

Tutela del patrimonio naturale culturale e la gestione delle spiagge: l'annosa vicenda delle concessioni demaniali ad uso turistico

ANGELA COSSIRI

SOMMARIO: 1. La gestione delle spiagge in Italia. – 2. La situazione giuridica: proroghe *versus* bilanciamento. – 3. Il Consiglio di Stato. – 4. L'intervento del Governo Draghi: proroga fino al 2023 e bilanciamento. – 5. Il ritorno alle proroghe senza bilanciamento. – 6. La negazione della complessità e i suoi rischi. – 6.1. Il principio dell'interesse transfrontaliero. – 6.2. la scarsità di risorse naturali. – 7. L'intervento del Quirinale. – 8. Osservazioni finali: le coste italiane tra natura e cultura.

1. La gestione delle spiagge in Italia

La gestione delle spiagge italiane a scopo turistico e ricreativo è ancorata al modello concessorio demaniale: in cambio del pagamento di un canone, imprese private possono acquisire il diritto di svolgere temporaneamente nello spazio pubblico un'attività economica in via esclusiva. Sebbene i servizi balneari siano presenti in molti tratti costieri di tutti i Paesi che affacciano sul Mar Mediterraneo e anche nelle aree miti delle coste oceaniche, è forse solo in Italia che il modello di fruizione balneare, basato sugli stabilimenti prestatori di servizi per l'elioterapia e la balneazione, ha assunto una dimensione sociale e culturale, capace di definire l'anima di molti luoghi e di segnare la storia del nostro Paese. All'inizio dell'800 avviano la loro attività i primi stabilimenti aristocratici in Versilia, Romagna e nelle vicinanze di grandi città come Venezia, Napoli e Palermo; durante il ventennio fascista la fruizione delle spiagge diventa strumento della politica di governo, attraverso le colonie marine, gestite dall'Opera nazionale per l'infanzia; negli anni '50 e '60, con il *boom* economico, la spiaggia diventa meta di esodo estivo di milioni di famiglie per i lunghi periodi coincidenti con le vacanze scolastiche. Le grandi fabbriche del Nord chiudono in agosto, permettendo così anche agli operai di fruire del mese di balneazione, spesso nelle terre meridionali di origine. Letteratura e cinematografia hanno sicuramente testimoniato quanto la storia del costume del nostro Paese sia legata al modello di ricezione turistica di massa, che si è sviluppato nelle coste sabbiose italiane.

Il diritto UE impone che le concessioni vengano rilasciate a seguito di procedura di selezione aperta a tutti gli operatori del mercato interessati. Inoltre, in ragione della tutela della concorrenza, l'UE non ammette un diritto di insistenza in favore dei concessionari uscenti. Nonostante il divieto europeo, dopo aver risolto una procedura di infrazione con l'abrogazione dal codice della navigazione della previsione normativa che riconosceva diritto di insistenza, da oltre un decennio il legislatore interno ha ripetutamente prorogato le concessioni in essere, quand'anche giunte alla loro naturale scadenza. La procrastinazione dello *status quo*, illegittimo per il diritto europeo e di conseguenza per il diritto costituzionale, ha generato un coacervo di conflitti legali e politici a tutt'oggi irrisolti, che coinvolgono comuni, regioni, Stato,

Unione europea, imprese balneari e associazioni di categoria. L'effetto prodotto è stato quello di consegnare per decenni all'incertezza un settore strategico dell'economia italiana, che disegna anche un sistema socioeconomico peculiare in molte zone costiere, ma anche la gestione di un patrimonio naturale e culturale che costituisce un *unicum* nel contesto globale¹.

2. La situazione giuridica: proroghe *versus* bilanciamento

Ricordando solo gli ultimi passaggi normativi, l'art. 1, commi 682 e 683, della legge n. 145 del 30 dicembre 2018 (legge di bilancio 2019), cui ha fatto seguito il decreto-legge n. 34 del 19 maggio 2020 (cd. decreto "rilancio"), convertito in legge n. 77 del 2020 (contenente misure necessarie a seguito dell'emergenza epidemiologica da COVID-19) conferma la proroga delle concessioni in essere fino al 2033². La giustificazione dell'ennesimo rinvio, ovverosia la pandemia, incontra le censure dapprima della Commissione europea e successivamente del giudice amministrativo. L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nel 2021³ applica uno schema consolidato nei rapporti tra diritto interno e diritto UE⁴: attraverso due

¹ Sulla vicenda, tra i più recenti contributi, si vedano M. Conticelli, "Il regime del demanio marittimo in concessione per finalità turistico-ricreative", *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2020, p. 1069 ss.; A. Giannaccari, "Stessa spiaggia, stesso mare. Di concessioni demaniali marittime e (assenza di) concorrenza", *Mercato Concorrenza Regole*, 2021, p. 307 ss.; R. Rolli, D. Granata, "Concessioni demaniali marittime: la tutela della concorrenza quale Nemesis del legittimo affidamento", *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2021, p. 1624 ss.; G. Sorrentino, "L'insostenibile proroga delle concessioni del demanio marittimo tra tutela della concorrenza ed esigenze di ripartenza", *amministrativamente.com*, 2021,

<http://amministrativamente.com/index.php/formez/article/view/13216>; N. Romana, "Alcune osservazioni su recenti provvedimenti legislativi in tema di concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative", *Rivista di diritto dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente*, 2021, p. 35 ss.; C. Tincani, "L'illegittimità costituzionale della proroga delle concessioni demaniali marittime stabilita dalla Regione Liguria", *Rivista italiana di diritto del turismo*, 2020, pp. 48-70; F. Mazzoni, "Le spiagge italiane e le concessioni demaniali marittime tra normativa interna e principi comunitari: la tela di Penelope", *Munus*, 2020, p. 175 ss.

² Critiche alla proroga delle concessioni mediante questo provvedimento sono state espresse in dottrina da E. Cavalieri, "Le misure a sostegno della cultura e del turismo nella seconda fase dell'emergenza sanitaria", *Giornale di diritto amministrativo*, 2021, p. 30 ss. Cfr., più in generale, A. Lazzaro, "Le concessioni demaniali marittime tra principi comunitari e ordinamento interno: gli attuali sviluppi normativi e giurisprudenziali. Quali prospettive?", *Il diritto marittimo*, 2021, p. 21 ss.; S. Trancossi, "La sentenza 118/2018 della Corte costituzionale: tra tutela della concorrenza e confini di competenza in materia di concessioni demaniali marittime", *Il diritto marittimo*, 2019, p. 320 ss. Ricostruiscono la vicenda S. Gobbato, "Ten Years of State Beach Concession in Italy", *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, vol. 13, 2018, p. 61 ss.; A. Giannaccari, "The Italian Marine Concessions: A History of Defective Competition", *Mercato Concorrenza Regole*, 2021, p. 307 ss.; J. Wolswinkel, "Concession Meets Authorisation", *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, n. 4, 2017, pp. 396-407; F. Prada, "Proroga *ex lege* della durata delle concessioni demaniali marittime: tra diritto europeo e nazionale", *Rivista italiana di diritto del turismo*, 2018, p. 45 ss.

