

Tutela e valorizzazione del demanio pubblico (marittimo)

Maria Elena Caprio

25 settembre 2025

Il demanio è un tema centrale per il diritto pubblico, che investe proprio il rapporto tra beni pubblici, sviluppo economico, interessi collettivi e diritti fondamentali della persona.

In particolare, tutela e valorizzazione del demanio sono stati al centro di un vivace dibattito dottrinale e giurisprudenziale animato da una serie di interventi normativi che lo hanno coinvolto.

1. Il fenomeno della dismissione dei beni pubblici a partire dai primi anni Novanta, alimentato dalle spinte di matrice comunitaria e incoraggiato dall'esigenza di allineare l'ordinamento interno alle rigorose regole di bilancio dettate dal patto di stabilità sottoscritto dai Paesi membri dell'Unione Europea, che **ha fatto definitivamente superare l'idea secondo la quale la destinazione pubblica del bene fosse incompatibile con il suo sfruttamento economico e ha alimentato, inoltre, una nozione "oggettiva" di bene pubblico** caratterizzato cioè per la sua destinazione all'interesse pubblico a prescindere dalla natura pubblica o privata del soggetto proprietario. Ha posto però anche l'esigenza di rafforzamento dello statuto giuridico dei beni pubblici e di quelli demaniali in particolare, di un maggiore apprezzamento della funzione svolta dagli stessi, in modo che il rispetto del vincolo di destinazione diventi effettiva garanzia del rispetto delle finalità loro proprie di soddisfare interessi della collettività anche in costanza di un loro sfruttamento economico.

2. Il federalismo demaniale di cui al d.lgs. n. 85/2010, adottato in attuazione dell'art. 119 della Costituzione, come modificato dalla riforma costituzionale del 2001, che riconosce ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni *"un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato"*, principi individuati dall'art. 2 del D.Lgs. 85/2010 nella:

a. sussidiarietà, territorialità, adeguatezza (i beni sono attribuiti di regola ai Comuni salvo che, per l'entità o la tipologia, esigenze di carattere unitario richiedano l'attribuzione alle Province o alle città metropolitane o alla Regione: si cerca, cioè, il livello di governo maggiormente idoneo a soddisfare le esigenze di tutela dei beni, ma anche di gestione e valorizzazione, tenendo conto del rapporto tra beni

trasferiti e funzioni attribuite a ciascun livello di governo); emerge la volontà legislativa anche qui di valorizzare l'aspetto funzionale dei beni demaniali;

b. semplificazione: l'ente attributario può quindi inserirli in processi di alienazione e dismissione (art. 58 d.l. 112/2008), sempre però che possa essere tolta la natura demaniale e ciò non vale per il demanio marittimo per espressa previsione di legge; infatti, il meccanismo che prevede che, con il trasferimento agli enti locali, i beni entrino a far parte del patrimonio disponibile dell'ente stesso non opera per i beni appartenenti al demanio marittimo, idrico e aeroportuale, che conservano, pur nel passaggio di titolarità, la loro natura demaniale e il relativo regime giuridico per espressa previsione normativa (art. 4, comma 1, D.Lgs. n. 85/2010).

c. capacità finanziaria, cioè idoneità finanziaria dell'Ente a soddisfare le esigenze di tutela, gestione e valorizzazione dei beni;

d. effettiva correlazione tra le competenze e funzioni svolte dall'Ente e le esigenze di tutela e valorizzazione del bene;

e. valorizzazione ambientale.

Un patrimonio che, nelle intenzioni del legislatore, deve essere messo a frutto nell'interesse della comunità locale.

3. La necessità dell'adeguamento ai principi dell'Unione Europea della normativa interna in materia proprio di concessioni di beni demaniali e l'esigenza di una procedura competitiva per individuare il soggetto in capo al quale trasferire, con l'atto di concessione, il diritto di sfruttamento di un bene del demanio pubblico, al fine di rispettare i principi unionali di libera circolazione dei servizi, libertà di stabilimento, tutela della concorrenza, trasparenza, imparzialità, *par condicio* nell'ipotesi di affidamento da parte dello Stato di attività suscettibili di apprezzamento in termini economici. Di qui l'abrogazione, nel 2009, dell'art. 37 del Codice della Navigazione che scolpiva il diritto di insidenza del concessionario uscente, abrogazione intervenuta all'esito di una (prima) procedura di infrazione aperta nei confronti dello Stato italiano. E poi tutte le vicende normative e giurisprudenziali europee che hanno interessato negli ultimi anni la materia delle concessioni demaniali marittime.

Tre classi di criticità rendono, dunque, l'istituto del demanio particolarmente complesso. Primo, la **tensione tra tutela e valorizzazione**, che sollecita regole chiare su durata, condizioni e vincoli delle utilizzazioni economiche. Secondo, la **ripartizione delle competenze** tra Stato, Regioni ed enti locali: la sovrapposizione normativa e la molteplicità di livelli decisionali possono generare incertezza e contenzioso. Terzo, la **pressione normativa**

europea: l'applicazione delle direttive comunitarie in materia di servizi e concorrenza (soprattutto la cd. Direttiva Bolkestein e pacchetti regolamentari successivi) ha imposto riletture del regime delle concessioni e dei rinnovi, con impatto sui rapporti già consolidati tra amministrazioni e concessionari.

