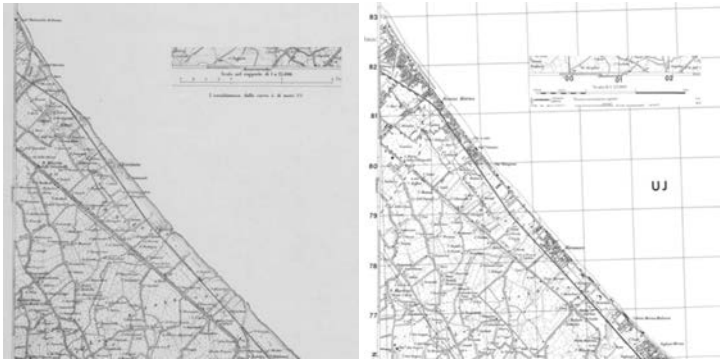


Fig. 8 – Stralcio della tavoletta IGM 101 III SE
“Riccione Marina” del 1894 (sinistra) e 1948 (destra)

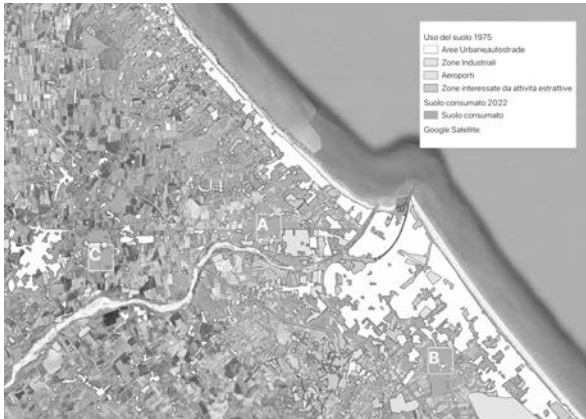


Fig. 9 – Uso e consumo di suolo nel 1975 e nel 2022 (Fonte:
Elaborazione su dati Regione Emilia Romagna e ISPRA, 2022;
Google Satellite)



Fig. 10 – Tratto di costa riminese a nord-ovest della foce del fiume Marecchia. La linea bianca corrisponde alla linea di costa del 1950 (elaborazione su dati ISPRA).

I quadrati rossi indicano i tratti di spiaggia libera.

In alto a destra, dettaglio (cartografia di base: Google Satellite)

4.2. *Litorale romano*

Lungo il litorale romano (da Ladispoli ad Anzio), abbiamo uno sviluppo urbano prevalentemente lineare lungo la fascia pericostiera, più recente di quello romagnolo e, soprattutto, che segue le sorti della crescita demografica di Roma, con un effetto “caldera” nello sviluppo dei centri urbani esterni al nucleo urbano di Roma (non solo quelli costieri), che assumono funzioni residenziali suburbane. Pertanto, queste urbanizzazioni lineari nascono anche come centri balneari (soprattutto dopo che queste aree vengono rese disponibili dalle opere di bonifica, come quelle del Maccarese e della Piana Pontina), ma si trasformano ben presto, come si è detto, in aree residenziali non popolari e non popolose, vista la bassa densità dell’edificato presente in gran parte di queste strutture lineari pericostiere (esclusa

Ostia). Nel periodo successivo agli anni '70, si assiste a un'espansione urbana che non riguarda tanto la grande distribuzione commerciale o le aree industriali, quanto l'edilizia abitativa, anche in funzione turistica. Il limite all'espansione lo si trova nella tutela di alcune aree naturali protette, come la porzione sud-orientale della Riserva Naturale Statale Litorale Romano (che comprende la pineta di Castel Fusano) e la Riserva Naturale Statale della Tenuta presidenziale di Castelporziano, entrambe nel comune di Roma (fig. 14, in alto). La Riserva Naturale Statale Litorale Romano si estende, per un totale di quasi 16.000 ettari, anche a nord di Roma, fino al limite del confine comunale di Fiumicino con Ladispoli; fu istituita nel 1996¹, ma individuata come zona di importanza naturalistica nel 1987². Scelte legate direttamente o indirettamente alla tutela di talune aree naturali hanno anche determinato scelte evidenti in materia di urbanizzazione del litorale a nord della capitale. È il caso dell'area di confine tra i comuni di Ladispoli e Fiumicino (fig. 14, in basso), in cui l'edificato della località Marina di S. Nicola (in comune di Ladispoli) si ferma esattamente sul confine comunale con Fiumicino, dove si trova il confine settentrionale della detta Riserva Naturale.

L'urbanizzazione ha spesso occupato l'area delle dune costiere, e sebbene non esistano sistemi dunali integri, ne restano alcuni sistemi residui, estremamente frammentati, da Ladispoli a Fiumicino; superata Ostia, in corrispondenza della Tenuta presidenziale di Caster Porziano, si individuano «cordoni dunali di una certa ampiezza e una spiaggia antistante in grado di garantire una buona

¹ Decreto Ministeriale del 29 marzo 1996, pubblicato sulla G.U. il 2 maggio 1996.

² Decreto del Ministro dell'Ambiente del 27 luglio 1987, n. 428.

sopravvivenza». Continuando ancora più a sud, si torna a osservare una densità di urbanizzazione tale per cui risultano riconoscibili solo piccoli e isolati lembi di duna» (Campo, La Monica 2006).

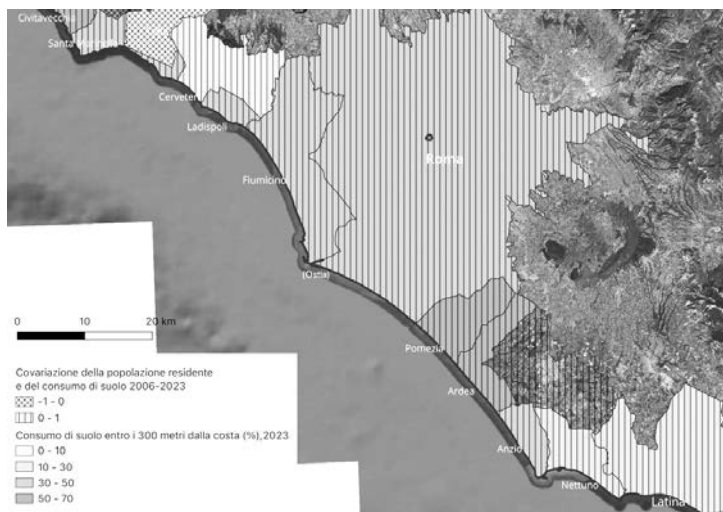


Fig. 13 – Litorale romano: Indice di covariatione della popolazione residente e del consumo di suolo; consumo di suolo entro i 300 metri dalla costa, 2023 (fonte: elaborazione su dati ISPRA)

4.3. Golfo di Gaeta: Gianola-Santo Janni (Formia), Scauri-Minturno

Nel caso di Gianola-Santo Janni (frazioni del comune di Formia, LT), è evidente la portata dell'urbanizzazione legata al turismo, ma, per averne contezza, è necessario fare riferimento agli anni 1950, quando la linea di costa presenta un insediamento con poche case sparse. Degno di rilievo è il fatto che la linea di costa era molto più arretrata rispetto a quella attuale e che, dalla cartografia IGM, si evince la presenza di un sistema dunale ancora attivo. A partire dagli anni 1960, inizia il processo di urbanizzazione a bassa densità abitativa (*sprawl*), che occupa non solo le dune, ma si addossa letteralmente alla spiaggia stessa, fino alla linea di costa. Questo processo di urbanizzazione si intensifica negli anni 1970 e, negli anni 1980, è già completato nella sezione pericostiera. La prossimità delle abitazioni alla linea di costa porta alla realizzazione di una serie di difese, necessarie a "ricostruire" la spiaggia, che attualmente si allunga in semicerchi verso le barriere emerse, come si può notare dalle immagini satellitari. Ma, a questo punto, si ha anche una progressiva trasformazione dell'area, da prettamente turistico-balneare a commerciale-residenziale. I nuovi edifici non seguono più necessariamente lo schema dello *sprawl*, ma si presentano come edifici a più piani o addirittura come complessi di edifici, funzionali alla ricettività turistica e/o residenziale.

Per certi versi, una situazione simile la troviamo a Scauri e a Marina di Minturno (frazioni del comune di Minturno), a sud-est di Gianola, anche se qui la spiaggia – si deduce dalla cartografia del 1950 – sebbene fosse leggermente più arretrata, era molto vicina all'estensione attuale, e le abitazioni non sono state allineate al limite della battigia, ma arretrate di circa 50 metri rispetto a esso. Dalle carte del 1950 si de-

duce anche che un'attività balneare pioniera era presente, ma non dava un taglio urbanistico rilevante al territorio. Al contrario, qui troviamo un elemento “fuori scala” rispetto a un contesto turistico: un opificio attualmente in abbandono. Si tratta della Fabbrica di laterizi Sieci (1880-1982).

Seppure parte delle abitazioni lungo la linea di costa (il consumo di suolo entro i 300 metri dalla costa è del 50%, fig. 15) siano oggi a uso dei residenti, l'uso turistico “informale” delle case in prossimità della costa si evince indirettamente dall'elevata quota di abitazioni non occupate (quasi il 50% del totale) e dalla scarsa consistenza della ricettività ‘formale’: nel comune di Minturno risultano esservi solo 13 alloggi in affitto gestiti in forma imprenditoriale per un totale di 97 posti letto (ISTAT, 2023) e 11 B&B per un totale di 42 posti letto.

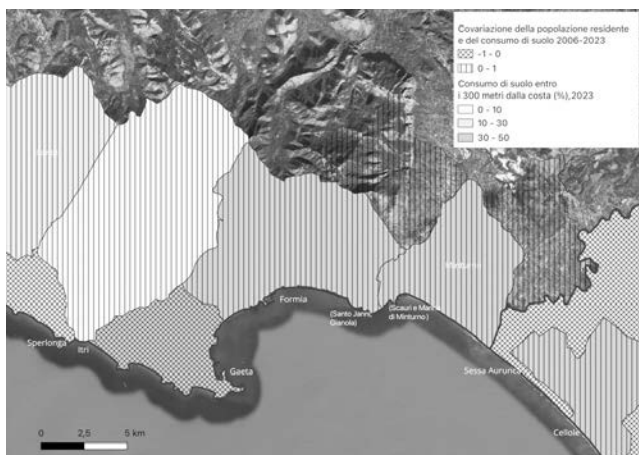


Fig. 15 – Golfo di Gaeta: Indice di covariatione della popolazione residente e del consumo di suolo; consumo di suolo entro i 300 metri dalla costa, 2023 (fonte: elaborazione su dati ISPRA)

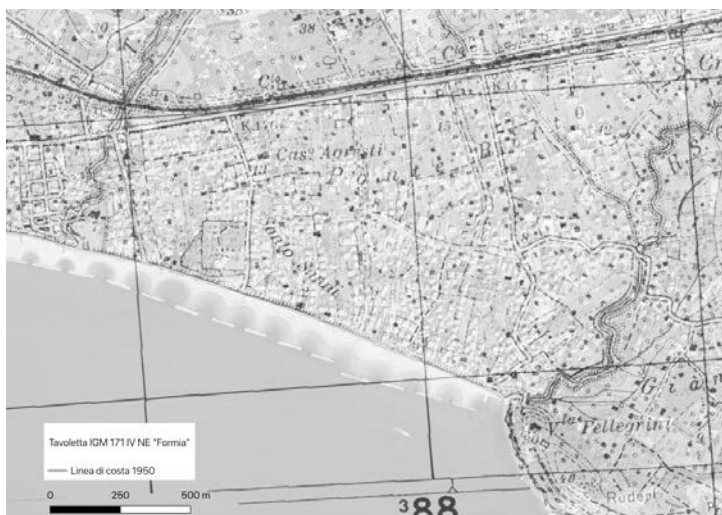


Fig. 16 – Località Santo Janni e Gianola (Formia, LT): Linea di costa al 1950 (ISPRA), Tavoletta IGM 171 IV NE del 1957 e, sullo sfondo, immagine satellitare 2025 (Google Maps)

4.4. Calabria ionica meridionale e Sicilia ionica settentrionale

Queste due aree sono entrambe caratterizzate da un'urbanizzazione costiera relativamente recente in cui centri interni hanno gemmato sulla costa creando delle "marine". La forma "digitata" di gran parte dei comuni, mostra con evidenza che il loro nucleo abitativo originario era quasi sempre interno, spesso anche a diversi chilometri dalla gemmazione costiera. Si tratta di un «processo di urbanizzazione, nella logica regionale degli ultimi decenni del secolo scorso, [che] è avvenuto in Calabria in assenza di pianificazione e senza un'adeguata considerazione del patrimonio edilizio esistente e della memoria storica dei luoghi» (Belluso, Ronconi, 2018, p. 92). Stimolato inizialmente da un avvicinamento alle strutture viarie, il tessuto

urbano si è disposto lungo la linea costiera, anche a servizio delle attività turistico-balneari. «Casi rappresentativi sulla costa ionica sono [...] Sibari, Corigliano, Rossano, Catanzaro Lido, Soverato, Crotona, Siderno e Locri. La struttura urbana lineare e la mancanza di un centro si riflettono sulla pianificazione con un urbanizzato delocalizzato [...]. Dal XIX secolo, infatti, si contrappongono agli arroccati centri storici, vittime di un costante e graduale spopolamento, le funzionali e accessibili 'marine', a servizio dello sviluppo turistico balneare, ma in conflitto con la sostenibilità dello stesso» (Belluso, Ronconi, 2018, p. 93). Caratteristica specifica di queste aree costiere è una crescita del consumo di suolo, pur in presenza di un generalizzato calo demografico, nel periodo 2006-2023. Inoltre, il consumo di suolo è prevalentemente costiero, visto che il consumo di suolo nella fascia dei 300 metri varia tra il 30 e il 70% (fig.17, sinistra).

Un turismo, peraltro «che non appare» (Romita, 1999, cit. in Belluso, Ronconi, 2018), esattamente per le stesse ragioni sottolineate nel caso laziale di Scauri-Minturno (insieme a tanti altri casi che si registrano lungo le coste italiane): la presenza di una ricettività informale, fatta di seconde case.

Situazione, per molti versi, simile troviamo nella Sicilia ionica settentrionale. Anche qui, la popolazione residente cala, ma cresce il consumo di suolo, che, nella fascia dei 300 metri dalla costa, nella maggior parte di casi, è superiore al 50% (fig. 17, destra). I centri costieri tra Capo Alì e Sant'Alessio Siculo sono caratterizzati da urbanizzazione lineare in prossimità della spiaggia (con una spiaggia in arretramento, tra 1967 e 2025, anche di 80 metri, come nel caso di S. Alessio Siculo), talmente aderente a essa che, non avendo spazi a disposizione per i parcheggi delle auto, vengono create aree parcheggio sulla spiaggia o correntemente utilizzata la spiaggia stessa (Nizza di Sicilia, fig. 18). Recen-

temente colpito dal ciclone Harry (19-21 gennaio 2026), questo tratto di costa ha subito danni notevoli alle infrastrutture viarie in prossimità della linea di costa. Le tavolette IGM del 1942 e del 1969 (fig. 19), mostrano un modello insediativo prevalente nell'area di studio, che presenta una strada principale posta tra 100 e 200 metri dalla linea di costa del 1942, che percorre l'intera area di studio, lungo la quale si dispongono linearmente gli edifici. L'abitato, però, si estende a ovest di essa, verso l'interno, non si addossa alla linea di costa. Questo lascia libera un'area "di rispetto", che tiene le abitazioni prudentemente distanti dalla linea di costa. Solo successivamente (tra gli anni 1970-1980) si è proceduto alla costruzione delle abitazioni in aderenza alla spiaggia (vedi Furci Siculo e Roccalumera). Peraltro, la spiaggia, rispetto agli anni '60, ha indietreggiato (fig. 19) e, di conseguenza, la linea di costa risulta oggi ancora più vicina all'edificato. Infatti, la fascia tra la linea di costa e i primi manufatti (generalmente il lungomare e, in alcuni casi, direttamente le abitazioni, gli hotel o altre strutture a uso turistico balneare o ricettivo) si è ridotta a 50 metri e in molti casi anche a meno. Dopo le devastazioni del ciclone Harry del gennaio 2026 (danni per decine di milioni di euro) (fig. 20), sono state avanzate richieste dalle comunità locali di difese costiere distaccate dalla costa, come le barriere sommerse (o soffolte) – come quelle già presenti su questo tratto di costa, a Sant'Alessio Siculo – per limitarne la visibilità e ridurre il degrado paesaggistico. Questa tipologia di difese sommerse è meno efficace di quelle emerse nel rompere l'onda prima che giunga sulla spiaggia. In ogni caso, sia in caso di difese emerse che sommerse, l'aumento della turbolenza nella zona retrostante la difesa provoca uno «scalzamento del piede» (cioè un aumento della profondità del mare) e

a un «corrispondente incremento dell'altezza d'onda di fronte la struttura» (Ferretti, Barsanti, Del Bono, Furia, 2003, p. 11).

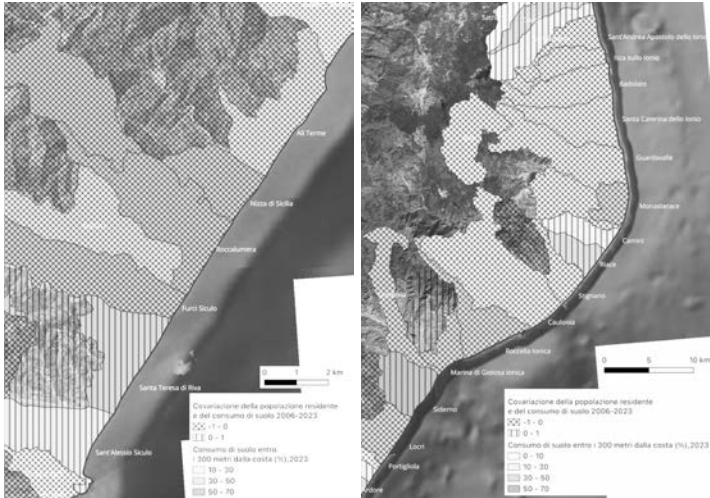


Fig. 17 – Calabria ionica meridionale (sinistra) e Sicilia ionica settentrionale (destra): Indice di covarianza della popolazione residente e del consumo di suolo; consumo di suolo entro i 300 metri dalla costa, 2023 (fonte: elaborazione su dati ISPRA)



Fig. 18 – Spiaggia utilizzata come parcheggio nel comune di Nizza di Sicilia (ME) (fonte: a sinistra, Google Street View e, a destra, Google Earth)



Fig. 19 – Stralcio della tavoletta IGM 262 I NE “S. Teresa di Riva” (1969) e, sullo sfondo, immagine Google Satellite (2025) della costa tra Furci Siculo e Roccalumera



Fig. 20 – Il tratto costiero di Furci Siculo prima (in alto, Google Maps) e dopo (in basso, fotogramma tratto da un filmato pubblicato sul sito *Local Team*, localteam.it/video/i-danni-sul-lungomare-di-furci-siculo-dopo-la-mareggiata-drone-1769076194320) la mareggiata provocata dal ciclone Harry del 19-21 gennaio 2026

4.5. La costa a nord di Bari: Molfetta, Bisceglie e Trani

La morfologia costiera del tratto di costa compreso tra Trani (BT), Bisceglie (BT) e Molfetta (Città metropolitana di Bari) è varia e poco adatta, se non in brevi tratti, al turismo balneare. I file vettoriali ISPRA relativi a questo tratto di costa sono in parte incompleti (manca la descrizione

per ampi tratti di costa) e in parte del tutto errati, poiché attribuiscono tratti di costa sabbiosi a Molfetta, che ne è quasi completamente sprovvista. Si tratta di un tratto di costa rocciosa bassa con spiagge sassose, che in prossimità di Trani presenta brevi e strette spiagge sabbiose.

Il tratto urbano dei tre centri è completamente edificato fino alla linea di costa, occupata da edifici, strade e lungomari, oppure da infrastrutture portuali. L'edificato in prossimità della costa lo troviamo, in parte, già dal basso medioevo (il Duomo di Trani e il Duomo Vecchio di Molfetta sono entrambi in prossimità della linea di costa e risalgono all'XII-XIII secolo; il centro storico di Molfetta è collocato su un piccolo promontorio e l'edificato della porzione a nord-est si affaccia sul mare³).

I tre centri urbani in questione sono reciprocamente in soluzione di continuità nell'edificato e lo stesso accade tra questi e i centri a sud di Molfetta (Giovinazzo) e a nord di Trani (Barletta). Quindi si riscontra una limitata presenza di urbanizzazioni lineari, in quanto la costa non è particolarmente adatta allo sviluppo di attività balneari "estensive". Gli stabilimenti balneari sono distribuiti in modo frammentario lungo la costa e localizzano i propri

³ Il Duomo Vecchio di Molfetta – come è possibile appurare attraverso alcune foto e da una veduta a volo d'uccello del Pacichelli (1703) – fino ai primi del '900 si affacciava direttamente sul mare. Infatti, l'ingresso principale non era quello attuale, a ovest, ma quello a sud, che si immette in una piazzetta. Anche il lato ovest del promontorio su cui sorge il centro storico (l'Isola di Sant'Andrea) presentava edifici che si affacciavano direttamente sul mare. Successivamente, nella prima metà del '900, il tratto di mare prospiciente al Duomo è stato via via colmato per ampliare l'accesso al porto peschereccio e mercantile. Il porto è stato, a partire dai primi anni 2000, ampliato con l'aggiunta di un braccio a nord-ovest, ma a tutt'oggi non è ancora operativo.

servizi (cabine, piscine, attività di ristorazione, parcheggi) nell'immediato retroterra, anziché lungo la linea di costa.

L'evoluzione di questi centri urbani mostra una progressiva crescita a macchia d'olio, partendo dal centro storico costiero verso le aree interne, con le eccezioni che vedremo poco più avanti.

Nonostante l'indice di pressione del turismo sull'edificato sia basso (0,02), a Molfetta si nota una un calo della popolazione residente (tra 2006 e 2023 è calata del 4,4%), ma con un consumo di suolo in crescita (+17%), soprattutto a seguito dello sviluppo di infrastrutture per il commercio, l'industria e la logistica. La fascia entro i 300 metri è coperta per il 52% da edificato (fig. 21). Al di fuori dell'area strettamente urbana, lungo la linea di costa di Molfetta troviamo a nord un limitato sviluppo di stabilimenti balneari (solo uno di grande dimensione al confine con Bisceglie), mentre sulla costa a sud troviamo un numero maggiore di stabilimenti balneari, tutti di piccola dimensione, tranne uno. La linea di retrospiaggia presenta alcune ex aree industriali (cementificio, pastificio, depositi vari), ormai in abbandono, scuole e campi sportivi. Dal punto di vista del più recente sviluppo dell'edificato, di particolare rilievo è la creazione, a partire dai primi anni 2000, a ovest del centro urbano e non in prossimità della linea di costa, di un'ampia area artigianale-commerciale (A, fig. K). Quest'area è in soluzione di continuità col centro urbano e si estende per quasi 3 km², a fronte di un'area urbana di 4,5 km² e di una (de Vincenzo, 2025).

A Bisceglie, la percentuale del consumo di suolo della fascia entro i 300 metri è simile a quella di Molfetta (fig. 21). Nella porzione meridionale, non presenta strutture turistiche, mentre nella parte nord presenta una profonda trasformazione del territorio ampiamente attribuibile al turismo (B, fig. 22). Infatti, l'espansione

urbana ha seguito, in un primo momento, uno sviluppo a macchia d'olio dal centro storico verso l'interno, ma, a partire dagli anni 1970, ha cominciato a prediligere anche un'espansione dell'edificato di tipo pericostiero con caratteristiche simili a altre aree turistiche di più recente formazione con abitazioni monofamiliari. Questo fenomeno si è intensificato negli anni '80 e '90, ampliando tale edificato fino a oltre un chilometro dalla linea di costa e determinando una condizione simile allo *sprawl*, tipica di altre aree costiere italiane.

Trani, a nord-ovest di Bisceglie, presenta un differente tipo di sviluppo urbano, accanto a quello che abbiamo descritto come "a macchia d'olio" per Molfetta e Bisceglie. Qui troviamo una tendenza più spiccata a espandersi lungo la linea di costa: industriale a ponente (C, fig. 22) e residenziale a levante (D, fig. 22). Quest'ultima si caratterizza come un'area residenziale ad alta densità a ridosso della linea di costa, percorsa dal lungomare. Si nota anche un consumo di suolo più recente frammentato e polifunzionale, lontano dalla costa. Accanto alle aree estrattive della cosiddetta *pietra di Trani* (G, fig. 22) troviamo alcune aree edificate in soluzione di continuità con il centro urbano principale: una residenziale a bassa densità (E nella fig. 22) e una industriale (F, fig. 22).

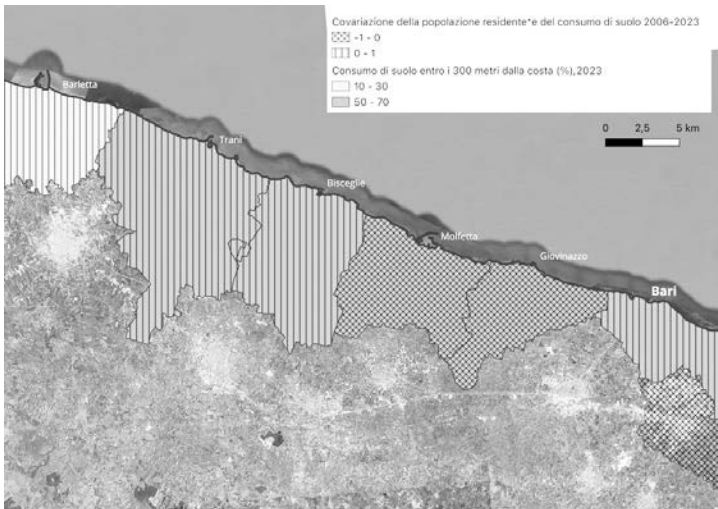


Fig. 21 – Calabria ionica meridionale (sinistra) e Sicilia ionica settentrionale (destra): Indice di covariatione della popolazione residente e del consumo di suolo; consumo di suolo entro i 300 metri dalla costa, 2023 (fonte: elaborazione su dati ISPRA)

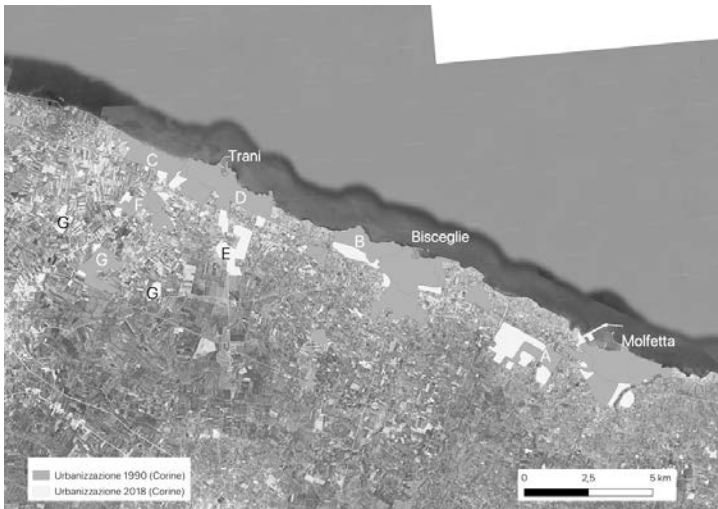


Fig. 22 – Consumo di suolo e urbanizzazione nei comuni di Molifetta (BA), Bisceglie (BAT) e Trani (BAT) (Fonte: elaborazione su cartografia CORINE 1990 e 2018; Google Satellite)

6. Conclusioni

L'analisi evidenzia come il consumo di suolo costiero in Italia rappresenti un fenomeno strutturale e storicamente radicato, con intensità variabile a seconda delle regioni e dei modelli di sviluppo. La fascia dei primi 300 metri dalla costa rappresenta l'ambito di massima criticità, con livelli di impermeabilizzazione nettamente superiori alla media nazionale.

Le dinamiche recenti mostrano una crescente dissociazione tra andamento demografico e consumo di suolo, suggerendo il ruolo determinante di fattori economici, turistici e logistici. I casi di studio confermano la varietà delle configurazioni territoriali, ma anche la comune tendenza alla rigidificazione morfologica e alla riduzione degli spazi naturali.

Nell'edizione più recente del già citato manuale di *Geografia del turismo*, Lozato-Giotart (2008) ha modificato il sottotitolo: «Dallo spazio consumato allo spazio gestito». Sembra essere la risposta auspicata allo spazio consumato: la gestione integrata delle coste, anche se in realtà voleva esprimere un'ulteriore preoccupazione di trasformazione del territorio per scopi economici. La pianificazione costiera futura dovrà integrare necessariamente strumenti di analisi storica, dati ad alta risoluzione e strategie di adattamento climatico (Riggio, 2025), al fine di ridurre la vulnerabilità dei sistemi costieri e contenere ulteriori processi di artificializzazione.

Bibliografia

- AGENZIA REGIONALE PARCHI (2010). *Dune Costiere. Studio per l'individuazione di nuove Aree Protette nell'ambiente dunale costiero del Lazio*, Relazione tecnica, Roma: Regione Lazio.
- AMATO F., MARTELLOZZO F., NOLÈ G., MURGANTE B. (2017). Preserving cultural heritage by supporting landscape planning with quantitative predictions of soil consumption. *Journal of Cultural Heritage*, 23 (Supplement):44-54.
- BELLUSO R., RONCONI M.L. (2018). Le regioni turistiche costiere in Calabria. Il caso di studio di Monasterace (costa ionica meridionale). *Geotema*, 57: 91-101.
- CAMPO V., LA MONICA G. B. (2006). Le dune costiere oloceniche prossimali lungo il litorale del Lazio. *Studi Costieri*, 11:31-42.
- Celata F., Soriani S., a cura di (2025). *Paesaggi sommersi. Geografie della crisi climatica nei territori costieri italiani*. Roma: Società Geografica Italiana.
- DELLA CANANEA G., RIGGIO A. (2025). Protecting coastal areas: a transdisciplinary research. *Italian Journal of Public Law*, 17(4): 1441-1495.
- DE VINCENZO D. (2025). Consumo di suolo e grandi strutture commerciali. Il caso italiano. *Documenti geografici*, 1 (nuova serie):285-307.
- FERRETTI O., BARSANTI M., DEL BONO I., FURIA S. (2003). *Elementi di gestione costiera, Parte IV: Difese costiere "morbide": ripascimenti artificiali. Rassegna tipologica*. Roma: ENEA.
- IOVINO G., BENCARDINO M. (2014?). *Analysing and Managing Urban Sprawl and Land Take*, Discussion Paper 131, Università degli Studi di Salerno-CELPE.
- ISPRA (2023). *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*. Roma: Sistema Nazionale di Protezione Ambientale.
- ISPRA (2024). *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*. Roma: Sistema Nazionale di Protezione Ambientale.
- LOZATO-GIOTART J.-P. (1985), *Geografia del turismo. Dallo spazio visitato allo spazio consumato*. Milano:Franco Angeli.
- LOZATO-GIOTART J.-P. (2008), *Geografia del turismo. Dallo spazio consumato allo spazio gestito*. Milano: Heopli

- PACICHELLI G. B. (1703). *Il Regno di Napoli in prospettiva*, Parte Seconda, Napoli: Stamperia Domenico Antonio Parrino.
- RIITANO N., DICHICCO P., DE FIORAVANTE P., ET AL. (2020). Land consumption in Italian coastal area. *Environmental Engineering and Management Journal*, 19(10):1857-1868.
- RIGGIO A. (2024). Dalle spiagge alle coste: Luogo, spazio e geosistemi costieri. *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 3: 460-472.
- RIGGIO A. (2025), Clima e coste: prassi di ricerca transdisciplinare per l'adattamento ai cambiamenti climatici nei territori costieri italiani. *Documenti Geografici*, 1 (nuova serie): 45-64.
- ROMANO B., ZULLO F., FIORINI L., MARUCCI A., CIABÒ S. (2017). Land transformation of Italy due to half a century of urbanization. *Land Use Policy*, 67:387-400,
- ROMANO E., BERGAMIN L., CANEPA M., MAGGI C., AUSILI A. & Gruppo di Lavoro (2017). *Definizione delle province geochimiche a mare e dei relativi valori di fondo nei sedimenti marini*, Roma: ISPRA.
- STROLLO A., SMIRAGLIA D., BRUNO R., ASSENNATO F., CONGEDO L., DE FIORAVANTE P., GIULIANI C., MARINOSCI I., RIITANO N., MUNAFÒ M. (2020). Land consumption in Italy. *Journal of Maps*, 16(1): 113-123.

PARTE II
INDICATORI

STEFANO D'ADDONA, FILIPPO MAURICI, CLAUDIA VITTORI

INDICATORI: PROFILI ECONOMICI

SOMMARIO: 1. Concessioni balneari, indicatori, e analisi economica. – 2. Dati e costruzione degli indicatori. – 3. Indicatori distributivi ed eterogeneità. – 4. Evidenza microeconomica: il caso Campania. – 5. Considerazioni.

1. *Concessioni balneari, indicatori, e analisi economica*

L'analisi economica delle concessioni demaniali marittime costituisce uno strumento centrale per valutare l'efficienza, l'equità e la sostenibilità dei sistemi di gestione delle coste. In Italia, il settore delle concessioni balneari si caratterizza per un sistema di determinazione dei canoni prevalentemente amministrato, per una forte eterogeneità territoriale e per una persistente disconnessione tra valore economico generato e corrispettivo versato allo Stato. In questo contesto, l'utilizzo di indicatori economici consente di misurare in modo sistematico le performance delle imprese concessionarie, di valutare la capacità dei canoni di intercettare le rendite associate allo sfruttamento della risorsa costiera e di individuare le principali distorsioni allocative.

L'obiettivo non è quello di proporre un modello teorico alternativo, bensì di fornire una lettura quantitativa dei meccanismi economici che caratterizzano l'attuale sistema di concessioni balneari, mettendo in evidenza le implicazioni in termini di pricing, distribuzione delle renditee

capacità fiscale. Analizzeremo tre situazioni differenti, passando da un'analisi provinciale o municipale, a uno studio di eterogeneità geografica, per finire considerando un meccanismo di aste che possa proporre un controfattuale ai valori osservati.

2. *Dati e costruzione degli indicatori*

Gli indicatori economici analizzati derivano dalla combinazione di due fonti principali. Da un lato, i dati amministrativi sulle concessioni demaniali marittime pubblicati dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, che includono informazioni su localizzazione, superficie, tipologia di utilizzo e canone annuo. Dall'altro, i dati di bilancio provenienti dalla banca dati AIDA (*Analisi informatizzata delle aziende italiane*), che consentono di osservare ricavi, profitti e occupazione delle imprese operanti nel settore degli stabilimenti balneari.

A livello nazionale, l'assenza di identificativi fiscali comuni impone un'analisi basata su aggregazioni territoriali, in particolare a livello comunale e provinciale. Per ciascuna unità territoriale sono costruiti indicatori medi di ricavi per concessione, profitti per concessione, numero di addetti, canone medio annuo e quota di canoni non riscossi. Per la regione Campania, grazie alla disponibilità di elenchi nominativi dei concessionari, è invece possibile estendere l'analisi al livello d'impresa mediante procedure di matching tra concessioni e bilanci. Infine, l'analisi di eterogeneità tiene conto di un modello teorico per tenere in considerazione in maniera congiunta sia la variazione all'interno dei singoli gruppi sia il nuovo prezzo sulla base di quello osservato.

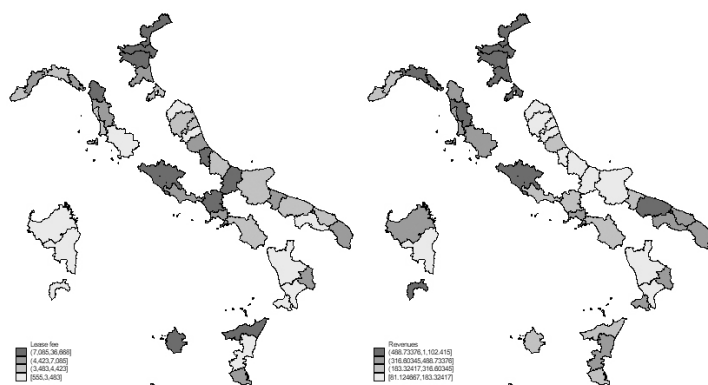


Figura 1. Distribuzione canoni provinciali (sinistra) e ricavi provinciali (destra).

Già a livello di aggregazione elevato (non granulare), provinciale (Figura 1) e comunale, i dati in Tabella 1 mostrano una marcata eterogeneità nella performance economica delle imprese concessionarie. A livello provinciale, i ricavi medi per concessione si collocano intorno ai 360 mila euro annui, mentre i profitti medi risultano molto più dispersi, con valori estremi sia positivi sia negativi. L'occupazione media si attesta intorno a sette addetti per concessione e presenta una variabilità relativamente contenuta rispetto ai ricavi. Un primo indicatore rilevante è il rapporto tra canoni e valore economico generato. A fronte di ricavi medi superiori a 350 mila euro annui, il canone medio risulta compreso tra 5.000 e 6.000 euro, suggerendo una incidenza estremamente ridotta del corrispettivo pubblico rispetto al fatturato prodotto.

Tabella 1 – Statistiche descrittive per provincia e comune

Livello	Variabile	Osservazioni	Media	Dev. Std.	Min	Max
Provincia	Ricavi (migliaia di €)	43	363,20	216,47	94,53	1.102,42
	Profitti (migliaia di €)	43	118,53	1.481,64	-6.288,13	3.752,82
	Canone di concessione (€)	43	5.810,47	5.677,30	554,50	36.668,27
	Dipendenti	43	7,04	2,43	2,64	12,82
	Dovuto (%)	37	14,52	15,52	6,20	100
Comune	Ricavi (migliaia di €)	428	383,47	554,73	0	5.778,43
	Profitti (migliaia di €)	428	1.024,41	7.874,56	-30.031,54	129.170,10
	Canone di concessione (€)	472	5.011,43	5.958,95	146,47	43.043,91
	Dipendenti	400	6,99	5,72	0	41,50
	Dovuto (%)	392	13,20	11,66	0	100

Note: *Provincia* e *Comune* indicano i due livelli amministrativi di aggregazione. *Ricavi* rappresenta i ricavi totali per concessione, espressi in migliaia di euro. *Profitti* indica i profitti per concessione (in migliaia di euro) e può assumere valori negativi (perdite). *Canone di concessione (€)* è il canone annuo totale pagato per concessione, espresso in euro. *Dipendenti* indica il numero di addetti per concessione. *Dovuto (%)* rappresenta la percentuale di importi dovuti o non versati rispetto al canone di concessione.

A livello aggregato, un indicatore cruciale per valutare l'efficacia del sistema di pricing è rappresentato dalla correlazione, che non rappresenta alcun nesso di causalità, tra canoni concessori e performance economica. La Tabella 2 riporta i coefficienti di correlazione tra ricavi, profitti, canoni di concessione e occupazione a livello comunale, per l'intero campione e per singola macro-a-

rea geografica. Nel campione complessivo, i canoni di concessione risultano solo moderatamente correlati con i ricavi (0,31) e molto debolmente correlati con i profitti (0,16). Questa evidenza suggerisce che l'attuale struttura dei canoni intercetta in modo imperfetto la capacità delle imprese di generare fatturato e risulta sostanzialmente disallineata rispetto alla loro redditività. Le differenze territoriali rafforzano questa interpretazione. Nel Nord, i canoni mostrano una correlazione positiva con ricavi e profitti, ma anche in quest'area l'associazione rimane ben lontana da un allineamento proporzionale tra canoni e performance economica. Nel Centro e nelle Isole, i canoni risultano positivamente correlati con i ricavi ma non con i profitti, indicando che il livello del canone non riflette la redditività delle concessioni. Nel Sud, infine, le correlazioni tra canoni e indicatori di performance economica sono prossime allo zero o negative, sia rispetto ai ricavi sia rispetto ai profitti. Il segno nullo o negativo di tali coefficienti non va interpretato come un effetto causale dei canoni sull'attività economica, bensì come evidenza descrittiva di un sistema tariffario che non si adatta alle condizioni economiche locali. In particolare, canoni più elevati non corrispondono a una maggiore capacità di generare ricavi o profitti, suggerendo che il sistema nazionale dei canoni opera come un corrispettivo amministrativo rigido, piuttosto che come uno strumento capace di riflettere le eterogeneità nella redditività delle concessioni. Nel complesso, questi fatti stilizzati indicano che l'attuale schema dei canoni di concessione non è informativo rispetto ai fondamentali economici delle imprese e fornisce un segnale distorto sia della capacità di generare ricavi sia della profittabilità. Tale disallineamento costituisce la base empirica per l'analisi successiva del mispricing e dell'inefficienza allocativa.

Tabella 2 – Correlazioni tra ricavi, profitti, canoni e occupazione.

		Ricavi	Profitti	Canone	Dipendenti
Panel A: Campione	Ricavi	1	0,376	0,310	0,667
	Profitti	0,376	1	0,162	0,371
	Canone	0,310	0,162	1	0,264
	Dipendenti	0,667	0,371	0,264	1
Panel B: Nord	Ricavi	1	0,502	0,494	0,785
	Profitti	0,502	1	0,466	0,586
	Canone	0,494	0,466	1	0,510
	Dipendenti	0,785	0,586	0,510	1
Panel C: Centro	Ricavi	1	0,218	0,471	0,584
	Profitti	0,218	1	-0,110	0,279
	Canone	0,471	-0,110	1	0,244
	Dipendenti	0,584	0,279	0,244	1
Panel D: Sud	Ricavi	1	0,295	-0,086	0,662
	Profitti	0,295	1	-0,045	0,262
	Canone	-0,086	-0,045	1	0,068
	Dipendenti	0,662	0,262	0,068	1
Panel E: Isole	Ricavi	1	0,373	0,254	0,495
	Profitti	0,373	1	-0,044	0,273
	Canone	0,254	-0,044	1	0,260
	Dipendenti	0,495	0,273	0,260	1

Note: coefficienti di correlazione di Pearson tra ricavi, profitti, canoni di concessione e numero di dipendenti. Panel A riporta il campione complessivo; i Panel B–E riportano le correlazioni calcolate separatamente per Nord, Centro, Sud e Isole.

L'analisi per macro-area geografica mette in luce forti asimmetrie. Nel Nord Italia, i canoni risultano significativamente correlati sia ai ricavi sia ai profitti, suggerendo una maggiore coerenza tra pricing amministrato e fondamentali economici. Nel Mezzogiorno, al contrario, le correlazioni risultano prossime allo zero o negative, indicando una sostanziale disconnessione tra canoni e valore economico.

3. Indicatori distributivi ed eterogeneità

La sezione precedente fornisce un primo approccio di co-movimento tra le variabili di interesse, parzialmente soffermandosi sulle differenze intrinseche che possono esistere tra aree geografiche. Per cogliere la struttura interna del settore, e nello specifico di ogni aggregato (nord, sud, centro, e isole), analizziamo l'eterogeneità propria di ognuno di essi attraverso una stima basata su una approssimazione di tipo Pareto. Quantitativamente, il parametro principale della distribuzione di Pareto, che noi chiamiamo, misura l'inverso della variabilità, quindi valori molto grandi suggeriscono osservazioni poco variabili (i.e., omogenei). Le stime mostrano che la distribuzione dei ricavi è fortemente asimmetrica (i.e., valori molto piccoli, e quindi molta eterogeneità tra strutture balneari in termini di ricavi), con una quota ridotta di concessioni che concentra una parte rilevante del fatturato complessivo.

Tabella 3 – Coefficiente di Pareto

Ricavi	Nord	Centro	Sud	Isole
	1.689***	2.540***	1.435***	1.708***
	(0.159)	(0.221)	(0.0910)	(0.337)
Osservazioni	88	109	180	18

Note: Standard error robusti in parentesi. *** $p < 0.01$; ** $p < 0.05$; * $p < 0.10$.

La Tabella 3 riporta i risultati della regressione di Pareto sui ricavi, stimata separatamente per i quattro cluster geografici (le stime sono effettuate anche tenendo in considerazione le variabili presentate in Tabella 1 e Tabella 2; i loro effetti sono omessi per brevità). Le costanti stimate evidenziano differenze strutturali rilevanti tra i cluster. A parità di *controlli*, il Sud presenta i livelli più elevati di concentrazione dei ricavi, ovvero valori di bassi, mentre il Centro risulta l'area più omogenea. Queste differenze di base suggeriscono che la distribuzione dei ricavi è fortemente influenzata da fattori territoriali non osservati, rafforzando l'idea che un sistema di canoni uniforme non sia in grado di adattarsi alle condizioni economiche locali. Utilizzando le stime della Tabella 3 è possibile ricorrere alla struttura teorica di Itskhoki e Moll (2019). Chiamando i canoni osservati e quelli corretti, possiamo calcolare

Da cui si vede che valori bassi di restituiscono correzioni elevate. Questa evidenza è cruciale per la valutazione dei canoni, poiché un sistema di pricing uniforme tende a sotto-prezzare sistematicamente le concessioni ad alto valore in contesti fortemente diseguali.

Tabella 4 – Canoni implicati

Livello	Variabile	Media	Dev. Std.	Min	Max
Nord		16,345.44	20,631.09	3,225.50	104,355.90
		6,623.73	8,442.79	146.47	42,557.29
Centro	C_0	9,087.82	9,902.67	3,225.50	70,986.44
		5,339.18	6,121.44	173.67	43,043.91
Sud		14,698.26	13,954.04	3,225.50	83,186.97
		4,395.14	4,283.37	214.60	25,217.76
Isole		6,534.87	5,453.03	3,225.50	19,738.85
		2,355.25	2,503.48	345.33	8,178.77

La Tabella 4 riporta i valori del canone implicito, ottenuto applicando la correzione per l'eterogeneità regionale derivata dalla regressione di Pareto in Tabella 3, e li confronta con i canoni amministrativi effettivamente osservati. In tutte le aree geografiche considerate, il valore medio di risulta significativamente più elevato rispetto al canone medio applicato, indicando una sistematica sottovalutazione dei canoni nel regime attuale.

Coerentemente con le stime in Tabella 3, il divario tra il canone osservato è particolarmente marcato nel Nord e nel Sud, dove il canone corretto per eterogeneità è in media più che doppio rispetto a quello amministrativo. Anche nel Centro e nelle Isole emerge una differenza sostanziale, sebbene di entità relativamente inferiore. Tali differenze riflettono variazioni regionali nel grado di eterogeneità della distribuzione dei ricavi: regioni caratterizzate da una maggiore concentrazione dei ricavi richiedono una correzione più ampia del canone per tenere conto delle differenze nella capacità di generare ricavi tra le concessioni. Le elevate deviazioni standard e gli ampi intervalli tra valori minimi e massimi di evidenziano inoltre una marcata eterogeneità anche all'interno delle singole regioni. Questo risultato suggerisce che un sistema di ca-

noni uniformi, definito a livello nazionale, non è in grado di riflettere adeguatamente né il potenziale economico delle concessioni né la distribuzione dei ricavi nei mercati locali. Nel complesso, le correzioni in Tabella 4 indicano che l'attuale struttura dei canoni di concessione è sistematicamente disallineata rispetto ai fondamentali economici regionali. La correzione per eterogeneità implicita in mette in luce un ampio margine di riallineamento dei canoni, rafforzando l'argomentazione a favore di un sistema di tariffazione che tenga conto delle differenze territoriali e della distribuzione dei ricavi.

4. *Evidenza microeconomica: il caso Campania*

Per affiancare l'evidenza ottenuta a livello nazionale e collocare l'analisi in un contesto di policy ben definito, applichiamo il framework proposto a un caso regionale specifico: i comuni costieri della Campania. La regione costituisce un laboratorio naturale particolarmente rilevante, caratterizzato da una forte complessità istituzionale, da un'elevata variabilità delle attività turistiche e da un ampio ricorso a concessioni amministrative storiche. L'analisi regionale consente di approfondire dimensioni che rimangono necessariamente aggregate nell'esercizio nazionale. In primo luogo, descriviamo la costruzione del dataset integrato amministrativo-finanziario a livello comunale e presentiamo statistiche descrittive sulle caratteristiche delle concessioni in Campania. In secondo luogo, utilizziamo le valutazioni previste a livello di impresa per simulare esiti controfattuali di aste, al fine di confrontare la performance fiscale e allocativa di diversi formati d'asta in un contesto regionale reale e istituzionalmente vincolato.

A differenza di quanto illustrato nella sezione precedente, in cui non era possibile collegare le informazioni fi-

nanziarie a livello di impresa alle singole concessioni lungo l'intero litorale italiano, la regione Campania offre un'opportunità unica grazie alla disponibilità di un elenco pubblico dei concessionari. In questa sezione utilizziamo dati amministrativi sulle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo rilasciate nella regione Campania.

Il dataset riporta, per ciascuna concessione, il canone annuo e un insieme di informazioni descrittive rilevanti. Il campione finale comprende 346 concessioni per le quali è stato possibile identificare con certezza l'impresa concessionaria. Poiché i canoni di concessione sono generalmente fissi o aggiornati con bassa frequenza, concentriamo l'analisi sull'anno 2022, che rappresenta il miglior compromesso tra copertura amministrativa e disponibilità di dati finanziari.

La Tabella 5 presenta le statistiche descrittive delle principali caratteristiche delle concessioni costiere in Campania. I canoni annui mostrano un'elevata dispersione, coerente con una forte eterogeneità nella dimensione economica delle concessioni. Anche la superficie concessa varia considerevolmente, suggerendo che il regime amministrativo assegna concessioni molto diverse sotto una struttura tariffaria sostanzialmente uniforme.

Tabella 5 – Statistiche descrittive delle concessioni (Campania)

Variabile	Osservazioni	Media	Dev. Std.	Min	Max
Canone di concessione (€)	346	8.888,31	11.657,31	361,90	51.514,53
Log canone-per mq	346	2,26	1,53	0,055	7,28
Superficie (mq)	346	2.405,63	3.303,11	31,70	12.050,00

Per tenere conto dell'eterogeneità nelle condizioni di mercato locali che può influenzare sia la disponibilità a pagare delle imprese sia il valore economico sottostante delle concessioni, costruiamo un insieme articolato di indicatori a livello comunale che catturano l'intensità turistica e le dotazioni infrastrutturali. Ad esempio, come mostrato in Tabella 6, che mostra la densità di servizi turistici e ricreativi per 1.000 abitanti, insieme a indicatori di accessibilità e infrastrutture di trasporto. Le statistiche mostrano una forte variabilità tra comuni, indicando che le concessioni operano in contesti economici e geografici profondamente diversi anche all'interno della stessa regione.

Tabella 6 – Densità turistica e infrastrutture (per 1.000 abitanti)

Variabile	Media	Dev. Std.	Min	Max
Ristoranti	3,14	2,59	0,00	11,76
Bar	0,97	0,82	0,00	3,93
Hotel	1,45	1,80	0,00	7,85
Attrazioni	0,13	0,24	0,00	1,57
Fermate bus	1,98	2,32	0,00	25,12
Terminal traghetti (dummy)	0,309	0,463	0	1
Alta velocità (dummy)	0,494	0,501	0	1
Distanza aeroporto (km)	27,80	12,88	2,72	51,85

Stimiamo un modello di prezzo a livello di impresa per il canone di concessione per metro quadrato utilizzando un framework di regressione ad alta dimensionalità. La variabile dipendente è il logaritmo del canone annuo per metro quadrato. L'insieme delle variabili esplicative include caratteristiche di bilancio, indicatori di turismo e infrastrutture e un ricco set di effetti fissi comunali. La Tabella 7 confronta la performance predittiva dei diversi modelli utilizzati. Il modello Lasso ottiene il miglior com-

promesso tra accuratezza fuori campione e parsimonia, superando sia Post-Lasso OLS sia XGBoost. Sulla base di questi risultati, adottiamo il Lasso come modello di riferimento.

Tabella 7 – Confronto tra modelli (5-fold CV R^2)

Modello	R^2 medio	Dev. Std.
Lasso	0,337	0,042
XGBoost	0,331	0,065
Post-Lasso OLS	0,285	0,050

La Tabella 8 riporta le statistiche descrittive delle valutazioni previste per metro quadrato. La distribuzione risulta relativamente concentrata, suggerendo che le differenze di valore tra concessioni emergono principalmente attraverso la superficie e le caratteristiche locali, piuttosto che attraverso variazioni estreme nella disponibilità a pagare per unità di area.

Tabella 8 – Distribuzione parziale delle valutazioni previste (€/mq)

Statistica	Media	Dev. Std.	P10	Mediana	P90
€/mq previsti	2,02	0,46	1,87	1,97	2,10

Utilizzando le valutazioni previste a livello di impresa, simuliamo aste controfattuali per le concessioni costiere al fine di confrontare diversi meccanismi di allocazione. Consideriamo tre formati: asta a primo prezzo, asta a secondo prezzo e asta a primo prezzo con aggiustamento per la qualità ambientale.

La Tabella 9 riassume i principali risultati. Le aste a secondo prezzo garantiscono una lieve maggiore efficienza allocativa, ma producono entrate sensibilmente inferiori. Le aste a primo prezzo, con o senza aggiustamento

qualitativo, generano ricavi significativamente più elevati e riducono i mark-up, indicando una maggiore capacità di estrazione di rendita a favore dell'ente concedente.

Tabella 9 – Esiti delle aste simulate

Formato	Aste allocate	Entrate totali (€)	Mark-up medio (€/mq)	Mark-up medio (€/concessione)	Vittorie incumbent (%)
Primo prezzo	175	2.726.309,83	0,08	959,20	5
Secondo prezzo	178	2.124.727,25	1,13	26.603,72	4
Primo prezzo + qualità	179	3.003.042,78	0,09	787,34	11

Nel complesso, l'evidenza empirica per la Campania conferma che l'attuale regime amministrativo sotto-prezza sistematicamente l'accesso alle concessioni costiere e non riflette adeguatamente l'eterogeneità nelle condizioni di mercato locali. Le simulazioni mostrano che meccanismi d'asta, in particolare quelli a primo prezzo, consentirebbero di migliorare sensibilmente la performance fiscale senza compromettere l'efficienza allocativa.

5. Considerazioni

L'analisi sviluppata in questo capitolo fornisce un quadro empirico sulle principali criticità economiche del sistema italiano delle concessioni balneari. Utilizzando indicatori costruiti a partire da dati amministrativi e di bilancio, l'evidenza mostra in modo sistematico un forte disallineamento tra il valore economico generato dalle concessioni e il corrispettivo versato allo Stato, insieme a una marcata eterogeneità territoriale e distributiva.

A livello aggregato, l'analisi provinciale e comunale mette in luce una relazione debole, e in alcuni casi nulla

o negativa, tra i canoni di concessione e le principali misure di performance economica delle imprese, quali ricavi e profitti. Questo risultato non va interpretato in chiave causale, ma come evidenza descrittiva di un sistema di pricing amministrato che non si adatta alle condizioni economiche locali e non intercetta in modo efficace la capacità delle imprese di generare valore. In particolare, i canoni appaiono configurarsi come un corrispettivo rigido e scarsamente informativo, più simile a una tassa di accesso uniforme che a uno strumento di estrazione della rendita associata alla risorsa costiera.

L'analisi di eterogeneità basata su un'approssimazione di tipo Pareto rafforza ulteriormente questa conclusione. La distribuzione dei ricavi risulta fortemente asimmetrica in tutte le macro-aree, con una quota limitata di concessioni che concentra una parte rilevante del fatturato complessivo. Le differenze nei parametri di Pareto tra regioni indicano che il grado di concentrazione e disuguaglianza varia in modo significativo sul territorio, rendendo particolarmente problematica l'adozione di un sistema di canoni uniforme a livello nazionale. La correzione dei canoni implicita nel modello teorico evidenzia un sottoprezzo sistematico delle concessioni, soprattutto nelle aree caratterizzate da maggiore eterogeneità economica.

L'evidenza microeconomica per la Campania consente di corroborare queste conclusioni in un contesto più granulare. Il matching tra concessioni e imprese mostra che il valore delle concessioni dipende in modo rilevante da fattori locali—intensità turistica, accessibilità, reputazione geografica—che non sono incorporati nel meccanismo amministrativo di determinazione dei canoni. Le simulazioni di aste controfattuali indicano che l'allocazione tramite meccanismi di mercato, in particolare aste a primo prezzo, consentirebbe di aumentare significativamen-

te le entrate pubbliche senza compromettere l'efficienza allocativa, riducendo al contempo i surplus informativi trattenuti dalle imprese.

Nel complesso, i risultati suggeriscono che l'attuale assetto delle concessioni balneari in Italia presenta rilevanti margini di inefficienza allocativa e fiscale. Un sistema di pricing che ignora l'eterogeneità territoriale e distributiva finisce per sotto-prezzare sistematicamente la risorsa costiera e per allocarla in modo non ottimale. L'approccio basato su indicatori economici, analisi di eterogeneità e simulazioni controfattuali fornisce una base empirica solida per ripensare i meccanismi di allocazione e di determinazione dei canoni, in una prospettiva di maggiore efficienza, equità e trasparenza.

MARUSCA DE CASTRIS

DAGLI INDICATORI AL CRUSCOTTO:
SCELTE STATISTICHE PER LA VALUTAZIONE
DELLA SOSTENIBILITÀ COSTIERA IN ITALIA

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. *Background*. – 3. Definizioni. – 4. Dati e criteri statistici per la costruzione del cruscotto. – 4.1 Indicatori come *proxy* di fenomeni complessi. – 4.2 Criteri statistici di selezione degli indicatori. – 5. La selezione di indicatori per un cruscotto di sostenibilità costiera. – 5.1 Dimensione ambientale. – 5.2 Dimensione economica. – 5.3 Dimensione sociale. – 5.4 Dimensione istituzionale. – 6. Metodi di sintesi statistica. – 6.1 Normalizzazione e comparabilità degli indicatori. – 6.2 Ponderazione: neutralità apparente e scelte normative implicite. – 6.3 Aggregazione e principio di non piena compensabilità. – 6.4 Ruolo del cruscotto e restituzione dei risultati. – 7. Conclusioni. – Bibliografia.

1. *Introduzione*

Le aree costiere rappresentano uno dei sistemi territoriali più complessi e strategici del contesto italiano. In esse si concentrano popolazione, infrastrutture, attività economiche ad alta intensità spaziale – in particolare turismo e logistica – e al tempo stesso ecosistemi di elevato valore ambientale e paesaggistico. Questa compresenza di funzioni e pressioni rende le coste particolarmente vulnerabili a processi di degrado ambientale, consumo di suolo, erosione costiera ed effetti del cambiamento climatico, amplificando conflitti tra usi e aumentando la domanda

di politiche pubbliche integrate (Guadagno & Grasso, 2022; EEA, 2013; Celata, Soriani, 2025).

In risposta a tale complessità, la Gestione Integrata delle Zone Costiere (GIZC, Integrated Coastal Zone Management – ICZM) si è affermata come quadro di riferimento per la pianificazione e la governance delle coste, promuovendo un approccio sistemico capace di integrare dimensioni ambientali, economiche, sociali e istituzionali lungo l'interfaccia terra–mare (European Commission, 2002; Protocollo GIZC del Mediterraneo, 2009). Tuttavia, l'effettiva implementazione della ICZM dipende in larga misura dalla disponibilità di strumenti conoscitivi adeguati, in grado di descrivere, monitorare e confrontare nel tempo le condizioni dei sistemi costieri.

In questo contesto, gli indicatori statistici assumono un ruolo centrale. Essi costituiscono il principale strumento per tradurre concetti complessi – come sostenibilità, resilienza o integrazione delle politiche – in misure osservabili, comparabili e comunicabili. Nonostante l'ampia produzione di dati ambientali e socio-economici, in Italia manca ancora un cruscotto strutturato di indicatori sulla sostenibilità costiera, capace di integrare fonti eterogenee e di supportare in modo sistematico la ICZM a scala locale.

Il presente saggio si propone di contribuire a questo dibattito offrendo una riflessione metodologica sugli indicatori statistici per lo studio del sistema costiero italiano, con particolare attenzione ai criteri di selezione, alle problematiche di scala e attribuzione spaziale, e alle scelte statistiche rilevanti per la costruzione di un cruscotto di indicatori sulla sostenibilità costiera. L'obiettivo non è proporre un elenco esaustivo di indicatori, ma delineare un quadro coerente e replicabile per la loro organizzazione e utilizzo a supporto delle politiche di ICZM.

2. Background

La ICZM si fonda sul riconoscimento della costa come sistema socio-ecologico, in cui componenti naturali e antropiche interagiscono in modo non lineare e multi-scalare (European Commission, 2002). Questo implica che la sostenibilità costiera non possa essere ridotta a una singola dimensione – ad esempio ambientale – ma debba essere interpretata come equilibrio dinamico tra conservazione degli ecosistemi, sviluppo economico, benessere sociale e capacità di governance.

Dal punto di vista statistico, tale impostazione pone almeno tre sfide principali. In primo luogo, la multidimensionalità: la sostenibilità costiera richiede l'integrazione di indicatori eterogenei per natura, unità di misura e fonte. In secondo luogo, la multi-scalarità: i fenomeni costieri si manifestano a scale differenti, che vanno dal tratto di costa o dalla stazione di monitoraggio ambientale fino all'area vasta o al livello nazionale. In terzo luogo, la non coincidenza tra unità amministrative e unità funzionali, che rende complessa l'attribuzione territoriale di molti indicatori, in particolare quelli marini (EEA, 2020).

La letteratura sugli indicatori sottolinea come sistemi informativi efficaci debbano bilanciare rigore analitico e fattibilità operativa, evitando sia l'eccessiva semplificazione sia l'accumulo non strutturato di dati (JRC, 2008). In questo senso, la costruzione di un cruscotto di indicatori risulta particolarmente appropriato: esso consente di organizzare l'informazione in modo modulare, mantenendo la distinzione tra dimensioni e favorendo letture per profilo piuttosto che meri ranking.

3. *Definizioni*

Una scelta preliminare cruciale per la costruzione di indicatori statistici riguarda la definizione del perimetro territoriale del sistema costiero. In Italia, l'adozione del comune come unità di analisi presenta vantaggi rilevanti in termini di disponibilità e comparabilità dei dati socio-economici, ma incontra limiti significativi per quanto riguarda gli indicatori ambientali marini.

Una soluzione operativa ampiamente utilizzata è la definizione ISTAT di comuni costieri o marittimi, che include i comuni con affaccio diretto sul mare e quelli in cui almeno il 50% della superficie ricade entro 10 km dalla linea di costa, includendo le enclave completamente circondate da comuni costieri (ISTAT, 2020; ISTAT, 2022). Questa definizione consente di includere non solo i territori direttamente affacciati sul mare, ma anche l'hinterland immediato che partecipa funzionalmente alle dinamiche costiere.

In termini statistici, tale impostazione permette di distinguere tra:

- comuni con affaccio diretto, più direttamente associabili a indicatori fisico-ambientali;
- comuni della fascia costiera, maggiormente rappresentativi delle pressioni socio-economiche e territoriali.

Questa distinzione risulta utile per la costruzione di cruscotti che integrino indicatori a diversa scala, riducendo il rischio di attribuzioni arbitrarie e migliorando la trasparenza metodologica.

4. *Dati e criteri statistici per la costruzione del cruscotto*

La costruzione di un cruscotto di indicatori statistici per la sostenibilità costiera non è un esercizio puramente

descrittivo, ma implica una serie di scelte metodologiche esplicite, che incidono in modo sostanziale sull'interpretazione dei risultati e sul loro utilizzo nei processi di policy. Tali scelte riguardano almeno quattro livelli: (i) selezione degli indicatori, (ii) scala territoriale e attribuzione spaziale, (iii) trattamento statistico dei dati, (iv) modalità di restituzione dell'informazione.

4.1. Indicatori come proxy di fenomeni complessi

Nel contesto della ICZM, gli indicatori statistici devono essere intesi come proxy di fenomeni multidimensionali, piuttosto che come misure esaustive. Concetti quali sostenibilità, resilienza o capacità istituzionale non sono direttamente osservabili e richiedono una traduzione operativa in variabili misurabili, con inevitabili semplificazioni (JRC, 2008).

Per questo motivo, un cruscotto efficace non dovrebbe puntare alla massimizzazione del numero di indicatori, ma alla coerenza concettuale del set selezionato. In linea con la letteratura sugli indici territoriali è preferibile adottare un set "core" limitato, integrabile nel tempo, che consenta confronti spaziali e temporali robusti.

4.2. Criteri statistici di selezione degli indicatori

La selezione degli indicatori dovrebbe basarsi su un insieme di criteri gerarchizzati:

► **Rilevanza per la ICZM**

L'indicatore deve essere chiaramente collegabile a pressioni, stato o risposte di policy lungo l'interfaccia terra-mare (European Commission, 2002; Protocollo GIZC del Mediterraneo, 2009).

► **Disponibilità e continuità temporale**

Indicatori disponibili solo in modo episodico o non replicabile riducono la capacità di monitoraggio. La selezione privilegia fonti istituzionali consolidate (ISPRA/SNPA, ISTAT, Eurostat).

► **Comparabilità territoriale**

Le definizioni devono essere omogenee tra comuni e stabili nel tempo, evitando indicatori dipendenti da pratiche amministrative locali non standardizzate.

► **Attribuibilità spaziale**

È un criterio particolarmente critico per gli indicatori costieri. Indicatori marini non attribuibili con regole chiare alle unità comunali devono essere trattati come indicatori di contesto (ISPRA, 2024; EEA, 2020).

► **Interpretabilità**

L'indicatore deve avere una direzione di lettura univoca (migliore/peggiore) e un significato comprensibile anche per decisori non specialisti (OECD, 2011).

► **Costo di manutenzione del dato**

Include non solo costi economici, ma anche oneri organizzativi e istituzionali legati all'aggiornamento e alla documentazione.

Nel seguito, il termine “sistema informativo” indica l'insieme delle fonti, delle procedure statistiche e delle regole di integrazione dei dati, mentre il “cruscotto” rappresenta il livello di restituzione sintetica degli indicatori.

5. *La selezione di indicatori per un cruscotto di sostenibilità costiera*

5.1. *Dimensione ambientale*

Nel quadro della Gestione Integrata delle Zone Costiere, la dimensione ambientale è tradizionalmente il do-

minio più strutturato dal punto di vista informativo, ma anche quello che pone le maggiori criticità metodologiche in termini di attribuzione spaziale, comparabilità statistica e integrazione multi-scalare. La letteratura sulla statistica ambientale e i principali sistemi di reporting europei fanno ampio ricorso ai modelli PSR (Pressure–State–Response) e DPSIR (Drivers–Pressures–State–Impact–Responses) per organizzare e interpretare gli indicatori ambientali (EEA, 2013; EEA, 2020). Tali modelli forniscono un riferimento concettuale utile anche nella costruzione di cruscotti territoriali per la ICZM, a condizione che vengano adattati alle specificità dei sistemi costieri.

In coerenza con l'impostazione adottata da ISPRA e dal Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (SNPA), gli indicatori ambientali selezionati sono classificati distinguendo esplicitamente tra indicatori di pressione e indicatori di stato, rinviando gli aspetti di intervento sull'ambiente (connessi alla sfera istituzionale e di governance) alla dimensione istituzionale del cruscotto. Questa scelta risponde non solo a un'esigenza concettuale, ma anche a una necessità statistica: indicatori appartenenti a differenti categorie DPSIR presentano infatti caratteristiche diverse in termini di scala di osservazione, frequenza di aggiornamento e stabilità temporale.

Gli indicatori di pressione misurano l'intensità delle trasformazioni antropiche che insistono sul sistema costiero. La quota di litorale artificializzato, rilevata da ISPRA nell'ambito dei monitoraggi nazionali sulle coste, è un indicatore strutturale di pressione fisica, espresso come percentuale della lunghezza complessiva del litorale interessata da opere rigide o artificializzazioni. Dal punto di vista statistico, si tratta di una variabile continua rilevata a scala di tratto di costa, che non coincide con l'unità amministrativa comunale. In linea con le raccomandazioni metodologiche

ISPRA e EEA, l'indicatore non viene forzatamente ricondotto al livello comunale, ma utilizzato come indicatore ambientale di contesto, associato ai comuni costieri per qualificare il quadro strutturale delle pressioni lungo l'area di riferimento (ISPRA, 2024; EEA, 2020).