³ Consiglio di Stato (Adunanza Plenaria), sentenze nn. 17 e 18 del 20 ottobre 2021, pubblicate il 9 novembre 2021 sui ricorsi R.G. nn. 14 e 13.

⁴ Il dovere di non applicazione da parte della P.A. del diritto interno in contrasto con il diritto dell'UE (nei limiti in cui esso sia autoapplicativo) è un approdo consolidato nell'ambito della giurisprudenza

decisioni gemelle, l'ordinamento italiano si allinea a quanto stabilito dalla Corte di giustizia dell'UE⁵ nella sentenza *Promoimpresa* del 2016⁶, che ha riconosciuto carattere *self-executing* del diritto UE⁷, e a quanto sostenuto dalla Commissione europea nella lettera di messa in mora del 3 dicembre 2020⁸.

Non è stato forse adeguatamente focalizzato dai decisori politici che la Corte di giustizia, pur stabilendo che le concessioni rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva 2006/123/CE⁹, ha circoscritto la portata del vincolo UE. Non è dunque

europea e nazionale. Cfr. Consiglio di Stato, sentenza n. 452/1991, *F.lli Costanzo*; Corte costituzionale, sentenza n. 389/1989 (cfr. G. Grasso, "La disapplicazione della norma interna contrastante con le sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione Europea", *Giustizia civile*, 2017, p. 525 ss.).

⁵ Sull'allineamento attraverso le decisioni del Consiglio di Stato al diritto UE, molto interessante appare il commento di E. Cannizzaro, "Demanio marittimo. Effetti *in malam partem* di direttive europee? In margine alle sentenze 17 e 18/2021 dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato", *Giustizia Insieme*, 30 dicembre 2021. L'Autore sostiene che il Consiglio di Stato abbia adottato una soluzione innovativa non inclusa nella sentenza *Promoimpresa* e consistente nel riconoscimento di effetti diretti *in malam partem*, facendo ricadere sui concessionari le conseguenze pregiudizievoli della mancata attuazione della direttiva da parte dello Stato. L'adozione di tali soluzioni, senza promuovere un rinvio pregiudiziale, "potrebbe indebolire l'autorità formale e l'autorevolezza sostanziale del suo principio di diritto". Tra i primi commenti alle sentenze gemelle, si veda anche R. Caroccia, "Maritime Concessions in Italy: The New Perspective After the Twin Rulings of the Council of State", *Slovak Yearbook of European Union Law*, vol. 1, 2021, p. 59 ss.

⁶ CGUE, *Promoimpresa e Melis*, cause riunite C-458/14 e C-67/15, sentenza del 14 luglio 2016. Su cui L. Di Giovanni, "Le concessioni demaniali marittime e il divieto di proroga *ex lege*", *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 3-4, 2016, pp. 912-926; V. Squaratti, "L'accesso al mercato delle concessioni delle aree demaniali delle coste marittime e lacustri tra tutela dell'investimento ed interesse transfrontaliero certo", *European Papers*, 2017, p. 767 ss.; M. Magri, "Direttiva Bolkestein e legittimo affidamento dell'impresa turistico balneare: verso una importante decisione della Corte di giustizia U.E.", *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2016, p. 359 ss.; F. Sanchini, "Le concessioni demaniali marittime a scopo turistico-ricreativo tra meccanismi normativi di proroga e tutela dei principi europei di libera competizione economica: profili evolutivi alla luce della pronuncia della Corte di Giustizia resa sul caso *Promoimpresa v. Melis*", *Rivista della regolazione dei mercati*, 2016, p. 182 ss.

⁷ Consiglio di Stato, sentenza n. 452/1991, *F.lli Costanzo*; Corte costituzionale, sentenza n. 389/1989: "tutti i soggetti competenti nel nostro ordinamento a dare esecuzione alle leggi (e agli atti aventi forza o valore di legge) – tanto se dotati di poteri di dichiarazione del diritto, come gli organi giurisdizionali, quanto se privi di tali poteri, come gli organi amministrativi – sono giuridicamente tenuti a disapplicare le norme interne incompatibili con le norme" comunitarie nell'interpretazione datane dalla Corte di giustizia. Da ultimo, proprio sul caso delle concessioni, si veda Consiglio di Stato, sentenza n. 7874 del 18 novembre 2019, secondo il quale la non applicazione del diritto interno in contrasto con il diritto euro-unitario è obbligo per tutte le articolazioni dello Stato, dunque anche per l'apparato amministrativo. A questa sentenza sono seguite sentenze adesive di diversi TAR, con l'unica eccezione del TAR Lecce, le cui pronunce hanno dato origine all'impugnazione che ha prodotto le sentenze gemelle del Consiglio di Stato qui in esame.

⁸ V. C(2020)7826 def., 3 dicembre 2020.

⁹ *Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno*, GUUE L 376, 27 dicembre 2006, p. 36. Sulla direttiva v., tra gli altri, M. Klamert, "The Services Directive: Innovation and fragmentation", in ID. (ed.), *Services Liberalization in the EU and the WTO: Concepts, Standards and Regulatory Approaches*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014, p. 174 ss.; G. Davies, "The Services Directive: extending the country of origin principle, and reforming public administration", *European Law Review*, vol. 32, 2007, p. 232 ss.; P. Delimatsis, "Standardisation in services - European ambitions and sectoral realities", *European Law Review*, vol. 41, 2016, p. 513 ss.; U. Stelkens, W. Weiß, M. Mirschberger (eds.), *The Implementation*

costituzionalmente legittimo, ma neppure appare opportuno, che il legislatore interno affronti la questione in termini di mera proroga delle concessioni in essere, perché esiste un'altra via per salvaguardare i molti interessi pubblici e privati implicati nella gestione del patrimonio naturale e culturale costiero. Dietro alle proroghe automatiche si (mal)cela la conservazione e l'assolutizzazione del diritto di insistenza, la rinuncia a qualsiasi bilanciamento di esso a tutela esclusiva degli interessi di categoria degli operatori del settore. Se certamente non è consentito al legislatore interno prorogare *ex lege* le concessioni in essere, impedendo a nuovi soggetti di entrare nel mercato dei servizi balneari, è invece certamente legittimo (e sarebbe quantomai opportuno) bilanciare la tutela della concorrenza con altri interessi di pari rango pubblici e privati, tutelati sia a livello costituzionale, che a livello dell'UE.

