

Genova – 4/5 ottobre 2024

Testo Relazione

LA RISORSA MARE NEL DEMANIO MARITTIMO

Marco Calabrò

SOMMARIO: 1. *Premessa*. – 2. *Inquadramento della risorsa mare come “bene giuridico”*. – 3. *Il carattere multi-funzionale del bene*. – 3.1. *Il mare come risorsa naturale da tutelare*. – 3.2. *Il mare come risorsa da sfruttare in chiave economica: le prospettive della blue economy*. – 3.3. *Il mare come “frontiera”*. – 4. *Il mare oggetto della funzione di pianificazione*. – 4.1. *La pianificazione come presupposto per la corretta gestione della risorsa: le concessioni demaniali marittime*. – 5. *La governance multilivello della risorsa mare*. – 6. *La valorizzazione della risorsa mare quale bene (ambientale) comune*. – 7. *Conclusioni*.

**1. Premessa.** Il mare osservato con gli occhi del giurista esprime forti contraddizioni e sfugge a tentativi di catalogazione. Ho ritenuto, quindi, più interessante provare ad individuarne, attraverso diversi piani di indagine, le matrici trasversali, piuttosto che tentare (invano) di condurre a sistema i molteplici profili di interesse giuridico.

Mi soffermerò, innanzitutto, sul piano teorico-strutturale, riguardante la natura del mare, ovvero se esso possa o meno essere inquadrato come bene giuridico autonomo. Passerò, poi, ad un’analisi di tipo giuridico-positivo, dalla quale emergeranno le molteplici funzioni attribuibili alla risorsa mare, che – seppur nella loro diversità - presentano elementi comuni, quali: la *governance* multilivello; la commistione di istanze contrapposte, di conservazione e di sfruttamento economico, che impongono (in questo contesto più che in altri) il riconoscimento di un ruolo centrale al principio dello sviluppo sostenibile; l’incertezza che spesso accompagna l’intervento pubblico, tale da imporre una forte valorizzazione della funzione conoscitiva e istruttoria, spesso marcatamente tecnica.

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

Un livello parallelo di lettura sarà, poi, legato all’accezione di mare come “luogo”, che rinvia, da un lato, alla nozione di “frontiera” – che mi limiterò ad delineare, anche perché più vicina ad analisi di diritto internazionale – e, dall’altro lato, alla

(valorizzazione della) funzione pianificatoria delle aree marine e delle coste. Chiarisco sin d'ora, infatti, che esaminerò la risorsa mare come bene in sé e come bene relazionale rispetto alle aree costiere, quali parti di territorio inevitabilmente interconnesse. Già Luigi Benvenuti, nel suo "La frontiera marina", dimostrava efficacemente come esaminare il mare a prescindere dalla relazione con il territorio costiero, avrebbe condotto a risultati fallaci e, del resto, tradizionalmente il diritto amministrativo ha sempre guardato al mare proprio dalla prospettiva terrestre, a differenza di quanto accade nelle analisi dei navigazionisti.

**2. Inquadramento della risorsa mare come "bene giuridico".** Ciò premesso in punto di metodo, occorre partire da "ciò che il mare è" in una prospettiva puramente fenomenologica: la semplice lettura di alcuni dati giustifica il ruolo centrale che assume la risorsa mare, insieme alle aree costiere, nelle politiche pubbliche legate al territorio. Oggi più del 60% della popolazione mondiale vive ad una distanza non superiore a 100 km dal mare e più del 40% delle città medio-grandi è collocata sulle coste. In Italia, in particolare, la densità di urbanizzazione della fascia costiera nei 500 m. dalla linea di battigia è pari a cinque volte quella media nazionale. Opportunità economiche, clima, trasporti sono solo alcune delle potenziali risorse che attraggono l'uomo; nonostante il contestuale notevole incremento di rischi naturali, quali erosione e inondazione, rispetto alle zone interne.

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

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

Vero è che la definizione del mare come bene giuridico presuppone comunque un certo margine di approssimazione: sarebbe maggiormente rispondente alla realtà parlare di più beni giuridici connessi, a seconda che ci si riferisca alla massa d'acqua, alla fauna che vi abita o, ancora, al fondale marino. Tutti beni dotati di una evidente

autonomia e ai quali fanno capo interessi pubblici e privati profondamente differenti tra loro. Deve aggiungersi, poi, l'elemento relazionale terra-mare, anch'esso in grado di incidere sulla configurazione giuridica della risorsa.

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

Posto che il mare sia, dunque, inquadrabile all'interno della categoria dei beni giuridici, si pone poi il diverso tema della titolarità del bene, ovvero se esso possa o meno formalmente ricondursi ai beni in proprietà dello Stato in senso proprio.

Diverse sono le ricostruzioni proposte dalla dottrina: c'è chi ha inteso il mare territoriale come parte di un unico demanio pubblico, chi lo ha considerato *res communis omnium*, ma oggetto di diritti di servitù da parte dello Stato costiero e chi, ancora, ne ha proposto la ricostruzione in termini di bene statale, ma a carattere collettivo, proprio al fine di distinguerlo dal demanio.

Per lungo tempo, infatti, in dottrina si è dubitato che il mare territoriale potesse essere qualificato come bene appartenente al demanio marittimo. L'elemento di maggiore criticità era evidenziato già da Grozio nel suo *Mare liberum*, laddove sottolineava l'impossibilità di individuare un oggetto specifico rispetto al quale stabilire una titolarità: la liquidità del mare comporta, infatti, che di esso non si possano tracciare confini.

Né il codice civile, né il codice della navigazione, in effetti, configurano espressamente il mare territoriale in termini di bene demaniale, tuttavia sono diverse le disposizioni in base alle quali sembra possa giungersi a tale conclusione. Si pensi, ad esempio, all'art. 524 del Regolamento della navigazione, laddove dispone che per l'occupazione e l'uso di zone di mare territoriale "si applicano le disposizioni stabilite per il demanio marittimo". Ed è proprio l'esistenza di specifici regimi concessori attinenti l'occupazione o l'uso del mare e dei fondali marini ad imporre la riconducibilità del mare alla categoria dei beni demaniali.

Al riguardo, è possibile richiamare la tesi di Guicciardi, laddove inquadrava il demanio come "proprietà necessaria", in quanto funzionale al perseguimento di fini istituzionali. Come noto, l'indagine di Guicciardi era strumentale a giustificare la "necessarietà" dell'appartenenza pubblica e, nel contempo, a legittimare l'uso della risorsa da parte dei pubblici poteri. L'evoluzione di quella ricostruzione si caratterizza per un mutamento dell'angolo di visuale, ovvero per una attenzione alle ricadute

sociali ed economiche: il rapporto Stato-cittadino diventa la chiave attraverso cui viene letta la intrinseca funzionalità della risorsa demaniale.

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

Diverso sarebbe il discorso se si intendesse il mare non come bene appartenente al potere pubblico, ovvero se si inquadrasse il ruolo dello Stato come di mera interposizione soggettiva strumentale, chiamato a gestire il bene “per” la collettività. Questa prospettiva – valorizzando la valenza ambientale della risorsa – aprirebbe scenari di grande interesse, tali da condurre alla configurazione del mare in termini di bene comune.