Il consumo di suolo nella fascia costiera, espresso come percentuale della superficie comunale interessata, rappresenta invece un indicatore di pressione pienamente attribuibile a scala comunale, costruito a partire da basi dati georiferite armonizzate ISPRA-ISTAT. In termini DPSIR, esso misura una pressione territoriale cumulativa, fortemente correlata alla perdita di naturalità e alla frammentazione degli ecosistemi costieri. Dal punto di vista statistico, l'utilizzo di una misura relativa consente di controllare per l'estensione territoriale del comune e rende l'indicatore adatto a confronti intercomunali e a procedure di normalizzazione per la costruzione di indici sintetici.

Gli indicatori di stato descrivono le condizioni ambientali risultanti dall'interazione tra pressioni e risposte di policy. La qualità delle acque di balneazione, rilevata annualmente dal SNPA secondo protocolli armonizzati a livello europeo, è un indicatore di stato ampiamente consolidato nei sistemi di reporting ambientale (EEA, 2013). In ottica statistica, esso presenta un'elevata comparabilità spaziale e temporale, ma una copertura territoriale selettiva, essendo attribuibile esclusivamente ai comuni con affaccio diretto sul mare. In coerenza con le buone pratiche metodologiche, l'indicatore è utilizzato nel cruscotto solo per il sottoinsieme pertinente di comuni, evitando imputazioni o estensioni ai comuni della fascia costiera prive di fondamento empirico.

La presenza di rifiuti marini spiaggiati, espressa come numero di rifiuti per chilometro di costa, costituisce un indicatore di stato/pressione diffusa, frequentemente

utilizzato nei rapporti ISPRA e EEA come proxy del degrado ambientale e delle pressioni antropiche indirette. Tuttavia, la rilevazione avviene generalmente a scala regionale o sub-regionale, con elevata variabilità spaziale e temporale. Dal punto di vista statistico, ciò rende l'indicatore inadatto a valutazioni comparative puntuali a scala comunale; esso viene pertanto trattato come variabile di contesto DPSIR, utile per interpretare i risultati del cruscotto ma non per la costruzione di misure di performance locale (ISPRA, 2024; EEA, 2020).

Nel loro insieme, gli indicatori ambientali selezionati riflettono un principio metodologico centrale per la statistica applicata alla ICZM: la separazione analitica tra indicatori territorialmente attribuibili e indicatori multi-scalari di contesto, in linea con i quadri DPSIR adottati a livello europeo. Questa impostazione consente di integrare informazioni ambientali rilevanti senza compromettere la validità statistica del sistema informativo e preserva la coerenza tra fenomeno osservato, unità di analisi e livello decisionale di riferimento. In un'ottica di gestione integrata, tale approccio rafforza la capacità del cruscotto di supportare diagnosi territoriali robuste e processi di policy evidence-based.

Prospetto: Indicatori dimensione ambientale

Ambito	Indicatore	Scala	Fonte	Nota metodologica
Pressioni	Quota di litorale artificializzato (%)	Tratto di costa → contesto comunale	ISPRA	Indicatore non comunale, usato come contesto
Pressioni	Consumo di suolo nella fascia costiera (%)	Comunale	ISPRA/ISTAT	Proxy di perdita di naturalità
Stato	Qualità delle acque di balneazione	Comunale (affaccio)	SNPA	Attribuibile solo ai comuni con affaccio
Stato	Rifiuti marini spiaggiati (n/km)	Regionale	ISPRA	Indicatore di contesto

5.2. *Dimensione economica*

Nel contesto della Gestione Integrata delle Zone Costiere, la dimensione economica è finalizzata a rappresentare il ruolo delle aree costiere come poli di concentrazione di attività produttive, con particolare riferimento al turismo, che costituisce uno dei principali driver di trasformazione territoriale lungo le coste italiane. La misurazione statistica della dimensione economica dei territori costieri richiede indicatori capaci di cogliere non solo il livello assoluto dell'attività economica, ma soprattutto l'intensità, la dipendenza e la struttura settoriale dei sistemi locali, elementi strettamente connessi alla sostenibilità di medio-lungo periodo.

Gli indicatori selezionati per questa dimensione sono costruiti esclusivamente a scala comunale, utilizzando fonti statistiche ufficiali omogenee (ISTAT), e sono espressi in forma relativa, al fine di garantire confrontabilità tra comuni caratterizzati da dimensioni demografiche e territoriali molto differenti. Tale scelta risponde a un principio statistico fondamentale nei confronti territoriali: evitare che il livello assoluto delle grandezze mascheri le effettive pressioni e specializzazioni del sistema economico locale.

Il rapporto tra presenze turistiche e popolazione residente rappresenta una misura sintetica della pressione e della dipendenza economica dal turismo. Si tratta di un indicatore di intensità, che normalizza il flusso turistico rispetto allo stock di popolazione residente, consentendo di cogliere il peso relativo del turismo sul sistema locale indipendentemente dalla dimensione del comune. In ottica ICZM, l'indicatore assume una duplice valenza: da un lato segnala opportunità economiche, dall'altro evidenzia potenziali pressioni su infrastrutture, servizi e risorse ambientali, in particolare nei contesti caratterizzati da forte stagionalità.

L'indicatore dei posti letto per chilometro quadrato misura l'intensità territoriale dell'offerta ricettiva e costituisce una proxy della pressione spaziale esercitata dal turismo sul suolo costiero. L'utilizzo di una densità (posti letto per unità di superficie) consente di controllare per l'estensione territoriale del comune e di confrontare in modo robusto contesti urbani compatti e comuni costieri di ampia superficie ma bassa densità insediativa. L'indicatore risulta particolarmente utile per identificare modelli di sviluppo turistico ad alta concentrazione spaziale, spesso associati a maggiori criticità ambientali e infrastrutturali.

La specializzazione economica nel turismo è misurata attraverso un indice di concentrazione settoriale (ad esempio, un quoziente di localizzazione), che confronta il peso del settore turistico nell'economia comunale con il corrispondente peso a un livello territoriale di riferimento. Questo indicatore consente di distinguere tra economie costiere diversificate ed economie fortemente dipendenti dal turismo, fornendo un'informazione strutturale che non può essere colta dai soli indicatori di intensità. In un cruscotto di sostenibilità costiera, tale indicatore è cruciale per valutare la vulnerabilità dei sistemi locali a shock di domanda e a cambiamenti nelle condizioni ambientali.

Nel loro insieme, gli indicatori economici selezionati rispondono a un principio metodologico chiave: privilegiare misure relative e strutturali rispetto a grandezze assolute, al fine di garantire confrontabilità, ridurre distorsioni dimensionali e rendere espliciti i trade-off tra sviluppo economico e sostenibilità del sistema costiero. Questa impostazione è coerente con l'approccio ICZM, che richiede di valutare le performance economiche non in termini di crescita isolata, ma in relazione alle pressioni esercitate sugli ecosistemi costieri e alla capacità dei territori di sostenere nel tempo i propri modelli di sviluppo.

Prospetto: Indicatori dimensione economica

Ambito	Indicatore	Scala	Fonte	Nota metodologica
Turismo	Presenze turistiche per residente	Comunale	ISTAT	Misura di pressione e dipendenza
Turismo	Posti letto per km ²	Comunale	ISTAT	Indicatore di intensità territoriale
Struttura	Specializzazione economica nel turismo	Comunale	ISTAT	Indice di concentrazione settoriale

5.3. Dimensione sociale

Nel quadro della Gestione Integrata delle Zone Costiere, la dimensione sociale è finalizzata a rappresentare le condizioni di benessere, pressione e vulnerabilità delle popolazioni residenti nei territori costieri, con particolare attenzione alle interazioni tra dinamiche demografiche, accesso ai servizi e pressioni indotte dai modelli di sviluppo costiero. La misurazione della dimensione sociale richiede indicatori in grado di cogliere caratteristiche strutturali e relativamente stabili dei sistemi locali, evitando una dipendenza eccessiva da variabili congiunturali o scarsamente comparabili tra territori.

Gli indicatori selezionati per questa dimensione sono prevalentemente costruiti a scala comunale, utilizzando fonti statistiche ufficiali omogenee (ISTAT), e sono espressi in forma relativa o standardizzata, al fine di garantire confrontabilità intercomunale e integrazione coerente nel cruscotto multidimensionale. In linea con l'approccio adottato per le dimensioni ambientale ed economica, gli indicatori sociali sono interpretati come proxy di condizioni e pressioni sociali, piuttosto che come misure esaustive del benessere individuale.

La densità abitativa, espressa come numero di residenti per unità di superficie, rappresenta un indicatore

demografico di base, ampiamente utilizzato nella statistica territoriale come proxy di pressione antropica. È una variabile continua che consente di controllare per la dimensione territoriale del comune e di confrontare in modo robusto contesti caratterizzati da differenti assetti insediativi. In ambito costiero, l'indicatore assume una valenza particolare in quanto elevati livelli di densità sono spesso associati a una maggiore domanda di servizi, a stress infrastrutturale e a una ridotta capacità di adattamento del territorio, soprattutto nei contesti soggetti a forte stagionalità turistica.

L'indice di dipendenza strutturale, calcolato come rapporto tra popolazione in età non attiva (giovani e anziani) e popolazione in età attiva, costituisce un indicatore sintetico di vulnerabilità demografica. L'indice cattura la struttura per età della popolazione e fornisce una misura indiretta della sostenibilità sociale ed economica del territorio nel medio periodo. In un cruscotto di sostenibilità costiera, esso consente di identificare comuni caratterizzati da un'elevata pressione sui sistemi di welfare locale e da una potenziale riduzione della capacità di risposta a shock esterni, inclusi quelli ambientali.

La dotazione di servizi essenziali rappresenta un indicatore di accesso e capacità territoriale, costruito generalmente a partire dalla disponibilità di servizi fondamentali (sanità, istruzione, trasporti) a scala comunale o, in caso di indisponibilità del dato, a scala provinciale. L'indicatore è utilizzato come proxy di accessibilità e coesione territoriale, riconoscendo la necessità di un trattamento differenziato in funzione della scala di rilevazione. In coerenza con le buone pratiche metodologiche, quando il dato non è disponibile a scala comunale, esso è interpretato come indicatore di contesto, evitando imputazioni che potrebbero compromettere la robustezza del confronto intercomunale.

Nel loro insieme, gli indicatori della dimensione sociale rispondono a un principio metodologico coerente con le altre componenti del cruscotto ICZM: privilegiare misure strutturali, relative e comparabili, capaci di rendere visibili le pressioni e le vulnerabilità sociali che interagiscono con le dinamiche ambientali ed economiche del sistema costiero.

Prospetto: Indicatori dimensione sociale

Ambito	Indicatore	Scala	Fonte	Notametodologica
Demografia	Densità abitativa	Comunale	ISTAT	Proxy di pressione antropica
Vulnerabilità	Indice di dipendenza strutturale	Comunale	ISTAT	Fragilità demografica
Accesso	Dotazione di servizi essenziali	Comunale/ Provinciale	ISTAT	Proxy di accessibilità

5.4. Dimensione istituzionale

Nel quadro della Gestione Integrata delle Zone Costiere, la dimensione istituzionale rappresenta una componente trasversale e abilitante della sostenibilità del sistema costiero, in quanto riguarda la capacità dei territori di pianificare, coordinare e monitorare le dinamiche ambientali, economiche e sociali lungo l'interfaccia terra-mare. Dal punto di vista statistico, la misurazione della dimensione istituzionale presenta caratteristiche peculiari rispetto alle altre dimensioni del cruscotto, poiché si fonda prevalentemente su indicatori qualitativi o semi-quantitativi, spesso rilevati a scale sovra-comunali, e finalizzati a rappresentare condizioni strutturali di governance piuttosto che risultati di performance diretta.

Gli indicatori selezionati per la dimensione istituzionale sono costruiti a scala regionale o provinciale, coerentemente con l'assetto delle competenze amministrative in materia di pianificazione costiera e ambientale, e sono

interpretati come indicatori di contesto nel cruscotto comunale. Questa scelta risponde a un principio metodologico di coerenza istituzionale: attribuire a scala comunale variabili che dipendono da decisioni assunte a livelli di governo superiori introdurrebbe distorsioni analitiche e rischierebbe di confondere responsabilità amministrative e capacità effettive di governo.

La presenza di strumenti di pianificazione costiera – quali piani di gestione integrata, strumenti di pianificazione dello spazio marittimo o atti di coordinamento terra-mare – è trattata come variabile binaria o, ove possibile, ordinale, al fine di distinguere diversi livelli di maturità della *governance* costiera. Dal punto di vista statistico, l'uso di variabili qualitative strutturate consente di integrare informazioni istituzionali nei cruscotti multidimensionali. In ottica ICZM, tale indicatore fornisce una misura diretta della capacità formale di pianificazione e coordinamento a scala territoriale.

La disponibilità di dati ambientali aggiornati, rilevata attraverso le fonti ISPRA e SNPA, rappresenta un proxy della capacità informativa e tecnica delle istituzioni responsabili della gestione costiera. L'indicatore misura una condizione abilitante del sistema di governance: la possibilità di disporre di dati regolari, comparabili e accessibili costituisce infatti un prerequisito per il monitoraggio, la valutazione e l'adattamento delle politiche pubbliche. In un cruscotto ICZM, tale indicatore è utilizzato come variabile di contesto regionale, a supporto dell'interpretazione delle performance comunali nelle altre dimensioni.

L'allineamento all'indicatore SDG 14.2.1, che valuta l'adozione di approcci integrati ed ecosistemici nella gestione delle aree marine e costiere, è incluso come indicatore istituzionale di livello nazionale o regionale. Esso non misura una performance territoriale puntuale, ma fornisce

un quadro sintetico del grado di recepimento degli obiettivi ICZM nei sistemi di policy. In coerenza con le raccomandazioni delle Nazioni Unite, l'indicatore è trattato come variabile di contesto, utile per collocare le analisi locali all'interno di un framework internazionale di riferimento.

Nel loro insieme, gli indicatori della dimensione istituzionale rispondono a un principio metodologico coerente con l'intero cruscotto di sostenibilità costiera: rappresentare le condizioni di governance come fattori strutturali e abilitanti, distinguendole chiaramente dagli esiti osservabili nelle dimensioni ambientale, economica e sociale. Questa impostazione consente di integrare la dimensione istituzionale senza forzare attribuzioni improprie a scala comunale e rafforza la capacità del cruscotto ICZM di supportare analisi multilivello e processi decisionali informati.

Prospetto: Indicatori dimensione istituzionale

Ambito	Indicatore	Scala	Fonte	Nota metodologica
Governance	Presenza di strumenti di pianificazione costiera	Regionale/ Provinciale	Fonti istituzionali	Variabile binaria/ ordinata
Dati	Disponibilità di dati ambientali aggiornati	Regionale	ISPRA/ SNPA	Proxy di capacità informativa
ICZM	Allineamento a SDG 14.2.1	Nazionale/ Regionale	UN SDG	Indicatore di contesto

6. *Metodi di sintesi statistica*

La selezione degli indicatori rappresenta solo il primo passaggio nella costruzione di un sistema informativo per la sostenibilità costiera. Il valore analitico e operativo di un cruscotto dipende in larga misura dalle scelte statistiche adottate nella fase di trattamento e sintesi dei dati, che incidono sulla comparabilità territoriale, sulla leggi-

bilità dei risultati e sulla loro interpretazione nei processi di policy. In un’ottica di Gestione Integrata delle Zone Costiere (ICZM), tali scelte assumono una rilevanza particolare, poiché il rischio di letture parziali o fuorvianti è amplificato dalla natura multidimensionale e multi-scalare dei sistemi costieri.

6.1. Normalizzazione e comparabilità degli indicatori

Poiché gli indicatori selezionati sono espressi in unità di misura eterogenee (percentuali, tassi, valori assoluti, variabili qualitative), la normalizzazione costituisce un passaggio imprescindibile per qualunque forma di confronto o sintesi. Nel contesto di un cruscotto costiero, la normalizzazione non risponde soltanto a un’esigenza tecnica, ma anche a una finalità comunicativa, in quanto i risultati devono essere interpretabili da un pubblico non esclusivamente specialistico.

La letteratura sugli indici compositi suggerisce la normalizzazione min–max come soluzione preferibile in contesti di policy-oriented dashboards, poiché consente di trasformare ciascun indicatore su una scala comune (ad esempio 0–100), preservandone la distribuzione relativa e facilitandone la lettura comparativa (JRC, 2008). Tuttavia, tale scelta implica una dipendenza dai valori estremi del campione, che deve essere esplicitata e monitorata, soprattutto in analisi diacroniche o in presenza di outlier territoriali tipici dei sistemi costieri (grandi città portuali, località turistiche ad altissima intensità).

In alternativa, metodologie basate su z-score o su trasformazioni robuste possono essere utilizzate in analisi di sensibilità, al fine di verificare la stabilità dei risultati rispetto alla scelta del metodo di normalizzazione. In un’ottica ICZM, tale verifica è particolarmente rilevante

per distinguere pattern strutturali da effetti artefatti delle procedure statistiche.

6.2. Ponderazione: neutralità apparente e scelte normative implicite

La ponderazione degli indicatori e delle dimensioni rappresenta uno dei passaggi più delicati e, al tempo stesso, più controversi nella costruzione di sistemi di sintesi. Sebbene l'adozione di pesi uguali sia spesso presentata come scelta "neutrale", essa incorpora implicitamente un giudizio normativo di pari importanza tra indicatori e dimensioni, che dovrebbe essere reso esplicito, soprattutto in ambito ICZM.

Nel caso dei sistemi costieri, la letteratura evidenzia come attribuire lo stesso peso a dimensioni profondamente diverse – ad esempio ambiente ed economia – possa produrre risultati difficilmente interpretabili se non accompagnati da un'analisi disaggregata (OECD, 2011). Per questo motivo, un approccio metodologicamente solido prevede l'esplorazione di scenari alternativi di ponderazione, includendo: (i) pesi uguali come baseline; (ii) pesi esperti, derivati da procedure strutturate di consultazione; (iii) pesi data-driven, ottenuti tramite tecniche di riduzione della dimensionalità, applicate in modo cauto all'interno delle singole dimensioni (JRC, 2008).

In un cruscotto orientato alla ICZM, tali scenari non dovrebbero essere interpretati come alternative esclusive, ma come strumenti di analisi della sensibilità dei risultati rispetto alle priorità di policy sottese.

6.3. Aggregazione e principio di non piena compensabilità

Il passaggio dall'informazione disaggregata alla sintesi comporta una scelta cruciale sul grado di compensabilità

ammesso tra indicatori e tra dimensioni. L'aggregazione lineare, ampiamente utilizzata per la sua semplicità e trasparenza, consente una compensazione illimitata, per cui performance elevate in una dimensione possono annullare carenze gravi in un'altra. In contesti costieri, ciò può condurre a valutazioni fuorvianti, ad esempio quando un'elevata performance turistica maschera criticità ambientali strutturali.

Per questo motivo, appare metodologicamente coerente adottare, o quantomeno affiancare, approcci a compensazione limitata, come gli indici non compensativi o parzialmente compensativi proposti da Mazziotta e Pareto (2013; 2018). Tali metodi penalizzano profili territoriali fortemente sbilanciati, rendendo più visibili i trade-off tra dimensioni e favorendo una lettura orientata alla sostenibilità di lungo periodo.

In un'ottica ICZM, il principio di non piena compensabilità assume un valore concettuale oltre che statistico, poiché riflette l'idea che alcune condizioni – in particolare ambientali e istituzionali – costituiscano vincoli strutturali allo sviluppo costiero.

6.4. Ruolo del cruscotto e restituzione dei risultati

Alla luce delle considerazioni precedenti, il cruscotto di indicatori non dovrebbe essere concepito come un semplice strumento di ranking, ma come un'architettura informativa multilivello. La pubblicazione congiunta di indicatori elementari, indici di dimensione e, ove opportuno, di un indicatore sintetico consente di preservare la ricchezza informativa e di supportare analisi differenziate per profilo territoriale.

In particolare, la restituzione disaggregata per dimensione è essenziale per l'uso operativo dei risultati nei

processi di ICZM, poiché permette di individuare ambiti prioritari di intervento e di monitorare l'evoluzione delle singole componenti del sistema costiero nel tempo. L'indice sintetico, se utilizzato, dovrebbe essere interpretato come strumento di orientamento e comunicazione, piuttosto che come misura esaustiva della sostenibilità costiera.

7. Conclusioni

Il saggio ha proposto una riflessione sugli indicatori statistici per lo studio del sistema costiero italiano, evidenziandone il ruolo centrale nell'attuazione della ICZM e nella valutazione della sostenibilità. L'adozione di un cruscotto multidimensionale, fondato su criteri statistici espliciti e su un uso consapevole delle scale territoriali, può contribuire a rafforzare la capacità di monitoraggio e di governo delle aree costiere.

In prospettiva, lo sviluppo di sistemi informativi costieri integrati rappresenta una condizione essenziale per affrontare le sfide poste dal cambiamento climatico, dalla pressione antropica e dalla crescente complessità dei sistemi costieri italiani.

Bibliografia

- Celata F., Soriani S. (2025) Introduzione in XVII Rapporto –Paesaggi sommersi. Geografie della crisi climatica nei territori costieri italiani. Società Geografica Italiana
- EEA-European Environment Agency (2013). Balancing the future of Europe's coasts: knowledge base for integrated management. EEA Report No. 12/2013.
- EEA-European Environment Agency (2020). Marine Messages II: pressures on Europe's seas. EEA Report.
- European Commission. (2002) Recommendation of the European Parliament and of the Council concerning the implementation of Integrated Coastal Zone Management in Europe (2002/413/EC).
- European Commission. (2014) Directive 2014/89/EU establishing a framework for maritime spatial planning. Official Journal of the European Union.
- Eurostat. (2018). Coastal regions: People, economy and environment. Publications Office of the European Union.
- Guadagno, E., & Grasso, M. (2022). *Le coste in Italia: una questione frastagliata*. Geotema, 69.
- ISPRA (2024). *Atlante dei dati ambientali*. Edizione 2024.
- ISTAT (2020), Descrizione dei dati geografici dei confini delle unità amministrative a fini statistici, ISTAT, 19 marzo 2020, Roma. (<https://www.istat.it/it/archivio/222527>).
- ISTAT (2022). Attività antropiche e salute delle coste. Indicatori territoriali di rischio e sostenibilità per aree costiere e insulari in Italia e nell'Unione Europea. Istituto Nazionale di Statistica.
- JRC (2008). Joint Research Centre. (2008). Handbook on constructing composite indicators: methodology and user guide. OECD publishing.
- Mazziotta, M., & Pareto, A. (2013). A non-compensatory composite index for measuring well-being over time. *Cogito. Multidisciplinary Research Journal*, 5(4), 93-104.
- Mazziotta, M., & Pareto, A. (2018). Measuring well-being over time: The adjusted Mazziotta–Pareto index versus other non-compensatory indices. *Social Indicators Research*, 136(3), 967-976.
- OECD (2020), How's Life? 2020: Measuring Well-being, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9870c393-en>.

- Protocollo GIZC del Mediterraneo (2009). *GUUE*, L34.
- SNPA (2024). *Mare e laghi: balneazione in Italia. Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente*.
- UN Statistics Division (2024). *SDG Indicator 14.2.1: Metadata. United Nations*.

FEDERICA CIARLARIELLO

I DATI SUL SISTEMA COSTIERO E I LORO USI:
LA PROSPETTIVA GIURIDICA

SOMMARIO: 1. Premessa: la centralità dei dati nelle funzioni pubbliche e nel settore privato. – 2. La disciplina dei dati di pubblico interesse e delle banche dati pubbliche. – 3. Le banche dati riferite al sistema costiero: una ricognizione. – 4. I rischi connessi alla frammentazione dei dati.

1. *Premessa: la centralità dei dati nelle funzioni pubbliche e nel settore privato*

La pervasività delle tecnologie digitali ha progressivamente trasformato una pluralità di fenomeni sociali, relazionali ed economici in insiemi strutturati di dati, dando luogo a ciò che la dottrina ha definito *datafication* o “datificazione”¹. In questo contesto, ogni informazione rela-

¹ N. Couldry, U. Mejias, *Datafication*, in *Internet Policy Review*, 2019, 8; A. Stazi, F. Corrado, *Datificazione dei rapporti socioeconomici e questioni giuridiche: profili evolutivi in prospettiva comparatistica*, in *Diritto dell'informatica e dell'informazione*, 2019, 2, pp. 433 e ss.; S. Calzolaio, *Introduzione. Ubi data, ibi imperium: il diritto pubblico alla prova della localizzazione dei dati*; in *Rivista italiana di informatica e diritto*, 2021, 1; M. Tobias, S. Chafer, K. Vanes, *The Datafied Society*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2017. Il termine *datification* è stato introdotto in riferimento ai “big data” nei settori economici e delle scienze sociali: “*dataficare un fenomeno significa quantificarlo in modo che possa essere tabulato e analizzato*”, V. Mayer-Schönberger,

tiva al mondo e alle attività quotidiane viene sottoposta a processi di quantificazione e codifica digitale, divenendo oggetto di archiviazione, analisi e valorizzazione, anche a fini economici e di governo².

I dati, e le informazioni da essi derivanti, rappresentano quindi una risorsa strategica essenziale tanto per il settore pubblico che per quello privato³. Secondo la Commissione europea, “*i dati costituiscono la linfa vitale dello sviluppo economico: sono la base di molti nuovi prodotti e servizi e generano guadagni*”, e gli stessi da un lato rendono possibile “*un miglioramento del processo di elaborazione delle politiche e un potenziamento dei servizi pubblici*” e, dall’altro lato, sono un elemento “*fondamentale per far fronte alle sfide sociali, climatiche e ambientali, contribuendo allo sviluppo di società più sane, più prospere e più sostenibili*”⁴. La crescente consapevolezza del valore sociale ed economico dei dati⁵ ha portato ad un loro

K. Cukier, *Big Data: a revolution that will transform how we live, work and think*, Londra, John Murray, 2013.

² A. Las Casas, *Datificazione, circolazione della ricchezza e razionalità di mercato*, in *Diritto Costituzionale*, 2023, 3, pp. 73 ss.

³ V. Falce (a cura di), *Strategia dei dati e intelligenza artificiale. Verso un nuovo ordine giuridico del mercato*, Torino, Giappichelli, 2023.

⁴ Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni - “Una strategia europea per i dati”*, COM(2020) 66 final, 19 febbraio 2020.

⁵ In un recente studio, la Commissione Europea ha previsto che il valore dell’economia dei dati in Europa potrebbe superare i 1.000 miliardi di euro entro il 2030, come riportato nell’*Economic value of data flows* del 2023, disponibile al link: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/it/library/economic-value-data-flows>. Sul valore dei dati: E. Cremona, F. Laviola, V. Pagnanelli, *Il valore economico dei dati personali tra diritto pubblico e diritto privato*, Torino, Giappichelli, 2022.

utilizzo sempre più diffuso, ridefinendo il modo in cui le amministrazioni pubbliche e i privati operano⁶.

In questo quadro, hanno assunto un ruolo chiave gli strumenti informatici, poiché hanno rivoluzionato, rispetto al cartaceo, l'uso dei dati e la capacità del decisore pubblico di trarne vantaggio⁷. Le importanti innovazioni in ordine alla raccolta, all'archiviazione, alla gestione e allo scambio dei dati, hanno consentito all'amministrazione di elaborare grandi volumi di informazioni, grazie ai quali ottimizzare i processi decisionali e ridurre i costi operativi⁸.

I dati detenuti dalle amministrazioni costituiscono, quindi, un patrimonio informativo strategico, funzionale alla realizzazione dei principi di trasparenza (art. 1, comma 2, l. n. 241/1990), buon andamento e imparzialità (art. 97 Cost.), nonché alla partecipazione dei privati ai procedimenti (art. 7, l. n. 241/1990). La disponibilità, qualità e accessibilità dei dati pubblici contribuiscono, così, all'at-

⁶ “Da una parte, nel settore privato, la condivisione di dati e l'accesso a nuove fonti di informazioni dovrebbe consentire alle industrie di affacciarsi al mercato globale attraverso lo sviluppo di prodotti e servizi innovativi, in modo sempre più specializzato e competitivo. Dall'altra, per il settore pubblico, grazie alla maggiore disponibilità di dati, le amministrazioni potranno sviluppare politiche migliori, a livello locale o centralizzato, realizzando una governance più informata e trasparente e offrendo servizi pubblici più efficienti”, così G. D'Acquisto, *Trattamento dei dati personali e processo decisionale automatizzato nella pa*, in E. Bellisario, G. Cassano (a cura di), *Intelligenza artificiale per la pubblica amministrazione*, Pisa, Pacini Giuridica, 2026.

⁷ G. Carullo, *Dati, Banche dati e interoperabilità dei sistemi informatici nel settore pubblico*, in R. Cavallo Perino, D.U. Galetta, *Il diritto dell'Amministrazione pubblica digitale*, Torino, Giappichelli, 2025, pp. 257 ss.; A. Loiodice, *Informatica, banche di dati e diritto all'informazione*, in *Inform. dir.*, 1975, 1, p. 127.

⁸ G. Duni, *L'amministrazione digitale: il diritto amministrativo nella evoluzione telematica*, Milano, Giuffrè, 2008.

tività istruttoria delle decisioni amministrative di cui divengono presupposto di legittimità, ma anche condizione di legittimazione democratica⁹.

Se è noto come la centralità dei dati si manifesti trasversalmente in ogni settore pubblico, è bene sottolineare che tale rilievo assume connotazioni peculiari nel governo delle zone costiere, in relazione – almeno – a tre differenti profili. In primo luogo, la pianificazione territoriale costiera richiede un'indagine istruttoria meticolosa, stante la proiezione temporale medio-lunga degli effetti pianificatori, che incidono su ecosistemi fragili¹⁰. In secondo luogo, le coste rappresentano spazi di convergenza di interessi contrapposti¹¹ il cui temperamento è agevolato dalla trasparenza delle informazioni poste alla base delle decisioni amministrative¹². Infine, i dati costieri, pur se

⁹ *Ex multis*: E. Carloni, *Il paradigma trasparenza: Amministrazioni, informazione, democrazia*, Bologna, Il Mulino, 2022; A. Corrado, *Conoscere per partecipare: la strada tracciata dalla trasparenza amministrativa*, Napoli, ESI, 2018; A. Soro, *Democrazia e potere dei dati: libertà, algoritmi, umanesimo digitale*, Milano, Baldini-Castoldi, 2019; A. Lalli (a cura di), *L'amministrazione pubblica nell'era digitale*, Torino, Giappichelli, 2019.

¹⁰ P.L. Portaluri, *Contro il prossimalismo nel governo del territorio*, in *Giustiziaamministrativa.it*, 2021; E. Boscolo, *La gestione integrata delle zone costiere in Italia: prospettive e prime esperienze*, in *Riv. quadr. Dir. amb.*, 2011.

¹¹ F. Di Lascio, *Dalle spiagge alle coste: problemi, prospettive e proposte*, in *Riv. quadr. Dir. amb.*, 2024, 3, pp. 12-13; A. Cossiri, *Il bilanciamento degli interessi in materia di concessioni balneari: quali spazi per il legislatore statale e per le autonomie?*, in *Federalismi.it*, 2022, p. 1 e ss.; F. Francario, *Il demanio costiero. Pianificazione e discrezionalità*, in *GiustiziaInsieme.it*, 2021.

¹² L'accessibilità dei dati pubblici potrebbe garantire la verificabilità delle scelte amministrative, mitigando rischi di discrezionalità opaca e favorendo il contraddittorio tra portatori di interessi diffusi. D.U. Galetta, *Il diritto ad una buona amministrazione europea come*

riferiti a beni pubblici, assumono un valore strategico per i privati, sia quale presupposto per la fruizione di beni ambientali e turistici, sia come risorsa informativa per lo sfruttamento imprenditoriale.

Nel testo che segue, quindi, si intende concentrare l'attenzione sull'analisi dei profili giuridici della gestione dei dati riferiti alle zone costiere. L'indagine prenderà avvio da un inquadramento della nozione e della disciplina dei dati e delle banche dati pubbliche, oltre che delle loro modalità di gestione. Nel paragrafo successivo, verrà proposta una prima ricognizione delle principali banche dati costiere, valutandone contenuto, standardizzazione ed accessibilità. In conclusione, si trarranno evidenze sulla capacità delle banche dati in materia costiera di potenziare l'azione amministrativa, approfondendo quelle criticità che sembrano rispecchiare lacune di sistema.

2. *La disciplina dei dati di pubblico interesse e delle banche dati pubbliche*

Nello studio dell'informatica di base un dato è una rappresentazione originaria, cioè non interpretata, di un fenomeno, evento, o fatto, effettuata attraverso simboli o combinazioni di simboli, o mediante qualsiasi altra forma espressiva, che sia legato a un qualsiasi supporto. Le informazioni, invece, derivano da un dato, o più verosimilmente da un insieme di dati, che sono stati sottoposti a un processo di interpretazione che li ha resi significativi per il

fonte di essenziali garanzie procedurali nei confronti della Pubblica Amministrazione, in *Riv. dir. proc. civ.*, 2005, 3, pp. 819 e ss. F. Trimarchi Banfi, *Il diritto ad una buona amministrazione*, in M.P. Chiti, G. Greco (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, I, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 49 e ss.

destinatario¹³. Il dato rappresenta, quindi, un'entità oggettiva e definita, mentre l'informazione assume una valenza soggettiva, in quanto si configura come il risultato dell'elaborazione e dell'aggregazione di dati eterogenei da parte dell'utente¹⁴. Nell'analisi delle banche dati sul sistema costiero, si pone, in via preliminare, la necessità di chiarire la nozione di dato "pubblico", al fine di individuare i profili che ne caratterizzano la peculiare qualificazione giuridica e di verificare l'eventuale esistenza di una disciplina speciale applicabile alla sua gestione. In una prima impostazione normativa, il Codice dell'amministrazione digitale (CAD)¹⁵

¹³ La distinzione tra dato e informazioni viene tradizionalmente ricondotta a C.E. Shannon, *A Mathematical Theory of Communication*, in *The Bell System Technical Journal*, vol. 27, 1948, 3-4, pp. 379-423 e 623-656 e K. Steinbuck, *Informatik: Automatische Informationsverarbeitung*, SEG-Nachrichten, Berlin, 1957. Nell'*Information technology – Vocabulary* prodotto dall'*International Organization for Standardization (ISO)* il dato è definito come "reinterpretable representation of information in a formalized manner suitable for communication, interpretation or processing" (ISO/IEC 2382:2015, def. n. 2121272).

¹⁴ "Mentre il "dato" è sempre un elemento conosciuto, la "informazione" ha una connotazione in qualche maniera soggettiva, in quanto è quello che l'utente di volta in volta ricava dall'aggregazione dei dati che può ottenere consultando un database", D.U. Galetta, *Accesso civico e trasparenza della Pubblica Amministrazione alla luce delle (previste) modifiche alle disposizioni del Decreto Legislativo n. 33/2013*, in *Federalismi.it*, 2016, 5, p. 9, la quale richiama N. Kock, *Systems Analysis & Design Fundamentals: A Business Process Redesign Approach*, Thousand Oaks (USA), SAGE Publications, 2006, p. 4.

¹⁵ Introdotto con il d.lgs. n. 82 del 2005, per un commento E. Carloni, *Codice dell'Amministrazione Digitale. Commento al D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2005; G. Cassano, C. Giurdanella, *Il codice della pubblica amministrazione digitale. Commentario al D.Lgs. n. 82 del 7 marzo 2005*, Milano, Giuffrè, 2005; M. Quaranta (a cura di), *Il codice della pubblica amministrazione digitale. Commentario al D.Lgs. n. 82 del 7 marzo 2005 e successive modifiche*, Napoli, Liguori, 2006; M.P. Guerra, *Circolazione*

individuava all'art. 1 – nella parte dedicata alle definizioni – i dati pubblici come quelli “conoscibili da chiunque”. Tale formulazione lasciava intendere che l'elemento qualificante non fosse tanto la titolarità o la disponibilità del dato in capo a un soggetto pubblico, quanto piuttosto il suo regime di accessibilità generalizzata. Sebbene tale definizione sia stata successivamente espunta dal testo normativo ad opera del d.lgs. n. 179 del 2016, il sistema continua a offrire indicazioni rilevanti attraverso l'art. 50 del CAD, dedicato ai dati resi disponibili dalle pubbliche amministrazioni¹⁶. La disposizione fa riferimento ai dati “*formati, raccolti, conservati, resi disponibili e accessibili con l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione che ne consentono la fruizione e riutilizzo da parte di altre pubbliche amministrazioni e di soggetti privati*”. Un ulteriore contributo proviene dal Libro Verde sull'informazione del settore pubblico, elaborato dalla Commissione europea¹⁷, il quale introduce una distinzione tra “informazioni

dell'informazione e sistema informativo pubblico: profili dell'accesso interamministrativo telematico. Tra testo unico sulla documentazione amministrativa e codice dell'amministrazione digitale, in *Rivista Diritto Pubblico*, 2005, 2; E. Carloni, *Tendenze recenti e nuovi principi della digitalizzazione pubblica*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2015, 2; E. Apa, G. Pitruzzella, O. Pollicino, *Codice della comunicazione digitale*, Milano, EGEA, 2025; F. Merloni (a cura di), *Introduzione all'eGovernment*, Torino, Giappichelli, 2005.

¹⁶ Nelle “*Linee guida nazionali per la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico*” dell'AGID, inoltre, indicano ancora il dato pubblico come “*dato conoscibile da chiunque*”, chiarendo che “*a seguito delle modifiche apportate con il D. Lgs. n. 179/2016, il CAD non contempla più, tra le altre, la definizione di dato pubblico. Tuttavia, nel contesto delle presenti linee guida, si ritiene opportuno continuare a fare riferimento al concetto di dato pubblico come precedentemente definito.*”

¹⁷ “*L'informazione del settore pubblico: una risorsa fondamentale per l'Europa. Libro verde sull'informazione del settore pubblico nel-*

amministrative” e “informazioni non amministrative”. Le prime attengono all’esercizio delle funzioni di governo e alle attività proprie dell’apparato amministrativo, mentre le seconde riguardano i dati riferibili alla realtà esterna o acquisiti nell’ambito dell’esecuzione di un mandato pubblico¹⁸. Poiché ogni informazione presuppone un insieme di dati sottostanti, tale classificazione può essere utilmente trasposta anche sul piano dei dati da cui le informazioni sono elaborate. L’ampiezza delle definizioni finora richiamate conduce, però, a ricomprendere nella categoria dei dati pubblici l’intero patrimonio informativo detenuto dalle amministrazioni per lo svolgimento di ogni attività, anche ove tali dati siano sottoposti a regimi di particolare tutela in ragione della loro sensibilità e della qualificazione come “dati personali”¹⁹. Poiché la nozione normativa è ampia e include anche dati personali, ai fini della pre-

la società dell’informazione”, COM(1998) 585 def., 20 gennaio 1999, disponibile al link: <https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/599834ce-7a43-44fe-8cd8-334b3c19feba>. Per un commento: V. Sarcone, *La Società dell’informazione come strumento di «integrazione» e «amministrazione» nell’Unione europea*, in www.amministrazioneincammino.it, 2003; F. Gaspari, *L’Agenda digitale europea e il riutilizzo dell’informazione del settore pubblico*, Torino, Giappichelli, 2013.

¹⁸ A. Simonati, *I dati personali in possesso dell’amministrazione: beni a destinazione pubblica?*, in *Cerdiap*, 2025, 3.

¹⁹ La detenzione pubblica dei dati personali apre a questioni complesse. Si veda, in proposito, *ex multis*: S. Franca, *I dati personali nell’amministrazione pubblica. Attività di trattamento e tutela del privato*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023; F. Francario, *Protezione dati personali e pubblica amministrazione*, in www.giustiziainsieme.it, 2021; V. Zeno-Zencovich, *Uso a fini privati dei dati personali in mano pubblica*, in *Dir. Inf.*, 2003, 2; F. Lorè, *La tutela della privacy nello scambio di dati personali tra pubbliche amministrazioni*, in *Amministrativ@mente*, 2018, 11-12; G. Resta, *La dimensione collettiva dei dati personali*, in *Parole chiave*, 2023, 1.

sente analisi, risulta più funzionale ricorrere alla distinzione tra dati a uso interno, sottratti alla conoscibilità esterna in ragione di esigenze di riservatezza o di sicurezza, e dati destinati alla diffusione, che, in attuazione dei principi di trasparenza, pubblicità, partecipazione e riutilizzabilità, sono accessibili alla collettività. È nell'ambito del secondo insieme che è possibile ulteriormente distinguere tra dati pubblici accessibili, ovvero sia sottoposti alla generale disciplina del d.lgs. 33/2013 o ad altre normative specifiche che ne determinano il regime di trasparenza, e gli *open data*²⁰. Gli *open data* sono caratterizzati dalla piena accessibilità e dalla disponibilità in formati aperti e disaggregati, tali da consentirne l'elaborazione autonoma e l'interoperabilità, senza dipendenze da specifiche piattaforme o soluzioni tecnologiche. A ciò si aggiunge l'esigenza che i dati siano rilasciati secondo condizioni giuridiche che ne permettano il riuso e la redistribuzione senza vincoli autorizzativi o restrizioni di licenza. A tali requisiti si accompagna, in via generale, il criterio della gratuità o del costo marginale, in forza del quale la messa a disposizione delle informazioni non deve costituire fonte di profitto per l'amministrazione, potendo al più giustificare il recupero di spese sostenute in misura equa e non discriminatoria²¹. Ai fini della concre-

²⁰ Per l'analisi di tale distinzione si rinvia a I. Macrì, *Open data, open format trasparenza e pubblicità dei dati delle Pubbliche Amministrazioni*, in *Azienditalia*, 2021, 8-9. Per un commento, *ex multis*, D.U. Galetta, *Open Government, Open Data e azione amministrativa*, in *Ist. del federalismo*, 2019, 3, p. 677; E. Carloni, *L'amministrazione aperta. Regole, strumenti, limiti dell'open government*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2014, p. 17; G. Carullo, *Open Data e partecipazione democratica*, in *Istit. del federalismo*, 2019, 3.

²¹ Il Codice dell'Amministrazione Digitale, all'art. 1, comma 1, lett. l-ter), definisce i dati come "aperti" quando rispettano tre requisiti: legale, tecnico ed economico. Dal punto di vista legale, i dati devono

ta individuazione dei dati sottoposti alla disciplina *open*, l'art. 52, comma 2, CAD prevede il principio *dell'open data by default*²², stabilendo che i dati e i documenti detenuti da soggetti pubblici, ove siano pubblicati senza l'espressa adozione di una licenza, debbano essere intesi come dati aperti, salvo espresse eccezioni²³. Conclusioni simili possono essere desunte dal quadro europeo, in quanto la Direttiva (UE) 2019/1024 c.d. *Open Data Directive*²⁴, abrogante

essere disponibili tramite una licenza o una norma che ne consenta l'utilizzo a chiunque, per qualsiasi finalità, anche commerciale. Sul piano tecnico, devono essere accessibili online, in formato digitale aperto e leggibile automaticamente dai sistemi informatici (*machine readable*). Infine, sotto il profilo economico, i dati devono essere gratuiti, salvo il recupero dei soli costi marginali legati alla riproduzione, distribuzione, anonimizzazione o tutela delle informazioni riservate. Per un commento: I. Macrì, *Dati pubblici di qualità per la crescita del paese*, in *Rivista di informatica e diritto*, 2025, 2, p. 10; G. Strazza, *I dati aperti in Italia: un focus sull' Openness digitale dei Comuni*, in *Federalismi*, 2022, 34; A.F. Spagnuolo, E. Sorrentino, *Open data per l'e-democracy*, in *Rivista di informatica e diritto*, 2022, 1; F. Sciacchitano, *Disciplina e utilizzo degli Open Data in Italia*, in *MediaLaws*, 2019, pp. 285 e ss.

²² E. Carloni, *L'amministrazione aperta. Regole strumenti limiti dell'open government*, cit., p. 272; A. Monica, *L'utilizzo degli Open Data per l'effettività dell'azione amministrativa nei procedimenti compositi europei (tra piattaforme digitali, intelligenza artificiale e space economy)*, in *Ceridap*, 2024, 2; M. Ragone, F. Minazzi, *La dicotomia tra trasparenza e dati aperti*, in *Diritto, Mercato, Tecnologia*, 2013, 2, pp. 89 ss.

²³ L'articolo dispone che: “*i dati e i documenti che i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, pubblicano, con qualsiasi modalità, senza l'espressa adozione di una licenza di cui all'articolo 2, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 24 gennaio 2006, n. 36, si intendono rilasciati come dati di tipo aperto ai sensi all'articolo 1, comma 1, lettere l-bis) e l-ter, del presente Codice*”.

²⁴ La direttiva promuove il massimo riutilizzo dei dati della pubblica amministrazione, nel rispetto dei limiti previsti dalle norme sull'accesso e dalla tutela dei dati personali. Questo approccio si basa sulla convinzione che il libero utilizzo dei dati, anche a fini commerciali, rap-

la previgente PSI 2003/98/CE e 2013/37/UE, prevede un regime di libera accessibilità e riutilizzo per tutti i dati della pubblica amministrazione, salvo espresse eccezioni²⁵.

Come accennato, non tutti i dati posseduti dalla pubbli-

presenti una leva strategica per la crescita economica, sociale e culturale (come ribadito nella raccomandazione (UE) 2021/1970 della Commissione Europea del 10 novembre 2021). In un contesto in cui i servizi digitali sono sempre più guidati dall'elaborazione dei dati, la disponibilità di Open Data di qualità aumenta le opportunità di sviluppare soluzioni innovative e di generare valore per l'intera collettività. Per un commento: S. Gobato, *Verso l'attuazione della direttiva (UE) 2019/1024 sul riutilizzo degli open data della PA: nuove opportunità per le imprese*, in *MediaLaws.eu*, 2020, pp. 247 e ss.; P.S. Maglione, *L'"apertura" dei dati come servizio pubblico: spunti ricostruttivi alla luce della nuova disciplina sul riutilizzo dell'informazione del settore pubblico*, in *Il diritto dell'economia*, 2022, 2, pp. 327 ss.; M. Ragone, *I dati aperti: l'innovazione a portata dei cittadini, pubblica amministrazione, imprese*, in *Rivista degli infortuni e delle malattie professionali*, 3, 2012, p. 810.

²⁵ Il riferimento è all'art. 1 della Direttiva. Ad ulteriore esempio della fiducia nella capacità dei dati pubblici di generare valore sociale che permea le politiche europee è poi intervenuto il Data Governance Act (Reg. UE 2022/868), il quale ha accelerato il processo di apertura dei dati pubblici, completando il quadro normativo avviato dalle tre direttive: PSI (2003/98/CE), la sua modifica (2013/37/UE) e Open Data Directive (2019/1024). Queste ultime, pur armonizzando il riutilizzo dei documenti pubblici attraverso formati aperti e *open by default*, hanno incontrato ostacoli nazionali quali l'eterogeneità applicativa e la resistenza nel rendere disponibili categorie di dati ritenuti sensibili (dati commerciali riservati, statistici protetti, IP terzi, dati personali). Il DGA è intervenuto non imponendo obblighi di apertura ma standardizzando procedure decisionali per l'autorizzazione all'accesso. Il d.lgs. 144/2024, di recepimento del Regolamento DGA, ha designato l'AGID come organismo nazionale competente per l'assistenza tecnica nell'attuazione delle direttive, prevedendo un coordinamento con il Garante per la protezione dei dati personali, l'Agenzia per la cybersicurezza nazionale e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato. L'AGID ha così il compito di supportare le amministrazioni pubbliche italiane nella transizione verso dataset

ca amministrazione sono, però, qualificabili come *open data*, giacché nell'esercizio delle proprie funzioni vengono di frequente in rilievo anche dati personali, sottoposti al relativo regime, o dati pubblici il cui accesso è limitato. In ogni caso, la totalità delle categorie di dati contribuisce a costituire il patrimonio informativo pubblico²⁶, il quale necessita di dispositivi di gestione, imprescindibili per ricavare dai dati le diverse informazioni che esprimono. Lo strumento deputato alla gestione del patrimonio informativo pubblico è, attualmente, quello della banca dati. Le banche dati costituiscono dei sistemi di dati organizzati e archiviati, la cui ricerca ed estrazione è facilitata dal metodo informatico utilizzato: “si può [...] rappresentare la banca dati come una “massa” di elementi (intangibili) tra loro connessi secondo modalità svincolate da criteri di ordine formale, tecnico o materiale, che resta indipendente dal software e dall'hardware utilizzati per il suo funzionamento e che può essere replicata o spostata da un sistema informatico all'altro senza che essa perda la propria consistenza”²⁷. Il ciclo di funzionamento di una banca dati può essere ricondotto a quattro fasi fondamentali: raccolta, organizzazione, accesso e scambio dei dati²⁸. La fase di raccolta riguarda l'acquisizione delle informazioni in coerenza

“protetti ma riutilizzabili”, superando la frammentazione nazionale verso la realizzazione di un mercato unico digitale dei dati pubblici.

²⁶ E. Menichetti, *Tutela e valorizzazione del patrimonio informativo pubblico*, in F. Meloni (a cura di), *Introduzione all'e-government*, cit., pp. 153 ss.; B. Ponti, *Il patrimonio informativo pubblico come risorsa. I limiti del regime italiano di riutilizzo dei dati delle pubbliche amministrazioni*, in *Dir. pubbl.*, 2007, 3.

²⁷ G. Carullo, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 67.

²⁸ M. Cardone, *Le banche dati pubbliche*, in *www.amministrazioneincamminto.it*, 2025; A. Loiodice, *Informatica, banche di dati e diritto all'informazione*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, III, 1977.

con le finalità istituzionali per cui il database è istituito e si colloca all'interno di un quadro normativo differenziato in base alla natura dei dati trattati, nel quale si bilanciano esigenze di tutela dei dati personali, trasparenza amministrativa e accessibilità pubblica. Le informazioni possono derivare da conferimenti volontari degli utenti, da acquisizioni d'ufficio per finalità amministrative, da dati osservati mediante strumenti digitali e sistemi algoritmici, ovvero da dati elaborati attraverso processi di integrazione e correlazione di basi informative preesistenti. Le modalità di raccolta e i criteri di selezione incidono direttamente sulla capacità del *database* di rappresentare correttamente la realtà amministrativa e socioeconomica di riferimento²⁹. Una volta acquisiti, i dati vengono strutturati, classificati e archiviati in ambienti digitali secondo standard di metadatazione che ne garantiscono l'integrità, la rintracciabilità e la conservazione nel tempo. L'accesso ai dati è regolato in base alla tipologia delle informazioni e al regime giuridico applicabile: mentre i dati pubblici sono destinati alla piena conoscibilità, quelli personali o sensibili sono assoggettati a limiti e cautele derivanti dalla normativa in materia di protezione dei dati. La fase finale concerne, poi, lo scambio e l'interoperabilità dei dati, funzionali al riuso delle informazioni, alla riduzione delle duplicazioni procedurali e all'ottimizzazione delle risorse

²⁹ Emblematico è il caso della determinazione della scarsità delle risorse costiere ai fini dell'applicazione della dir. 2006/123/CE (*Servizi nel mercato interno*, c.d. Bolkestein) alle concessioni demaniali marittime. I dati elaborati dall'amministrazione statale hanno rilevato una copertura di spiagge libere pari al 67%, parametro decisivo per l'applicazione delle deroghe *ex art. 3, comma 8, dir. Bolkestein*. Tale risultato è stato contestato dalla Commissione europea nella lettera del 16.11.2023 INFR(2020)4118 C(2023)7231 final, che ha censurato l'inclusione nel computo di aree portuali, industriali, militari e inaccessibili, irrilevanti ai fini balneari.

amministrative³⁰. L'interoperabilità dei dati è, infatti, un obiettivo comune al legislatore nazionale³¹ ed europeo³², teso a garantire la capacità dei sistemi informativi di scambiare e utilizzare reciprocamente informazioni, garantendo un flusso efficiente di dati tra pubbliche amministrazioni, cittadini e imprese³³.

Quanto alla natura giuridica delle banche dati, queste, indipendentemente dalla loro appartenenza pubblica o

³⁰ O. Borgogno, *Regimi di condivisione dei dati ed interoperabilità: il ruolo e la disciplina delle API*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2019, 3, p. 689.

³¹ L'AGID ha di recente, con Determinazione n. 98 del 19 giugno 2025, nuovamente adeguato le *Linee Guida sull'uso dell'Infrastruttura PDND*, per la gestione della *Piattaforma Digitale Nazionale Dati*, da tempo individuata quale fulcro obbligatorio per le pubbliche amministrazioni, finalizzata a garantire lo scambio sicuro di informazioni tramite API secondo standard tecnologici definiti.

³² Si considerino, tra i più recenti, il Regolamento (UE) 2024/903, c.d. *Legge sulla interoperabilità* in Europa, il Regolamento (UE) 2022/868 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2022 relativo alla governance europea dei dati, la Direttiva (UE) 2019/1024, nota come *Direttiva Open Data*.

³³ La definizione è tratta dalla Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni - *Quadro europeo di interoperabilità - Strategia di attuazione*, COM(2017) 134 final. Il concetto di "interoperabilità" è definito all'articolo 1, lett. dd), CAD, quale "caratteristica di un sistema informativo, le cui interfacce sono pubbliche e aperte, di interagire in maniera automatica con altri sistemi informativi per lo scambio di informazioni e l'erogazione di servizi". I contributi della dottrina in materia sono sconfinati, per una ricostruzione dal punto di vista informatico si veda: M. Aldinucci, *L'infrastruttura necessaria per creare interoperabilità tra pubbliche amministrazioni*, in R. Cavallo Perin (a cura di), *L'amministrazione pubblica con i big data: da Torino un dibattito sull'intelligenza artificiale*, Torino, Giappichelli, 2021, pp. 225 e ss. e G. Bellitti, M. Fedeli, *Trasformazione digitale della pubblica amministrazione. Metodi per l'interoperabilità per lo sviluppo di e-service*, Roma, ISTAT, 2023.

privata, rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva 96/9/CE, che disciplina la tutela del diritto d'autore³⁴. La norma europea distingue tra le banche dati che siano espressione di opere dell'ingegno innovative, sottoposte alla disciplina generale del diritto d'autore, e le banche dati che, pur non avendo caratteri innovativi, sono oggetto di un diritto "sui generis", funzionale ad "*assicurare la tutela di un investimento effettuato per costituire, verificare o presentare il contenuto di una banca di dati per la durata limitata del diritto*", in quanto tale investimento può aver comportato l'impiego di mezzi finanziari, di tempo, di lavoro e di energia³⁵.

Per le banche dati pubbliche, tuttavia, il quadro normativo presenta profili di maggiore complessità. La direttiva 96/9/CE esclude espressamente le pubbliche amministrazioni dal novero dei soggetti a cui si applicano le disposizioni *ivi* contenute, riservandole ai cittadini e alle imprese degli Stati membri³⁶. Non sussistendo nel nostro ordinamento una disciplina unitaria riservata alle banche dati pubbliche, è necessario rinviare alle singole normative che, per ogni *database*, ne individuano la struttura, la modalità di accesso e le regole di utilizzo. L'assenza di un assetto normativo unitario in materia di titolarità e regi-

³⁴ Il considerando n. 15 dispone che "*i criteri da applicare per stabilire se una banca dati sia protetta dal diritto d'autore dovranno limitarsi al fatto che la scelta o la disposizione del contenuto della banca di dati costituisce una creazione intellettuale, propria dell'autore*" e che "*questa protezione riguarda la struttura della banca di dati*"; F. Giannante, *La tutela giuridica delle banche di dati: la protezione attraverso il diritto d'autore*, in *Jei-Jus e Internet*, 2003; E. Giannantonio, *Banche di dati (tutela delle)*, in *Enc. dir.*, agg. V, 2001.

³⁵ Considerando n. 40, 96/9/CE.

³⁶ Articolo 11, *Beneficiari della tutela basata sul diritto «sui generis»*, Direttiva 96/9/CE.

me giuridico delle banche dati pubbliche ha inizialmente favorito tentativi di ricondurle a schemi proprietari privatistici, connotati dalle rivendicazioni di esclusiva da parte delle amministrazioni³⁷. In funzione correttiva rispetto a tale impostazione, è stata prospettata la riconduzione delle banche dati pubbliche alla categoria dei beni pubblici, ed in particolare ai beni del patrimonio indisponibile, quali beni destinati a un pubblico servizio ai sensi dell'art. 826, comma 3, c.c.³⁸. L'argomento si fonda sia su un criterio soggettivo, atteso che le attività di raccolta, gestione e diffusione dei dati sono svolte da soggetti pubblici nell'esercizio delle loro funzioni, sia su un criterio oggettivo, in quanto il bene informazionale assolve una funzione strumentale al perseguimento di interessi pubblici³⁹. Tale ricostruzione, tuttavia, è stata oggetto di contestazione⁴⁰. L'eventuale qualificazione delle banche dati pubbliche come beni del patrimonio indisponibile comporterebbe conseguenze rilevanti: da un lato, l'impossibilità per soggetti privati di acquisirne la proprietà, potendo al più conseguire un titolo concessorio di utilizzo; dall'altro, l'irre-

³⁷ F. Giansante, *La tutela giuridica delle banche di dati: la protezione attraverso il diritto d'autore*, cit.; F. Cardarelli, *Le banche dati pubbliche: una definizione*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2002, pp. 321 ss.

³⁸ P. Marsocci, *Gli obblighi di diffusione delle informazioni ed il d.lgs. 33/2013 nell'interpretazione del modello costituzionale di amministrazione*, in *Istituzioni del federalismo*, 2013, 3-4, p. 714.

³⁹ Il richiamo è alla ricostruzione di G. della Cananea, *I beni*, in S. Cassese (a cura di), *Istituzioni di diritto amministrativo*, V, Milano, Giuffrè, 2015, pp. 266 e ss.; M. Dugato, *Il regime dei beni pubblici: dall'appartenenza al fine*, in A. Police (a cura di), *I beni pubblici, tutela, valorizzazione e gestione*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 17 ss.

⁴⁰ Per una ricostruzione del dibattito si veda C. Castaldo, *Libertà individuali e open data. Gli obblighi di servizio pubblico nella gestione dei dati*, Torino, Giappichelli, 2024, pp. 172-183.

movibilità del vincolo di destinazione pubblica, cosicché la banca dati dovrebbe risultare sempre e solo strumentale alla realizzazione di interessi pubblici⁴¹. Sebbene la non rivalità strutturale dei dati – suscettibili di riproduzione indefinita senza esaurimento – possa *prima facie* rafforzare la tesi che riconduce le banche dati ai beni pubblici⁴², l'inderogabilità del vincolo di destinazione pubblica rappresenta un profilo di incompatibilità forte, che pone rilevanti dubbi sulla idoneità della tesi che riconduce le banche dati pubbliche al patrimonio indisponibile. Si rende auspicabile, in tal senso, la definizione di un quadro normativo unitario che assicuri accessibilità, riutilizzo e certezza giuridica.

Proprio in riferimento alle modalità di interazione tra utente e banca dati, un ruolo centrale assumono le licenze d'uso, che disciplinano in modo puntuale le modalità di estrazione, riutilizzo e rielaborazione dei dati, incidendo direttamente sull'effettività delle politiche di trasparenza delle informazioni pubbliche⁴³. Nel paradigma degli *open data* e del principio di *open by default*, le pubbliche amministrazioni sono tenute a rendere i dati pubblicati online riutilizzabili, anche per finalità commerciali, salvo i limiti derivanti da esigenze di tutela della riservatezza,

⁴¹ Per un esame approfondito di tali criticità si veda G. Carullo, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione amministrativa*, cit., 209-213.

⁴² Proprio la non rivalità ha condotto anche a ricondurre tale bene alla categoria dei beni comuni: E. Cremona, *Quando i dati diventano beni comuni: modelli di data sharing prospettive di riuso*, in *Riv. di informatica e dir.*, 2, 2023, pp. 124 ss.

⁴³ In generale, sul contratto di licenza informatica: A. Ricci, *I contratti di licenza d'uso di software in particolare: la licenza a strappo, licenze freeware, shareware e open-source*, in F. Delfini, G. Finocchiaro (a cura di), *Diritto dell'informatica*, Torino, Giappichelli, 2014, pp. 631 ss.

della sicurezza e dei diritti di terzi⁴⁴. In termini generali, si distinguono licenze proprietarie o “*closed*”, caratterizzate da un regime restrittivo, e licenze “*open*”, che ampliano le libertà di utilizzo pur mantenendo forme di tutela della paternità e dell’integrità del contenuto⁴⁵. In ambito *non software*, si sono poi diffuse le licenze Creative Commons, basate sul modello “alcuni diritti riservati”, sebbene non originariamente progettate per la disciplina dei database⁴⁶. Per le banche dati pubbliche, assume particolare rilievo la *Open Database Licence* (ODbL), che riconosce agli utenti i diritti di condivisione, creazione e adattamento, subordinandoli a obblighi di attribuzione, condivisione mediante modalità univoche e divieto di introdurre ulteriori restrizioni⁴⁷. In Italia, la *Italian Open Data Licence* (IODL), nella versione 2.0, consente un ampio riutilizzo delle informazioni, anche a fini commerciali e per la creazione di opere derivate, imponendo essenzialmente obblighi di attribuzione e garantendo un’elevata compatibilità con il principio di *open by default*⁴⁸. La disciplina dell’accesso aperto incontra tuttavia limiti nei casi in cui

⁴⁴ Sul punto si veda l’art. 6.1 della *Linee Guida recanti regole tecniche per l’attuazione del decreto legislativo 24 gennaio 2006, n. 36 e s.m.i. relativo all’apertura dei dati e al riutilizzo dell’informazione del settore pubblico*.

⁴⁵ S. Altripandi, *Open licensing e banche dati*, in *Informatica e diritto*, 2011, 1-2, pp. 25-43.

⁴⁶ In particolare, rientrano in tale insieme le licenze *Public Domain Dedication and Licenses* (PDDL) – “Pubblico Dominio per dati/banche dati”; *Attribution License* (ODC-By) – “Attribuzione per dati/banche dati”; *Open Database License* (ODC-ODbL) – “Attribuzione Codividi allo stesso modo per dati/banche dati”.

⁴⁷ Per un approfondimento si rinvia al sito ufficiale dell’*Open knowledgefoundation*, www.okfn.org

⁴⁸ AGID – Agenzia per l’Italia digitale, *Italian Open Data License v2.0*, www.dati.gov.it/content/italian-opendata-license-v20.

sui dati insistano diritti di proprietà intellettuale di terzi o specifiche restrizioni previste dalla normativa nazionale⁴⁹. Al fine di garantire uniformità applicativa e certezza operativa, l'AGID ha adottato delle “*Linee Guida recanti regole tecniche per l'apertura dei dati e il riutilizzo dell'informazione del settore pubblico*”⁵⁰, finalizzate a orientare le amministrazioni nella scelta e nella corretta applicazione delle licenze.

3. *Le banche dati riferite al sistema costiero: una ricognizione*

Alla luce del quadro generale ricostruito, è possibile concentrare l'analisi sulle banche dati contenenti informazioni sulle zone costiere.

Preliminarmente, è possibile chiarire che alcuni dei dati riferiti al demanio marittimo possono senz'altro qualificarsi come dati pubblici e accessibili. L'art. 9-*bis* del d.lgs. n. 33/2013 dispone, infatti, che le pubbliche amministrazioni siano tenute alla pubblicazione dei dati contenuti nei *database* di cui sono titolari, tra i quali figurano quelli elencati nell'allegato sub. *b*) al decreto. Nel suddetto allegato è previsto l'obbligo di pubblicazione, tra gli altri, dei dati riferiti agli immobili di proprietà statale, i quali risultano sicuramente in grado di fornire informazioni utili sui beni demaniali marittimi. Con il Regolamento di esecuzione Ue 2023/138, la Commissione europea ha inoltre definito un insieme di serie di dati di elevato valore (High Value Datasets – HVD), riconosciuti per il loro significativo impatto economico e sociale. Tali dati

⁴⁹ G. Carullo, *L'amministrazione quale piattaforma di servizi digitali*, Torino, CERIDAP, 2022.

⁵⁰ Emesse ai sensi dall'art. 12 D.Lgs. n. 36/2006 e s.m.i.

devono essere resi disponibili in modalità *open*, in formato *machine-readable* e con possibilità di riutilizzo sia a livello nazionale sia transnazionale. Tra le categorie di elevato valore sono compresi i dati geospaziali, quelli relativi all'osservazione della Terra e all'ambiente, i dati meteorologici, statistici e quelli concernenti le imprese e la proprietà delle imprese. Queste tipologie di informazioni possono offrire un contributo rilevante anche nell'ambito della conoscenza e della gestione del demanio marittimo.

All'interno di questo quadro, le banche dati oggetto di studio sono state selezionate in ragione dell'immediata attinenza dei dati al sistema costiero⁵¹ e della portata nazionale del *database*, a prescindere dall'appartenenza ad un soggetto pubblico o privato. Sono state quindi esaminate le seguenti banche dati: *SID*; *Progetto coste*; *Coste 360*; *Portale Acque*; *WebGis dell'Assetto Costiero Italiano*; *SINTAI*; *SIC*; *OpenDemanio*, *AIDA*. Pur rientrando nei criteri sopra esposti, non sono state esaminate, invece, la banca dati del Sistema Difesa Mare (Si.Di.Mar.), gestita dal Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica e quella riferita al Sistema informativo di rilevazione delle concessioni di beni pubblici (SICONBEP), gestita dal Ministero dell'economia e delle finanze. Nel primo caso, il portale online risulta inaccessibile, mentre la banca dati in materia di concessioni non è resa, ad oggi, disponibile.

Per ognuna delle banche dati selezionate, l'indagine ha avuto riferimento al soggetto gestore, all'oggetto della banca dati, allo scopo previsto dalla legge o dai regolamenti istitutivi, al profilo dell'accessibilità dei dati e alla completezza, l'aggiornamento e la comprensibilità degli stessi.

⁵¹ Non è possibile ovviamente escludere che sussistano differenti banche dati contenenti, tra i tanti e diversi dati, anche informazioni che liminarmente si riferiscano alle coste.

In calce alla breve descrizione delle diverse banche dati è disponibile un breve quadro sinottico riassuntivo dei risultati dell'indagine.

Il *SID - S*istema operativo di Demanio, denominato “il portale del mare”, gestito dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, è uno strumento nazionale di supporto alla gestione amministrativa e fiscale del demanio marittimo e uno spazio comune per l'interscambio, l'integrazione e il riuso di dati, generati da diverse amministrazioni⁵². L'utilizzo del Portale è gratuito e prevede diversi livelli di profilazione dell'utenza, sia istituzionale che privata. Attualmente al sistema sono registrate circa settecento pubbliche amministrazioni (centrali e locali) e più di trentamila utenti privati⁵³. Oltre ad essere lo strumento di gestione del demanio marittimo è anche il tramite unico per le comunicazioni obbligatorie all'anagrafe tributaria relative alle concessioni del demanio marittimo⁵⁴. Il portale utilizza il sistema GIS, sistema informativo geografico, mediante il quale le differenti informazioni contenute (quali dati amministrativi, cartografici e Piani dello Spazio Marittimo) sono associate ad una precisa posizione sulla cartografia costiera, consentendone visualizzazione,

⁵² Il Sistema è stato realizzato con Legge n. 44/1991, originariamente per le esigenze prevalenti del MIT e delle sue articolazioni periferiche quale supporto alla gestione dei beni demaniali marittimi, per poi divenire la base informativa di riferimento e lo strumento di condivisione e interscambio dei dati relativi alla gestione dell'intero demanio marittimo nazionale, con riferimento al quale è stata aggiornata e revisionata la cartografia catastale della fascia costiera. Per la consultazione della banca dati: <https://www.mit.gov.it/documentazione/sid-il-portale-del-mare>.

⁵³ Tale indicazione è fornita dallo stesso Ministero sul sito <https://www.mit.gov.it/documentazione/sid-il-portale-del-mare>.