3. Il Consiglio di Stato

È su questa scia che si muove il Consiglio di Stato nel 2021. Di fronte ad incertezze delle pubbliche amministrazioni e della giustizia amministrativa¹⁰, l'Adunanza plenaria stabilisce che la proroga automatica disposta dal legislatore interno contrasta sia con l'art. 49 TFUE, che vieta agli Stati membri di adottare restrizioni alla libertà di stabilimento, sia con l'art. 12 della direttiva "servizi", che impone procedure trasparenti di selezione dei concessionari¹¹. Il Consiglio di Stato, infatti, ritiene sussistenti sia l'interesse transfrontaliero, requisito necessario per rientrare nell'ambito di applicazione della prima disposizione, sia la scarsità delle risorse naturali¹², presupposto per rientrare nell'ambito di applicazione della seconda disposizione, che riguarda anche situazioni puramente interne, prive di elementi di transnazionalità¹³.

of the EU Services Directive Transposition, Problems and Strategies, Springer, 2012; M.R. Botman, "Book review: The EU Services Directive - Law or Simply Policy?, by M. Wiberg (Vienna, Springer, 2014)", *Common Market Law Review*, vol. 54, 2017, p. 311 ss.

¹⁰ Sulle incertezze della giurisprudenza prima del pronunciamento della Plenaria, si veda S. Augusto, "Gli incostanti approdi della giurisprudenza amministrativa sul tema delle concessioni del demanio marittimo per finalità turistico ricreative", *Rivista Italiana Diritto Pubblico Comunitario*, 2020, p. 625 ss.

¹¹ Sull'effetto diretto della direttiva, v. M. Manfredi, "L'efficacia diretta della "direttiva servizi" e la sua attuazione da parte della pubblica amministrazione italiana: il caso delle concessioni balneari", *JUS*, 2021, pp. 63-78.

¹² V. art. 12 della direttiva 2006/123/CE: "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'avvia della procedura e il suo svolgimento e completamento; l'autorizzazione è rilasciata per una durata minima adeguata e non può prevedere la procedura di rinnovo automatico né accordare altri vantaggi al prestatore uscente o a persone che con tale prestatore abbiano particolari legami".

¹³ Per l'applicazione anche a situazioni puramente interne della disciplina in esame, cfr. CGUE (Grande Sezione), cause riunite C-360/15 e C-31/16, sentenza 30 gennaio 2018. Per approfondimenti su questa complessa, ma ineludibile tematica, v. M.E. Bartoloni, *Ambito d'applicazione del diritto dell'Unione europea e ordinamenti nazionali. Una questione aperta*, Napoli, ESI, 2018. Con riferimento allo specifico settore della libertà di stabilimento, v. E. Faustinelli, "Purely Internal

Il diritto UE non chiede però al legislatore interno di assolutizzare la concorrenza, sacrificando integralmente ogni altro interesse contrapposto. Anche in ambito UE, la concorrenza è solo uno tra i molti interessi fondamentali tutelati. Ciò emerge sia dai Considerando, sia dal par. 3 dell'art. 12 della direttiva “servizi”¹⁴. Il richiamo ai “motivi imperativi di interesse generale conformi al diritto UE”, clausola oggetto di interpretazione da parte della Corte di giustizia e della Corte costituzionale, apre uno spazio tutt'altro che ridotto in cui può esplicarsi la discrezionalità legislativa. Il compito del legislatore è dunque quello di trovare un adeguato bilanciamento, sia alla stregua dei parametri di legittimità domestici, che di quelli euro-unitari. Occorre evitare di assolutizzare la concorrenza¹⁵, adeguandosi al modello di economia sociale di mercato¹⁶, che include gli interessi delle comunità locali, i cui sistemi socioeconomici sono strettamente collegati alla filiera del turismo balneare¹⁷.

4. L'intervento del Governo Draghi: proroga fino al 2023 e bilanciamento

Alla pronuncia del Consiglio di Stato, ha fatto seguito l'apertura di un tavolo di trattativa tra il Governo Draghi e le associazioni di categoria in preparazione di un intervento legislativo di riordino della disciplina della materia.

Situations and the Freedom of Establishment Within the Context of the Services Directive”, *Legal Issues of Economic Integration*, vol. 44, 2017, pp. 77-93.

¹⁴ I. Maletic, “Servicing the Internal Market: The Contribution of Positive Harmonization Through the Services Directive and Its Interaction with Negative Integration”, *Legal Issues of Economic Integration*, vol. 48, 2021, p. 521 ss.; U. Stelkens, W. Weiß, M. Mirschberger (eds.), *The Implementation of the EU Services Directive Transposition, Problems and Strategies*, Springer, 2012; M.R. Botman, “Book review: The EU Services Directive - Law or Simply Policy?, by M. Wiberg (Vienna, Springer, 2014)”, *Common Market Law Review*, 2017, pp. 311-312.

¹⁵ Sul tema dell'interesse fondamentale alla concorrenza nell'ordinamento costituzionale si vedano, *ex multis*, G. Amato, “Corte Costituzionale e concorrenza”, *Mercato concorrenza regole*, 2017, p. 425-434; A. Morrone, “La concorrenza tra Unione Europea, Stato e Regioni”, in M. Ainis, G. Pitruzzella (a cura di), *I fondamenti costituzionali della concorrenza*, Bari, Laterza, 2019, p. 101 ss.; F. Trimarchi Banfi, “La tutela della concorrenza nella giurisprudenza costituzionale. Questioni di competenza e questioni di sostanza”, *Diritto pubblico*, 2020, pp. 595-620; “Il “principio di concorrenza”: proprietà e fondamento”, *Diritto amministrativo*, 2013, p. 15; “Ragionevolezza e bilanciamento nell'attuazione dei principi costituzionali. Il principio di concorrenza nei giudizi in via principale”, *Diritto amministrativo*, 2015, p. 623 ss.; “La tutela della concorrenza nella giurisprudenza costituzionale. Questioni di competenza e questioni di sostanza”, *Diritto pubblico*, 2020, p. 595; e R. Bin, “Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale”, *Le Regioni*, 2013, p. 509 ss.