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

In alcuni casi lo Stato esercita funzioni che richiamano una relazione di appartenenza, che rinvia al concetto di proprietà pubblica di Otto Mayer (si pensi al rilascio di concessioni di spazi per l’installazione di boe per ormeggi o al rilascio di autorizzazioni per scarichi di sostanze potenzialmente inquinanti), mentre in altre ipotesi il potere pubblico esercita funzioni di mero controllo del corretto uso della risorsa che non rimandano affatto ad una relazione di appartenenza. È anche vero che l’idea originaria di demanio rinvia probabilmente proprio a quest’ultimo modello di relazione soggetto/bene, contrapposto al concetto di patrimonio. Ma su questo aspetto tornerò più avanti.

E’ opportuna un’ultima precisazione. Il mare come risorsa è stato ed è ancora oggi oggetto “privilegiato” di studio tanto da parte degli internazionalisti, quanto da parte dei navigazionisti. In entrambi i casi – seppur ovviamente in modo differente – il mare viene ad interesse nella sua interezza, ovvero nelle sue diverse accezioni di oceano, mare aperto e mare costiero; al contrario, nella analisi che mi accingo a condurre, per “mare” intenderò unicamente il mare territoriale o – in alcuni contesti – la piattaforma continentale, le sole aree rilevanti per il diritto amministrativo. La precisazione non ha una valenza meramente “fisica”, ovvero tesa a delimitare dal punto di vista geografico l’oggetto dell’indagine, ma anche sostanziale, se solo si considera che unicamente in relazione alle aree marine costiere vengono in rilievo i molteplici e sempre più rilevanti profili di interesse connessi alla relazione Terra-Mare.

**3. Il carattere multi-funzionale del bene.** Accanto al profilo della titolarità del bene, assume valenza centrale l’elemento funzionale.

La premessa è che, nonostante il carattere multi-funzionale della risorsa e le consequenziali discipline settoriali autonome, le politiche pubbliche, tanto a livello internazionale quanto nazionale, si basano su una concezione olistica e multidimensionale del mare: ad esempio, le azioni di protezione sono sempre individuate a seguito di un'analisi che tiene conto anche delle esigenze di sfruttamento sostenibile; così come le strategie della c.d. *blue economy* contemplano comunque profili di conservazione e rigenerazione.

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

L'avvio di politiche espressamente dedicate alla tutela della risorsa mare in Italia nasce sotto la spinta del diritto internazionale prima, e del diritto europeo poi. Sono ormai numerosissimi i documenti internazionali di riferimento, dalla Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare del 1982 sino all'Obiettivo 14 dell'Agenda 2030, dedicato significativamente non solo alla preservazione, ma anche all'utilizzo sostenibile degli oceani, dei mari e delle risorse marine. A livello europeo, invece, assume rilievo centrale la dir. 2008/56/Ce (c.d. *Maritime Strategy*), che introduce il concetto di “buono stato ambientale” delle acque marine, ovvero la capacità di preservare la sanità e la diversità ecologica dei mari, salvaguardandone gli usi e le attività per le generazioni presenti e future.

L'Italia ha attuato tale direttiva con il d.lgs. n. 190/2010, introducendo un modello di intervento dotato di indubbia razionalità, attraverso la previsione di 5 fasi funzionalmente consequenziali, che vanno dalla valutazione iniziale dello stato delle acque, alla determinazione dei requisiti del buono stato ambientale e dei traguardi ambientali, fino alla elaborazione di programmi di monitoraggio e di misure di mantenimento. L'efficacia ancora ridotta della disciplina deriva essenzialmente dalla vaghezza e scarsa misurabilità del concetto di “buono stato ecologico” di un habitat. Quello che emerge con forza, però, è la necessità di optare per una tutela dinamica delle risorse naturali, intesa come attuazione di azioni di protezione che pongano al centro la dimensione relazionale, tra risorse e tra ecosistemi. Tra l'altro, le aree marine maggiormente soggette ad inquinamento sono evidentemente quelle vicine alle coste, in quanto soggette a molteplici “attacchi” antropici, il che impone un intervento “strategico”, ovvero in grado di mettere a sistema tutti gli interessi impattanti su quella parte del territorio (ambiente, turismo, commercio, pesca).

Un ruolo centrale nella conservazione degli ecosistemi marini è svolto, ad esempio, dai diversi limiti quantitativi e qualitativi all'attività di pesca, la cui osservanza è oggi particolarmente rigorosa anche grazie all'opera del giudice penale, che in più

occasioni ha chiarito come l'attività di pesca effettuata in violazione di disposizioni legislative o regolamentari poste a tutela dell'ambiente marino integri il delitto di inquinamento ambientale, laddove si dimostri abbia provocato un notevole grado di compromissione dell'ecosistema e della biodiversità correlata ai fondali.

In una prospettiva ulteriore rispetto alla generale esigenza di tutelare tutte le acque marine dall'inquinamento, si pone poi l'istituzione di aree marine protette. Nonostante l'assenza di una rete nazionale delle aree, che consentirebbe di beneficiare della moltiplicazione degli effetti positivi che deriverebbero da interventi integrati, si tratta di un modello di intervento che ha ormai da tempo dimostrato la sua efficacia, anche perché rispettoso della complessità della risorsa, non limitandosi a valorizzare il profilo della protezione. L'idea non è solo quella di difendersi da effettivi o potenziali "attacchi", ma anche di programmare interventi di rigenerazione di biodiversità ed habitat naturali, in una visione propositiva che non rigetta aprioristicamente l'individuazione di attività produttive compatibili.

Di particolare interesse, in tale prospettiva, è la recente *Nature Restoration Law*, approvata dal Consiglio UE a giugno 2024, normativa vincolante per gli Stati membri volta non solo a preservare, ma anche (e soprattutto) a ripristinare le risorse naturali, individuando obiettivi sfidanti nel medio e nel lungo periodo. L'Italia sta già operando in tal senso: nell'ambito della Missione 2 del PNRR (Rivoluzione verde e transizione ecologica) è previsto, infatti, un finanziamento pari a 400 mln di euro per il ripristino e la tutela dei fondali e degli habitat marini. Uno degli aspetti maggiormente condivisibili della misura è quello di aver previsto come prima azione una completa mappatura degli habitat costieri e marini, attraverso l'acquisto di una unità navale oceanografica dotata di apparecchiature ad altissima risoluzione, al fine di colmare così forse la più grave lacuna nel settore. Del resto, è evidente che prima di programmare modi e soprattutto tempi di un intervento, occorre avere piena consapevolezza del quadro di riferimento: prima "i dati", poi "le date"! Eppure, forse a causa della mitizzazione della celerità come valore in sé (o per una impropria attenzione alle questioni di genere), la recente tendenza del legislatore italiano nelle politiche di tutela ambientale è quella di individuare prima "le date" e poi "i dati", con consequenziale elevata percentuale di fallimento.

La conservazione del mare e delle aree costiere non investe, però, solo il tema dell'inquinamento. Una grave emergenza è rappresentata anche dall'innalzamento del livello marino, che in Italia fa registrare un incremento di circa 3 mm annui. Può apparire un fenomeno del tutto irrilevante, ma le attuali stime attestano che in assenza di misure volte a ridurre le cause dell'innalzamento del mare e, nel contempo, a pianificare interventi di tutela delle coste, entro il 2100 il mare si innalzerà di circa un metro e più della metà delle attuali zone costiere nazionali saranno sommerse.

La tutela del mare come risorsa naturale richiede, quindi, interventi su più fronti, tra loro integrati; un'azione sinergica tra i diversi livelli istituzionali non solo in termini operativi, ma ancor prima, come vedremo, in punto di pianificazione. In tale

direzione, la valorizzazione dei nuovi artt. 9 e 41 Cost., dovrebbe far sì che le istanze di conservazione e ripristino non si concentrino unicamente sulle aree marine protette (ed in particolare sulle riserve integrali all'interno delle stesse), bensì sull'intera risorsa mare nel suo complesso.