* * *

Così delineato il quadro nel quale si innesta la riflessione su tutela e valorizzazione dei beni demaniali, facciamo un passo indietro alla **nozione di demanio pubblico e marittimo in particolare e al regime giuridico applicabile**.

Già il diritto romano distingueva le *res publicae* dalle *res pecunia populi*: entrambe appartenenti allo Stato, ma solo le prime caratterizzate da una finalità di uso da parte della generalità dei *cives*. La distinzione fu ripresa dopo la Rivoluzione francese e mantenuta dal codice napoleonico e poi dal codice civile italiano del 1865. Il codice del 1942, invero, detta una disciplina piuttosto “povera” (come evidenziato dalla dottrina) dei beni pubblici, occupandosi più del loro regime giuridico che di fornirne una definizione.

Ai sensi dell'art. 822 c.c. “*Appartengono allo Stato e fanno parte del demanio pubblico [c.c. 1145] il lido del mare [c.c. 942], la spiaggia, le rade e i porti; i fiumi, i torrenti [c.c. 945], i laghi e le altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia [c.c. 2774; c.n. 28, 29, 692]; le opere destinate alla difesa nazionale [c.c. 879].*

Fanno parimenti parte del demanio pubblico, se appartengono allo Stato, le strade [3], le autostrade e le strade ferrate; gli aerodromi; gli acquedotti; gli immobili riconosciuti d'interesse storico, archeologico e artistico a norma delle leggi in materia [4]; le raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi, delle biblioteche; e infine gli altri beni che sono dalla legge assoggettati al regime proprio del demanio pubblico [c.c. 11, 823]”.

La previsione, dunque, distingue tra demanio necessario (primo comma), relativo ai beni che sono demaniali per la loro natura intrinseca: si tratta di una riserva originaria, nel senso che lo Stato acquista la titolarità del bene a titolo originario, senza necessità di intermediazione di un provvedimento formale della pubblica amministrazione; e demanio accidentale (secondo comma), per i quali invece la demanialità dipende dall'appartenenza degli stessi allo Stato e dalla rispondenza del bene alle caratteristiche previste dalla legge.

Il successivo art. 823, con riferimento ai beni demaniali, dispone che essi “*sono inalienabili e non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi [c.c. 1145], se non nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano [c.n. 30, 700].*

Spetta all'autorità amministrativa la tutela dei beni che fanno parte del demanio pubblico. *Essa ha facoltà sia di procedere in via amministrativa, sia di valersi dei mezzi ordinari a difesa della proprietà [c.c. 948, 949, 950, 951] e del possesso [c.c. 1168, 1169, 1170, 1171, 1172] regolati dal presente codice”.*

La norma, al primo comma, scolpisce così la caratteristica dei beni del demanio pubblico, la loro inalienabilità o, meglio, la loro **incommerciabilità**. Mentre al secondo comma, nel porre **in capo all'amministrazione la tutela del bene demaniale**, stabilisce una macroscopica deroga alle regole del diritto comune, consentendo all'autorità amministrativa l'autotutela dei beni demaniali, cioè la rimozione autoritativa di alterazioni dello stato delle cose.

L'amministrazione dispone, dunque, per la tutela dei beni del demanio, **oltre che della tutela civilistica ordinaria**, anche di **poteri di autotutela speciale**. L'elemento qualificante dell'autotutela demaniale è la possibilità per la P.A. di adottare provvedimenti autoritativi immediatamente esecutivi, senza dover instaurare un giudizio civile.

Rientrano nei poteri di autotutela speciale le ordinanze di demolizione e sgombero di cui all'art. 54 (e 55) cod. nav. La giurisprudenza li qualifica come **poteri autoritativi**, fondati sull'interesse pubblico alla tutela immediata del bene demaniale, e non come meri atti patrimoniali. Di conseguenza, la giurisdizione in materia è devoluta al giudice amministrativo (art. 133, c.p.a.). Rientrano nella **categoria ampia dei poteri di polizia demaniale** insieme al potere di irrogare sanzioni e di richiedere l'indennizzo per abusiva occupazione o trasformazione del bene.

Il Consiglio di Stato (sentenza n. 8862/2024) ha evidenziato che *“**L'autotutela esecutiva di cui all'art. 823 c.c. mira, in via diretta, al perseguimento dell'interesse pubblico cui risponde l'uso del bene, quale che sia – e dunque, anche il c.d. uso concesso – e solo in via indiretta al diritto dominicale della pubblica amministrazione. Anche se l'effetto restitutorio consegue identicamente alle azioni ordinarie previste dal codice civile e all'autotutela esecutiva, differenti ne sono i presupposti, poiché solo quest'ultima pone rimedio alla situazione di pericolo per l'interesse pubblico dovuta alla sottrazione da parte di terzi dell'uso cui il bene è destinato per le ragioni della collettività. ...**”*

Si tratta di un potere autoritativo con cui si attua il doveroso ripristino della disponibilità del bene in favore della collettività. **Il provvedimento ha perciò natura doverosa e vincolata e non necessita né della preventiva comparazione con gli interessi del privato occupante - non potendosi giammai ingenerare un affidamento legittimo in presenza di una situazione connotata da evidente abusività - né di specifica motivazione**, se non quella necessaria a dare atto dell'accertamento dell'abusiva occupazione. Nei suoi confronti, secondo giurisprudenza del Consiglio di Stato, non è configurabile il vizio di eccesso di potere, perché

l'esercizio del potere di autotutela esecutiva si giustifica unicamente in ragione della perdurante occupazione *sine titulo* del bene pubblico.