⁵⁴ È inoltre possibile la consultazione dei Piani del Mare.

interrogazione ed elaborazione su mappa. I dati, in seguito all'autenticazione, sono scaricabili gratuitamente e consentono la simultanea acquisizione di informazioni provenienti da una pluralità di amministrazioni. È necessario sottolineare, però, che in riferimento a diversi gruppi di dati il sistema non consente il *download*, richiedendo una verifica in ordine ad eventuali riserve presso l'Ente gestore competente (il quale, però, non viene indicato).

Il *Progetto coste - Geoportale nazionale*, invece, è gestito dal Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, ed è uno strumento di supporto alla pianificazione dell'assetto idrogeologico⁵⁵. I dati sono organizzati mediante una cartografia interattiva: il Geoportale Nazionale (GN)⁵⁶. Si tratta di un visualizzatore cartografico che contiene un catalogo di metadati che permette sia la ricerca del dato, che la visualizzazione, *download* e trasformazione del dato stesso⁵⁷. Per ogni sezione d'interesse della linea di costa è possibile conoscere le relative fragilità territoriali, con particolare riferimento ai diversi rischi di alluvione ed incendio. I dati sono accessibili senza autenticazione, ma risultano assai risalenti, poiché l'ultimo aggiornamento è stato effettuato nel 2017.

⁵⁵ Per la consultazione della banca dati: <https://gn.mase.gov.it/portale/coste>.

⁵⁶ Il Geoportale Nazionale del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica opera nel quadro normativo definito dal D.Lgs. 32/2010 e s.m.i., che recepisce la Direttiva 2007/2/CE istitutiva dell'Infrastruttura per l'informazione territoriale nella Comunità europea (INSPIRE). Ai sensi dell'art. 8, comma 2, del medesimo decreto, il Geoportale costituisce il punto di accesso nazionale per le finalità della Direttiva INSPIRE, consentendo alle autorità competenti, ai soggetti terzi e ai cittadini di ricercare e consultare le informazioni territoriali disponibili.

⁵⁷ Secondo gli standard dell'*Open Geospatial Consortium* (OGC), disposti nella Direttiva c.d. INSIPRE.

Del tutto differente è la banca dati denominata *Coste360.it - Il portale per la tutela e il monitoraggio delle coste italiane*⁵⁸, giacché trattasi di un *database* privato, gestito da una società a responsabilità limitata che raccoglie e sistematizza i dati riferiti ad atti amministrativi, concessioni attive e domande di concessione insistenti sul demanio marittimo. Sono liberamente accessibili i dati aggregati sul livello regionale, in riferimento alla superficie di costa che risulta occupata, ai canoni riscossi per regione e al totale degli atti amministrativi che incidono sulle coste di una data regione. Per conoscere, invece, tali dati sul profilo provinciale oppure per conoscere la sussistenza di una concessione (attiva, domandata o scaduta) su un determinato tratto di territorio o ancora accedere a statistiche realizzate dalla stessa Società detentrici del *database*, è necessario acquistare le informazioni. Preme segnalare che l'aggiornamento dei dati è giornaliero.

Il Ministero della salute ha elaborato un'ulteriore banca dati: il *Portale Acque*⁵⁹. Il Portale si compone di due principali sezioni relative alle acque di balneazione e a quelle potabili. Nella prima sezione è possibile consultare anche le ordinanze sindacali sul divieto di balneazione. I dati riportati sono scaricabili gratuitamente e pienamente riutilizzabili e riproducibili, ove possibile previa citazione della fonte⁶⁰. L'interfaccia risulta tra le più chiare e intelligibili: si inserisce il comune di interesse e vengono automaticamente estrapolati i dati sulle rispettive aree balneabili con le relative indicazioni e risultano allegate le

⁵⁸ Per consultare la banca dati è possibile accedere al sito web <https://www.coste360.it>.

⁵⁹ Disponibile al link <https://www.portaleacque.salute.gov.it/PortaleAcquePubblico/>.

⁶⁰ I contenuti del sito sono messi a disposizione con licenza creative commons CC-BY 3.0.

eventuali ordinanze sindacali intervenute sul punto. Ciononostante, i dati non risultano aggiornati, come emerge da un semplice riscontro con recenti ordinanze sindacali.

Senza altro di rilievo è poi il portale *WebGis dell'Assetto Costiero Italiano*, gestito dall'ISPRA, Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale⁶¹. La banca dati consente la consultazione dei contenuti geografici relativi alla linea di costa. Il *Geodatabase* della linea di costa comprende la digitalizzazione dell'intera linea di costa nazionale, delle opere di difesa, delle opere portuali, del limite di retrospiaggia con relativa caratterizzazione dell'uso del suolo e della delimitazione degli areali delle spiagge emerse. In particolare, è possibile accedere alle informazioni riferite alla tipologia di costa e alla descrizione della stessa, alla tipologia e al genere delle opere di difesa, alla dinamica costiera e al codice ISTAT relativo, oltre che alla data di acquisizione dell'ortofoto, così da avere contezza dell'attualità delle informazioni acquisite. Tutti i contenuti risiedono nell'Infrastruttura di dati spaziali del SINA – *Sistema Informativo Nazionale Ambiente*, raggiungibile anche attraverso la piattaforma *cloud* (SINACLOUD) che permette di generare e condividere mappe e applicazioni online.

A sua volta, l'ISPRA gestisce il sistema *SINTAI - Sistema Informativo Nazionale per la Tutela delle Acque Italiane*⁶², messo a disposizione del pubblico al fine di divulgare le informazioni e i dati ufficiali sulle acque acquisiti ed elaborati in ottemperanza agli obblighi dell'Unione europea e agli accordi internazionali in materia di *reporting* e

⁶¹ La banca dati georeferenziata è disponibile al link: <https://sina-cloud.isprambiente.it/portal/apps/webappviewer/index.html?id=089e-0739893f482e9e9b627360b6ff6d>

⁶² Consultabile al link <https://www.sintai.isprambiente.it/>.

flussi di dati riguardanti le acque sul territorio nazionale⁶³. La configurazione del servizio consente di “interrogare”, in maniera intuitiva, il vasto *database* e di restituire su mappa il dato aggiornato e georeferenziato (individuato in maniera univoca grazie all’utilizzo delle coordinate geografiche). L’ISPRA adotta i formati di interscambio definiti a livello europeo⁶⁴, garantendo accesso libero ai dati, con un’area riservata per i soggetti istituzionali abilitati alle operazioni di trasmissione e gestione dei flussi informativi. I dati disponibili provengono dalle Agenzie regionali e provinciali per la protezione dell’ambiente e sono trasmessi all’ISPRA dalle Regioni e dalle Province autonome, pertanto, risultano certificati dalle autorità competenti.

Il Ministero della transizione ecologica (oggi Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza energetica) gestisce, invece, il SIC, Sistema Informativo Centralizzato dei dati di Monitoraggio MSFD⁶⁵. Il SIC ha come obiettivo la raccolta, la gestione e la condivisione a livello comunita-

⁶³ La disciplina, sul punto, è contenuta nel D.lgs. 152/2006. Esso recepisce le principali direttive europee sulla tutela delle acque (WFD - 2000/60/CE), sui reflui urbani (91/271/CE), sull’inquinamento da nitrati di origine agricola (91/676/CE), sulle sostanze pericolose (76/464/CEE), sulle acque potabili, le acque destinate alla vita dei pesci e dei molluschi, i siti balneabili. Il D.M. 198/2002 dispone, in proposito, la standardizzazione delle informazioni e i ruoli di responsabilità istituzionale dell’ISPRA nella raccolta, trasmissione, archiviazione e diffusione delle informazioni.

⁶⁴ L’ISPRA, in collaborazione con l’EEA (Agenzia Europea per l’Ambiente) nell’ambito del flusso dati EIONET, opera all’interno del sistema nazionale SINTAI, quale nodo italiano del sistema WISE (Water Information System for Europe), il sistema informativo europeo di reportistica conforme alla Direttiva 2000/60/CE (WFD).

⁶⁵ La banca dati è consultabile al link <http://www.db-strategiamarina.isprambiente.it/app/#/reportMsfd2024>.

rio dei dati provenienti dai Programmi di Monitoraggio nell'ambito della *Direttiva Quadro sulla Strategia Marina* (2008/56/CE).

La gestione è affidata alla Direzione Generale per il Mare e le Coste (MAC) ed il portale consente l'accesso a una pluralità di report annuali, aggiornati fino al 2024. La banca dati ha una struttura essenziale, poiché consente unicamente la lettura dei report, mentre non dispone di interfacce che consentano la conoscibilità dei dati disaggregati.

Di grande interesse è, invece, il portale *OpenDemanio*: una ricchissima banca dati contenente diversi livelli di informazioni riferite al patrimonio immobiliare pubblico che sia gestito dall'Agenzia del Demanio⁶⁶. Sussistono molteplici sezioni che consentono l'accesso, sempre mediante una cartografia interattiva, ad una pluralità di dati, tra i quali la distribuzione territoriale degli immobili e delle aree, la loro categoria (patrimonio disponibile, patrimonio indisponibile, demanio artistico-storico) e il loro valore, gli interventi di riqualificazione o edilizia programmati ed eventuali protocolli siglati su singoli beni. I dati risultano completi, ma alcuni sono disponibili solo in forma aggregata, ovvero si conoscono i numeri riferiti al patrimonio, ma non è possibile accedere alle specificità di ogni bene⁶⁷.

Infine, dati riferiti alle zone costiere, sono rintracciabili nella piattaforma AIDA, un portale privato, gestito da una multinazionale, Moody's SRL, contenente dati riferiti alle società di capitali italiane (SRL e SPA)⁶⁸. La società raccoglie i dati e le informazioni, le sistematizza e le vende

⁶⁶ Consultabile al link: <https://dati.agenziademanio.it/#/>.

⁶⁷ Eventualmente i dati disaggregati potrebbero essere oggetto di accesso civico generalizzato, essendo la piattaforma istituita in applicazione dell'art. 9-bis del d.lgs. n. 33/2013, come riportato nella homepage del sito web ufficiale.

⁶⁸ <https://login.bvdinfo.com/R1/AidaNeo?SetLanguage=it>

ad operatori economici privati ed enti pubblici (tra i quali vi sono anche Università pubbliche). Mediante lo scorporo dei dati riferiti ad un determinato codice ATECO è possibile acquisire informazioni sulle concessioni balneari a scopo turistico ricreativo.

Banca dati	Gestore	Dati contenuti	Scopo	Accessibilità	Completezza/Comprendibilità
SID - Il portale del mare	Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	Dati amministrativi e dati cartografici. Piani dello Spazio Marittimo	Supporto alla gestione amministrativa e fiscale del demanio marittimo. Intercambio, integrazione e riuso dei dati.	Piena gratuità. Necessaria autenticazione (come P.A. o utente privato)	Un numero considerevole di dati risulta non consultabile. I dati sono chiari e ben organizzati.
Progetto coste - Geoportale nazionale	Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica	Dati sulla linea di costa e le fragilità territoriali (rischi alluvioni ed incendi)	Strumento di supporto alla pianificazione dell'assetto idrogeologico	I dati sono accessibili senza autenticazione e gratuitamente.	I dati risultano non solo difficilmente leggibili, ma anche risulanti (ultimo aggiornamento 2017)
Coste 360	Coste 360 S.R.L.	Atti amministrativi, concessioni attive, domande in corso etc.	Vendita delle informazioni ad operatori economici ed enti pubblici	Solo alcuni dati sono liberamente fruibili previa iscrizione. Altri dati risultano a pagamento.	x
Portale Acque	Ministero della salute	Dati sulla balneabilità e la potabilità delle acque	Strumento per la gestione pubblica delle acque e per l'informazione ai cittadini	Database accessibile gratuitamente e senza previa autenticazione o registrazione	I dati risultano incompleti e non aggiornati. L'interfaccia è tra le più chiare.
Il WebGIS dell'Assetto Costiero Italiano	ISPRA	Dati geografici relativi alla linea di costa	Monitoraggio e divulgazione	Piena gratuità. Unica interfaccia priva di autenticazione.	Non tutti i dati per ogni territorio risultano completi. I dati risultano chiari e ben organizzati.
SINT AI WebGIS	ISPRA	Dati riguardanti le acque sul territorio nazionale	Divulgazione in ottemperanza alle direttive UE	Piena gratuità e nessuna necessità di autenticazione o iscrizione	I dati risultano completi e l'interfaccia è chiara ed accessibile.
Sistema Informativo Centralizzato (SIC). Dati di Monitoraggio MSFD	Ministero della Transizione Ecologica ed ISPRA	Dati sull'ambiente marino	Raccolta, gestione e condivisione a livello consultativo dei dati provenienti dai Programmi di Monitoraggio	I report sono gratuiti e immediatamente accessibili.	I dati risultano completi, aggiornati al 2024 e, seppur numerosi, chiaramente comprensibili grazie ai molteplici report.
Open Demanio	Agenzia del Demanio	Patrimonio immobiliare pubblico gestito dall'Agenzia del Demanio	Trasparenza nell'accesso ai dati pubblici	Dati gratuiti e pienamente accessibili	I dati risultano completi, ma in alcuni casi sono disponibili solo in forma aggregata.
AIDA	Moody's SRL	Dati riferiti alle società di capitali italiane (SRL e SPA)	Vendita delle informazioni ad operatori economici ed enti pubblici	Dati solo a pagamento, previo abbonamento all'uso della banca dati	x

4. *I rischi connessi alla frammentazione dei dati*

L'analisi delle principali banche dati contenenti informazioni sulle zone costiere restituisce un quadro caratterizzato da una marcata frammentazione informativa, che non sempre corrisponde a una reale pluralità di funzioni e finalità nell'uso dei dati.

Per quanto attiene alle banche dati pubbliche, alla molteplicità degli archivi digitali non si accompagna, infatti, un effettivo incremento della qualità, dell'affidabilità e dell'utilizzabilità dei dati, principalmente in ragione della incompletezza o vetustà delle informazioni. Da quanto analizzato, inoltre, emerge che sui medesimi *dataset* insistono più soggetti istituzionali che operano con strumenti eterogenei e non interoperabili – come accade, ad esempio, per la ricostruzione delle linee di costa – mentre le modalità di accesso e fruizione appaiono disomogenee e talora prive di una chiara giustificazione funzionale. Le interfacce applicative e i *software* utilizzati sono frequentemente eterogenei e non comunicanti tra loro, rendendo complessa l'interoperabilità tra banche dati pubbliche. Eppure, proprio in materia di gestione delle zone costiere, la frammentazione dei dati ha effetti negativi su diversi profili. Si consideri, ad esempio, il piano dell'efficienza procedimentale, giacché un unico sistema interoperabile e aggiornato di dati sulle condizioni ambientali e sui provvedimenti che insistono in un determinato territorio sarebbe in grado di semplificare procedimenti complessi (quali la Valutazione d'impatto ambientale e la Valutazione ambientale strategica in ambito costiero). Sotto il profilo della qualità della regolazione e della pianificazione, poi, l'interoperabilità tra i *dataset* georeferenziati (ad esempio, tra i dati riferiti alle concessioni demaniali detenuti dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e quelli afferenti alle linee di costa gestiti dall'ISPRA) permetterebbe delle analisi più

affidabili dei conflitti d'uso e, per l'effetto, decisioni meglio ponderate. Nei rapporti pubblico-privato, infine, l'apertura, l'aggiornamento e la standardizzazione dei dati rafforzerebbero la trasparenza e renderebbero intelligibili le decisioni amministrative in un ambito connotato da un alto livello di conflittualità degli interessi opposti.

Accanto a tali criticità, emerge il fenomeno della proliferazione di banche dati private costruite a partire da dati pubblici, nelle quali il valore del patrimonio informativo pubblico viene orientato prevalentemente al profitto. Questo scenario evidenzia una dicotomia strutturale: il pubblico acquista sul mercato privato *dataset* costituiti a partire da dati che esso stesso raccoglie, detiene e fornisce (a sue spese), ma che non è in grado di organizzare ed elaborare con la medesima efficacia dei soggetti privati.

L'analisi delle banche dati in materia costiera sembra evidenziare, invero, criticità riferibili al generale sistema di gestione dei dati per le attività amministrative, riassumibili in almeno tre principali direttive: il rapporto tra quantità e qualità dei dati, l'inefficacia delle politiche sulla interoperabilità e l'inadeguatezza dell'apparato amministrativo a sfruttare le potenzialità derivanti dai dati posseduti.

Quanto al primo profilo, appare evidente come l'accumulo informativo non generi automaticamente valore se non è accompagnato da *standard* rigorosi di affidabilità, completezza, aggiornamento, accessibilità e intelligibilità. La qualità del dato costituisce un tema ampiamente indagato in molteplici ambiti scientifici, dall'informatica all'economia, dalla statistica alle scienze dell'organizzazione, mentre solo in tempi recenti ha acquisito una centralità autonoma nella riflessione giuridica⁶⁹. Nel sistema italiano

⁶⁹ Si veda, in particolare, E. Carloni, *La qualità dei dati pubblici*, in B. Ponti (a cura di), *Il regime dei dati pubblici, Esperienze europee e ordina-*

permane, tuttavia, una limitata consapevolezza della portata strategica della qualità informativa⁷⁰, nonostante sia ormai evidente che dati incompleti, inesatti o non strutturati generino errori sistemici, amplificati nei contesti aperti e interconnessi propri dell'amministrazione digitale⁷¹. In riferimento a tali considerazioni, è stata suggerita una concezione di qualità dei dati pubblici intesa come *adequatezza*, in termini di completezza, significatività, pertinenza e utilità; *affidabilità*, quale correttezza, integrità, obiettività e conformità all'originale; e *fruibilità*, sotto i profili dell'accessibilità, comprensibilità, leggibilità e semplicità dei dati⁷². Tuttavia, il raggiungimento di questi *standard* non può essere affidato a dinamiche spontanee, ma richiede la

mento nazionale, Rimini, Maggioli, 2008, over per qualità del dato si intende, conformemente alla ricostruzione di R.Y. Wang e D. Strong (R.Y. WANG, D.M. STRONG, *Beyond Accuracy: What Data Quality Means to Data Consumers*, in *Journal of Management Information Systems*, 12, 1996, 5 ss.), la sussistenza di “quattro caratteri a loro volta suscettibili di essere articolati in molteplici dimensioni rilevanti: la accuratezza (credibilità, accuratezza, obiettività, affidabilità), la rilevanza (valore aggiunto, rilevanza, tempestività, completezza, appropriatezza), la rappresentatività (interpretabilità, comprensibilità, consistenza rappresentativa, sinteticità rappresentativa) ed infine l'accessibilità (accessibilità, sicurezza di accesso) dei dati stessi”.

⁷⁰ In tale ottica, l'Agenda nazionale per la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico, pubblicata dall'AGID, ha in tal senso rimarcato l'importanza della “metadatozione” giacché i dati totalmente o parzialmente non descritti sono di difficile comprensione e devono quindi essere provvisti di un insieme, minimo ed omogeneo, di metadati.

⁷¹ M.P. Guerra, *Statistica pubblica e funzione conoscitiva*, in F. Merloni (a cura di), *L'informazione delle pubbliche amministrazioni*, Rimini, Maggioli, 2002, p. 98 sostiene che “in definitiva, il modo in cui i dati in possesso della pubblica amministrazione sono organizzati condizionandone l'effettiva utilizzabilità incide sulla qualità stessa dell'azione amministrativa e dei rapporti tra amministrazione e cittadini”.

⁷² La ricostruzione è di E. Carloni, *Gli strumenti della trasparenza nel sistema amministrativo italiano e la sua effettività: forme di consoci-*

predisposizione di assetti organizzativi e procedurali idonei a garantirne in modo stabile ed effettivo il rispetto.

In secondo luogo, risultano assenti forme di coordinamento tra amministrazioni che consentano realmente la messa in comune dei dati a disposizione e, soprattutto, l'operatività di un *cloud* nazionale che agevoli l'unificazione delle diverse banche dati. La connessione e l'interoperabilità dei *dataset* pubblici costituisce oggi il presupposto tecnico-giuridico per una molteplicità di obiettivi, tra i quali spiccano la semplificazione dell'attività amministrativa e il miglioramento dell'attività istruttoria. Dalla interoperabilità passa infatti l'effettiva attuazione del principio di decerificazione⁷³ e del modello europeo dell'*once only*⁷⁴, volto a evitare che i cittadini e le imprese siano onerati nel reiterare la comunicazione di informazioni già nella disponibilità delle pubbliche amministrazioni. L'incapacità di realizzare gli obiettivi di interoperabilità ha sensibili conseguenze anche sul piano della completezza e adeguatezza dell'istruttoria amministrativa, giacché ostacola la capacità di acquisire, agevolmente e rapidamente, dati e atti infraprocedimentali, che concorrono ad accertare i fatti giuridicamente rilevanti, così come a offrire una valutazione tecnica o un parere⁷⁵.

Infine, a fronte delle potenzialità offerte dalla gestione dei *big data*, gli investimenti della pubblica amministra-

bilità, quantità e qualità delle informazioni, in F. Merloni (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 405 ss.

⁷³ Come previsto dal d.P.R. 28 dicembre 2000 n. 445, modificato dall'articolo 15 della legge n.183 del 2011

⁷⁴ Introdotto dal Regolamento europeo 2018/1724.

⁷⁵ R. Cavallo Perin, I. Alberti, *Atti e procedimenti amministrativi digitali*, in R. Cavallo Perin, D.U. Galetta, *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, cit., p. 154, che rinvia a I. Alberti, *L'istruttoria nel procedimento amministrativo. Prospettive di acquisizione digitale della conoscenza*, Torino, Giappichelli, 2024.

zione in dotazioni tecnologiche, nei percorsi strutturati di formazione del personale e nel reclutamento di profili professionali specializzati non hanno ancora raggiunto un livello pienamente coerente con la complessità delle nuove funzioni informative. Analogamente, le attività di ricerca pubblica applicata ai processi di organizzazione, trattamento e valorizzazione dei dati risultano non sempre sufficientemente integrate nei modelli operativi delle amministrazioni. Ne consegue una generale difficoltà dell'amministrazione nel trasformare la disponibilità massiva di dati in conoscenza effettivamente utile per la realizzazione delle funzioni pubbliche⁷⁶.

L'inefficienza delle banche dati pubbliche non sembra causata da specifiche difficoltà tecnologiche, poiché costituisce, piuttosto, il riflesso diretto delle modalità con cui l'amministrazione governa i processi anche al di fuori dell'ambiente digitale. Se il dato rappresenta una porzione della realtà e le banche dati sono invece il risultato dell'ingegno umano nella loro organizzazione, non v'è da stupirsi che le banche dati pubbliche tendano a riprodurre le stesse fragilità organizzative e procedurali dell'amministrazione non digitale. Ad oggi, cioè, sembra concreto il rischio che le opportunità fornite dalla digitalizzazione restino inesprese. Gli strumenti in uso nella gestione dei dati pubblici hanno finora condotto a trasformazioni che, per quanto abbiano modificato radicalmente le formule dell'attività amministrativa rispetto alla catalogazione cartacea, non sono state ancora in grado di incidere in modo sostanziale sull'effettività dell'azione amministrativa.

⁷⁶ E. Carloni, *Algoritmi su carta. Politiche di digitalizzazione e trasformazione digitale delle amministrazioni*; in *Diritto pubblico*, 2019, 2, pp. 363 ss.; A. Zucaro, *La crisi dei corpi tecnici della Pa nel quadro della crisi delle politiche pubbliche*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2019, p. 308.

PARTE III
STRUMENTI

GIUSEPPE PIPERATA

LE COSTE: MARGINI SPAZIALI TRA DIRITTO E PIANIFICAZIONE

SOMMARIO: 1. Il diritto e l'enigma delle coste. – 2. Le coste: da luoghi inhospitali a preziose risorse naturali ed economiche del Paese. – 3. Le coste oltre il demanio: politiche legislative riguardanti lo spazio costiero. – 4. Da orlo a ricamo: la costa nella nuova interazione tra terra e mare. Il ruolo della pianificazione. – 5. Minime note di chiusura: più saperi per le sfide future.

1. *Il diritto e l'enigma delle coste*

Nel suo romanzo forse più famoso, *Cuore di tenebra*, Joseph Conrad fa dire al marinaio Marlow: «guardare da una nave la costa che scivola via è come riflettere su un enigma. Se ne sta lì davanti a voi – sorridente, accigliata, invitante, grandiosa, squallida, insipida o selvaggia, ma sempre muta e con l'aria di sussurrare; “Vieni a scoprirmi”»¹.

Come per il marinaio, anche per il giurista la costa continua ad essere un enigmatico oggetto di studio, ancora tutto da scoprire nei suoi aspetti più caratterizzanti e nei modi di regolamentazione dei suoi usi. Ciò deriva per prima cosa dal fatto che la costa rappresenta un luogo ibrido, un luogo dove mare e terra si incontrano. I suoi confini 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

¹ J. Conrad, *Cuore di tenebra*, Milano, Feltrinelli, 1994, 18.

sommersa e in parte emersa, ad andamento generalmente sinuoso, nella quale agiscono il moto ondoso e le maree»². Tale incertezza ha influito negativamente anche sulla percezione del contesto costiero da parte della società. È stato, infatti, osservato che, per molto tempo, nel nostro Paese, le coste sono state guardate «come qualcosa di “residuale” che non nasconde, agli occhi delle popolazioni e delle autorità locali e degli stessi responsabili del demanio, la percezione negativa di un territorio dal valore incerto, ancora privo di una precisa fisionomia paesaggistica, e, proprio in quanto tale, amministrato e difeso con poche armi e scarsa convinzione»³.

C'è poi un secondo elemento di complessità che connota questi luoghi, riconducibile alla varietà e disomogeneità degli spazi che essi contengono, 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. Del resto, la spiaggia non è l'unico modo in cui la terra incontra il mare.

Bastano già questi dati, allora, per far capire come la diversità di tali luoghi rende difficile un approccio unitario al tema delle coste, dovendosi preferire una analisi che, partendo da un dato storico – evolutivo riguardante gli spazi in questione⁴, si concentri poi sui principali profili di interesse per i quali le aree costiere, negli ultimi

² Così *Costa* (voce), in *Vocabolario online*, Treccani.

³ Così P. Frascani, *Il mare*, Bologna, Il Mulino, 2008, 189.

⁴ Per una analisi ricostruttiva più ampia si rinvia allo scritto di G. della Cananea, *Le aree costiere: concetto e problemi*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2024, n. 3, 29 ss.

tempi, hanno acquisito centralità in diversi interventi legislativi settoriali e non.

2. *Le coste: da luoghi inospitali a preziose risorse naturali ed economiche del Paese*

È opinione comune quella secondo la quale il concetto di costa, almeno per l'esperienza italiana, sia un concetto del tutto indeterminato⁵. Anche la corrispondente nozione giuridica appare poco chiara e di non semplice ricostruzione⁶. Non sembra azzardato ricondurre tale situazione al fatto che le coste abbiano soltanto di recente acquisito una loro dimensione positiva, transcalare e sistemica⁷, di spazio di raccordo tra terra e mare, adatto a molteplici usi e valorizzabile per le potenzialità che contiene.

Non è stato sempre così. All'epoca dell'unificazione del nostro Paese, la linea costiera rappresentava «una barriera a tratti invalicabile» collocata tra la città e la campagna, da un lato, e il mare, dall'altro⁸. Le zone costiere erano spazi degradati e inidonei per gli insediamenti civili, terre malsane, ricettacolo di malattie, luogo di vita solo per pescatori e contrabbandieri e utilizzata al massimo per la localizzazione di porti e di infrastrutture di difesa militare. Anche nella prospettiva giuridica, le coste non erano considerate

⁵ Non ha dubbi al riguardo E.A. Imparato, *La tutela della costa*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2006, 10.

⁶ Per un tentativo di ricostruzione della nozione giuridica di costa si rinvia a F. Di Lascio, *Dalle spiagge alle coste: problemi, prospettive e proposte*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2024, n. 3, spec. 5 ss.

⁷ A. Riggio, *Dalle spiagge alle coste: Luogo, spazio e geosistemi costieri*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2024, n. 3, 463, sottolinea la dimensione transcalare e la struttura sistemica e reticolare dell'organizzazione territoriale costiera e dello spazio marittimo.

⁸ P. Frascani, *Il mare*, cit., 93.

dall'ordinamento, ma solo singole parti di tali spazi erano menzionati nei testi legislativi e solo per il carattere di demanialità che da sempre ad esse è stato riconosciuto. L'art. 427 del cod. civ. del 1865, infatti, elencava tra i beni del demanio pubblico i porti, i seni, il lido del mare e le spiagge, quest'ultimi riproposti con il medesimo impianto anche successivamente dall'art. 822, comma 1, del cod. civ. del 1942. Per tradizione, il lido del mare e la spiaggia fanno parte del demanio pubblico non per loro caratteristiche intrinseche o per gli usi che se ne possono fare, ma perché «sono modi di essere del litorale marino»⁹.

Più nel dettaglio. Il lido risponde a una nozione di matrice romanistica, in quanto è identificato con la zona fino alla quale arrivano le massime mareggiate invernali. Non ha confini stabili e definiti, in quanto stiamo parlando di una frangia intermedia che, da una parte è a contatto con l'acqua e, dall'altra, si estende fino a dove può arrivare l'alta marea. Ancora più incerta la nozione di spiaggia, dato che essa identifica il «tratto di terra contiguo al lido, di cui costituisce un naturale complemento, senza confini fissi, una volta toccato dal mare, necessario per i pubblici usi del mare»¹⁰. Contribuisce all'indeterminatezza di tali luoghi la presenza di arenili e relitti del mare, parti di terra prima occupate e poi abbandonate dal mare, che, se presenti, compongono la morfologia di questi luoghi¹¹.

Terre mobili e malsane, terre che non hanno alcun valore o utilità se non quando trasformate in porti o avamposti militari, quindi. Eppure, la situazione è destinata a

⁹ Così, D. Gaeta, *Lido e spiaggia*, in *Nss. Dig.*, IX, Torino, UTET, 1963, 919.

¹⁰ Così, D. Gaeta, *Lido e spiaggia*, cit. 920.

¹¹ A proposito di relitti, la recente l. 17 maggio 2022, n. 60, c.d. Legge salva mare, promuove il recupero dei rifiuti in mare come misura di risanamento degli ecosistemi marini e per l'economia circolare.

cambiare a partire dai primi anni del '900 per effetto di due fenomeni. In quegli anni, infatti, da un lato, la costruzione della rete ferroviaria italiana, localizzata prevalentemente lungo le dorsali costiere, e l'avvio dei processi di bonifica e di risanamento delle coste, dall'altro, hanno l'effetto di «accorciare la distanza tra il mare e le popolazioni dell'interno»¹² e, conseguentemente, di rendere quei luoghi accessibili e di collocare gli spazi costieri sotto una luce differente rispetto al passato.

Tra i primi a cogliere questo cambio di prospettiva troviamo il legislatore italiano, il quale scopre in quegli anni la specificità della costa, bene non solo riconducibile ad una condizione di demanialità, ma soprattutto da riconoscere come ambito territoriale, paesaggistico e ambientale da proteggere e salvaguardare in quanto prezioso per l'uomo. Merita di essere richiamata in questa sede la l. 16 luglio 1905, n. 441, legge anticipatrice delle politiche di protezione del paesaggio e dell'ambiente, che dichiarava inalienabili, a scopo di rimboschimento, i relitti marittimi e le dune costiere nella provincia di Ravenna per la conservazione della pineta e, pertanto, considerata «un primo concreto intervento legislativo in materia» di protezione degli spazi paesaggistici e dei contesti costieri¹³.

A volere fortemente la legge ricordata era stato Luigi Rava, deputato, ma anche professore di diritto amministrativo, il quale aveva colto che i tempi erano maturi per provare a costruire intorno ad alcuni beni una cornice giuridica che andasse oltre la demanialità, al fine di valorizzarne gli aspetti più legati alle caratteristiche territoriali e ambientali. Come è stato notato a proposito delle ragioni che hanno portato alla l. n. 441/1905, «per Rava,

¹² Ancora P. Frascani, *Il mare*, cit., 105.

¹³ In questi termini P. Frascani, *Il mare*, cit., 115.

i luoghi, gli spazi, le linee e le prospettive della bellezza paesaggistica non sono né un fatto puramente privato (individuale o collettivo), né un fatto esclusivamente estetico (e quindi contemplativo). (...) A tali beni Rava attribuisce anche il ruolo di potenziali propulsori di benessere e di sviluppo economico: sicché l'intervento pubblico è ancor più indispensabile, poiché deve evitare ogni eccesso speculativo, mediando tutte le esigenze in gioco»¹⁴.

È proprio in questa fase storica che ha inizio quel passaggio dalle spiagge alle coste, dal lido allo spazio costiero, dal bene statico e demaniale al bene dinamico da proteggere e valorizzare e persino al bene risorsa da sfruttare, affiancando, sotto il profilo giuridico, alla tradizionale prospettiva romanistico-civilistica, quella più innovativa pubblicistica, ma soprattutto amministrativistica.

3. *Le coste oltre il demanio: politiche legislative riguardanti lo spazio costiero*

Il processo che abbiamo definito di passaggio dalle spiagge alle coste ha interessato in Italia tutto il '900 (e anche gli anni successivi del nuovo secolo) e ha visto più volte intervenire il legislatore con misure specifiche per collocare le aree costiere in uno scenario diverso rispetto al passato, uno scenario regolativo orientato a far emergere i caratteri specifici di tale aree e a rafforzare le politiche pubbliche, in particolare di tutela (e non solo), ad esse destinate¹⁵. Pertanto, è facile notare negli interventi in que-

¹⁴ F. Cortese, A. Rapini, *L'antologia di un riformatore*, in Luigi Rava. *Un pensiero per lo Stato*, a cura di F. Cortese, A. Rapini, Dueville, Ronzani editore, 2022, 13.

¹⁵ Merita, al riguardo, richiamare quanto sottolineato da E. Dalfino, *Coste*, in Id., *Lessico giuridico dell'edilizia e dell'urbanistica*, Roma-Bari, Laterza, 1992, 93 s., secondo il quale «lo svolgimento del

stione che la costa «da un canto è considerata come bene del demanio marittimo, soggetto alla specifica disciplina degli usi pubblici del mare e delle concessioni, dall'altro è intesa anche come risorsa naturale e ambientale»¹⁶. Di tale processo, in ogni caso, meritano di essere evidenziati almeno tre aspetti: quello relativo alla configurazione delle coste come oggetto di pianificazione, quello riguardante l'elaborazione di discipline vincolistiche e di tutela delle aree costiere e quello attinente al ruolo del legislatore regionale con riferimento alle politiche di gestione integrata degli ambienti costieri.

Andiamo per ordine.

È del 1982 la legge statale con la quale le coste nazionali divengono destinatarie di uno specifico piano di difesa generale. La l. 31 dicembre 1982, n. 979, infatti, affida al ministro competente dell'epoca (il Ministro della marina mercantile) una precisa funzione di pianificazione a difesa del mare e delle coste dall'inquinamento e nell'ambito di una più ampia azione di tutela dell'ambiente marino. Il piano in questione avrebbe dovuto essere elaborato di intesa con le regioni, approvato dal CIPE, avrebbe dovuto avere una validità estesa a tutto il territorio nazionale e tenere in considerazione gli altri programmi statali e regionali e indirizzi e gli impegni assunti dal nostro Paese in sede europea e internazionale. In attuazione di tale legge, e in particolare

termine «coste» nel linguaggio giuridico-normativo attraversa due fondamentali direttrici di sviluppo: dapprima esso rileva in una dimensione etimologica che potrebbe definirsi neutrale, comparando al solo fine di sottolineare e specificare la sovranità dello Stato su determinate zone territoriali (...); indi evolve, di pari passo alla maturazione dell'emergenza ambientale, verso una dimensione sostanzialistica in cui il territorio costiero viene identificato quale bene in sé, come tale di specifica e puntuale tutela».

¹⁶ E.A. Imparato, *La tutela della costa*, cit., 134.

dell'art. 11, solo nel 2022, il Governo ha emanato un decreto contenente il Piano nazionale di pronto intervento per la difesa del mare e delle coste dagli inquinamenti di idrocarburi o di altre sostanze pericolose e nocive, non proprio il piano di difesa generale del mare e delle coste, ma pur sempre un piano destinato a tutela tali spazi¹⁷.

La tutela delle coste, però, è stata una finalità perseguita, soprattutto in sede di legislazione statale, con vari interventi che hanno interessato tali luoghi sotto differenti profili. Locuzioni come coste, zone costiere, aree costiere, ambiente costiero, litorale, ecc. ricorrono, infatti, in molte leggi di portata vincolistica o di salvaguardia. Come, ad esempio, la 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)¹⁸. È, invece, l'art. 142, d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, ad indicare come aree destinatarie 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»¹⁹. A sua volta, il Testo unico dell'ambiente (d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152) fa in più punti riferimento alle acque costiere e alle fasce costiere come beni vulnerabili e, quindi, possibili oggetti di tutela

¹⁷ Cfr. DPCM 11 ottobre 2022.

¹⁸ Approfondiscono il rapporto tra tutela dell'ambiente marino e salvaguardia delle coste, F. Fracchia, A. Giannelli, *La tutela dell'ambiente marino in Italia*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2011, 151 ss., e G. Garzia, *La tutela delle risorse biologiche marine: profili generali e sua applicazione allo spazio costiero adriatico*, in *Riv. giur. amb.*, 2009, 775 ss.

¹⁹ 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.

ambientale. Insomma, l'impressione è che sia mancata nel panorama legislativo statale italiano una specifica disciplina in materia, ma le coste hanno trovato apposito spazio in specifiche normative settoriali, a cominciare da quelle ambientali, passando poi da quelle sulla pesca, del governo del territorio, ecc.

Un apporto significativo in questi anni alle politiche di tutela e valorizzazione delle coste è stato dato anche dalle regioni italiane, con numerose leggi che hanno provato a fare di questi spazi un prioritario campo di intervento per i pubblici poteri²⁰. In un primo momento, le regioni hanno promosso modelli di pianificazione territoriale delle coste, immaginando anche raccordi con altre politiche e piani come quelli del governo del territorio e dell'urbanistica, dei porti²¹, ecc. In una fase successiva, invece, anche sulla spinta delle indicazioni provenienti dalle istituzioni europee e dall'ordinamento internazionale²², le regioni hanno iniziato a perseguire strategie (quantomeno in via teorica) di valorizzazione delle coste mediante gestioni integrate delle stesse²³, ammettendo anche una regolazione non solo per pia-

²⁰ Al riguardo, cfr. N. Greco, P. Biondini, *Verso la gestione integrata delle aree costiere: l'approccio delle Regioni italiane*, in *Studi parl.*, 2008, 107 ss.

²¹ Cfr. K. Kurcani, *Il piano del porto: un trait d'union tra terra e mare*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2024, n. 3, 340 ss.

²² Le fonti europee e internazionali in materia di tutela e gestione integrata delle coste sono numerosissime, a cominciare dalla Convenzione di Barcellona (1976) e arrivando alla Raccomandazione relativa all'attuazione della gestione integrata delle zone costiere in Europa (2002/413/CE) e al Protocollo sulla Gestione Integrata delle Zone Costiere del Mediterraneo (Protocollo GIZC) (2009). Per una analisi e ricostruzione di tali fonti, cfr. C. Bevilacqua, *L'ambiente costiero e marino tra legislazione internazionale, comunitaria e nazionale: verso una gestione coordinata*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2011, 129 ss.

²³ La gestione integrata delle coste è stata oggetto di numerosi

ni, ma anche per linee guida²⁴. Alcune regioni hanno anche ipotizzato nuovi modelli organizzati, costituendo persino apposite strutture cui affidare compiti operativi per il governo delle coste, come nel caso della Regione Lazio (che ha dato vita alla società Litorale spa) e la Regione Sardegna (che ha istituito, sul modello francese, la Conservatoria delle coste, agenzia pubblica con compiti di tutela, gestione e valorizzazione dei contesti costieri²⁵).

Che giudizio dare al processo legislativo così sinteticamente riassunto che ha interessato le coste nel corso degli ultimi decenni? Non mancano in dottrina letture molto critiche, che evidenziano una scarsa incidenza degli interventi legislativi sulle coste e ciò perchè la legge n. 979/1982 è rimasta sostanzialmente inattuata; il Codice Urbani e il Testo unico sull'ambiente hanno preso in considerazione

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., F. FRANCARIO, *Il demanio costiero. Pianificazione e discrezionalità*, in *www.giustiziainsieme.it*, 2021.

²⁴ Si prenda a riferimento, al riguardo, la Regione Emilia – Romagna. Con una prima legge (l.r. 13 marzo 1979, n. 7), la Regione ha predisposto un sistema di tutela della costa incentrato sul modello pianificatorio, realizzato nel 1981 con l'approvazione del piano regionale Costa. Con la l.r. 28 luglio 2004, n. 17, art. 29, è stata incentivata una gestione integrata della costa anche attraverso canali di finanziamento dedicato. Mentre, successivamente, sono state adottate, prima, le Linee Guida per la Gestione Integrata delle Zone Costiere – GIZC (2005) e, da ultimo, la Strategia di Gestione Integrata per la Difesa e l'Adattamento della Costa ai cambiamenti climatici – GIDAC (2022).

²⁵ Il modello sardo di gestione e tutela delle coste è rappresentato nel contributo di S. Casu, *Note in tema di gestione integrata del litorale e Conservatoria delle coste della Sardegna*, in *Giustamm.*, 2009.

le aree costiere ma solo nella prospettiva vincolistica; la legislazione regionale, infine, non ha cambiato le cose, in quanto non ha portato ad una maggiore integrazione delle politiche e degli interventi. Ne consegue, che forse l'unica soluzione sarebbe quella di valorizzare la disciplina del demanio come unico strumento attraverso il quale approntare un disegno di tutela ambientale della costa²⁶.

A nostro avviso, però, il giudizio critico su quanto avvenuto appare troppo severo e va in parte rivisto. In primo luogo, una lettura diversa può essere rappresentata a proposito del ruolo svolto dalle regioni. Il contributo dato da tali enti alla tutela e gestione delle coste non può essere visto troppo in chiave riduttiva. Se, poi, lo sforzo legislativo non è stato incisivo, ciò è dovuto alle incertezze che ancora connotano il riparto di competenze tra Stato e regioni, ma non certo all'assenza di intraprendenza da parte di queste ultime, alle quali vanno riconosciuti numerosi tentativi di coprire spazi regolativi aventi ad oggetto le zone costiere. Si pensi al recente caso affrontato dalla Corte costituzionale ed avente ad oggetto una legge regionale sulla pesca, ma relativa anche alla definizione dello spazio marittimo costiero²⁷. La sentenza conferma l'esercizio della competenza regionale in materia di pesca sulle acque costiere, ma dichiara la illegittimità degli articoli della legge pugliese che fanno riferimento al «mare territoriale regionale». Secondo la Corte, la porzione di mare in questione deve essere definita come «spazio marittimo prospiciente», ma non può essere qualificata come mare regionale. La sentenza è interessante poiché, da un lato, enfatizza il ruolo della regione

²⁶ In questi termini, E.A. Imparato, *La tutela della costa*, cit., 268 ss.

²⁷ Il riferimento è a Corte cost. 24 gennaio 2024, n. 16, commentata da G. Cataldo, *Regioni e mare territoriale dopo la sentenza n. 16 del 2024 della Corte costituzionale*, in *Dir. reg.*, 2025, n. 1, 131 ss.

rispetto alla definizione delle politiche riguardanti la parte marittima del territorio regionale, ma, dall'altro, impedisce alla regione di definire questo spazio come mare regionale.

Ma valorizzare nuovamente la prospettiva demaniale per garantire una più efficiente tutela delle coste vorrebbe dire fare il percorso a ritroso rispetto a quanto in questa sede proposto, ritornare dalle coste verso le spiagge, preferendo così collocare queste aree in un'unica dimensione, rigida e tradizionale. La costa, invece, 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. È questa una prospettiva del tutto nuova, che per essere affrontata richiede anche di puntare su nuovi strumenti di governo²⁸.

4. *Da orlo a ricamo: la costa nella nuova interazione tra terra e mare. Il ruolo della pianificazione*

Quando la costa era un termine non ben definito e utilizzato per indicare luoghi adatti a usi limitati, anche il mare era considerato più un elemento che non uno spazio e, soprattutto, un ambito destinato ad ospitare poche attività umane: la terra come spazio abitabile e il mare come elemento navigabile, in mezzo le coste come luoghi inospitali. La costa, pertanto, veniva considerato un «orlo di confine fra terra e mare», dove al massimo «cambiano le forme di trasporto»²⁹.

²⁸ Come segnalato da G. della Cananea, *Le aree costiere: concetto e problemi*, cit., 31 ss.

²⁹ Così A. Lorenzi, A. Pezza, *Coste (voce)*, in *Enciclopedia italiana*

Oggi le cose stanno diversamente. Soprattutto, ciò che è cambiato è la relazione del mare con la terra. Già nel 1954 Carl Schmitt scriveva: «oggi il mare non è più un elemento come all'epoca dei cacciatori di balene e dei corsari. L'attuale tecnica dei mezzi di comunicazione l'ha trasformato in uno spazio nel senso attuale della parola. Oggi, in tempo di pace qualsiasi armatore può sapere giorno per giorno e ora per ora in quale preciso punto dell'oceano si trova la sua nave in mare aperto. Rispetto all'epoca dei velieri, per l'uomo il mondo del mare è quindi mutato elementarmen- te. Ma se le cose stanno così, viene a cadere anche quella separazione di terra e mare su cui si fondava il legame durato finora tra dominio marittimo e dominio mondiale (...). Cresce, inarrestabile e irresistibile, il nuovo *nomos* del nostro pianeta. (...) Ci troviamo di fronte alla fine del rapporto fra terra e mare invalso finora»³⁰.

Quanto avvenuto per lo spazio marittimo sembra, oggi, interessare anche altri spazi, come quello atmosferico: si sta pianificando lo sfruttamento delle risorse che questo nasconde e promuovendo l'organizzazione dei servizi che questo può offrire³¹. Del resto, come segnalato, «non è la prima volta che nella sua storia l'umanità si trova a scegliere di attraversare una soglia e di decidere per un nuovo spazio»³².

Treccani, vol XI, Roma, 1931 [[https://www.treccani.it/enciclopedia/coste_res-9fae859e-8bad-11dc-8e9d-0016357eee51_\(Enciclopedia-Italiana\)](https://www.treccani.it/enciclopedia/coste_res-9fae859e-8bad-11dc-8e9d-0016357eee51_(Enciclopedia-Italiana))].

³⁰ Carl Schmitt, *Terra e mare*, Milano, Adelphi, 2002, 109 s.

³¹ Su tali interessantissimi e attualissimi processi di cambiamento, cfr. E. Cozzi, *Geopolitica dello spazio*, Milano, Il Saggiatore, 2025, T.E. Frosini, *Il nomos dello spazio*, Napoli, Editoriale scientifica, 2026, S. Valaguzza, *L'aerospazio*, in *Aipda, Annuario 2024*, Napoli, Editoriale scientifica, 2025, 377 ss.

³² Così F. Ruschi, *Potenza e diritto nello spazio extra-atmosferico*, in *Ars interpretandi*, 2024, 30.

Ma ritornando al mare, esso inteso come spazio si presta ad essere utilizzato per plurimi scopi e si offre a molteplici attività umane. Anche le coste, oggi, vivono lo stesso cambiamento: non più semplicemente luoghi da conservare e non utilizzare, ma, viceversa, spazi che interagiscono con terra e mare, offrendo loro servizi e raccordandosi per un coordinamento dei plurimi utilizzi. In altri termini, le coste più che orlo, che segna una netta distinzione tra due parti, vanno considerate come ricamo, che le tiene insieme in modo armonico e coerente.

Un segno del cambiamento appena sottolineato è rappresentato dalla centralità, oggi, riconosciuta nella legislazione di settore alla funzione di pianificazione, come strumento di governo dei nuovi spazi marini e costieri. Se questi spazi vengono anche considerati in una prospettiva di sfruttamento economico, a maggior ragione si impone la loro pianificazione come presupposto per la corretta gestione di queste risorse³³.

Alcune leggi regionali disciplinano procedimenti pianificatori aventi ad oggetto lo spazio costiero. La Regione Liguria³⁴, ad esempio, affida ad un Piano di tutela dell'ambiente marino e costiero il compito di garantire lo sviluppo e la gestione delle zone costiere, nella prospettiva di una loro tutela e valorizzazione. A sua volta, la Regione Puglia³⁵ disciplina un sistema di pianificazione costiera articolato nei livelli regionale e comunale, cui affida la gestione integrata delle coste, ossia «il concorso della pluralità di interessi pubblici, ai diversi livelli territoriali, nella valutazione delle azioni programmatiche finalizzate all'uso, alla valorizzazione e alla tutela del bene

³³ Su questi aspetti, cfr. M. Calabrò, *La risorsa mare nel demanio marittimo*, in *Dir. ec.*, 2025, 147 ss.

³⁴ Cfr. l.r. 28 aprile 1999, n. 13 (così come modificata dalla l.r. 17 agosto 2006, n. 17),

³⁵ Cfr. l.r. 10 aprile 2015, n. 17.

demaniale marittimo» (art. 1, comma 2). Ovviamente, sono prioritariamente orientati alla tutela della costa come contesto di fragilità ambientale, ma possono anche contemplare altre finalità. Rimane in ogni caso ferma la prevalenza della tutela della costa rispetto all'uso economico del bene demaniale, come precisato dal Giudice amministrativo³⁶.

Ma è il legislatore statale ad aver individuato un 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.lsg. 17 ottobre 2016, n. 201. Questa disciplina è interessante sotto tre aspetti: la *governance*, il modello pianificatorio e l'incidenza sul rapporto tra terra, mare e coste³⁷.

Riguardo al primo aspetto, va evidenziato come il sistema di *governance* sia immaginato come un sistema multilivello, ma con un perno statale molto forte, ossia il Ministero per le infrastrutture, cui viene affidato il ruolo di coordinamento. Tale coordinamento si muove in tre direzioni: verso l'alto, ossia nei confronti dell'Unione europea; in orizzontale, attraverso la collaborazione con altri Paesi con i quali condividiamo bacini marini; verso il basso, nei confronti di regioni ed enti locali.

³⁶ CdS, sez. VI, 2 febbraio 2023, n. 2559.

³⁷ 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.; 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*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2024, n. 3, 94 ss.; 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, Napoli, Editoriale scientifica, 2024, 7 ss.

Interessante è, poi, il modello pianificatorio prescelto. Bisogna premettere che, a differenza del territorio, il mare non si presta ad essere pianificato. Nel modello di pianificazione dello spazio marittimo, però, anche il mare è oggetto di disegno pianificatorio, ma perché il mare diventa spazio come la terra. In tale prospettiva, il mare innanzitutto viene regionalizzato (le regioni marine; la regione del mar mediterraneo), poi suddiviso per aree marittime e, infine, vengono pianificati gli usi e le attività umane che in esse si svolgono. Come si può notare, 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.

È a proposito di integrazione, è su questo piano che il nuovo modello pianificatorio presenta le sfide più importanti. È facile immaginare che il piano in questione dovrà affrontare molti problemi legati al coordinamento dei pluri strumenti di pianificazione e lo dovrà fare seguendo due tipi di dinamiche: dinamiche di esclusione (ad esempio, sono escluse le acque che rientrano nella pianificazione territoriale) e dinamiche di integrazione/inclusione (i piani esistenti che si occupano di aree marittime debbono essere inclusi e armonizzati nel sistema). In particolare, tale ultima dinamica è stata anche confermata da un orientamento giurisprudenziale, ai sensi del quale «la problematica del rapporto fra piani viene risolta non con la caducazione di tutto il pregresso, bensì sancendo la prevalenza di quello di gestione dello spazio marittimo su tutti gli altri, in conformità con le indicazioni della sottesa direttiva europea, il cui scopo è proprio quello di coordinare più politiche settoriali in un unico atto di gestione, in quanto tale necessariamente “integrato”»³⁸.

³⁸ Cons. Stato, Sez. IV, 2 marzo 2020, n. 1486: «tra i piani, cioè, di cui la pianificazione marittima dovrà tener conto rientrano, a mero

Le coste, quindi, appaiono, oggi, come quei luoghi dove raccordare le nuove sfide della pianificazione dello spazio marittimo con le più tradizionali dinamiche del governo territoriale e dove testare le nuove forme di integrazione tra terra e mare. Gli utilizzi di tali spazi che saranno previsti e consentiti dovranno interagire con altri interessi e, pertanto, sarà necessario affrontare subito il vero problema sottostante, ossia quello del loro bilanciamento e della scelta degli strumenti giuridici attraverso cui realizzarlo (divieti, piani, autorizzazioni, istituzione di autorità, ecc.).

5. *Minime note di chiusura: più saperi per le sfide future*

Le coste sono «i luoghi più dinamici e produttivi del nostro pianeta. Aree dove vince chi sa adattarsi a un costante cambiamento, superando le sfide poste da un luogo che, per definizione, si trova al confine tra mare e terra»³⁹. Questi spazi marginali si stanno aprendo a nuove forme

titolo di esempio, i piani regolatori portuali, i piani paesaggistici, i piani regionali di gestione del demanio marittimo e di zone di mare territoriale adottati da alcune Regioni come forma attuativa, in assenza di disciplina statale, della gestione integrata della zona costiera, o anche i piani attuativi comunali di gestione del demanio marittimo, o i piani comunali di costa adottati, ad esempio, proprio dalla Regione Puglia (v. l.r. Puglia, n. 17/2015). In prima applicazione, essi devono essere inclusi ed armonizzati con le previsioni dei piani di gestione dello spazio marittimo (art. 5, comma 3), cioè non solo “presi in considerazione”, ma più propriamente “inglobati” negli stessi, pur con le modifiche necessarie ad armonizzarli all’indicato livello superiore. Una volta elaborato il piano di gestione dello spazio marittimo, invece, sarà esso a divenire il riferimento per i singoli piani di settore, disegnando la cornice entro la quale questi ultimi potranno collocare i propri obiettivi e le proprie azioni specifiche (cap. 14 delle linee guida)».

³⁹ A. Vanoli, *Storia del mare*, Roma-Bari, Laterza, 2025, 43.

di utilizzo e devono dialogare soprattutto con il mare secondo codici del tutto nuovi. In questo contesto di cambiamento quello che conta è intuire subito da dove passa l'innovazione e quali saperi mettere in gioco per guidarla. L'innovazione, siamo sempre più convinti, oggi, passa dall'elemento marino. *Terræ Aquæ. L'Italia e l'intelligenza del mare*, è il titolo evocativo del progetto del Padiglione Italia alla Biennale di Venezia del 2025. Il progetto promuove l'idea del mare come mezzo di interazione sempre più vitale in un contesto di sfide sempre più complesse. L'architettura, l'urbanistica, con altri saperi (anche quello giuridico) sono chiamati ad individuare, insieme, nuove soluzioni: «la risposta alle sfide legate al cambiamento climatico, alla salute dei nostri mari e alla storicità della costa deve nascere da un lavoro collettivo e concertato, in cui ciascuno apporta la propria competenza»⁴⁰.

Dai saperi non si può prescindere. Quando si parla di mare, di coste, è stato scritto, è necessario diffondere nuovi saperi specialistici e cambiare la mentalità troppo radicata nel cuore «terrestre» del paese⁴¹. È necessario, poi, farli operare in una prospettiva fruttuosa di interdisciplinarietà, superando ostacoli esistenti anche di tipo culturale⁴². Sulle coste non si incontrano soltanto terra e mare, ma anche tutti quei saperi, che potranno indicarci quale potrà essere il loro futuro.

⁴⁰ *La città è in alto mare. Bene*, in *Corriere della Sera. La lettura*, 13 aprile 2025.

⁴¹ Così P. Frascani, *Il mare*, cit., 206.

⁴² G. della Cananea, *Lo studio del diritto pubblico, tra ricerche disciplinari e interdisciplinari*, in *Luoghi in-definiti. Diritto e pianificazione dei borghi e delle aree costiere*, a cura di L. Balestra, G. della Cananea, G. Piperata, Napoli, Editoriale scientifica, 2026.

FABIO CARELLA, DENIS MARAGNO, FRANCESCO MUSCO

ADATTIVITÀ E MONITORAGGIO
DEI PIANI DI GESTIONE
DELLO SPAZIO MARITTIMO ITALIANI:
DISPOSITIVI A SUPPORTO PER L'INTERFACCIA
TERRA-MARE

SOMMARIO: 1. Introduzione: la natura adattiva dei PGSM. – 2. La struttura del PdM: quadro operativo integrato e ruolo degli indicatori. – 3. Il PdM come dispositivo terra-mare: gli indicatori che costruiscono il dialogo. – 4. Opportunità e scenari in un sistema adattivo ed integrato.

1. *Introduzione: la natura adattiva dei PGSM*

L'adozione dei Piani di Gestione dello Spazio Marittimo (PGSM) italiani nel settembre 2024¹ non rappresenta la conclusione di un processo, bensì l'avvio operativo di una nuova fase nella governance marino-costiera nazionale. I PGSM attivano meccanismi che interessano dimensioni governative, operative, spaziali, economiche e ambientali e aprono un ciclo di gestione fondato su continuità, apprendimento istituzionale e progressiva ricalibrazione del rapporto tra mare e terra². Sono concepiti come strumenti

¹ Piani di Gestione dello Spazio Marittimo (PGSM), approvati il 25 settembre 2024 con Decreto Ministeriale n. 237, ai sensi del decreto legislativo 17 ottobre 2016, n. 201 (recepimento della Direttiva 2014/89/UE).

² Per ulteriori approfondimenti sull'interazione terra-mare nel contesto della pianificazione dello spazio marittimo si rimanda a M.

dinamici, capaci di dialogare con i cambiamenti fisici, ecologici, socioeconomici e amministrativi che attraversano lo spazio marittimo e di rispondere ad essi.

Questa funzionalità del piano trova fondamento nei due principi cardine della teoria della pianificazione strategica³: adattività e iteratività, indispensabili per governare sistemi ad alta complessità e incertezza come quelli marino-costieri. Per adattività si intende la capacità del piano di modificare orientamenti e soluzioni operative sulla base delle evidenze generate dall'attuazione, dei cambiamenti ambientali e delle dinamiche dei settori coinvolti. L'iteratività rappresenta la capacità del processo di svilupparsi attraverso cicli continui di revisione, in cui analisi, obiettivi e misure vengono riesaminati, senza rigidità o irreversibilità, permettendo di apprendere dal percorso e di migliorarlo⁴.

Tali principi diventano operativi nel processo di pianificazione nei tre momenti temporali interconnessi: *ex ante*, *in itinere* ed *ex post*. In fase *ex ante* si definisce la cornice strategica e si costruisce un processo aperto, predisposto ad accogliere nuove informazioni, evoluzioni normative e contributi della governance multilivello. L'iteratività si

Bocci, M. Markovic, A. Mlakar, M. Stancheva, M. Borg, F. Carella, A. Barbanti, E. Ramieri, *Land-sea interactions in MSP and ICZM: A regional perspective from the Mediterranean and the Black Sea*, in *Mar. Policy*, 2024, 159, p. 105924 ss.

³ A tale proposito si rinvia a A. Balducci, L. Boelens, J. Hillier, T. Nyseth, C. Wilkinson, *Introduction: Strategic spatial planning in uncertainty: Theory and exploratory practice*, in *Town Plann. Rev.*, 2011, 82(5), p. 481 ss.

⁴ A riguardo vedi il contributo di van den Burg, S. W. K., Skirtun, M., van der Valk, O., Rossi Cervi, W., Selnes, T., Neumann, T., Steinmann, J., Arora, G., Roebeling, P., *Monitoring and evaluation of maritime spatial planning – A review of accumulated practices and guidance for future action*, in *Marine Policy*, 2023, 150, p. 105529 ss.

concretizza in un rapporto stretto tra diagnosi e visione: le due dimensioni procedono in parallelo alimentandosi reciprocamente.

In itinere, adattività e iteratività si manifestano nella capacità del piano di riorganizzare contenuti e priorità alla luce delle nuove conoscenze e degli esiti delle analisi di interazione tra usi. La struttura multi-scalare dei PGSM⁵ permette di collegare il livello nazionale con articolazioni di area marittima e sub-area, e di riflettere nelle scelte strategiche la diversità ecologica, economica e istituzionale dei mari italiani. Gli strumenti tecnici utilizzati, quali analisi di conflitti e sinergie, modelli spaziali e sistemi informativi geografici, diventano parte integrante di un processo decisionale dinamico, dove la pianificazione non procede per silos tematici ma con continui ritorni tra fasi logico-procedurali⁶.

Il momento *ex post* si materializza attraverso il Programma di Monitoraggio (PdM). Esso consente al piano di apprendere dai propri effetti, valutare gli scostamenti rispetto alle traiettorie previste, individuare fenomeni emergenti e ricalibrare le misure di governo. La presen-

⁵ Per approfondire il concetto di multi-scalarità del processo dei PGSM italiani si rinvia all'articolo di E. Ramieri, M. Bocci, D. Brigolin, P. Campostrini, F. Carella, A. Fadini, G. Farella, E. Gissi, F. Maddedu, S. Menegon, M. R. Monaco, F. Musco, F. Soffietti, L. Barberi, A. Barbanti, *Designing and implementing a multi-scalar approach to Maritime Spatial Planning: The case study of Italy*, in *Mar. Policy*, 2024, 159, p. 105911 ss.

⁶ In riferimento alla nozione di 'pianificazione dinamica' in contesto costiero marittimo si rimanda a F. Carella, A. Fudoli, F. Musco, *Managing sea space through dynamic boundaries: The evolution of maritime spatial planning and the Italian experience*, in F. Dal Cin, J. de Mesquita Lima, S. Barreiros Proença (a cura di), *Fuzzy boundaries: Threshold between water and land*, 1^a ed., Routledge, 2025, pp. 195–212.

za del PdM riapre il ciclo pianificatorio, evitando che la pianificazione cada in obsolescenza cognitiva e operativa. Attraverso indicatori strutturati e procedure standardizzate di raccolta e interpretazione dati, il monitoraggio diventa l'infrastruttura cognitiva che permette al piano di mantenere un comportamento adattativo lungo l'intero orizzonte temporale di riferimento.

La rilevanza di adattività e iteratività diventa particolarmente evidente se osservata alla luce delle caratteristiche strutturali del contesto marino–costiero italiano. Questo sistema si configura come uno spazio complesso, caratterizzato da: (i) elevata concentrazione di attività antropiche lungo la costa; (ii) concorrenza tra settori marittimi consolidati e settori emergenti della blue economy; (iii) frammentazione istituzionale, con competenze amministrative distribuite tra Stato e Regioni; (iv) conflittualità tra obiettivi di tutela ambientale e pressioni economiche⁷.

In una simile configurazione, una pianificazione rigida risulterebbe rapidamente inadeguata e incapace di governare le trasformazioni. L'approccio adottato dai PGSM si fonda, invece, su una logica incrementale e riflessiva in cui la costruzione della conoscenza avviene in modo parallelo allo sviluppo delle scelte di piano. Non si parte da una conoscenza completa del sistema per applicare un modello pianificatorio chiuso; al contrario, la pianificazione stessa diventa motore di produzione e riorganizzazione della conoscenza.

Le fasi operative del processo non vanno interpretate come segmenti lineari da percorrere una sola volta. La ricostruzione dello stato iniziale e dei trend resta attiva,

⁷ M. Roversi Monaco, *La pianificazione marittima in Italia: un percorso in atto*, in *Federalismi.it – Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, 2018, n. 19, p. ss.

alimentata dal costante aggiornamento dei dati e dall'apporto dei sistemi informativi regionali e nazionali. L'analisi delle interazioni tra attività marittime e tra usi ed ecosistemi⁸ viene ripetutamente aggiornata in funzione dell'emergere di nuove dinamiche territoriali e di adattamenti delle misure settoriali. La definizione di visioni e obiettivi si configura come un'infrastruttura da verificare e ricalibrare periodicamente. La pianificazione strategica, basata su vocazioni e misure, acquisisce una funzione di cerniera tra conoscenza e azione, consentendo di conciliare orientamenti di lungo periodo con decisioni progressive di adeguamento⁹.

Questo funzionamento a ingranaggi richiede e rafforza una governance reticolare e dialogica. La costruzione dei PGSM ha coinvolto autorità ministeriali e regionali, enti portuali, istituti scientifici e rappresentanze settoriali, in un processo di negoziazione della conoscenza¹⁰. La pianificazione non si è limitata a integrare dati, ma ha inter-

⁸ L'analisi completa delle interazioni tra settori e usi del mare nel contesto italiano è disponibile nel seguente documento ufficiale di piano: Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Dipartimento per i trasporti e la navigazione – Direzione generale per il mare, il trasporto marittimo e per vie d'acqua interne, *Capitolo 4 – Fase 2: Analisi di interazione fra usi e impatti sulle componenti ambientali*, in *Piano di gestione dello spazio marittimo*, 2024.

⁹ Per ulteriori approfondimenti si rinvia ai seguenti contributi: W. Salet, A. Faludi, *Three approaches to strategic planning*, in W. Salet, A. Faludi (a cura di), *The revival of strategic spatial planning*, Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences, 2000, pp. 1 ss.; P. Healey, *In search of the "strategic" in spatial strategy making*, in *Planning Theory & Practice*, 2009, 10(4), pp. 439 ss.; L. Albrechts, *Strategic (spatial) planning re-examined*, in *Environment and Planning B: Planning and Design*, 2004, 31(5), pp. 743 ss.

¹⁰ F. Carella, P. De Martino, F. Soffietti, V. Negretto, F. Musco, *The spatial and governance dilemma of small and medium-sized Italian*

pretato le differenti prospettive, costruendo una visione condivisa del sistema marino–costiero.

In tale impianto, il Programma di Monitoraggio (PdM)¹¹ si configura come perno strutturale dell’adattività dei PGSM. Esso osserva non solo le condizioni del sistema marino–costiero, ma le reazioni del sistema alle decisioni di governance: misure, indirizzi e raccomandazioni di piano. Questa distinzione è fondamentale: il monitoraggio non descrive il sistema, ma valuta gli effetti della pianificazione su di esso¹². Gli indicatori diventano così strumenti valutativi e non meri descrittori, in grado di identificare:

- variazioni negli equilibri ecologici;
- modifiche della pressione territoriale dei settori marittimi;
- scostamenti da obiettivi strategici;
- segnali di stress o vulnerabilità degli ecosistemi;
- mutamenti nelle dinamiche socioeconomiche costiere collegate a scelte marittime.

Il PdM opera come come meccanismo regolativo del piano. Esso introduce nel ciclo pianificatorio una funzione di interpretazione critica, indispensabile per governare nel tempo un sistema dinamico. Le informazioni raccolte

ports (SMPs): Maritime spatial planning (MSP) as a potential response, in *Water*, 2024, 16(2), p. 251 ss.

¹¹ Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Dipartimento per i trasporti e la navigazione – Direzione generale per il mare, il trasporto marittimo e per vie d’acqua interne, “Capitolo 7 – Fase 5. Il Monitoraggio del Piano”, in *Piano di gestione dello spazio marittimo* 2024.

¹² A supporto di quanto descritto, si rinvia ai due studi tecnici della Commissione Europea: European Commission, Systems and tools for monitoring, evaluation and revision of maritime spatial plans, including in the context of the implementation of Directive 2014/89/EU, studio tecnico a supporto dell’attuazione della Direttiva 2014/89/UE, 2022; European Commission, MSP Data Framework: How to structure input data for MSP process, monitoring & evaluation, 2023.

e analizzate non sono solo funzionali alla rendicontazione, ma costituiscono la base per un apprendimento istituzionale progressivo: le amministrazioni possono anticipare tendenze anziché reagire tardivamente, correggere misure inefficaci, migliorare la coerenza tra politiche settoriali e territoriali, ripensare l'organizzazione spaziale delle attività.

Ciò determina una convergenza tra le logiche del monitoraggio e quelle dell'integrazione mare-terra. Il PdM alimenta un *continuum* osservativo tra sistemi marini e costieri, superando la tradizionale separazione disciplinare e giuridica tra i due domini. Le dinamiche costiere non sono analizzate in modo indipendente da quelle marine, ma considerate parte di un unico sistema socio-ecologico. Le trasformazioni degli usi del mare non vengono interpretate solo sul piano settoriale, ma anche in relazione allo spazio terrestre e viceversa.