**3.2. Il mare come risorsa da sfruttare in chiave economica: le prospettive della blue economy.** Certo, il mare, nelle sue diverse componenti rappresenta anche una risorsa in senso economico. Ed è inevitabile che tale accezione influisca profondamente sul suo regime giuridico. Giannini qualificava il mare come proprietà collettiva libera, rispetto alla quale lo Stato era titolare unicamente di funzioni di controllo, di polizia, e le concessioni costituivano una semplice riserva di attività. Egli concentrava la sua indagine quasi esclusivamente sulle concessioni marine concernenti l'attività di pesca e non configurava il mare come una fonte di "ricchezza" da sfruttare per finalità di tipo economico e sociale. Da allora molto è cambiato e negli anni non solo la disciplina dello sfruttamento economico della risorsa mare è diventata sempre più pervasiva, ma sono stati introdotti numerosi atti di tipo programmatico mediante i quali lo Stato – anche sotto la spinta dell'UE – mira a sfruttare in maniera ampia e diversificata le risorse offerte dal mare, in una prospettiva apparentemente non compatibile con una qualificazione del mare come proprietà collettiva libera, almeno, vedremo, non in senso assoluto.

L'Europa, con una Comunicazione del 2012 sulla "Crescita blu", ha individuato per la prima volta quelle che ancora oggi sono considerate le 5 "catene di valore" della *blue economy*: energia blu; acquacoltura; turismo marittimo; risorse minerarie marine; biotecnologia blu.

La prima, e senza dubbio più rilevante, delle catene di valore è la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili mediante impianti off-shore o impianti maremotrice. È di tutta evidenza, in questo caso, l'effetto *win-win* della misura: nello sfruttare da un punto di vista economico una risorsa naturale, si contribuisce al raggiungimento di un importante obiettivo di autonomia energetica e, nel contempo, si interviene a tutela dell'ambiente e a favore della lotta al cambiamento climatico.

Ciò nonostante, con particolare riferimento agli eolici off-shore, note ragioni hanno da sempre reso particolarmente difficoltosa l'installazione di tali tipologie di impianti in Italia: da un lato, la previsione di procedimenti autorizzatori particolarmente complessi e, dall'altro, l'aprioristica opposizione da parte del Ministero della Cultura per una presunta intrinseca incompatibilità paesaggistica di tali strutture (anche in relazione ad aree non soggette a vincolo specifico) hanno fatto sì che sino ad oggi nel nostro Paese ne risulti realizzato solo uno, nel bacino acqueo di Taranto, reso operativo dopo circa 10 anni dalla presentazione dell'istanza, mentre altri tre, localizzati nel Canale di Sicilia e sulla costa dell'Emilia Romagna, hanno ottenuto nel 2024 il decreto di compatibilità ambientale.

Non a caso questo settore risulta tra quelli maggiormente critici in punto di mancata attuazione degli obiettivi del PNRR, dove è previsto un investimento pari a 675 milioni di euro per la realizzazione di una vasta rete infrastrutturale di impianti eolici e fotovoltaici galleggianti entro giugno 2026. Nella Terza Relazione sullo stato di attuazione del PNRR il Governo italiano ha individuato diversi profili di debolezza dell'investimento, quali la scarsa attrattività e la perdurante farraginosità del procedimento autorizzativo. Quest'ultimo, infatti, prevede una autorizzazione che solo formalmente può definirsi "unica", innestandosi in realtà anche il procedimento finalizzato all'ottenimento della connessione alla rete elettrica nazionale. Come purtroppo sempre più spesso accade, obiettivi di semplificazione e di "apparente" risultato hanno, poi, condotto al "taglio" dei termini procedurali, ridotti di un terzo, ed al "sacrificio" degli interessi più delicati, con la prevista esenzione dalla valutazione di impatto ambientale nel caso in cui gli impianti ricadano in aree già individuate come idonee e con la configurazione del parere paesaggistico come obbligatorio ma non vincolante. È probabile, tra l'altro, che nemmeno tali correttivi saranno sufficienti a consentire il conseguimento del target individuato: lo stesso Governo, nel luglio del 2023, ha proposto alla Commissione UE addirittura di definanziare l'intero intervento, in quanto l'iter autorizzativo e i conseguenti tempi di attuazione non risulterebbero compatibili con le tempistiche del PNRR. Tutto ciò in piena contraddittorietà, tra l'altro, con quanto da ultimo ribadito dalla dir. UE 2023/2413 (RED III) che ha espressamente codificato il c.d. principio della prevalenza dell'interesse alla produzione dell'energia da fonti rinnovabili, attesi gli effetti positivi della transizione energetica tanto sull'ambiente quanto sullo stesso paesaggio.

Un ruolo centrale nell'ambito della blue economy è poi riconosciuto all'acquacoltura. Da un recente Rapporto di Confagricoltura emerge che nel 2023 il fatturato derivante da tale attività è di oltre 400 milioni di €. Apparentemente un risultato importante, ma non se lo si rapporta al fatto che solo il 20% del pesce consumato in Italia proviene da allevamenti italiani ed alla circostanza che ad oggi si registrano circa 20 concessioni off-shore per maricoltura, nonostante diversi studi dimostrino come siano molto più numerose le aree potenzialmente idonee a recepire tale uso della risorsa marina. L'attuale gestione regionale, se non addirittura comunale (per delega), dell'affidamento delle concessioni, anche in relazione al profilo della quantificazione del canone, conduce tra l'altro a situazioni di disparità di trattamento del tutto ingiustificate. Manca, ancora una volta, una programmazione strategica idonea *in primis* ad individuare gli "spazi" adeguati alle diverse funzionalità del mare, attraverso una seria e completa mappatura, avviata in maniera frammentata solo di recente, ed una consequenziale pianificazione degli usi.

La blue economy guarda ovviamente non solo agli spazi acquei, ma anche ai fondali marini. Sul punto, assume rilievo la Zona Economica Esclusiva (ZEE), istituto di diritto internazionale che consente di estendere la competenza esclusiva di uno Stato fino a 200 miglia dal mare territoriale, in relazione a specifiche attività. Queste

concernono la ricerca scientifica (pensiamo al tema, centrale in Italia, dell'archeologia subacquea), la protezione dell'ambiente marino e, soprattutto, lo sfruttamento delle risorse marine e dei fondali, fonte, di recente, di importanti dispute internazionali, sorte attorno alla realizzazione di cavi per la trasmissione di energia o di interconnessione dati. È inevitabile che l'istituzione di una ZEE in un mare "chiuso" come il Mar Mediterraneo presenti margini di notevole incertezza, e non è un caso, quindi, che l'Italia solo nel 2021 abbia previsto l'istituzione di una propria ZEE, non ancora concretizzata.