La giurisprudenza ha peraltro chiarito che l'esercizio del potere speciale di autotutela dei beni demaniali non incontra i limiti temporali né della tutela possessoria civilistica (termine annuale di cui all'art. 1168 c.c.), né del potere di annullamento d'ufficio dei provvedimenti illegittimi di cui all'art. 21-nonies della L. n. 241/1990 trattandosi di potere ben diverso nei presupposti.

Il sistema di tutela del demanio si articola, quindi, in una pluralità di strumenti, tutti accomunati dalla finalità di preservare la natura pubblica del bene e la sua destinazione collettiva. L'autotutela speciale consente una difesa immediata; le sanzioni e le indennità da abusiva occupazione garantiscono il ristoro economico; le fattispecie penali reprimono condotte particolarmente gravi.

Ciascuna categoria demaniale è governata da disposizioni generali (codicistiche) e da normative speciali che dettagliano competenze, poteri di polizia, modalità di gestione e strumenti di utilizzazione. **Il regime giuridico** si inserisce in un sistema multilivello, nel quale la **Costituzione repubblicana** e l'**ordinamento dell'Unione europea** esercitano un'influenza determinante. Mentre la Costituzione fornisce i principi fondamentali della proprietà pubblica e della tutela ambientale, il diritto europeo impone vincoli legati al mercato interno, alla concorrenza e alla libertà di stabilimento.

In particolare, il **demanio marittimo** è oggi segnato da rilevanza economica e da controversie normative e giurisprudenziali: **i porti, le spiagge e i lidi sono oggetto di tutela ambientale e paesaggistica, ma anche di gestione imprenditoriale; la complessità nasce dal tentativo di coniugare fruizione pubblica, tutela ambientale e valorizzazione economica.**

Per il demanio marittimo, poi, la normativa speciale del Codice della Navigazione interagisce con altre normative: il **Codice dell'ambiente** (d.lgs. 152/2006), che disciplina la tutela delle acque e delle coste; il **Codice dei beni culturali e del paesaggio** (d.lgs. 42/2004), che attribuisce rilevanza culturale e paesaggistica a molti beni demaniali marittimi; la normativa sul federalismo demaniale (d.lgs. 85/2010), che ha trasferito a Regioni e Comuni i beni del demanio statale suscettibili di valorizzazione.

Ne deriva un regime composito, in cui la gestione e la valorizzazione del demanio – in particolare quello marittimo – devono confrontarsi tanto con i valori costituzionali (salute, ambiente, paesaggio, solidarietà intergenerazionale) quanto con gli obblighi europei di trasparenza e parità di accesso.

Proprio la finalizzazione dei beni demaniali alla realizzazione di interessi generali ne condiziona irrimediabilmente **le possibili forme di uso, tema che è strettamente connesso alla valorizzazione dei beni.**

Le funzioni che legittimano la demanialità possono essere ricondotte a tre ambiti principali. La **funzione conservativa** implica la protezione di risorse naturali e paesaggistiche; la **funzione strumentale** riguarda l'impiego dei beni per servizi pubblici (trasporti, difesa, approdi, ecc.); la **funzione di valorizzazione** attiene alla possibilità di utilizzare il bene per finalità economiche, compatibili con la destinazione pubblica, mediante strumenti quali concessioni, affidamenti e forme di partenariato pubblico-privato.

E' su quest'ultimo profilo che il diritto amministrativo è chiamato a dare risposte articolate: come incentivare la valorizzazione dei beni demaniali senza comprometterne la fruizione pubblica e la tutela? Soprattutto per quei beni, quali quelli del demanio marittimo, che servono immediatamente non l'amministrazione ma la collettività che deve poter essere ammessa a goderne in modo diretto. La valorizzazione deve essere sostenibile, condotta nel rispetto della legalità e della trasparenza, in questo modo può essere strumento per la tutela stessa.

Viene perciò in rilievo la dialettica relativa all'uso generale / uso particolare dei beni del demanio pubblico.

L'uso di un bene pubblico da parte dei singoli, infatti, può avere luogo o indiscriminatamente da parte di tutti (uso generale) oppure da parte di soggetti determinati (uso particolare) per lo più in virtù di uno speciale atto amministrativo – la concessione.

L'uso generale designa, cioè, l'uso cui tutti vengono ammessi *uti cives*.

L'uso particolare, invece, individua l'uso del bene cui vengono ammessi, *uti singuli*, i beneficiari di specifici provvedimenti amministrativi di concessione.

La concessione è, dunque, il titolo che legittima l'uso particolare. Attraverso la concessione, infatti, l'amministrazione affida la cura/tutela e lo sfruttamento/valorizzazione di un bene demaniale.