In questo senso, i PGSM danno forma a una governance territoriale estesa, in cui il mare diventa parte del territorio e il territorio proietta i suoi effetti nel mare. Il monitoraggio è lo strumento che rende operativa questa relazione: esso traduce l'interdipendenza in dati interpretabili, genera responsabilità congiunte tra attori istituzionali e apre spazi di dialogo tra politiche marittime e politiche costiere.

Il carattere adattivo e iterativo dei PGSM assume rilievo soprattutto nella misura in cui rende strutturale il ruolo del monitoraggio, integrandolo nel ciclo di pianificazione come strumento ordinario di apprendimento e ricalibrazione. La validità del piano è garantita dalla sua capacità di modificarsi per restare efficace¹³. Ciò richiede

¹³ Per ulteriori approfondimenti sull'adattività dei Piani di gestione dello spazio marittimo in termini teorici e con uno sguardo europeo si rinvia al testo di F. Douvere, C. N. Ehler, The importance of monitoring and evaluation in adaptive maritime spatial planning, in *J. Coast. Conserv.*, 2011, 15(2), p. 305 ss.

amministrazioni disposte a considerare il monitoraggio come infrastruttura di apprendimento e cooperazione istituzionale.

L'obiettivo di questo contributo è di evidenziare come il PdM costituisca la leva attraverso cui i PGSM acquisiscono capacità adattiva e funzione operativa nell'interfaccia terra-mare. Nelle sezioni che seguono, la struttura del PdM e il ruolo degli indicatori saranno analizzati come elementi a supporto del raggiungimento degli obiettivi dei PGSM (Sezione 2), per poi approfondire come il monitoraggio consenta di governare l'interdipendenza tra sistemi marini e terrestri, trasformandola in materia decisionale e non semplicemente descrittiva (Sezione 3).

2. *La struttura del PdM: quadro operativo integrato e ruolo degli indicatori*

Il monitoraggio rappresenta un elemento strutturale all'interno dei PGSM¹⁴. Esso è oggetto di una fase operativa autonoma dedicata, la Fase 5, che ne definisce il programma, la metodologia, il sistema di indicatori, gli orizzonti temporali e le procedure di revisione. Il PdM nasce quindi come componente costitutiva del processo di pianificazione e come condizione necessaria affinché il piano possa mantenere nel tempo la propria operatività e capacità di adattamento¹⁵.

La funzione del monitoraggio non è accessoria né me-

¹⁴ Come chiarisce Stelzenmüller, V., Cormier, R., Gee, K., Shucksmith, R., Gubbins, M., Yates, K. L., Morf, A., Nic Aonghusa, C., Mikkelsen, E., Tweddle, J. F., Pecceu, E., Kannen, A., Clarke, S. A., *Evaluation of marine spatial planning requires fit for purpose monitoring strategies*, in *Journal of Environmental Management*, 2021, 278 (Part 2), p. 111545 ss.

¹⁵ Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, *Piani di gestione dello spazio marittimo*, Capitoli 1 e 2, giugno 2024.

ramente strumentale. Il PdM costituisce la componente che consente al piano di funzionare come sistema dinamico. Attraverso il monitoraggio, i PGSM assumono la forma di un dispositivo cognitivo che raccoglie, interpreta e restituisce segnali sulle condizioni degli ecosistemi marini, sulle dinamiche socioeconomiche dei settori marittimi, sulle pressioni esercitate dalle attività antropiche e sulle interazioni tra mare e costa. Il monitoraggio è una parte integrante del processo di pianificazione e di piano, in grado di accompagnarne l'attuazione e di informarne l'evoluzione.

La struttura concettuale del PdM è costituita da sei step¹⁶ e si sviluppa a partire dagli obiettivi strategici e specifici dei PGSM, definiti rispettivamente nelle fasi 3 e 4 del processo di piano¹⁷. Il primo passaggio del quadro concettuale consiste nel riprendere ciascun obiettivo, indipendentemente dal suo livello di generalità, e utilizzarlo come riferimento per orientare il monitoraggio. Questo consente di chiarire fin dall'inizio la funzione informativa che il PdM deve svolgere nei confronti del piano e di definire, per ogni obiettivo, la scala spaziale e temporale più appropriata.

La dimensione spaziale del monitoraggio varia in funzione dell'estensione territoriale coinvolta dagli obiettivi¹⁸.

¹⁶ Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT), “Fase 5 – Il Monitoraggio del Piano”, cit., 2024.

¹⁷ A tale proposito si rinvia alla documentazione ufficiale dei PGSM, rispettivamente per la fase 3: Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Dipartimento per i trasporti e la navigazione – Direzione generale per il mare, il trasporto marittimo e per vie d'acqua interne, *Capitolo 5 – Fase 3: Visione e obiettivi strategici*, in *Piano di gestione dello spazio marittimo*, 2024; e per la fase 4: Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Dipartimento per i trasporti e la navigazione – Direzione generale per il mare, il trasporto marittimo e per vie d'acqua interne, *Capitolo 6 – Fase 4: Pianificazione di livello strategico dell'Area Marittima Tirreno-Mediterraneo occidentale*, in *Piano di gestione dello spazio marittimo*, 2024.

¹⁸ Stelzenmüller et al., *Evaluation of marine spatial planning*, cit., 2021.

Gli obiettivi strategici richiedono generalmente un'osservazione a scala di Area Marittima, Adriatico, Tirreno e Ionio. Gli obiettivi specifici, invece, rispondono a un livello di dettaglio maggiore, agendo sulla scala della sub-area o dell'unità di pianificazione. La scelta della scala spaziale dipende dalla natura dell'obiettivo e dalla disponibilità, coerenza e completezza dei dati relativi al settore considerato. Gli stessi fattori incidono sulla definizione della scala temporale del monitoraggio, che può variare da aggiornamenti mensili o stagionali a osservazioni pluriennali, in funzione della variabilità dei fenomeni analizzati e della significatività temporale delle informazioni raccolte.

Determinato il legame tra obiettivi e scale, il processo di costruzione del PdM prevede l'identificazione degli attori responsabili del monitoraggio. Per ciascun obiettivo viene individuata, o assegnata qualora non già definita, l'istituzione responsabile dell'attività di monitoraggio, chiamata non solo a predisporre e implementare le attività di raccolta dati, ma anche a curarne il trattamento, l'elaborazione e la trasmissione verso l'Autorità Competente per la pianificazione dello spazio marittimo. Il funzionamento del PdM presuppone quindi un sistema di flussi informativi strutturati e continui, che colleghino enti settoriali, amministrazioni regionali e livello nazionale. L'Autorità Competente svolge un ruolo di coordinamento, occupandosi della gestione complessiva dei flussi di dati e della loro messa a sistema all'interno del quadro di piano¹⁹.

Il passaggio successivo riguarda la definizione degli indicatori. Per ciascun settore e uso marino/marittimo vie-

¹⁹ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, 1° dicembre 2017, recante "Approvazione delle linee guida contenenti gli indirizzi e i criteri per la predisposizione dei piani di gestione dello spazio marittimo", in G.U.R.I., n. 19, 24 gennaio 2018.

ne individuato un set di indicatori riconducibili a quattro principali famiglie per informare i PGSM: indicatori ecologico-ambientali, indicatori di pressione, indicatori socio-economici e indicatori di governance. Gli indicatori ecologico-ambientali e quelli di pressione consentono di osservare nel tempo lo stato degli ecosistemi e le sollecitazioni esercitate dalle attività antropiche, offrendo elementi valutativi sulla sostenibilità ambientale delle misure di piano.

Gli indicatori socio-economici restituiscono informazioni sul livello di sviluppo, produttività e occupazione dei settori marittimi, mentre gli indicatori di governance misurano la qualità e il progresso dei meccanismi di gestione associati alle politiche dei settori marittimi, includendo l'attuazione di programmi di finanziamento, strumenti regolativi e capacità amministrativa. Essi risultano particolarmente rilevanti nei settori emergenti o ancora in fase di sviluppo, per i quali non sono ancora osservabili effetti ambientali o socio-economici consolidati, ma rispetto ai quali è comunque necessario monitorare l'avanzamento delle condizioni istituzionali e operative.

In riferimento a questo, il PdM distingue inoltre tra indicatori di efficacia, che valutano il grado di raggiungimento degli obiettivi e gli effetti prodotti dalle misure di piano, e indicatori di avanzamento, che misurano lo stato di attuazione delle azioni previste e il progresso dei processi decisionali e gestionali.

Gli indicatori sono inoltre classificati come prioritari o accessori in funzione della loro sensibilità rispetto ai fenomeni osservati, della fattibilità tecnica della raccolta dati e della disponibilità di flussi informativi affidabili²⁰. Questa classificazione è pensata in modo dinamico e può

²⁰ Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT), “Capitolo 7 – Fase 5. Il Monitoraggio del Piano”, cit., 2024.

essere rivista nel tempo, in coerenza con il carattere adattivo dei PGSM.

Infine, per ciascun indicatore vengono individuate le fonti primarie e secondarie, valutando se la raccolta dati avvenga automaticamente all'interno di programmi già attivi o se sia necessario istituire nuove rilevazioni o approfondire quelle esistenti, ad esempio modificando il dominio spaziale, la risoluzione o la frequenza temporale. Questo consente al PdM di adattarsi a contesti settoriali e territoriali differenti, mantenendo al contempo un quadro metodologico coerente.

Il PdM rappresenta dunque la piattaforma che integra sistemi informativi prodotti da ISPRA, ARPA regionali, Ministeri, Regioni, Autorità portuali, ISTAT e osservatori internazionali²¹. Ciò genera una dinamica di cooperazione interistituzionale che crea legami tra autorità nazionali e regionali, tra pianificazione costiera e pianificazione marittima, indice di maturazione di un sistema di governance condiviso.

La struttura del PdM prevede un reporting annuale e revisioni di medio termine, che assumono un ruolo fondamentale nella verificabilità dell'efficacia delle misure. L'annualità del reporting permette di cogliere segnali rapidi di cambiamento, mentre la valutazione pluriennale consente di osservare tendenze lente, spesso invisibili nelle variazioni immediate.

Gli indicatori svolgono una funzione eminentemente epistemica: non descrivono semplicemente un fenomeno,

²¹ ISPRA è l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale, ente pubblico nazionale di ricerca che svolge funzioni di supporto tecnico-scientifico al Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE) e coordina, nell'ambito del Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (SNPA), le attività delle Agenzie Regionali per la Protezione dell'Ambiente (ARPA).

ma lo rendono oggetto di discussione. Quando un indicatore supera una soglia, o varia rispetto alla sua media storica, non produce solamente un “dato”, ma un “alert cognitivo” che richiede una risposta²². Questo crea un circuito di responsabilità decisionale: se un trend cambia, qualcuno deve interpretarlo e decidere se ciò richiede un intervento. In questo modo, il PdM introduce un meccanismo di *accountability* diffusa.

Il PdM introduce inoltre un meccanismo di apprendimento collettivo che travalica gli aspetti tecnici. Quando un indicatore ambientale o socioeconomico mostra una deviazione dalle traiettorie attese, le autorità coinvolte nel PGSM sono chiamate a interpretare il segnale e ad agire. Ciò significa che il monitoraggio genera scenari di responsabilità condivisa. In tal modo, la tradizionale divisione tra mare e terra diventa progressivamente meno rigida e si forma un *continuum* osservativo in cui fenomeni costieri e marini sono trattati come parti interdipendenti di un unico sistema socioecologico.

È proprio su questo continuum che si innesterà la riflessione della sezione successiva, dove si analizzerà come alcuni indicatori, in particolare quelli relativi ai flussi di inquinanti dai bacini idrografici, all’erosione costiera, alle pressioni portuali, al consumo di suolo costiero e alla risposta ecologica marina, operino come strumenti di aggancio tra pianificazione terrestre e pianificazione marittima. Essi costituiscono la grammatica attraverso cui il PdM costruisce il dialogo mare–terra, rendendo l’integrazione una pratica osservativa e decisionale concretamente esercitata.

²² Come describe il contributo di F. Douvere, C. N. Ehler, The importance of monitoring and evaluation in adaptive maritime spatial planning, in *J. Coast. Conserv.*, 2011, 15(2), p. 305 ss.

3. *Il PdM come dispositivo terra-mare: gli indicatori che costruiscono il dialogo*

Il PdM si caratterizza per un impianto quantitativamente articolato e deliberatamente ampio, coerente con la complessità dei sistemi marino-costieri che intende osservare. Nel complesso, il PdM include oltre duecento indicatori distribuiti tra i diversi principi trasversali e settori di piano, dei quali circa il 40% è classificato come prioritario²³. Questa proporzione induce una riflessione: garantire, da un lato, un nucleo di indicatori essenziali, in grado di informare in modo continuativo l'efficacia e l'avanzamento delle misure di piano; dall'altro, mantenere un insieme più ampio di indicatori accessori, pensati come riserva adattiva, ricalibrabile nel corso dell'attuazione dei PGSM.

Oltre ad una lettura dell'architettura quantitativa e al numero assoluto degli indicatori, il valore del PdM risiede nella loro capacità di essere messi in relazione, integrati e interpretati in modo trasversale. È in questa chiave che il programma di monitoraggio assume il ruolo di dispositivo terra-mare, superando una lettura settoriale o puramente ambientale del piano e contribuendo a costruire un quadro analitico capace di cogliere le interdipendenze tra processi terrestri-costieri e dinamiche marine. Una quota significativa degli indicatori prioritari e accessori è infatti direttamente o indirettamente orientata a monitorare fenomeni che si collocano lungo la fascia di transizione tra terra e mare, o che risultano condizionati da flussi, pressioni e decisioni che attraversano tale interfaccia²⁴.

²³ A tale proposito si rinvia al documento di piano ufficiale, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT), "Capitolo 7 – Fase 5. Il Monitoraggio del Piano", cit., 2024, nel quale il Programma di Monitoraggio presenta un totale di 226 indicatori, di cui 103 classificati come prioritari.

²⁴ M. Bocci et al., Land-sea interactions in MSP and ICZM, cit., p. 105924 ss.

Gli indicatori ambientali e di pressione costituiscono il primo livello attraverso cui il PdM intercetta il dialogo terra-mare. Indicatori relativi alla qualità delle acque costiere, allo stato ecologico e chimico dei corpi idrici, ai fenomeni di eutrofizzazione, alla presenza di rifiuti marini e costieri, all'erosione e alla dinamica della linea di costa permettono di osservare come le pressioni generate a terra si trasferiscano e si manifestino nello spazio marittimo. La loro integrazione con i programmi di monitoraggio della Direttiva Acque e della Strategia Marina²⁵ consente di ricostruire catene causali che legano l'uso del suolo, la gestione dei bacini idrografici, le infrastrutture costiere e portuali, alle condizioni ecologiche marine. In questo quadro, il PdM non si limita a recepire indicatori esistenti, ma ne riorienta l'uso interpretativo, aggregandoli secondo le sub-aree e le unità di pianificazione²⁶ dei PGSM e rendendoli funzionali alla valutazione delle misure di piano.

Un secondo insieme di indicatori chiave per il dialogo terra-mare è rappresentato da quelli socio-economici, in particolare nei settori della pesca, dell'acquacoltura, del

²⁵ Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque; Direttiva 2008/56/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 2008, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino (Strategia Marina).

²⁶ Per approfondire il concetto di 'sub-area' e 'unità di pianificazione' si rinvia al documento ufficiale di piano Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT), Dipartimento per i trasporti e la navigazione – Direzione generale per il mare, il trasporto marittimo e per vie d'acqua interne, Capitolo 6 – Fase 4: Pianificazione di livello strategico, cit., 2024, e al contributo scientifico di Ramieri et al., Designing and implementing a multi-scalar approach to Maritime Spatial Planning: The case study of Italy, cit., 2024.

turismo costiero, del trasporto marittimo e della difesa costiera. Questi indicatori consentono di leggere congiuntamente le dinamiche produttive marine e i loro riflessi territoriali a terra, in termini di occupazione, redditività, pressione infrastrutturale e domanda di servizi. La possibilità di aggregare tali indicatori a scala di sub-area o di unità di pianificazione permette di evidenziare come specifiche configurazioni spaziali del piano producano effetti differenziati lungo la costa, rendendo esplicite le relazioni tra scelte di allocazione in mare e trasformazioni territoriali a terra.

Particolarmente rilevanti sono gli indicatori che consentono di spazializzare e integrare dati provenienti da domini differenti, come quelli relativi al consumo di suolo costiero, alla localizzazione delle infrastrutture, alla presenza di aree protette costiere e marine, alle ordinanze marittime e alle vocazioni d'uso definite dal piano. Questi indicatori rendono evidente che l'interazione terra-mare non è solo un fenomeno fisico, ma il prodotto di assetti istituzionali differenziati. La loro costruzione e interpretazione dipendono infatti da fonti informative e competenze distribuite tra amministrazioni statali, Regioni ed enti tecnici, riflettendo una pluralità di responsabilità che il PdM è chiamato a coordinare.

In questo senso, il monitoraggio non si limita a integrare dati eterogenei, ma rende leggibile il ruolo degli attori coinvolti nella governance dell'interfaccia terra-mare. Il PdM mostra infatti che una quota rilevante degli indicatori più pertinenti all'interfaccia terra-mare è alimentata da programmi di monitoraggio che operano prevalentemente a scala regionale, pur all'interno di cornici metodologiche nazionali. Gli indicatori ambientali e di pressione relativi allo stato delle acque costiere, ai fenomeni di erosione, al consumo di suolo, ai rifiuti marini e alle dinamiche ecosi-

stemiche si basano in larga misura sui sistemi di monitoraggio del Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (SNPA), coordinati da ISPRA a livello nazionale e attuati operativamente dalle ARPA regionali. Questo assetto colloca le Regioni in una posizione centrale non solo nella raccolta dei dati, ma anche nella loro rielaborazione spaziale e interpretativa rispetto alle sub-aree costiere e alle unità di pianificazione dei PGSM²⁷.

Un ruolo analogo emerge per gli indicatori socio-economici e di governance riferiti a settori fortemente territorializzati, come turismo costiero, difesa della costa, piccola pesca, acquacoltura e gestione del demanio marittimo. In questi ambiti, la capacità del PdM di monitorare l'avanzamento delle misure dipende da amministrazioni regionali e locali, spesso attraverso flussi informativi eterogenei e non pienamente standardizzati. Il livello statale assume prevalentemente una funzione di coordinamento, integrazione e restituzione unitaria del quadro conoscitivo.

Al contrario, gli indicatori relativi a settori infrastrutturali e regolativi di scala sovra-regionale, come trasporto marittimo, sicurezza della navigazione ed energia offshore, restano principalmente in capo ad amministrazioni centrali, con flussi più stabili ma meno sensibili alle specificità territoriali. Il PdM rende così visibile una asimmetria strutturale: le interazioni terra-mare si manifestano soprattutto a scala locale e regionale, mentre parte delle competenze decisionali e dei programmi di monitoraggio permane a livello nazionale. In questo senso, il PdM

²⁷ Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Dipartimento per i trasporti e la navigazione – Direzione generale per il mare, il trasporto marittimo e per vie d'acqua interne, *Proposta operativa per l'avvio della fase di implementazione e monitoraggio dei piani*, documento tecnico di supporto ai Piani di gestione dello spazio marittimo, giugno 2024.

non si limita a misurare fenomeni, ma mette in evidenza le condizioni istituzionali che ne rendono possibile, o ne ostacolano, il governo integrato.

4. *Opportunità e scenari in un sistema adattivo ed integrato*

Nel suo insieme, il Programma di Monitoraggio dei PGSM si configura come un'infrastruttura conoscitiva e operativa potenzialmente in grado di rendere osservabile, misurabile e governabile l'interazione terra-mare. Attraverso un sistema di indicatori articolato ma selettivo, il PdM contribuisce a trasformare l'interdipendenza tra processi terrestri e marini da presupposto implicito della pianificazione a oggetto esplicito di analisi e valutazione. Questo passaggio rappresenta uno degli elementi più innovativi dell'impianto dei PGSM, poiché consente di superare una lettura settoriale della pianificazione marittima e di ancorare le scelte di piano a dinamiche territoriali più ampie.

Tuttavia, l'efficacia di questa trasformazione non è automatica. Essa dipende dalla stabilità dei flussi informativi, dalla capacità istituzionale di interpretare e utilizzare gli indicatori in chiave strategica e dalla coerenza tra i diversi sistemi di pianificazione e monitoraggio che insistono sulla fascia costiera. In questo senso, il PdM rende evidenti i limiti strutturali dell'integrazione terra-mare, mettendo in luce asimmetrie tra domini conoscitivi, scale decisionali e tempi amministrativi che continuano a caratterizzare la governance marino-costiera italiana.

È proprio all'interno di questa tensione che si colloca il valore del PdM come dispositivo adattivo. Più che fornire risposte definitive, il programma di monitoraggio costruisce un quadro operativo di apprendimento istituzionale, in cui indicatori, reporting periodico e momenti di confronto interistituzionale possono alimentare un lin-

guaggio progressivamente condiviso tra settori, livelli di governo e ambiti territoriali. Il PdM, in questa prospettiva, non si esaurisce in una funzione di verifica ex post, ma introduce una grammatica di osservazione e responsabilizzazione che accompagna l'evoluzione del piano, rendendo tracciabili gli scostamenti, discutibili le priorità e rinegoziabili le traiettorie.

Allo stesso tempo, il monitoraggio espone alcune fragilità operative che ne condizionano l'effettiva capacità trasformativa. La dipendenza da flussi informativi regionali per molti indicatori chiave dell'interfaccia terra-mare può tradursi in disomogeneità territoriali, differenze di capacità amministrativa e variabilità nella qualità e continuità dei dati. Parallelamente, la permanenza di competenze decisionali e regolative a livello nazionale, soprattutto per settori infrastrutturali o a forte valenza sovra-regionale, rischia di ridurre la sensibilità del sistema rispetto alle specificità locali, oppure di separare la produzione di evidenze dalla possibilità concreta di intervenire sulle cause osservate. Queste criticità non rappresentano un fallimento del PdM, ma una fotografia realistica delle condizioni istituzionali entro cui l'integrazione terra-mare deve essere governata.

In conclusione, il contributo del PdM ai PGSM non risiede nella produzione di un quadro stabile di indicatori, ma nella sua capacità di sostenere nel tempo processi di integrazione ancora parziali e in evoluzione. Il monitoraggio diventa così un dispositivo adattivo che accompagna la trasformazione della pianificazione marittima italiana, rendendo visibili criticità e margini di manovra e offrendo uno spazio strutturato entro cui l'interazione terra-mare può essere progressivamente governata, discussa e ricalibrata.

FRANCESCO PAOLO GROSSI

L'ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA 2014/89/UE
SULLA PIANIFICAZIONE DELLO SPAZIO
MARITTIMO NEL SISTEMA FRANCESE.

SOMMARIO: 1. Coordinate ricostruttive di riferimento sul Maritime *Spatial Planning*. – 2. Il recepimento della direttiva nel sistema francese. *La Stratégie nationale pour la mer et le littoral* quale atto di indirizzo superiore. – 3. La declinazione operativa della SNML: il *Document stratégique de façade* e la peculiarità della carte *des vocations*. – 4. L'accento sulla partecipazione e l'approccio ecosistemico: tratti distintivi del sistema francese. – 5. Osservazioni di sintesi.

1. *Coordinate ricostruttive di riferimento sul Maritime Spatial Planning*

È noto che l'Unione Europea, anche sotto la spinta di organismi internazionali¹, abbia intrapreso un percorso verso una politica marittima integrata, culminato con la direttiva 2014/89/UE che ha tradotto tali linee di sviluppo in termini operativi istituendo un quadro per la Pianificazione dello Spazio Marittimo² (MSP, nella versione inglese; PEM in quella francese). Lasciando il tema alle

¹ Cfr. C. Ehler, F. Douvere, *Unesco-IOC guide. Marine Spatial Planning: a step-by-step approach toward ecosystem-based management*, Parigi, 2009.

² Direttiva 2014/89/UE del Parlamento Europeo e del 23 luglio 2014.

trattazioni a ciò specificatamente dedicate³, unicamente ai fini di fornire una chiave di lettura di carattere generale, può dirsi che la pianificazione dello spazio marittimo viene usualmente intesa come un processo, articolato su più livelli decisionali ed implicante dinamiche di collaborazione interistituzionale e con gli *stakeholders*, finalizzato ad analizzare e organizzare la distribuzione spaziale e temporale delle attività antropiche nelle aree marine.

L'obiettivo di questa nuova forma di «governo del mare»⁴ è quello di perseguire in modo coordinato finalità economiche, ambientali e sociali. L'aspirazione verso

³ Cfr., tra gli Autori italiani, M. Roversi Monaco, *La pianificazione marittima in Italia: un percorso in atto*, in *Federalismi.it*, 2018, 19, p. 1 ss.; ID. *I piani di gestione dello spazio marittimo e la tutela del paesaggio*, in C. Vitale (a cura di), *Il «governo del mare», Tutela del paesaggio e sviluppo sostenibile dalla prospettiva della pianificazione marittima*, Napoli, ES, 2024, p. 53 ss.; ID., *I piani di gestione dello spazio marittimo e la zona costiera*, in *Rqda*, 2024, 3, p. 94 ss.; C. Bevilacqua, *L'ambiente costiero e marino tra legislazione internazionale, comunitaria e nazionale: verso una gestione coordinata*, in *Rqda*, 2019, 2, p. 129 ss., in spec. p. 137 ss.; C. Telesca, *Pianificazione dello spazio marittimo: stato dell'arte e prospettive evolutive*, in *Riv. dir. nav.*, 2022, 1, p. 137 ss.; N. Carnimeo, F. Corona, *La pianificazione spaziale marittima nel diritto dell'Unione europea e la declinazione della normativa unionale nella legislazione italiana*, in *Dir. mar.*, 1, 2023, p. 5 ss.; A. Moliterni, *La tutela degli ecosistemi marini nel prisma della pianificazione integrata delle aree costiere*, in *Riv. dir. amb.*, 2023, 1, p. 171 ss.; G. Befani, *Usi pubblici del mare e territorializzazione marittima: prospettive geo-giuridiche della pianificazione energetica del mar Mediterraneo*, in *Dir. econ.*, 2024, 2, p. 59 ss. In letteratura straniera, senza pretesa di esaustività, cfr. J. Zaucha, K. Gee (a cura di), *Marine Spatial Planning: Past, Present, Future*, Cham, Palgrave Macmillan, 2019; Aa.Vv., *Marine Policy*, 2021, vol. 132, integralmente dedicato al tema.

⁴ C. Vitale, *Introduzione*, in C. Vitale (a cura di), *Il «governo» del mare. Tutela del paesaggio e sviluppo sostenibile dalla prospettiva della pianificazione marittima*, cit., in part. p. 9.

questo equilibrio è agevolmente desumibile dall'impianto complessivo della direttiva.

Anzitutto, questa richiama in modo ricorrente le esigenze ambientali, previamente compendiate nella direttiva-quadro 2008/56/CE sulla strategia per l'ambiente marino. In particolare, l'approccio ecosistemico è stato definito quale «meta-principio»⁵ della pianificazione dello spazio marittimo, ossia principio generale e strutturante che, quantomeno in astratto, è deputato a superare e inglobare tutti gli altri. È in questa prospettiva che esso compare nella *roadmap* sulla pianificazione dello spazio marittimo della Commissione europea⁶.

Altro tema centrale nella direttiva sono le cd. interazioni terra-mare, e quindi, con inevitabile sforzo di semplificazione⁷, l'insieme degli scambi tra componenti bio-ge-

⁵ B. Queffelec, *Réflexions juridiques sur l'articulation entre biodiversité et planification de l'espace maritime en contexte transfrontalier - illustration franco-belge*, in *Développement durable et territoires*, 2012, 3, p. 2. Sul punto, cfr., anche J. Ansong, E. Gissi, H. Calado, *An approach to ecosystem-based management in maritime spatial planning process*, in *Ocean & Coastal Management*, 2017, 141, p. 65 ss. In senso critico con riguardo alla mancata sovra-ordinazione dell'interesse ambientale rispetto ad altri interessi potenzialmente confliggenti, cfr. A. Moliterni, *La tutela degli ecosistemi marini nel prisma della pianificazione integrata delle aree costiere*, cit., in part. pp. 186-188.

⁶ Ci si riferisce alla Comunicazione della Commissione COM(2008)791. Nel documento, la versione inglese utilizza il termine *overarching* per qualificare il rapporto tra l'approccio ecosistemico e la pianificazione dello spazio marittimo; mentre la versione francese indica che «*l'approche écosystémique est un principe qui vaut pour tous les aspects de la planification de l'espace maritime*».

⁷ Cfr. E. Ramieri, M. Bocci, M. Markovic, *Land Sea Interactions in the framework of ICZM and MSP*, Priority Actions Programme. Regional Activity Centre, 2018, in spec. p. 5 ove si fa notare che, nonostante la crescente rilevanza, non è stata ancora formalizzata una vera e propria definizione di LSI.

ologiche e socioeconomiche che avvengono in prossimità delle coste e che si apprestano a diventare sempre più oggetto di studio dei prossimi anni, in una prospettiva anche extra giuridica⁸. Indirettamente collegata a quest'ultima, vi è anche la tematica della gestione integrata costiera (cd. GIZC), che la direttiva pone come uno dei processi che permettono di tenere in considerazione tali interazioni. L'approfondimento di questo processo, già indagato in dottrina⁹, esulerebbe dal presente contributo. In questa sede è sufficiente tenere in considerazione che un pieno accoglimento del modello della gestione integrata costiera, così come delineato nel Protocollo di Madrid del 21

⁸ Cfr. considerando n. 6, art. 6, art. 7 della direttiva 2014/89/UE. In questo senso, cfr., da ultimo, A. Innocenti, F. Musco, *Land-Sea Interactions: A spatial planning perspective*, in *Sustainability*, 2023, 15(12), p. 9446 ss. ove si affronta il tema delle interazioni tra terra e mare, concentrandosi sulla mitigazione dei conflitti e sulla massimizzazione delle sinergie nelle aree costiere e marine. Sul tema, cfr., anche, S. Kidd, H. Jones, S. Jay, *Taking account of land-sea interactions in marine spatial planning*, in J. Zaucha, K. Gee (a cura di), *Marine Spatial Planning: Past, Present, Future*, cit., p. 245 ss.

⁹ Sul punto, cfr., nella letteratura italiana, senza pretesa di esautività, T. Scovazzi, *La gestione integrata della zona costiera negli strumenti di diritto internazionale, con particolare riferimento al Mediterraneo*, in N. Greco (a cura di), *Le risorse del mare e delle coste: ordinamento, amministrazione e gestione integrata*, Roma, Edistudio, 2010, p. 79 ss.; E. Boscolo, *La gestione integrata delle zone costiere in Italia: prospettive e prime esperienze*, in *Rqda*, 2011, 1, 40 ss.; nonché F. Fracchia, *La gestione integrata delle coste*, in F. Fracchia, M. Occhiena (a cura di), *Climate change: la risposta del diritto*, Napoli, ES, 2010, 345 ss. In letteratura straniera, cfr. M. Prieur, *Un nouveau protocole sur la gestion intégrée des zones côtières: protocole de Madrid du 21 janvier 2008*, in *VertigO*, 2009, 5; C. Lefebvre, *La gestion intégrée côtière et marine: nouvelles perspectives*, in *VertigO*, 2011, hors-série 9, p. 1 ss.; J. Gibson, *Integrated Coastal Zone Management Law in the European Union. Coastal Management*, 2003, 31(2), p. 127 ss.

gennaio 2008, postulerebbe un profondo ripensamento degli istituti giuridici nazionali che assentono allo sfruttamento del litorale. In altri termini, ogni modalità di antropizzazione, normalmente (ma non esclusivamente) legittimata a mezzo di concessione, andrebbe rigorosamente subordinata alla verifica dell'effettiva capacità di carico del tratto costiero preso in esame nonché della sua capacità di rigenerarsi. Si tratta di una visione orientata sul lungo termine, mirante a uno sviluppo duraturo sia dal punto di vista economico e occupazionale sia sostenibile su di un piano ambientale; una gestione flessibile e adattabile ai cambiamenti dei problemi e delle conoscenze, basata su solide e costantemente aggiornate basi scientifiche ed implicante diversi strumenti regolativi¹⁰.

Infine, ulteriore direttrice centrale dell'atto unionale è la cd. *blue economy*¹¹, con riferimento alla quale in sede

¹⁰ Il pieno accoglimento del modello implicherebbe una rinnovata attenzione alle caratteristiche fisiche, sociali, culturali, istituzionali ed economiche specifiche dei tratti costieri; il rispetto dei processi naturali e della capacità degli ecosistemi di sostenere i carichi ed, eventualmente, di mostrare resilienza; l'utilizzo di una vasta gamma di modelli amministrativi regolativi, tra cui moduli provvedimenti più tradizionali, meccanismi di *command and control* e di pianificazione; nonché accordi volontari ed economici, meccanismi di acquisizione fondiaria, anche consensuale, sul modello del *Conservatoire* francese; formazione del personale a ciò specificamente preposto; implementazione dei profili partecipazione attiva di tutti i soggetti verso i quali la decisione ricade. Sul punto, cfr., E. BOSCOLO, *La gestione integrata delle zone costiere in Italia: prospettive e prime esperienze*, cit., *passim*, ove si sostiene anche la necessità di uno schema ordinatore, in cui c'è un *frame* (cornice) e delle previsioni settoriali che in esso convergono e si auspica una «destrutturazione-ricostruzione» di uno degli istituti che ha avuto maggior incidenza nell'antropizzazione dell'ambito costiero quale la concessione.

¹¹ Comunicazione della Commissione COM(2014)254: «Crescita

europea sono state individuate le cinque linee portanti di tale modello di sviluppo economico: energia da fonti marittime; acquacoltura; turismo marittimo; risorse minerarie marine; biotecnologia blu¹². In questa prospettiva la pianificazione marittima è deputata ad offrire un quadro giuridico certo per gli investitori interessati¹³.

Ad ogni modo, la novità più rilevante della direttiva è stata quella di indurre gli Stati membri ad introdurre la tecnica della zonizzazione (tradizionalmente riservata ai relativi piani urbanistici nazionali, così come variamente denominati) sul campo delle aree marine, provando a verificare l'esistenza di un possibile equilibrio tra protezione della costa e sfruttamento economico della stessa¹⁴. Il potere di pianificazione si esercita, pertanto, sugli elementi che costituiscono le «acque marine», individuate dalla direttiva 2014/89/UE, all'art. 3, quale ambito di applicazione di detto potere pianificatorio, e comprensive delle acque, del fondale e del sottosuolo sui quali lo Stato dispone o esercita

blu. Opportunità per una crescita sostenibile dei settori marino e marittimo»

¹² Sul punto, nella dottrina italiana, cfr. M. Calabrò, *La risorsa mare nel demanio marittimo*, in Aa.Vv., *Annuario Aipda 2024, I beni pubblici tradizione e innovazione*, Milano, Giuffrè, 2024, p. 101 ss, in spec. 118 ss. per il quale il cambio di paradigma introdotto dalla regolamentazione giuridica della *blue economy*, è tale da condurre ad un ripensamento delle generali categorie con le quali la dottrina ha sempre guardato al mare (come, su tutte, la proprietà pubblica collettiva teorizzata in Italia da M.S. Giannini).

¹³ Cfr. considerando n. 5 della direttiva in argomento nonché art. 3 punto 1. dove la promozione della crescita economica è posta nella definizione stessa di PMI.

¹⁴ Cfr. G. Torelli, *Concessioni balneari e governo del territorio*, in M. Gnes (a cura di), *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole. Progressi, problemi, prospettive*, FrancoAngeli, Milano, 2023, p. 85 ss., in spec. p. 88.

diritti giurisdizionali in conformità alla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982.

Si è sottolineato che l'oggetto della pianificazione marittima non coincide, dunque, con la sola colonna d'acqua, ma si estende anche al fondale e al sottosuolo, delineando un ambito materiale che si distingue, già sul piano strutturale, da quello proprio della pianificazione terrestre¹⁵. Ed, inoltre, la dimensione della pianificazione marittima, a differenza di quella terrestre, non è solo spaziale, ma anche temporale¹⁶. Coerentemente con la natura giuridica dello strumento, la direttiva non prescriveva un modello uniforme di piano, lasciando a ciascun paese la facoltà di scegliere gli strumenti normativi e procedurali più adeguati al proprio contesto di riferimento, purché essi rispettassero i principi cardine dell'atto europeo. Invero, questo approccio *souple*, con libertà molto estesa lasciata ai legislatori nazionali era uno degli aspetti più problematici della direttiva sottolineata dagli interpreti nell'immediatezza della sua emanazione¹⁷. Ad ogni modo, i ventidue Stati membri costieri, a velocità diverse, hanno tutti recepito la direttiva, approntando diversi strumenti e designando la relativa autorità competente¹⁸. Il presente contributo si concentra sulle modalità di recepimento interno e di attuazione nell'ordinamento francese.

¹⁵ In questo senso, cfr. M. Roversi Monaco, *I piani di gestione dello spazio marittimo*, cit., in spec. p. 97.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ B. Drobenko, *Vers la reconquête des espaces maritimes européens?*, in *Aménagement - Environnement*, 2015, 4, p. 237 ss., in part. p. 243.

¹⁸ Per un raffronto dello stato di avanzamento della fase di attuazione della direttiva nei vari ordinamenti, si veda il documento COM(2022)185, Relazione della Commissione al Parlamento europeo, che illustra i progressi compiuti nell'attuazione della direttiva 2014/89/UE.

2. *Il recepimento della direttiva nel sistema francese. La Stratégie nationale pour la mer et le littoral quale atto di indirizzo superiore*

In Francia, il vero e proprio atto di recepimento interno dell'atto europeo è costituito dalla legge n. 2016-1087 dell'8 agosto 2016 che, tramite il suo articolo 123, ha modificato la codificazione ambientale, dedicando specifiche disposizioni alla pianificazione dello spazio marittimo definita quale «*processus par lequel l'Etat analyse et organise les activités humaines en mer, dans une perspective écologique, économique et sociale*», previa esclusione delle attività legate alla difesa e alla sicurezza nazionale (nuovo art. L. 219-5-1). In disparte l'atto di recepimento, in via di prima semplificazione, può dirsi che la Francia abbia scelto un modello strutturato su due livelli. Il primo è rappresentato dalla *Stratégie nationale pour la mer et le littoral* (*breviter*, SNML), adottata con un decreto n. 2017-2022 del 24 febbraio 2017, previo parere favorevole del *Conseil national de la mer et des littoraux*, conformemente alle disposizioni di cui agli articoli L. 219-1 e R. 219-1 ss. del *Code de l'environnement*.

La SNML, inizialmente invero considerata in dottrina troppo vaga nelle sue previsioni¹⁹, assume quindi la funzione di quadro strategico nazionale e generale, definendo gli orientamenti nazionali di lungo periodo. La strategia cerca, appunto, di combinare quelle che sono le già ricordate direttrici di base della direttiva: uso sostenibile del mare, tutela degli ecosistemi marini e costieri, sviluppo della blue economy, adattamento ai cambiamenti

¹⁹ L. Bordereaux, C. Roche, *Littoral et milieux marins*, in RJE, 2018, 2, p. 389 ss, in part. p. 401 ove si legge: «*on peut espérer que cette stratégie ne soit pas qu'une simple compilation de vœux pieux*».

climatici e gestione integrata delle zone costiere²⁰. Proprio l'approccio ecosistemico sembra essere uno dei punti cardine della strategia. Infatti, la SNML giunge al termine di un processo piuttosto articolato partito diversi anni prima. Probabilmente il suo antecedente più diretto può farsi risalire al cd. *Grenelle de la Mer*, avviato nel 2009. Con quest'ultimo si è soliti intendere un processo partecipativo e consultivo su larga scala che aveva l'obiettivo di completare gli impegni del cd. *Grenelle de l'Environnement* per quanto riguarda gli spazi marittimi e litoranei, contribuendo alla definizione di una strategia accentrata per il mare²¹. La più importante conseguenza del summenzionato processo si ebbe con la cd. *loi Grenelle II* del 12 luglio 2010²² che per la prima volta dedicava apposite

²⁰ Art. 219-1, al. 1: «*La stratégie nationale pour la mer et le littoral est définie dans un document qui constitue le cadre de référence pour la protection du milieu, pour la réalisation ou le maintien du bon état écologique, mentionné au I de l'article L. 219-9, pour l'utilisation durable des ressources marines et pour la gestion intégrée et concertée des activités liées à la mer et au littoral*».

²¹ Il *Grenelle de l'Environnement* indica una serie di leggi che esprimono la volontà statale di rifondare una politica a favore dell'ecologia, dello sviluppo sostenibile e della pianificazione territoriale sostenibile negli anni 2009 e 2010. Il termine "Grenelle" fa riferimento agli accordi di *rue de Grenelle* tra governo e sindacati del maggio 1968 ed è divenuto successivamente sinonimo di grande concertazione nazionale.

²² Con la legge in argomento, la codificazione ambientale è stata integrata con sette articoli (da L. 219-1 a L. 219-6-1) che costituiscono la sezione 1 del capitolo IX del titolo I del Libro II. Questa sezione è intitolata «*Gestion intégrée de la mer et du littoral*», mentre il capitolo IX reca la denominazione «*Politiques pour le milieux marins*». La *loi Grenelle II*, segue la legge del 3 agosto 2009, nota come *Grenelle I*, la quale, all'art. 35, formulava un semplice "auspicio legislativo", cd. *vœu législatif*: «*une vision stratégique globale, fondée sur une gestion intégrée et concertée de la mer et du littoral, sera élaborée en prenant*

disposizioni alla «*Gestion intégrée de la mer et du littoral*», e preconizzava la nascita in di una futura strategia nazionale. Infine, nell'intenzione del legislatore francese, la strategia si pone in piena coerenza con la legge n. 2016-816 del 20 giugno 2016 sull'economia blu, che tende ovviamente al miglioramento della competitività delle imprese interessate, previo riordino della politica marittima francese. La prima versione della SNML ha coperto il periodo 2017-2023, per poi essere successivamente aggiornata per il ciclo 2024-2030, nonché infine pubblicata ufficialmente con decreto n. 2024-530 del 10 giugno 2024. La nuova strategia individua quattro grandi priorità per il sessennio di riferimento: la neutralità carbonica; la tutela della biodiversità; l'equità sociale; la competitività di un'economia blu sostenibile. Inoltre, al fine di conseguire tali priorità, definisce diciotto obiettivi, raggruppati a loro volta in sei settori d'intervento, corredati da misure concrete e indicatori che consentono di monitorare regolarmente l'attuazione della strategia²³.

en compte l'ensemble des activités humaines concernées, la préservation du milieu marin et la valorisation et la protection de la mer et de ses ressources dans une perspective de développement durable». Sul punto, cfr. X. Braud, *La gestion intégrée des zones côtières et le droit de l'urbanisme littoral en France*, in *VertigO*, 2013, hors-série 18.

²³ Cfr., *amplius*, geolittoral.developpement-durable.gouv.fr. I sei settori d'azione (ed i relativi obiettivi) sono i seguenti: *a*) protezione degli ambienti e del patrimonio (obiettivi 1-4): pianificazione integrata, ripristino della biodiversità, valorizzazione del patrimonio marittimo, coordinamento terra-mare; *b*) prevenzione dei rischi e gestione della linea di costa (obiettivi 5-6): adattamento al cambiamento climatico, ricomposizione dell'attrattività litoranea; *c*) conoscenza, ricerca e formazione (obiettivi 7-10): innovazione tecnologica, sforzo di ricerca, formazioni marittime, lotta contro il dumping sociale; *d*) transizione sostenibile delle attività economiche (obiettivi 11-14): pesca e acquacoltura sostenibili, decarbonizzazione dei porti, energie

3. *La declinazione operativa della SNML: il Document stratégique de façade e la peculiarità della carte des vocations*

Si è sottolineato che la SNML non è essa stessa il piano di MSP richiesto dalla direttiva, bensì un documento di indirizzo superiore, destinato a garantire coerenza strategica a livello nazionale e mirante a orientare la pianificazione marittima nelle sue articolazioni regionali. In altri termini, rappresenta la cornice politica e strategica entro cui vengono sviluppati i veri e propri piani di MSP, che in Francia prendono il nome di *Documents stratégiques de façade* (cd. DSF), per il continente, e di *Documents stratégiques de bassine maritime* (cd. DSBM), nei territori d'oltremare. Proprio per la diversità geografica e geologica che ha da sempre caratterizzato la costa francese, anche in termini di esigenze di sovranità e militari sulle stesse, si è quindi optato per un documento di pianificazione distinto per ciascuna delle quattro *façades* marittime della Francia cd. metropolitana (Manica Orientale che si affaccia sul Mare del Nord; Manica Occidentale sull'Oceano Atlantico; *façades* Sud-atlantica e Mediterranea). I DSF, inoltre, prendono in considerazione, costituendone la declinazione pratica, anche la direttiva quadro 2008/56/CE sulla strategia per l'ambiente marino.

In merito alle autorità preposte alla pianificazione (la cui individuazione era specificamente richiesta dalla direttiva) si è stabilito che il processo di redazione spetta al *Ministère de la Mer*, (struttura delegata dal *Ministère de la Transition écologique, de la Biodiversité et des Négociations internatio-*

marine rinnovabili, transizione delle filiere marittime; e) cooperazione internazionale (obiettivi 15-16): proiezione diplomatica, sviluppo specifico dei territori d'oltremare; f) governance e mezzi (obiettivi 17-18): radicamento territoriale, mezzi di attuazione.

nales) con il coinvolgimento di altri ministeri eventualmente interessati. A livello decentrato, invece, la competenza è ascritta ad un binomio costituito dal Prefetto di regione (rispettivamente delle regioni Provenza-Alpi-Costa Azzurra, Nuova Aquitania, Paesi della Loira e Normandia) e dal Prefetto marittimo²⁴ di ciascuna area.

Sul piano concreto, il DSF si articola in due sezioni (cd. *volets*): una strategica ed una operativa. La parte strategica, denominata «*stratégie de façade maritime*», consente anzitutto il rilevamento della situazione esistente, in modo tale da ricostruire l'insieme delle problematiche ambientali e degli aspetti socioeconomici già insistenti su ciascuna area. Essa definisce inoltre gli obiettivi strategici veri e propri, siano essi di natura ambientale o socioeconomica. La parte operativa, invece, comprende il dispositivo di monitoraggio e il piano d'azione. Il sistema di monitoraggio definisce le modalità di valutazione dell'attuazione del DSF, attraverso sistemi di raccolta e sorveglianza dei dati volti sia ad aggiornare il quadro esistente sia a misurare il raggiungimento degli obiettivi strategici²⁵. I piani d'azione, uno per ciascuna

²⁴ È opportuno rammentare che questa è figura caratteristica dell'Amministrazione francese, le cui origini si rintracciano nel periodo napoleonico: rappresentante diretto del Primo Ministro, dipendente dal Ministero della Difesa, e dotato di amplissimi poteri in materia di ordine pubblico, sicurezza, protezione ambientale e gestione corrente degli affari marittimi. Il delegato del Governo è, invece, organismo caratteristico delle regioni d'*outrre-mer*. Entrambi sono rispondono al *Secrétariat Général de la Mer* e rappresentano, quindi, lo Stato in sede periferica.

²⁵ Sui dati di monitoraggio, e su alcune difficoltà applicative emerse nella prassi in Francia, cfr. C. Dupont, F. Gourmelon, C. Meur-Ferec, F. Herpes, C. Le Visage, *Contribution of maritime surveillance data to French maritime spatial planning: between technical potential and political constraints*, in *Cybergeo: European Journal of Geography*, 21 luglio 2023.

facciata, individuano le azioni necessarie per conseguire gli obiettivi strategici, specificandone contenuti, responsabili, soggetti attuatori e risorse finanziarie, ed includendo la relativa valutazione ambientale strategica (conformemente all'art. 122-7 del *Code de l'environnement*).

I DSF sono stati adottati in due fasi: la parte strategica nel 2019, la parte operativa e cartografica nel 2022, in tempo utile per l'attuazione completa della direttiva (di fatto si presentano come due voluminosi documenti con molteplici allegati). Nell'ambito dei DSF, un aspetto originale della pianificazione francese consiste nella delimitazione, tramite la *carte des vocations* (integrata nel documento stesso), delle aree suscettibili di accogliere determinati usi, secondo, appunto, la rispettiva "vocazione". La *carte*, infatti, identifica, nell'ambito dei vari spazi marittimi, zone coerenti rispetto agli obiettivi della strategia di *façade* e di altri strumenti pianificatori (ad esempio, strategie territoriali variamente denominate, SDAGE²⁶, SRADDET²⁷, ecc.). Tali zone sono delimitate sulla base di criteri amministrativi, geografici e funzionali; la coerenza interna tra le stesse può derivare da unità ambientali, da problematiche condivise, dalle modalità di utilizzo da parte degli utenti o dalla designazione pubblicitica discrezionale in tema di usi preferenziali. La vocazione specifica che a ciascuna zona è attribuita rappresenta anche una proiezione *pro futuro* dell'uso più adatto. La carta integra, inoltre, le eventuali *vocations* già stabilite da altri strumenti, come i parchi naturali marini o gli *schémas de mise en valeur de la mer*. Infine, secondo le zone, può essere

²⁶ *Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux*, che è lo strumento urbanistico preposto alla tutela delle risorse idriche e dei bacini idrografici.

²⁷ *Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires*, strumento di pianificazione di carattere regionale

data priorità ad una o più attività o ad esigenze ambientali specifiche, senza che ciò implichi l'esclusione di una possibile coabitazione degli usi. Tra i punti più innovativi, vi è la previsione che, in caso di controversia, la carta consente di stabilire le priorità strategiche applicabili; mentre gli usi non menzionati possono comunque trovare spazio, senza tuttavia poter rivendicare una priorità ai sensi del DSF.

Per ciò che concerne, invece, le interazioni terra-mare al fine di rendere effettiva la considerazione delle stesse, la direttiva prevede che si possa optare per diverse modalità di coordinamento tra il piano di gestione dello spazio marittimo e gli strumenti di pianificazione relativi alle attività terrestri rilevanti. Una prima soluzione consiste nell'estendere la pianificazione marittima anche agli spazi terrestri, come avviene in alcuni ordinamenti, tra cui quello greco e sloveno. Un secondo modello, di segno opposto, prevede invece l'estensione della pianificazione terrestre agli spazi marittimi, secondo l'impostazione seguita, ad esempio, in Germania. Un'ulteriore impostazione, infine, attribuisce al piano di gestione dello spazio marittimo la funzione (gerarchicamente sovraordinata) di fissare obiettivi e indirizzi cui devono conformarsi la pianificazione e la programmazione delle attività terrestri che incidono sull'interazione terra-mare, inclusa la pianificazione urbanistica dei comuni costieri²⁸. Sembra essere il terzo l'approccio adottato dall'ordinamento francese, come espressamente previsto dall'articolo L. 219-4 del *Code de l'environnement*. Quest'ultimo (almeno in una prima versione) distingue

²⁸ Sul punto, e sui diversi approcci perseguibili, cfr. M. Roversi Monaco, *Piani di gestione dello spazio marittimo e tutela del paesaggio*, in C. Vitale (a cura di), *Il «governo» del mare. Tutela del paesaggio e sviluppo sostenibile dalla prospettiva della pianificazione marittima*, cit., in spec. p. 110.

chiaramente due ipotesi: per piani, programmi, progetti e atti che si applicano direttamente in mare vige un vincolo di compatibilità con il DSF²⁹. Invece, quando un piano o un programma terrestre produce effetti sullo spazio marittimo - si pensi alla pianificazione urbanistica dei comuni costieri, alle infrastrutture portuali, alle opere che incidono sul litorale o sulle dinamiche costiere - esso non può ignorare il DSF, ma deve tenerne conto (letteralmente, *prendre en compte*), integrandone obiettivi e orientamenti. Successivamente, tuttavia, mediante l'*ordonnance* n. 2020-745 del 17 giugno 2020, si è cercato di colmare alcuni difetti di coordinamento emersi nella prassi con riguardo a taluni specifici strumenti di pianificazione terrestre. In particolare, si è rafforzato il vincolo di opponibilità dei DSF nei confronti dei principali strumenti di pianificazione intercomunale, gli *schéma de cohérence territoriale* (cd. SCoT), o ad altri piani che ne fanno le veci³⁰, prevedendo, a regime, il passaggio dalla “presa in considerazione” alla piena compatibilità nei rapporti di questi ultimi con gli strumenti di pianificazione marittima.

²⁹ In particolare il rapporto del DSF con gli altri strumenti di pianificazione è improntato a un vincolo di compatibilità per quanto riguarda piani, programmi e schemi relativi ad attività esercitate esclusivamente in mare; progetti di lavori, opere o interventi – pubblici o privati – in mare, soggetti a valutazione d'impatto; permessi esclusivi di ricerca o concessioni per sostanze minerali; schemi di valorizzazione del mare (*schémas de mise en valeur de la mer*); schemi regionali di sviluppo dell'acquacoltura marina. (per gli SCoT, cfr. nt. 17).

³⁰ Ci si riferisce, anzitutto, ai *Plan d'Urbanisme* (PLU) e ai *Plan d'urbanisme Intercommunal* (PLUi). L'ordinanza consolida il ruolo integratore dello SCoT, attribuendogli la funzione di cerniera tra la pianificazione marittima e quella terrestre. In senso più ampio su questo strumento, cfr. F. Eddazi, *Schémas de cohérence territoriale (scot) - Intercommunalité, périmètre, habilitations, effets juridiques*, in *JCL Collectivités territoriales*, 1130, 14 gennaio 2022.

4. *L'accento sulla partecipazione e l'approccio ecosistemico: tratti distintivi del sistema francese. Osservazioni di sintesi*

Il processo partecipativo in sede di adozione dei piani, che è aspetto centrale nella visione europea, trova nell'esperienza francese una declinazione concreta di grande interesse. Infatti, sia nella SNML e, soprattutto, nei DSF, l'apporto partecipativo dei portatori di interesse non sembra essere concepito come una fase accessoria, ma come una componente strutturale del processo di pianificazione marittima. In astratto, non sembra scorretto affermare che la stessa MSP si fonda in egual misura su due processi: quello democratico e quello scientifico³¹. In concreto, nel caso francese, la linea d'ispirazione è quella di una *governance* integrata della *mer et du littoral*, che richiede il coinvolgimento progressivo e differenziato degli attori pubblici, economici e sociali. A livello nazionale, la SNML è elaborata attraverso forme di consultazione prevalentemente istituzionali. In questa fase, la partecipazione riguarda soprattutto la definizione degli orientamenti strategici generali e il coordinamento degli interventi pubblici. I soggetti coinvolti sono principalmente le Amministrazioni centrali competenti e le grandi organizzazioni rappresentative interessate, secondo una logica di concertazione dall'alto, funzionale alla costruzione di un quadro strategico comune. In questa fase, vi è l'apporto partecipativo del *Conseil national de la mer et des littoraux*³².

A livello decentrato, invece, l'elaborazione dei DSF contempla un dialogo strutturato e continuo con gli at-

³¹ J. Piwowarczyk, M. Matczak, M. Rakowski, J. Zaucha, *Challenges for Integration of the Polish Fishing Sector into Marine Spatial Planning (MSP): Do Fishers and Planners Tell the Same Story?*, in *Ocean & Coastal Management*, 2019, 181.

³² La sua costituzione e composizione è definita dall'art. L219-1 A del *Code de l'environnement*.

tori del territorio. In questo contesto, il *Conseil maritime de façade* costituisce il principale luogo di concertazione. Ciascun progetto, infatti, è esaminato dapprima in apposite *commissions thématiques* e *permanentes* e, infine, nei *Conseil maritime de façade* stessi³³, in seduta allargata e dotati di struttura multi-collegiale. In seno a quest'ultimo, infatti, secondo una prospettiva che richiama il «*gouvernance à cinq*»³⁴ ereditato dai processi di Grenelle, siedono rappresentanti dello Stato, unitamente alle collettività territoriali, alle filiere economiche, alle organizzazioni sindacali e delle associazioni della società civile, in una composizione che riflette la pluralità degli interessi legati all'uso del mare e del litorale. Il *Conseil*, pur non disponendo di poteri normativi in senso stretto, accompagna l'elaborazione del DSF, formula proposte, contribuendo a orientarne profondamente i contenuti.

Inoltre, la sezione strategica dei DSF è stata sottoposta ad apposita procedura di *débat public*³⁵, organizzata dalla *Commission nationale du débat public*, dando vita al cosid-

³³ La disciplina di riferimento, in questo caso, è definita dall'art. L219-6-1 del *Code de l'environnement*. Oltre alle commissioni permanenti, merita segnalare la *Commission administratif de façade* (CAF), ristretta ai soli attori statali (in particolare ai Prefetti e alle loro strutture di supporto).

³⁴ L. Tissière, *La participation dans le champ de l'aménagement de l'espace maritime. Etat de l'art et bilan critique des expériences françaises et étrangères*, Université de Nantes, 2020, p. 8, il quale specifica che la consultazione sotto forma di *débat public* si basa su processi: una consultazione online e gli *ateliers régionaux*.

³⁵ Sull'origine e le peculiarità dell'istituto nel contesto francese, cfr. B. Delaunay, *Le débat public*, in *AJDA*, 2006, 42, pp. 2322 ss. Nella letteratura italiana, anche con riferimento all'introduzione dell'istituto nella legislazione nazionale, cfr. G. Della Cananea, *Exit or Voice? Débat Public Goes to Italy*, in *European Public Law*, 2019, 25, p. 157 ss.; M.Timo, *Il dibattito pubblico sulle grandi infrastrutture fra Codice*

detto processo «*La mer en débat*». Quest'ultimo ha riunito oltre 21.000 partecipanti in occasione di circa 375 eventi e ha comportato l'acquisizione di oltre 20.000 contributi scritti. Tali apporti, unitamente a quelli elaborati a livello decentrato, non vincolano l'autorità competente ma è frequente che siano inglobati nella scelta del decisore politico³⁶. È quanto accaduto con la decisione che individua le aree prioritarie per lo sviluppo dell'eolico *offshore* nel medio e lungo periodo, nonché i settori di studio prioritari per l'istituzione di zone di tutela rafforzata della biodiversità marina, con l'obiettivo di coprire il 5% dello spazio marittimo nella zona metropolitana entro il 2030³⁷. Infine, il *volet* operativo del DSF è stato ulteriormente sottoposto a forme di consultazione pubblica, questa volta, più snelle.

Nel complesso, il sistema partecipativo della SNML e dei DSF si articola dunque su più livelli e strumenti: una concertazione organizzata tra attori qualificati (soprattutto in sede *Conseil maritime de façade* a livello decentrato) e una partecipazione più ampia del pubblico, attraverso il *débat public*. Unitamente, *concertation multi-collegiale* e *consultation du grand public* costituiscono quindi due forme partecipative parallele ma complementari³⁸. Sicu-

italiano dei contratti e code de l'environnement francese, in *DPCE online*, 2019, 2, p. 1188 ss.

³⁶ Per vero per J. Guyot-Téphany, J. Davret, L. Tissière, B. Trouillet, *Public participation in marine spatial planning in France: From minimal requirements to minimal achievements*, in *Ocean & Coastal Management*, 2024, vol. 256, sarebbe mancata da parte delle autorità chiarezza sulle modalità di integrazione nelle parti strategiche dei DSF degli apporti partecipativi, nonché sulle modalità di analisi dei dati.

³⁷ Cfr. *Décision du 17 octobre 2024 consécutive au débat public «la mer en débat» portant sur la mise à jour des volets stratégiques des documents stratégiques de façade et la cartographie des zones maritimes et terrestres prioritaires pour l'éolien en mer*.

³⁸ L. Tissière, *La participation dans le champ de l'aménagement de*

ramente si tratta di un ordinamento che più di altri in Europa, ha posto l'accento sulla componente partecipativa, nella prospettiva di allargare la legittimazione democratica delle scelte amministrative operate.

Provando a trarre alcune considerazioni di sintesi, può dirsi che l'insieme delle misure di recepimento pongono la Francia in un punto relativamente avanzato nella cornice degli Stati europei. Infatti, la pianificazione marittima europea, nella prospettiva insita nella direttiva, contemplava essenzialmente due principali modelli giuridici. I *regulatory plans*, strumenti vincolanti che definiscono priorità d'uso dello spazio marittimo attraverso zonizzazioni esplicite e norme cogenti alle quali devono attenersi le autorità competenti per il rilascio delle autorizzazioni e, a valle, gli operatori privati; gli *strategic plans*, strumenti generalmente meno dettagliati dal punto di vista spaziale, che definiscono orientamenti di politica marittima e obiettivi generali, talvolta vincolanti solo per i piani subordinati, altre volte privi di effetti giuridici diretti. Nel panorama degli strumenti pianificatori europei, la Francia costituisce un caso peculiare: pur collocandosi nella categoria dei piani strategici, i suoi *documents stratégiques de façade* presentano una significativa articolazione spaziale, soprattutto grazie alla presenza della *carte de vocation*³⁹. Pertanto, la frontiera tra pianificazione strategica e pianificazione regolatoria si presenta, nel caso francese, sfuma-

l'espace maritime. Etat de l'art et bilan critique des expériences françaises et étrangères, Université de Nantes, 2020, p. 1 ss, in spec. p. 8.

³⁹ Sul punto, cfr. J. Zaucha, K. Gee, E. Ramieri, L. Neimane, N. Alloncle, N. Blažauskas, H. Calado, C. Cervera-Núñez, V. Marohnić Kuzmanović, M. Stancheva, J. Witkowska, S. Eskeland Schütz, J.R. Zapatero, C. Ehler, *Implementing the EU MSP Directive: Current status and lessons learned in 22 EU Member States*, in *Marine Policy*, 2025, 171, p. 1 ss., in spec. p. 6.

ta e dinamica per l'insieme delle acque sotto giurisdizione francese. La Francia, insieme a pochi altri Stati (tra cui Belgio, Danimarca, Italia, Lituania, Paesi Bassi e Lettonia), include anche zone di uso generale, mentre le aree di co-uso multifunzionale sono meno sviluppate rispetto ad altri ordinamenti (si pensi alla Polonia, Lituania, Bulgaria o Germania)⁴⁰. Tuttavia, la coesistenza degli usi è un principio cardine del sistema francese: ad esempio, le aree pianificate per l'eolico *offshore* specificano esplicitamente la necessità di coesistenza con pesca, navigazione e trasporto marittimo. Infine, la *carte des vocations* rappresenta un punto di riferimento per tutti gli attori marittimi e costieri, già previamente coinvolti nella sua elaborazione.

Cenno conclusivo sembra poi meritare la componente ambientale, molto marcata nell'impostazione d'oltralpe, in coerenza con una certa sensibilità che si è sempre avuta in quell'ordinamento rispetto al tema⁴¹. Infatti, in disparate ai richiami in seno al *bon état écologique* in seno alla SNML⁴², tramite la modifica dell'art. R219-1-7 del *Code de l'environnement*, si è precipuamente agganciata alla pianificazione interna la disciplina unionale sull'ambiente marino di cui alla direttiva 2008/56/CE⁴³: i DSF devono contenere le *plan d'action pour le milieu marin*, i cui

⁴⁰ *Ivi*, p. 7.

⁴¹ Si pensi ad esempio, tra le altre, alla riuscita esperienza del *Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres* istituito nel 1975. Sull'ente e le sue funzioni, cfr. A. Joveniaux, *Le Conservatoire du littoral, quarante ans après: quel bilan et quelles perspectives?*, in *Hérodote*, 2017, 2, p. 91 ss.; Y. Jégouzo, *La propriété publique gardienne du littoral*, in *AJDA*, 2005, 28, p. 1537.

⁴² Cfr. art. L.219-1 del *Code de l'environnement*.

⁴³ Cfr. «*Décret n° 2017-724 du 3 mai 2017 intégrant la planification maritime et le plan d'action pour le milieu marin dans le document stratégique de façade*».

elementi sono definiti negli artt. R. 219-4 a R. 219-9 del codice. Nell'articolo L219-7 si specifica inoltre che: «*Le milieu marin fait partie du patrimoine commun de la Nation. Sa protection, la conservation de sa biodiversité et son utilisation durable par les activités maritimes et littorales dans le respect des habitats et des écosystèmes marins sont d'intérêt général*». Posto che il suolo e sottosuolo marino, fino al limite delle acque territoriali, fanno parte (per ricognizione legislativa) del *domain public maritime naturel* ai sensi dell'art. 2111-4 del *Code général de la propriété des personnes publiques*, sembra potersi sostenere che l'impostazione scelta dal legislatore si ricollega indirettamente a quel processo di *environnementalisation du droit domanial*⁴⁴, che sta interessando il *droit administratif des biens* francese. Con quest'ultima espressione, si è soliti in-

⁴⁴ Cfr. S. Caudal, *La domanialité publique comme instrument de protection de l'environnement*, in *AJDA*, 2009, 2329 ss. Sulle opere dell'Autrice, con specifico riferimento a questa tematica, cfr. C. Roux (a cura di), *L'environnementalisation du droit. Études en l'honneur de Sylvie Caudal*, IFJD, Lione, 2020. In senso critico rispetto alle posizioni dell'A., cfr. P. Yolka, *Brèves remarques sur l'environnementalisation du droit domanial*, in C. Roux (a cura di), *L'environnementalisation du droit Études en l'honneur de Sylvie Caudal*, cit., p. 263 ss., in spec. p. 267 ss. per il quale: «*L'outil domanial n'a pas été pensé pour protéger l'environnement*», dovendosi preferire gli strumenti «*propres aux polices de l'environnement*». Nella dottrina italiana, sulla necessità da parte della ricerca scientifica di individuare una coerenza tra i beni pubblici, le *res communes* e beni ambientali, sul presupposto che i beni caratterizzati dall'uso collettivo sono zone fondamentali nella disciplina dei rapporti giuridici per l'organizzazione della tutela pubblica dell'ambiente, cfr. V. Caputi Jambrenghi, *Tutela dell'ambiente e beni pubblici (provocazione per uno studio sul dominio ambientale eminente)*, in *Studi in Onore di Alberto Predieri*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1996, p. 311 ss., in part. p. 322 ss., p. 331. Sul ruolo che il diritto è deputato a svolgere nella protezione ambientale dei beni costieri e sulla necessità di riconsiderare le categorie teoriche consolidate alla

tendere una rivalutazione della disciplina della demanialità come centro di protezione dei beni (ambientali) atti a produrre servizi ecosistemici indivisibili.

In definitiva, pertanto, i piani francesi appaiono quindi supportati da un significativo contributo partecipativo esterno al momento della loro redazione nonché caratterizzati da un'elevata (e non scontata) integrazione tra dimensione ambientale, sociale ed economica, poiché definiscono *target* in tutte e tre le categorie, in coerenza con gli obblighi derivanti dalle due direttive del 2008 e del 2014.

luce del cambiamento climatico, cfr. G. Della Cananea, *Le aree costiere: concetto e problemi*, in *Rqda*, 2024, 3, p. 29 ss., in spec. p. 49 ss.

MATTEO GNES

LE CONCESSIONI BALNEARI:
PROBLEMI E PROSPETTIVE

SOMMARIO: 1. I problemi e le tendenze recenti. – 2. La disciplina tradizionale del demanio marittimo. – 3. Lo sviluppo dell'uso speciale del demanio marittimo: le concessioni ad uso turistico-ricreativo. – 4. L'influenza del diritto dell'Unione europea. – 5. Gli sviluppi recenti della disciplina italiana. – 6. Verso una nuova prospettiva?

1. *I problemi e le tendenze recenti*

Da alcuni decenni le concessioni balneari sono state oggetto di crescente attenzione da parte sia dell'opinione pubblica, sia del legislatore, prevalentemente per gli aspetti relativi al loro sfruttamento economico e alla loro accessibilità da parte dei cittadini.

Si tratta di problemi, che, pur se strettamente connessi, sono distinti: da un lato, la crescente attribuzione di spiagge ai concessionari, al fine del loro migliore sfruttamento sotto il profilo economico, ne ha limitato la libera e gratuita accessibilità, pur consentendone una utilizzazione più agevole, comoda e supportata da numerosi servizi accessori. Dall'altro lato, è cresciuta la tendenza dei cittadini ad individuare nelle spiagge un "bene comune", da lasciare alla libera fruizione dei cittadini. Pur senza entrare nel dibattito, talvolta connotato da accezioni ideologiche, sui beni comuni, i dati dimostrano l'aumento del rilascio delle con-

cessioni balneari, con conseguente sottrazione alla libera fruibilità da parte dei cittadini¹, oltre che un crescente sviluppo dei porti turistici, che, anch'essi, sottraggono spazi alla libera fruizione, oltre ad alterare in modo permanente l'assetto e la conformazione territoriale².