¹⁶ In questo senso, tra i contributi più limpidi, si veda B. Caravita, G. Carlomagno, “La proroga *ex lege* delle concessioni demaniali marittime. Tra tutela della concorrenza ed economia sociale di mercato. Una prospettiva di riforma”, *federalismi.it*, 2021 (disponibile su <https://federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=45871>), che contiene nelle conclusioni una serie di equilibrate soluzioni normative che potrebbero costituire altrettante strade percorribili per il legislatore interno, senza confliggere con il diritto UE.

¹⁷ Cfr. G. Di Plinio, “Il Mostro di Bolkestein in spiaggia. La “terribile” Direttiva e le concessioni balneari, tra gli eccessi del Judicial Italian Style e la crisi del federalizing process”, *federalismi.it*, 2020, disponibile su https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=41109&content=&content_author=.

Il Consiglio dei Ministri del 15 febbraio 2022 ha approvato una proposta emendativa al disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021, in quel momento già incardinato nei lavori del Senato¹⁸. L'art. 2-ter, co. 1, dell'emendamento governativo stabilisce che la proposta di modifica mira ad assicurare un più razionale e sostenibile utilizzo del demanio marittimo, favorirne la pubblica fruizione e promuovere un maggiore dinamismo concorrenziale nel settore, in coerenza con la normativa europea e nel rispetto della protezione ambientale e del patrimonio culturale.

Dunque, il Governo inserisce l'intervento nel contesto della legge sulla concorrenza ma considera molto opportunamente la necessità di bilanciare i differenti interessi implicati¹⁹.

Il testo prevede che le concessioni prorogate adesso in essere continueranno ad avere efficacia fino al 31 dicembre 2023 e che con adeguato anticipo sulla scadenza si procederà alle gare pubbliche per la loro assegnazione. La proposta emendativa introduce una delega al Governo per la semplificazione e il riordino della normativa sulle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per finalità turistico-ricreative (incluse quelle assegnate ad enti senza scopo di lucro), nonché su quelle per la gestione di strutture destinate alla nautica da diporto. Entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge (dunque nel febbraio 2023), il Governo avrebbe dovuto adottare uno o più decreti legislativi. La delega contiene principi generali e criteri direttivi. Secondo questo testo, nel rispetto del diritto UE, l'affidamento delle concessioni dovrà avvenire sulla base di procedure trasparenti di selezione pubblica. Tuttavia, le ragioni della concorrenza sembrano adeguatamente bilanciate in rapporto agli altri interessi.

In primo luogo, viene riaffermata la necessità di un equilibrio tra le aree demaniali in concessione e le aree fruibili liberamente, fermo restando il diritto di accesso alla battigia per tutte le coste. La disposizione crea uno spazio di tutela sia del bene naturale e paesaggistico in sé, sia della comunità locale, per la quale l'area costituisce anzitutto uno spazio pubblico, che deve restare, almeno in parte, liberamente fruibile anche da coloro che scelgono di non utilizzare servizi a pagamento.

Per quanto concerne le aree in concessione, l'idea della riforma è quella della definizione dal "centro" di una disciplina uniforme delle procedure selettive di affidamento. Riguardo all'*iter* di approvazione, nel rispetto del principio costituzionale della leale collaborazione, i decreti legislativi delegati dovranno essere adottati previa acquisizione dell'intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e previo parere del Consiglio di Stato. Gli schemi di decreto legislativo saranno poi oggetto

¹⁸ Atto Senato n. 2469, XVIII Legislatura.

¹⁹ Ricorda A. Lucarelli, nel parere di approfondimento sul d.d.l. richiesto in sede di commissione parlamentare referente e dedicato in particolare ai servizi pubblici, un aspetto di rilievo costituzionalistico che merita attenzione, essendo una prospettiva rilevante anche per il tema delle concessioni demaniali: costituiscono substrato imprescindibile della riflessione i principi costituzionali di riferimento. "In particolare, occorre ricordare che i principi di solidarietà ed uguaglianza, che trovano la loro fonte anche nella Costituzione economica (articoli 41-43 Cost.), non possono e non debbono essere in alcun modo travolti dalle necessità di individuare metodi efficienti ed efficaci di gestione [...]" (Parere, p. 1, <https://www.senato.it/>).

di controllo parlamentare, attraverso i pareri delle Commissioni parlamentari competenti in materia e in riferimento ai profili finanziari.

In riferimento agli interessi pubblici implicati dalla materia, si stabilisce che la riforma dovrà valorizzare obiettivi di politica sociale, della salute e della sicurezza dei lavoratori, della protezione dell'ambiente e della salvaguardia del patrimonio culturale. Il criterio riproduce le clausole di carattere generale menzionate nel paragrafo 3 dell'art. 12 della direttiva "servizi": queste clausole rappresentano puntualmente interessi riconosciuti sia nella dimensione nazionale, sia in quella sovranazionale. Possono pertanto in entrambi gli ambiti essere legittimamente utilizzate per bilanciare l'interesse della concorrenza, anch'esso riconosciuto come fondamentale in entrambi gli ordinamenti.

Più nel dettaglio, la protezione degli interessi pubblici si muove in due direzioni.

In primo luogo, nell'ottica della sostenibilità ambientale e degli interessi delle future generazioni - che hanno ormai acquisito una dimensione costituzionale -, il legislatore intende assicurare il minimo impatto sul paesaggio, sull'ambiente e sull'ecosistema, stabilendo sin d'ora una preferenza per i programmi di intervento che prevedano attrezzature non fisse e completamente amovibili. Questo punto sembra un importante presidio rispetto a piani di spiaggia che hanno permesso la cementificazione a volte selvaggia dei lidi. È inoltre prevista la definizione di una quota del canone da riservare ad interventi di difesa delle coste e del relativo capitale naturale.

In secondo luogo, valorizzando apprezzabilmente la dimensione sociale della sostenibilità, il legislatore sembra aver ben compreso i caratteri di un sistema comunitario del tutto peculiare, tipico delle aree costiere italiane. Esso presenta, almeno in certi contesti locali, indubbe fragilità per la micro-dimensionalità imprenditoriale. È dunque richiesto un intervento di tutela sia dell'apparato complessivo di accoglienza turistica, sia dell'interesse delle comunità locali, costituite anche (o talvolta solo) intorno all'indotto economico delle imprese balneari.