Nella concessione coesistono un atto amministrativo unilaterale emesso all'esito di un procedimento amministrativo selettivo e una convenzione attuativa che regola i rapporti patrimoniali e le obbligazioni connesse all'uso del bene demaniale. I due momenti (uno pubblicistico l'altro consensuale) integrano insieme un atto complesso.

Anche nel corso del rapporto concessorio, l'amministrazione concedente conserva i poteri autoritativi necessari alla tutela del bene, cioè ad assicurare che la gestione privata del bene rimanga coerente con il superiore interesse pubblico cui il bene è funzionalizzato, sino al potere di porre termine all'uso speciale con la **revoca** del provvedimento concessorio. **L'amministrazione mantiene insomma poteri di vigilanza e controllo sul corretto utilizzo del bene da parte del concessionario.** Accanto alla revoca, sussiste poi anche un potere di **decadenza sanzionatoria** (in origine il solo art. 47 c.n, poi l'art. 18, commi 10 e 11 legge 28/01/1994, n. 84 e art. 9 Decreto ministeriale 28/12/2022, n. 202), potere di natura tecnico-discrezionale da esercitare a fronte dell'apprezzamento di talune ipotesi tassative di inadempimento di obblighi ad opera del concessionario, derivanti da violazioni della concessione più o meno gravi o dal mancato compimento dei miglioramenti previsti dalla concessione demaniale. Ciò in quanto **il bene demaniale, anche se dato in godimento speciale a privati, mantiene la sua funzione di soddisfare interessi pubblici o collettivi.** La repressione delle infrazioni alle autorizzazioni demaniali tramite questa forma di autotutela non esaurisce il sistema delle sanzioni allestito dal legislatore del codice della navigazione, che vede tra i più "efficaci" strumenti di tutela delle prerogative dominicali dello Stato la sanzione penale di cui all'art. 1161 c.n.

In questo quadro è evidente che **il nodo della questione del rapporto tra tutela e valorizzazione del demanio marittimo si colloca proprio nella necessità di conciliare la disciplina concessoria non solo con i principi eurounitari di concorrenza, ma anche con i valori costituzionali sottesi alla natura e alla funzione dei beni del demanio pubblico:** vengono in rilievo, in particolare, non solo e non tanto l'art. 42 Cost. in tema di proprietà, ma anche l'art. 2, 3, 41, nonché l'art. 9 (tutela del paesaggio), l'art. 32 (tutela della salute): non solo in quanto diritti spettanti all'individuo, ma anche come interessi generali della collettività. Lo sfruttamento economico di tali risorse, infatti, - attesa la particolare natura di beni quali il mare e le spiagge - si scontra con l'esigenza di tutelare i diritti fondamentali ad esse sottesi.

L'articolo 9 Costituzione, riformato con legge costituzionale n. 1 del 2022, prevede che «*La Repubblica [...] tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni*». La disposizione segna un'evoluzione di grande rilievo: l'ambiente e gli ecosistemi diventano beni costituzionalmente protetti, al pari del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione. In questo quadro, **i beni demaniali – e in particolare le coste e le acque – assumono valore “costituzionalizzato”**, come strumenti per l'attuazione di un diritto fondamentale collettivo, esempio paradigmatico di proprietà pubblica con funzione sociale rafforzata.

Articoli 3 e 41 Costituzione. Il principio di uguaglianza (art. 3) e la libertà di iniziativa economica privata (art. 41) completano il quadro. **Il primo impone che l'accesso ai beni demaniali sia regolato da procedure trasparenti e imparziali, senza discriminazioni. Il secondo riconosce l'iniziativa economica, ma ne subordina l'esercizio al rispetto dell'utilità sociale e al divieto di arrecare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana.**

La **Corte costituzionale** ha contribuito a chiarire i confini delle competenze e i valori in gioco e ha posto in evidenza che la disciplina del demanio marittimo non può essere piegata ad esigenze meramente economiche o di stabilizzazione di interessi particolari, ma deve rispondere a valori costituzionali superiori. Infatti, **la fruizione collettiva dei beni del demanio marittimo rappresenta un fattore indispensabile per l'effettivo riconoscimento dei diritti inviolabili di matrice costituzionale** a fronte dei quali sussistono senza dubbio **in capo all'Amministrazione una serie di ineludibili situazioni di dovere tese alla loro concreta attuazione.**

In tal senso è interessante analizzare Corte Cost., sentenza n. 70/2024. La vicenda sottoposta alla Corte riguarda la richiesta di un indennizzo da parte del Comune per una concessione demaniale marittima scaduta il 31 dicembre 2001, relativa al mantenimento di una cabina balneare a uso residenza estiva su un'area demaniale marittima. Affrontando la questione della interpretazione da dare alla norma di cui all'art. 1, comma 257, della legge finanziaria 2007 che ha innalzato l'importo degli indennizzi dovuti per occupazioni abusive di beni demaniali, ha sottolineato come **“l'affidamento maturato in capo ai fruitori abusivi di beni pubblici – sui quali siano stati realizzati manufatti che incidono irreversibilmente sulle aree del demanio marittimo – può essere considerata recessiva**

rispetto ad altri interessi in gioco, che sono legati non solo alla valorizzazione dei beni demaniali, al fine di ricavare da essi una maggiore redditività (in tesi corrispondente a quella ritraibile sul libero mercato), ma anche alla tutela di tali beni pubblici, in ambiti che incrociano altri delicati interessi di rilievo costituzionale, quali la tutela del paesaggio e dell'ambiente marino”.