Si tratta di aspetti che, pur se molto sentiti dall'opinione pubblica, probabilmente non sono i più rilevanti, né sotto il profilo giuridico, né sotto quello della migliore gestione delle coste.

Come già rilevato in altra sede³, la disciplina delle concessioni del demanio marittimo ad uso turistico-ricreativo (generalmente indicate semplicemente e sinteticamente come "concessioni balneari") presenta diversi profili di interesse sotto il profilo giuridico.

Innanzitutto, si tratta di un settore economico fortemente influenzato dal diritto (e in particolare dalla giurisprudenza) dell'Unione europea, che ha snaturato il regi-

¹ Secondo Legambiente, *Rapporto spiagge 2022. La situazione ed i cambiamenti in corso nelle aree costiere italiane*, luglio 2022 (consultabile sul sito internet di Legambiente), 5, metà delle spiagge italiane è data in concessione, con un picco del 70% in alcune regioni (Liguria, Emilia-Romagna e Campania). Tuttavia, tali dati (ricavati dal Sistema informativo demanio marittimo - SID, da cui si rileva che le concessioni erano 10.812 nel 2018 e 12.166 nel 2021) presentato forti criticità e errori, tanto che l'art. 2, c. 1, della legge 5 agosto 2022, n. 118 ha previsto l'istituzione di un nuovo sistema di mappatura di tutti i regimi concessori di beni pubblici (tra cui quelli del demanio marittimo).

² Per una critica all'espansione dei porti turistici, v. *Il mare privato. Lo scempio delle coste italiane e il caso dei porti turistici in Liguria. Le conseguenze di cemento, speculazioni, criminalità*, a cura di F. Balocco, Milano, Altreconomia, 2019.

³ Cfr. M. Gnes, *Le spiagge e le coste: problema o risorsa?*, in *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole. Progressi, problemi, prospettive*, a cura di M. Gnes, Milano, FrancoAngeli, 2023, 11 ss.

me tradizionale, e forse anche l'identità concettuale, delle concessioni, almeno di quelle in esame⁴.

In secondo luogo, le concessioni balneari, in quanto strumento essenziale del turismo balneare, costituiscono un settore piuttosto rilevante dell'economia italiana. Ciò pone diversi problemi di tipo giuridico ed economico, resi ancora più rilevanti per effetto del diritto eurounitario, relativamente alle modalità di individuazione del concessionario (e dell'eventuale rinnovo della concessione allo stesso), alla durata della concessione, alla determinazione del canone, alla valutazione delle opere realizzate dal concessionario e acquisite dal concedente al termine della concessione. Proprio la rilevanza economica del settore ha portato, da un lato, alla ricerca di strumenti che portassero al consolidamento delle rendite di posizione, attraverso pressioni sul Governo e sul legislatore per la proroga *ex lege* delle concessioni in atto. Dall'altro, vi è stata una crescente conflittualità, che ha portato a numerose pronunce dei giudici amministrativi (e, più di recente, anche penali), che, in attuazione delle statuizioni del giudice europeo, hanno disapplicato le norme nazionali di proroga. Più di recente, come si vedrà, il legislatore ha cercato di trovare un punto di equilibrio stabilendo al contempo una ulteriore proroga delle concessioni e prevedendo una delega per emanare una disciplina per il rinnovo delle stesse.

In terzo luogo, come si è detto, vi è una crescente attenzione alla libera fruibilità delle spiagge, in relazione sia alla loro progressiva riduzione e residualità (rispetto a quelle collocate in zone più appetibili, spesso date in con-

⁴ Sull'erosione recata dal diritto europeo in materia, v. R. Dipace, *L'incerta natura giuridica delle concessioni demaniali marittime: verso l'erosione della categoria*, in *Dir. soc.*, 2021, 419 ss.

cessione), sia alla frequente chiusura delle vie di accesso alle stesse.

In quarto luogo, vi è una crescente conflittualità anche per effetto dello “incaglio regolatorio” della disciplina, che è frammentaria e connotata da sovrapposizione di ruoli e competenze, che spesso portano a situazioni paradossali (come la distinzione tra la funzione dominicale, attribuita all’Agenzia del demanio, e la funzione di riscossione dei canoni concessori, attribuita ai comuni che la devono quindi riversare interamente allo Stato)⁵.

Infine, occorre superare la mera prospettiva economica che (sovrapponendosi alla più antica concezione del demanio marittimo in funzione della navigazione, del traffico marittimo e della difesa dei confini dello Stato) connota la disciplina attuale, e che ha portato alla forte interferenza da parte del diritto dell’Unione europea. Occorre superare tale visione, che è troppo ristretta e limitativa sia quanto all’oggetto (le spiagge), sia quanto alla disciplina. Quanto all’oggetto, non è sufficiente limitare l’esame alle sole spiagge, ma occorre prendere in esame le coste nel loro insieme (salvo poi eventualmente distinguere tra utilizzi specifici e i conseguenti diversi regimi concessori). Dall’altro lato, occorre muoversi verso un approccio olistico ed una disciplina integrata, che tenga conto dei diversi aspetti e problemi che incidono sulle coste. Queste ultime non sono soltanto un bene da sfruttare sotto il profilo turistico e quindi economico, ma una risorsa caratterizzata da una complessa natura e da delicati risvolti di carattere paesaggistico ed ambientale (entram-

⁵ Sull’incaglio regolatorio si rinvia a M. De Benedetto (a cura di), *Spiagge in cerca di regole*, Bologna, Il Mulino, 2011; Id., *Dalle spiagge alle coste: una strategia regolatoria*, in *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole*, cit., 35 ss.

bi valori costituzionalmente tutelati), oltre che sociali e culturali. Per affrontare problemi quali la preservazione dell'ambiente naturale e di habitat delicati, l'erosione delle coste, l'inquinamento delle acque e delle stesse coste, occorre un approccio globale alla gestione, manutenzione, valorizzazione del patrimonio naturale rappresentato dalle coste.

Si può quindi dubitare che la disciplina delle concessioni ad uso turistico-ricreativo delineata dalla giurisprudenza euronitaria e nazionale possa consentire il raggiungimento di questo risultato. Occorre adottare un approccio globale in grado di valutare e valorizzare gli interessi in gioco, e, a tale fine, potrebbe essere utile una rivalutazione e rivisitazione dell'istituto della concessione, nella sua tradizionale configurazione di strumento di valutazione discrezionale degli interessi pubblici, da utilizzare in attuazione di una più attenta e coordinata attività di pianificazione delle coste.

2. *La disciplina tradizionale del demanio marittimo*

Secondo la concezione tradizionale, «per demanio marittimo si intende il complesso di beni destinati a soddisfare gli interessi pubblici riguardanti la navigazione e il traffico marittimo»⁶.

Questa concezione rispecchiava, nello specifico ambito di applicazione, la tradizionale configurazione del demanio quale bene immobile appartenente necessariamente ad un ente pubblico territoriale e destinato all'uso pubblico, ovvero, secondo diversa prospettiva, perché tale definito dalla legge⁷.

⁶ F.A. Querci, *Demanio marittimo*, in *Enc. dir.*, vol. XII (1964), p. 92.

⁷ Sulle diverse tesi, v. G. Zanobini, *Corso di diritto amministrati-*

Quindi, per i beni del demanio marittimo «il fondamento della demanialità delle spiagge e del lido sta nell'uso pubblico cui sono necessariamente sottoposti per soddisfare i bisogni del commercio in rapporto al mare»⁸. In particolare, lo “uso di tutti” del demanio marittimo si rinveniva «principalmente nella navigazione, libera in potenza, ma sottoposta in atto alle discipline fiscali e di polizia, sancite dal Codice e dai regolamenti per la marina mercantile. Consiste in second'ordine nell'accesso ai porti, alle darsene, ai lidi, per approdo, per bagnarsi, per attingere acque salse, o insomma per tutte quelle comodità, rispetto alle quali *maris autem usus communis omnibus hominibus*»; infine, nella pesca⁹.

Quindi, con la demanialità si garantiva sia lo svolgimento di un'attività economica, ossia la pesca, consenten-

vo, vol. IV (*I mezzi dell'azione amministrativa*), Milano, Giuffrè, 1958 (5^a ed.), 16 ss., il quale sottolinea come alcuni beni demaniali (come quelli del demanio militare) siano sottratti all'uso pubblico, per cui è preferibile ritenere che la demanialità derivi esclusivamente dal diritto positivo. Cfr. anche G. Falzone, *I beni del patrimonio indisponibile*, Milano, Giuffrè, 1957, 33 ss.

Sulla tesi della “destinazione dei beni demaniali all'uso pubblico”, v. in particolare G. Giorgi, *La dottrina delle persone giuridiche o corpi morali*, Firenze, E. e F. Cammelli, 1892, vol. 3, 247 ss.; F. Cammeo, *Demanio*, in *Dig. it.*, IX, parte I (1887-1898), 857 ss. Per la specifica connotazione dello “uso diretto ed immediato” fatto dai singoli componenti della comunità, v. O. Ranalletti, *Concetto, natura e limiti del demanio pubblico. Capitolo III: Teoria*, in *Riv. it. sc. giur.*, 1898, 12 ss., ora in *Scritti giuridici scelti*, Napoli, Jovene, 1992, v. IV, 142 ss. Secondo E. Guicciardi, *Il demanio*, Padova, Cedam, 1934, elemento della demanialità è anche «la necessarietà del bene ad una funzione dell'ente cui esso appartiene, necessarietà intesa in senso assoluto, tale cioè che venendo meno il bene cessa la possibilità della funzione».

⁸ D. Majorana, *Navigazione*, in V.E. Orlando, *Primo trattato completo di diritto amministrativo*, vol. VII.2, 238.

⁹ Cfr. G. Giorgi, *La dottrina delle persone giuridiche o corpi morali*, cit., 369 ss.

do ai pescatori di tirare a secco le imbarcazioni, oltre che di mantenere e pulire le reti da pesca, sia l'uso pubblico generale del bene, che era reso fruibile a tutti gli appartenenti alla collettività; inoltre, ne veniva disciplinato l'utilizzo in modo da consentire la difesa dello Stato¹⁰.

3. *Lo sviluppo dell'uso speciale del demanio marittimo: le concessioni ad uso turistico-ricreativo*

La disciplina del demanio marittimo ha subito una profonda innovazione con lo sviluppo del turismo balneare.

Il turismo balneare ha avuto una lunga evoluzione. I primi stabilimenti balneari videro la luce alla fine del Settecento sul Mare del Nord e sul Baltico, per effetto della diffusione delle teorie mediche sul ruolo benefico dei bagni in acqua fredda e dell'aria di mare per la cura di numerose malattie. All'inizio dell'Ottocento vennero interessate anche le coste inglesi, ove sorsero delle vere e proprie città turistiche. In seguito, si svilupparono alcune stazioni balneari anche nel Mediterraneo, e in particolare in Francia, fornendo un servizio complementare, ossia la possibilità di bagni freddi in periodo invernale. Se, in un primo momento, i soggiorni al mare, nel periodo freddo, erano dovuti a ragioni di salute, in particolare per rispondere alle malattie polmonari, nella seconda metà dell'Ottocento cominciarono ad arrivare anche borghesi e aristocratici alla ricerca di svaghi e divertimenti, in particolare nella Costa azzurra francese e nella riviera italiana. Ciò portò a profondi cambiamenti nelle zone interessate, spesso economicamente arretrate, favorendone lo sviluppo economico.

¹⁰ M. Olivi, *Beni demaniali ad uso collettivo. Conferimento di funzioni e privatizzazione*, Padova, Cedam, 2005, 69 ss.

Con gli anni Venti e Trenta dello scorso secolo nacque il mito dell'abbronzatura e la spiaggia assunse un ruolo di rilievo nella vita dei vacanzieri. In Italia, dopo l'apertura del primo stabilimento a Livorno nel 1781, vennero aperti stabilimenti a Viareggio (1828), Rimini (1843), Venezia (1857), Alghero (1862) e Sanremo (1870). Ed è con lo sviluppo del turismo di massa, nella seconda metà del Novecento, che anche il turismo balneare ebbe una progressiva espansione¹¹.

L'evoluzione del turismo balneare ha portato al progressivo sviluppo e crescita degli stabilimenti balneari, con la conseguente necessità di attribuire ai privati sempre più ampie porzioni di spiaggia in uso esclusivo.

Ciò ha portato a due conseguenze. Da un lato, il cd. uso eccezionale del bene demaniale (definito tale in quanto non conforme alla principale destinazione del bene) diviene, di fatto, l'uso ordinario del bene¹². Dall'altro, cambia il ruolo del demanio: l'obiettivo non è più assicurare i beni (demaniali) alla libera fruizione da parte dei cittadini, ma di permettere il raggiungimento delle finalità pubbliche attraverso lo sfruttamento di tali beni, per cui «la funzione del bene demaniale da finale diventava stru-

¹¹ Sulla storia ed evoluzione del turismo balneare, v. P. Battilani, *Vacanze di pochi, vacanze di tutti. L'evoluzione del turismo europeo*, Bologna, Il Mulino, 2009, 94 ss.; A. Jelardi, *Storia del viaggio e del turismo in Italia*, Milano, Mursia, 2012, 43 ss.; A. Berrino, *Storia del turismo in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2011, 59 ss.; e, in particolare, B. Corsini, *L'impresa balneare. Storia, evoluzione e futuro del turismo di mare*, Milano, U. Hoepli, 2004, 3 ss.

¹² La tradizionale tripartizione in uso ordinario (o comune, o ordinario generale), speciale (o ordinario speciale) ed eccezionale era stata sostenuta, tra gli altri, da G. Zanobini, *Corso di diritto amministrativo*, cit., 30 ss.; E. Guicciardi, *Il demanio*, cit., 40. Sull'inadeguatezza di take concezione, v. A.M. Sandulli, *I beni pubblici*, in *Enc. dir.*, vol. V (1959), 286 ss.

mentale. Bene strumentale, cioè bene produttivo, ossia capace di produrre un vantaggio economico al suo titolare e, attraverso questo vantaggio economico, un vantaggio per l'intera collettività»¹³.

In questa accezione, l'uso particolare, tradizionalmente inteso quale sottrazione del bene alla fruizione collettiva e quindi all'uso primario, «può esso stesso consentire la realizzazione del pubblico uso del mare quando abbia ad oggetto attività che sostanziano comunque finalità pubbliche, come ad es. le concessioni per stabilimenti balneari»¹⁴.

I beni del demanio marittimo continuano ad essere soggetti alla disciplina volta alla difesa dello Stato, tra cui vi è il divieto di eseguire costruzioni e altre opere in prossimità della linea doganale e nel mare territoriale (cd. "zona di vigilanza doganale") senza l'autorizzazione del direttore della circoscrizione doganale. Tale strumento ha lo scopo di consentire i controlli doganali, a tutela sia degli interessi erariali, sia di quelli generali della collettività (quali la tutela della salute pubblica, della fluidità dei traffici e il rispetto degli obblighi europei)¹⁵.

L'individuazione dei beni del demanio marittimo è stabilita essenzialmente da due fonti normative: il codice civile del 1942 (che contiene una prima elencazione dei beni del demanio marittimo) e, soprattutto, il coevo

¹³ F. Benvenuti, *Demanio marittimo tra passato e futuro*, in *Riv. dir. navig.*, 1965, 154 (ora in F. Benvenuti, *Scritti giuridici*, Milano, Vita e pensiero, 2006, vol. III, 2392). Sull'evoluzione delle funzioni, v. M.L. Corbino, *Il demanio marittimo. Nuovi profili sostanziali*, Milano, Giuffrè, 1990; e, sugli sviluppi più recenti, E. Boscolo, *Beni pubblici e concorrenza: le concessioni demaniali marittime*, in *Urb. app.*, 2016, p. 1211 ss.

¹⁴ G. Colombini, *Lido e spiaggia*, in *Dig. dig. pubbl.*, vol. IX (1994), 272.

¹⁵ Art. 19 d.lgs. 8 novembre 1990, n. 374.

codice della navigazione (che contiene una elencazione dettagliata dei beni)¹⁶.

La normativa sull'utilizzo dei beni del demanio marittimo (codice della navigazione e relativo regolamento, oltre ad alcune norme particolari)¹⁷ prevede la possibilità per l'amministrazione marittima (in seguito, i comuni)¹⁸, «compatibilmente con le esigenze del pubblico uso» di «concedere l'occupazione e l'uso, anche esclusivo, di beni demaniali e di zone di mare territoriale per un determinato periodo di tempo»¹⁹.

Nel regolamento si distingue tra concessioni per licenza, di durata non superiore al quadriennio e «che non importino impianti di difficile rimozione» e concessioni vere e proprie, di durata superiore al quadriennio oppure che importino impianti di difficile rimozione, distinguendo anche tra durata inferiore o superiore ai quindici anni²⁰. Nella prassi, era utilizzato soprattutto lo strumento delle concessioni per licenza, di più semplice rilascio e rinnovo, dal momento che «possono essere rinnovate senza formalità di istruttoria, salvo il parere dell'intendenza di finanza sulla misura del canone, quando questo non sia determi-

¹⁶ R.d. 30 marzo 1942, n. 327, *Approvazione del testo definitivo del Codice della navigazione*.

¹⁷ Art. 36-52 cod. nav., art. 5-57 reg. nav. (regolamento di esecuzione del Codice della navigazione, approvato con d.P.R. 15 febbraio 1952, n. 328) e d.P.R. 13 luglio 1954, n.747.

¹⁸ L'art. 42 ("Funzioni dei comuni") d.lgs. 30 marzo 1999, n. 96 ha disposto l'esercizio da parte dei Comuni delle funzioni previste dall'art. 105, c. 2, lett. f) ed l) d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, tra le quali è previsto il «rilascio di concessioni di beni del demanio della navigazione interna, del demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità diverse da quelle di approvvigionamento di fonti di energia».

¹⁹ Art. 36 cod. nav.

²⁰ V. rispettivamente artt. 8 e 9 reg. esec. cod. nav.

nato in via generale»²¹. Quanto al rinnovo, era previsto l'istituto del cd. "diritto di insistenza", ossia della preferenza (o prelazione) accordata al precedente concessionario: in tale modo si garantiva la continuità nell'esercizio di un'attività attribuita per un lasso di tempo relativamente troppo breve per remunerare gli investimenti effettuati dai concessionari, oltre a limitare e guidare la discrezionalità amministrativa nel rilascio delle concessioni²².

4. *L'influenza del diritto dell'Unione europea*

Come si è fatto cenno, il diritto europolitano ha interessato in modo molto forte la disciplina delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo. In particolare, rinviando ad altri scritti per approfondimenti²³, si possono ricordare l'eliminazione da parte del legislatore italiano (nel 2009, per effetto dell'apertura di una procedura di infrazione) del cd. diritto di insistenza (che comportava la preferenza verso il titolare della concessione in scadenza o scaduta) e la condanna da parte del giudice europeo del sistema di rinnovo automatico o proroga delle concessioni.

Dalle decisioni delle Corti di giustizia (e in particolare dalle sentenze *Promoimpresa* del 2016²⁴, *Ginosa* del 2023²⁵,

²¹ Art. 8 reg. esec. cod. nav.

²² Cfr. S. Cassese, *Concessione di beni pubblici e 'diritto di insistenza'*, in *Giorn. dir. amm.*, 2003, 355.

²³ In particolare, v. *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole*, cit.

²⁴ Corte giust., 14 luglio 2016, *Promoimpresa Srl c. Consorzio dei Comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago di Idro e a.*, cause riunite C-458/14 e C-67/15.

²⁵ Corte giust., 20 aprile 2023, *Autorità garante della concorrenza e del mercato c. Comune di Ginosa*, causa C-348/22.

SIIB del 2024²⁶ e *Balneari Rimini* del 2025²⁷) si possono ricavare alcuni punti fermi.

Primo. Alle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo è applicabile il diritto dell'Unione europea, e, in particolare, sia le norme del Trattato in materia di libertà di stabilimento (art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea), sia la cd. direttiva Bolkenstein sui servizi²⁸. Pur se il diritto dell'Unione europea si disinteressa del regime della proprietà e in particolare dei beni pubblici, qualora questi ultimi siano strumentali allo svolgimento di un'attività economica, allora possono trovare applicazione le norme eurounitarie. In particolare, può trovare applicazione la direttiva Bolkenstein sui servizi, nel caso ricorrano determinate condizioni, oppure le norme del Trattato in materia di diritto di stabilimento ricorra l'elemento della transfrontalierità.

Secondo. Le concessioni demaniali non rientrano nella disciplina dei contratti pubblici, dal momento che non si tratta di una prestazione di servizi determinata da un ente aggiudicatore. Invero, si tratta dell'autorizzazione a esercitare un'attività economica in un'area demaniale. Rientrano nella nozione di "autorizzazione", come definita dalla direttiva servizi, per cui il "regime di autorizzazione" è «qualsiasi procedura che obbliga un prestatore o un destinatario a rivolgersi ad un'autorità competente allo scopo di ottenere una decisione formale o una decisione

²⁶ Corte di giust., Sez. III, sent. 11 luglio 2024, *Società Italiana Imprese Balneari Srl c. Comune di Rosignano Marittimo, e a.*, causa C-598/22.

²⁷ Corte di giust., Sez. VII, ord. 4 giugno 2025, *Balneari Rimini c. Comune di Rimini*, causa C-464/24.

²⁸ Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, *relativa ai servizi nel mercato interno*.

implicita relativa all'accesso ad un'attività di servizio o al suo esercizio»²⁹.

Terzo. Qualora il numero delle autorizzazioni sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali, per il loro rilascio occorre una procedura trasparente e imparziale di selezione tra i candidati potenziali, come stabilito dall'art. 12 della direttiva Bolkenstein.

Quarto. La scarsità delle risorse naturali utilizzabili deve essere valutata sulla base di criteri obiettivi, non discriminatori, trasparenti e proporzionati, che possono prevedere anche «la combinazione di un approccio generale e astratto, a livello nazionale, e di un approccio caso per caso, basato su un'analisi del territorio costiero del comune in questione»³⁰.

Quinto. Nel caso venga rilevata l'esistenza di un "interesse transfrontaliero certo" (sulla base della situazione geografica del bene e del valore economico di tale concessione), ne consegue l'applicazione delle norme del Trattato sulla libertà di stabilimento (art. 49 Tr. funz. Ue). Tale requisito non è necessario per l'applicazione l'art. 12 della direttiva Bolkenstein.

Sesto. Il diritto dell'Unione europea (e in particolare la libertà di stabilimento) non osta ad una norma nazionale che preveda la cessione immediata da parte del concessionario uscente, a titolo gratuito e senza indennizzo, delle opere non amovibili da esso realizzate nell'area concessa³¹.

Settimo. Le disposizioni della direttiva Bolkenstein si applicano a tutte le concessioni che, pur se rilasciate prima dell'entrata in vigore della stessa (28 dicembre 2009), siano state successivamente rinnovate, entrando quindi

²⁹ Art. 4, n. 6, dir. 2006/123/CE. Sul punto, v. Corte giust., 14 luglio 2016, *Promoimpresa*, causa C-458/14, par. 37 ss.

³⁰ Sentenza *Ginosa*, par. 47.

³¹ Sentenza *SIIB*, par. 62. In attuazione di tale principio, v. Cons. St., Sez. VI, sent. 14 ottobre 2025, n. 8024.

nell'ambito di applicazione della direttiva dal momento del loro rinnovo³².

5. *Gli sviluppi recenti della disciplina italiana*

La giustizia, sia amministrativa, sia ordinaria (penale) si è rapidamente adeguata ai principi stabiliti dalla Corte di giustizia.

Il punto fermo è stato tracciato con due sentenze “gemelle” dell’Adunanza plenaria del Consiglio di Stato del 2021, ove è stata stabilita l’incompatibilità con il diritto dell’Unione europea della disciplina nazionale che prevedeva la proroga automatica *ex lege* fino al 31 dicembre 2033 delle concessioni in essere. Da ciò consegue l’obbligo per le pubbliche amministrazioni di non applicare la norma nazionale e ritenere inesistenti le concessioni prorogate *ex lege*. Ma non solo: qualunque ulteriore proroga *ex lege* disposta in futuro dal legislatore sarebbe stata in violazione del diritto dell’Unione europea, e quindi avrebbe dovuto essere disapplicata dalle pubbliche amministrazioni e dai giudici nazionali³³.

Tuttavia, al fine di limitare l’impatto socio-economico derivante dalla decadenza immediata e generalizzata di tutte le concessioni in essere, consentire al legislatore di riordinare la materia ed ai comuni di bandire le gare, il Consiglio di Stato aveva stabilito che le concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative già in essere continuassero ad essere efficaci sino al 31 dicembre 2023.

Il legislatore, con la legge annuale per la concorrenza del 2022, ha delegato il Governo ad emanare, entro sei mesi dall’entrata in vigore della stessa legge, norme

³² Sentenza *Balneari Rimini*, par. 42.

³³ Cons. Stato, Ad. plen., 9 novembre 2021, n. 17 e 18.

per la mappatura e la trasparenza dei regimi concessori di beni pubblici; norme per riordinare e semplificare la disciplina in materia di concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per finalità turistico-ricreative e sportive, ivi incluse quelle affidate ad associazioni e società senza fini di lucro, con esclusione delle concessioni relative ad aree, strutture e infrastrutture dedicate alla cantieristica navale, all'acquacoltura e alla mitilicoltura; e, al contempo, prorogando al 31 dicembre 2023 (ed eventualmente al 31 dicembre 2024) le concessioni in essere³⁴.

La mancata emanazione della nuova disciplina sull'affidamento delle concessioni, con la previsione legislativa di una ulteriore proroga delle concessioni in essere fino al 30 settembre 2027 (ed eventualmente al 31 marzo 2028) e l'introduzione di alcune modifiche normative³⁵, ha determinato ulteriori incertezze e problemi, relativamente sia alla disciplina da applicare alle gare, in assenza di una disciplina legislativa nazionale, sia al rapporto con la pianificazione territoriale.

A ciò ha sopperito, in un primo momento, la giurisprudenza, che, nella preoccupazione di dare corretta e tempestiva attuazione del diritto europeo, ne ha fatto derivare, da un lato, la illegittimità dell'occupazione dell'area data in concessione a seguito della sua scadenza, anche ove prorogata *ex lege*. Da ciò deriva l'inquadramento nel reato di occupazione abusiva di area demaniale ai sensi dell'art. 1161 del Codice della navigazione, che costituisce reato permanente (ossia sino all'effettivo rilascio dell'area)³⁶.

³⁴ Artt. 2, 4 e 3 della l. Legge 5 agosto 2022 n. 118.

³⁵ Art. 1 del d.l. 16 settembre 2024, n. 131.

³⁶ Cass. Pen., Sez. III, sent. 29 gennaio 2026, n. 3657. Il legislatore aveva inserito, all'art. 3, c. 3, della l. n. 118/2022, una clausola di

Dall'altro lato, la giurisprudenza amministrativa ha stabilito che, anche in assenza di pianificazione territoriale (quale la mancata adozione del piano comunale delle coste o del progetto di utilizzo delle aree demaniali previsto dalla legislazione regionale) e di criteri stabiliti uniformemente a livello nazionale (anche per definire gli eventuali indennizzi da corrispondere ai concessionari uscenti), i comuni devono provvedere quanto prima a bandire le gare per l'affidamento delle concessioni³⁷.

6. *Verso una nuova prospettiva?*

Gli sviluppi della società, dell'economia e del diritto non consentono più di vedere la costa come una linea di confine. Non lo è più né sotto il profilo socio-culturale, né sotto quello giuridico. E tanto meno lo è sotto il profilo geografico ed ambientale, anche se in passato ne era mancata la consapevolezza.

La costa non indica (più) una linea di divisione, ma, al contrario, costituisce il legame, il tratto di unione tra terra e mare. E, in tale prospettiva, il riferimento non può più essere quello della spiaggia, visto come un bene (da sfruttare), ma quello della costa, visto come una risorsa (da preservare).

Diversi sono gli interessi, pubblici e privati, che riguardano le coste. Solo per limitarsi alle diverse discipline normative, si possono ricordare le norme relative ai confini statali ed agli usi economici (disciplinati dalla Convenzione sul diritto del mare del 1982), alla prospettiva

esenzione da responsabilità penale in riferimento a tale reato; tuttavia tale norma è stata in seguito eliminata.

³⁷ Cons. St., Sez. VII, sent. 7 febbraio 2025, n. 971; ord. 24 ottobre 2025, n. 3862. Cfr. Tar Liguria, sent. 2 febbraio 2026, n. 112.

della costa come “confine” dello Stato (disciplina dell’immigrazione, doganale, ecc.), alla individuazione della proprietà (e dallo specifico regime dei beni demaniali), alle concessioni, alla difesa nazionale, alla tutela ambientale (in via generale e quale oggetto di specifiche normative, nazionali ed europee, quale ad esempio quella relativa all’inquinamento da micro-plastiche) e paesaggistica, alla disciplina urbanistica e del territorio, alla tutela della salute pubblica (prevalentemente per quanto riguarda il divieto di balneazione in spiagge insalubri), all’istituzione di riserve marine naturali, ai diritti umani.

Anche per le coste si può prospettare l’adozione di un approccio olistico, come sta avvenendo in materia di tutela della salute, ove viene promossa l’adozione dell’approccio “One Health”, volto a focalizzare in modo integrato le tematiche relative a salute umana, animale, delle piante e degli ecosistemi³⁸. Anzi, le coste, per la particolare delicatezza anche in relazione allo sviluppo delle forme di vita, dovrebbe rappresentare il punto di partenza per l’applicazione di tale approccio.

Forse non occorre inventarsi nulla di nuovo, quanto riscoprire, in chiave moderna, antichi istituti. Antichi istituti, come il demanio e la concessione, potrebbero avere una nuova vita, attesa la rilevante funzione pubblicistica degli stessi. L’art. 37 cod. nav., che stabilisce che è pre-

³⁸ Secondo il *Quadripartite Memorandum of Understanding* sottoscritto da Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), World Organization for Animal Health (OIE), UN Environment Program (UNEP) e World Health Organization (WHO) il 17 marzo 2022, «is an integrated, unifying approach that aims to sustainably balance and optimize the health of humans, animals, plants and ecosystems. The approach recognizes the health of humans, domestic and wild animals, plants and the wider environment (including ecosystems) are closely linked and interdependent».

ferito il soggetto che proponga un uso che «risponda ad un più rilevante interesse pubblico» potrebbe essere riletto e riempito di nuovi contenuti. Purché, oltre all'applicazione dei principi di trasparenza ed imparzialità, che possono connotare procedure anche differenti dalla gara vera e propria, si riesca a individuare e valorizzare quegli interessi pubblici (ed in particolare la salute e l'ambiente) cui la Costituzione attribuisce rilievo fondamentale.

MIRIAM ALLENA

L'INTERESSE AMBIENTALE
E LE CONCESSIONI BALNEARI.
NOTE SUGLI INVESTIMENTI INDENNIZZABILI.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'interesse ambientale come eccezione al principio di gara. – 3. Il problema dell'indennizzo al concessionario uscente. – 4. L'investimento ambientale come uno dei pochi senza dubbio indennizzabili.

1. *Introduzione*

Ai sensi dell'art. 12, par. 1, della Direttiva Bolkestein, «*Qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili, gli Stati membri applicano una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento*»¹. Il Considerando 62 della medesima Direttiva offre ulteriori precisazioni sul punto, chiarendo che «*Nel caso in cui il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche, è opportuno prevedere una procedura di selezione tra diversi*

¹ Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno.

candidati potenziali, al fine di sviluppare, tramite la libera concorrenza, la qualità e le condizioni di offerta di servizi a disposizione degli utenti. Tale procedura dovrebbe offrire garanzie di trasparenza e di imparzialità e l'autorizzazione così rilasciata non dovrebbe avere una durata eccessiva, non dovrebbe poter essere rinnovata automaticamente o conferire vantaggi al prestatore uscente. In particolare, la durata dell'autorizzazione concessa dovrebbe essere fissata in modo da non restringere o limitare la libera concorrenza al di là di quanto è necessario per garantire l'ammortamento degli investimenti e la remunerazione equa dei capitali investiti».

Da qui il lungo e ormai noto dibattito sulla sorte delle concessioni demaniali marittime, in precedenza, tradizionalmente, pressoché escluse dalla concorrenza per il mercato². Dibattito tanto confuso e sofferto sul piano politico, quanto apparentemente risolto sul piano giuridico: il concessionario va scelto con gara, senza privilegi per il concessionario uscente, secondo quanto precisato dall'art. 12, par. 2, della Direttiva Bolkestein, ai sensi del quale il titolo, «*da rilasciarsi per una durata limitata ade-*

² Alla tradizionale visione delle concessioni come provvedimenti ampliativi delle capacità giuridiche del richiedente, tipica del diritto interno, si è affiancata la visione “economicista” del diritto europeo, ove le stesse sono riguardate come strumenti potenzialmente restrittivi della concorrenza nel mercato e, dunque, sottoposte a vincoli procedurali e garanzie operative: cfr. F. Fracchia, *Concessione amministrativa*, in *Enc. Dir.*, Annali, I, Milano, 2007, 250; S. Torricelli, *Libertà economiche europee e regime del provvedimento amministrativo nazionale*, Santarcangelo di Romagna, 2013, 26 ss.; A. Giannelli, *Concessioni di beni e concorrenza. Contributo in tema di compatibilità tra logica pro-concorrenziale e principi di diritto interno in tema di gestione dei beni pubblici*, Napoli, 2017; G.D. Comporti, *Le concessioni di beni pubblici: quel che resta dell'antico ius privilegium dell'amministrazione pubblica*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2024, 249 ss.

guata», non può prevedere procedure di rinnovo automatico, «né accordare altri vantaggi al prestatore uscente».

Da tale principio discende il divieto di estensione/proroga delle concessioni esistenti. Divieto cui reagiscono continuamente il legislatore statale e quello regionale, con note tensioni con le giurisdizioni dell'Unione europea, costituzionale e amministrativa.

La giurisprudenza amministrativa sul punto è ormai imponente. E così, a mero titolo di esempio, il Consiglio di Stato ha ribadito, di recente, «*il contrasto del c.d. diritto di insistenza con la libertà di stabilimento e, più in generale, con i principi pro concorrenziali di matrice eurounitaria*». Il che «*impedisce poi in radice di fondare un legittimo affidamento in capo alla Società concessionaria allo sfruttamento sine die dell'area demaniale marittima assentita in concessione: infatti, per la giurisprudenza costante, la prassi di uno Stato membro non conforme alla normativa eurounitaria non può ingenerare un legittimo affidamento nell'operatore economico che benefici della situazione così creata*»³.

Nel far ciò, il Consiglio di Stato ha valorizzato la pronuncia della Corte di Giustizia UE, 11 luglio 2024, C-598/22,

³ Cons. Stato, sez. VII, 9 maggio 2025, n. 4014. La posizione è stata ribadita, da ultimo, da Cons. Stato, sez. VII, ord. 16 luglio 2025, n. 2614, che ha escluso l'automaticità della proroga, in ogni forma (in specie, anche ove qualificata come «*concessione provvisoria*»), delle concessioni in essere, vista la prevalenza dell'«*interesse pubblico alla fruizione collettiva e indistinta del bene pubblico ove non riservato attraverso il rilascio di legittimo titolo all'esito di gara pubblica*» e dell'«*interesse privato degli altri operatori economici che aspirano a parità di condizioni a conseguire il medesimo bene giuridico*» rispetto alla tutela dell'interesse della società ricorrente a tutelare la continuità della propria azienda. Con ciò, il Supremo giudice amministrativo ha ribadito la necessità dell'«*immediato rilascio, senza ulteriore indugio, dell'area demaniale detenuta dall'appellante, affinché la stessa sia restituita al suo naturale uso in favore della intera collettività, ovvero immediatamente sottoposta a gara*».

Società Italiana Imprese Balneari S.r.l., che ha ritenuto infondata la questione della contrarietà al diritto UE della disciplina dell'art. 49 del Codice della navigazione, secondo cui, alla scadenza della concessione per l'occupazione del demanio pubblico (e salva una diversa pattuizione nell'atto di concessione), il concessionario è tenuto a cedere immediatamente, gratuitamente e senza un indennizzo le opere non amovibili da lui realizzate nell'area in concessione, anche in caso di rinnovo della stessa⁴. La pronuncia dei giudici europei ha osservato come *«il rinnovo di una concessione di occupazione del demanio pubblico si traduce nella successione di due titoli di occupazione di tale demanio e non nella perpetuazione o nella proroga del primo. Tale interpretazione è peraltro idonea a garantire che l'attribuzione di una concessione possa avvenire soltanto all'esito di una procedura concorrenziale che ponga tutti i candidati e gli offerenti su un piede di parità»*⁵.

Cioè, è ben chiara al Giudice UE (e nazionale)⁶ la

⁴ Il testo dell'art. 49 del r.d. 30 marzo 1942, n. 327, recante *«Approvazione del testo definitivo del Codice della navigazione»*, rubricato *«Devoluzione delle opere non amovibili»*, recita: *«Salvo che sia diversamente stabilito nell'atto di concessione, quando venga a cessare la concessione, le opere non amovibili, costruite sulla zona demaniale, restano acquisite allo Stato, senza alcun compenso o rimborso, salva la facoltà dell'autorità concedente di ordinarne la demolizione con la restituzione del bene demaniale nel pristino stato. In quest'ultimo caso, l'amministrazione, ove il concessionario non esegua l'ordine di demolizione, può provvedervi d'ufficio a termini dell'art. 54»*.

⁵ Cfr. Corte di Giustizia UE, 11 luglio 2024, causa C-598/22, par. 58, che, a tale riguardo, precisa: *«(...) la questione se si tratti di un rinnovo o della prima attribuzione di una concessione non può avere alcuna incidenza sulla valutazione dell'articolo 49, primo comma, del codice della navigazione»*.

⁶ Anche la Corte di Cassazione si è adeguata all'orientamento della Corte di Giustizia: cfr., Cass. Civ., ord. 24 dicembre 2024, n. 34250 che ha ritenuto che in caso di rinnovo di una concessione – il

stretta connessione tra principio di gara e assenza di pretese “proprietarie” o indennitarie in capo al concessionario uscente. Se il demanio è proprietà pubblica necessaria, va da sé che ogni relativo “miglioramento” vada, salvo diversa pattuizione, a esclusivo vantaggio del pubblico⁷.

In sostanza, l'idea è che la scelta del concessionario non solo debba avvenire con una procedura aperta, ma soprattutto – ed è un passaggio in più – con una procedura pienamente rispettosa della *par condicio* tra i concorrenti.

Tale *par condicio* deve conformare anche il profilo di possibili pretese indennitarie del concessionario. Il punto è stato ribadito varie volte anche dalla Corte costituzionale, sia pure nell'ambito di un ragionamento più ampio, volto a stigmatizzare l'invasione, tramite leggi regionali che a vario titolo prevedevano indennizzi a favore dei concessionari uscenti, della competenza statale in materia di concorrenza⁸. Resta il fatto che, ancora da ultimo, la Consulta ha sottolineato come le previsioni in tema di indennizzo incidano «*direttamente sull'assetto concorrenziale del mercato delle concessioni balneari*», essendo idonee a creare un potenziale disincentivo alla partecipazione alle gare per la

quale integra gli estremi di una nuova concessione, a differenza della proroga che determina il prolungamento della concessione in essere – decorso il termine di durata iniziale, si verifica *ipso iure*, ai sensi dell'art. 49 cod. nav., la devoluzione a favore dello Stato delle opere non agevolmente rimuovibili realizzate dal concessionario nel periodo di efficacia della concessione scaduta e poi fatta oggetto di rinnovo.

⁷ Nelle motivazioni di Corte di Giustizia C-598/22 si legge, significativamente: «*l'appropriazione gratuita e senza indennizzo, da parte del soggetto pubblico concedente, delle opere non amovibili costruite dal concessionario sul demanio pubblico costituisce l'essenza stessa dell'inalienabilità del demanio pubblico*».

⁸ Su questa giurisprudenza cfr. S. De Nardi, *Il sindacato della Corte costituzionale sulle (cosiddette) proroghe regionali delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo*, in *Munus*, 2018, 373 ss..

assegnazione del bene demaniale «con riguardo ai soggetti diversi dal gestore uscente, sui quali graverà, in caso di aggiudicazione, l'indennizzo in favore di quest'ultimo»⁹.

Non ci si soffermerà ulteriormente su tali profili generali, tanto sono noti ed ormai arati in dottrina¹⁰.

⁹ Corte cost., 1 luglio 2025, n. 89, punto 5.3 della parte in diritto, che ha ritenuto costituzionalmente illegittimo l'art. 2, c. 4, della l.r. toscana n. 30 del 2024 che aveva reintrodotta la previsione di un indennizzo a favore del concessionario uscente e a carico di quello subentrante già dichiarata illegittima da Corte cost., 7 luglio 2017, n. 157 (punto 6.4.1. della parte in diritto). Cfr. l'art. 2 della l.r. n. 31 del 2016, il comma 1-*bis* ai sensi del quale, nelle more di un intervento statale, era riconosciuto un equo indennizzo a favore del concessionario uscente e a carico di quello subentrante: «Fino al riordino della disciplina statale in materia, le linee guida di cui all'art. 3 definiscono, in applicazione dei principi enunciati nell'art. 4 della legge 5 agosto 2022, n. 118 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021), le modalità per la determinazione dell'indennizzo da corrispondere al concessionario uscente da parte del concessionario subentrante, in ragione del valore aziendale dell'impresa, attestato da una perizia giurata di stima redatta da un professionista abilitato, a cura e spese del concessionario uscente, considerando sia il residuo ammortamento degli investimenti realizzati nel corso del rapporto concessorio, autorizzati ove necessario dall'ente concedente, sia il valore reddituale dell'impresa turistico-balneare, come definita dall'art. 11, c. 6, della legge 15 dicembre 2011, n. 217 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2010)».

¹⁰ Tra i contributi più recenti, senza pretesa di completezza, cfr. M. De Benedetto, *Dalle spiagge alle coste: una strategia regolatoria*, in M. Gnes (a cura di), *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole. Prassi, problemi, prospettive*, Franco Angeli, Milano, 2023, 35 ss.; C. Burelli, *Le concessioni turistico-ricreative tra vincoli "comunitari" e normativa italiana: criticità e prospettive*, in *Dir. Un. Eur.*, 2021, 247 ss.; F. Capelli, *Evoluzioni, splendori e decadenza delle direttive comunitarie. Impatto della direttiva CE n. 2006/123 in materia di servizi: il caso delle concessioni balneari*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021; F. Gaffuri, *La disciplina nazionale delle concessioni demaniali marittime alla luce del diritto europeo*, in *Ceridap*, luglio

Oggetto di attenzione nel presente lavoro sarà piuttosto una diversa e più specifica questione, importante per capire come uscire dalla confusa situazione creatasi.

In specie, vi è, fin dalla Direttiva Bolkestein, un'eccezione: «*gli Stati membri possono tener conto, nello stabilire le regole della procedura di selezione, di considerazioni di salute pubblica, di obiettivi di politica sociale, della salute e della sicurezza dei lavoratori dipendenti ed autonomi, della protezione dell'ambiente, della salvaguardia del patrimonio culturale e di altri motivi imperativi d'interesse generale conformi al diritto comunitario*»¹¹. Si indagherà allora se e fino a che punto, tra gli altri interessi imperativi, l'interesse ambientale possa limitare o almeno conformare il principio di gara, in particolare sotto il profilo dell'indennizzo da riconoscere al concessionario uscente.

La tesi di questo lavoro è che la prospettiva prettamente economica della gestione delle concessioni demaniali marittime, e la connessa tutela della concorrenza, imposte – almeno nella visione dominante a livello interno – dall'Unione europea, «*il cui unico orizzonte di senso sembra essere il mercato e la sua efficienza*»¹², possano e debbano essere conciliate con l'interesse pubblico alla valorizzazione del bene demaniale, non solo in termini economici, ma anche in termini ambientali¹³.

2021; M. Conticelli, *Il regime del demanio marittimo in concessione per finalità turistico-ricreative*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2020, 1069 ss.; M. Timo, *Le concessioni balneari alla ricerca di una disciplina fra normativa e giurisprudenza*, Torino, Giappichelli, 2020.

¹¹ Art. 12, par. 3, della Direttiva 2006/123/CE.

¹² S. Mazzamuto, *Il diritto post-moderno: un concetto inutile o addirittura dannoso?*, in *Europa e dir. priv.*, 2018, 845 ss.

¹³ Per la tesi che l'istituto della concessione (latamente intesa) possa costituire un veicolo per la implementazione dei valori della sostenibilità cfr. M. Macchia, *La concessione come strumento privilegiato*

Detto altrimenti, si ritiene possibile, alla luce del dato normativo europeo (e delle interlocuzioni sin qui avvenute tra il Governo e la Commissione europea), nonché del quadro costituzionale interno, specie come modificato nel 2022¹⁴, rileggere la doverosa tutela della concorrenza in un'ottica anche attenta alla salvaguardia delle esigenze ambientali, sempre più pressanti in questo periodo storico, contemperando gli obiettivi di valorizzazione economica con quelli di conservazione e di tutela dell'ambiente costiero e marino, di cui le spiagge costituiscono solo una componente¹⁵.

di attuazione delle politiche di sviluppo sostenibile, in *Il governo dello sviluppo sostenibile*, a cura di B.G. Mattarella, Torino, 2023, 282 e 284 ss.; Per una analisi di questo tema dal punto di vista delle modalità di predisposizione dei bandi di gara cfr. C. Lauri, *I criteri di sostenibilità nelle procedure per l'affidamento delle concessioni demaniali marittime*, in M. Gnes (a cura di), *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole*, cit., 109 ss.

¹⁴ Cfr. la legge cost. 11 febbraio 2022, n. 1, recante «*Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione*», che ha aggiunto all'art. 9 Cost. un nuovo comma, in base al quale la Repubblica «*tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni*» e, nell'art. 41 Cost., ha incluso l'ambiente tra gli interessi che giustificano la limitazione dell'iniziativa economica privata mediante appositi programmi e controlli. Tra i molti commenti alla riforma cfr., almeno, e senza alcuna pretesa di completezza, F. de Leonardis, *La riforma "bilancio" dell'art. 9 Cost. e la riforma "programma" dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in in *Atti del Convegno Aidambiente del 28 gennaio 2022, La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, Napoli, 2022, 49 ss.; F. Fracchia, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*, *ibidem*, 123; M. Monteduro, *Riflessioni sulla "primazia ecologica" nel moto del diritto europeo (anche alla luce della riforma costituzionale italiana in materia ambientale)*, *ibidem*, 221; M. Delsignore – A. Marra – M. Ramajoli, *La riforma costituzionale e il nuovo volto del legislatore nella tutela dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 1/2022.

¹⁵ In questa prospettiva cfr. G. della Cananea, *Le concessioni del demanio marittimo: un mutamento di prospettiva*, in M. Gnes, (a cura

2. *L'interesse ambientale come eccezione al principio di gara*

Una prima domanda appare, invero, di immediata risposta: l'interesse ambientale può realmente rientrare tra gli interessi pubblici prevalenti rispetto al principio di gara?

Ebbene, essendo lo stesso direttamente menzionato dall'art. 12, par. 3, della Direttiva Bolkestein tra gli interessi pubblici dei quali gli Stati membri «*possono tener conto*», non vi è dubbio che possa rilevare quando, in concreto, di carattere imperativo.

Tuttavia, anche ove rilevante, l'interesse ambientale si porrebbe non tanto in termini di "prevalenza" rispetto al principio di gara, quanto piuttosto in termini di contemperamento con quest'ultimo. Infatti, va subito notato che tale interesse, nel sistema UE, non vale a evitare la gara. Semmai, serve a conformarla: «*gli Stati membri possono tener conto, nello stabilire le regole della procedura di selezione ...*»: pare quindi frutto di un fraintendimento l'idea che l'art. 12, par. 3, cit. possa legittimare una esclusione dell'obbligo di gara. Idea talvolta sposata anche dal Consiglio di Stato, seppur nel settore gemello delle concessioni del demanio storico-artistico, ove si è ipotizzato che «*sul piano generale il principio di evidenza pubblica è suscettibile di eccezionale deroga (...) in presenza di esigenze imperative connesse alla tutela di un interesse generale: queste figure di preminente interesse generale, di matrice comunitaria (...) consentono, per un'esigenza stimata in sé superiore, di derogare al principio della gara perché si riferiscono ad interessi prioritari che prevalgono sulle esigenze stesse che sono a base della garanzia di concorrenza (...)*».

di), *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole*, cit., 23 ss., 32, e M. Gnes, *Le spiagge e le coste: problema o risorsa?*, *ibidem*, 11 ss., 13.

È pacifico (...) che fra le ipotesi di deroga possa rientrare anche la salvaguardia del patrimonio culturale e in genere dell'interesse storico-culturale»¹⁶.

Detto altrimenti, l'interesse pubblico imperativo alla tutela di interessi generali può giustificare gare in cui finalità ambientali o di altro genere possono limitare la piena e "brutale" espressione del principio concorrenziale. Però, come del resto chiarito dalla Corte di Giustizia fin dalla sentenza *Promoimpresa* del 2016¹⁷, una procedura trasparente e imparziale deve pur sempre essere offerta.

La differenza è che la finalità di tale procedura di selezione non sarà soltanto la tutela della concorrenza tra i potenziali interessati (la tutela della *par condicio*), ma altresì la valorizzazione del bene demaniale, in termini non solo economici ma anche, per quel che in questa sede maggiormente rileva, ambientali. Il che, tra l'altro, sarebbe in linea con una lettura, per così dire "comunitariamente orientata" del disposto dell'art. 37 del Codice della navigazione, a tenore del quale, nel caso di più domande di concessione, «è preferito il richiedente che offra maggiori garanzie di proficua utilizzazione della concessione e

¹⁶ Cons. Stato, sez. V, 3 settembre 2018, n. 5157.

¹⁷ Corte di Giustizia 14 luglio 2016, cause riunite C-458/14 e C-67/15, par. 53-55: «A tale riguardo occorre constatare che l'articolo 12, paragrafo 3, della direttiva 2006/123 prevede espressamente che gli Stati membri possono tener conto, nello stabilire le regole della procedura di selezione, di considerazioni legate a motivi imperativi d'interesse generale. Tuttavia è previsto che si tenga conto di tali considerazioni solo al momento di stabilire le regole della procedura di selezione dei candidati potenziali e fatto salvo, in particolare, l'articolo 12, paragrafo 1, di tale direttiva. Pertanto l'articolo 12, paragrafo 3, della direttiva in questione non può essere interpretato nel senso che consente di giustificare una proroga automatica di autorizzazioni allorché, al momento della concessione iniziale delle autorizzazioni suddette, non è stata organizzata alcuna procedura di selezione ai sensi del paragrafo 1 di tale articolo».

si proponga di avvalersi di questa per un uso che, a giudizio dell'amministrazione, risponda a un più rilevante interesse pubblico»¹⁸.

In questa prospettiva, resta ferma la necessità di una procedura aperta e imparziale. Tuttavia, si aprono margini per una rivalutazione di alcuni istituti tradizionalmente ritenuti critici, perché potenzialmente idonei, se guardati solo in una prospettiva pro concorrenziale, ad alterare la *par condicio* tra i potenziali aspiranti al bene¹⁹.

Si pensi, per esempio, alla prelazione, frequentemente utilizzata anche nel contesto delle concessioni demaniali di beni pubblici e oggi posta sotto osservazione speciale, per via della recente sentenza della Corte di Giustizia che ha ritenuto illegittima la disciplina della prelazione nel *project financing* contenuta nel precedente Codice dei contratti pubblici del 2016²⁰ e della ulteriore lettera con la quale, da ultimo, la Commissione europea ha sollevato rilievi pure con riguardo alla nuova disciplina introdotta, sempre in tema di finanza di progetto, dal Correttivo al nuovo Codi-

¹⁸ Art. 37, r.d. 30 marzo 1942, n. 327, cit.

¹⁹ Per la tesi che la vicenda delle concessioni demaniali sia un esempio di interpretazione dei fenomeni giuridici in chiave essenzialmente economica cfr. A. Giannelli, G. Tropea, *Il funzionalismo creativo dell'Adunanza Plenaria in tema di concessioni demaniali marittime e l'esigenza del katékon*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2021, 723 ss.

²⁰ Cfr. Cons. Stato, sez. V, ord. 25 novembre 2024, n. 9449 aveva rimesso alla Corte di Giustizia la questione della compatibilità con il diritto europeo (in particolare, con gli articoli 49 e 56 del TFUE, nonché con la Direttiva 2014/24/UE) della disciplina della prelazione di cui all'art. 183, c. 15, D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50. Con la sentenza 5 febbraio 2026, causa C-810/24, *Urban Vision*, la Corte di giustizia ha ritenuto il meccanismo della prelazione incompatibile con il diritto europeo, perché in contrasto con i principi di parità di trattamento, di concorrenza e di libertà di stabilimento.

ce dei contratti pubblici del 2023²¹. Ebbene, l'istituto della prelazione si muove tra due esigenze opposte: da un lato, quella di attrarre investimenti e idee dei privati – e in questa prospettiva una piena apertura alla concorrenza (vale a dire, la messa a gara della proposta senza prelazione) potrebbe vanificare gli sforzi del promotore, disincentivando i privati dal presentare proposte di valorizzazione; dall'altro, quella di salvaguardare la *par condicio* tra i concorrenti in fase di gara, ove la previsione della prelazione potrebbe costituire un disincentivo alla partecipazione.²²

Tornando al filo conduttore principale di questa analisi, anche il riconoscimento di un indennizzo a favore del concessionario uscente, a tutela degli investimenti dallo stesso effettuati e onde tutelarne l'affidamento, pone il medesimo rischio – nella prospettiva pro concorrenziale – di risolversi in un privilegio per il concessionario uscente e, di converso, di creare oneri indebiti che scoraggino

²¹ Cfr. la lettera inviata dalla Commissione europea l'8 ottobre 2025, nell'ambito delle interlocuzioni di cui alla procedura di infrazione 2018/2273, aperta con lettera di costituzione in mora il 25 gennaio 2019 – cui sono seguite una lettera di costituzione in mora complementare datata 28 novembre 2019 e una seconda lettera di costituzione in mora complementare datata 6 aprile 2022 – relativa alla non conformità del quadro giuridico italiano alle direttive del 2014 sui contratti pubblici, nella quale vengono sollevate perplessità circa la conformità al quadro europeo dell'istituto della prelazione come disciplinato dall'art. 193 del D.Lgs. 23 aprile 2023, n. 36, come modificata dal D.Lgs. 31 dicembre 2024, n. 209, recante disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici.

²² Ci si limita a evidenziare che la pronuncia della Corte di giustizia, riguardando la prelazione nel Project Financing, non determina automaticamente una illegittimità della prelazione nella materia delle concessioni di beni pubblici le quali, come è noto, sono escluse dall'ambito di applicazione del codice dei contratti pubblici (e delle relative direttive comunitarie).

nuovi operatori dal partecipare alle procedure di selezione per l'affidamento delle concessioni demaniali a scopo turistico ricreativo. È naturale, dunque, che su tale istituto si sia concentrata l'attenzione dell'Europa e, di conseguenza, quella dei giudici interni.

Invero, già la legge annuale per la concorrenza n. 118 del 2022, emanata all'epoca del governo Draghi, aveva delegato il Governo a stabilire regole di gara per l'assegnazione delle concessioni demaniali nel rispetto di alcuni principi e criteri direttivi, fra i quali la *«definizione di criteri uniformi per la quantificazione dell'indennizzo da riconoscere al concessionario uscente, posto a carico del concessionario subentrante»*²³. La formula – si noti – innovava rispetto a quella utilizzata dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato nella segnalazione presentata al Governo nel marzo 2021, al fine della predisposizione della legge annuale per la concorrenza, che faceva riferimento al riconoscimento di un indennizzo *«a tutela degli eventuali investimenti effettuati dai concessionari uscenti»*²⁴; nonché, rispetto a quanto statuito dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato nelle note sentenze gemelle nn. 17 e 18 del 2021, per le quali *«l'indizione di procedure competitive per l'assegnazione delle concessioni dovrà, ove ne*

²³ Cfr. l'art. 4, c. 7, lett. g), della legge 5 agosto 2022, n. 118, *«Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021»*. In argomento A. Cutolo, *Concessioni demaniali: indennizzo o punteggio maggiorato al concessionario uscente? Le scelte del legislatore ad un anno dalle sentenze gemelle dell'Adunanza plenaria*, in *Riv. giur. edil.*, 2022 527 ss.

²⁴ Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, AS1730 – *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2021*, IV, A, dedicato a *«Concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative»*, par. IV, A), ove si legge: *«L'indizione di procedure competitive per l'assegnazione delle concessioni potrà, ove ne ricorrano i presupposti, essere supportata dal riconoscimento di un indennizzo a tutela degli eventuali investimenti effettuati dai concessionari uscenti»*.

ricorrano i presupposti, essere supportata dal riconoscimento di un indennizzo a tutela degli eventuali investimenti effettuati dai concessionari uscenti, essendo tale meccanismo indispensabile per tutelare l'affidamento degli stessi»²⁵: nei due precedenti ora citati, infatti, da un lato l'indennizzo veniva espressamente ancorato agli investimenti effettuati e, dall'altro, non si faceva riferimento alcuno a chi dovesse sostenere, in concreto, il peso dello stesso.

In ogni caso, il tema dell'indennizzo è, all'evidenza, delicato: si tratta tra l'altro di capire fino a che punto gli investimenti del concessionario uscente possano essere ri-

²⁵ Cons. Stato, Ad. plen., 9 novembre 2021, nn. 17 e 18, con le quali il Supremo giudice amministrativo ha statuito che le norme legislative nazionali che dispongono la proroga automatica delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative – compresa la moratoria introdotta in correlazione con l'emergenza epidemiologica da Covid-19 dall'art. 182, comma 2, d.l. n. 34 del 2020, convertito in legge n. 77 del 2020 – sono in contrasto con il diritto eurounitario, segnatamente con l'art. 49 TFUE e con l'art. 12 della direttiva 2006/123/CE. Pertanto, tali norme non devono essere applicate né dai giudici né dalla pubblica amministrazione. In tali pronunce l'Adunanza plenaria ha altresì statuito *«Al fine di evitare il significativo impatto socio-economico che deriverebbe da una decadenza immediata e generalizzata di tutte le concessioni in essere, di tener conto dei tempi tecnici perché le amministrazioni predispongano le procedure di gara richieste e, altresì, nell'auspicio che il legislatore intervenga a riordinare la materia in conformità ai principi di derivazione europea, che le concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative già in essere continuano ad essere efficaci sino al 31 dicembre 2023, fermo restando che, oltre tale data, anche in assenza di una disciplina legislativa, esse cesseranno di produrre effetti, nonostante qualsiasi eventuale ulteriore proroga legislativa che dovesse nel frattempo intervenire, la quale andrebbe considerata senza effetto perché in contrasto con le norme dell'ordinamento dell'U.E.»*. Tra i numerosi commenti cfr., almeno, il fascicolo monotematico della rivista *Diritto e società* n. 3/2021, *La proroga delle "concessioni balneari" alla luce delle sentenze 17 e 18 del 2021 dell'Adunanza Plenaria*, con contributi di M.A. Sandulli, F. Ferraro, G. Morbidelli, M. Gola, R. Dipace, M. Calabrò, E. Lamarque, R. Rolli-D. Sammarro, E. Zampetti, G. Iacovone, M. Ragusa, P. Otranto.

storati a carico del nuovo concessionario, così limitando, nei fatti, la *par condicio*²⁶.

3. *Il problema dell'indennizzo al concessionario uscente*

La questione è molto attuale. È infatti ben noto che, come soluzione di compromesso a fronte delle pressioni della Commissione europea, con una serie di interventi legislativi d'urgenza, il Governo ha tra l'altro riproposto la previsione di un indennizzo a favore dei concessionari uscenti. Come dire: quale "compensazione" rispetto alla perdita del diritto di insistenza o delle continue proroghe-rinnovi, viene riconosciuto ai concessionari attuali un ristoro economico che dovrebbe coprire, tra l'altro, perdite di avviamenti commerciali.

In particolare, la disciplina introdotta con il decreto legge 16 settembre 2024, n. 131 (c.d. "Decreto Salva Infrazioni"), convertito dalla l. 14 novembre 2024, n. 166, recante «*Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi derivanti da atti dell'Unione europea e da procedure di infrazione e pre-infrazione pendenti nei confronti dello Stato italiano*», oltre a prorogare ulteriormente le concessioni in essere fino al 30 settembre 2027²⁷, ha previsto che il

²⁶ È evidente, infatti, che il concessionario uscente non gravato dall'obbligo di indennizzo avrà un vantaggio competitivo rispetto al concorrente che debba altresì tenere conto, in sede di predisposizione della sua offerta per la partecipazione alla gara, anche dell'esborso legato all'indennizzo da versare al concessionario uscente, in caso di aggiudicazione della concessione.

²⁷ Cfr. l'art. 1, c. 1, del d.l. 131/2024, come convertito, il quale – pur facendo salve le procedure competitive avviate prima dell'entrata in vigore della norma – modifica in tal senso l'art. 3, c. 1, della l. 5 agosto 2022, n. 118, recante "*Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021*", ossia la previsione che aveva recepito le sentenze dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato nn. 17 e 18 del 2021,

concessionario uscente abbia diritto a un indennizzo pari (i) al valore degli «*investimenti materiali*» effettuati e non ancora ammortizzati alla scadenza della concessione, nonché (ii) a quanto necessario a garantire una «*equa remunerazione*» degli «*investimenti immateriali*» effettuati negli ultimi cinque anni. Il tutto a carico del nuovo concessionario subentrante. La definizione dei criteri per la determinazione e quantificazione di tale indennizzo/remunerazione è stata rimessa a un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, da elaborare di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze²⁸.

stabilendo che le concessioni demaniali-marittime per finalità turistico-ricreative, beneficiarie di plurime proroghe *ex lege*, cessassero i loro effetti il 31 dicembre 2023. Tale ulteriore proroga al 30 settembre 2027 è già stata ritenuta illegittima dai giudici amministrativi: cfr. Tar Liguria, sez. I, 19 febbraio 2025, n. 183: “*La disapplicazione investe oggi anche l'art. 1, comma 1, lett. a), n. 1.1), del d.l. 131/2024, conv. in l. n. 166/2024, che ha differito al 30 settembre 2027 il termine finale di durata dei titoli concessori*”. Peraltro, il medesimo art. 1, c. 1, del d.l. 131/2024, come convertito, ha modificato anche l'art. 3, c. 3 della l. n. 118/2022, prevedendo la possibilità di un'ulteriore “proroga tecnica”, fino al 30 settembre 2028, in caso di contenzioso o di difficoltà oggettive connesse al completamento della procedura. Sempre l'art. 1, c. 1, del d.l. 131/2024 ha inoltre modificato l'art. 4 della l. n. 118/2022, introducendo una serie di disposizioni specifiche rivolte agli enti locali relative alla indizione e alla gestione delle procedure di gara, quali: l'obbligo di avviare la procedura almeno sei mesi prima della scadenza del titolo concessorio; la previsione che la durata della concessione, comunque compresa tra cinque e venti anni, debba essere parametrata al tempo necessario a garantire l'ammortamento e l'equa remunerazione degli investimenti previsti dal piano economico-finanziario dell'aggiudicatario; i criteri alla luce dei quali valutare le offerte.

²⁸ Cfr. l'art. 4, c. 9 della l. 5 agosto 2022, n. 118, così come modificato dall'art. 1, c. 1, lett. b) del d.l. n. 131/2024, come convertito: “*In caso di rilascio della concessione a favore di un nuovo concessionario, il concessionario uscente ha diritto al riconoscimento di un indennizzo a carico del concessionario subentrante pari al valore degli investimenti*

Sullo schema di tale decreto si è pronunciata, a luglio scorso, la sezione consultiva del Consiglio di Stato, con parere n. 750 dell'8 luglio 2025²⁹. Ebbene, il supremo giudice

effettuati e non ancora ammortizzati al termine della concessione, ivi compresi gli investimenti effettuati in conseguenza di eventi calamitosi debitamente dichiarati dalle autorità competenti ovvero in conseguenza di sopravvenuti obblighi di legge, al netto di ogni misura di aiuto o sovvenzione pubblica eventualmente percepita e non rimborsata, nonché pari a quanto necessario per garantire al concessionario uscente un'equa remunerazione sugli investimenti effettuati negli ultimi cinque anni, stabilita sulla base di criteri previsti con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro il 31 marzo 2025. Il valore degli investimenti effettuati e non ammortizzati e di quanto necessario a garantire un'equa remunerazione, ai sensi del primo periodo, è determinato con perizia acquisita dall'ente concedente prima della pubblicazione del bando di gara, rilasciata in forma asseverata e con esplicita dichiarazione di responsabilità da parte di un professionista ovvero di un collegio di professionisti nominati dal medesimo ente concedente tra cinque nominativi indicati dal Presidente del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili. Le spese della perizia di cui al secondo periodo sono a carico del concessionario uscente. In caso di rilascio della concessione a favore di un nuovo concessionario, il perfezionamento del nuovo rapporto concessorio è subordinato all'avvenuto pagamento dell'indennizzo da parte del concessionario subentrante in misura non inferiore al venti per cento. Il mancato tempestivo pagamento di cui al quarto periodo è motivo di decadenza dalla concessione e non determina la prosecuzione, in qualsiasi forma o modalità comunque denominata, del precedente rapporto concessorio. La mancata adozione del decreto di cui al primo periodo del presente comma non giustifica il mancato avvio della procedura di affidamento di cui ai commi 1 e 2».

²⁹ Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, Adunanza di Sezione dell'8 luglio 2025, n. 750 (pubblicato il 22 luglio 2025), parere sullo schema di decreto del Ministero dei trasporti recante «*Individuazione dei criteri per calcolare l'indennizzo dovuto da parte del concessionario subentrante al concessionario uscente a seguito della procedura di affidamento delle concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative e sportive nonché per la rideterminazione degli importi unitari dei canoni*».

amministrativo ha prontamente sollevato riserve anche su tali prescrizioni regolamentari, segnalando il rischio di una «*non integrale compatibilità*» con la disciplina eurounitaria, stante il divieto, di cui all'art. 12 della Direttiva Bolkestein, di accordare indebiti «*vantaggi al prestatore uscente o a persone che con tale prestatore abbiano particolari legami*».

Non solo, ma il Consiglio di Stato ha altresì ammonito, senza mezzi termini, che una tale incompatibilità non potrebbe che sortire un «*esito disapplicativo*», in sede giurisdizionale e prima ancora in via amministrativa, sia delle disposizioni regolamentari di cui allo schema di decreto, sia della stessa normativa di rango primario non conforme: detto altrimenti, una eventuale adozione del decreto nella formulazione attuale lo condannerebbe alla inefficacia, anche a prescindere da eventuali iniziative giurisdizionali da parte dei nuovi aspiranti a una data concessione demaniale³⁰.

Così, il parere ha innanzitutto voluto precisare che la previsione di un indennizzo a favore dei concessionari uscenti non è imposta dalla disciplina sulle concessioni demaniali per finalità turistico ricreative, né, d'altro canto, potrebbe fondarsi sul richiamo a previsioni in tema di indennizzo previste in altre discipline settoriali, riferite a «*situazioni funzionalmente disomogenee*», in quanto tali «*non comparabili*» alla prima³¹.

In specie, l'art. 42 del Codice della navigazione – che prevede, in presenza di «*concessioni che hanno dato luogo a costruzioni di opere stabili*», il diritto dei concessionari uscenti a un «*indennizzo pari al rimborso di tante quote parti del costo delle opere quanti sono gli anni mancanti al termine di scadenza fissato*» – riguarderebbe revoche anticipate, non cessazioni fisiologiche delle concessioni.

³⁰ Cfr. il par. 8 del parere n. 750/2025.

³¹ Cfr. il par. 13.3 del parere n. 750/2025.