Dunque, dovranno essere definiti i presupposti e i casi in cui si può procedere al frazionamento in piccoli lotti delle aree demaniali da affidare in concessione, al fine di favorire la massima partecipazione delle microimprese e piccole imprese. Si tratta di un importante intervento pubblico correttivo, che tiene conto della struttura economica prevalente dell'impresa balneare italiana tradizionale. Inoltre, in base ai criteri della riforma, i requisiti di ammissione dovranno favorire la massima partecipazione di imprese, anche di piccole dimensioni, e di enti del terzo settore. Oltre a favorire la concorrenza attraverso regole che non lasceranno indietro, ma anzi dovrebbero favorire, per le imprese di piccole dimensioni, il richiamo agli enti del terzo settore, potrà consentire il mantenimento e la nuova esplicitazione di esperienze di gestione civica dei beni comuni.

A tutela dell'accesso al mercato delle piccole e microimprese nel rispetto dei principi di adeguatezza e proporzionalità, la riforma prevede anche la definizione del numero massimo di concessioni di cui può essere titolare, in via diretta o indiretta, uno stesso concessionario a livello comunale, provinciale, regionale o nazionale, prevedendo obblighi informativi in capo all'ente concedente in relazione alle aree affidate.

Criteri premiali saranno inoltre previsti nelle gare sia per le imprese che hanno la certificazione della parità di genere, sia per quelle a prevalente o totale partecipazione giovanile.

In ordine alla tutela dei lavoratori del settore, la riforma dovrà prevedere clausole sociali volte a promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato nell'attività del concessionario uscente, nel rispetto dei principi dell'Unione europea e nel quadro della promozione e garanzia degli obiettivi di politica sociale connessi alla tutela dell'occupazione.

C'è una significativa novità nell'approccio del legislatore: i due interessi pubblici fondamentali implicati dalla materia – quello della protezione ambientale e quello della protezione del sistema socioeconomico locale tradizionale – sono perseguiti attraverso misure non anticoncorrenziali, quindi non in grado di incappare in censure rispetto al diritto UE. Il secondo interesse pubblico viene sostenuto addirittura attraverso l'introduzione di misure pro-concorrenziali.

L'interesse alla tutela dei consumatori nella riforma si focalizza sulle categorie fragili di utenti, che peraltro costituiscono un importante target del turismo balneare, sia per gli effetti benefici sulla salute dell'elio- e talassoterapia, sia in considerazione dell'invecchiamento generale della popolazione europea²⁰. Ai fini della scelta del concessionario, dovranno essere valutate la qualità e le condizioni del servizio offerto agli utenti alla luce del programma di interventi indicati dall'offerente per migliorare l'accessibilità e la fruibilità del demanio anche da parte dei soggetti con disabilità. Il carattere meramente promozionale della misura sembra non inficiarne l'efficacia e il potenziale impatto, posto che vi sarà un forte interesse dei concorrenti a produrre progetti altamente competitivi.

In ordine agli interessi pubblici economici, un'indagine della Corte dei conti, giunta al termine con la delibera del 21 dicembre 2021, richiede di assicurare all'erario una gestione efficiente del patrimonio costiero, posto che le entrate prodotte risultano ancora inferiori alle previsioni di competenza, anche in ragione di inefficienze gestionali dei dati; si prospetta, inoltre, l'opportunità di una revisione dell'entità dei canoni correlata alla redditività potenziale delle aree concesse. La possibilità incondizionata di sub-concessione dimostra in sé stessa la sussistenza, almeno in alcuni casi, di margini di guadagno ultronei e sproporzionati, che dovrebbero essere recuperati.

Per potenziare la redditività erariale dei beni demaniali, la riforma prevede che la durata della concessione non possa eccedere il periodo necessario per garantire al concessionario l'ammortamento e l'equa remunerazione degli investimenti autorizzati dall'ente concedente in sede di assegnazione della concessione. La durata dovrà comunque essere determinata in ragione dell'entità e della rilevanza economica delle opere da realizzare, con divieto espresso di proroghe e rinnovi anche automatici. Si dovranno inoltre definire criteri uniformi per la quantificazione di canoni concessori annui, che tengano conto del pregio naturale e dell'effettiva

²⁰ Cfr. I. Pauhofova, G. Dovalova, "Potential of silver economy in the European Union (selected views)", *European Scientific Journal*, 2015, disponibile su <https://eujournal.org/index.php/esj/article/view/6149>; M. Zsarnoczky, L. David, Z. Mukayev, R. Baiburiev, "Silver tourism in the European Union", *GeoJournal of Tourism and Geosites*, vol. 18, 2016, pp. 224-232.

redditività delle aree demaniali da affidare in concessione, nonché dell'utilizzo di tali aree per attività sportive, ricreative e legate alle tradizioni locali, svolte in forma singola o associata senza scopo di lucro, ovvero per finalità di interesse pubblico. Dovrà infine essere stabilita una quota di canone da destinare all'ente concedente, ad interventi di difesa delle coste e di miglioramento della fruibilità delle aree demaniali libere.

Per quanto concerne la tutela degli interessi privati delle imprese insistenti, la delega stabilisce che in sede di affidamento della concessione dovrà essere data adeguata considerazione degli investimenti, del valore aziendale dell'impresa e dei beni materiali e immateriali e della professionalità acquisita.

Specificatamente, su questo fronte sono stabiliti due tipi di intervento.

Il primo attiene alla valorizzazione in sede di gara della posizione che presumibilmente ha l'impresa insistente. In dettaglio, saranno valorizzate sia l'esperienza tecnica e professionale già acquisita in relazione all'attività oggetto di concessione o ad analoghe attività di gestione di beni pubblici, secondo criteri di proporzionalità e di adeguatezza e, comunque, in maniera tale da non precludere l'accesso al settore di nuovi operatori; sia la posizione dei soggetti che, nei cinque anni antecedenti l'avvio della procedura selettiva, hanno utilizzato la concessione quale prevalente fonte di reddito per sé e per il proprio nucleo familiare. Anche in questo caso è apprezzabile il bilanciamento che richiama un aspetto sociale, indissolubilmente legato al dato economico nella vicenda: la famiglia che vive prevalentemente del reddito generato dall'impresa balneare.

Il secondo tipo di intervento riguarda i concessionari uscenti e si situa a valle del procedimento di selezione pubblica. La riforma dovrà definire criteri uniformi per la quantificazione dell'indennizzo che il concessionario subentrante dovrà versare al concessionario uscente. Tale indennizzo comprende due voci: a) il mancato ammortamento degli investimenti realizzati nel corso del rapporto concessorio e autorizzati dall'ente concedente; b) il valore dell'avviamento connesso ad attività commerciali o di interesse turistico. Le due voci corrispondono alle richieste formulate dalle associazioni dei balneari. Addossare al concessionario subentrante il residuo non ammortizzato degli investimenti, come pure il valore immateriale dell'impresa ceduta non sembra porre problemi di compatibilità con il diritto UE, poiché si tratta di misura che non dovrebbe alterare l'accesso al mercato di nuovi operatori. Essi, infatti, acquisterebbero effettivamente tali valori, acquisendo la concessione.