Rafforza questa conclusione la constatazione, aggiunge la Corte, che, tra le occupazioni illegittime del demanio marittimo, le uniche situazioni interessate dall'intervento retroattivo peggiorativo, in punto di computo degli indennizzi dovuti, sono proprio e solo quelle caratterizzate dal più alto grado di lesione del bene protetto, cioè l'occupazione “aggravata” dalla trasformazione irreversibile e non assentita delle medesime superfici. L'affidamento generatosi in capo agli artefici di opere abusive su aree demaniali illegittimamente occupate, declinato nell'aspettativa di continuare a pagare gli stessi indennizzi previsti per condotte oggettivamente meno gravi, è stato dunque legittimamente sacrificato dal legislatore. La Corte analizza poi come **il criterio di computo degli indennizzi utilizzato in precedenza, legato al parametro dei canoni di concessione, sia caratterizzato da diversi decenni da una «precisa linea evolutiva»** (Corte Cost. sentenza n. 302 del 2010) di variazione in aumento, in particolare con riferimento all'utilizzazione dei beni appartenenti al **demanio marittimo**. La scelta del legislatore, prevedibile, non può considerarsi neppure sproporzionata rispetto agli obiettivi perseguiti (sentenze n. 169 del 2022, n. 210 del 2021 e n. 108 del 2019), dal momento che la giurisprudenza della Corte Cost. ha già affermato che **la tendenza all'aumento dei canoni demaniali – e, di conseguenza, dei relativi indennizzi per le occupazioni illegittime delle aree – segue una direttrice conforme agli artt. 3 e 97 Cost.** (sentenze n. 49 del 2021, n. 29 del 2017 e n. 302 del 2010), volta a consentire allo Stato una maggiorazione delle entrate e a rendere i canoni più equilibrati rispetto a quelli (appunto di mercato) pagati in favore di locatori privati.

Il quadro costituzionale e comunitario configura un **doppio binario di vincoli**:

- da un lato, la tutela costituzionale dell'ambiente e della funzione sociale del demanio;
- dall'altro, la disciplina europea di concorrenza e trasparenza.

In questo quadro deve inserirsi la disciplina delle concessioni dei beni demaniali marittimi sulla quale non mi soffermerò perché l'argomento sarà oggetto delle successive relazioni.

In questa sede però sembra utile sottolineare come l'utilizzo dello strumento della concessione per la gestione dei beni demaniali è diventato sempre più frequente proprio quando, dalla fine degli anni Novanta, la logica della immanente natura economicamente infruttifera dei beni del demanio marittimo è entrata in crisi. Le conseguenze di detto

ribaltamento si registrano proprio sul piano della **collocazione sistematica dell'istituto della concessione**.

Fin quando, infatti, è prevalsa l'idea che l'essenza della demanialità si esaurisse nella tutela dell'uso collettivo del bene, della sua fruizione collettiva libera e gratuita, la concessione (quale strumento idoneo ad imprimere al bene demaniale un uso particolare, quindi redditizio sia per l'amministrazione sia per il concessionario) è stata considerata da parte della dottrina una sorta di *“crepa nel muro della demanialità”*, istituto che, ove non adeguatamente regolamentato, rischiava di compromettere l'autentica matrice pubblica della proprietà del bene, in quanto considerata come un modo per sottrarre i beni pubblici alla fruizione collettiva (nella forma dell'uso generale).

Quando tale impostazione, tuttavia, è stata abbandonata, sulla spinta delle dismissioni del patrimonio pubblico, è emerso un **diverso modo di intendere anche la concessione come strumento attraverso il quale il concessionario può meglio realizzare la destinazione pubblica del bene, promuovendone la valorizzazione non soltanto in termini economici, ma anche sociali**.

La Cassazione a sezioni unite nelle sentenze nn. 3665 e 3938 del 2011 aveva osservato che **dal quadro normativo-costituzionale emerge l'esigenza interpretativa di guardare al tema dei beni pubblici oltre una visione prettamente patrimoniale-proprietaria, per approdare ad una prospettiva funzionale-collettivistica; che l'ente esponentiale può e deve assicurare il mantenimento delle specifiche rilevanti caratteristiche del bene e la sua concreta possibilità di fruizione; che sussistono, quindi, oneri di "governance" finalizzati a rendere effettive le varie forme di godimento e di uso pubblico del bene. Ciò comporta che, nella riflessione sul demanio, più che allo stato apparato, inteso come persona giuridica pubblica individuale, occorre “fare riferimento allo Stato-collettività, quale ente esponentiale e rappresentativo degli interessi della collettività, preposto alla loro effettiva realizzazione”**.