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

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

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

Luigi Benvenuti parlava, invece, di "frontiera marina" in relazione al limitare dell'area entro la quale ciascuno Stato è legittimato a pretendere e tutelare propri diritti esclusivi. Gli ambiti cui faceva riferimento Benvenuti erano principalmente quelli relativi al diritto di passaggio, alla pesca, nonché alla lotta al contrabbando, ma è evidente come oggi l'individuazione di una frontiera marina sia strumentale principalmente a regolare le politiche di immigrazione. Le attività volte a fronteggiare il fenomeno dell'immigrazione clandestina via mare dovrebbero teoricamente riguardare la sola sicurezza, consistendo essenzialmente in monitoraggio e controllo di aree nazionali. Tuttavia, sempre più di frequente si registra un mutamento dei piani di intervento: molte navi, nel dichiararsi in stato di emergenza, impongono interventi di soccorso, rendendo l'immigrazione clandestina una situazione di *SAR* (*Search and*

*Rescue*), con evidente “snaturamento” della funzione, a fronte della sostanziale modifica delle finalità della stessa, da tutela della sicurezza interna a tutela della salute. Negli ultimi anni sono stati diversi gli attriti tra le politiche interne di gestione dei flussi migratori via mare ed il rispetto della normativa di diritto internazionale relativa ai doveri di soccorso, culminati nella c.d. politica dei porti chiusi. Al di là degli aspetti di politica europea ed internazionale del fenomeno – evidentemente centrali – le criticità ancora presenti riguardano essenzialmente due profili, uno organizzativo ed uno funzionale. In ordine al primo, si registra un sostanziale accavallamento di competenze tra le funzioni tradizionalmente esercitate dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti in merito alla sicurezza della navigazione e le nuove funzioni attribuite al Ministero dell’Interno in materia di ordine pubblico e sicurezza, nonché in materia sanzionatoria nei confronti dei comandanti e dei proprietari delle navi che svolgono operazioni di soccorso in mare. Ancora più grave appare la criticità relativa ai profili funzionali ed in particolare al difficile equilibrio tra attività di soccorso e attività di polizia: la nuova disposizione che obbliga le navi a raggiungere non il porto di sbarco sicuro più vicino, bensì il porto assegnato dalle autorità competenti, ad esempio, – sebbene sia giustificata dall’esigenza di decongestionare gli hotspot più problematici – rischia di risolversi in un prolungamento del periodo di permanenza sulla nave, con possibili ricadute negative sullo stato psico-fisico delle persone a bordo. Ancora più delicate le ultime disposizioni relative al c.d. Codice di condotta delle ONG, ove contemplano prescrizioni limitative e sanzionatorie nei confronti dei capitani delle navi nel compimento delle attività di soccorso. C’è da dire, sul punto, che da ultimo il d.l. n. 1/2023, c.d. decreto flussi, sembra aver indicato una sorta di opportuno ordine temporale nell’esercizio delle funzioni, laddove stabilisce che – pur se una nave non soddisfi tutte le nuove prescrizioni – la sua sosta nel mare territoriale è comunque garantita al solo fine di assicurare l’assistenza a terra delle persone prese a bordo, fatta salva l’applicazione successiva di eventuali sanzioni: come a dire, prima la tutela dei diritti fondamentali, poi la tutela delle frontiere!

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

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

In attuazione della direttiva del 2014, nel 2016 l'Italia ha introdotto il Piano di gestione dello spazio marittimo, di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, configurato come piano inter-settoriale sovraordinato, con conseguente obbligo di adeguamento allo stesso da parte dei piani territoriali. La finalità dello strumento non è la sola tutela delle acque; il focus è piuttosto quello di garantirne un uso sostenibile della risorsa. E proprio la visione olistica sottesa a tale piano – in uno con il previsto coinvolgimento di tutti i livelli istituzionali in sede di redazione dello stesso – sembra consentire un approccio integrato alle problematiche, presupposto indispensabile per il conseguimento di risultati tangibili e durevoli.

Questo sul piano teorico. Purtroppo – nonostante l'UE abbia istituito un gruppo di esperti ed una piattaforma digitale a supporto degli Stati membri – l'Italia ha approvato i Piani di gestione solo nel settembre 2024 (D.M. 25.9.2024), a ben 10 anni di distanza dalla loro introduzione a livello europeo. L'ingiustificata inerzia del nostro Paese, tra l'altro, aveva condotto ad una procedura di infrazione e, nel giugno 2024, ad un contenzioso innanzi alla Corte di Giustizia per mancata attuazione della Direttiva.

E' ancora troppo presto per esaminare e provare a verificare il grado di efficacia di tali nuovi strumenti, ma è evidente che la previa pianificazione dello spazio marittimo – proprio perché attuata mediante uno strumento inteso come piano sovraordinato destinato ad armonizzare le diverse previsioni contenute nei piani urbanistici, nei piani portuali e negli altri piani settoriali che incidono sull'area costiera – è (almeno potenzialmente) destinata ad ovviare a diverse delle attuali criticità: basti pensare al fatto che una preventiva individuazione dei criteri di localizzazione degli impianti eolici off-shore risolverebbe a monte il nodo della verifica della compatibilità paesaggistica. Più in generale, è da osservare con grande interesse la prevista prevalenza delle prescrizioni dei piani di gestione dello spazio marittimo nei confronti dei piani relativi alla terraferma, soluzione necessaria affinché questi ultimi tengano in debita considerazione gli effetti sul mare degli usi e delle trasformazioni previste sulla costa.

Nell'ottica della relazione terra-mare, un ruolo centrale è invece affidato agli strumenti di pianificazione delle aree costiere. Ancora una volta è l'UE, nell'introdurre nel 2002 il concetto di Gestione Integrata delle Zone Costiere (GIZC), ad imporre a ciascuno Stato membro di metter in campo azioni integrate per la gestione delle coste, adeguando i singoli interventi allo stato naturale di ciascuna area, ai rischi cui potenzialmente essa va incontro, così come alle sue vocazioni funzionali.

Pienamente condivisibile è la prevalenza logico-temporale riconosciuta allo studio delle caratteristiche proprie di ciascuna fascia costiera, nonché del mare territoriale di riferimento. Una efficace pianificazione delle fasce costiere richiede innanzitutto una adeguata conoscenza dei potenziali effetti delle forze del mare sulle stesse. In tale prospettiva svolge un ruolo centrale la Rete Ondametrica Nazionale, gestita dall'Ispra: una rete di boe in grado di misurare forza ed intensità del moto ondoso, preziosa fonte di dati, tra l'altro accessibili liberamente da parte di chiunque, essenziali non solo per prevenire gli effetti negativi di eventi catastrofici, ma anche per individuare le potenziali funzioni attribuibili a ciascun tratto di costa.

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

L'erosione dei litorali, infatti, rappresenta ormai un fenomeno di tale gravità e sistematicità da non poter essere più oggetto di interventi di carattere emergenziale, se solo si pensa che interessa circa il 50% delle coste italiane, con 40 milioni di metri quadrati di spiaggia persi negli ultimi 50 anni. Le possibili misure per contrastare l'erosione consistono nella realizzazione di barriere artificiali o nel ripascimento delle spiagge: in entrambi i casi si tratta di interventi non solo onerosi, ma anche piuttosto rischiosi dal punto di vista paesaggistico e ambientale, in termini di inquinamento degli ecosistemi marino e costiero. La programmazione di tali interventi non sembra quindi compatibile con l'attuale assetto di competenze a livello locale, anche alla luce della circostanza che il bilanciamento degli interessi che sottende tali misure potrebbe condurre il decisore pubblico a scelte fortemente impopolari, ovvero a "rinunciare" ad alcuni litorali sabbiosi, non contrastando il fenomeno dell'erosione e privando, così, quel territorio di una o più spiagge, rivelandosi troppo oneroso o pericoloso per l'ambiente un loro mantenimento.

**4.1. La pianificazione come presupposto per la corretta gestione della risorsa: le concessioni demaniali marittime.** Accanto alla declinazione che potremmo definire "difensiva", la pianificazione delle coste ha anche una declinazione "propositiva", volta a consentire un uso produttivo, seppur sostenibile, delle aree costiere. Sul punto diventa evidentemente centrale il tema delle concessioni demaniali marittime e, più in generale, della programmazione degli usi liberi o esclusivi.