La linea del governo è confluita nella legge n. 118 del 5 agosto 2022 (legge sulla concorrenza per il 2021). All'art. 4 la legge fissa per l'adozione dei decreti legislativi il termine di sei mesi dall'entrata in vigore della medesima legge. Tale termine, dunque, risulta scaduto a febbraio 2023, senza che i decreti legislativi siano stati adottati.

5. Il ritorno alle proroghe senza bilanciamento

Con il decreto-legge n. 198 del 29 dicembre 2022 (cd. decreto milleproroghe), convertito dalla legge n. 14 del 24 febbraio 2023²¹, la scadenza delle concessioni prorogate è stata posticipata dal 2023 al 2024 ed è consentito ai comuni di rinviare ulteriormente fino al 2025 l'efficacia delle concessioni in essere, nei casi di contenzioso in essere o di difficoltà oggettive legate all'espletamento della procedura. Viene inoltre introdotto il divieto di avviare le procedure per l'attribuzione di concessioni prima dell'adozione dei decreti legislativi attuativi, per l'emanazione dei quali - tuttavia - il termine è scaduto a febbraio 2023, come sopra evidenziato.

Nel medesimo decreto-legge viene modificato l'art. 2, co. 1, della legge n. 118/2022, posticipando a luglio 2023 il termine assegnato al Governo per l'adozione del decreto legislativo di mappatura delle concessioni ("decreto per la costituzione e il coordinamento di un sistema informativo di rilevazione delle concessioni di beni pubblici").

È però istituito un tavolo "tecnico" composto da rappresentanti dei Ministeri interessati, un rappresentante delle Regioni e uno per ogni associazione di categoria maggiormente rappresentativa del settore. Al predetto tavolo è demandato il compito di stabilire i criteri per determinare se la risorsa naturale può definirsi o meno scarsa e se sussiste l'interesse transfrontaliero; quindi, in sostanza se si rientra o meno nell'ambito di applicazione del diritto UE che impone la regola della procedura pubblica di assegnazione della risorsa.

È nell'istituzione di questo tavolo che sembra emergere la linea politica del nuovo Governo nella materia: al tavolo, ben più politico che tecnico, siedono solo decisori pubblici e operatori di settore, la cui posizione a favore del mantenimento dello *status quo* sembra essere già ben nota e consolidata. Si può dunque prevedere che le conclusioni cui il Governo perverrà saranno nel senso di escludere il requisito della scarsità delle risorse naturali e il carattere transfrontaliero delle concessioni balneari, in modo da tentare la via di uscire dall'ambito di applicazione del diritto UE.

Si tratta tuttavia di una strada stretta che appare allo stato foriera di un elevato rischio di nuovi conflitti e contenziosi, di ingiustificate disparità di trattamento che deriveranno dalle differenti posizioni delle amministrazioni comunali e di una lunga incertezza che, se favorisce nel breve periodo dell'orizzonte temporale del Governo la posizione dei concessionari insistenti, certamente rende un cattivo servizio a tutti gli altri interessi pubblici e privati implicati dalla gestione del patrimonio naturale e culturale demaniale.

6. La negazione della complessità e i suoi rischi

Perché si ritiene stretta e rischiosa la strada intrapresa dal Governo di infilarsi nell'angusto pertugio in cui deve concorrere in via generale sia l'assenza del requisito della scarsità di risorse naturali, sia l'assenza del requisito dell'interesse transfrontaliero certo?

Secondo la Corte di giustizia, è nel livello nazionale che deve essere stabilito nei termini dell'accertamento di fatto se vi sia scarsità di risorse naturali, presupposto di

²¹ Legge approvata con voto di fiducia.

applicazione della direttiva “servizi”. Ad ogni modo, nel caso in cui non si applicasse la direttiva “servizi” - secondo il giudice europeo - si dovrebbe applicare la regola generale del Trattato sulla libertà di stabilimento, ovvero sia il divieto per gli Stati membri di adottare misure direttamente o indirettamente discriminatorie tra imprese nazionali e imprese di altri Paesi UE. In questo caso, per ricadere nell’ambito di applicazione della disposizione UE di livello primario è sufficiente che sussista un interesse transfrontaliero certo²², circostanza che può essere oggetto di sindacato dello stesso Giudice europeo.

6.1. *Il principio dell’interesse transfrontaliero*

Il principio dell’interesse transfrontaliero certo è stato elaborato, a livello europeo, in materia di contratti stipulati a titolo oneroso da amministrazioni aggiudicatrici non rientranti nell’ambito di applicazione delle direttive appalti²³, come corollario del divieto di discriminazione per nazionalità. Per l’aggiudicazione delle spiagge, criteri rilevanti per la verifica dell’interesse transfrontaliero sono “l’importanza economica, il luogo della sua esecuzione o le sue caratteristiche tecniche, tenendo conto delle caratteristiche proprie, nonché della situazione geografica del bene e del valore economico della concessione” (par. 106 sentenza *Promoimpresa*). Nel caso sottoposto al suo esame, la Corte di giustizia ha constatato la presenza di un interesse transfrontaliero certo, e dunque la diretta applicabilità degli obblighi di trasparenza imposti dall’art. 49 TFUE, solo in relazione alla causa C-458/14 (*Promoimpresa*), afferente concessioni lacuali di spiaggia in Lombardia, e non anche alla causa C-67/15 (*Melis*), riguardante concessioni marittime in Sardegna, cause che erano congiuntamente trattate.

La sussistenza dei criteri rilevanti spetta però all’amministrazione aggiudicatrice, che è chiamata a valutarli preliminarmente alla fissazione delle condizioni di affidamento. Tale accertamento deve “positivamente risultare da una valutazione concreta delle circostanze dell’appalto in questione [...]”²⁴.

Alla stregua del diritto europeo, sembra sussistere dunque uno spazio per escludere l’interesse transfrontaliero, ma esso va verificato in concreto con riferimento alla singola concessione. Certamente illegittimo sarebbe escludere tale interesse in termini generali sull’intero patrimonio costiero nazionale.