Nella prospettiva della Suprema Corte, tuttavia, il profilo dell'appartenenza pubblica non viene soppresso, bensì duplicato e rafforzato, in quanto **il bene appartiene contemporaneamente all'ente esponentiale e alla collettività**. Si tratta di un'appartenenza di utilità e di servizio, che consente all'ente esponentiale l'ufficio di proteggere la continuità funzionale del bene, di svolgerne la gestione e di regolarne il

godimento collettivo, anche attraverso lo strumento delle concessioni (**valorizzazione che si unisce alla tutela**).

In questa prospettiva **i beni del demanio marittimo** possono essere inquadrati nella **categoria giuridica (mai positivizzata, ma evocata dalla dottrina e dalla stessa Cassazione nelle sentenze citate del 2011) dei beni comuni**, una nuova nozione di proprietà pubblica che si è andata formando, partendo dal quadro normativo costituzionale, proprio a fianco e a valle delle esperienze di valorizzazione e privatizzazione degli anni Novanta. Nel 2007 il Ministro della Giustizia affidò ad una commissione presieduta dal professore Rodotà il compito di approfondire il tema dei beni comuni al fine di positivizzarli. La Commissione elaborò uno schema di legge delega (che non è mai diventato legge), con la previsione di una **nozione di bene comune** che andava ad aggiungersi alla categoria dei beni pubblici: cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona, beni che devono essere tutelati e salvaguardati dall'ordinamento giuridico anche a beneficio delle generazioni future proprio per la loro valenza intrinseca.

Il trasferimento del bene in mano privata, in questa visione, non pregiudica il perseguimento di finalità pubbliche: la proprietà pubblica del bene e la destinazione dello stesso ad usi e finalità pubbliche diventano così aspetti tra loro scindibili.

In proposito, vale la pena ricordare che lo stesso codice civile prevede espressamente, all'art. 825, la figura giuridica dei diritti demaniali su beni altrui: diritti reali che corrispondono a un interesse della collettività ma che insistono su beni anche privati.

L'attenzione, quindi, deve spostarsi su come i beni comuni possano essere gestiti, per essere non solo garantiti a tutti, ma anche valorizzati e conservati a beneficio delle generazioni future.

Tutela del demanio marittimo, nella sua accezione di bene comune, significa garantire a tutti il diritto di accesso che è strumentale all'esercizio di diritti fondamentali costituzionalmente tutelati. L'accesso deve essere consentito a tutti, ma deve essere anche regolamentato affinché l'utilizzo consenta di conservare il bene anche per le generazioni future.

Giammai l'uso particolare dovrà impedire l'uso generale, che potrà al più essere limitato in relazione alla durata e alla porzione di bene riguardo alla quale si configura la posizione soggettiva di vantaggio del concessionario rispetto alla collettività.

In questo senso sembra utile riflettere sulla valenza sociale del principio di concorrenza applicato alle concessioni demaniali marittime, ossia in che termini una più corretta regolamentazione della concorrenza possa tutelare e valorizzare anche i beni afferenti al demanio marittimo. **L'effettiva attivazione dei meccanismi competitivi nella concessione del demanio marittimo consente di scegliere l'operatore in considerazione non soltanto degli introiti economici, ma anche dell'efficienza nella gestione del bene demaniale al fine della sua valorizzazione a vantaggio della collettività.** La dimensione funzionale dei beni demaniali deve, cioè, valere come limite alla discrezionalità dei singoli imprenditori. Sicchè, deve evitarsi ogni forma di sfruttamento o di depauperamento, deve promuoversi un utilizzo responsabile delle risorse naturali, anche al fine di consentire che la ricchezza scaturente dall'utilizzo di tali beni venga posta a vantaggio della collettività e non dei singoli.

La gestione amministrativa del demanio pubblico rappresenta il punto di equilibrio tra l'interesse pubblico alla fruizione collettiva e la necessità di garantire forme di utilizzazione economica compatibili.

In questo quadro si innestano anche le ricadute, in termini di gestione, dovute al federalismo demaniale: la gestione del demanio pubblico – in particolare del demanio marittimo – coinvolge una pluralità di livelli istituzionali: Stato, Regioni e Comuni.

La riforma del Titolo V (2001) ha ridisegnato le competenze legislative. L'art. 117, co. 2, lett. s), attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. Ciò significa che i livelli essenziali di tutela del demanio non possono essere derogati dalle Regioni. L'art. 117, co. 3, Cost. attribuisce alla competenza concorrente la materia del “*governo del territorio*” e quella della “*valorizzazione dei beni culturali e ambientali*”, con possibilità per le Regioni di disciplinare l'uso e la valorizzazione del demanio, purché nel rispetto dei principi fondamentali fissati dalla legge statale. L'art. 118 Cost. attribuisce ai Comuni le funzioni amministrative “*salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato*”.

La Corte costituzionale ha ripetutamente affermato che «*[l]a disciplina statale volta a proteggere l'ambiente e il paesaggio viene [...] “a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza”*» (sentenza n. 66 del 2018). ... il codice dei beni culturali e del paesaggio pone, all'art. 135,

un obbligo di elaborazione congiunta del piano paesaggistico, ... Tale obbligo costituisce un principio inderogabile della legislazione statale, che è, a sua volta, un riflesso della necessaria «impronta unitaria della pianificazione paesaggistica» (sentenza n. 64 del 2015), e mira a «garantire, attraverso la partecipazione degli organi ministeriali ai procedimenti in materia, l'effettiva ed uniforme tutela dell'ambiente (sentenza n. 210 del 2016)» (Corte Cost. sentenza n. 86/2019).