Non a caso, la norma stabilisce che tale indennizzo debba essere in misura non superiore «*al valore delle opere [...], detratto l'ammontare degli effettuati ammortamenti*»³². Pertanto, la previsione di un indennizzo, ove necessario a salvaguardare il legittimo affidamento del concessionario, obbedirebbe alla stessa logica dell'indennizzo previsto in via generale in caso di revoca di provvedimenti amministrativi, ai sensi dell'art. 21-*quinquies* della legge n. 241 del 1990³³.

D'altro canto, l'art. 191 del Codice dei contratti pubblici, disciplinante il subentro del nuovo gestore nelle concessioni di costruzione e gestione, riguarderebbe la fattispecie dei contratti c.d. passivi che recepiscono operazioni di partenariato pubblico-privato, ossia una ipotesi diversa da quella dei contratti c.d. attivi, quali sono le concessioni di beni demaniali³⁴. Similmente, l'art. 12, comma 1, del D.lgs.

³² Cfr. l'art. 42 del r.d. 30 marzo 1942, n. 327, cit.

³³ Cfr. il par. 13.1 del parere n. 750/2025.

³⁴ Cfr. il par. 13.2 del parere n. 750/2025. L'art. 191 del D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36 prevede: «1. *Alla scadenza del periodo di affidamento e in conseguenza del nuovo affidamento, le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali essenziali per la prosecuzione del servizio, in quanto non duplicabili a costi socialmente sostenibili, sono assegnati al nuovo gestore. Analogamente si procede in caso di cessazione anticipata.* 2. *Sono altresì ceduti al nuovo gestore i beni strumentali realizzati in attuazione dei piani di investimento concordati con l'ente concedente.* 3. *Fatte salve le discipline di settore, nel caso di durata dell'affidamento inferiore rispetto al tempo di recupero dell'ammortamento oppure di cessazione anticipata, per causa non attribuibile al concessionario, si prevede, a carico del gestore subentrante, un indennizzo pari al valore contabile non ancora ammortizzato, rivalutato attraverso pertinenti deflatori fissati dall'ISTAT e al netto di eventuali contributi pubblici direttamente riferibili agli investimenti stessi. I criteri di determinazione dell'indennizzo sono indicati nel bando o nella lettera di invito relativi alla gara indetta per il successivo affidamento a seguito della scadenza o della cessazione anticipata della gestione».*

16 marzo 1999, n. 79, disciplinante l'indennizzo nel caso di «*concessioni di grandi derivazioni idroelettriche*», riguarderebbe «*concessioni di produzione, che conferiscono a un imprenditore il diritto di godimento di un bene pubblico produttivo*», diversamente dalle concessioni di bene in senso stretto, ove l'oggetto è il bene stesso, inteso come “*ambito spaziale*” dell'attività economica del concessionario³⁵.

La conclusione è che un indennizzo, comunque pari al solo valore degli investimenti non ancora ammortizzati, potrebbe giustificarsi solo ove («*nella stretta misura in cui*») non si traduca in un indebito arricchimento del subentrante (in termini di «*risparmio di spese necessarie*») e, d'altro canto, non scarichi su quest'ultimo «*il costo economico delle scelte operative di investimento del gestore uscente*» che non siano di per sé necessarie all'esercizio della concessione, ma riflettano piuttosto decisioni del precedente concessionario in vista della più profittevole gestione della sua attività economica. Dal che discende, tra l'altro, che un tale indennizzo non potrebbe essere riconosciuto in modo forfettario e generalizzato, ma dovrebbe essere «*subordinato alla concreta ed effettiva verifica della ricorrenza dei relativi “presupposti”*»³⁶.

Non può non notarsi che tale impostazione è in linea con la disciplina degli indennizzi nelle ipotesi, sopra citate, delle concessioni di costruzione e gestione e in quelle di grandi derivazioni idroelettriche. Infatti, nel primo caso, la realizzazione dell'opera che “*passa*” al nuovo gestore (si pensi a una autostrada o a un ponte) costituisce l'infrastruttura necessaria per lo svolgimento dell'attività oggetto di concessione, tanto che quest'ultima, senza tale opera, non avrebbe ragione di esistere. Analogamente, nel caso

³⁵ Cfr. il par. 13.3 del parere n. 750/2025.

³⁶ Cfr. il par. 14 del parere n. 750/2025.

delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche – fermo restando il passaggio in proprietà alle Regioni, «*senza compenso e in stato di regolare funzionamento*», delle opere necessarie all'esercizio della concessione³⁷ –, il valore economico delle stesse e la loro capacità di produrre reddito per il concessionario sono intrinsecamente legati ai necessari adeguamenti tecnologici e strutturali delle opere³⁸.

In secondo luogo, il parere del Consiglio di Stato critica la previsione di una «*equa remunerazione*» a garanzia degli investimenti effettuati, negli ultimi cinque anni, per beni immateriali: questi ultimi, pur contribuendo all'accrescimento dell'impresa, «*sono destinati a restare, alla scadenza del rapporto, di proprietà del gestore uscente*», e dunque

³⁷ Vale a dire, le opere di raccolta, di regolazione e derivazione, principali e accessorie, nonché i canali adduttori dell'acqua, le condotte forzate e i canali di scarico.

³⁸ Peraltro, è significativo che, pure con riferimento alle concessioni aeroportuali, l'art. 703 del Codice della navigazione preveda l'obbligo del nuovo concessionario di corrispondere al concessionario uscente il «*valore di subentro*» solo per i beni immobili realizzati da quest'ultimo (inseriti nel contratto di programma e approvati dall'ENAC) che siano destinati a servizi soggetti a regolazione tariffaria, vale a dire, essenzialmente, i servizi di assistenza a terra (o servizi di *handling*), quali i servizi di assistenza ai passeggeri (per es. il check-in, l'imbarco o lo sbarco), o i servizi di gestione delle infrastrutture (per es., l'utilizzo di piste o parcheggi). Cioè, di nuovo, l'indennizzo viene previsto a tutela degli investimenti effettuati che siano assolutamente necessari all'esercizio della concessione aeroportuale, non – almeno di regola – per gli investimenti dipendenti da scelte discrezionali o da preferenze del concessionario uscente quali, per es., gli investimenti per la realizzazione di immobili e impianti fissi destinati allo svolgimento di attività di natura commerciale. Ciò, salvo per gli investimenti relativi a immobili e impianti fissi di natura commerciale la cui realizzazione o acquisizione sia stata autorizzata dall'ENAC, in quanto funzionali all'attività aeroportuale e alla valorizzazione dell'aeroporto: per tali investimenti, al concessionario uscente spetta un rimborso pari al valore contabile residuo.

sarebbero suscettibili di eventuale autonoma negoziazione con il subentrante. Lo stesso dicasi per gli investimenti in beni mobili: in entrambi i casi, qualsiasi forma di indennizzo a carico del subentrante si risolverebbe in un indebito vantaggio per il prestatore uscente, al quale verrebbe consentito di traslare il rischio di impresa sul nuovo concessionario, imponendogli un progetto imprenditoriale che potrebbe non essere né condiviso né divisibile.

Rilievi simili sullo schema di decreto sono stati sollevati dalla Commissione europea nella lettera inviata il 7 luglio 2025 (ma resa pubblica successivamente), nell'ambito delle interlocuzioni relative alla procedura di infrazione n. 2020/4118, avviata nei confronti dello Stato italiano per contrasto con il diritto europeo della normativa nazionale in materia di assegnazione e durata delle concessioni balneari³⁹: in specie, la Commissione ha ribadito che *«in termini giuridici la posizione resta quella delineata nella comunicazione del 19 agosto 2024 laddove si osserva che il diritto dell'Unione non consente, nelle circostanze di questo caso, di riconoscere alcuna compensazione agli operatori uscenti, tanto meno a carico dei nuovi operatori»* e che *«qualsiasi obbligo imposto al nuovo concessionario in merito al versamento di una compensazione all'operatore uscente non deve essere tale da creare oneri indebiti che scoraggino, de jure o de facto, nuovi operatori dal partecipare alle procedure di selezione e segnatamente che le disposizioni in materia di compensazione debbano rimanere*

³⁹ Procedura di infrazione n. 2020/4118, *«Concessioni balneari. Non corretta applicazione della Direttiva servizi 2006/123/CE»*, notificata il 3 dicembre 2020 dalla Commissione europea: per una analisi cfr. C. Feliziani, *Le concessioni balneari tra diritto dell'Unione europea e diritto interno. Un'altra occasione mancata?*, in M. Gnes (a cura di), *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole*, cit., 45 ss., 48.

limitate ai soli investimenti non ammortizzati e non essere dissuasive o comportare una sovra compensazione».

Ne discende che gli unici investimenti (non ancora ammortizzati) che possono essere presi in considerazione per un eventuale indennizzo/equa remunerazione sono quelli effettuati per le «*strutture inamovibili strettamente necessarie per la fornitura del servizio e che costituiscono parte integrante ed essenziale della concessione*», nonché quelli effettuati per opere «*formalmente di facile rimozione, ma nella sostanza inutilizzabili dopo la rimozione/distruzione*, quali i servizi igienici asserviti alla struttura o le condotte idrica, fognaria ed elettrica (peraltro, questa seconda categoria deve, secondo la Commissione, essere interpretata in modo restrittivo).

Viceversa, non è ammissibile alcuna «*equa remunerazione*» degli investimenti legati a beni mobili o a beni immateriali, quali avviamento (o il valore aziendale dell'impresa), marchi, brevetti, *know how*, diritti d'autore, e così via: qualsiasi trasferimento di tali beni «*dovrebbe essere unicamente oggetto di eventuali contratti di diritto privato tra il concessionario uscente e quello entrante, qualora questi scelgano di farlo*».

4. *L'investimento ambientale come uno dei pochi senza dubbio indennizzabili*

In effetti, non è affatto chiaro, specie alla luce degli interventi della Corte di Giustizia, come conciliare parità tra i concorrenti e pretesa del concessionario uscente a vedersi rimborsati investimenti da esso discrezionalmente effettuati, secondo un proprio disegno imprenditoriale che è tutto da vedere possa essere condiviso (ed apprezzato) dal concessionario subentrante.

In altri termini, ferma restando la ovvia non indennizzabilità di beni “amovibili” – la cui sorte dovrebbe

dunque essere rimessa a un accordo privatistico post gara e inidoneo a condizionare quest'ultima in alcun modo – non è nemmeno chiaro perché dovrebbero essere sempre indennizzabili quelli “inamovibili”. Stupisce che il punto non sia stato evidenziato come possibile profilo critico da parte della Commissione europea⁴⁰.

Lo schema di decreto sopra analizzato menziona gli *«investimenti effettuati su opere conformi al titolo concessorio e agli strumenti urbanistici vigenti, rispetto alle quali non sia stato emesso ordine di demolizione ai sensi degli articoli 49 e 54 del Codice della navigazione»*, nonché gli *«investimenti su beni non amovibili realizzati per l'esercizio della concessione demaniale, autorizzati dall'autorità concedente»*: in altri termini, assume che la realizzazione di un immobile in conformità alla normativa urbanistico-edilizia e i successivi investimenti sullo stesso, purché autorizzati dall'amministrazione, debbano necessariamente essere indennizzati a carico del subentrante.

A ben vedere, però, l'oggetto della concessione e, dunque, il vero bene suscettibile di sfruttamento, è la spiaggia intesa come elemento naturalistico, come bene offerto dal-

⁴⁰ Viceversa, il parere Consiglio di Stato, almeno in termini di principi generali, ha ribadito la non automaticità dell'indennizzo per gli investimenti in qualsiasi forma (su beni amovibili e non amovibili, mobili e immobili) facendo leva sulla assenza di una previsione legislativa espressa nel settore delle concessioni demaniali per uso turistico-ricreativo e, anzi, sottolineando come l'art. 49 del Codice della navigazione sancisca *«quale corollario della natura pubblica dei beni oggetto di limitato uso riservato e della giuridica impossibilità di strutturare forme di proprietà o di autonome situazioni reali se non temporanee (cfr. articolo 823 del codice civile), l'automatico acquisto allo Stato, “senza alcun compenso o rimborso”, delle opere non amovibili costruite “sulla zona demaniale”, ferma restando, in ogni caso, la facoltà dell'autorità concedente di ordinarne la demolizione, “con la restituzione del bene demaniale al pristino stato”»* (par. 13.1).

la natura⁴¹. Non, o almeno non necessariamente, costruzioni che in non pochi casi ne diminuisco lo stesso valore intrinseco: si pensi a esempi di spiagge “cementificate” sparsi per le nostre coste, ove l’elemento naturalistico è stato nel tempo sacrificato a favore di pretese comodità che è tutto da vedere che oggi siano davvero apprezzate dal pubblico.

D’altro canto, è quantomeno dubbio che molte delle strutture “inamovibili” realizzate sulle nostre spiagge siano davvero assolutamente necessarie all’esercizio della concessione demaniale, visto che nella gran parte dei casi potrebbero, per es., essere sostituite da strutture più snelle e “amovibili”, realizzate con materiali più moderni ed esteticamente apprezzabili. È significativo che lo stesso art. 37, comma 2, del Codice della navigazione preveda «*ai fini della tutela dell’ambiente costiero*», l’obbligo di dare preferenza, in sede di rilascio di nuove concessioni demaniali marittime per attività turistico-ricreative, «*alle richieste che importino attrezzature non fisse e completamente amovibili*»⁴².

La previsione di automatica indennizzabilità degli investimenti per strutture inamovibili, nella sua genericità, non pare allora condivisibile. Tra l’altro, tali strutture, per quanto autorizzate dall’ente pubblico, ben potrebbero essere (e in molti casi, in effetti, sono) il risultato di scelte opinabili effettuate nel tempo dal concessionario uscente, magari ormai francamente inattuali e comunque non necessariamente condivise dal subentrante. Sicché, l’onere di rimborsare i suddetti investimenti, in quanto non strettamente necessari all’esercizio della concessione, riduce oggettivamente la *par condicio*, perché i concorrenti

⁴¹ In argomento, N. Rangone, *Uso imprenditoriale del demanio marittimo e tutela della concorrenza*, in M. De Benedetto (a cura di), *Spiagge in cerca di regole*, Il Mulino, Bologna, 2011, 200 ss.

⁴² D.Lgs. 30 marzo 1942, n. 327, cit.

diversi dal concessionario uscente ne subiscono le scelte imprenditoriali (con conseguente traslazione del rischio di impresa) e, comunque, vedono appesantita sul piano economico la loro partecipazione alla gara⁴³.

Quanto appena osservato in critica alle scelte del legislatore nazionale e alla stessa posizione della Commissione – che sembra ammettere un prudente indennizzo delle opere inamovibili genericamente intese – apre la strada ad una (a questo punto) facile osservazione: se esistono degli investimenti che pongono tutti gli aspiranti alla concessione sullo stesso piano, senza in alcun modo ledere, nemmeno potenzialmente, la *par condicio*, ma anzi ponendosi in una chiara dimensione di razionalità anche in vista della migliore tutela del bene pubblico (la spiaggia) in prospettiva futura e con una proiezione intergenerazionale, questi sono proprio quelli ambientali.

E ciò, perché tali investimenti incidono sull'intrinseco valore della spiaggia che viene accresciuto nell'interesse sia del proprietario pubblico, sia della collettività, sia, infine, dell'imprenditore che intenda sfruttarla per finalità turistiche.

Naturalmente, il concetto di ambiente va inteso in senso ampio, ricomprendendo quindi anche i profili paesaggistici.

Si pensi solo all'imprenditore che si faccia carico di ripristinare lo stato originario dell'arenile, a seguito di fe-

⁴³ Va però evidenziato che il parere del Consiglio di Stato n. 750/2025 ha, da un lato, stigmatizzato la non adeguatezza della analisi di impatto della regolazione che, se puntualmente effettuata, avrebbe dovuto approfondire gli effetti della previsione dell'indennizzo sui nuovi operatori, specie se piccole e medie imprese, sotto il profilo della disparità di trattamento con i concessionari uscenti che, viceversa, non sono tenuti a versarlo, né a impegnarsi in tal senso in sede di gara, mediante prestazione di apposita garanzia (par. 10); dall'altro, ha evidenziato comunque la necessità di una analisi «*caso per caso*» degli investimenti indennizzabili (par. 14).

nomeni naturali violenti, che lo abbiano deprivato della sabbia. Oppure, a chi si occupi di bonificare la spiaggia da fenomeni di inquinamento più o meno seri e pervasivi.

In questi casi, una gara che imponga ai concorrenti di indennizzare il concessionario uscente per questi investimenti pone, al più, solo una questione equitativa: ossia, perché debba essere il concessionario "entrante" a farsi carico di un miglioramento ambientale che, a ben vedere, va anzitutto nell'interesse dello Stato, sia quale ente proprietario, che quale soggetto custode e titolare dell'interesse ambientale.

Tuttavia, in tempi di crisi delle finanze pubbliche, non stupisce più di tanto che lo Stato possa ambire a scaricare (magari anche sulla base di specifiche previsioni nella legge di gara e, quindi, nella concessione) gli investimenti ambientali sull'impresa privata, e che, per ragioni di *par condicio* tra i concessionari presenti e futuri, questi investimenti siano "ribaltabili" sul nuovo concessionario, ove non ancora ammortizzati dal precedente.

Naturalmente, lo stesso potrebbe immaginarsi anche in relazione ad altri interessi pubblici, che presentino (come quello ambientale) una caratteristica fondamentale: la capacità di coniugare interesse collettivo e imprenditoriale, ossia di creare valore sia per l'imprenditore, sia per la collettività. Si pensi, per es., a investimenti che connettano meglio la spiaggia alle possibilità di fruizione pubblica da parte di qualunque categoria di utenza, anche più fragile: è, ad esempio, il tema dell'accesso da parte dei disabili; oppure agli investimenti effettuati su opere "non amovibili" che abbiano un accertato interesse storico-artistico, e così via.

In questi casi, lo si ripete, non sembra esservi alcuna reale deroga al principio di gara, intesa come procedura trasparente e informata a *par condicio*. Infatti, non v'è

dubbio che anche il concessionario subentrante beneficia, grazie agli investimenti effettuati dal suo predecessore, di un oggettivo contesto ambientale-paesaggistico migliore, presupposto a ben vedere necessario per ogni credibile progetto imprenditoriale sull'arenile. Ma se anche una tale deroga al principio di gara fosse ipotizzabile, essa sarebbe comunque pienamente giustificata dall'art. 12, par. 3, della Direttiva Bolkestein.

Un criterio come quello ora proposto consentirebbe poi di razionalizzare la tutela dell'affidamento dei concessionari che abbiano effettuato investimenti confidando nella stabilità delle numerose proroghe legislative (che, però, sono state ripetutamente ritenute illegittime dai giudici europei e nazionali): solo gli investimenti effettuati nell'interesse pubblico (che migliorino il valore intrinseco della concessione, quali sono, tipicamente, quelli ambientali) e davvero durevoli nel tempo possono essere indennizzati⁴⁴.

In sostanza, confrontandosi davvero e pienamente con la direttiva Bolkestein (che in questo senso non appare inconciliabile con il dato costituzionale e normativo interno), sembra possibile cogliere spazi importanti per la valorizzazione dell'interesse ambientale⁴⁵.

⁴⁴ In argomento cfr. A. Travi, *Considerazioni critiche sulla tutela dell'affidamento nella giurisprudenza amministrativa (con particolare riferimento alle incentivazioni ad attività economiche)*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, fasc. 2/2018, 6 ss.

⁴⁵ Per una evidenziazione della prospettiva ambientale delle cose cfr. E. Scotti, *Il regime delle spiagge nell'era del ritorno dello Stato: pensieri (etrodossi) per un cambio di paradigma*, *ibid*, 141 ss.

Laura MUZI

PUBBLICI POTERI E TUTELA DELL'AMBIENTE:
DAGLI ATTI UNILATERALI
AGLI ATTI NEGOZIALI?

Sommario: 1. Premessa. – 2. L'impatto delle acque interne sulle acque marine costiere. – 3. La gestione integrata delle acque dolci. – 4. La pianificazione di bacino a livello nazionale. – 5. I contratti di fiume quali atti negoziali per la tutela dell'ambiente. – 5.1. I contratti di fiume, lago e costa e gli obiettivi di ripristino ecologico nel Lazio. – 6. Cenni conclusivi.

1. *Premessa*

La gestione delle aree costiere e delle acque interne rappresenta, oggi più che mai, una sfida che ha una rilevanza primaria, in un contesto segnato dall'intensificarsi degli effetti dei cambiamenti climatici e dalla necessità di tutelare risorse naturali limitate e vulnerabili. I problemi conseguenti all'erosione costiera, all'inquinamento marino di origine fluviale, alla scarsità idrica e alla perdita progressiva delle zone umide richiedono un ripensamento profondo degli strumenti giuridici tradizionalmente utilizzati per regolare l'uso dei beni demaniali idrici e costieri.

Storicamente, in Italia la disciplina di beni facenti parte del demanio naturale – come le spiagge e le acque interne – si è fondata sul paradigma della concessione amministrativa¹, quale atto tipico attraverso il quale si re-

¹ M. D'Alberti, *Le concessioni amministrative: aspetti della con-*

golano l'uso esclusivo e lo sfruttamento di beni pubblici demaniali. Tuttavia, tale schema si rivela oggi sempre più inadeguato a governare processi complessi che impongono un approccio sistemico, interdisciplinare e multilivello. Il presente contributo intende affrontare il tema della transizione, in atto nel diritto amministrativo ambientale, dagli strumenti autoritativi classici, fondati sull'unilateralità del potere pubblico, verso modelli negoziali, cooperativi e multilivello.

Tale trasformazione emerge in modo emblematico nell'ambito della gestione delle risorse idriche interne e costiere, ove la rigidità dei provvedimenti concessori si confronta sempre più spesso con la necessità di strumenti fondati sulla corresponsabilità, sulla funzionalizzazione ecologica dei beni e sulla condivisione degli obiettivi di tutela. Il ricorso a strumenti rigidi e puntuali si scontra, infatti, con l'esigenza di adottare modelli gestionali in grado di affrontare l'interconnessione tra ecosistemi fluviali e marini, nonché di integrare la tutela ambientale con le esigenze economiche, sociali e climatiche, poiché fondamentale è diventata la necessità di un'analisi delle problematiche delle aree costiere che abbracci anche quelle interne, in una imprescindibile visione d'insieme².

trattualità delle pubbliche amministrazioni, Napoli, 1981; Id., *Concessioni amministrative* (voce), in *Enc. giur.*, Roma, 1988, 1 ss., VII; D. Sorace, C. Marzuoli, *Concessione amministrativa*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, III, Torino, 1989, in part. 284; F. Fracchia, *Concessione amministrativa*, in *Enc. dir.*, Annali I, Milano, 2007, 250-277.

² G. della Cananea, *Le aree costiere: concetto e problemi*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 3, 2024, il quale ricorda come l'idea di un'insuperabile separatezza tra terra e mare sia un suggestivo costruito teorico del diritto – come si evince dall'opera di Carl Schmitt, *Terra e mare. Una riflessione sulla storia del mondo*, Milano, Adelphi, 2002 – ormai superato. *Ivi*, p. 29-93, in part. 34 e ss.

Le recenti evoluzioni normative e giurisprudenziali a livello nazionale ed europeo mostrano come la scarsità della risorsa ambientale, l'interconnessione tra ecosistemi e la complessità dei fenomeni da regolare impongano soluzioni meno verticali e più orizzontali. Di qui un ridimensionamento della rilevanza della concessione o per meglio dire – secondo i canoni del diritto dell'Unione europea – “autorizzazione”³ allo svolgimento di attività turistico-ricreative che implicino il godimento individuale di risorse naturali scarse e pubbliche come lo sono i beni demaniali marittimi, lacuali e fluviali. Il noto dibattito riguardante l'estensione delle procedure ad evidenza pubblica, sulla base dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE⁴ – ha messo in luce non solo il problema del rinnovo

³ Cfr. V. Squaratti, *L'accesso al mercato delle concessioni delle aree demaniali delle coste marittime e lacustri tra tutela dell'investimento e interesse transfrontaliero certo*, in *European Papers*, 2, 2017, 767-777, in part. 771; M. Conticelli, *Il regime del demanio marittimo in concessione per finalità turistico-ricreative*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 4, 2020, p. 1069-1087, in part. 1075; M. Gnes, *Le spiagge e le coste: problema o risorsa?*, in M. Gens (a cura di), *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole: progressi problemi e prospettive*, FrancoAngeli, Milano, 2023, p. 12. Infatti, ai sensi del diritto UE, tali provvedimenti amministrativi che pur sono qualificati come concessioni nell'ordinamento italiano, sono autorizzazioni per il diritto UE; ne consegue che a loro si applica la direttiva 2006/123/CE, c.d. «direttiva servizi» o direttiva Bolkenstein e dunque non sono disciplinati dalla direttiva 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione.

⁴ La direttiva 2006/123/CE stabilisce al suo art. 12 che, qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali, gli Stati membri debbano applicare procedure di selezione competitive. Con la nota sentenza *Promoimpresa (CGUE, 14 luglio 2016, Promoimpresa Srl. c. Consorzio dei Comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago Idro, cause riunite C-458/14 e C-67/15)* la Corte di giustizia UE

automatico delle concessioni su questi beni, che finivano per essere di fatto esclusi dalle logiche concorrenziali, ma anche quello della scarsità della risorsa ambientale – intesa come limitazione materiale e delle relative funzioni ecologiche⁵ – che emerge quale parametro decisivo nella qualificazione giuridica del bene demaniale e nella scelta dello strumento amministrativo da impiegare.

Il presente scritto intende quindi esplorare, con approccio critico, la possibilità di affiancare o sostituire agli strumenti classici del diritto amministrativo forme più flessibili e dialogiche, come i contratti di fiume, lago e costa, le pianificazioni partecipate e gli accordi territoriali ambientali. In questo percorso, particolare attenzione sarà riservata alla valorizzazione di modelli negoziali funzionali al perseguimento di obiettivi collettivi di ripristino e resilienza ambientale.

ha sancito, di conseguenza, l'incompatibilità della disciplina nazionale che prevedeva invece la possibilità di rinnovi automatici. Questi ultimi hanno riguardato non soltanto le concessioni balneari ma anche quelle lacuali e fluviali con finalità turistico-ricreative come si evince chiaramente proprio da una delle fattispecie oggetto di quel giudizio, riguardante una concessione per lo sfruttamento di un'area compresa nel demanio del Lago di Garda e la mancata proroga *ex lege* della sua data di scadenza. Tale principio è stato poi confermato anche in decisioni successive, come nella sentenza Ginosa (CGUE, 20 aprile 2023, *Autorità garante della concorrenza e del mercato c. Comune di Ginosa*, causa C-348/22) e, a livello nazionale, da ultimo, dal Consiglio di Stato con la sentenza 20 maggio 2025, n. 4480.

⁵ Il problema della sostenibilità è profondamente connesso al rapporto tra economia e ambiente e alla difficile sintonia tra le due sfere: da un lato le scelte, gli incentivi e le responsabilità umane e dall'altro gli elementi naturali e i processi ecosistemici. Cfr. M. Cafagno, F. Fonderico, *Riflessione economica e modelli di azione amministrativa a tutela dell'ambiente*, in P. Dell'Anno, E. Picozza (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Padova, Cedam, 2012, 487-558, in part. 518.

2. *L'impatto delle acque interne sulle acque marine costiere*

Le zone costiere ospitano non solo centri urbani e attività economiche a carattere turistico-ricreativo, ma anche diversi ecosistemi, nello specifico ecosistemi costieri e zone umide⁶, considerati *hotspot* di biodiversità molto importanti ma anche altamente vulnerabili⁷. Come messo in luce dall'Agenzia Europea per l'Ambiente⁸, a causa dell'antropizzazione e del cambiamento climatico tanto le linee di costa quanto le rive dei fiumi sono soggetti ad un'ampia e progressiva degradazione che producono, come effetti, perdita di habitat, eutrofizzazione⁹,

⁶ Sulla protezione delle zone umide è importante ricordare la Convenzione relativa alle zone umide di importanza internazionale, in particolare quali habitat degli uccelli acquatici, firmata a Ramsar, in Iran, il 2 febbraio 1971. Le zone umide sono definite dall'art. 1 della Convenzione stessa come «distese di paludi, di stagni, di torbiere o di acque naturali o artificiali, permanenti o temporanee, in cui l'acqua è statica o corrente, dolce, salmastra o salata, comprese le distese d'acqua marina la cui profondità, a bassa marea, non eccede i sei metri». Possono considerarsi zone umide anche quelle artificiali, quali bacini di trattamento delle acque reflue e invasi. Cfr. Segretariato della Convenzione di Ramsar, *Designating Ramsar Sites: Strategic Framework and guidelines for the future development of the List of Wetlands of International Importance*, Ramsar handbook n. 17, 2010, p. 2.

⁷ C. Bellard et al., *Vulnerability of biodiversity hotspots to global change*, in *Global Ecology and Biogeography*, 2014, 23, 1376-1386, in part.1383.

⁸ EEA Report, *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2016: an indicator-based report*, 2017, p. 122-152.

⁹ Cfr. J. Fernyhough, *Death by dung: How Brussels failed to save Europe's waters*, in *Politico*, 28 maggio 2025 (<https://www.politico.eu/article/climate-eu-policy-failed-clean-up-europe-waters/>) in cui si evidenzia come gli alti tassi di inquinamento da nitrati nelle acque interne europee abbiano effetti devastanti per la fauna ittica marina, nonostante la direttiva 91/676/CEE sui nitrati abbia più di trent'an-

contaminazioni, subsidenza, salinizzazione delle falde acquifere ed erosioni¹⁰. In una prospettiva più ampia, è importante non sottovalutare l'importante nesso esistente tra acque dolci e acque marine, ragione per cui un'attenta gestione del ciclo idrologico è fondamentale per assicurare un corretto stato di salute per gli ecosistemi marini e per gli habitat costieri.

Il diritto ambientale europeo ha progressivamente preso atto della connessione funzionale tra acque interne e acque marine costiere, riconoscendo l'impossibilità di tutelare gli ecosistemi marini senza affrontare le pressioni esercitate a monte, lungo i bacini idrografici. Tale consapevolezza ha condotto all'elaborazione di strumenti normativi che presuppongono un approccio "olistico" – vale a dire sistemico e integrato – al tema delle acque come la direttiva 2000/60/CE che stabilisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, articolato nei piani di gestione dei bacini idrografici. Infatti, la direttiva quadro sulle acque¹¹ dichiara all'art. 1 che il proprio scopo sia esattamente quello di «istituire un quadro per la protezio-

ni. Recentemente tale direttiva è stata oggetto di due consultazioni pubbliche ed è in fase di valutazione da parte della Commissione (cfr. https://environment.ec.europa.eu/topics/water/nitrates_en).

¹⁰ A. E. Sutton-Gier, P. A. Sandifer, *Conservation of Wetlands and Other Coastal Ecosystems: a Commentary on their Value to Protect Biodiversity, Reduce Disaster Impacts, and Promote Human Health and Well-Being*, in *Wetlands*, vol. 39, 2019, p. 1295-1302.

¹¹ Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque.

ne delle acque superficiali interne, delle acque di transizione¹², delle acque costiere¹³ e sotterranee».

Esiste dunque un forte legame tra una corretta gestione amministrativa dei bacini idrografici, ovvero delle acque interne, e la salvaguardia delle aree costiere e degli ecosistemi marini. La Strategia europea per la sicurezza idrica¹⁴ adottata nel 2025 enfatizza questa connessione, dichiarando “essenziale” la gestione integrata delle acque dolci e marine alla luce degli obiettivi che si propone di raggiungere, *in primis* il ripristino e la protezione del ciclo dell’acqua come base per un approvvigionamento idrico sostenibile. L’inquinamento dei corsi d’acqua, l’alterazione dei flussi sedimentari e la scarsità idrica incidono in modo significativo sullo stato di salute degli ecosistemi marini e sulla sostenibilità economica delle attività sociali

¹² Secondo l’art. 2, c. 1, punto 6 della direttiva 2000/60/CE, le acque di transizione sono costituite dai corpi idrici superficiali in prossimità della foce di un fiume, che sono parzialmente di natura salina a causa della loro vicinanza alle acque costiere, ma sostanzialmente influenzati dai flussi di acqua dolce.

¹³ L’art. 2, c. 1, punto 7 della direttiva 2000/60/CE, definisce invece le acque costiere come le acque superficiali interne rispetto alla linea di base che serve per misurare l’ampiezza del mare territoriale e che possono eventualmente estendersi fino al limite esterno delle acque di transizione.

¹⁴ COM(2025) 280 final, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – *Strategia europea sulla resilienza idrica*, del 4 giugno 2025. Questa strategia si inserisce nel quadro di un insieme di un insieme di documenti di *policy* in materia di tutela della biodiversità presentati nel quadro del *Green Deal* europeo – ovvero la COM(2019) 640 – come la Strategia dell’Unione sulla biodiversità per il 2030, la Nuova strategia per le foreste per il 2030, la Strategia per il suolo per il 2030.

ed economiche che da essi dipendono, quali la pesca, l'acquacoltura e il turismo¹⁵.

Il ripristino delle caratteristiche naturali finalizzato al miglioramento degli ecosistemi acquatici richiede pertanto un'accurata pianificazione, da realizzarsi in coordinamento con i settori interessati e può determinare benefici aggiuntivi, tra cui il rafforzamento della capacità di stoccaggio del carbonio¹⁶, la riduzione del rischio di alluvioni, il miglioramento dello stato ecologico delle acque marine¹⁷. In generale, la Strategia europea per la sicurezza idrica pone in evidenza come i cambiamenti climatici possano rafforzare la giustificazione economica degli investimenti privati nel settore idrico e indicano come approcci innovativi possano favorire l'attivazione di consistenti flussi di capitale.

La nuova strategia per la resilienza idrica è in evidente continuità non solo con la Strategia europea per la biodiversità ma anche con il regolamento sul ripristino della natura¹⁸. Quest'ultimo si pone l'obiettivo di rimediare alle alterazioni subite dall'ambiente da parte dell'uomo, ponendosi come obiettivo generale, secondo quanto

¹⁵ D. Macias et al., *The overlooked impacts of freshwater scarcity on oceans as evidenced by the Mediterranean Sea*, in *Nature Communications*, 16, 2025, 998 ss.

¹⁶ In sintonia con gli obiettivi fissati dal pacchetto di riforme per la neutralità climatica noto come "*Fit for 55%*", presentato dalla Commissione nel luglio del 2021, che ambisce a ridurre le emissioni di carbonio dell'Unione europea di almeno il 55% entro il 2030, un obiettivo intermedio rispetto a quello – di lungo periodo – di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050.

¹⁷ Direttiva 2008/56/CE, direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marina del 17 giugno 2008.

¹⁸ Regolamento (UE) 2024/1991 del Parlamento e del Consiglio sul ripristino della natura e che modifica il regolamento (UE) 2022/869.

enunciato all'articolo 1, il recupero a lungo termine della biodiversità europea attraverso il ripristino degli ecosistemi – con obiettivi specifici a seconda della tipologia – rafforzandone la resilienza, la funzionalità ecologica e la capacità di fornire servizi ecosistemici essenziali. Il regolamento segna così un passaggio paradigmatico dalla logica prevalentemente conservativa delle direttive Habitat¹⁹ e Uccelli²⁰ verso un modello normativo orientato al ripristino attivo degli ecosistemi degradati, con obiettivi quantitativi, scadenze temporali e meccanismi di pianificazione obbligatoria²¹, da cui l'obbligo per ciascuno Stato membro di presentare, entro settembre 2026, il proprio piano nazionale di ripristino.

Tra gli obiettivi specifici, il regolamento prevede il miglioramento dello stato ecologico dei corpi idrici superficiali e sotterranei, con interventi quali la rinaturalizzazione fluviale e la riduzione delle pressioni antropiche. In particolare, l'articolo 9 impone agli Stati membri il ripristino della connettività longitudinale e laterale dei corsi d'acqua, anche mediante la rimozione delle barriere fluviali obsolete, mentre l'articolo 11 include specifici obblighi di re-idratazione delle torbiere drenate e, come è stato già osservato, il ripristino delle zone umide assume una funzione molteplice, perché da un lato, esso concorre al raggiungimento degli obiettivi di biodiversità,

¹⁹ Direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche.

²⁰ Direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici.

²¹ Sul punto v. E. Lees-O.W. Pedersen, *Restoring the Regulated: The EU's Nature Restoration Law*, in *Journal of Environmental Law*, vol. 37, 2025, 75-96, in part. 80.

ma opera come misura preventiva e adattativa rispetto ai rischi idro-climatici, quali alluvioni, siccità e desertificazione e comporta anche benefici economici, in particolare quelli legati al turismo o le attività ricreative²². Ne consegue inoltre che il ripristino degli ecosistemi acquatici contribuisce direttamente al rafforzamento della direttiva quadro sulle acque, favorendo un approccio integrato tra qualità ecologica, gestione del rischio idraulico e pianificazione territoriale.

3. *La gestione integrata delle acque dolci*

Con la direttiva 2000/60/CE l'ordinamento dell'Unione europea aveva già introdotto un mutamento strutturale nell'impostazione delle politiche idriche, imponendo un modello di gestione integrata delle acque basato sull'interconnessione tra le componenti del sistema idrico e finalizzato al raggiungimento e al mantenimento del *buono stato* delle risorse idriche. Se la principale innovazione introdotta dalla direttiva 2000/60/CE risiede nell'ambizione di fornire un quadro normativo unitario e coerente per l'intero settore idrico, questo tuttavia non ne ha impedito l'integrazione rispetto ad alcuni profili settoriali, come dimostrato dall'evoluzione della disciplina attraverso l'adozione di numerose c.d. direttive figlie²³.

²² Da questo punto di vista, il regolamento (UE) 2024/1991, enfatizzando i "co-benefici" si pone in stretta continuità tanto con il Green Deal europeo che con la Strategia europea per la biodiversità del 2030, i quali enfatizzano i benefici multipli che derivano dal ripristino ambientale e che possono condurre tanto all'adattamento e alla mitigazione dei cambiamenti climatici quanto a vantaggi economici. E. Lees-O.W. Pedersen, *Restoring the Regulated: The EU's Nature Restoration Law*, in *Journal of Environmental Law*, cit., 78.

²³ Come la direttiva 2006/118/CE in tema di protezione dall'in-

Inoltre, è opportuno evidenziare che la direttiva 2000/60/CE si colloca organicamente nel quadro del V Programma di azione ambientale²⁴, all'interno del quale si assiste al superamento dell'approccio tradizionale di tipo *top-down*, riconducibile alla logica del *command and control* fondata su prescrizioni legislative puntuali e strumenti di controllo, a favore di un modello orientato al conseguimento di obiettivi di medio-lungo periodo. Tale modello valorizza la partecipazione e il contributo dei diversi attori istituzionali e sociali quali elementi funzionali al raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Coerentemente con questa impostazione, la riforma del settore idrico introduce rilevanti innovazioni in relazione tanto al ruolo degli Stati membri quanto a quello della società civile. Con riferimento ai primi, la direttiva promuove un'allocatione decentrata delle competenze, ritenuta indispensabile per garantire la sostenibilità delle politiche di gestione e tutela delle risorse idriche e giustificata alla luce del principio di sussidiarietà²⁵. Parallela-

quinamento delle acque sotterranee (recepita in Italia con il d.lgs. n. 30/2009); la direttiva 2007/60/CE alluvioni; la direttiva 2008/56/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 2008, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino.

²⁴ COM(92) 23 final, del 27 marzo 1992, approvato dalla risoluzione del Consiglio del 1° febbraio 1993 riguardante un programma comunitario di politica e di azione a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile, 93/C 138/01. Tra gli obiettivi alla base del V programma di azione ambientale, quello di rendere operativi gli accordi di Rio del 1992 su ambiente e sviluppo.

²⁵ M. Alberton, F. Cittadino, *La disciplina europea in materia di acque e alluvioni*, in M. Alberton, M. Pertile, P. Turrini (a cura di), *La direttiva quadro sulle acque (2000/60/CE) e la direttiva alluvioni (2007/60/CE) dell'Unione Europea*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, p. 5-39, in part. 6. È noto che la sussidiarietà è affiancata da

mente, con riguardo alla società civile, la direttiva quadro sulle acque si distingue per essere tra i primi atti normativi dell'Unione a recepire in modo sistematico i principi elaborati dalla *Convenzione di Aarhus*²⁶, in particolare in materia di partecipazione del pubblico ai procedimenti amministrativi. In tal senso, essa svolge una funzione pionieristica nel porre in relazione diretta i temi della *governance* partecipativa e dell'efficienza dell'azione ammini-

altri due principi: di adeguatezza e di differenziazione. Ed è proprio alla luce di quest'ultimo principio che si riconosce che possano esservi soluzioni diverse, ma parimenti efficaci, per un medesimo livello di governo, come appunto nel caso della gestione delle risorse idriche. Inoltre, al principio di sussidiarietà si ricollegano, frequentemente, quelli di partecipazione e “democrazia ambientale”, altrettanto determinanti nel governo integrato delle acque. M. Renna, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Riv. giur. dir. amb.*, 1-2, 2012, 70 e ss.

²⁶ La Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientali, del 1998, entrata in vigore nel 2001, detta principi che, nell'Unione europea, sono stati trasfusi nella direttiva 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003, sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale e che abroga la direttiva 90/313/CEE del Consiglio. E. Pelosi, *Rafforzamento dell'accesso all'informazione ambientale alla luce della direttiva 2003/4/Ce*, in *Riv. giur. amb.*, 1, 2004, 23 e ss. Sulla Convenzione di Aarhus v.: A. Tanzi, E. Fasoli, L. Iapichino (a cura di), *La convenzione di Aarhus e l'accesso alla giustizia in materia ambientale*, Cedam, 2011; E. Pelosi, A. Versolato, *La partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 6, 2007, 1001 e ss.; J. Harrison, *Legislazione ambientale europea e libertà di informazione: la Convenzione di Aarhus*, in *Riv. giur. amb.*, 1, 2000, 27 e ss.; B. Peters, *Towards the Europeanization of participation? Reflecting on the functions and beneficiaries of participation in EU environmental law*, in C. Fraenkel-Haeblerle, S. Kropp, F. Palermo, K.-P. Sommermann (eds.), *Citizens Participation in Multi-Level Democracies, Studies in Territorial and Cultural Diversity*, vol. 5, Brill-Nijhoff, 2015, 309-333.

strativa, successivamente ripresi e sviluppati da numerosi atti del diritto ambientale europeo e internazionale²⁷.

Con questa direttiva si attua una svolta essenziale nella pianificazione e gestione delle acque, che impone di considerare il sistema dei corpi idrici come un complesso unico – da cui l'uso del concetto di ciclo integrato dell'acqua – e dove il progredire della qualità dell'acqua è diretta conseguenza di un miglioramento generale del contesto ambientale, secondo i cardini di quello che viene definito “approccio ecosistemico”²⁸. La gestione adattiva delle risorse idriche non sarebbe, d'altra parte, possibile senza una concezione dell'ecosistema come un *unicum* che implica il superamento dei confini amministrativi a vantaggio delle bioregioni²⁹. La direttiva sulle acque impone, all'art. 13, una gestione delle risorse idriche che assuma come unità idrologica di riferimento quella del bacino idrografico³⁰, mentre il distretto idrografico è la

²⁷ Ad esempio, la Convenzione Europea del Paesaggio del 2000, la direttiva 2001/42/CE sulla valutazione ambientale strategica (VAS), la direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale, la direttiva 2003/35/CE sulla partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale, la direttiva 2004/35/CE sul danno ambientale, la direttiva 2007/60/CE sul rischio idrogeologico, la direttiva 2010/75/UE relativa alle emissioni industriali, la direttiva 2011/92/EU sulla valutazione di impatto ambientale (VIA).

²⁸ Su questo aspetto, nel contesto internazionale, v. O. Spijkers, *The Cross-fertilization between the Sustainable Development Goals and International Water Law*, in *Review of European Community & International Environmental Law*, 2016, 39-49, in part. 46-47.

²⁹ T. Giakoumis, N. Voulvoulis, *The Transition of EU Water Policy Towards the Water Framework Directive's Integrated River Basin Management Paradigm*, in *Environmental Management*, 2018, 819-831, in part. 827.

³⁰ Ovvero quel territorio nel quale scorrono tutte le acque super-

principale struttura di gestione dei bacini idrografici, ogni distretto essendo individuabile in un'area di terra o di mare, costituita da uno o più bacini idrografici limitrofi e dalle rispettive acque sotterranee e costiere³¹.

Inoltre, si stabilisce all'art. 14, che gli Stati membri debbano promuovere la partecipazione attiva di tutte le parti interessate all'attuazione della direttiva, in particolare all'elaborazione, al riesame e all'aggiornamento dei piani di gestione dei bacini idrografici³². Agli Stati membri le norme lasciano ampi margini in relazione all'implementazione della partecipazione; tuttavia, gli Stati membri sono stati invitati «a migliorare il coinvolgimento dei portatori di interessi, attraverso la partecipazione attiva nel processo di pianificazione e l'integrazione dei loro contributi nei piani di gestione dei bacini idrografici»³³. In definitiva, il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati è rivolto, da un lato, ad aiutare le autorità competenti nel difficile compito di assumere decisioni in presenza di fattori di incertezza³⁴, e dall'altro, a rivitalizzare il ruolo delle po-

ficiali attraverso una serie di torrenti, fiumi ed eventualmente laghi, per sfociare al mare in un'unica foce, a estuario o a delta.

³¹ È opportuno ribadire a questo riguardo che la direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino, ovvero la direttiva 2008/56/CE del 17 giugno 2008, ai sensi del proprio considerando n. 12, si pone in un rapporto di complementarità rispetto alla direttiva quadro sulle acque.

³² Si veda inoltre la Linea Guida n. 8 sulla partecipazione pubblica in relazione alla Direttiva quadro acque.

³³ COM (2019) 95 final, Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio concernente l'attuazione della direttiva quadro sulle acque (2000/60/CE) e della direttiva sulle alluvioni (2007/60/CE). Secondo ciclo di piani di gestione dei bacini idrografici. Primo ciclo di piani di gestione del rischio di alluvioni, 7.

³⁴ J. Newig, A. Pahl-Wostl, K. Sigel, *The role of public participa-*

polazioni rivierasche che sentono di poter far contare gli interessi identitari e di comunità di cui sono portatrici.

In questa prospettiva evolutiva si colloca la direttiva 2007/60/CE, relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni³⁵, la quale non introduce un autonomo modello pianificatorio rispetto a quello delineato dalla direttiva quadro sulle acque, ma ne rappresenta piuttosto un completamento funzionale³⁶. Se nella direttiva quadro il principale parametro di valutazione è lo stato di salute dei corpi idrici, la direttiva alluvioni aggiunge la variabile dei cambiamenti climatici in una dimensione dinamica³⁷. Essa estende infatti l'approccio integrato dalla dimensione della qualità delle risorse idriche a quella della sicurezza idraulica del territorio, muovendo dal presupposto che il rischio di alluvioni non possa essere efficacemente affrontato mediante interventi settoriali. La direttiva 2007/60/CE valorizza, perciò, una pianificazione coordinata a scala di bacino idrografico, coerente con gli strumenti introdotti dalla precedente direttiva 2000/60/CE. Tale impostazione trova esplicita conferma nell'art. 7, par. 3, che impone il coordinamento tra i piani di gestione del rischio di alluvioni e i piani di gestione dei bacini idrogra-

tion in managing uncertainty in the implementation of the water framework directive, in *Eur. Envir.*, 2005, 333-343.

³⁵ Direttiva 2007/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni.

³⁶ Come si evince chiaramente dal preambolo della direttiva medesima, che peraltro sottolinea, al paragrafo 2, come il rischio legato alle alluvioni sia influenzato sia dalle attività antropiche legate allo sviluppo e alla crescita demografica che dal cambiamento climatico. Si veda anche Commissione europea, *Links between the Flood Directive (FD 2007/60/CE) and Water Framework Directive (WFD 2000/60/CE)*, Technical Report, 2014.

³⁷ Cfr. M. Alberton, F. Cittadino, *La disciplina europea*, cit., p. 33.

fici, al fine di garantire la coerenza complessiva delle misure adottate ed evitare conflitti tra gli obiettivi di tutela delle acque e le strategie di riduzione del rischio idraulico.

La direttiva 2007/60/CE introduce così un ulteriore livello di pianificazione integrata, articolato in una sequenza progressiva che comprende la valutazione preliminare del rischio di alluvioni (art. 4), la predisposizione delle mappe della pericolosità e del rischio (art. 6) e l'elaborazione dei piani di gestione del rischio di alluvioni (art. 7). Tale assetto rafforza la dimensione preventiva e adattiva delle politiche idriche europee e si pone in continuità con l'impostazione della direttiva quadro sulle acque anche sotto il profilo procedurale. In particolare, l'art. 10 della direttiva alluvioni attribuisce rilievo alla partecipazione del pubblico e all'accesso alle informazioni, richiedendo che gli Stati membri assicurino il coinvolgimento degli interessati nella fase di elaborazione, riesame e aggiornamento dei piani³⁸.

4. *La pianificazione di bacino a livello nazionale*

Nel nostro ordinamento la pianificazione delle acque è compiuta ad opera del d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152, ovvero il codice dell'ambiente, che dispone una pianificazione

³⁸ La partecipazione, che ai sensi dell'art. 9, par. 1, punto 3, deve essere coordinata con la partecipazione attiva prevista dall'art. 14 della direttiva acque, viene ritenuta indispensabile per poter consentire alle autorità amministrative competenti di tenere conto di fattori socio-economici che vanno oltre la loro portata e capacità di controllo. Il coinvolgimento dei portatori di interessi dovrebbe consentire, in una certa misura, di influenzare tali fattori esogeni. Cfr. R. Luporini, E. Donda, P. Turrini, *La direttiva quadro sulle acque e la direttiva alluvioni alla prova dell'attuazione in Europa*, in M. Alberton, M. Pertile, P. Turrini (a cura di), *La direttiva quadro sulle acque*, pp. 41-110, in part. 70.

multilivello. In primo luogo, i piani di bacino distrettuale (art. 65)³⁹ la cui introduzione è principalmente dovuta al recepimento della direttiva quadro e alla configurazione, da parte di quest'ultima, di un nuovo livello amministrativo: il distretto idrografico, di portata più ampia rispetto ai bacini fluviali⁴⁰. In secondo luogo, i piani di gestione dei bacini idrografici (art. 117), che nel contesto italiano, vengono pensati come articolazione interna dei piani di bacino distrettuale e devono stabilire le misure volte a garantire un impiego efficiente e sostenibile delle acque. Infine, i piani di tutela⁴¹ delle acque disciplinati dall'art. 121 d.lgs.

³⁹ Cfr. A. Pioggia, *Acqua e ambiente*, in G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2021, 277-296, in part. 293-294; S. Civitarese Matteucci, M. De Donno, *Governo del territorio e ambiente*, in G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, 2021, 221-241, in part. 230 ss.; P. Urbani, *La pianificazione dell'ambiente, delle acque e della difesa del suolo*, in *Riv. giur. amb.*, 2001.

⁴⁰ P. Urbani, *Le Autorità di bacino nazionale: pianificazione, regolazione e controllo nella difesa del suolo*, in *Riv. giur. edil.*, 1995, 22 ss. I piani distrettuali, che hanno sostituito quelli di bacino previsti dalla legge sulla tutela dei suoli, la 18 maggio 1989, n. 183, consentono, dopo aver suddiviso il corpo idrico in molteplici idro-eco-regioni, ciascuna con sue caratteristiche e criticità, di fornire un «quadro aggiornato della reale morfologia del reticolo idrico superficiale, degli acquiferi sotterranei e delle acque costiere di transizione, esteso anche alla mappa degli utilizzi e delle reciproche interdipendenze [...]». Nella parte più propriamente programmatica del piano, a ciascuna di tali entità idrico-ecosistemiche vengono quindi assegnati i rispettivi obiettivi, da raggiungere, mediante una serie di «misure» del pari identificate dal piano di gestione, con vincolo di precise indicazioni circa i mezzi di finanziamento delle politiche» Boscolo E., *La disciplina pubblicistica delle acque tra pubblicità, tutela ecologica e distribuzione universale garantita*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2, 2012, pp. 682-706, in part. 690.

⁴¹ M. Renna, *Pianificazione per la tutela delle acque e per la gestione dei rifiuti*, in F. Bassi, L. Mazzaroli (a cura di), *Pianificazioni territoriali e tutela dell'ambiente*, Torino, 2000, pp. 169-213, in part. 198 ss.

152/2006, di competenza regionale ma comunque sottoposti ad una verifica da parte delle autorità di bacino in quanto piano stralcio di settore del piano di bacino. Nel quadro della pianificazione di bacino delineato dal d.lgs. 152/2006 assumono particolare rilievo anche i piani stralcio per la tutela dal rischio idrogeologico, disciplinati dagli artt. 67 e 68, che costituiscono strumenti settoriali di pianificazione finalizzati alla prevenzione e alla riduzione dei rischi connessi ai fenomeni di dissesto idrogeologico⁴².

Ai sensi dell'art. 67, i piani stralcio per l'assetto idrogeologico individuano le aree a rischio idraulico e geomorfologico, provvedendo alla perimetrazione delle zone soggette a pericolosità e alla definizione delle relative misure di salvaguardia⁴³. Essi assumono una funzione essenziale

⁴² Si tratta di strumenti che sono stati introdotti con il d.lgs. 23 febbraio 2010, n. 49, di attuazione della direttiva alluvioni, che ha parzialmente modificato, aggiornandolo, il complesso sistema di pianificazione delle acque di cui al d.lgs. 152/2006.

⁴³ Poiché l'ordinamento italiano si era già dotato, ai sensi dell'art. 1, comma 1, del decreto-legge 11 giugno 1998, n. 180 (c.d. "decreto Sarno"), di piani stralcio di bacino per l'assetto idrogeologico (PAI) recanti obbligatoriamente l'individuazione e la perimetrazione delle aree a rischio idrogeologico, non è stato necessario svolgere una valutazione preliminare del rischio, secondo quanto previsto dall'art. 4 della direttiva 2007/60/CE. Inoltre, lo stesso decreto aveva stabilito – facendo rinvio all'allora vigente art. 17, comma 6 *bis*, della legge 18 maggio 1989, n. 183 – che nelle more dell'approvazione dei PAI, le autorità di bacino dovessero procedere alla predisposizione di piani straordinari per l'individuazione delle situazioni a più alto rischio, comportanti l'applicazione di misure di salvaguardia immediatamente vincolanti ed efficaci fino alla predisposizione dei PAI. Cfr. B. Ballerini, *Il PGRA e il contratto di fiume dell'Arno: strumenti per una "prevenzione consapevole" delle alluvioni*, in *AmbienteDiritto.it*, 3, 2021, pp. 1-22, in part. 8; F. Cusano, *La gestione della risorsa idrica qual vascel fra l'onde e scogli*, in *Riv. Giur. Amb.*, 4, 2024, pp. 1163-1195, in part. 1183 ss.

di raccordo tra conoscenza del territorio, pianificazione dell'uso del suolo e disciplina delle trasformazioni antropiche, incidendo direttamente sulle scelte urbanistiche e infrastrutturali attraverso l'imposizione di vincoli, limitazioni e prescrizioni d'uso nelle aree classificate a rischio. In tal senso, i piani stralcio non si limitano a un'attività ricognitiva, ma svolgono una funzione propriamente regolatoria, orientata alla prevenzione strutturale e non strutturale del rischio idrogeologico. L'art. 68 del d.lgs. 152/2006 rafforza tale impostazione prevedendo che le misure contenute nei piani stralcio per la tutela dal rischio idrogeologico siano immediatamente vincolanti per le amministrazioni e per i soggetti pubblici e privati, imponendo l'adeguamento degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica alle previsioni del piano di bacino.

5. *I contratti di fiume quali atti negoziali per la tutela dell'ambiente*

Nel quadro degli strumenti di pianificazione e gestione del rischio idrogeologico delineato dal codice dell'ambiente, un ruolo crescente è assunto dai contratti di fiume, i quali si configurano – ai sensi dell'art. 68 *bis* del d.lgs. 152/2006⁴⁴ – come strumenti volontari di programmazione strategica e negoziata, funzionali all'attuazione degli obiettivi di tutela, corretta gestione delle risorse idriche e valorizzazione dei territori fluviali, unitamente alla salvaguardia dal rischio idraulico, contribuendo allo sviluppo locale di tali aree⁴⁵.

⁴⁴ Occorre rilevare che la legge 28 dicembre 2015, n. 221 ha, di fatto, portato alla consacrazione di un'esperienza avviata in Italia a partire dal 2007 con l'istituzione del Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume.

⁴⁵ Anche l'UNESCO ha dato riconoscimento positivo all'esperienza dei contratti di fiume in relazione al coinvolgimento delle comunità locali, che sono chiamate a svolgere un ruolo fondamentale

Il legislatore nazionale ha successivamente riconosciuto l'idoneità dei contratti di fiume a operare quali strumenti privilegiati per il contrasto al dissesto idrogeologico⁴⁶, in quanto capaci di integrare la dimensione pianificatoria con forme di *governance* condivisa e multilivello, valorizzando il contributo delle comunità locali e dei soggetti privati nella gestione del territorio fluviale⁴⁷.

I contratti di fiume⁴⁸ sono perciò una figura particolare di negozio giuridico utilizzato nel procedimento ambienta-

nella protezione dei fiumi come risorse collettive. Cfr. E. Koncagül, *UNESCO's Contribution to The United Nations World Water Development Report 2015. Facing the challenges: case studies and indicators*, 2015, p. 26 ss.

⁴⁶ Si tratta di una novella che ha fatto ingresso nell'ordinamento grazie all'art. 36-ter, comma 9, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito legge 29 luglio 2021, n. 108, ai sensi del quale «[i]l commissario di Governo contro il dissesto idrogeologico, anche attraverso i contratti di fiume, in collaborazione con le autorità di distretto e le amministrazioni comunali territorialmente competenti, può attuare, nel limite delle risorse allo scopo destinate, interventi di manutenzione idraulica sostenibile e periodica dei bacini e sottobacini idrografici che mirino al mantenimento delle caratteristiche naturali dell'alveo, alla corretta manutenzione delle foci e della sezione fluviale anche al fine di ripristinare, in tratti di particolare pericolosità per abitati e infrastrutture, adeguate sezioni idrauliche per il deflusso delle acque». Cfr. A. Formica, *Il contratto di fiume quale strumento privilegiato per il contrasto al dissesto idrogeologico*, in *Riv. Giur. Urb.*, 4, 2021, pp. 902-903. Si vedano al riguardo anche B. Ballerini, *Il PGRA e il contratto di fiume dell'Arno*, cit., in part. 17 ss.; F. Cusano, *La gestione della risorsa idrica*, cit., in part. 1171-1173.

⁴⁷ E. Fasoli, M. Bastiani, F. Puma, *Public participation in the Implementation in Italy of the water-related directives*, in P. Turrini, A. Massarutto, M. Pertile, A. De Carli, *Water law, policy and economics in Italy: between national autonomy and EU law constraints*, Cham, 2021, 461-483.

⁴⁸ Per un'analisi approfondita sui contratti di fiume in Italia, v. C. Leone, *I contratti di fiume negli argini del diritto amministrativo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024.

le rivolto alla pianificazione dei bacini idrografici secondo un approccio di tipo dialogico e *bottom-up* piuttosto che attraverso lo strumento autoritativo del piano. Per quanto non vi sia un'indicazione nell'art. 68 *bis* di quali siano i soggetti legittimati ad entrare come parti nel negozio, si ritiene che tali strumenti siano aperti non solo alle autorità competenti alla tutela dei beni ambientali e alle amministrazioni territoriali interessate, ma anche a una molteplicità di soggetti privati⁴⁹, tra cui vanno inclusi i cittadini portatori di un interesse qualificato allo sviluppo sostenibile delle aree coinvolte. È stato sottolineato che, proprio per questa ragione, i contratti di fiume si distinguono come strumenti particolarmente evoluti di *governance* partecipata, nei quali il contributo dei privati non si limita alla mera partecipazione procedimentale, ma può assumere forme sostanziali di cittadinanza attiva e corresponsabilità gestionale⁵⁰, tanto che il fenomeno è stato anche accostato all'esperienza dei consorzi irrigui e di bonifica e al loro ruolo nella gestione del reticolo fluviale⁵¹.

Il contratto di fiume, o per meglio dire il *contract de rivière*, nasce in Francia nei primi anni Ottanta come istituto applicativo privilegiato degli strumenti di pianificazione e di gestione dell'acqua avente natura negoziale⁵² per

⁴⁹ Sono stati ricondotti dalla dottrina all'esperienza della programmazione negoziata di cui legge 23 dicembre 1996, n. 662, art. 2, comma 203, lett. a, costituendone «un capitolo del tutto originale», cfr. E. Boscolo, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità: la risorsa comune tra demanialità custodiale, pianificazione e concessioni*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 70 e ss.

⁵⁰ A. Nervi-F. Giglioni, *Gli accordi delle pubbliche amministrazioni*, in *Trattato di diritto civile del Consiglio Nazionale del Notariato* (diretto da Pietro Perlingeri), Edizioni Scientifiche Italiane, 2019, in part. 184.

⁵¹ Sul punto v. E. Boscolo, *Le politiche idriche*, cit., 70 ss.

⁵² Viene introdotto con la circolare 5 febbraio 1981 del Ministro

poi diffondersi in molti altri paesi europei, tra cui l'Italia, a partire dai primi anni Duemila⁵³. Dal punto di vista organizzativo questi strumenti possono avere conformazioni leggermente diverse ma hanno come tratto comune un organo decisionale ristretto, solitamente chiamato 'cabina di regia', con funzioni di coordinamento, e un secondo organo, denominato spesso 'forum' o 'assemblea' che riunisce tutti i soggetti che, a diverso titolo, entrano a far parte del processo⁵⁴.

Il procedimento di formazione invece vede una serie di fasi, la prima delle quali prevede la redazione di un documento d'intenti, cui segue un'analisi conoscitiva dettagliata che abbraccia aspetti ambientali ed economico-sociali del territorio interessato. Successivamente si procede con la redazione di un documento strategico il cui obiettivo è integrare la pianificazione di distretto con le politiche locali, sulla cui base viene poi elaborato il piano d'azione, in cui sono specificati sia gli obiettivi da raggiungere che gli obblighi e i doveri dei soggetti che partecipano al procedimento. La conclusione positiva di tutte queste fasi dovrebbe infine condurre alla sottoscrizione di un atto di impegno, ovvero il contratto di fiume, che cristallizza il

dell'ambiente e viene usato per l'applicazione degli *Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux* (S.D.A.G.E.) e degli *Schémas d'aménagement et de gestion de l'eau* (S.A.G.E.) a livello di sotto-bacino idrografico. Cfr. A. Portera, *I contratti di fiume*, in *federalismi.it*, 27 settembre 2017, p. 5-6 e in part. nota 10; A. Gosseries, *Les contrats de rivière*, *Aménagement-Environnement*, 1997, p. 64-73; G. Couraud – K. Petit – J. Michon, *Les schémas d'aménagement et de gestion des eaux: vingt ans d'existence*, Office national de l'eau et des milieux aquatiques, luglio 2014.

⁵³ R. Luporini, E. Donda, P. Turrini, *La direttiva quadro sulle acque*, cit., 80.

⁵⁴ A. Voghera, V. Avidano, *I contratti di fiume per lo sviluppo dei territori marginali*, in *Politiche Piemonte*, 11, 2012, p. 12.

contenuto dell'accordo con previsioni puntuali condivise dai vari portatori d'interesse⁵⁵. Sul piano contenutistico questi contratti si dimostrano ampiamente adattabili alle necessità specifiche del caso, ma la loro funzione è pur sempre quella di programmazione territoriale a prevalente contenuto ambientale dal momento che si tratta di accordi di programmazione⁵⁶, dotati di una significativa capacità di orientare l'azione amministrativa e le trasformazioni del territorio ma la cui vincolatività giuridica è tuttavia piuttosto incerta⁵⁷.

5.1. I contratti di fiume, lago e costa e gli obiettivi di ripristino ecologico nel Lazio

Il modello del contratto di fiume, come pratica partecipativa e strumento volontario di programmazione, in realtà non si limita al contesto fluviale ma può ben essere ampliato ad un'applicazione che riguardi contesti

⁵⁵ Una guida per governare il procedimento è fornita da un documento d'indirizzo del 12 marzo 2015 che stabilisce "Definizione e requisiti qualitativi di base dei Contratti di Fiume". Tale documento è stato redatto da un apposito gruppo di lavoro costituito in seno al Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume, coordinato dal Ministero dell'ambiente con il contributo di ISPRA ed infine adottato dalla Consulta delle Istituzioni dell'Osservatorio Nazionale dei Contratti di Fiume.

⁵⁶ È stato evidenziato come i contratti di fiume siano strumenti di programmazione negoziata e partecipata, volti al contenimento del degrado eco-paesaggistico e alla riqualificazione dei bacini e sottobacini idrografici che – grazie al coinvolgimento dei soggetti che operano nel territorio – incentivano il sostegno e la responsabilità nelle azioni che si intendono perseguire e favoriscono una maggiore consapevolezza sul valore del bene acqua e degli ecosistemi acquatici. Cfr. C. Leone, *I contratti di fiume*, cit., p. 174-175.

⁵⁷ A. Nervi-F. Giglioni, *Gli accordi delle pubbliche amministrazioni*, cit., p. 184.

geomorfologici diversi, quali i laghi e le coste, come dimostrano alcune esperienze al riguardo. Tali strumenti rappresentano uno dei tentativi più significativi di superamento della gestione unilaterale e compartimentata dei territori fluviali e costieri, aprendo alla sperimentazione di forme di *governance* collaborativa fondate sul coinvolgimento di una pluralità di attori. Grazie alla loro definitiva legittimazione giuridica con l'art. 68-bis del d.lgs. 152/2006 e pur nel quadro della loro natura volontaria, si riconosce loro una funzione strategica nella programmazione e attuazione degli interventi di tutela e valorizzazione dei bacini idrografici.

È interessante prendere come riferimento l'esperienza maturata a tale riguardo nella Regione Lazio dove un impegno pluriennale⁵⁸ di promozione dei contratti di fiume, lago e costa ha condotto alla costituzione di numero-

⁵⁸ La Regione Lazio ha inteso valorizzare lo strumento offerto dall'art. 68-*bis* del d.lgs. 152/2006 sin da subito, come si evince dai commi 95 e 96 dell'art. 3 della legge regionale 31 dicembre 2016, n.17. In queste due disposizioni si stabilisce che la Regione si impegna a promuovere il contratto di fiume – considerando inclusi in tale accezione anche il contratto di lago, il contratto di costa e il contratto di foce – quale strumento volontario di programmazione strategica e partecipata, finalizzato alla gestione integrata delle politiche di bacino e sottobacino idrografico, alla tutela, valorizzazione e riqualificazione delle risorse idriche e degli ambienti connessi, alla salvaguardia dal rischio idraulico, alla gestione sostenibile della naturalità e del paesaggio fluviale e del rischio idrogeologico, contribuendo allo sviluppo locale di tali aree. Inoltre, si dispone che la Giunta regionale attivi e coordini tutte le iniziative volte al coinvolgimento degli enti regionali pubblici e privati, delle associazioni di categoria e dei diversi portatori di interesse presenti sul territorio, al fine di favorire l'utilizzo dei suddetti strumenti ed operi, inoltre, al fine di armonizzare l'attuazione e lo sviluppo dei contratti di fiume in coerenza con gli indirizzi nazionali, procedendo anche alla verifica del raggiungimento di obiettivi e risultati.

si tavoli territoriali. Tra questi, il contratto di costa della riviera di Ulisse e foce del fiume Garigliano⁵⁹ rappresenta un esempio particolarmente avanzato, sia per l'articolazione del percorso che è giunto alla sottoscrizione di un atto d'impegno⁶⁰, sia per la capacità di attivare interazioni multilivello tra enti locali, autorità regionali, soggetti tecnici e rappresentanze civiche con un ruolo cardine svolto dall'Ente Parco Riviera di Ulisse. Il processo si è snodato attraverso le consuete fasi previste dal documento d'indirizzo nazionale⁶¹ e ha avuto il merito di integrare dimensioni ambientali, sociali ed economiche in un contesto segnato da pressioni turistiche, rischi climatici e dinamiche demografiche complesse.

