

RIVISTA QUADRIMESTRALE  
DI  
DIRITTO DELL'AMBIENTE

NUMERO 3 - 2024

LUCA DI GIOVANNI

*I meccanismi di integrazione tra gli strumenti di salvaguardia delle coste*



ISSN 2239-964X

**LUCA DI GIOVANNI\***

***I meccanismi di integrazione tra gli strumenti di salvaguardia delle  
coste\*\****

SOMMARIO: 1. *Premessa: le coste e la transizione integrata ambientale.* – 2. *I meccanismi integrativi tra strumenti con elementi identificativi omogenei: sovraordinazione gerarchica e coordinamento tra forme di pianificazione.* – 3. *Integrazione e strumenti tipologicamente differenti: il rimedio civilistico dell'eterointegrazione nel rapporto tra piani e contratti.* – 4. *I principi e il loro valore di clausole generali residuali.* – 5. *Rilievi conclusivi.*

*1. Premessa: le coste e la transizione integrata ambientale.*

La rilevanza della questione ambientale è un argomento noto a tutti. L'esigenza di fronteggiare una serie di minacce, quali, ad esempio, il cambiamento climatico, l'aumento dell'inquinamento e l'esaurimento delle risorse non rinnovabili impone l'adozione di politiche pubbliche tempestive ed efficaci<sup>1</sup>. Il nostro ordinamento giuridico, con la riforma degli artt. 9 e 41 della

---

\* Ricercatore t.d. (B) di diritto amministrativo, Dipartimento di Giurisprudenza - Università degli Studi di Urbino Carlo Bo. Email: luca.digiovanni@uniurb.it.

\*\* Lo scritto è il risultato di una ricerca condotta nell'ambito del progetto *PRIN2022 PNRR From BEaches to Coasts: towards an Integrated PROtection of COASTS (BeProCoasts)*. (Codice del progetto: P2022WCTEW, CUP: F53D23012100001, Finanziato dall'Unione europea – NextGenerationEU).

<sup>1</sup> Come dimostra l'approvazione nel 2019 del Green Deal europeo (per un inquadramento generale di tale patto si veda D. BEVILACQUA-E. CHITI, *Green Deal. Come costruire una nuova Europa*, Bologna, 2024). Le politiche pubbliche ambientali in esso contenute sono sfociate, in particolare, nell'entrata in vigore del Regolamento sul ripristino della natura (18 agosto 2024), che è finalizzato al ripristino della biodiversità nell'Unione europea, al raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050 e al rafforzamento della sicurezza alimentare per tutti i cittadini dell'UE. Sotto questo profilo, il Regolamento europeo avvia un processo di recupero continuo e duraturo della natura in tutto il territorio dell'UE, sostenendo al contempo uno sviluppo economico e una produzione agricola più sostenibili e favorendo contestualmente lo sviluppo delle energie rinnovabili. In questa prospettiva si collocano anche il Regolamento (UE) 2024/1735 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, che istituisce un quadro di misure per rafforzare l'ecosistema europeo di produzione delle tecnologie a zero emissioni nette, la Direttiva (UE) 2024/1799 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, che detta regole comuni per la riparazione dei beni promuovendo un consumo più sostenibile, e la Direttiva (UE) 2024/825 sulla responsabilizzazione dei consumatori nella transizione verde, che mira a fornire ai consumatori migliori informazioni sulla durabilità e sulla riparabilità dei beni nei punti vendita.

Costituzione, avvenuta ad opera della legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1<sup>2</sup>, ha mostrato consapevolezza su tali criticità, optando per una «maggiore, e non minore, tutela dei valori ambientali e paesaggistici nell'ottica della salvaguardia delle generazioni future e dello sviluppo sostenibile»<sup>3</sup>: con ciò confermando l'orientamento antesignano della Corte costituzionale, che già deponeva verso una più profonda sensibilità su questi temi, evidenziandone la complessità di risoluzione e, al contempo, proponendo un cambio di approccio, di tipo biocentrico, caratterizzato da una forte attenzione alle esigenze di conservazione dell'ambiente e da una significativa riduzione della pressione antropica sul territorio<sup>4</sup>.