In questo quadro, i Piani di utilizzazione del demanio marittimo (PUDM), nell'ambito della gestione del demanio, rappresentano strumento nevralgico, l'ossatura tecnica e giuridica della gestione costiera. **Nel rispetto della normativa statale di tutela dell'ambiente e del paesaggio, della pianificazione paesaggistica e dei vincoli ambientali,** essi pianificano l'uso delle aree costiere, declinando le zone per servizi, per attività economiche, per tutela ambientale e per fruizione pubblica, e mirando a un equilibrio tra queste funzioni e la conservazione del paesaggio e dell'ambiente. La loro natura è **pianificatoria e regolatoria:** quindi **orientano e programmano i procedimenti concessori,** al fine di «rendere compatibile l'offerta dei servizi turistici con le esigenze della salvaguardia e della valorizzazione di tutte le componenti ambientali dei siti costieri, onde consentirne uno sfruttamento equilibrato ed ecosostenibile» (Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 21 giugno 2005, n. 3267).

Tali piani possono svolgere dunque un'essenziale funzione non solo di regolamentazione della concorrenza e della gestione economica del litorale marino, ma anche di tutela dell'ambiente e del paesaggio, garantendone tra l'altro la fruizione comune anche al di fuori degli stabilimenti balneari, attraverso la destinazione di una quota di spiaggia libera.

Inoltre, non è senza significato che la giurisprudenza amministrativa attribuisca alla valutazione ambientale strategica (VAS), cui i PUDM sono preventivamente sottoposti, anche la funzione di ponderare gli effetti sul paesaggio che l'attività antropica oggetto di pianificazione può comportare (TAR Toscana, sezione prima, sentenza 28 dicembre 2016, n. 1874; TAR Marche, sezione prima, sentenza 6 marzo 2014, n. 291).

L'obiettivo deve essere creare una connessione tra la costa e il contesto urbano e territoriale di cui fa parte; quindi, il coordinamento con altri piani è essenziale: **piani paesaggistici** (art. 143 d.lgs. n. 42/2004); **piani regolatori portuali** (art. 5 l. n. 84/1994); **strumenti urbanistici comunali.** Infatti, **poiché, come detto, il PUDM orienta i procedimenti concessori,** la **manca di coerenza del PUDM con altri piani può generare illegittimità dei provvedimenti concessori:** ad esempio, nel caso di concessioni assentite in contrasto con il piano paesaggistico regionale, vista la prevalenza della tutela costituzionale del paesaggio. Al riguardo, la costante giurisprudenza della Corte Costituzionale qualifica **le disposizioni in**

materia di tutela del paesaggio, e in particolare quelle in materia di autorizzazione paesaggistica, come **norme di riforma economico-sociale** (sentenze n. 160 del 2021, n. 130 del 2020 e n. 172 del 2018). Ora, i litorali marini sono beni paesaggistici tutelati ai sensi dell'art. 142, comma 1, lettera a), del Codice del Paesaggio. Tale qualità, impressa al bene direttamente dalla legge, implica che su tali aree ogni intervento debba essere sottoposto all'autorizzazione paesaggistica dell'autorità competente, secondo quanto stabilito dall'art. 146, comma 5, del medesimo codice, a prescindere dall'esistenza o meno di un piano paesaggistico. Allorché, poi, il Comune si trovi in un'area del territorio regionale in cui esiste un piano paesaggistico, quest'ultimo risulterà immediatamente vincolante, dovendo semmai il PUDM – ove esistente – risultare conforme al piano paesaggistico. Conseguentemente, tutte le concessioni relative al demanio marittimo dovranno anch'esse risultare conformi al piano paesaggistico, ed essere sottoposte al relativo procedimento autorizzativo (Corte Cost. sentenza n. 108/2022).

Nel solco di una valorizzazione che tuteli anche la funzionalità del bene al soddisfacimento degli interessi collettivi, l'esperienza operativa vede sempre più la necessità che le concessioni includano clausole “*green*” come la gestione rifiuti *plastic-free*, la riduzione delle emissioni, l'adozione di piani di tutela dunale (le dune sono considerate “*habitat prioritario*” dalla direttiva Habitat (92/43/CEE): alcune Regioni vietano qualsiasi alterazione morfologica), il monitoraggio della biodiversità. Le aree marine protette (AMP), istituite con legge n. 979/1982 e d.lgs. n. 152/2006, comprendono anche tratti di demanio marittimo: qui la disciplina concessoria deve essere particolarmente stringente e ogni utilizzo deve essere compatibile con il regolamento dell'area. Interventi di ripascimento artificiale di rilevante entità, difese costiere, stabilimenti balneari permanenti sono soggetti alle procedure previste nel Codice dell'Ambiente, a strumenti di prevenzione e valutazione ambientale (VIA, VAS, VINCA). Sono inoltre spesso inserite clausole che impongono: tariffe agevolate per residenti o categorie fragili, accessi gratuiti, obblighi di abbattimento barriere architettoniche.