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

Eppure, nei fatti, è cambiato molto, se non tutto. Il turismo italiano ha conosciuto un ampio sviluppo, il che – insieme ad altri fenomeni legati alla *blue economy* – ha segnato un vero e proprio stravolgimento della concezione stessa del demanio marittimo e costiero, quale bene strumentale al conseguimento di interessi pubblici ulteriori, mediante la sua valorizzazione in termini di risorsa economica.

Ciò ha comportato, tra l'altro, che l'attribuzione di aree costiere in concessione a privati, da eccezione è diventata la regola. In alcune regioni italiane più del 70% delle coste è affidato in concessione, e trasferendo l'analisi a livello comunale, la percentuale può salire anche al 90%, il che, tra l'altro, influisce sul ruolo stesso dello Stato, non più gestore diretto dell'area, bensì regolatore di rapporti concessori.

Questi dati, in realtà, sarebbero contraddetti dalle prime risultanze del Tavolo tecnico consultivo istituito dal Governo nel maggio 2023 proprio al fine di mappare le aree costiere ed individuare i criteri tecnici per la determinazione della sussistenza della scarsità della risorsa naturale disponibile. Il Tavolo, tuttavia, non risultava riunito da ottobre 2023 e solo di recente (marzo 2025) ha ripreso le sue attività, con specifico riferimento, però, al solo tema degli indennizzi (v. *infra*). Ancora oggi, in ogni caso, il Tavolo non ha individuato alcun criterio relativamente alle modalità di valutazione delle aree costiere in funzione delle relative politiche concessorie: nell'unico documento pubblicato, esso, tuttavia, fotografa un dato secondo il quale a livello nazionale la percentuale delle aree affidate in concessione sarebbe pari al solo 33%. L'attendibilità di queste risultanze è, però, quanto meno opinabile: i lavori del Tavolo tecnico si sono basati sui dati contenuti nel Sistema Informativo del Demanio Marittimo detenuto dal MIT, gravemente incompleto tanto che già dal 2022 ne è stata prevista la sostituzione da parte di una nuova piattaforma interoperabile detenuta dal MEF (SICONBEP), non ancora operativa; a ciò deve aggiungersi che il Tavolo tecnico ha escluso dalla valutazione delle aree costiere "concedibili" unicamente quelle riferibili agli ambiti delle Autorità di Sistema Portuale, alle aree marine protette e alle aviosuperfici, senza ritenere di dover effettuare alcun distinguo di carattere morfologico, con la conseguenza paradossale di aver ritenuto suscettibili di essere affidate in concessione anche parti della linea di costa consistenti in scogliere a picco sul mare!

In questo contesto di grande incertezza, si innesta il noto e costante intervento dell'UE. Premesso che – al di là della sussistenza o meno dei presupposti della scarsità

della risorsa e dell'interesse transfrontaliero – il ricorso a procedure aperte e trasparenti appare l'unica opzione possibile, l'inerzia dei comuni nel bandire le gare e l'“intromissione” del giudice amministrativo con pronunce configuranti un chiaro eccesso di potere giudiziario, sono in realtà l'inevitabile conseguenza di quello che rappresenta il vero *vulnus*, ovvero l'assenza di un intervento risolutore del legislatore statale.

Nel 2022 il Parlamento aveva finalmente delegato il Governo per l'emanazione di uno o più decreti legislativi finalizzati a riordinare la disciplina di settore: i criteri della delega prevedevano procedure selettive, criteri uniformi per la quantificazione dei canoni e degli indennizzi per i concessionari uscenti, attenzione alla protezione dell'ambiente costiero.

Come noto, tuttavia, la delega è infruttuosamente scaduta. L'attuale Governo ha prorogato dapprima al 31 dicembre 2024 e, successivamente, al 30 settembre 2027 l'efficacia delle concessioni attualmente vigenti, riaccendendo così la *querelle* con il Giudice amministrativo, il Giudice europeo e l'AGCM, nuovamente intervenuti per ribadire l'obbligo di disapplicazione della disposizione contenente la proroga.

Oltre a risolvere il punto centrale della durata delle concessioni e delle modalità di selezione dei nuovi concessionari, il legislatore è, poi, chiamato a rispondere anche ad altre gravi criticità di sistema che conducono ad evidenti inefficienze nell'esercizio della funzione della gestione delle aree costiere. Basti pensare, ad esempio, all'attuale regime dei canoni concessori. Non ci si riferisce solo alla loro palesemente inadeguata quantificazione (in fondo agevolmente risolvibile), ma anche e soprattutto al sistema di riscossione: i proventi sono destinati allo Stato, ma la competenza per la riscossione è attribuita alle amministrazioni comunali, che quindi non hanno alcun incentivo né ad aggiornare i propri registri in relazione all'effettiva estensione delle aree utilizzate dai concessionari, né tanto meno ad attivarsi per verificare ed eventualmente sanzionare mancati versamenti.

Un'ulteriore criticità è, inoltre, rappresentata dall'incerto regime delle opere realizzate dal concessionario uscente. È evidente che – anche alla luce della neo-costituzionalizzazione della tutela degli ecosistemi – in una prospettiva *de iure condendo* il legislatore si dovrà ispirare a quei Paesi europei, come la Francia, dove è prescritto che debbano essere installate le sole infrastrutture minime indispensabili, lasciando almeno l'80% dell'area concessa libera da opere, e che tali infrastrutture debbano essere tutte o quasi agevolmente amovibili. Sebbene non debba tralasciarsi che tale opzione conduce a non pochi problemi di ordine applicativo, ogniqualvolta la fragilità del suolo o le condizioni dei venti e delle mareggiate non consentano l'installazione di manufatti non ancorati al terreno.

Ciò posto, non si può non tenere in considerazione che il modello italiano sino ad oggi è stato del tutto differente: pur essendo presente nel codice della navigazione una “preferenza” per gli aspiranti concessionari aventi un progetto comportante la

realizzazione di opere di facile amovibilità, le amministrazioni concedenti non sembra abbiano sino ad oggi riconosciuto particolare valore a tale criterio.

La risoluzione del fenomeno della cementificazione dei nostri arenili è vitale, sia da un punto di vista paesaggistico che ambientale e richiederà, nel lungo periodo, l'annessione e successiva demolizione di buona parte dei manufatti; nell'immediato, tuttavia, occorre risolvere la questione della indennizzabilità delle opere realizzate dal precedente concessionario, opere tutte o quasi legittimamente autorizzate, proprio perché ritenute idonee a soddisfare gli interessi pubblici sottesi alla scelta di affidare quell'area demaniale in uso esclusivo temporaneo ad un operatore economico. Sul tema, si segnala la recente Corte di Giustizia UE, 11 luglio 2024, causa C-598/22 che ha dichiarato la non incompatibilità con il diritto europeo dell'art. 49 cod. nav., con una motivazione che però si basa unicamente sul profilo della concorrenza: tutti gli operatori sono sin dal principio consapevoli del "destino" delle opere che andranno a realizzare e, quindi, la prevista automatica acquisizione in mano pubblica senza indennizzo non configurerebbe alcuna restrizione alla libertà di stabilimento. La fattispecie, in realtà, può e deve essere letta anche con prospettive differenti che conducono a soluzioni ben più problematiche: basti pensare all'indubitabile incremento del valore dell'area demaniale, anche in termini di determinazione del successivo canone concessorio, così come alla confusione che si crea tra l'area (demanio naturale) ed i beni ivi realizzati, i quali nascono come beni privati, *sub specie* di proprietà superficaria, per poi diventare sì pertinenze demaniali, ma non in quanto demanio naturale (che "espandendosi" li ingloba), bensì come demanio artificiale, laddove la demanialità non discende dalla natura del bene, bensì dalla scelta discrezionale di non demolirlo.