Su questo aspetto, peraltro, l’adunanza plenaria del Consiglio di Stato assume una posizione persino più rigorosa del giudice europeo, definendo l’interesse transfrontaliero certo come “la capacità di una commessa pubblica o, più in generale, di un’opportunità di guadagno offerta dall’Amministrazione anche attraverso il rilascio di provvedimenti che non portano alla conclusione di un contratto di appalto

²² “Osta a una normativa nazionale, come quella di cui ai procedimenti principali, che consente una proroga automatica delle concessioni demaniali pubbliche in essere per attività turistico-ricreative, nei limiti in cui tali concessioni presentano un interesse transfrontaliero certo”, par. 75 della sentenza *Promoimpresa*.

²³ Nella sentenza *Telaustria*, causa C- 324/98, della CGUE 7 dicembre 2000, è stato affermato che nel caso di contratti non rientranti nella disciplina delle direttive appalti “gli enti aggiudicatori che li stipulano sono [...] tenuti a rispettare i principi fondamentali del Trattato, in generale, e il principio di non discriminazione in base alla nazionalità, in particolare”.

²⁴ CGUE, *Oftalma Hospital*, causa C- 65/17, sentenza del 19 aprile 2018, punto 39.

o di concessione, di attrarre gli operatori economici di altri Stati membri” (par. 15). A partire da questa definizione, il Consiglio di Stato assume una presunzione generalizzata di ultra-nazionalità dell’interesse all’attribuzione delle concessioni, valutando nell’insieme l’intero patrimonio costiero nazionale come “attraattivo” per l’esercizio di impresa turistica. Secondo il giudice amministrativo nazionale, l’interesse transfrontaliero in materia di concessioni demaniali costiere è dunque sempre certo e non è legittimo valutare caso per caso con riferimento ai singoli beni demaniali di volta in volta posti in gara, in considerazione della loro collocazione geografica e del loro potenziale economico.

Si tratta del punto probabilmente meno convincente delle sentenze gemelle, che però trova una significativa eco nelle posizioni ripetutamente assunte dall’AGCOM²⁵ e di recente anche dall’ANAC²⁶: anche attraverso queste Autorità amministrative indipendenti, i provvedimenti assunti in contrasto con questa linea potrebbero in futuro essere oggetto di contenzioso, fino a giungere nuovamente alla Corte di giustizia europea.

È quanto accaduto ad esempio nella vicenda che ha dato origine alla recente sentenza della Corte di giustizia dell’UE, Terza Sezione, del 20 aprile 2023. In questo caso l’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha impugnato la delibera del comune di Ginosa e tutti i provvedimenti concessori rilasciati in forza di essa, perché il comune non aveva inteso disapplicare la norma nazionale interna incompatibile con il diritto U. Nell’ambito di questa controversia, il TAR Puglia ha sollevato questioni pregiudiziali interpretative e di validità al Giudice di Lussemburgo, il quale ha ribadito l’effetto diretto della direttiva e il carattere incondizionato e sufficientemente preciso dell’obbligo, imposto agli Stati membri, di applicare una procedura di selezione imparziale e trasparente tra i candidati potenziali nonché del divieto di rinnovare automaticamente un’autorizzazione rilasciata per una determinata attività. Il giudice ha ribadito che l’art. 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno, non si applica unicamente alle concessioni di occupazione del demanio marittimo che presentano un interesse transfrontaliero certo. Ha inoltre precisato che la direttiva non consente una valutazione della scarsità delle risorse naturali e delle concessioni disponibili frutto della 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.

La rinuncia alla considerazione della pluralità degli interessi implicati nella gestione del patrimonio costituito dalle spiagge italiane non consente ancora una volta alle autorità interne di focalizzare che la portata del vincolo di diritto UE non è assoluta, ma che l’interesse alla concorrenza potrebbe essere bilanciato con altri interessi fondamentali di pari rango.

6.2. *La scarsità di risorse naturali*

²⁵ Cfr. Parere dell’Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato del 28 ottobre 1998.

²⁶ Cfr. Parere precontenzioso dell’ANAC n. 347 del 20 luglio 2022 sul requisito della capacità tecnica e professionale pregressa.

La scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche è il presupposto richiesto dall'art. 12 della direttiva “servizi” per l'obbligo di procedura ad evidenza pubblica.

Dottrina e giurisprudenza hanno unanimemente sostenuto che le spiagge rientrano nella definizione di risorsa “scarsa”, come elemento intrinseco, sulla base dei dati disponibili nei monitoraggi condotti dal Ministero.

Il Sistema informativo del demanio marittimo rileva il rilascio di oltre 60.000 concessioni, di cui 12.000 per stabilimenti balneari, in aumento rispetto al precedente monitoraggio 2018²⁷.

La costa italiana ha una lunghezza di circa 7.500 chilometri, di cui il 50% di coste sabbiose (3.346 km circa), il 34% di tratti rocciosi e il 16% tra porti, aree industriali e insediamenti turistici. Su 3.346 km di costa sabbiosa, il 43% è occupato da stabilimenti balneari. Togliendo le aree non raggiungibili, non balneabili o comunque non fruibili per la balneazione, circa il 60% delle coste sabbiose risulta concesso a stabilimenti balneari.

In mancanza di una norma statale che stabilisca i criteri per definire le percentuali massime di spiagge che possono essere date in concessione e la base territoriale su cui calcolare questa percentuale, alcune regioni hanno legiferato: ad es. la legge regionale Puglia 17/2006 ha stabilito la soglia massima del 40% delle coste per l'attribuzione di concessioni. È noto però che solo pochi Comuni abbiano applicato tale norma sul loro territorio e analogamente è accaduto in altre Regioni²⁸. In alcuni Comuni la percentuale di spiagge sulle quali sono rilasciate concessioni è molto vicina al 100%.

Anche con riferimento a questo criterio, una valutazione ragionevole richiederebbe differenziazione territoriale, in riferimento a parametri quali la popolazione residente, la capacità ricettiva dell'area, la vocazione del territorio, etc.

Tale differenziazione mal si concilia con la composizione del tavolo che è stato da ultimo istituito. Da questo punto di vista, la posizione unitaria che le associazioni rappresentative degli operatori hanno sempre assunto, spesso seguita dai decisori politici, rischia di svantaggiare quei territori minori del Paese, che hanno contesti economici e sociali più fragili.

7. L'intervento del Quirinale

Il Presidente della Repubblica in occasione della promulgazione della legge n. 14/2023 di conversione del decreto-legge cd. milleproroghe ha formulato in una lettera al Parlamento esplicite riserve, in particolare, sulle norme inserite in materia di concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative e sportive. Le censure del Quirinale si focalizzano sul termine di efficacia delle concessioni demaniali differito di un anno, sulla permanenza delle concessioni in essere sino alla data di rilascio dei nuovi provvedimenti concessori e sul divieto per gli enti concedenti di emanare bandi fino all'adozione dei decreti legislativi attuativi della delega (in scadenza il 27 febbraio 2023).