Dal punto di vista di questo contributo, molto interessante è anche l'iniziativa di un contratto di fiume, lago e costa che ha interessato il lago di Bolsena, il fiume Marta e la costa di Tarquinia. Si tratta, infatti, dell'unico esempio in Italia a integrare formalmente tre paesaggi acquatici – lacustre, fluviale e costiero – all'interno dello stesso bacino idrografico⁶². Di particolare rilievo è il tentativo

⁵⁹ Per il quale si rinvia al sito <https://www.contrattodicostaulisse.it/>.

⁶⁰ Questo contratto è stato favorito da esperienze pregresse di collaborazione tra società civile e istituzioni pubbliche, tra cui l'ente parco, maturate grazie a progetti di valorizzazione dell'ecoturismo finanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale.

⁶¹ Dunque, una manifestazione di interesse, la costituzione del forum, l'analisi conoscitiva, la redazione partecipata del documento strategico e del programma d'azione e la sottoscrizione di un atto d'impegno, vale a dire del contratto.

⁶² Infatti, la maggior parte dei contratti di fiume si limita alla sola scala fluviale S. Altamore, D. De Leo, *Towards a cooperative governance. Lessons learned from the only Italian "River, Lake and Coastal Contract"*, in *City, Territory and Architecture*, 19, 2023, 1-12. Questo contratto mira a integrare politiche territoriali, ambientali e idriche su scala sovracomunale, attivando una rete mista di attori istituzionali,

di coniugare la prospettiva ecosistemica a quella della gestione del patrimonio culturale e paesaggistico, mettendo in luce come la sfera ambientale sia intrecciata con le identità locali e con il contesto economico-produttivo. Tuttavia, nonostante il procedimento abbia raggiunto la fase della definizione di un programma di azione, questa esperienza non ha ancora condotto alla sottoscrizione dell'atto di impegno. La lezione che si ricava da questa esperienza è che gli strumenti negoziali possono funzionare come laboratori di innovazione, ma solo a condizione che siano sostenuti da un'amministrazione capace di integrare competenze, legittimazione istituzionale e capitale relazionale⁶³. Si conferma che la dimensione pattizia o negoziale non sostituisce la potestà amministrativa, ma la ricontestualizza entro processi di produzione condivisa della norma e della decisione⁶⁴.

Più ampiamente, le esperienze laziali mettono in luce che i contratti di fiume, lago e costa non solo rappresentino

tra cui numerosi comuni, la Provincia di Viterbo, l'Azienda Sanitaria Locale di Viterbo, la società mista concessionaria della gestione del servizio idrico integrato, ovvero Talete S.p.A., e due università, ma anche attori non istituzionali come associazioni, sindacati e cittadini. Il processo, iniziato con un manifesto d'intenti promosso dalla Regione Lazio nel 2017 ha raggiunto la fase della redazione di un programma d'azione nel 2022, di fatto poi arrestandosi.

⁶³ S. Altamore, D. De Leo, *Towards a cooperative governance*, cit., 7-11. Questa esperienza ha portato alla luce tensioni strutturali tra modelli agricoli antagonisti (monocoltura intensiva e uso di pesticidi da un lato, biodistretto e agroecologia dall'altro). Inoltre, ampiamente controverso è stato il coinvolgimento della società di gestione del servizio idrico, la cui postura difensiva ha ostacolato l'emersione di responsabilità condivise nella governance della risorsa acqua.

⁶⁴ C. Leone, *L'obbligo degli Stati membri di garantire la connettività fluviale alla luce delle più recenti riforme*, in *federalismi.it*, 14, 2024, pp. 128-153, in part. 150.

strumenti di *governance* innovativa, ma possono diventare spazi di esercizio effettivo del principio di sussidiarietà orizzontale e di democrazia ambientale. Tuttavia, il potenziale trasformativo di tali strumenti resta condizionato da variabili strutturali: la disponibilità di risorse finanziarie, la continuità amministrativa, il supporto tecnico.

6. *Cenni conclusivi*

Fenomeni come la crisi climatica, la vulnerabilità costiera, la scarsità idrica e la frammentazione degli ecosistemi fluviali e marini richiedono una trasformazione profonda della funzione pubblica: da autoritativa e unidirezionale a negoziale, relazionale e adattiva.

La riflessione sviluppata in questo lavoro ha voluto evidenziare il potenziale trasformativo degli strumenti di programmazione negoziata come dispositivi di *governance* multilivello e come sedi istituzionali di co-decisione. La loro evoluzione da mere prassi volontaristiche a veri e propri atti di programmazione territoriale (pur non vincolanti in senso stretto) riflette una tendenza più ampia: quella della transizione da atti unilaterali ad atti negoziali nella disciplina dei beni ambientali.

Il diritto amministrativo ambientale si trova oggi di fronte alla sfida di regolare fenomeni complessi, dinamici e interconnessi che non possono essere affrontati attraverso logiche verticali e settoriali. In questo scenario che si colloca la riflessione sulla possibilità di un passaggio da un'azione amministrativa fondata sull'atto unilaterale alla costruzione di una programmazione ambientale negoziata, in cui i pubblici poteri agiscano attraverso processi relazionali e cooperativi.

I contratti di fiume, lago e costa potrebbero rappresentare un'espressione emblematica di tale transizione, poiché

mettono in discussione la tradizionale dicotomia tra autorità e libertà, ridefinendo l'azione amministrativa come esito di una negoziazione pubblicamente regolata. In questa prospettiva, gli atti negoziali diventano catalizzatori di responsabilità diffuse, strumenti di attivazione collettiva e occasioni di apprendimento istituzionale, che consentono il passaggio da una logica di comando e controllo a una dialogica, di definizione congiunta dell'interesse generale.

Per il diritto amministrativo si pone, allora, la sfida di ripensare la funzione regolativa declinandola in forme nuove, più aderenti alla complessità ambientale e alla pluralità sociale. Solo così sarà possibile dare forma a un'attività amministrativa che non si limiti a governare l'ambiente come oggetto esterno, ma che lo riconosca come parte integrante della realtà giuridica. In questa direzione, atti unilaterali e negoziali non devono più essere pensati come alternativi, ma come segmenti complementari di un *continuum* regolativo all'altezza delle sfide ambientali contemporanee.

APPENDICE

BUONE PRATICHE IN MATERIA DI PROTEZIONE
DELLE AREE COSTIERE

Il presente documento costituisce un prodotto del PRIN2022 PNRR *From BEaches to Coasts: towards an Integrated PROtection of COASTS* (BeProCoasts) e contiene una ricognizione ragionata di buone pratiche in materia di protezione delle coste con la prospettiva di una fruizione da parte di *policy-makers* operanti ai diversi livelli di governo. È stato redatto da Maria De Benedetto (Università Roma Tre), anche sulla base di casi segnalati dai partecipanti alla ricerca. In particolare, il prof. della Cananea ha segnalato i casi dei comuni di Rimini e Riccione e la prof. Francesca Di Lascio ha segnalato il caso del comune di Ugento. Inoltre, la prof. Micol Roversi Monaco ha contribuito alla redazione del capitolo sulla pianificazione e segnalato/redatto i testi relativi alla pianificazione dello spazio marittimo (box nn. 6-7); il dr. Bruno Ballerini ha segnalato e redatto i casi riportati ai box nn. 2 e 3; la dr.ssa Federica Ciarlariello quelli ai box nn. 9 e 11 (relativamente al caso del comune di Gaeta); la dr.ssa Gaia Colletti ha segnalato il caso Palermo Costa Sud (riportato al box n. 5); e la dr.ssa Francesca Romana D'Amico ha segnalato e redatto i casi riportati ai box nn. 4, 5, 8.

MARIA DE BENEDETTO

BUONE PRATICHE IN MATERIA DI PROTEZIONE
DELLE AREE COSTIERE

INDICE: I. Compendiare le buone pratiche in materia di protezione costiera. – II. Regolazione; a) La legislazione costiera in altri ordinamenti come buona pratica di regolazione; b) Regole partecipate e più efficaci a livello di enti locali; c) Coste in cerca di regole: avvertenze per l'uso. – III. Pianificazione; a) Pianificazioni, partecipazione, coordinamento: criticità; b) Buone pratiche in controtendenza; c) Buone pratiche in prospettiva. – IV. Gestione; a) Le criticità della gestione amministrativa delle aree costiere: organizzazione, controlli e informazione; b) Buone pratiche in controtendenza. – V. Raccomandazioni conclusive.

I. *Compendiare le buone pratiche in materia di protezione costiera*

La tecnica della migliore pratica (*best practice*) è finalizzata a far emergere “attività (procedure, comportamenti, abitudini ecc.) che, organizzate in modo sistematico, possono essere prese come riferimento e riprodotte per favorire il raggiungimento dei risultati migliori in ambito aziendale, ingegneristico, sanitario, educativo, governativo e così via”¹.

Da tempo il ricorso a compendi di buone pratiche è strumento di lavoro usuale nel contesto di organizzazioni internazionali (tra cui l'Ocse, l'ILO, le Nazioni Unite), utilizzato anche da governi nazionali (ad esempio, Regno Unito, Australia,

¹ *Dizionario di Economia e Finanza Treccani*, 2012.

Canada) per consentire l'elaborazione di risposte efficaci a problemi di diversa natura (economici, finanziari, ambientali e/o sociali) nell'ambito di specifiche politiche pubbliche. Una lettura ragionata delle buone pratiche - integrando principi e prassi - può, così, contribuire a promuovere la circolazione di informazioni e ad incoraggiare un atteggiamento cooperativo tra istituzioni, agenzie amministrative e *stakeholders*, assai utile per stimolare virtuosi effetti di imitazione e per implementare strategie di conseguimento di obiettivi rilevanti nel quadro delle politiche pubbliche. Buone pratiche sono state prodotte anche in materia di protezione delle coste².

Il compendio delle buone pratiche può essere formulato sulla scorta di un lavoro scientifico, favorendo la disseminazione dei risultati della ricerca e mettendone in luce possibili ricadute d'interesse per i *policy makers*. Il richiamato PRIN2022 PNRR *From BEaches to Coasts: towards an Integrated PROtection of COASTS* - BeProCoasts ha così previsto tra i suoi prodotti una ricognizione di buone pratiche di protezione delle coste. Si tratta di uno specifico contributo ordinato a provvedere evidenze "for adjusting public policies report with best practices and recommendations". Il documento riguarda attività di regolazione e pianificazione nonché quelle finalizzate alla miglior cura di aspetti gestionali e attuativi ed è basato su casi di livello comunale, regionale e statale ovvero riferiti a buone pratiche registrate in altri ordinamenti.

La strutturazione del presente lavoro è stata guidata da alcuni tra i più rilevanti *insights* della ricerca, che, pertanto, è opportuno premettere.

■ Il passaggio dalle spiagge alle coste costituisce una necessaria correzione della miopia regolatoria

La ricerca ha confermato come il dibattito pubblico in Italia

² L. Paeniu, V. Iese, H. Jacot Des Combes, A. De Ramon N'Yeurt, I. Korovulavula, A. Koroi, P. Sharma, N. Hobgood, K. Chung, A. Devi, *Coastal Protection. Best Practices from the Pacific*, Pacific Centre for Environment and Sustainable Development-PaCE-SD, The University of the South Pacific, Suva, Fiji, 2015.

sia da tempo limitato alla stretta prospettazione del problema riguardante il regime amministrativo delle concessioni di spiaggia mentre le diverse determinanti di natura ambientale (innalzamento del livello del mare, inquinamento, situazioni di dissesto idrogeologico, fenomeni di modificazione della linea di costa) e antropico (concentrazione dell'abitato sulle coste, abusivismo) chiedono di governare con una visione integrata delle regolazioni, delle pianificazioni e delle attività amministrative che hanno ad oggetto o che presentano impatti sulle aree costiere³.

Si tratta, così di cambiare decisamente la strategia della regolazione, modificandone primariamente l'oggetto: non più esclusivamente spiagge (uso turistico-ricreativo) ma coste (e loro molteplici usi) con la prospettiva della protezione e valorizzazione.

■ Gli usi delle coste sono diversi (e devono essere tutti considerati)

La ricerca ha dato conto del fatto che il problema regolatorio - lungi dal riguardare il solo uso turistico-balneare delle aree costiere - debba essere riconfigurato nei ben più complessi termini della compatibilità tra i molteplici usi delle coste che sono al contempo demanio⁴, beni paesaggistici⁵ e beni strumentali all'esercizio di attività economiche: “sulle coste si vive in agglomerati urbani, si esercita industria, si produce energia, si preservano aree protette, si depura, si pesca, si esercita portualità dei tipi più diversi, si ospitano strutture militari e di difesa, si trovano aree archeologiche, certamente si svolgono attività turistico-ricreative e altro ancora”⁶.

³ E. Pranzini, *Difesa dei litorali o difesa delle spiagge. La Geologia Ambientale al Servizio del Paese*, Palazzo Mattei, Villa Celimontana Roma 10-11 ottobre, 2022.

⁴ Art. 822 codice civile: “Appartengono allo Stato e fanno parte del demanio pubblico il lido del mare, la spiaggia, le rade e i porti”.

⁵ Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, art. 142, comma 1, lett. a): “Sono comunque di interesse paesaggistico e sono sottoposti alle disposizioni di questo Titolo: a) i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare”.

⁶ M. De Benedetto, *Dalle spiagge alle coste. Una strategia regola-*

Solo una più organica e completa visione consente di contemperare obiettivi di conservazione e tutela con quelli di valorizzazione economica, come richiesto nel più ampio quadro della Gestione integrata delle zone costiere (GIZC), la strategia europea lanciata con la Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio n. 2002/413/CE in cui si coniugano obiettivi ambientali e socio-economici promuovendo un approccio di gestione e utilizzo sostenibile delle risorse in ambito costiero e marino.

■ Gli interessi che insistono sulle coste sono diversi (e devono essere tutti considerati)

La ricerca ha confermato che gli interessi che insistono sulle aree costiere sono numerosi e diversificati, riferibili ad un universo di *stakeholders* variegato quanto complesso. Questi sono sia pubblici che privati e possono essere raggruppati nelle tre macro-categorie dei destinatari della regolazione: *cittadini, imprese e amministrazioni*. Vi sono, innanzi tutto, gli interessi dei *cittadini*, da intendersi quali residenti sulle aree costiere, lavoratori, utenti di servizi, fruitori di spiaggia libera, associazioni sportive dilettantistiche, associazioni di tutela ambientale. Vi sono, poi, gli interessi delle *imprese* che operano in settori diversi, dall'acquacoltura alle attività di rigassificazione, dai trasporti marittimi ai servizi portuali, dalle attività turistico-balneari alla cantieristica. Vi sono, infine, interessi di *amministrazioni*, tipizzati dalle norme che definiscono attribuzioni e competenze amministrative incidenti sulle aree costiere: si tratta di interessi dell'amministrazione militare (tra cui rivestono un ruolo di rilievo le capitanerie di porto); interessi delle amministrazioni civili che operano a livello statale, centrale o periferico (come l'Agenzia del demanio o la Direzione generale per i porti, la logistica e l'intermodalità del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti) e interessi delle più diverse amministrazioni che operano a livello regionale o locale. Insomma, emerge un complesso intreccio di interessi pubblici e

toria, in M. Gnes (a cura di), *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole. Progressi, problemi, prospettive*, Franco Angeli, 2023, p. 35.

privati, rilevanti ed interferenti, tutti da tenere in debita considerazione nel governo delle coste.

■ La protezione delle coste implica la loro valorizzazione (anche economica)

La ricerca ha evidenziato come la protezione delle coste sia un concetto unitario e al contempo articolato, che comprende la protezione in senso stretto (la salvaguardia e conservazione dell'integrità delle coste) e la valorizzazione delle zone costiere. Questa protezione è possibile solo grazie ad una approfondita conoscenza delle condizioni delle coste necessaria per una migliore qualità dei processi di regolazione, pianificazione nonché per la concreta ed effettiva amministrazione⁷.

In questo senso, la protezione delle coste e la loro valorizzazione sono fini o obiettivi, mentre la regolazione, la pianificazione e la gestione sono mezzi o strumenti per darvi attuazione. Il presupposto di fondo è che sia i fini che i mezzi siano rilevanti e debbano essere valutati in un approccio *risk based* e alla luce del principio del DNSH stabilito dal diritto dell'Unione europea per assicurare l'uso sostenibile e la protezione delle risorse idriche e marine. Molte delle decisioni di governo delle coste implicano, infatti, valutazioni di rischio⁸.

■ La complessità organizzativa in materia di protezione delle coste richiede coordinamento e regia istituzionale

La ricerca ha fatto emergere le importanti criticità che car-

⁷ Decreto legislativo, 3 aprile 2006, n. 152, *Norme in materia ambientale*, art. 56, comma 1, lettera g): “la protezione delle coste e degli abitati dall'invasione e dall'erosione delle acque marine ed il ripascimento degli arenili, anche mediante opere di ricostituzione dei cordoni dunosi”.

⁸ C. Coglianesi, *What Does Risk-Based Regulation Mean?*, in *The Regulatory Review*, 8 Jul 2019, dove si afferma che il “risk-based approach” alla regolazione richiede attenzione alle “probabilities and harmful effects associated with risky regulated activities” ponendo i regolatori nella condizione “to make better decisions about how to prioritize the allocation of regulatory resources and ultimately how to manage the risks”.

atterizzano il nostro sistema istituzionale di protezione delle coste. Queste sono legate alla frammentazione delle competenze (di regolazione, pianificazione e amministrazione), alla loro non sempre ottimale allocazione tra livelli di governo, alla carenza di integrazione tra strumenti d'intervento. Un elemento rilevante nel contesto delle disfunzioni evidenziate riguarda il momento attuativo delle diverse discipline di tutela e protezione: la dimensione della polizia demaniale, il controllo sull'abusivismo e/o il monitoraggio sulle condizioni dell'erosione costiera non sempre giungono a valle di una visione organica della funzione di protezione ma spesso consistono nell'esercizio puntuale di competenze in attuazione di singole previsioni normative.

■ Il governo delle coste richiede interdisciplinarietà

La ricerca nel cui quadro è stato prodotto il presente documento ha praticato per due anni un'integrazione tra ambiti disciplinari differenti: il PRIN ha visto lavorare congiuntamente giuristi, economisti, statistici, architetti pianificatori, geografi ed ha coinvolto esponenti delle più diverse istituzioni⁹.

⁹ In particolare, durante il convegno del 12 giugno 2024 organizzato dall'unità di ricerca incardinata presso l'Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale e intitolato *Dalle spiagge alle coste: per un atlante della sostenibilità costiera e della gestione integrata delle coste in Italia*, sono intervenuti Giorgio De Marchis (Parco Regionale degli Aurunci), Beniamino Gallinaro (Associazione ecologista La Barba di Giove), Padre Daniele Belussi (Rettore della Montagna Spaccata di Gaeta), Cristian Leccese (Sindaco Comune di Gaeta), Biagio Mauro Sciarra (Capitaneria di Porto di Gaeta), Alessio Di Maio (ACES Associazione dei Comuni Europei per lo Sport Inclusivo), Antonello Testa (Camera di Commercio di Latina), Vincenzo Formisano (Banca del Cassinate) e Carlo Pezzoli (UIL Pensionati Latina). Nel corso del convegno organizzato il 28 ottobre 2024 dall'unità di ricerca IUAV e intitolato *I piani di gestione dello spazio marittimo*, sono intervenuti Massimo Seno (Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e commissario (Autorità di sistema portuale della Liguria Occidentale), Andrea Agostinelli (Autorità di sistema portuale dei mari Tirreno meridionale

La soluzione dei problemi di *public policy* richiede infatti un approccio interdisciplinare giacché la partizione delle discipline (che pure ha assicurato nel più recente scorcio della storia umana un incredibile sviluppo della conoscenza) implica astrazione dalla complessità del reale¹⁰ mentre l'effettività delle soluzioni ai problemi sociali o economici chiede di rettificare il descrittivismo positivista grazie alla interconnessione tra discipline, misurandosi con l'unicità del fatto. Insomma, il governo è una «interdisciplinary enterprise», meglio ancora il governo richiede un approccio propriamente transdisciplinare in cui non solo si integrino discipline e conoscenza scientifica ma si promuova l'apporto integrato di scienza e società¹¹, in un colloquio serrato, cooperativo e costante tra accademia/ricerca, attori istituzionali e destinatari della regolazione.

II. *Regolazione*

■ L'Italia è un paese “ad alto tasso di costa”.

e Ionio), Pierpaolo Campostrini (Consorzio per il coordinamento delle ricerche inerenti al sistema lagunare di Venezia), Francesco Zampieri (Istituto di Studi Militari Marittimi di Venezia), Silvia Viviani (Comune di Livorno) ed Emiliano Ramieri (Istituto di Scienze marine, Centro Nazionale delle Ricerche). Infine, nel corso del convegno del 6 marzo 2025 organizzato dall'unità di ricerca dell'Università degli Studi Roma Tre e intitolato *Il valore dell'ecosistema costiero: un'analisi multidisciplinare*, sono intervenuti Roberto Giangreco (Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica), Salvatore Napoli (Ministero delle infrastrutture e dei trasporti), Stefano Corsini (Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per la protezione civile e le politiche del mare), Konstantin Peci (Agenzia del demanio), Filippo D'Ascola (ISPRA) e Tommaso Antonucci (Roma Capitale).

¹⁰ J. Piaget, *L'épistémologie des relations interdisciplinaires*, in L. Apostel, G. Berger, A. Briggs, G. Michaud (ed.), *L'interdisciplinarité. Problèmes d'enseignement et de recherche*, Centre pour la Recherche et l'Innovation dans l'Enseignement, Océse, Paris, 1972.

¹¹ L. Wright Morton, S.D. Eigenbrode, T.A. Martin, *Architectures of adaptive integration in large collaborative projects*, in *Ecology and Society*, Vol. 20, No. 4, Dec. 2015.

Con i suoi quasi 8000 km è, infatti, il 14° paese al mondo per estensione costiera essendo il 72° per superficie. Ciò significa che l'ambiente costiero ne caratterizza in modo significativo l'intero assetto territoriale anche per l'alto e sempre crescente livello di pressione antropica sulle aree costiere¹². Tale dato dovrebbe rilevare in sede di formulazione di politiche pubbliche e nell'adozione di regole.

■ Di fatto, però, manca in Italia una legislazione organica in materia costiera e manca una tematizzazione della questione nell'agenda pubblica. La regolazione in questo ambito ha assunto carattere episodico, frammentario spesso costituendo una reazione alla spinta di interessi settoriali o alla soluzione di criticità puntuali. Se di recente è stata adottata persino una legislazione sulla sicurezza delle attività subacquee¹³, l'aspetto più presente nel dibattito pubblico in materia ha senz'altro riguardato la disciplina delle concessioni di spiaggia, con specifico riferimento all'uso turistico-balneare: la vicenda è così nota che esonera dall'impegno di ricostruzione in questa sede essendo sufficiente il rinvio alla vasta letteratura sull'argomento o ai contributi della ricerca PRIN che se ne sono occupati.

■ Inoltre, i frammenti di legislazione che in diversi modi hanno disciplinato le aree costiere non sono stati sempre oggetto di adeguata istruttoria, né facendo ricorso alle necessarie conoscenze interdisciplinari né consentendo forme di partecipazione pubblica utili per irrobustire sia l'apparato conoscitivo su cui le previsioni legislative si fondano che il loro grado di legittimazione. Non di rado questi frammenti di legislazione hanno, così, prodotto alti livelli di contenzioso, dando conto dell'esistenza di vere e proprie criticità regolatorie.

A. LA LEGISLAZIONE COSTIERA IN ALTRI ORDINAMENTI COME BUONA PRATICA DI REGOLAZIONE

¹² Istat, *Attività antropiche e salute delle coste. Indicatori territoriali di rischio e sostenibilità per aree costiere e insulari in Italia e nell'Unione europea*, Roma, Istituto nazionale di statistica, 2022, p. 9 ss.

¹³ Legge 26 gennaio 2026, *Disposizioni in materia di sicurezza delle attività subacquee*.

L'adozione di una legislazione costiera deve essere considerata una buona pratica regolatoria giacché costituisce indicazione che in un dato ordinamento l'interesse pubblico alla protezione delle coste è individuato, considerato rilevante e oggetto di disciplina organica.

Se in più paesi è stata nel tempo adottata una legislazione dedicata alla protezione delle coste, diversi sono i contesti istituzionali in cui queste legislazioni operano, diverse le ragioni che hanno condotto alla adozione di una legge costiera, gli ambiti di estensione della disciplina e le soluzioni giuridiche adottate per il perseguimento degli scopi di tutela.

Alcuni tra i principali esempi di legislazione in materia costiera sono stati diffusamente richiamati e analizzati in chiave di comparazione giuridica all'interno di contributi prodotti nel corso della ricerca PRIN.

Box n. 1 - *La legislazione costiera in altri ordinamenti*

“Le prime leggi nazionali risalgono al secondo dopoguerra. Una tra le prime, il *Coastal Protection Act* (1949), è stata emanata dal Regno Unito al duplice scopo di proteggere le coste dall'erosione e di assicurare la limitazione e la rimozione delle opere d'impedimento alla navigazione. La legge del 1949 ha anche attribuito agli enti locali il compito di creare, in base ad accordi o con atti imperativi, diritti pubblici di passaggio, innovando così rispetto al *common law*. Sull'altro lato della Manica, la Francia ha adottato una prima legge il 28 novembre 1963, seguita il 3 gennaio 1986 dalla legge n. 82/2, detta “*Loi littoral*” per via dell'ambizione di proteggere e valorizzare le aree costiere. Essa è stata modificata da un'apposita ordinanza governativa nel 2000 e più tardi riformulata dal Codice dell'ambiente e da quello dell'urbanistica. Pochi anni più tardi, il 28 luglio 1988, anche la Spagna si è dotata di un'apposita disciplina legislativa, la *Ley de costas*. Fuori d'Europa, leggi di questo tipo sono state adottate da vari paesi di ceppo inglese: il *Coastal Zone Management Act* del 1972 negli USA; il *Resource Management Act* del 1991 nella Nuova Zelanda; il *Coastal Protection and Management Act* del 1995 in

Australia. Vi è, quindi, una tendenza comune a vari paesi dell'Occidente".

G. della Cananea, *Le aree costiere: concetto e problemi*, in RQDA, n. 3/2024

Le principali evidenze emerse da quello studio (e rilevanti dal punto di vista italiano) riguardano le finalità della legislazione, che sono ampiamente condivise, giacché le diverse leggi sono tutte orientate al perseguimento di finalità di protezione; vi è poi l'individuazione dell'ambito di applicazione della legge, con una definizione di area costiera ampiamente convergente; vi è infine una comune definizione di alcuni basilari compiti di tutela, conservazione e valorizzazione delle aree costiere attribuiti ai pubblici poteri, al netto di ulteriori e peculiari compiti che possono essere riconosciuti in uno o nell'altro ordinamento.

Di grande interesse, nel quadro della comparazione, è anche il caso dell'India, dove nel 1986 l'*Environment Protection Act* ha previsto l'istituzione di una *Coastal Regulation Zone* (CRZ), regolata nel dettaglio, graduata nel regime e concretamente resa operativa con una serie di *notifications* adottate nel 1991, nel 2011 e nel 2019¹⁴.

B. REGOLE PARTECIPATE E PIÙ EFFETTIVE A LIVELLO DI ENTI LOCALI

La disciplina degli usi delle coste non è provvista solo da legislazione statale dedicata o da frammenti di legislazione statale ma risulta da un reticolo di discipline molte delle quali approntate a livello locale per altri scopi (si pensi alla rilevanza dei regolamenti comunali in materia di edilizia o di commercio). In ogni caso, le buone pratiche di regolazione locale implicano la *partecipazione* all'adozione delle regole, perché la partecipazione sempre garantisce una più robusta base informativa della decisione, una sua

¹⁴ Sull'argomento, cfr. Equations, *Coastal Regulation in India. Why Do We Need a New Notifications*, Bangalore, 2008. Si veda anche J.K. Panigrahi, P.K. Mohanty, *Effectiveness of the Indian coastal regulation zones provisions for coastal zone management and its evaluation using SWOT analysis*, in *Ocean & Coastal Management*, 65, 2012, p. 34.

maggior legittimazione e una più estesa osservanza delle regole da parte dei destinatari (che hanno contribuito alla loro formulazione). La maggior *compliance* attesa nei riguardi delle regole correlate alla partecipazione è pertanto funzionale alla loro effettività.

Box n. 2 - *Le consultazioni sulla regolamentazione della pesca nell'Area Marina Protetta di Torre Guaceto*
L'Area Marina Protetta-AMP di Torre Guaceto è stata istituita nel 1991 in un tratto di costa su cui i pescatori hanno operato per generazioni. Nel 2001 è stata avviata la gestione dell'AMP da parte di un consorzio, composto da WWF Italia e dai comuni di Brindisi e Carovigno.

L'apposizione del divieto di condurre attività ittica nella riserva provocò contrasti tra i pescatori e le autorità preposte ai controlli. La conflittualità si è in qualche modo ricomposta quando il soggetto gestore ha invitato gli imprenditori ittici locali a partecipare alla stesura della regolamentazione della pesca all'interno dell'AMP, proponendo ai pescatori costieri di definire un protocollo sperimentale per la pesca in una specifica parte dell'Area, da attuarsi su base volontaria, a loro cura e sotto la supervisione scientifica dell'Università di Lecce. Dopo una prima fase di sperimentazione (2005-2010), i dati raccolti hanno evidenziato come all'interno della riserva le catture fossero fino a quattro volte più consistenti che nelle aree limitrofe. Il fatto che l'area si fosse mostrata più pescosa a seguito della sperimentazione ha incrementato la *compliance* dei pescatori, ridotto le infrazioni e rafforzato il loro supporto nella protezione e gestione dell'AMP¹⁵.

Nel 2024, il Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica ha certificato come l'AMP di

¹⁵ I dati sono tratti da AMP Torre Guaceto, *Relazione annuale torre Guaceto 2024*.

Torre Guaceto risulti l'area protetta con la migliore gestione d'Italia¹⁶.

L'area ha ottenuto diversi riconoscimenti, tra cui la certificazione di "Parco inclusivo", il primo posto a livello nazionale per i servizi in materia di inclusione, il titolo di "Riserva amica delle tartarughe" e l'"MPA Award", che ha collocato Torre Guaceto tra le aree marine protette con la miglior gestione in Europa, insieme a un'area omologa francese.

C. COSTE IN CERCA DI REGOLE: AVVERTENZE PER L'USO

■ *Prima avvertenza*: non basta adottare una legge costiera per proteggere le coste, bisogna adottare una buona legge costiera.

Una legge costiera è così importante per il paese che la sua istruttoria dovrebbe essere accurata, esito di un dibattito pubblico ampio e di livello, basato su evidenze empiriche robuste, sul contributo interdisciplinare di accademici e ricercatori e sulla partecipazione di esponenti delle istituzioni, di cittadini e delle imprese (nelle diverse forme aggregative in cui questi si radunano). Un'istruttoria di questo tipo può contribuire alle aspettative di effettività della legislazione, cioè consente di preparare sia un sistema di ottemperanza e consenso da parte dei destinatari (la *compliance*), che l'attuazione da parte delle amministrazioni investite di compiti attuativi ai diversi livelli di governo. L'obiettivo finale è che la legislazione conduca a risultati coerenti con gli obiettivi per cui è stata prevista, ragionevolmente i predetti obiettivi di protezione e valorizzazione delle coste.

L'effettività della legislazione richiede pertanto una istruttoria adeguata, partecipata e valutata (*ex ante*) in chiave prognostica.

■ *Seconda avvertenza*: non basta adottare una buona legge costiera per proteggere le coste, bisogna anche che la legge ab-

¹⁶ <https://www.riservaditorreguaceto.it/index.php/it/notizie-e-foto/notizie/item/336-torre-guaceto-prima-nella-classifica-del-ministero-2024-un-anno-di-lavoro-e-soddisfazioni> ultima consultazione 24.12.2025

bia una buona applicazione.

L'amministrazione è stata a lungo considerata in modo ancillare nel rapporto con il legislatore e l'esecuzione della legge è un'attività percepita come meno nobile rispetto alla produzione legislativa. Ma l'amministrazione è determinante nello scarto che intercorre «tra il dire e il fare», responsabile (prima del giudice) e corresponsabile (con il legislatore) dell'effettività del diritto. La ricerca della legislazione effettiva è pertanto ricerca di una amministrazione effettiva che eviti tanto le pratiche dell'amministrazione difensiva quanto quelle della tolleranza amministrativa (la quale consiste nell'astensione dal controllo o nella mancata assunzione delle misure che al controllo dovrebbero conseguire). In sintesi, le attività orientate all'attuazione delle regole (il c.d. *regulatory delivery*¹⁷) dovrebbero essere intese a conseguire la *compliance* evitando, per quanto possibile, di stimolare il contenzioso.

L'effettività della legislazione richiede pertanto che la legge sia valutata anche in sede di applicazione (*ex post*) per verificare che si stiano producendo gli effetti ricercati (e che non se ne stiano producendo di indesiderati).

■ *Terza avvertenza*: non basta adottare una buona legge costiera e attuarla bene ma occorre anche assicurare nel tempo una regia centrale per la funzione di protezione delle coste caratterizzata da prontezza regolatoria e flessibilità nell'applicazione.

La legislazione in materia costiera ha mostrato altrove numerose criticità in sede attuativa. Un recente studio basato sui programmi di regolazione federale in materia costiera degli Stati Uniti si è interrogato sul “*Why coastal regulations fail*”¹⁸ individuando (tra l'altro) alcuni ricorrenti fallimenti regolatori: “1) generalized laws do not match the complexity of coasts; 2) legislators lack the foresight to provide funding for regulatory monitoring/enforcement/

¹⁷ G. Russell e C. Hodges, *Regulatory Delivery*, Oxford, Hart, 2019.

¹⁸ W.J. Neal, O.H. Pilkey, J. Andrew, G. Cooper, N.J. Longo, *Why coastal regulations fail*, in *Ocean & Coastal Management*, Volume 156, 2018, p. 21-34,

penalties; 3) legislative bodies lack continuity of visions or goals for the future (e.g., overturn or weaken prior regulatory legislation); and 4) politicians are subject to conflicts of interest (e.g., affluent coastal land owners; pro-development lobbies)”¹⁹. Recentemente anche in Francia è stata sollevata la questione di una necessaria riforma (e modernizzazione) della *Loi Littoral* del 1986: “les défis sont nombreux, alimentent les tensions locales et suscitent fréquemment des malentendus, des dysfonctionnements, voire des procès. Entre l’Etat et les collectivités territoriales, on aboutit parfois à une véritable guérilla contentieuse”. Noto è anche il contesto critico che ha portato all’adozione della *Ley de Costas* spagnola del 2013 e delle attività svolte in seguito per la sua attuazione²⁰.

Insomma, perché la valutazione *ex post* della legislazione costiera serva davvero alla protezione delle coste occorre che nel tempo vi sia una regia centrale della relativa funzione. Questa dovrebbe essere perno dell’informazione in materia costiera (cioè destinataria di informazione e produttrice/emittente di informazione), titolata ad una diagnostica interdisciplinare dei diversi tipi di criticità che possano emergere sulle aree costiere e competente ad attivare azioni e misure di varia natura per rendere effettiva la funzione di protezione.

III. Pianificazione

A. PIANIFICAZIONI, PARTECIPAZIONE, COORDINAMENTO: CRITICITÀ

■ Gli usi e gli interessi relativi alla zona costiera sono numerosi, numerose le autorità competenti e numerosi sono i piani e programmi che incidono su di essi.

Le fonti normative riguardanti lo spazio costiero e marittimo considerano i diversi usi e interessi relativi alla zona co-

¹⁹ https://www.lemonde.fr/idees/article/2025/12/30/eric-naim-gesbert-professeur-de-droit-la-loi-littoral-a-40-ans-et-il-est-temps-de-la-moderniser_6659987_3232.html

²⁰ M. De Benedetto, F. Di Lascio, *La regolazione del demanio marittimo in Italia e in Spagna: problemi, riforme e prospettive*, in *Rivista giuridica dell’edilizia*, n. 1, 2014, p. 29

stiera, attribuendo la relativa competenza a diverse autorità amministrative. Vi rientrano²¹: le infrastrutture energetiche, l'estrazione di minerali e idrocarburi, le reti di trasporto e i sistemi portuali, il turismo, la pesca e l'acquacoltura, la protezione ambientale. Quest'ultima, in particolare, comprende la salvaguardia dell'ecosistema marino; la gestione sostenibile dell'ambiente marino-costiero; benessere, qualità della vita e servizi nelle comunità costiere; i cambiamenti climatici; le aree protette e riserve marine; la protezione delle specie; la biodiversità; il paesaggio costiero e marino; la protezione dall'erosione costiera da fenomeni estremi e mareggiate; la salvaguardia dei beni storici e archeologici; l'inquinamento acustico; l'inquinamento da reflui e rifiuti; la mitigazione della proliferazione di specie esogene e infestanti.

■ La composizione di questi diversi usi e interessi dovrebbe essere scopo dell'attività pianificatoria della zona costiera.

L'art. 5, lett. a) del Protocollo sulla gestione integrata delle zone costiere del Mediterraneo del 2009²² ha fissato come primo obiettivo della GIZC «agevolare lo sviluppo sostenibile delle zone costiere attraverso una pianificazione razionale delle attività, in modo da conciliare lo sviluppo economico, sociale e culturale con il rispetto dell'ambiente e dei paesaggi». Tra i numerosi strumenti pianificatori incidenti sulla zona costiera²³ si richiamano: i piani di monitoraggio e il piano misure della strategia marina; il piano strategico nazionale della portualità e della logistica; il piano strategico del turismo e relativi programmi di attuazione annuali; il piano nazionale triennale della pesca e dell'acquacoltura; il piano nazio-

²¹ Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° dicembre 2017, *Approvazione delle linee guida contenenti gli indirizzi e i criteri per la predisposizione dei piani di gestione dello spazio marittimo*, in G.U. s.g. n. 19 del 24-1-2018, Allegato n. 4, p. 18 ss.

²² <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:034:0019:0028:IT:PDF>.

²³ Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° dicembre 2017, *Approvazione delle linee guida contenenti gli indirizzi e i criteri per la predisposizione dei piani di gestione dello spazio marittimo*, Allegato n. 4, p. 23 ss.

nale strategico per l'acquacoltura; il piano di gestione del distretto idrografico; i piani paesaggistici o piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici; i piani regolatori portuali; i piani regolatori generali (delle città marittime); i piani comunali di costa (laddove presenti, come in Puglia); i programmi di sviluppo rurale regionali; i piani cave; e altro ancora.

■ Per superare la frammentazione amministrativa e pianificatoria sono stati introdotti piani di gestione dello spazio marittimo che attuino la gestione integrata della zona costiera²⁴.

Con questi devono armonizzarsi piani e programmi aventi ad oggetto la componente terrestre della zona costiera, per regolare le interazioni terra-mare (art. 5. D.lgs. n. 201/2016). Tuttavia, le criticità date dalla pluralità di piani, programmi e autorità competenti non sono risolte poiché, da un lato, i primi piani di gestione dello spazio marittimo approvati sono a carattere strategico, dunque non contengono prescrizioni dettagliate necessarie per una effettiva gestione integrata; d'altro lato, non sono state chiaramente definite dal legislatore le modalità procedurali con cui assicurare la prevalenza dei piani di gestione dello spazio marittimo rispetto ad altri piani e programmi.

■ I procedimenti di pianificazione costiera sono talvolta caratterizzati da limitata partecipazione

Come noto, ai sensi dell'art. 13 della legge n. 241/1990 le disposizioni in materia di partecipazione non si applicano (tra l'altro) "nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta alla emanazione di atti [...] di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione". La previsione è stata tradizionalmente interpretata non come una esclusione *tout court* della partecipazione ma come un rinvio alle discipline settoriali delle singole pianificazioni.

Non sempre, però, la disciplina delle singole tipologie di pianificazione rilevanti per le aree costiere ha assicurato una completa acquisizione degli interessi. Si pensi al caso della pianificazione di competenza regionale, volta a definire i possibili usi del

²⁴ D.lgs. 17 ottobre 2016, n. 201, *Attuazione della direttiva 2014/89/UE che istituisce un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo*.

demanio marittimo, attuati a valle da piani comunali per la gestione delle spiagge. Ebbene, questa pianificazione – disciplinata da una normativa del 1993²⁵ – non è aperta alla partecipazione di tutti gli interessi rilevanti poiché (per espressa previsione normativa) coinvolge oltre alla Regione solo i comuni interessati e le associazioni rappresentative delle imprese di categoria. Così, nonostante si sia avuto negli anni un certo grado di apertura del procedimento, cittadini residenti, utenti di spiaggia libera o attrezzata, altri soggetti che potrebbero contribuire a rappresentare informazioni rilevanti ai fini della pianificazione costiera (enti di ricerca, associazioni di consumatori, associazioni ambientali, ecc.) non hanno di fatto un ruolo nella procedura paragonabile a quello degli interessi economici organizzati.

■ La partecipazione ai procedimenti di pianificazione che incidono sulle aree costiere non è semplice

Anche quando vi sono norme che - disciplinando tipologie di pianificazione - teoricamente consentono la partecipazione, non sempre gli interessi sono in grado di darsi una rappresentanza al livello di governo in cui si regola o pianifica. Occorre, infatti, considerare il c.d. «paradosso di Olson» per cui «non si può assumere che gruppi numerosi si organizzeranno allo scopo di agire nel loro comune interesse»²⁶. In altri termini, non è scontato che vi sia una corrispondenza tra articolazione istituzionale dei poteri di regolazione o pianificazione ed effettiva

²⁵ D.l. 5 ottobre 1993, n. 400, coordinato con la legge di conversione 4 dicembre 1993, n. 494, recante *Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime*, art. 6, c. 3: «Ai fini di cui al presente articolo, le regioni predispongono, sentita l'autorità marittima, un piano di utilizzazione delle aree del demanio marittimo, dopo aver acquisito il parere dei sindaci dei comuni interessati e delle associazioni regionali di categoria, appartenenti alle organizzazioni sindacali più rappresentative nel settore turistico dei concessionari demaniali marittimi».

²⁶ M. Olson, *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1965; trad. it. *La logica dell'azione collettiva. I beni pubblici e la teoria dei gruppi*, Milano, Feltrinelli, 1983, p. 187.

rappresentanza degli interessi. Resta pertanto aperta e urgente la seguente questione: «assunta l'esistenza di interessi collettivi, a quali condizioni e con quali modalità questa sa tradursi in un'organizzazione adeguata alla loro soddisfazione?»²⁷.

Così, in vista di un effettivo governo delle coste, in cui si assumano gli obiettivi di protezione e valorizzazione possono darsi due distinti problemi: il primo è consentire la partecipazione nella disciplina dei procedimenti di pianificazione che riguardano le aree costiere (quando non sia prevista); il secondo è promuovere la rappresentanza dei diversi interessi ai diversi livelli di pianificazione (o quanto meno assicurarne una verifica nel procedimento) per rendere effettiva – e non solo formale – la partecipazione.

B. BUONE PRATICHE IN CONTROTENDENZA

Le buone pratiche in materia di pianificazione registrate riguardano quattro aspetti. In primo luogo, la *partecipazione* ai procedimenti; in secondo luogo, l'*integrazione tra procedimenti* di pianificazione; poi, la *pianificazione in funzione di rigenerazione*; infine, il *coordinamento di attori istituzionali a vario titolo coinvolti nell'esercizio dei poteri pianificatori*.

■ La *partecipazione* ai procedimenti di pianificazione è necessaria per la pluralità di scopi d'anziché richiamati, quali l'incremento della base informativa della decisione pubblica, l'irrobustimento della sua legittimazione e la riduzione del contenzioso (da porsi in diretta relazione con l'aumento della *compliance*).

Box n. 3 - *La pianificazione costiera partecipata nel Comune di Lecce: accuratezza istruttoria e verifica degli interessi.*

L'esperienza del piano comunale delle coste (PCC) adottato dal comune di Lecce costituisce un esem-

²⁷ M. Cammelli, *Regioni e rappresentanza degli interessi: il caso italiano*, in *Regioni ed enti locali. Il ruolo regionale di coordinamento del governo locale*, Atti del Convegno internazionale (Venezia, 13-14 aprile 1989), Milano, Giuffrè, 1992 pp. 112-113 ss.

pio di come l'accuratezza istruttoria e il ricorso allo strumento delle consultazioni possano contribuire a stemperare la possibile "aggressività" degli interessi più strutturati e ad ampliare la partecipazione di quelli sotto-rappresentati.

Nel 2017, durante la procedura di VAS per l'approvazione del PCC coste di Lecce, elaborato nel 2013, la commissione VAS e i Soggetti Competenti in Materia Ambientale (SCMA) hanno segnalato la presenza di alcune carenze istruttorie nel rapporto ambientale predisposto dal comune di Lecce²⁸. La nuova amministrazione comunale ha quindi ritenuto opportuno condurre gli approfondimenti istruttori richiesti e a rivedere il progetto precedentemente elaborato, antepoendo l'interesse alla tutela del patrimonio ambientale e culturale alle esigenze di ordine economico delle imprese attive nel settore turistico-balneare. Per cercare di ricomporre la tensione con le istanze dei concessionari balneari, tradizionalmente tutelate dall'amministrazione comunale, questa ha proposto alla commissione VAS di svolgere un dibattito pubblico ai sensi della l.r. Puglia n. 44/2012, anche per sensibilizzare gli operatori economici del settore turistico-balneare sull'esistenza e rilevanza dei diversi interessi emersi durante l'istruttoria.

La scelta di aver condotto approfondimenti istruttori acquisendo prima le indicazioni dei portatori di interessi diffusi meno organizzati (associazioni ambientaliste), per coinvolgere solo in un secondo momento i rappresentanti delle imprese balneari, è stata decisiva per stemperare la possibile "aggressività" degli interessi delle imprese.

Nel 2024, l'esperienza del PCC di Lecce è men-

²⁸ Il report del dibattito pubblico è consultabile sul sito del comune di Lecce, <https://www.comune.lecce.it/docs/default-source/notizie/report-finale-piano-coste.pdf>, ultima consultazione 27.12.2025

zionata come una *best practice* da Legambiente²⁹. Occorre, peraltro, ricordare come questa sia stata occasione di un contenzioso avviato dal ricorso dell'impresa titolare di una concessione demaniale marittima nel Comune di Lecce, alla quale l'amministrazione aveva rigettato l'istanza volta a ottenere la proroga del titolo. Il conflitto è stato risolto dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 18/2021

■ Le coste sono interessate da una pluralità di *poteri pianificatori* che si aggiungono alla pianificazione marittima in senso stretto, come nel caso dei piani urbanistici, paesaggistici, dei piani in materia energetica. Di questi poteri sarebbe importante garantire un *esercizio integrato* per assicurarne la coerenza, considerarne adeguatamente ambiti di sovrapposizione ed interferenze e per definire un quadro di attuazione chiaro, espressivo di una visione organica della funzione di protezione e valorizzazione delle zone costiere.

Si possono, così, determinare un problema “orizzontale” di integrazione tra diversi atti di pianificazione e uno “verticale”, di coerenza della filiera della pianificazione ai diversi livelli di governo.

Box n. 4 - *Esercizi di pianificazione integrata: il caso del comune di Rimini*

Il Comune di Rimini ha perseguito di recente una significativa integrazione strutturale tra il Piano dell'Arenile e il progetto urbano del “Parco del Mare”, superando la tradizionale separazione tra la gestione della spiaggia e la pianificazione urbana.

Il Piano dell'Arenile, adottato ai sensi della normativa urbanistica regionale dell'Emilia-Romagna l.r. 21 dicembre 2017 n. 24, si configura come uno strumento strategico ordinato ad orientare le scelte del Piano Urbanistico Generale. In coerenza con il progetto di riqualificazione del Comune di Rimini “Parco del Mare”, finanziato con fondi PNRR, la spiaggia viene

²⁹ Legambiente, *Rapporto Spiagge 2024. Gli impatti di erosione ed eventi meteo estremi nelle aree costiere italiane*, 2024, p. 29.

concepita come parte integrante della città, fruibile durante l'intero arco dell'anno e funzionale agli obiettivi di qualità urbana, rigenerazione ambientale e accessibilità pubblica. Questo approccio integrato rende l'esperienza riminese un modello avanzato e potenzialmente trasferibile per il governo dei litorali italiani.

Nel settembre 2025 il nuovo Piano dell'Arenile del Comune di Rimini è divenuto pienamente efficace. Il documento, adottato nel 2024 è stato sottoposto a consultazione pubblica.

Le trasformazioni previste dal Piano si basano sulla demolizione e ricostruzione delle strutture esistenti, secondo tre modalità attuative: l'intervento singolo, la micro-aggregazione tra 2 o 3 stabilimenti, e la macro-aggregazione su un fronte continuo di almeno 250 metri. Queste aggregazioni, lasciate alla libera iniziativa degli operatori, sono fortemente incentivate tramite premialità funzionali.

Il disegno urbanistico concentra le superfici edilizie nei cosiddetti "campi edificatori", delimitati in modo da garantire una maggiore permeabilità visiva verso il mare, obiettivo chiave del Piano.

Una delle innovazioni più significative è l'aumento dell'offerta di spiagge libere, con l'obiettivo di raggiungere un incremento del 37% rispetto alla situazione attuale.

Altro elemento cardine del Piano è la realizzazione di un percorso pedonale continuo sulla spiaggia, pensato per valorizzare l'arenile anche nei mesi invernali e rafforzare la pedonalizzazione in linea con il progetto del "Parco del Mare".

Il Piano pone particolare attenzione al tema dell'accessibilità universale. I futuri bandi di concessione dovranno prevedere linee guida obbligatorie per la creazione di spiagge accessibili a tutti, premiando i progetti che includono servizi dedicati a persone con disabilità, come passerelle, sollevatori, colonnine di ricarica, bagni attrezzati, rastrelliere per biciclette e parcheggi per ausili alla mobilità.

■ Le azioni di governo del territorio sostenute dal variegato strumentario della pianificazione urbanistica non hanno impedito la crescita disordinata dei centri urbani nell'Italia repubblicana. La presenza di abusivismo, il ricorso a condoni edilizi, l'alto livello di contenzioso, la diffusa corruzione, il mancato allineamento tra i tempi lunghi dell'urbanistica e i tempi brevi della politica locale hanno infatti contribuito a generare una diffusa presenza di costruzioni *sine titulo* (o in difformità dal titolo) in aree urbane caratterizzate da degrado. L'impatto di tale degrado è particolarmente evidente quando il fallimento del governo del territorio si realizza sulle aree costiere. Negli ultimi decenni hanno assunto progressivamente rilevanza le politiche di rigenerazione urbana perseguite nel contesto degli strumenti pianificatori. In alcuni comuni costieri l'impatto di interventi di rigenerazione è stato possibile grazie ad interventi finanziari straordinari, come quelli assicurati dal PNNR.

Box n. 5 - La pianificazione per la rigenerazione di aree costiere e la dipendenza da risorse finanziarie straordinarie: i casi del comune di Bari e del comune di Palermo

“Bari Costa Sud” è un intervento che si colloca all'interno di un articolato quadro di pianificazione urbanistica, componente centrale di un Piano Urbanistico Esecutivo (PUE), esteso per circa 6 km lungo la costa e per oltre 9 milioni di metri quadrati, che mira alla rigenerazione complessiva del settore sud della città.

Dal punto di vista pianificatorio, il progetto nasce come attuazione delle previsioni del Piano Paesaggistico Territoriale Regionale della Puglia, in particolare del ‘patto città–campagna’, e come risposta strutturata alla crisi del vecchio Piano Regolatore Generale del 1976, ormai inadeguato rispetto alle trasformazioni urbane recenti. Il PUE Costa Sud orienta la trasformazione urbana verso la rigenerazione della città esistente, puntando sulla costituzione di spazi pubblici aperti e sulla riconnessione tra mare, quartieri urbani ed entroterra agricolo, supe-

rando le storiche fratture infrastrutturali – in primis la ferrovia – che hanno separato ampie parti della città dal mare. Il PUE prevede “la rigenerazione di un’estesa area costiera a sud est di Bari, mediante la valorizzazione e il potenziamento delle sue risorse paesaggistiche, contemplando, fra i tanti interventi, la creazione del più grande parco della città”³⁰.

Dal punto di vista finanziario, il progetto di sviluppo del parco è sostenuto da risorse del Piano Nazionale Complementare al PNRR, nell’ambito del Piano strategico dei grandi attrattori culturali del Ministero della Cultura, che ha riconosciuto a Bari Costa Sud un ruolo di intervento strategico nazionale.

Nell’ambito di un Piano Urbano Integrato-PUI, finanziato dal PNRR, è ora in corso un analogo intervento che interessa la Costa Sud di Palermo con l’obiettivo di riqualificare e bonificare interamente l’area, prevedendo specifiche opere di protezione costiera, la sistemazione del suolo mediante piantumazione di alberi, la realizzazione di una pista ciclabile, nonché l’ampliamento dell’area portuale dotandola di apposite strutture sportive e ricettive. Considerate le difficoltà a realizzare interventi qualificanti individuati in sede pianificatoria, i casi di Bari e Palermo risultano essere buone pratiche, integrando strumenti pianificatori e risorse finanziarie nazionali ed europee.

■ Una questione assai rilevante nel contesto delle pianificazioni che interessano le aree costiere riguarda il bisogno di *coordinamento delle diverse amministrazioni*, evidente per la già menzionata struttura complessa delle funzioni rilevanti nell’esercizio dei poteri pianificatori e per la pluralità di interessi di varia natura che da questi poteri sono toccati. Per quanto l’esigenza di coordinamento sia chiara, il suo *institutional design* in-

³⁰ *Forum Costa Sud: Il Progetto Del Nuovo Parco Costiero*, <https://partecipa.ba.it/forum/20-forum-costa-sud-il-progetto-del-nuovo-parco-costiero>.

contra tre tipi di problemi. In alcuni casi, la disciplina procedurale delle pianificazioni non fornisce un adeguato *institutional design*. In altri casi, questo viene provvisto ma occorre intervenire con una ulteriore strutturazione informale della funzione (ad esempio, articolando il lavoro di coordinamento per settori d'interesse) in modo da promuovere effettivamente l'indispensabile cooperazione. In altri casi ancora, *l'institutional design* viene provvisto ma la funzione di coordinamento deve essere svolta nel contesto di una implausibile neutralità finanziaria della legge, pur se questa ha introdotto compiti innovativi e onerosi dell'amministrazione.

Box n. 6 - Il coordinamento per la pianificazione dello spazio marittimo

Nell'ambito della pianificazione dello spazio marittimo sono ad oggi operativi a livello nazionale e regionale comitati, tavoli, e gruppi di lavoro composti dai diversi ministeri, amministrazioni e uffici competenti per i diversi settori coinvolti, introdotti per superare la strutturale mancanza di collaborazione tra amministrazioni (anche per quanto riguarda lo scambio dei dati).

La direttiva europea 2014/89/UE, che ha istituito un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo, la definisce come pianificazione “intersettoriale”, “coordinata”, “integrata”.

Il D.lgs. n. 201/2016, di attuazione della direttiva, ha istituito presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti un Comitato tecnico, composto da rappresentanti dei ministeri coinvolti e delle regioni costiere, per l'elaborazione dei piani di gestione dello spazio marittimo (art. 7); oltre a un tavolo interministeriale di coordinamento presso il Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei ministri, composto da rappresentanti dei ministeri, per la definizione di linee guida per la pianificazione (art. 6).

Le linee guida approvate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 1° dicembre 2017, hanno posto tra i principi ispiratori quello di “assicurare un flusso informativo costante e garantire una attività di partecipazione di tutte le strutture centrali competenti, interessate direttamente e/o indirettamente, per gli usi di cui sopra, così come di tutte le strutture competenti per la pianificazione territoriale e/o settoriale di livello nazionale, regionale/locale che insistono sulle aree limitrofe alle zone individuate dal Piano e che incidono o vengono interessate, direttamente e/o indirettamente con la pianificazione spazio marittima”, fin dai primi momenti della pianificazione (art. 1).

A questo fine, alcune Regioni (come la Toscana) hanno costituito un gruppo di lavoro sulla pianificazione dello spazio marittimo, composto dai responsabili delle diverse direzioni e settori coinvolti (ambiente, pesca, demanio, territorio), che ha fornito indicazioni relative agli usi attuali, alle interazioni terra-mare, agli obiettivi, alle vocazioni d’uso delle unità di pianificazione. I gruppi di lavoro regionali, costituiti in occasione dell’elaborazione dei primi piani di gestione dello spazio marittimo (procedimento concluso nel 2024), sono rimasti attivi come strutture incaricate del monitoraggio e dell’attuazione regionale del piano di gestione dello spazio marittimo. Alcune Regioni (come la Regione Veneto) stanno costituendo tali strutture.

C. BUONE PRATICHE IN PROSPETTIVA

Accanto a queste buone pratiche (già in essere) ci si attende, in prospettiva, un più ampio riconoscimento del ruolo della partecipazione, una maggiore attenzione al coordinamento e la valorizzazione dell’apporto della comunità scientifica nel contesto della pianificazione dello spazio marittimo. A tale riguardo, nell’appendice I alla dichiarazione di sintesi dei Piani di

gestione dello spazio marittimo italiano³¹ il documento denominato “Azioni future” (luglio 2024) prevede attività correlate al monitoraggio dei piani.

Box n. 7 – *Azioni future per il monitoraggio della pianificazione dello spazio marittimo*

■ La prima (“A.3”) riguarda la possibilità che soggetti portatori di interessi pubblici o privati e di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati presentino istanza di avvio del procedimento di revisione dei Piani al Comitato tecnico o al tavolo interministeriale di coordinamento.

■ La seconda (“E.3”) concerne l’istituzione da parte di MASE e MIC di un “tavolo tecnico interazioni terra-mare”, per consentire la piena integrazione tra i procedimenti che riguardano le interazioni terra-mare, ovvero pianificazione dello spazio marittimo, attuazione della direttiva acque, attuazione della direttiva alluvioni, gestione dei porti, pianificazione territoriale e paesaggistica, tutela e valorizzazione del patrimonio culturale subacqueo.

■ La terza (“F”) concerne gli approfondimenti da sviluppare nella fase di monitoraggio e attuazione dei piani di gestione dello spazio marittimo, inerenti tra l’altro il rischio costiero e l’adattamento ai cambiamenti climatici, attraverso la costituzione di una struttura pubblica *science-to-policy-to-society*, finalizzata a trasferire i risultati della ricerca scientifica nel processo di pianificazione e a indirizzare la ricerca sulle esigenze prioritarie del processo di pianificazione dello spazio marittimo (e costiero), nonché a disseminare tale ricerca verso la società.

³¹ Art. 9, comma 1, lett. b) della Direttiva 2001/42/CE e art. 17, comma 1, lett. b) del d.lgs. n. 152/2006, è la sezione che illustra le misure di monitoraggio e le future azioni di mitigazione degli impatti ambientali previste per il piano o programma oggetto di Valutazione Ambientale Strategica (VAS), garantendo che gli impegni presi vengano seguiti e gestiti nel tempo per assicurare la sostenibilità del progetto.

IV. *Gestione***A. LE CRITICITÀ DELLA GESTIONE AMMINISTRATIVA DELLE AREE COSTIERE: ORGANIZZAZIONE, CONTROLLI E INFORMAZIONE**

La gestione amministrativa delle coste è determinante per la loro effettiva protezione e valorizzazione. Il complesso di poteri latamente descrivibili come *regulatory delivery* in questo settore è amplissimo. Spazia dai poteri di rilascio delle concessioni di demanio marittimo (e al relativo svolgimento delle gare), al rilascio di autorizzazioni per attività commerciali, artigianali o industriali, all'esercizio dei poteri di controllo e polizia demaniale (si pensi ai poteri delle Capitanerie di porto relativi all'osservanza dei limiti di proprietà e concessioni, sull'occupazione abusiva del demanio, sul rispetto delle ordinanze balneari), all'irrogazione di sanzioni per inosservanza delle più svariate discipline interferenti con attività che si svolgono sulla costa.

La competenza per le attività di gestione delle aree costiere è allocata a diversi livelli di governo³² pur nella primazia funzionale del Comune, risultante dalla visione sussidiaria della riforma costituzionale del 2001. A tale riguardo, nonostante le richieste nel tempo reiterate dall'ANCI, gli introiti derivati dai canoni concessori continuano a spettare principalmente allo Stato, proprietario del bene demaniale³³. Il cd. federalismo demaniale, tra l'altro, ha solo previsto la trasferibilità di beni tra Stato e Regioni³⁴ lasciando immutato il loro regime sostanziale³⁵. Dunque, esiste un problema di frammentazione amministrativa che riguarda il disegno complessivo dell'allocatione delle funzioni e delle modalità di svolgimento (e fi-

³² Autorizzazione a impianti di rigassificazione sulla costa

³³ Sul punto si veda Corte dei Conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, Deliberazione 21 dicembre 2021, n. 20/2021/G, *La gestione delle entrate derivanti dai beni demaniali marittimi* (relatore Presidente Carlo Chiappinelli).

³⁴ Decreto Legislativo 28 maggio 2010, n.85, *Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42*, art. 3, comma 1, lett. a).

³⁵ Art. 4.

nanziamento) delle competenze amministrative rilevanti sulle aree costiere.

L'attuazione dei numerosi frammenti di legislazione in materia costiera è caratterizzata da criticità e disfunzioni. Il vasto abusivismo sulle coste italiane è stato nel tempo possibile per l'azione combinata di due elementi. Da un lato, l'*ineffettività dei controlli* e le pratiche di tolleranza amministrativa, riferibili alle più diverse ragioni: carenza di personale investito di compiti di controllo, incertezza del quadro regolatorio, ragioni di opportunità (ad esempio, garantire il mantenimento di livelli occupazionali o le esigenze abitative), rischio di contenzioso, corruzione. Dall'altro, il *limitato effetto di deterrenza* del complessivo sistema di *enforcement* amministrativo (controlli e relative sanzioni): si pensi ai controlli non svolti, ai controlli svolti senza esito sanzionatorio, alla tenuità delle sanzioni, al ricorrere di condoni edilizi, alle difficoltà dei comuni ad eseguire gli ordini di demolizione, alle possibilità di ricorso al contenzioso, alla tendenza della politica a farsi portatrice di istanze particolari anche quando implausibili.

Opera pregiudizialmente, in materia di gestione, la questione delle conoscenze necessarie al governo delle coste. Il Sistema informativo del Demanio marittimo è lo “strumento nazionale condiviso di supporto alla gestione amministrativa e fiscale del demanio marittimo e [...] spazio comune per l'interscambio, l'integrazione ed il riuso di dati, generati da diverse Amministrazioni e/o da diversi paesi, afferenti l'utilizzo degli ambiti costieri nazionali e/o sovranazionali”³⁶ ma conosce criticità e presenta aree di miglioramento, rilevate anche dalla Corte dei conti³⁷. I controlli e le ispezioni a vario titolo svolti sulle attività in aree costiere hanno necessità di banche dati e fonti di informazione per preparare lo

³⁶ <https://www.mit.gov.it/documentazione/sid-il-portale-del-mare>

³⁷ Corte dei Conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, Deliberazione 21 dicembre 2021, n. 20/2021/G, *La gestione delle entrate derivanti dai beni demaniali marittimi* cit., p. 39 ss. Sull'argomento si veda anche P.M. Rosa Salva, *Il Sistema Informativo del Demanio marittimo (Sid): uno strumento di e-government tra problematiche applicative e partecipative*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 3/2019, p. 767

svolgimento del controllo ma al contempo possono alimentare in chiave dinamica il medesimo sistema di informazioni, grazie alle evidenze registrate nel corso del loro svolgimento.

In questo delicato contesto, è chiaro che una cattiva amministrazione può determinare il mancato successo anche di una buona legislazione costiera; al contempo una legislazione costiera che appronti per la sua attuazione un disegno organizzativo poco riflettuto o mal congegnato va preparando il suo insuccesso.

A. BUONE PRATICHE IN CONTROTENDENZA

Alcune buone pratiche in materia di protezione delle coste riguardano profili gestionali ed amministrativi. La selezione dei casi di seguito riportati, ha consentito di individuare una serie di elementi rilevanti, quasi un breve elenco di *best practice principles*. Tra questi: l'importanza che l'attuazione amministrativa sia coerente rispetto alla filiera regolatoria in cui si inserisce; l'importanza di un appropriato ricorso a bandi di gara per ordinare la scelta del concessionario alla luce di criteri rispondenti a interessi pubblici di diversa natura (finanziari, ambientali, sociali); l'importanza che l'amministrazione eserciti intelligenza nello svolgimento dei suoi compiti e nello spazio delle funzioni che le sono attribuite dalla legge; l'importanza che l'amministrazione si apra all'attrazione di risorse per il perseguimento di finalità pubbliche; l'importanza di un approccio interdisciplinare e di una attenzione ambientale per la soluzione dei problemi amministrativi; l'importanza della dimensione comunicativa e simbolica della buona amministrazione in materia costiera.

■ *La coerenza attuativa nella filiera regolatoria*

L'effettività di una regolazione è fortemente influenzata dalla coerenza attuativa che se ne darà all'interno della filiera regolatoria³⁸. Si immagini un divieto assoluto di stazionamento

³⁸ Per un inquadramento nel realismo giuridico statunitense, cfr. R. Pound, *Law in books and law in action*, in *American Law Review*, 44, 1910, p. 12. Sul punto è rilevante l'approccio di W. Twining e D. Miers, *How to Do Things with Rules*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, prima edizione 1976.

di camper all'interno di un'area protetta lungo la costa. Dopo che la regola è stata adottata l'applicazione e l'attuazione che se ne daranno (se i controlli verranno svolti, se si irrogheranno sanzioni, ecc.) funziona, più o meno, come una comunicazione non verbale dell'istituzione³⁹, la quale rileva più delle parole espresse nella formulazione del divieto, esattamente come accade nella comunicazione umana. Insomma, ci sono due livelli di lettura: uno che guarda alla formulazione della regola (la quale stabilisce conseguenze per comportamenti conformi/non conformi) e uno che guarda all'effettiva applicazione, e può essere coerente o meno con il primo (per esempio, perché i controlli sono/non sono svolti o perché le sanzioni stabilite sono/non sono irrogate). Se i controlli non sono svolti, nonostante la previsione normativa, giungeranno certamente camper nell'area protetta⁴⁰. Per questo è importante che le amministrazioni assicurino la coerenza attuativa della filiera regolatoria.

Box n. 8 - *La coerenza dell'amministrazione a valle delle pianificazioni: il caso del Comune di Bacoli*

Il Comune di Bacoli (NA) tramite la delibera di Giunta n. 29 dell'8 febbraio 2023 ha adottato un'impostazione pienamente coerente con il diritto dell'Unione europea, dichiarando improcedibili le istanze di proroga delle concessioni di demanio marittimo e limitando le autorizzazioni temporanee non ammortizzabili, per evitare il consolidamento di rendite di posizione in capo ai concessionari uscenti. Nella delibera si legge l'indirizzo a "predisporre e pubblicare avviso pubblico al fine di comunicare a tutti i concessionari delle aree demaniali marittime ad uso turistico ricreativo l'improcedibilità delle istanze di proroga presentate" e a "non rilasciare nuove autorizzazioni ex art. 24 cod. nav. per le quali i concessionari uscenti non ammortizzerebbero i costi entro

³⁹ Su questo punto vedi A. Mehrabian, *Non verbal Communication*, New Brunswick, CT, Aldine Transaction, 1972.

⁴⁰ <https://www.cagliaritoday.it/cronaca/radunazzo-abusivo-di-camper-gutturu-mannu.html>

la scadenza che andrebbero a gravare sui nuovi concessionari creando una distorsione delle procedure di gara”. Il Comune di Bacoli ha poi subordinato l'avvio delle procedure di evidenza pubblica all'elaborazione di un Piano delle Coste coerente con il Piano Urbanistico Comunale e con gli strumenti di pianificazione sovraordinati, evitando l'assegnazione delle concessioni in assenza di una cornice pianificatoria certa.