Da ultimo, su tale aspetto, con il c.d. Decreto Salva infrazioni (d.l. 16 settembre 2024, n. 131), il Governo ha introdotto un vero e proprio diritto al riconoscimento di un indennizzo in capo ai concessionari uscenti e posto a carico dei soggetti subentranti. L'ammontare di tale indennizzo dovrà essere calcolato in base al valore degli investimenti effettuati e non ancora ammortizzati al termine della concessione, nonché a quanto necessario per garantire al concessionario uscente un'equa remunerazione sugli investimenti effettuati negli ultimi cinque anni, stabilita a sua volta sulla base di criteri che il MIT avrebbe dovuto individuare con decreto attuativo entro il 31 marzo 2025, ma che ad oggi non risultano ancora determinati, anche in ragione delle osservazioni critiche pervenute da parte dell'UE sulla bozza del decreto. Il dibattito attuale è senza dubbio essenzialmente dedicato ai profili centrali della proroga e dell'avvio delle nuove gare, ma, nell'immediato futuro i veri temi saranno altri. Mi riferisco, innanzitutto, alla mappatura degli arenili, con relativa individuazione delle aree affidabili in concessione, nel rispetto dei diversi usi della costa (anche quello del libero godimento). Un approccio serio al tema della "scarsità" della risorsa, tra l'altro, non potrà non partire da una previa selezione qualitativo-funzionale, ovvero da una preventiva verifica della capacità di carico di ciascuna area

costiera. Una completa ricognizione dello stato di fatto rappresenta una misura essenziale anche per altri fini, quali la repressione degli abusi edilizi e la delimitazione delle aree effettivamente appartenenti al demanio marittimo, operazione sempre più necessaria alla luce del fenomeno erosivo delle coste.

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

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

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

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

Mi riferisco, innanzitutto, ai piani regionali e comunali delle coste, così come al piano paesaggistico: strumenti indispensabili per garantire quella visione olistica delle aree costiere e marittime in grado di consentirne un uso sostenibile e capace di soddisfare istanze che, come più volte detto, possono essere anche fortemente conflittuali.

Conflittualità che, tra l'altro, non si pone unicamente tra tutela e sfruttamento economico, bensì anche tra esigenze di protezione di diverso tenore. I tratti costieri assumono valenza tanto in termini naturalistico-ambientali, quanto quali beni paesaggistici *ex lege*. Pur trattandosi di valori anche costituzionalmente equi ordinati, non necessariamente istanze di conservazione di tipo ambientale conducono a scelte compatibili con intenti di protezione del valore paesaggistico dell'area. Tra l'altro, entrambi i modelli di protezione non escludono usi "compatibili", ma non sempre un uso ritenuto compatibile dal punto di vista ambientale sarà considerato tale anche in un'ottica di tutela paesaggistica del bene.

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

In sede attuativa, occorrerebbe, poi, individuare strumenti di *policy* in grado di convogliare la molteplicità di attori pubblici e privati interessati, nei processi tanto di elaborazione quanto di messa in opera di interventi strategici: una sorta di "contratti di costa", che, sul modello dei contratti di fiume già da tempo affermatasi anche in Italia, garantiscano una progettualità integrata, l'assunzione di impegni reciproci ed un razionale uso delle fonti di finanziamento.

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

Riconoscere centralità alla pianificazione richiede, però, la risoluzione di diversi nodi critici. *In primis* il fatto che non tutte le regioni ed i comuni si sono dotati dei relativi piani settoriali. Attualmente le regioni che risultano essersi dotate di un piano paesaggistico sono solo 7; ancora più deficitaria la situazione relativa ai piani regionali

e comunali delle coste: pur essendo atti previsti come obbligatori, si pone nei loro confronti il classico problema dell'assenza di un termine per l'esercizio della funzione, con l'orientamento maggioritario della giurisprudenza che – salvo sporadiche pronunce contrarie – ritiene non utilizzabile in questi casi il rito sul silenzio.

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

L'attuale indirizzo maggioritario del giudice amministrativo ritiene che in assenza dell'approvazione di piani regionali e comunali, le relative scelte possano confluire all'interno del Piano regolatore generale, il cui ambito operativo è, in effetti, esteso alle coste sin dalla legge ponte del 1967. Pur condividendo l'obiettivo di evitare lacune pianificatorie, tale orientamento finisce in qualche modo per legittimare l'inerzia del pianificatore di settore, sebbene sia evidente come il senso stesso della previsione normativa di un piano speciale *ad hoc* riposi nella circostanza che decisioni complesse quali quelle relative all'individuazione degli usi compatibili degli arenili (che spesso necessitano anche di una ampia istruttoria di tipo tecnico) non possano trovare adeguato spazio all'interno di un piano generalista quale il Piano regolatore generale. A ciò deve aggiungersi che la stessa natura dell'atto pianificatorio è profondamente differente: contrariamente a quanto può dirsi degli strumenti di pianificazione urbanistica, infatti, i piani che riguardano aree demaniali non sono finalizzati a porre vincoli, bensì, in una prospettiva opposta, eventualmente a "liberare" una parte delle aree dalla propria destinazione naturale all'uso pubblico.

L'ulteriore criticità riguarda, come già osservato, l'assenza di un approccio strategico della pianificazione, volto a coordinare i diversi piani. Una gestione delle coste meramente locale conduce inevitabilmente al risultato di un territorio frammentato, frutto di una, spesso cieca, concorrenza tra comuni volta a sfruttare al massimo ciascuno il proprio tratto di costa: prospettiva ben lontana da quella idea di pianificazione integrata, fondata su un approccio sistemico ed un costante dialogo tra gli attori istituzionali.

**5. La governance multilivello della risorsa mare.** In effetti, come è emerso dall'analisi fenomenologica, la multifunzionalità della risorsa mare, così come la molteplicità degli interessi sui quali la sua gestione è destinata ad impattare, incidono

inevitabilmente sul profilo della competenza, reclamando un modello di governance multilivello. Su tale profilo, mi limito a segnalare che – nonostante da decenni si sia registrato il trasferimento delle funzioni di gestione dallo Stato agli enti territoriali – dall’esame dei procedimenti di settore (tanto di tipo pianificatorio, quanto autorizzatorio/concessorio) emerge con forza il potenziale insorgere di numerosi conflitti tra le diverse amministrazioni coinvolte (Ministeri, Autorità marittime, Autorità di sistema portuale, Regioni, Comuni). Del resto, l’esigenza di garantire l’adeguata valutazione di interessi nazionali, quali la sicurezza o la tutela paesaggistica e ambientale, comporta ancora oggi il riconoscimento di un ruolo di protagonista all’apparato centrale.