²⁷ V. <http://dati.mit.gov.it/catalog/dataset/concessioni-demaniali-marittime-a-maggio-2022>.

²⁸ Analogamente con differenti percentuali Sardegna, Lazio, Emilia-Romagna, Calabria.

Il Presidente della Repubblica constata il contrasto con il diritto UE, “anche in considerazione degli impegni in termini di apertura al mercato assunti dall’Italia nel contesto del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza”. Un ulteriore elemento problematico è legato al fatto che, alla luce delle pronunce dell’Adunanza plenaria del Consiglio di Stato che ha ritenuto “senza effetto perché in contrasto con l’ordinamento dell’unione europea” “qualsiasi ulteriore eventuale proroga che dovesse nel frattempo intervenire”, gli enti concedenti potrebbero ritenersi comunque legittimati a disapplicare le norme in contrasto con il diritto europeo e a indire le gare, mentre i controinteressati potrebbero essere indotti ad impugnare eventuali provvedimenti di proroga delle concessioni, alimentando ulteriormente il contenzioso. Il Quirinale richiama dunque indispensabili ulteriori iniziative di Governo e Parlamento.

La Commissione europea ha annunciato di valutare una “risposta adeguata” all’introduzione di nuove disposizioni dal contenuto incompatibile con il diritto europeo, senza tuttavia avviare a tutt’oggi in Corte di giustizia la procedura di infrazione, giacente in fase precontenziosa dal 2020.

Nelle more, la Sesta Sezione Consiglio di Stato ha ritenuto che l’ulteriore proroga prevista dall’art. 10 quater, co. 3, del decreto-legge n. 198/2022 debba essere disapplicata da qualunque organo dello Stato, ritenendo la nuova disciplina in “frontale contrasto” con quella prevista dell’art. 12 della direttiva 2006/123/CE.

8. Osservazioni finali: le coste italiane tra natura e cultura

Il modo più adeguato di affrontare una questione che investe un settore rilevante dell’economia nazionale, impatta significativamente sui sistemi sociali locali, incide sull’ambiente e sugli interessi delle future generazioni, investe la tutela di un patrimonio naturale e culturale di enorme rilievo è una riforma statale, adottata di concerto con le Autonomie, che sappia adeguatamente bilanciare i molteplici interessi privati e pubblici implicati dalla gestione delle coste e sappia anche adeguatamente differenziare caso per caso situazioni che sono tutt’altro che omogenee. Distinguere ragionevolmente le modalità di selezione con riferimento ai diversi territori e alle diverse caratteristiche della singola concessione appare infatti una opzione disponibile. Solo così, ad avviso di chi scrive, potrebbe aprirsi una nuova stagione sia per i Comuni, sia per l’imprenditoria balneare. In un quadro di rinnovata certezza, si potrebbero attivare le capacità di progettazione creativa e innovativa, nell’ottica della migliore valorizzazione sostenibile del patrimonio costiero locale.

Ciò vale a maggior ragione considerando che le spiagge italiane sembrano avere un indiscusso valore anche in termini di patrimonio culturale. La Convenzione del Patrimonio Mondiale UNESCO definisce all’art. 1 “patrimonio culturale” tutto ciò che ha un valore eccezionale universale sul piano storico, artistico, scientifico, estetico, etnologico o antropologico. Sono compresi i siti, opere dell’uomo o opere coniugate dell’uomo e della natura, di valore universale eccezionale dall’aspetto storico ed estetico, etnologico o antropologico. In forza della convenzione per la Salvaguardia del patrimonio culturale immateriale del 2003, ricevono poi protezione

anche i beni intangibili, come tradizioni culturali, etniche, artigianali che rappresentano l'espressione e i valori di gruppi o comunità.

Rientra nei siti tutelati dall'UNESCO ai sensi dell'art. 1 della Convenzione, ad esempio, la Costiera Amalfitana, ritenuta un paesaggio di eccezionale valore culturale, grazie allo straordinario lavoro congiunto della natura e dell'uomo. La topografia e l'evoluzione storica hanno prodotto valori paesaggistici culturali e naturali. La natura è allo stesso tempo incontaminata e armoniosamente fusa con i risultati dell'attività umana attraverso la coltivazione di agrumeti e vigneti. La Costiera Amalfitana è anche un eccezionale esempio di paesaggio mediterraneo, che si è evoluto nel corso di molti secoli in un'area di grande bellezza fisica; rappresenta un insediamento complesso poiché al suo interno è presente una straordinaria diversità di tipi di paesaggio, che va da antichi insediamenti urbani attraverso aree di uso intensivo del suolo, coltivazione e pastorizia ad aree non toccate dall'intervento umano, che favoriscono la biodiversità.

Secondo una medesima visione dinamica del rapporto tra naturale e culturale, sono inclusi tra i siti culturali UNESCO protetti il paesaggio vitivinicolo del Piemonte (Langhe e Monferrato) e la Val d'Orcia. In questa ottica, si era mosso nel 2011 il Forum delle città dell'Adriatico e dello Ionio di candidare il Mare Adriatico, che aveva approvato una petizione per candidare il Mare Adriatico a ottenere il riconoscimento di Patrimonio naturale culturale mondiale dell'Umanità, per sancire l'unicità e la tipicità dell'area e per ottenere così il sostegno necessario per la protezione dell'ecosistema e dei siti naturali che si affacciano sul bacino, minacciato dalle trivellazioni estrattive.

L'art. 9 della Costituzione tutela il "paesaggio" esattamente in questi termini, non come estetica naturale statica, ma come espressione di un rapporto creativo dinamico tra forze umane e naturali, "la forma del territorio, o dell'ambiente, creata dalla comunità umana che vi è insediata, con una continua interazione della natura e dell'uomo"²⁹. Per la Corte costituzionale la tutela del paesaggio deve "ritenersi comprensiva di ogni elemento naturale e umano attinente alla forma esteriore del territorio"³⁰.

La Costiera amalfitana non rappresenta un caso isolato nel paesaggio italico: molte aree costiere del Paese potrebbero avere il medesimo valore eccezionale. E la tutela di questo valore culturale, dunque, dovrebbe rientrare nell'insieme degli interessi da bilanciare attraverso un intervento normativo adeguato.

²⁹ A. Predieri, "Paesaggio", *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1981, p. 505 ss.

³⁰ Corte costituzionale, sentenza n. 39/1986.