Esperienze applicative di questi modelli nella gestione e valorizzazione del demanio sono:

- la costruzione e gestione dei porti turistici affidata in concessione, con adozione di criteri ambientali premiali (riduzione emissioni, mobilità elettrica).
- la riqualificazione di aree costiere con servizi culturali, commerciali o turistici. Esempi nell'ambito dei programmi di azione e coesione 2014/2020: **Programma Green Campania Ports**, Il progetto promosso dall'Autorità di sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale e

dall'Università del Mediterraneo prevede innovative azioni di sviluppo orientate all'implementazione di interventi per il risparmio e l'efficienza energetica in ambito portuale. Il **porto di Casal Velino**, all'interno del Parco Nazionale del Cilento e Vallo di Diano, con la sistemazione e riqualificazione della connettività ed accessibilità viaria dei collegamenti tra area portuale e città, anche con il collegamento con l'area archeologica di Velia "Elea" con mezzi a basso impatto ambientale, la riconnessione dell'area portuale al tessuto urbano.

Un tema aperto riguarda la **gestione dei fari e di edifici storici costieri**: bandi nazionali hanno previsto **concessioni di valorizzazione** (cd. "*Valore Paese – Fari*"), con destinazioni turistico-culturali compatibili, mantenendo vincoli di tutela paesaggistica: rappresentano un **modello di valorizzazione compatibile con la tutela**.

Concessione di valorizzazione del Faro di Capo d'Orso: nell'ambito del programma Valore paese Italia e della rete tematica FARI, TORRI ED EDIFICI COSTIERI, progetto a rete promosso dall'Agenzia del Demanio con il Ministero della Difesa che punta allo sviluppo di iniziative di valorizzazione del patrimonio pubblico secondo un modello di accoglienza rispettoso del paesaggio, delle identità territoriali e dell'ecosistema ambientale, migliorandone la fruizione pubblica. Il bando per il faro di Capo d'Orso, del 25 novembre 2024, prevede che i partecipanti alla gara presentino una proposta progettuale che descriva l'ipotesi di recupero e riuso, l'opportunità turistica, la sostenibilità ambientale ed efficienza energetica (che sono elementi di valutazione per la scelta): **declinazione, dunque, di una valorizzazione che si coniughi con la tutela**. Interessante evidenziare come il bando preveda, per l'offerta economico-temporale, che per l'elemento "canone" il punteggio massimo di valutazione sia attribuito al canone più alto offerto: **declinazione della valorizzazione come sfruttamento economico, che deve garantire anche redditività per l'erario**; mentre per l'elemento "durata" il punteggio massimo sia attribuito alla durata più bassa: **attuazione dei principi di concorrenza -concessioni troppo lunghe possono cristallizzare monopoli - e delle limitazioni all'uso particolare dei beni pubblici**. E' prevista, inoltre, a pena di esclusione, la redazione di un Piano Economico Finanziario (PEF) di copertura degli investimenti previsti; Il PEF è finalizzato a rappresentare a quali condizioni in termini di canone, durata e investimenti è raggiunto l'equilibrio economico-finanziario dell'operazione: in aderenza alle indicazioni provenienti dal Giudice contabile che ha sottolineato la necessità di PEF (piani economico-finanziari) realistici e controlli periodici: in una prospettiva di tutela del bene.

Nella prospettiva della valorizzazione del demanio, dunque, possono essere utili gli strumenti del partenariato pubblico-privato che consentono alla P.A. di affidare a privati la realizzazione e gestione di infrastrutture su beni demaniali, con trasferimento del rischio operativo e remunerazione tramite i ricavi della gestione; di mobilitare capitali privati e competenze manageriali.

Anche il *project financing* può essere uno strumento utile per stimolare idee innovative; esso consente ai privati di presentare proposte di valorizzazione di beni demaniali, da mettere poi alla base di gare riconoscendo al promotore il diritto di prelazione (tuttavia, la giurisprudenza ha censurato il diritto di prelazione perché violativo della concorrenza: in particolare, CdS n. 9449/2024 ha rimesso **alla Corte di Giustizia** la questione se la **clausola di prelazione per il promotore sia violativa dei principi comunitari di concorrenza e parità di trattamento**).

Il sovrapporsi di competenze e le interferenze con i vincoli europei hanno generato negli anni una “*geografia istituzionale complessa*”, spesso fonte di conflitti di attribuzione e contenziosi.

La valorizzazione del demanio rappresenta, quindi, oggi una delle sfide più complesse per l'amministrazione.

Le concessioni possono essere strumento di valorizzazione, ma ciò deve passare attraverso una regolamentazione dell'istituto coerente con la destinazione del bene a soddisfare l'interesse pubblico.

Considerazioni conclusive

La tutela e la valorizzazione del demanio non sono processi neutri: implicano scelte di equilibrio tra interessi economici, tutela ambientale e funzione sociale. Occorre consolidare pratiche di evidenza pubblica, rafforzare i controlli, integrare clausole ambientali e sociali e sviluppare modelli innovativi di PPP e *project financing*. Solo così sarà possibile trasformare il demanio da costo passivo a risorsa attiva, senza tradirne la vocazione pubblicistica.