In origine, il settore presentava un regime profondamente accentrato a livello statale, sebbene la giurisprudenza ribadisse come la materia dell’urbanistica affidasse a regioni e comuni competenze che si estendevano su tutto il territorio comunale, comprensivo dei beni appartenenti al demanio marittimo. All’indomani dei trasferimenti di diverse funzioni amministrative statali alle regioni ad opera del DPR n. 616/1977, si sono poi fronteggiate due posizioni nettamente contrastanti. La prima, rappresentata anzitutto dai navigazionisti, propendeva per una interpretazione restrittiva dell’art. 59 della norma che prevedeva la delega alle Regioni delle funzioni amministrative sul litorale marittimo e sulle aree demaniali immediatamente prospicienti quando l’utilizzazione prevista aveva “finalità turistiche e ricreative”, sottolineando come la complessità della risorsa mare necessitasse la permanenza di un regime di competenze accentrato, anche attraverso il richiamo della presunta imputabilità dei beni marittimi allo Stato-persona e non allo Stato-comunità. Di avviso contrario, invece, la dottrina amministrativistica, ed in particolare gli studiosi del diritto urbanistico, che vedevano il trasferimento delle funzioni alle regioni come una conferma della plurifunzionalità della programmazione e pianificazione territoriale.

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

Ed in effetti, negli anni a venire la delimitazione di competenze così apparentemente netta stabilita dal legislatore non si è di fatto concretizzata. Come noto, la riforma Bassanini ha confermato ed incrementato il trasferimento delle funzioni alle regioni e, per sub-delega, in buona parte ai comuni, con pochi ambiti di permanente competenza statale. Tuttavia, anche a seguito della Bassanini, non solo il ruolo delle

Autorità marittime è rimasto centrale, soprattutto in relazione alla gestione delle concessioni marittime, ma l'esigenza di garantire l'adeguata valutazione di interessi nazionali, quali la tutela paesaggistica e ambientale, comporta ancora oggi il riconoscimento di un ruolo di protagonista all'apparato centrale.

A ciò deve aggiungersi come la stessa distinzione tra titolarità (ancora statale) ed esercizio (regionale/comunale) delle funzioni, comporti notevoli rischi di conflitti di competenza (sia tra Stato e Regioni, che tra differenti amministrazioni dello Stato).

A titolo esemplificativo, il procedimento di istituzione di un'area marina protetta coinvolge una pluralità di soggetti (Ministero Ambiente, Regione, Enti locali, Conferenza Unificata) e la governance multilivello si riflette anche sulla competenza a rilasciare le concessioni degli specchi acquei, che muta in relazione alla zona della riserva (integrale, generale o parziale). In relazione alle concessioni demaniali marittime, poi, lo Stato è titolare del bene demaniale, nonché destinatario dei canoni concessori, la Regione ha la funzione di pianificare le coste, con relativa incidenza sull'uso delle stesse, mentre i Comuni attuano la pianificazione regionale, gestiscono il rilascio delle concessioni e svolgono funzione di polizia demaniale e amministrativa. Sul punto, si auspica che la recente istituzione del Ministro per la protezione civile e le politiche del mare possa contribuire ad un effettivo coordinamento tra i livelli di governo coinvolti, considerato che al nuovo Ministro non sono state trasferite le frammentate competenze ministeriali già esistenti, bensì è stato affidato per l'appunto un ruolo di indirizzo e coordinamento. Al riguardo, tuttavia, deve segnalarsi il non felicissimo abbinamento tra i settori della protezione civile e le politiche del mare: non tanto perché sembrerebbe rinviare ad una visione puramente protezionistica della risorsa mare, ma soprattutto perché – andando ad esaminare le iniziative poste in essere ad oggi dalla Struttura ministeriale – più dell'80% di queste riguardano (come era facile ipotizzare) la protezione civile.

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

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

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

Feliciano Benvenuti prospettava anche per il demanio costiero la medesima evoluzione che ha conosciuto il demanio portuale, ovvero l'attribuzione della relativa gestione ad un ente autonomo, in grado di rispondere al meglio alle diversificate esigenze sottese all'uso della risorsa. L'Autore legava tale esigenza alla necessità di garantire un più adeguato sfruttamento economico delle coste, ed è sotto gli occhi di tutti che – sebbene in una diversa prospettiva – il problema permane ancora oggi. A ben vedere, forse, la soluzione non è privare le amministrazioni regionali e comunali delle rispettive competenze sul demanio costiero, anche in considerazione del principio di sussidiarietà verticale. Né si può realisticamente ipotizzare di accorpate le diverse competenze in materia di pianificazione delle aree marine e costiere (territoriali, portuali, ministeriali) in capo ad un unico soggetto. La prospettiva, piuttosto, dovrebbe essere quella di introdurre modelli decisionali che contemplino forme di concertazione obbligatorie ed efficaci, in grado di restituire la complessità dei fenomeni e di condurre a scelte consapevoli, frutto di una visione integrata e ispirata ai principi dello sviluppo sostenibile e di precauzione. L'assetto definitivo di un'area demaniale deve emergere dal bilanciamento dei molteplici interessi che su di essa convergono, ed è in tale prospettiva che la giurisprudenza amministrativa ha in più occasioni sancito l'illegittimità di Piani regolatori generali o Regolamenti edilizi approvati senza la previa intesa con le autorità statali e/o regionali competenti, relativamente alle scelte concernenti le parti di territorio rientranti nel demanio marittimo.

**6. La valorizzazione della risorsa mare quale bene (ambientale) comune.** In questa prospettiva evolutiva, assume allora un ruolo fondamentale una valorizzazione della risorsa mare e delle aree costiere come beni ambientali, nella accezione di beni comuni.

E questo, *in primis*, in relazione all'auspicata tendenza alla rinnovata centralità dell'uso libero delle spiagge. Al riguardo, deve guardarsi con favore quella recente giurisprudenza che ha dichiarato la legittimità di un diniego di autorizzazione paesaggistica in ipotesi di manufatti che, posti sul demanio marittimo, avrebbero interrotto la continuità della veduta del litorale, gravando così sulla “negata percezione del bene comune qual è il paesaggio costiero” (Cons. Giust. Amm. Reg. Sic., 3 febbraio 2020, n. 91).

E' vero che la giurisprudenza ha in più occasioni ribadito come il pianificatore sia dotato di un ampio margine di discrezionalità nell'individuare gli usi delle coste, ma la necessaria presa in considerazione della stretta connessione terra-mare, rende la protezione dell'ecosistema costiero nel suo insieme la "bussola" principale di questa discrezionalità: sarebbero, quindi, le esigenze di tutela derivanti dai fenomeni dell'innalzamento del mare e dell'erosione delle coste, oltre alla specifica attenzione nei confronti del libero godimento della risorsa naturale anche per le future generazioni e dei servizi ecosistemici che essa può offrire, a dover orientare le scelte pianificatorie sugli usi compatibili delle coste, con conseguenziale restrizione ed effettiva sindacabilità della discrezionalità delle scelte tese a concedere lo sfruttamento economico della risorsa.

Ed anche laddove un'area venisse individuata come destinataria di un uso esclusivo di tipo imprenditoriale, la valenza ambientale della risorsa non potrebbe non influire comunque sull'esercizio della discrezionalità, non più del pianificatore, bensì dell'ente concedente. La selezione del concessionario dovrà pertanto fondarsi primariamente sulla sostenibilità delle attività da realizzarsi, mediante l'utilizzo di criteri ecologici premianti e la richiesta di certificazioni verdi, come del resto già da tempo previsto in alcune leggi regionali di settore.