In sintesi, regolazione, pianificazione e attuazione sono stati integrati in modo da assicurare coerenza, gestendo le concessioni in ottica integrata. Il TAR Campania nella sentenza n. 365/2025, che ha ad oggetto la delibera di Giunta e l'avviso pubblico conseguente, afferma che, in materia di concessioni demaniali marittime, trovano diretta applicazione i principi derivanti dalla direttiva 2006/123/CE (Bolkestein) e dall'art. 49 TFUE, come interpretati dalla Corte di giustizia. In presenza di norme nazionali incompatibili, come al riguardo delle proroghe automatiche, l'amministrazione deve disapplicarle. Elemento centrale del modello di Bacoli, come riconosciuto dallo stesso giudice amministrativo, è il ricorso alla pianificazione territoriale e costiera come presupposto per l'avvio delle gare. Infatti, nella sentenza menzionata, il TAR Campania afferma: “ VI.3. [...] non è irragionevole ritenere che tutti gli strumenti di pianificazione che incidono sulle aree demaniali debbano armonizzarsi tra di loro affinché risultino concordi ed univoci. Ne deriva che il PUC - prima adottato e, poi, definitivamente approvato - deve necessariamente essere coerente con il PUAD; analogamente il Piano delle Coste, attuativo del secondo, deve essere redatto in concordanza con gli altri piani regionali e comunali, ivi compreso, quello urbanistico, vigente al momento della sua adozione. In altri termini, in sede di redazione del Piano delle Coste non può logicamente e razionalmente non tenersi conto che vi è un PUC ed un PUAD adottati e approvati. VI.3.1. Da tanto deriva la legittimità della

richiesta conformità del PAD (Piano delle Coste) al PUC (Piano urbanistico comunale)” e continua sottolineando che “VII.1.4. Fine ultimo dell’Ente, come rilevato dalla stessa Amministrazione comunale, è quello di reperire, di concerto e in collaborazione con i concessionari, tutti i dati (stato dei luoghi, autorizzazioni, licenze edilizie, S.C.I.A.), relativi alle aree demaniali già assegnate. Dette attività ricognitive risultano fondamentali per procedere alla pianificazione (PAD e Piano delle Coste) e alla stessa predisposizione dei bandi di gara”.

■ *Bandi di gara virtuosi*

Come noto le concessioni, nel contesto dell’ordinamento europeo, sono considerate un diritto “speciale o esclusivo”⁴¹. Per questa ragione il diritto europeo considera il regime delle concessioni di demanio marittimo (ad uso turistico-ricreativo) italiane ricadenti nei vincoli pro-concorrenziali (anche della Direttiva servizi), richiedendo lo svolgimento di gare per la scelta dei concessionari. L’elaborazione dei bandi di gara da parte degli enti locali è peraltro una opportunità per scegliere il concessionario che, alla luce di criteri di selezione, sia più in grado di garantire una gestione della concessione conforme ad interessi pubblici di natura anche ambientale o sociale. Il bando può così valorizzare elementi quali l’amovibilità delle strutture, il rispetto di standard ambientali, l’accessibilità a disabili, il radicamento sociale nel territorio dell’impresa, alcuni tipi di investimento, ecc. Una elaborazione accurata del bando e dei capitolati è, dunque, lo strumento elettivo attraverso cui i comuni possono individuare gli operatori che assicurino non solo il più alto introito finanziario ma anche la qualità dei servizi, per rispondere alle esigenze degli utenti e nel rispetto dell’ambiente costiero.

Box n. 9 – I bandi di gara sono importanti non solo per la scelta del concessionario: i casi del litorale romano e del comune di Imperia

⁴¹ Ai sensi dell’art. 106 del Trattato sul funzionamento dell’UE.

Con l'Avviso pubblico del 14 febbraio 2025 per l'affidamento di n. 31 concessioni di beni demaniali marittimi per finalità turistico-ricreative del litorale di Roma Capitale l'amministrazione – fermo l'obbligo di pagamento del canone di concessione – ha richiesto agli operatori economici di inserire, nell'offerta economica, una percentuale a titolo di *royalty* da applicarsi sul fatturato complessivamente realizzato nell'esercizio della concessione, in aumento rispetto alla *royalty* del 2,00 % (due per cento) a base d'asta unica offerta. Le varie concessioni sono state assegnate ed i vincitori hanno avviato la gestione nell'estate 2025. I diversi giudizi instaurati innanzi al Tar Lazio avverso tale bando sono in corso (la prossima udienza di merito è fissata al 10 febbraio 2026). A tale riguardo, era intervenuta una sospensione cautelare dell'avviso a mente della quale risultava, in punto di *fumus*, illegittima anche la *royalty* richiesta. In sede di appello cautelare, promosso da Roma Capitale innanzi al Consiglio di Stato, è stata respinta la domanda di sospensione (ordinanza Cons. Stato, sez. VII, 26 marzo 2025, n. 1164). Di fatto, la formulazione del bando ha tentato di dare risposta alle disfunzioni nel tempo procurate dalla previsione tabellare per la determinazione dei canoni (indipendenti dai profitti che ne può trarre il concessionario). D'altro canto, ha inteso evitare l'eccessiva discrezionalità che il vecchio sistema del regolamento per l'esecuzione del codice della navigazione prevedeva per la definizione del canone agganciato ai "profitti che può trarne il concessionario"⁴². La formulazione dei bandi di gara nel Comune di Im-

⁴² D.p.r. 15 Febbraio 1952 n. 328, *Regolamento per l'esecuzione del codice della navigazione*, art 16, comma 4: "La misura del canone per le singole concessioni deve essere concordata fra il capo del compartimento e l'intendente di finanza in relazione alla entità delle concessioni stesse, allo scopo che si intende conseguire e ai profitti che può trarne il concessionario".

peria è sostenuta da un Disciplinare della procedura comparativa all'interno delle *Linee Guida per il riordino delle concessioni balneari marittime* (approvati con Delibera di Giunta n. 225 del 25 luglio 2024) in cui si indicano alcuni parametri utili ai fini della valutazione delle istanze di concessione tra cui: «b) riqualificazione e messa in sicurezza delle strutture esistenti, in conformità alle discipline normative vigenti; c) possibilità di gestione sinergica con altri Enti /o Associazioni del territorio di Imperia e disponibilità a partecipare a iniziative e a investimenti pubblici di più ampio respiro ai fini della valorizzazione del territorio e della ricettività cittadina, nonché dello sviluppo complessivo delle attività svolte sul demanio marittimo imperiese; d) realizzazione e/o implementazione di opere volte ad assicurare a tutti i cittadini, con particolare riguardo alle persone con disabilità; e) realizzazione e/o implementazione, in collaborazione con Enti /o Associazioni del territorio di Imperia, delle opere pubbliche e/o di difesa costiera a protezione sia delle strutture in concessione, sia, più in generale, del litorale e delle opere/strutture pubbliche retrostanti le aree in concessione. f) promozione turistica/sviluppo del territorio/ricadute occupazionali/sviluppo piccola e media impresa locale; g) inclusione sociale/istruzione e formazione finalizzata alla qualificazione/riqualificazione professionale; accessibilità dei servizi svolti sulle aree oggetto di concessione; h) innovazione tecnologica degli investimenti proposti». Tali parametri sono rifluiti negli schemi per le valutazioni delle risposte ad avviso d'interesse per la concessione di beni demaniali. In buona sostanza, il Comune di Imperia, in questo modo, ha predisposto uno strumentario di supporto per il lavoro di formulazione dei bandi di gara in cui si valorizzano interessi pubblici di diversa natura conseguibili grazie ad una accurata preparazione dei procedimenti di scelta del concessionario.

■ *L'amministrazione (anche locale) è autorizzata ad esercitare intelligenza*

Si è già detto di come l'amministrazione rivesta un ruolo

tutt'altro che ancillare nel rapporto con il legislatore e che l'esecuzione della legge non andrebbe considerata attività meno nobile della produzione legislativa. La gestione amministrativa viene, infatti, svolta da *street-level officers* che andrebbero considerati alla stregua di *policy makers* (perché quando decidono come organizzare lo svolgimento di compiti di controllo o se irrogare/non irrogare una sanzione possono determinare il successo⁴³ o l'insuccesso di una legislazione)⁴⁴. L'amministrazione presuppone pertanto intelligenza umana, virtù amministrativa che chiede di leggere dentro i fenomeni amministrati e di riferirsi nell'amministrare "all'intero ciclo politico, dall'ideazione di un atto alla sua attuazione, applicazione, valutazione e revisione"⁴⁵.

Box n. 10 - *Il comune intelligente: Riccione come laboratorio del nuovo modello balneare*

Il caso del Comune di Riccione può essere considerato un esempio di *governance* locale intelligente. Nel settembre 2025, in collaborazione con una importante società di consulenza, il Comune ha avviato un tavolo tecnico con operatori, associazioni e *stakeholder* per definire un nuovo modello di stabilimento balneare. L'iniziativa si inserisce nel più ampio Piano strategico del turismo e punta a costruire un sistema coerente con gli standard normativi in vista dell'espletamento delle prossime gare. "L'obiettivo è definire un nuovo modello de-

⁴³ R. Baldwin, M. Cave, *Taming the Corporation: How to Regulate for Success*, Oxford University Press, 2020.

⁴⁴ M. Lipsky, *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russell Sage Foundation, 1980.

⁴⁵ Commissione Europea, *Comunicazione "Legiferare con intelligenza nell'Unione europea"*, Com(2010) 543 def., p. 3. Si veda anche l'uso dell'aggettivo in Commissione Europea, *Comunicazione "Europa 2020 – Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva"*, Com(2010) 2020. Si v. anche C. Donolo, *L'intelligenza delle istituzioni*, Feltrinelli, 1997. Cfr. E. Gualini, *Planning and the Intelligence of Institutions: Interactive Approaches to Territorial Policy-Making Between Institutional Design and Institution-Building*, Farnham – UK, Ashgate, 2001.

gli stabilimenti balneari, capace di rispondere alle trasformazioni nel turismo e alle nuove esigenze dei visitatori, mantenendo il legame con la tradizione che caratterizza la spiaggia di Riccione. Il progetto mira a orientare l'evoluzione del comparto balneare verso standard qualitativi ancora più elevati, maggiore sostenibilità ambientale, accessibilità e innovazione, sempre considerando le caratteristiche della nostra domanda turistica attuale, della tipologia di turista che vogliamo attrarre e salvaguardando le peculiarità vincenti della nostra offerta. Il percorso prevede diverse fasi: si partirà da un'analisi del contesto attuale per identificare punti di forza e criticità, studiando esperienze virtuose in Italia e all'estero, con attenzione a non snaturare la nostra tipicità. Successivamente, si svolgeranno tavoli tematici su qualità dell'offerta turistica, sostenibilità ambientale, accessibilità degli spazi e modelli gestionali, oltre a interviste con operatori balneari per raccogliere contributi concreti. Il nuovo modello rappresenterà un riferimento strategico e operativo per la successiva redazione del Piano dell'arenile e per definire i criteri tecnico-qualitativi nei futuri bandi per le concessioni balneari⁴⁶.

■ *L'amministrazione può aprirsi all'attrazione di risorse per il perseguimento di finalità pubbliche*

Come noto, gli enti locali operano in un contesto di risorse sempre più limitate, oggetto negli anni di progressivi tagli. Ovviamente tale situazione generalizzata si ripercuote anche sull'attualità e le prospettive delle funzioni di protezione delle coste. Non mancano, peraltro, forme di sostegno finanziario per singoli interventi, magari correlati a finanziamenti straordinari, come quelli del PNRR o quelli del Bando Borghi di mare

⁴⁶ <https://www.comune.riccione.rn.it/it/news/al-via-il-percorso-per-definire-il-nuovo-modello-degli-stabilimenti-balneari-nellambito-del-piano-strategico-della-citta-di-riccione-predisposto-dallamministrazione-comunale-con-la-collaborazione-di-kpimg>

2026⁴⁷ o ancora quelli dell'operazione Spiagge sicure – Estate 2025⁴⁸, finanziata dal Ministero dell'Interno per 50 comuni costieri al fine di contrastare l'abusivismo commerciale e la vendita di prodotti contraffatti lungo le coste italiane.

Insomma, accanto alla frammentazione delle politiche e delle regole di protezione delle coste c'è una certa dispersione anche delle risorse finanziarie. In questo contesto, i comuni sono spinti a perseguire pratiche di attrazione di risorse private, non senza difficoltà e battute d'arresto, come nel caso del ricorso al *project financing* e in quello delle opere compensative disposte in occasione della localizzazione di impianti.

Box n. 11 - *Risorse private per la valorizzazione e il recupero delle aree costiere: i dubbi sul caso del project financing a Gaeta e il caso delle opere compensative a Punta Marina*

L'ammissibilità del ricorso al *project financing* per la gestione di un bene demaniale marittimo è dibattuta. Le "Linee di indirizzo per il rilascio di concessioni demaniali marittime" della Regione Friuli-Venezia Giulia, adottate con Delibera della Giunta Regionale n. 897 del 14 giugno 2024 prevedono che «la disciplina delle linee guida si interseca con la disciplina della finanza di progetto, regolata dal libro IV del decreto legislativo 36/2023, che presuppone la presentazione di un progetto di pubblico interesse. La disciplina è stata richiamata dai commi 7 e 8 dell'art. 10 della l.r. 15/2023, qualora l'opera venga realizzata su bene del demanio marittimo gestito dalla Regione o dai Comuni costieri. In tal caso il privato provvede, a seguito della realizzazione dell'opera, anche alla sua gestione mediante una concessione demaniale marittima».

Ad oggi, però, il ricorso allo strumento al *project fi-*

⁴⁷ <https://quifinanza.it/lifestyle/travel-economy/bando-borghi-mare-2026/952465/>

⁴⁸ <https://www.interno.gov.it/it/notizie/spiagge-sicure-estate-2025-milione-e-500mila-euro-dal-viminale-50-comuni-costieri>

nancing è assai limitato. Un caso in cui si è tentato di ricorrere allo strumento della finanza di progetto per le concessioni demaniali marittime è quello del Comune di Gaeta, in riferimento al quale si sono espressi negativamente sia l'AGCM che il giudice amministrativo. L'AGCM, con parere motivato del 30 maggio 2025 ha manifestato perplessità sull'uso dello strumento per le concessioni balneari marittime ritenendo che le Delibere del Comune di Gaeta risultassero carenti nell'impianto motivazionale, con particolare riferimento all'interesse pubblico nel ricorso al *project* per la gestione di tali beni. L'operatore economico già titolare della concessione demaniale marittima su quel tratto di litorale aveva richiesto un nuovo assentimento mediante finanza di progetto. L'istanza aveva ad oggetto investimenti relativi ad opere ed interventi pubblici direttamente connessi alla fruizione turistica del litorale di Serapo (rifacimenti delle sedi stradali che conducono alla spiaggia e dei marciapiedi); a investimenti sull'area demaniale marittima e per servizi gratuiti offerti per il sociale (categorie protette). Il giudice amministrativo, invece, nella sentenza Tar Lazio Latina, sez. II, n. 701/2025, pur riconoscendo l'astratta ammissibilità del *project financing* per le concessioni demaniali marittime, ha annullato i provvedimenti del Comune di Gaeta in ragione dell'omessa predeterminazione degli elementi necessari a consentire l'approvazione della proposta di progetto, a partire dai criteri generali sulla cui base si fonda la scelta discrezionale dell'operatore da individuare quale "promotore".

Seppure l'istituto potrebbe garantire l'attuazione dell'interesse pubblico mediante la collaborazione del privato, permettendo l'incontro tra la realizzazione di scopi pubblici con investimenti e capacità gestionali private (come auspicato dalle Linee d'Indirizzo della regione Friuli Venezia-Giulia), sorgono dubbi in ordine al rischio di un uso distortivo, finalizzato ad eludere i vincoli concorrenziali. Il concessionario uscente qualora presenti una proposta acquisendo la qualifica di promotore, potrebbe avvalersi del diritto di prelazione,

adeguando la propria offerta a quella eventualmente formulata da un diverso operatore economico risultato aggiudicatario (come accaduto nel Comune di Gaeta). La Corte di giustizia dell'Unione europea, con sentenza del 5 febbraio 2026, causa C-810/24, ha ritenuto il diritto di prelazione riconosciuto al promotore non conforme al diritto dell'Unione. Sebbene la decisione abbia riguardato il previgente Codice dei contratti pubblici, la disciplina sul punto risulta sostanzialmente invariata anche nell'attuale quadro normativo, cosicché si renderà necessario un adeguamento delle relative disposizioni.

Il ricorso alle *opere compensative* può rivelarsi un utile percorso per la realizzazione di interventi di protezione delle aree costiere, anche se l'allocazione degli impianti che le giustificano presentano impatti da valutare caso per caso.

A tale riguardo, recentemente Snam ha proposto opere compensative legate all'impianto di un rigassificatore nelle prossimità dell'abitato di Punta Marina, Ravenna. I relativi fondi serviranno a creare un "polmone verde di 80 ettari a vantaggio di tutta la comunità ravennate e non solo di Punta Marina. La giunta comunale ha infatti approvato [...] il progetto di fattibilità tecnica ed economica elaborato da Snam nell'ambito degli accordi sulle misure compensative e di riequilibrio ambientale legate alla realizzazione dell'impianto di rigassificazione offshore e delle strutture collegate. L'investimento previsto, a carico di Snam, è di circa 8,9 milioni, fondi che serviranno a trasformare 80 ettari di terreni agricoli in un'area naturale, con boschi, siepi, prati e habitat costieri tra il parcheggio scambiatore e via dell'Idrovora, a lato di via Trieste; il progetto è stato sviluppato sulla base degli indirizzi del servizio tutela ambiente e territorio del Comune di Ravenna e dell'Ente di gestione per i Parchi e la Biodiversità – Delta del Po"⁴⁹.

⁴⁹ G. Costa, *Polmone verde sul mare. Dune e 'boschi costieri'*. Pri-

■ *La soluzione ai problemi amministrativi è possibile anche per l'apertura interdisciplinare e l'attenzione ambientale*

L'intelligenza amministrativa richiede sollecitudine per l'adozione di misure di protezione caratterizzate da innovatività e sostenibilità, ad esempio nella ricerca di soluzioni per mitigare l'erosione costiera. Questa sollecitudine non può essere assicurata se non in un contesto di apertura interdisciplinare, il solo in grado di consentire l'approntamento di soluzioni plausibili ed effettive.

Box n. 12 - Mitigare l'erosione costiera con la bioingegneria: il caso del comune di Ugento

Come noto, i fenomeni di cambiamento climatico hanno messo a rischio le zone costiere esposte a gravi fenomeni di erosione. Sull'andamento di questi fenomeni pesano non solo processi naturali ma anche antropici, da tempo chiari agli studiosi della materia⁵⁰. La concreta gestione della fascia costiera, richiede così strumenti adeguati “che supportino una valutazione multi-scenario dei rischi derivanti da fattori naturali e ambientali e dallo stress antropico”⁵¹. Un gruppo di ricercatori dell'Università Ca' Foscari di Venezia, del Centro Euro-Mediterraneo sui Cambiamenti Climatici e dell'Università Democrito della Tracia (Grecia) ha varato uno studio per valutare i rischi di erosione costiera e della correlata variazione della qualità dell'acqua. In particolare, nel periodo 2009-2018 è stata osservata la dinamica dell'erosione del litorale del Comune di Ugento, confermando che “l'implementazione di soluzioni

me opere compensative per il rigassificatore, in Il Resto del Carlino, 27 febbraio 2025, <https://www.ilrestodelcarlino.it/ravenna/cronaca/polmone-verde-sul-mare-dune-8c721f2f>

⁵⁰ Si vedano per l'Italia i lavori di E. Pranzini, *Bilancio sedimentario ed evoluzione storica delle spiagge*, in *Il Quaternario*, 7, 1994, p. 197 e E. Pranzini, *Cause naturali ed antropiche nelle variazioni del bilancio sedimentario dei litorali*, in *Rivista Geografica Italiana*, 1, 1995, p. 47.

⁵¹ <https://www.parcollitoralediugento.it/la-rivista-scientifica-environmental-science-and-policy-pubblica-uno-studio-sul-litorale-di-ugento/>

naturali, basate sulla gestione della *Posidonia* spiaggiata, produce significativi effetti positivi, stabilizzando il litorale e riducendo il tasso di erosione”. I risultati dello studio hanno fornito informazioni rilevanti per il sostegno della gestione costiera del litorale di Ugento⁵², valorizzando conoscenze interdisciplinari e soluzioni innovative.

È appena il caso di rilevare come la gestione di *posidonia* oceanica spiaggiata sia stata al centro di un contenzioso penale che ha portato ad alcune condanne per amministratori locali⁵³.

■ *La dimensione comunicativa e simbolica della buona amministrazione è rilevante*

Per conseguire deterrenza rispetto ai comportamenti illeciti (di qualsivoglia tipo) occorre che l’organizzazione delle funzioni amministrative contribuisca alla loro effettività e che questa effettività sia oggetto di una comunicazione chiara e verificabile. Un caso di grande interesse, a tale riguardo è la funzione di confisca, gestione e destinazione dei beni sottratti al crimine. Infatti, o tale gestione è effettiva – e allora può operare quale simbolo di legalità e generare deterrenza – o la politica di contrasto alla criminalità organizzata rischia di rivelarsi velleitaria⁵⁴. In altri termini lo strumento della confisca e, soprattutto, il relativo sistema di gestione dei beni confiscati, esprimono una forte portata simbolica e dunque occorre che “il sistema di gestione dei beni confiscati sia effettivo, che le gestioni siano

⁵² Sul caso si veda M.K. Dal Barco, E. Furlan, H. Vuong Pham, S. Torresan, K. Zachopoulos, N. Kokkos, G. Sylaios, A. Critto, *Multi-scenario analysis in the Apulia shoreline: A multi-tiers analytical framework for the combined evaluation and management of coastal erosion and water quality risks*, in *Environmental Science & Policy*, Volume 153, 2024.

⁵³ https://www.quotidianodipuglia.it/lecce/lecce_sentenza_consortio_ugento_rifiuti_condanne annullamento_cosa_e_successo-9044800.html

⁵⁴ Cfr. M. De Benedetto, *Rigenerazione e riuso dei beni confiscati: regole e simboli della legalità*, in F. Di Lascio e F. Giglioni (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, Il Mulino, 2017, pp. 333-334.

redditizie, che i beni non ricadano nelle mani dei criminali, che producano lavoro e redditività sociale”⁵⁵.

Ai fini del ragionamento che qui si svolge, una ricaduta simbolica potenziata si produce nel caso in cui il bene confiscato (prima gestito dalla criminalità organizzata) riguardi un’attività di tipo imprenditoriale situata sulla costa. La fragilità del bene costiero, la sua vocazione all’uso generale, l’ampia visibilità di una gestione imprenditoriale in area costiera e gli effetti di rigenerazione ambientale e sociale che possono derivare dalla destinazione dei beni confiscati, rendono la partita della confisca, destinazione e gestione specialmente rilevante per l’affermazione di una cultura della legalità e della buona amministrazione delle coste. In questo quadro, il lasso temporale in cui gli interventi di rigenerazione si realizzano (e i loro effetti si producono) sono assai rilevanti giacché il degrado dell’area costiera connesso alla interruzione della gestione per effetto della confisca conta quale vera e propria comunicazione: non bisogna sottovalutare il fatto che anche in ambito istituzionale opera il primo assioma della comunicazione (*non si può non comunicare*)⁵⁶. Su questo tema, la funzione di regia delle coste, dianzi evocata, ha una speciale responsabilità.

Box n. 13 - *Lidi confiscati e valore simbolico delle gestioni sociali: i casi di Gioiosa Jonica e del Comune di Roma*

A Gioiosa Jonica lo stabilimento già “Lido Acquarius” è stato oggetto di confisca e assegnato nel 2021 ad una associazione locale inserita in una vasta rete di realtà associative operanti a livello territoriale e nazionale: “Un tempo luogo simbolo del potere mafioso, ‘ben frequentato’. Tolto definitivamente al clan nel 2011, assegnato al comune nel 2018” ha ricevuto “finanziamenti della Conferenza episcopale italiana (200mila euro dell’8xMille) tramite la diocesi di Locri-Gerace, e di Fondazione con il Sud.

⁵⁵ Ivi.

⁵⁶ P. Watzlawick, J. H. Beavin, D. D. Jackson, *Pragmatica della comunicazione umana*, Astrolabio, 1978

Ora prenderà il nome di stabilimento balneare ‘Don Milani’ dal nome dell’associazione che da 30 anni si occupa di minori, soprattutto quelli a rischio⁵⁷. Occorre peraltro segnalare che questi processi di rigenerazione sociale aventi ad oggetto beni confiscati incontrano grandi difficoltà. Nel caso del Lido ‘Don Milani’ si è registrato un raid vandalico nel maggio 2025⁵⁸. Particolarmente sofferto è anche il processo di rigenerazione che sta interessando il noto stabilimento balneare “Village” sul litorale romano, come noto caratterizzato da una presenza non irrilevante di criminalità anche organizzata. Dopo una serie di tormentate vicende, con Determinazione Dirigenziale n. QC/1832/2025, pubblicata il 27 giugno sul sito istituzionale di Roma Capitale, il bene è stato assegnato alla cooperativa “Il Melograno”, a seguito di un bando pubblico⁵⁹. Purtroppo la cooperativa assegnataria non è ad oggi riuscita a gestirlo per la condizione di degrado e abbandono in cui lo stabilimento versava e saranno necessari ulteriori interventi di ripristino della legalità prima di assicurarne la rinnovata gestione.

V. *Raccomandazioni conclusive*

A conclusione di questa pur sommaria ricognizione, è evidente che la registrazione di buone pratiche in materia di protezione delle coste porti all’emersione di alcuni *best practice principles*. Nella prospettiva delle possibili ricadute di *po-*

⁵⁷ A.M. Mira, *L'ex lido della 'ndrangheta sarà una spiaggia per tutti*, in *Avvenire*, 3 agosto 2025

⁵⁸ <https://www.reggiotoday.it/cronaca/marina-gioiosa-danneggiata-ex-lido-don-milani-solidarieta.html>

⁵⁹ <https://www.noiassociazioneantimafia.org/village-storia-di-uno-stabilimento-confiscato-alla-mafia-diventato-emblema-dellabbandono/>

licy-making è, pertanto, utile concludere con una lista di minimali raccomandazioni tese a valorizzare i principali *insights* del lavoro transdisciplinare condotto dalla ricerca PRIN che ha occasionato il presente documento.

Queste raccomandazioni riguardano il modo di concepire la regolazione e sono suscettibili di influenzare direttamente il metodo di lavoro dei regolatori per conseguire l'obiettivo della effettiva protezione delle coste. Le raccomandazioni sono dirette al legislatore e alle amministrazioni a vario titolo investite di singole competenze nel contesto della più ampia funzione di protezione delle coste.

Raccomandazione n. 1 – *La regolazione dovrebbe essere considerata una filiera quando si ricerca effettività (in questo caso, se si ricerca la protezione delle coste)*

Nell'ambito di un settore di politica pubblica, come quello della protezione delle aree costiere, l'esigenza di effettività richiede di guardare al prodotto finale dell'intera filiera regolatoria che consta di: *regolazione* (il disporre in astratto), *pianificazione* (la quale risponde al duplice bisogno di distribuire il potere discrezionale tra livelli di amministrazione e di organizzare il lavoro di attuazione) e *regulatory delivery* (la concreta cura dell'interesse pubblico, con attività di gestione, controlli e sanzioni).

Raccomandazione n. 2 – *L'oggetto della regolazione sono le coste, non le spiagge*

L'obiettivo della protezione chiede di trasformare l'oggetto della regolazione, con il passaggio dalla categoria (ad oggi pressoché esclusiva) delle spiagge a quella delle coste. La definizione più ampia dell'oggetto della regolazione deve essere mantenuta e deve caratterizzare tutta la filiera regolatoria.

Raccomandazione n. 3 – *La regolazione deve essere partecipata se si ricerca effettività della protezione delle coste*

Nei diversi ambiti e ai diversi stadi della filiera regolatoria in materia costiera, la partecipazione assolve a tre importanti funzioni: permette di colmare asimmetrie informative tra amministrazioni e privati; amplia la legittimazione delle scelte dei regolatori e dell'amministrazione; consente una maggiore condivisione della decisione così prevenendo il potenziale con-

tenzioso. Occorre consentire la più ampia partecipazione delle diverse categorie di destinatari.

Raccomandazione n. 4 – *Gli interessi che si situano sulle aree costiere sono tutti rilevanti e da tenere in debito conto (anche attraverso verificazione, se necessario)*

La regolazione in materia costiera interviene in un complesso intreccio di interessi, pubblici e privati, tutti rilevanti ed interferenti, tutti da tenere in debita considerazione nel governo delle coste, siano di cittadini, imprese o amministrazioni. Non sempre questi sono capaci di darsi una rappresentanza al livello di governo in cui si regola, pianifica o si gestisce l'attività amministrativa. Quando la partecipazione degli interessi è difficile occorre assicurarne quanto meno una verifica, simulandone la presenza all'interno dei relativi procedimenti.

Raccomandazione n. 5 – *La regolazione delle coste deve essere basata su valutazioni di rischio*

Coerentemente con le buone pratiche di regolazione riconosciute a livello internazionale, l'adozione di un *risk-based approach* dovrebbe conformare tutta la filiera regolatoria anche in materia di protezione delle aree costiere, dall'adozione delle regole a monte (graduando in chiave di proporzionalità le prescrizioni che vengono poste a carico di amministrazioni e privati), alla pianificazione delle attività per finire alla concreta fase esecutiva, con particolare riguardo allo svolgimento dei controlli e alla irrogazione delle misure conseguenti (premi o sanzioni).

Raccomandazione n. 6 – *Le funzioni di protezione delle coste pensate indipendentemente dall'organizzazione diventeranno disfunzioni.*

L'amministrazione è determinante nello scarto che intercorre «tra il dire e il fare». La mancanza di corrispondenza tra le funzioni amministrative e la loro proiezione organizzativa (in materia di protezione delle coste, come in qualsiasi altro ambito di regolazione) è uno tra i più rilevanti ostacoli per l'effettività della regolazione. Rilevano, a tale riguardo, sia l'*institutional design*, che il percorso giustificativo con cui si definiscono le *dotazioni organiche* che le *risorse adeguate* finalizzate al funzionamento dell'amministrazione.

Raccomandazione n. 7 – *L'effettività della regolazione in materia di protezione delle coste chiede che si prenda sul serio il coordinamento (anche multilivello)*

La frammentazione delle competenze (di regolazione, pianificazione e amministrazione) in materia di protezione delle coste richiede che siano individuate sedi di coordinamento per lo svolgimento della necessaria cooperazione istituzionale, caratterizzate da massima informalità e da flessibilità di composizione in vista della conduzione delle istruttorie ma che siano al contempo espressione di una visione organica e forte della funzione-obiettivo di protezione.

Raccomandazione n. 8 – *La protezione delle coste chiede che si studi e si governi con un metodo trans-disciplinare*

La soluzione dei problemi di *public policy* in materia di protezione costiera (erosione delle coste, cambiamento climatico, abusivismo, bisogni energetici, concentrazione dell'abitato sulle coste, ecc.) chiede di governare non solo in chiave interdisciplinare (con l'integrazione di discipline e conoscenze scientifiche) ma adottando un approccio propriamente transdisciplinare che strutturi e mantenga un colloquio serrato, cooperativo e costante tra accademia/ricerca, attori istituzionali e destinatari della regolazione.

Raccomandazione n. 9 – *La protezione delle coste è possibile solo correggendo la miopia del regolatore rispetto agli interessi e garantendo un forte *commitment* istituzionale a tutti i livelli di governo.*

Il legislatore italiano è affetto da miopia regolatoria, giacché nel corso degli ultimi venti anni ha guardato solo ad alcuni degli interessi in gioco in materia di protezione costiera. La correzione della miopia comporta una presa di distanza dagli interessi regolati e un forte *commitment* istituzionale da assicurarsi a tutti i livelli di governo in vista dell'adozione di una legislazione ampia della materia costiera, tale da contemperare tutti gli interessi coinvolti e da rendere compatibili tutti i possibili usi delle coste italiane.

Raccomandazione n. 10 – *La comunicazione è al centro della politica di protezione delle coste e fattore centrale per l'effettività della relativa regolazione*

La chiarezza delle norme e del linguaggio amministrativo è

centrale per il successo della regolazione, giacché regole e decisioni amministrative sono essenzialmente messaggi, tentativi di persuasione ad adottare (o non adottare) certe condotte. Per questo, che le istituzioni investite dei più diversi compiti, comunichino e comunichino bene è importante per l'effettività della regolazione, anche in materia di protezione delle coste.

MARIA DE BENEDETTO

COSTE IN CERCA DI REGOLE.
OUTLINE PER UN *IMPACT ASSESSMENT* IN VISTA
DI UNA LEGISLAZIONE COSTIERA

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Il perdurante bisogno di regolazione e la trasformazione del suo oggetto – 3. Perché partire da un'analisi d'impatto della regolazione? – 4. Chi dovrebbe occuparsi dell'Air in materia di regolazione costiera? – 5. Come dovrebbe essere organizzato il lavoro per la produzione dell'Air? – 6. Di cosa dovrebbe occuparsi l'Air in materia di regolazione costiera? – 7. *Outline* dell'Air – 8. Quanto costa l'Air in materia di regolazione costiera?

1. *Premessa*

Tra l'ottobre e il dicembre 2008 a Roma Tre - Scienze Politiche si svolse un seminario per la produzione di una Analisi di Impatto della Regolamentazione sul caso delle concessioni di demanio marittimo a uso turistico-balneare, questione al tempo rovente per l'avvio della nota procedura d'infrazione da parte della Commissione Europea nei riguardi del Governo italiano. Il lavoro d'aula vide la partecipazione, accanto agli studenti, di docenti di diverse materie, giovani ricercatori, funzionari di diverse amministrazioni; si fondò anche su consultazioni delle amministrazioni coinvolte, di associazioni d'impresa e di associazioni di consumatori; confluì, infine, in un corposo documento, frutto del comune impegno, organizzato come un vero e proprio *impact assessment*. Il documento venne poi presentato presso la Biblioteca del Senato della Repubblica il 20 maggio 2009, fu accolto tra i dossier di documentazione dello

stesso Senato (dove è ancora oggi consultabile¹) e occasione – a seguito di una più approfondita meditazione dei temi da parte dei contributori – un volume collettaneo².

2. *Il perdurante bisogno di regolazione e la trasformazione del suo oggetto*

Nel corso dei successivi 15 anni sono intervenute profonde trasformazioni del contesto regolatorio. Queste hanno investito aspetti ambientali, sociali ed economici senza che venisse però risolta la questione critica (dal punto di vista concorrenziale) dell'uso turistico-ricreativo delle spiagge e mentre emergeva la ineludibile esigenza di trasformare l'oggetto della regolazione (dalle spiagge alle coste) per tenere in conto tutti gli usi possibili delle aree costiere e tutti gli interessi coinvolti.

Molto avvertita è oggi l'esigenza di una disciplina effettiva, capace correggere la miopia dei regolatori, fornendo una regolazione completa e organica della funzione di protezione delle aree costiere. Insomma, per quanto la regolazione delle spiagge fosse al tempo complessa, quella delle coste lo è senz'altro di più, anche solo per l'enorme numero delle attività private, e delle funzioni pubbliche che ivi si svolgono e degli interessi che sono coinvolti. Nondimeno, l'adozione di una legge costiera a monte (e l'esistenza di una continuativa regia centrale della funzione di protezione delle coste) consentirebbe di porre finalmente le condizioni a valle di una Gestione Integrata delle Zone Costiere-GIZC, coerentemente con quanto richiesto dalla relativa Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio fin dal 2002 per coniugare obiettivi ambientali e socio-economici, promuovendo un approccio di gestione e utilizzo sostenibile delle risorse in ambito costiero e marino.

È, poi, il caso di rammentare che l'adozione di una legislazione in materia di protezione delle coste è in qualche modo

¹ <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/736950.pdf>

² M. De Benedetto (a cura di), *Spiagge in cerca di regole. Studio d'impatto sulle concessioni balneari, Arel/il Mulino, 2011.*

resa necessaria anche a seguito della recente ratifica del *Protocollo sulla gestione integrata delle zone costiere del Mediterraneo* del 2009³, disposta con la legge 22 ottobre 2025, n. 162⁴. Infatti, da un lato nel protocollo è stato già previsto tutto quello che occorre per avviare un *iter* legislativo, dalla definizione degli obiettivi della gestione integrata delle zone costiere (art. 5 del Protocollo) alla fissazione di principi generali in materia (art. 6), senza tralasciare previsioni riguardanti il coordinamento istituzionale (art. 7, “al fine di evitare approcci settoriali e favorire un approccio globale”); dall’altro, la legge di ratifica, prevedendo la clausola di invarianza finanziaria, dispone altresì che “agli eventuali oneri derivanti dall’articolo 21 del Protocollo [...] si farà fronte con appositi provvedimenti legislativi” (art. 3, comma 3).

3. *Perché partire da una analisi d’impatto della regolazione?*

Uno studio d’impatto preventivo serve ad adottare regole di qualità, vale a dire a condurre un’istruttoria normativa che, ricorrendo a strumenti e tecniche di analisi della regolazione, possa consentirne la valutazione prognostica degli effetti (*ex ante*), delineando le diverse opzioni regolatorie praticabili con tutti i loro possibili vantaggi e svantaggi. Questa analisi preventiva (e solo questa) prepara e consente sia un’azione di monitoraggio che la richiesta valutazione *ex post*, grazie al fatto che sono stati fissati obiettivi e che sono stati individuati indicatori e basi informative utili a verificarne il conseguimento.

Il ricorso alle metodologie di *impact assessment* non è però in Italia oggetto di pratiche accurate, che dovrebbero essere il

³ *Decisione del Consiglio del 4 dicembre 2008 concernente la firma, a nome della Comunità europea, del protocollo sulla gestione integrata delle zone costiere del Mediterraneo (convenzione sulla protezione dell’ambiente marino e del litorale del Mediterraneo)*, 2009/89/CE, in *Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea* L 34/17 del 4 febbraio 2009.

⁴ *Legge 22 ottobre 2025, n. 162, Ratifica ed esecuzione del Protocollo sulla gestione integrata delle zone costiere del Mediterraneo, fatto a Madrid il 21 gennaio 2008.*

frutto di una interiorizzazione dello strumentario valutativo nei processi decisionali. Anche se l'istruttoria degli atti normativi del Governo deve essere condotta allegando (tra l'altro) l'Air⁵, la plausibilità della documentazione ad oggi accessibile (quando reperibile) è ancora inadeguata. Comunque, non è tale da rendere le analisi svolte utili per una vera valutazione prognostica (né in vista della preparazione della valutazione successiva). Insomma, ci troviamo in una situazione paradossale. Nel medesimo ordinamento in cui per la commercializzazione dei farmaci si prevedono impegnative e rigorosissime procedure preventive di sperimentazione, osservazione, autorizzazione e per la successiva segnalazione di effetti indesiderati, l'immissione delle regole che servono da farmaco per curare qualche male del corpo sociale, avviene senza alcuna delle cautele che adoperiamo per i farmaci che servono a curare il corpo fisico. L'intero processo di approntamento delle regole richiederebbe cioè un legislatore (in senso lato) che lavori un po' come l'Agenzia che autorizza l'immissione in commercio dei farmaci (alimentando il suo ragionamento prognostico con evidenze e fornendo informazioni per gli utilizzatori); richiederebbe, inoltre, uffici che tengano luogo del medico cui si riferiscono eventuali effetti indesiderati.

⁵ L'Air, originariamente prevista dall'art. 5 della legge 8 marzo 1999, n. 50, è in seguito stata disciplinata dalla legge 28 novembre 2005, n. 246, *Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005*, art. 14, commi 1-11, dal D.p.c.m. 11 settembre 2008, n. 170, *Regolamento recante disciplina attuativa dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) e dal D.p.c.m. 15 settembre 2017, n. 169, Regolamento recante disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione. La Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, 26 febbraio 2009, Istruttoria degli atti normativi del Governo descrive l'Air come "un insieme di attività che le amministrazioni statali devono realizzare in fase di predisposizione degli atti normativi al fine di verificare ex ante l'opportunità di un nuovo intervento normativo, tenendo conto dei probabili effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni"*.

Accanto a questa vi sono altre ragioni che spingono a considerare una legge costiera partendo da un'analisi d'impatto della regolazione.

Primo, per definire obiettivi, ambiti e principi direttivi di una legislazione in materia costiera appare determinate avviare un *ampio dibattito pubblico* sul tema. L'Air è l'occasione per svolgere accurati processi di consultazione di cittadini, imprese e amministrazioni e per consolidare una base informativa condivisa da rendere pubblicamente accessibile.

Secondo, l'Air concorre ad approntare un corredo motivazionale per la legge fornendo anche una *giustificazione sostanziale* delle singole regole che verranno adottate, dunque si pone in funzione di irrobustimento della legittimazione.

Terzo, quando si regola ricorrendo ad un'istruttoria che si avvale di tecniche di valutazione prognostica, l'adozione di una legge non è il punto di partenza ma il punto di arrivo del percorso svolto. Infatti, deve essere primariamente considerata la *cd. opzione di non intervento* (c.d. opzione zero), la possibilità cioè di confermare lo *status quo* regolatorio a seguito di un momento di valutazione circa la preferibilità di una nuova regolazione (in termini di vantaggi e svantaggi) o del mantenimento di quella esistente. Insomma, ogni regolazione ha costi che gravano su regolatori e regolati i quali sono giustificati solo se sopravanzati dai benefici che producono. E di ciò occorre aver contezza non solo prima che una legge venga adottata ma prima di decidere se adottarla.

4. *Chi dovrebbe occuparsi dell'Air in materia di regolazione costiera?*

Il complesso intreccio funzionale di una analisi d'impatto della regolazione in materia di protezione delle aree costiere richiede che questa sia svolta da soggetti investiti dei relativi compiti istruttori i quali operino in una collocazione istituzionale utile a muoversi con ampio mandato.

L'amministrazione centrale delle *infrastrutture e dei trasporti* è certamente tra le amministrazioni più titolate a svolgere un ruolo istruttorio in vista dello svolgimento della menzionata

Air, sia in termini di coerenza che di consistenza delle funzioni coinvolte.

Non vi è dubbio, però, che la *Presidenza del Consiglio dei Ministri* potrebbe essere la sede istituzionale più appropriata per lo svolgimento di un'Analisi d'impatto della regolazione sul tema della protezione delle aree costiere⁶ la quale richiede un'impegnativa opera di coordinamento. Molte *altre amministrazioni* a diversi livelli di governo sono infatti potenzialmente coinvolte nelle materie toccate da una legislazione costiera. Queste amministrazioni detengono il cd. *gathering of evidence*, le informazioni e la conoscenza relative all'oggetto regolato, indispensabili per l'istruttoria di una buona regolazione.

Occorre altresì tenere presente che la gestazione di un'Air così complessa è caratterizzata da una necessaria apertura alla conoscenza rilevante, ovunque si possa rinvenire. Non può, cioè essere condotta solo da accademici di diverse discipline, anche se questi cooperino in modo da integrarle. Non può neanche essere svolta solo da amministrazioni che fidino di avere le tutte le conoscenze necessarie a regolare. Un'Air di questo tipo chiede, infatti, di adottare un approccio propriamente trans-disciplinare per strutturare un colloquio serrato, cooperativo e costante tra accademia/ricerca, attori istituzionali (operanti ai diversi livelli di governo) e destinatari della regolazione (imprese e cittadini, nelle diverse formazioni in cui sono aggregati).

In questa prospettiva, la produzione di un Air potrebbe meglio essere condotta attraverso una gestazione istruttoria condotta da una Commissione di studio a composizione mista (accademia, nei diversi ambiti disciplinari rilevanti, centri di ricerca, amministrazioni dei diversi tipi e ai diversi livelli di governo, associazioni di imprese e di cittadini). Questa tipologia di composizione consentirebbe di valorizzare la necessaria conoscenza, acquisire ed "accomodare" gli interessi nel corso dello svolgimento dell'istruttoria anche per assicurare – con lo svolgimento di un dibattito pubblico - il confronto tra tutti gli interessi coinvolti.

⁶ È appena il caso di ricordare che esiste un Ministro per la Protezione civile e le Politiche del mare.

5. *Come dovrebbe essere organizzato il lavoro per la produzione dell'Air?*

L'analisi d'impatto della regolazione in materia di protezione delle coste comporta un lavoro davvero *extra ordinem*, che si muove ben oltre la sfera di competenza di singoli comparti di amministrazione interessati e che richiede un impegno di acquisizione di informazioni e di traduzione di strategie regolatorie in un sistema organico di regole e amministrazioni che le applicheranno.

L'ordito dell'analisi d'impatto della regolazione dovrebbe guidare l'intero svolgimento dell'istruttoria normativa e dovrebbe essere continuo oggetto di dibattito pubblico. Per quanto assai complesso questo ordito ha una sua linearità. Come già detto implica un lavoro trans-disciplinare, il contatto con un vasto numero di *stakeholders* e il coinvolgimento di qualificate unità di ricerca (da coinvolgersi anche attraverso convenzioni tra amministrazioni e università).

La trasparenza che andrebbe assicurata alla documentazione via via prodotta suggerisce (quale buona pratica) la pubblicazione *on line* di tutti i *report* e dei documenti di consultazione, al fine di assicurare la più ampia condivisione della base informativa su cui verrà formulata l'eventuale proposta di legislazione costiera e per registrare eventuali criticità nella medesima base informativa, la quale dovrà risultare sufficientemente robusta da sostenere la decisione legislativa (se adottare/non adottare una legislazione in materia di protezione delle coste ed, eventualmente, con quale contenuto).

È appena il caso di ricordare che - per quanto nel nostro ordinamento non si richieda per la legge una vera e propria motivazione - le previsioni che richiedono l'Air nell'istruttoria degli atti normativi del Governo hanno l'obiettivo di accompagnare pressoché tutta la legislazione a mo' di "corredo motivazionale"⁷. Il ruolo dei Governi nella produzione legislativa di rango primario è infatti crescente e l'iniziativa legislativa carat-

⁷ N. Lupo, *La motivazione delle leggi alla luce del nuovo Titolo V Cost in Iter Legis*, marzo-maggio 2002, p. 33.

terizzata dal più alto grado di aspettative di successo è proprio quella del Governo⁸. Dunque, l’Air allegata ai disegni di legge governativi deve chiarire tutti i passaggi rilevanti della decisione legislativa, consentendo di tracciare sia fonti informative che gli interessi coinvolti che l’esito del loro “accomodamento”.

Il documento conclusivo dell’Air dovrebbe pertanto essere il risultato del lavoro della Commissione di studio precedentemente menzionata. Trattandosi di un lavoro consistente e rilevante, questa dovrà svolgerlo in un tempo idoneo a produrre una ricostruzione documentata, altamente attendibile e frutto di un dibattito pubblico che abbia raggiunto la convergenza necessaria a fondare la legittimazione di una eventuale proposta di legge costiera (o almeno di definire le alternative regolatorie da sottoporre per la scelta al decisore politico, che ne assumerà la responsabilità).

Con queste premesse il documento Air non costituisce solo un allegato cartaceo da inserirsi in una logica meramente formale nell’iter di approvazione di una legge (se la conclusione è che una legge costiera risulta necessaria) ma è piuttosto la sede in cui si documenta lo svolgimento di una virtuosa interazione, istituzionale e sociale, volta a produrre un rilevante esercizio di intelligenza collettiva.

6. *Di cosa dovrebbe occuparsi l’Air in materia di regolazione costiera?*

Da un punto di vista amministrativistico, l’Air dovrebbe considerare l’intero armamentario d’intervento dei pubblici poteri per lo svolgimento di funzioni di protezione (e valorizzazione economica) delle aree costiere: ci si riferisce a regolazione, pianificazione (ai diversi livelli di governo), concessioni, autorizzazioni, incentivi e sovvenzioni, controlli, sanzioni.

Dal punto di vista della ricostruzione, andranno acquisite

⁸ M. Cartabia, *Il Governo ‘Signore delle fonti’?*, in M. Cartabia, E. Lamarque, P. Tanzarella (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Atti del convegno annuale dell’Associazione ‘Gruppo di Pisa’, Università degli Studi di Milano Bicocca, 10-11 giugno 2011, Torino, Giappichelli, 2011, p. IX

all'istruttoria - tramite contributi dei soggetti istituzionali e degli *stakeholders* che le detengono - tutte le *informazioni* (anche formulate statisticamente) relative a:

- *variabili* sociali e demografiche, economiche, ambientali, geo-morfologiche che riguardano l'oggetto della regolazione (le aree costiere);

- *usi* delle aree costiere (residenziale, industriale con particolare riguardo alle infrastrutture di produzione di energia, aree protette ambientali o archeologiche, portualità, pesca, difesa, acquacoltura, aree archeologiche, attività turistico-ricreative, ecc.)

- *interessi* rilevanti, siano pubblici o privati, che possono essere raggruppati nelle tre macro-categorie dei destinatari della regolazione: *cittadini, imprese e amministrazioni*.

Tra le altre questioni, l'Air dovrà occuparsi di due rilevantissime determinanti dell'effettività regolatoria, le quali dovranno essere oggetto di un accurato e ben congegnato *institutional design*.

La prima è l'*organizzazione amministrativa*, poiché il disegno organizzativo dell'amministrazione è assai rilevante, anzi è questione «prioritaria» in quanto in grado di condizionare la dimensione effettiva delle regolazioni. La mancanza di corrispondenza tra le funzioni amministrative e la loro proiezione organizzativa è uno tra i più rilevanti ostacoli per l'effettività della regolazione. L'organizzazione deve cioè essere "*fit for purpose*", per utilizzare una formula del lessico europeo.

La seconda riguarda il complessivo sistema di *regulatory delivery* (informazione, controlli, sanzioni) che deve essere anch'esso adeguatamente ragionato soprattutto nella chiave della cd. *cooperative compliance* e della *responsive regulation*, vale a dire promuovendo un'attuazione che valorizzi (ove se ne diano le condizioni) la cooperazione - al tempo stesso - graduando la reazione dell'ordinamento alla gravità delle violazioni con sanzioni severe solo per le violazioni più gravi e sempre alla luce di valutazioni di rischio.

7. Outline dell'Air

L'Air è una delle quattro relazioni⁹ che devono essere allegate agli schemi di provvedimento normativo del Governo¹⁰. La sua struttura è delineata da un regolamento che ne definisce anche le diverse fasi¹¹. Qui di seguito di riporta lo scheletro di una possibile Air avente ad oggetto la materia della protezione delle aree costiere.

⁹ *Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, 26 febbraio 2009, Istruttoria degli atti normativi del Governo, art. 2.2, dove si richiamano la relazione illustrativa; la relazione tecnica (relazione tecnico-finanziaria); la relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN); e la relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR).*

¹⁰ *Ivi, dove si prevede che "L'istruttoria degli atti normativi è fortemente condizionata anche dalla completezza ed esaustività delle relazioni, che devono essere predisposte a corredo dei predetti atti".*

¹¹ *D.p.c.m. n. 169 del 2017, art. 8: Viene ivi previsto che l'amministrazione avvia l'Air "contestualmente all'individuazione dell'esigenza di un intervento normativo". In seguito, si prevede che l'Air, si articola nelle seguenti fasi: "a) analisi del contesto e individuazione dei problemi da affrontare, [...]; b) individuazione dei potenziali destinatari, pubblici e privati, dell'intervento e definizione della loro consistenza numerica; c) definizione degli obiettivi dell'intervento normativo, coerenti con l'analisi dei problemi di cui alla lettera a); d) elaborazione delle opzioni, anche di natura non normativa, inclusa quella di non intervento (c.d. opzione zero); e) valutazione preliminare delle opzioni, con riguardo all'efficacia, alla proporzionalità e alla fattibilità, e conseguente individuazione delle opzioni attuabili; f) comparazione delle opzioni attuabili, [...]; g) individuazione dell'opzione preferita, delle condizioni specifiche per la sua attuazione e delle modalità di effettuazione del monitoraggio e della successiva valutazione".*

<i>I - CONTESTO E OBIETTIVI</i>	
CONTESTO	<ul style="list-style-type: none"> ■ <i>Il perché di una legge costiera</i> ■ <i>Su quali assetti regolatori impatta una legge costiera</i> ■ <i>Cosa dovrebbe regolare</i> ■ <i>Con quali ricadute per il coordinamento sui diversi assetti regolatori interessati</i> ■ <i>Chi dovrebbe attuarla, con quali poteri e con quali risorse strumentali</i> ■ <i>Chi detiene l'informazione sullo stato delle coste e come la alimenta</i>
	<i>Ricognizione della regolazione rilevante</i>
	<ul style="list-style-type: none"> ■ <i>Il quadro internazionale</i> ■ <i>La normativa europea di diretta e indiretta regolazione delle aree costiere</i> ■ <i>La legislazione statale di diretta e indiretta regolazione delle aree costiere</i> ■ <i>La legislazione regionale</i> ■ <i>La regolazione locale</i>
	<i>Le leggi costiere in altri ordinamenti</i>
	<ul style="list-style-type: none"> ■ <i>usi della costa</i> ■ <i>ambiti di regolazione</i> ■ <i>interessi</i> ■ <i>soggetti gestori</i> ■ <i>informazione</i> ■ <i>procedimenti</i> ■ <i>sanzioni</i>
	<i>Le questioni di ordine finanziario (i canoni)</i>
	<i>Il contenzioso costiero (per tipologia di oggetto)</i>
	<i>Le questioni di rilevanza concorrenziale</i>
	<ul style="list-style-type: none"> ■ <i>nell'uso turistico-ricreativo</i> ■ <i>negli altri usi della costa</i>
<i>Ricostruzione economica di settore (per singoli settori economici e relativo indotto)</i>	

APPENDICE

<p>OBIETTIVI DELLA REGOLAZIONE</p>	<p><i>Gli obiettivi della regolazione (SMART objectives: Specific, Measurable, Achievable, Relevant, and Time-bound)</i></p> <p><i>Gli indicatori per la misurazione del raggiungimento degli obiettivi (con riferimento alle relative banche dati)</i></p>
<p>II - DESTINATARI E CONSULTAZIONI</p>	
<p>DESTINATARI</p>	<p><i>Destinatari di una legislazione costiera</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ■ <i>Cittadini</i> ■ <i>Imprese</i> ■ <i>Amministrazioni</i>
<p>CONSULTAZIONI</p>	<p><i>Metodologie di consultazione (differenziate per tipologia di destinatario)</i></p> <p><i>Svolgimento delle consultazioni</i></p>
<p>III – LE OPZIONI REGOLATORIE</p>	
	<p><i>Opzione di non intervento</i></p> <p><i>Le opzioni regolatorie alternative</i></p>
<p>IV – L'OPZIONE PRESCELTA</p>	
	<ul style="list-style-type: none"> ■ <i>Giustificazione dell'opzione prescelta</i> ■ <i>Analisi degli effetti con valutazione dei vantaggi e degli svantaggi della regolazione</i> ■ <i>Impatto concorrenziale</i> ■ <i>Impatto sulle generazioni future</i> ■ <i>Impatto finanziario</i>

<i>V – MODALITÀ ATTUATIVE</i>	
<i>AMMINISTRAZIONI CUI SONO ATTRIBUITI POTERI E FUNZIONI</i>	<input checked="" type="checkbox"/> <i>Statali</i> <input checked="" type="checkbox"/> <i>Regionali</i> <input checked="" type="checkbox"/> <i>Locali</i>
<i>SISTEMI DI INFORMAZIONE</i>	<input checked="" type="checkbox"/> <i>Stato delle coste</i> <input checked="" type="checkbox"/> <i>Adempimenti</i>
<i>SISTEMI DI CONTROLLO</i>	<input checked="" type="checkbox"/> <i>Stato delle coste</i> <input checked="" type="checkbox"/> <i>Adempimenti</i>
<i>SANZIONI</i>	<input checked="" type="checkbox"/> <i>Sanzioni in senso stretto</i> <input checked="" type="checkbox"/> <i>Incentivi e sovvenzioni</i>
<i>RISORSE UMANE</i>	<i>Programmazione del personale</i>
<i>RISORSE FINANZIARIE</i>	<i>Quantificazione degli oneri di funzionamento</i>

8. *Quanto costa l’Air in materia di regolazione costiera?*

L’Air svolta nel 2008 nel Dipartimento universitario di Scienze Politiche, Roma Tre, venne gestita nel contesto di una didattica sperimentale, *non costò nulla* e si valse del generoso e gratuito contributo di molte persone tra cui parecchi esperti, come prima ricordato.

È però bene veicolare l’idea che l’istruttoria normativa è un costo e che *questo costo merita di essere sostenuto* perché – in prospettiva – l’aumento della conoscenza condivisa a livello istituzionale consente di produrre regolazione di migliore qualità, aumentando le aspettative di effettività delle regole e così prevenendo l’insorgenza di costi amministrativi “di ritorno” (come definiti dalla Corte dei conti).

Il *costo principale* che occorre accettare quando si svolgono le istruttorie in materie di politiche pubbliche caratterizzate da particolare complessità è, prevalentemente, il *tempo* da inve-

stire: non si raccolgono informazioni, non si genera dibattito pubblico, non si costruiscono riforme, non emergono soluzioni condivise se non in una dimensione temporale adeguata.

Quanto ai *costi vivi*, l'istruttoria normativa in questa materia avrebbe il vantaggio di essere collocata presso il Governo che è nella posizione istituzionale ottimale per richiedere il coinvolgimento e il contributo di ogni tipo di amministrazione. Alcune tra queste (ad esempio, Regioni e comuni) così come molti *stakeholders* hanno, poi, un vivo interesse a partecipare all'istruttoria giacché gli effetti di una possibile legislazione produrrebbero conseguenze anche nella loro sfera di competenza o sul regime delle loro attività (si pensi ad una impresa di acquacoltura o ad un'associazione sportiva dilettantistica).

Certamente da sviluppare è la costruzione di prassi procedurali virtuose per consolidare un colloquio tra università e istituzioni di governo, che consentirebbe di valorizzare attività di ricerca già prodotte in sede universitaria, rendendole disponibili per lo svolgimento degli approfondimenti necessari e per il confronto istituzionale con le amministrazioni coinvolte. L'affermazione di queste pratiche virtuose aiuterebbe a massimizzare la conoscenza disponibile per la decisione legislativa e ne accrescerebbe la legittimazione, tornando a reinnestare fiducia nelle dinamiche istituzionali.

Miriam Allena è professoressa associata di Diritto amministrativo presso l'Università Commerciale Luigi Bocconi di Milano, dove insegna *EU Environmental Law, Administrative Environmental Law and Climate Change, ESG Law*. Nello stesso Ateneo, è Direttrice del Corso di laurea in *Transformative Sustainability*, in collaborazione con il Politecnico di Milano. I suoi interessi di ricerca riguardano il procedimento amministrativo e il suo rapporto con la tutela giurisdizionale, con riguardo al diritto sovranazionale e nazionale, nonché al rapporto tra soggetti pubblici e soggetti privati.

Fabio Carella, pianificatore marino-ambientale, con esperienza nella ricerca applicata sulla Pianificazione dello Spazio Marittimo. Assegnista di ricerca all'Università luav di Venezia, si occupa di strumenti di pianificazione e tecniche di gestione per la regolazione di attività sull'ecosistema marino. Dal 2020 è coinvolto in numerosi progetti europei e nazionali dedicati alla gestione marittima e alla *governance* multi-livello.

Federica Ciarlariello è assegnista di ricerca in diritto amministrativo presso l'Università degli Studi Roma Tre, dove ha conseguito il titolo di dottoressa di ricerca. È docente a contratto in corsi di laurea magistrale e in percorsi di formazione rivolti alla Pubblica Amministrazione. La sua attività scientifica si concentra sui processi di pianificazione urbanistica, di governo del territorio e di rigenerazione urbana. Ha svolto periodi di ricerca all'estero presso il *Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law* di Heidelberg e attività di ricerca e docenza presso l'*Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa* (IDP).

Giacinto della Cananea è professore ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università Commerciale Luigi Bocconi di Milano. Nel 2016 ha conseguito un ERC grant quinquennale per il progetto di ricerca *The Common Core of European Administrative Laws* e nel 2018 ha ricevuto il primo premio dello *Spinelli Outreach Prize* per la ricerca riguardante la codificazione delle procedure amministrative pubblicata da *ReNEUAL*. Nel 2026 sarà visiting professor presso l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. I suoi

interessi di ricerca sono relativi, in particolare, al diritto comparato delle procedure amministrative, ai principi generali del diritto e alle questioni di bilancio. È stato *principal investigator* del PRIN2022 PNRR BeProCoasts.

Stefano D'Addona è professore ordinario di Economia Politica all'Università Roma Tre. Ha conseguito il *Ph.D. in Finance and Economics* presso il *CUNY-Baruch College*. La sua ricerca in macroeconomia, finanza internazionale, mercati finanziari e politica economica è pubblicata su diverse riviste internazionali. È stato *visiting professor* negli USA e in Germania.

Maria De Benedetto è professoressa ordinaria di Diritto amministrativo presso l'Università degli Studi Roma Tre, dove è membro del Consiglio Direttivo dell'*Alta Scuola per l'Amministrazione* (ASA Roma Tre). È consigliere di amministrazione dell'*Istituto Luigi Sturzo* di Roma e co-direttore della rivista *Studi Parlamentari e di Politica Costituzionale*. Ha prestato attività di consulenza per istituzioni nazionali e per l'Ocse. Ha scritto su varie materie del diritto pubblico e amministrativo. Tra gli altri titoli, la curatela con Nicola Lupo e Nicoletta Rangone, *The Crisis of Confidence in legislation* (Hart/Nomos, 2020), il volume *Corruption from a regulatory perspective* (Hart Publishing, 2021) e il volume con Guido Corso e Nicoletta Rangone, *Diritto amministrativo effettivo. Una introduzione* (Il Mulino 2022).

Marusca De Castris è professoressa associata di Statistica Economica presso l'Università degli Studi Roma Tre ed è componente del Presidio di Qualità di Ateneo. Insegna Statistica economica e Metodi statistici per la valutazione di programmi e politiche pubbliche. Svolge attività di consulenza in ambito statistico ed economico per numerose istituzioni pubbliche. I suoi interessi di ricerca riguardano la valutazione delle politiche pubbliche, le politiche di sviluppo regionale, l'analisi economica spaziale e la costruzione e l'uso di indicatori statistici. I suoi lavori sono stati pubblicati su riviste scientifiche nazionali e internazionali nell'ambito delle scienze regionali e della statistica applicata.

Domenico de Vincenzo è professore associato di Geografia economico-politica presso l'Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale. I suoi interessi di ricerca si concentrano sulle

dinamiche territoriali connesse alla transizione energetica e, più recentemente, sulle implicazioni economiche, ambientali e sociali del consumo di suolo.

Francesca Di Lascio è professoressa associata di Diritto amministrativo presso l'Università degli Studi Roma Tre. È vicecoordinatrice del Dottorato in *Governo, economia e istituzioni* e vicario del *Collegio Unico dei corsi per la Pubblica Amministrazione* (CUPA) presso il Dipartimento di Scienze politiche. È stata visiting professor, tra l'altro, presso l'*Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa* (Brasilia) e l'*École de droit de la Sorbonne* de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. È vicepresidente della *Red Internacional de Derecho Europeo* (RIDE). I suoi attuali interessi di ricerca riguardano il diritto dell'ambiente e delle risorse naturali, il governo del territorio, il diritto della città e la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione. Ha coordinato l'unità di ricerca locale del PRIN2022 PNRR BeProCoasts.

Matteo Gnes è professore ordinario di diritto amministrativo presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Urbino Carlo Bo, di cui è vicedirettore e responsabile delle attività di ricerca del Dipartimento di Giurisprudenza. È direttore dell'*Institute for Global Health Emergencies Response* (IGHER) della *European Public Law Organisation* (EPLO) e co-direttore del Master in *Scienze amministrative e innovazione nella Pubblica Amministrazione* (MasterPA) delle Università di Urbino e di Macerata. È stato *Fulbright Visiting Professor* presso la *Georgetown University di Washington D.C. (USA)*. I suoi attuali interessi di ricerca riguardano i poteri di emergenza, la gestione delle emergenze sanitarie, la gestione e la tutela delle coste e la riforma della Pubblica Amministrazione. Ha coordinato l'unità di ricerca locale del PRIN2022 PNRR BeProCoasts.

Francesco Paolo Grossi è dottore di ricerca in *Diritti, istituzioni e garanzie nelle società in transizione* presso l'Università degli Studi di Bari Aldo Moro e *docteur en droit (mention droit public)* presso l'*Université Jean Moulin Lyon III* in cotutela internazionale.

Denis Maragno è professore associato in Urbanistica e di Pianificazione Territoriale. Dottore di ricerca in Nuove Tecnologie, Informazione, Territorio e Ambiente, ha sviluppato una tesi

incentrata sull'analisi del rischio climatico e processi urbanistici di adattamento. Svolge attività continuativa di ricerca e didattica curriculare dal 2013 presso l'Università Iuav di Venezia nel campo della pianificazione e progettazione urbana e territoriale.

Filippo Maurici ha conseguito il PhD in Economics and Finance presso l'Università di Roma Tor Vergata. È stato assegnista di ricerca presso l'Università di Roma Tre e l'Università di Roma Tor Vergata. I suoi interessi di ricerca riguardano macroeconomia e finanza, con particolare attenzione ai cicli economici, alle frizioni finanziarie, all'eterogeneità e alle politiche pubbliche. Ha pubblicato su riviste scientifiche internazionali e ha presentato i propri lavori in conferenze e seminari in Europa, Stati Uniti, Asia e America Latina.

Francesco Musco è professore ordinario e direttore della ricerca presso l'Università Iuav di Venezia. Esperto in pianificazione urbana e ambientale, è titolare della Cattedra UNESCO su Patrimonio e Rigenerazione Urbana e presidente di CORILA. Promuove approcci alla sostenibilità fondati su metodologie multidisciplinari e place-based, orientati all'integrazione tra rigenerazione urbana, adattamento climatico e governance territoriale.

Laura Muzi è Assistant Professor di Diritto amministrativo presso l'Università Bocconi di Milano. I suoi interessi di ricerca riguardano il diritto dell'ambiente, con particolare attenzione per le risorse idriche, e il procedimento amministrativo.

Giuseppe Piperata è professore ordinario di diritto amministrativo presso l'Alma Mater Studiorum - Università di Bologna e docente della Scuola di specializzazione in Studi sull'Amministrazione Pubblica. È direttore di *Aedon. Rivista di arti e diritto online* e condirettore di *Munus. Rivista giuridica dei servizi pubblici*. I suoi attuali interessi di ricerca riguardano il governo del territorio, il patrimonio culturale, gli enti regionali e territoriali e la gestione dei servizi pubblici. Ha coordinato l'unità di ricerca locale del PRIN2022 PNRR BeProCoasts.

Andrea Riggio è professore ordinario di Geografia presso l'Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale. Ha coordinato il Dottorato di Ricerca in Geografia storica, è stato Di-

rettore del Dipartimento di Filologia e Storia, Presidente dell'Associazione dei Geografi Italiani e Prorettore alla Ricerca dell'Università di Cassino. Nell'ultimo trentennio ha partecipato o curato i principali atlanti tematici pubblicati in Italia e attualmente è il Coordinatore della rete dei Laboratori Geocartografici universitari Italiani (LabGeoNet). È stato vice principal investigator del PRIN2022 PNRR BeProCoasts.

Claudia Vittori è Senior Assistant Professor di Economia Politica presso il Dipartimento di Scienze Politiche di Roma Tre dal 2022. Ha partecipato e coordinato progetti nazionali e internazionali, tra cui grant finanziati dall'*Economic and Social Research Council* (ESRC) e un progetto Next Generation EU sugli incentivi fiscali alle imprese in ambito circolare. È autrice di numerose pubblicazioni in riviste internazionali di fascia A, tra cui *Journal of Economic Geography*, *Journal of Population Economics* e *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*.

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. Manfredi, *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
15. L. Balestra, G. della Cananea, G. Piperata (a cura di), *Luoghi in-definiti. Diritto e pianificazione dei borghi e delle aree costiere*, 2026

Finito di stampare nel mese di febbraio 2026
dalla *Grafica Elettronica* - Napoli