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

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

Se questa è la direzione, è lecito prospettare un passo ulteriore: si è detto che il mare è generalmente inquadrato in una duplice accezione, ovvero come bene da tutelare o come risorsa da sfruttare; e si è visto come oggi, in realtà, questi due piani risultino

sempre e comunque interconnessi. Ebbene, a ben vedere, può individuarsi anche una terza dimensione categoriale del bene, una lettera “z” in una ipotetica rappresentazione su assi cartesiani: il mare e le coste come elementi da usare sì, non però in termini economici, bensì personali/individuali, quali risorse il cui uso libero è in grado di consentire all’uomo il conseguimento di un livello di qualità della vita più elevato. La tutela del mare e delle coste in tal modo diventa (anche) un presupposto indispensabile per l’esercizio del diritto ad una balneazione sicura in acque salubri e, quindi, per il loro uso libero, che a sua volta assurge a interesse primario della persona, in quanto strumentale al soddisfacimento del diritto fondamentale alla vita.

Quanto prospettato consente in qualche modo di riprendere ed attualizzare la locuzione *Mare “nostrum”*, inteso, in questo caso, come appartenenza della risorsa alla collettività. Lo Stato esercita funzioni di tutela e gestione non solo per “sé” o, meglio, per il perseguimento dei propri fini istituzionali, bensì anche “per” il privato, inteso però non come *homo oeconomicus*, bensì come “Persona”, che vede nel suo rapporto diretto ed immediato con il mare e gli arenili uno strumento per lo sviluppo della propria personalità (artt. 2 e 3 Cost.).

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

È chiaro, poi, che un maggior coinvolgimento “attivo” della cittadinanza presuppone innanzitutto una adeguata consapevolezza da parte della stessa. Ciò implica che le politiche pubbliche di tutela e i procedimenti di pianificazione e programmazione siano connotati da momenti di partecipazione ampia ed effettiva. In tal senso, deve guardarsi con favore a quanto previsto dal d.lgs. 190/2010 in materia di salvaguardia degli ambienti marini e di individuazione del buono stato ambientale, laddove si impone il coinvolgimento di “tutti i soggetti interessati”, senza alcun filtro di tipo soggettivo o oggettivo, con evidente rinvio a modelli partecipativi quali l’inchiesta pubblica. Non si tratta di ipotesi puramente teoriche, bensì di realtà che trovano già pieno riscontro in diversi contesti. Da ultimo, ad esempio, nello scorso giugno è stata

avviata una consultazione pubblica – mediante piattaforma digitale - per l’attuazione della Direttiva Quadro sulla Strategia per l’ambiente marino, in merito all’aggiornamento della definizione del Buono Stato Ambientale (*Good Environmental Status* - GES) e dei Traguardi Ambientali (Target) per ciascuno degli 11 Descrittori della Strategia marina.

**7. Conclusioni.** La geomorfologia, la scienza che studia le “forme” della terra, definisce il mare e le coste beni “instabili”, difficili da classificare se non attraverso modelli di analisi di tipo dinamico, che si fondano sullo studio delle energie che costantemente mutano e modellano i tratti costieri, proprio a causa degli effetti del mare.

Tale instabilità si riflette anche sul governo della risorsa: dal punto di vista della tutela, il mare e gli arenili sono connotati da un grado di fragilità che ne impone un monitoraggio costante; mentre come risorse economiche essi non garantiscono prestazioni pienamente predeterminabili *ex ante*.

Affinché il mare resti una risorsa e non si trasformi in una minaccia, occorre allora intervenire su alcuni fattori.

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

Un secondo fattore sul quale intervenire è il riconoscimento di una maggiore centralità alla funzione di pianificazione, come “argine” alla instabilità. La connaturale fragilità delle risorse marine e costiere rende l’approccio emergenziale evidentemente fallimentare. Al riguardo, la *Rotterdam Climate Initiative* ha introdotto il principio del *No regret*, nessun rimpianto: anche in assenza di eventi estremi, i decisori pubblici devono pianificare interventi di adattamento dei territori costieri, volti a preservarli ed a renderli nel contempo più attrattivi. Una pianificazione non unitaria, si è detto, ma fortemente coordinata, in un’ottica di superamento della perdurante distinzione tra pianificazione del mare e pianificazione delle coste.

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

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

Le due dimensioni, se adeguatamente regolamentate, non sono affatto incompatibili e, anzi, politiche pubbliche finalizzate a garantire la loro convivenza appaiono le uniche compatibili con il nuovo art.9 della Costituzione e con gli obblighi assunti dall'Italia a livello internazionale ed europeo in un'ottica di costante progressione della tutela dell'ambiente e della biodiversità.

Ciò comporta, come visto, in primo luogo un "riorientamento" del decisore pubblico, tanto nella pianificazione quanto nella gestione delle aree marine e costiere. Il "faro" di qualsiasi scelta deve essere quello della valenza ecologica di questa parte di territorio e – in un approccio anche meramente antropocentrico – dei servizi ecosistemici che essa è in grado di offrire.

In punto di pianificazione, occorre allora implementare un modello integrato, teso alla contestuale e bilanciata soddisfazione dei diversi interessi pubblici e privati coinvolti; così come, in punto di gestione, urge il ricorso a criteri di selezione dei soggetti concessionari idonei a riconoscere un ruolo centrale alla sostenibilità delle attività da realizzarsi, mediante l'utilizzo di criteri ecologici premianti e la richiesta di certificazioni verdi.

Quanto prospettato richiede una sorta di “movimento circolare” nella concezione del mare e del demanio costiero: esso nasce come bene che lo Stato era chiamato a tutelare e gestire per garantirne l’uso comune da parte dei cittadini; tale impostazione venne poi affiancata e quasi superata ad opera dello Stato interventore: le risorse non erano più destinate alla (sola) libera utilizzazione da parte della collettività, ma erano intese come beni necessari affinché lo Stato potesse conseguire ulteriori finalità nell’interesse comune. Da qui l’incremento di regimi concessori, le politiche di contingentamento dell’attività di pesca e dell’uso dei fondali marini, così come la sempre più marcata pervasività della pianificazione urbanistica nei confronti della gestione delle aree costiere e marine.

Non che tale processo di parziale patrimonializzazione dei beni demaniali abbia comportato, nei fatti, un eccesso di valorizzazione del mare come risorsa economica; si è visto, anzi, come la prospettiva della protezione sia sempre stata e sia ancora oggi centrale. Ciò che è stato messo in ombra, piuttosto, è l’accezione del mare (e delle coste) come beni comuni, destinati al libero uso. Già Vitruvio, nel *De Architectura*, attribuiva al mare una duplice valenza: da un lato, infrastruttura che forma e “arricchisce” il territorio e le città (in una accezione che oggi potremmo definire “socio-economica”), dall’altro lato, in una prospettiva valoriale, elemento di equilibrio tra uomo e natura.

Il Piano del Mare recentemente approvato, per quanto adotti un approccio condivisibilmente integrato, si fonda su 16 direttrici fondamentali, tutte comunque sussumibili nella dicotomia risorsa da tutelare/risorsa da sfruttare. Nulla o quasi si dice sul libero uso comune della risorsa, al quale occorre invece ritornare a riconoscere centralità, ma con una diversa consapevolezza: la libera utilizzazione della risorsa naturale non è qualcosa che si pone al di fuori delle finalità pubbliche dello Stato, anzi rientra pienamente tra queste, insieme alla protezione ed allo sfruttamento sostenibile. Il libero uso collettivo non è, insomma, un “momento” che attiene alla sola sfera privata; diventa anch’esso interesse pubblico che lo Stato è chiamato a perseguire: anche nell’ottica del neo-costituzionalismo ambientale, infatti, esso rientra in un più ampio processo di riqualificazione del rapporto uomo-natura, quale fattore di misurazione della qualità della vita.