La necessità di tenere in debita considerazione le problematiche ambientali emerge in modo chiaro anche con riguardo al territorio costiero, dove si assiste sempre più spesso alla crescita dei processi di erosione costiera<sup>5</sup>. Più in particolare, si avverte il bisogno di mutare il punto di osservazione di tale territorio, non limitandolo in modo fortemente riduttivo alle mere spiagge, ma estendendolo fino a ricomprendere le intere coste<sup>6</sup>. Invero, il passaggio dal

---

<sup>2</sup> Per un commento della suddetta riforma costituzionale, si rinvia ai seguenti contributi: AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*. Atti del Convegno 28 gennaio 2022, Napoli, 2022; F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*, in *Dir. econ.*, 2022, n. 1, p. 15 ss.; R. CABAZZI, *Dalla "contrapposizione" alla "armonizzazione"? Ambiente ed iniziativa economica nella riforma (della assiologia) costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2022, n. 7, p. 31 ss.; A. MATTOSCI, *Un convegno sulla riforma costituzionale in materia ambientale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2022, n. 1, p. 261 ss.; C. SARTORETTI, *La riforma costituzionale "dell'ambiente": un profilo critico*, in *Riv. giur. edil.*, 2022, n. 2, p. 119 ss.

<sup>3</sup> In proposito, cfr. Cons. Stato, sez. VII, 05 luglio 2023, n. 6578, consultabile in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>4</sup> Al riguardo, si veda Corte cost., 23 maggio 2019, n. 179 (punto 12.1 in diritto), consultabile in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>5</sup> Per approfondimenti, si rinvia a Legambiente, Rapporti «Spiagge 2024» e «Spiagge 2023», in [www.legambiente.it](http://www.legambiente.it).

<sup>6</sup> Secondo E. SCOTTI, *Il regime delle spiagge nell'era del ritorno dello Stato: pensieri (eterodossi) per un cambio di paradigma*, in M. GNES (a cura di), *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole. Progressi, problemi, prospettive*, Milano, 2023, p. 141-142, «si tratta di gestire il passaggio dal regime tradizionale, centrato sul bene spiaggia e su di un quadro valoriale senz'altro non più attuale, verso una disciplina nuova e più complessa, da rifondare su una logica più articolata». Per un inquadramento generale sulle coste si rinvia ai contributi di C. BEVILACQUA, *L'ambiente costiero e marino tra legislazione internazionale, comunitaria e nazionale: verso una gestione coordinata*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2019, n. 2, p. 129 ss.; F. FRACCHIA, *La disciplina delle coste: prospettive giuridiche e scientifiche*, in *Dir. econ.*, 2015, n. 2, p. 241 ss.; E.A. IMPARATO, *La tutela della costa. Ordinamenti giuridici in Italia e in Francia*, Napoli, 2006.

concetto di spiaggia, bene a carattere prevalentemente sabbioso o ghiaioso, alla nozione di costa, che può essere anche di tipo roccioso, paludoso o lagunoso, consente di ampliare l'oggetto di tutela con specifici vantaggi<sup>7</sup>.

Basti pensare all'estensione del territorio costiero presente in Italia per cogliere gli effetti positivi di questa nuova impostazione<sup>8</sup>. Nella sostanza, significherebbe potere occuparsi di uno spazio territoriale di ragguardevoli dimensioni (seppur da considerare giuridicamente "scarso"<sup>9</sup>), caratterizzato da un'ampia biodiversità e da un ricco patrimonio paesaggistico e naturalistico (troppo spesso oggetto di scempi<sup>10</sup>), sul quale gravano plurimi interessi pubblici, anche di tipo turistico-economico<sup>11</sup>, che potrebbero essere gestiti in modo unitario e coordinato: pertanto, ad una dilatazione dell'oggetto di tutela corrisponderebbe una moltiplicazione degli interessi in gioco, la cui trattazione,

---

<sup>7</sup> In dottrina, si veda sul tema M. DE BENEDETTO, *Dalle spiagge alle coste: una strategia regolatoria*, in M. GNES (a cura di), *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole. Progressi, problemi, prospettive*, cit., p. 35 ss.

<sup>8</sup> Lo sviluppo costiero della penisola italiana e delle sue isole si aggira intorno ai 7.500 km. In proposito, si rinvia a E. GUADAGNO-M. GRASSO, *Le coste in Italia: una questione "frastagliata"*, in *Geotema*, 2023, n. 69, p. 25, i quali, sottolineando la varietà di forme e di composizioni del territorio costiero italiano, specificano che «le aree costiere della penisola sommate a quelle di Sicilia, Sardegna e delle circa ottocento isole minori, i cui paesaggi risultano più che mai essere l'esito di stratificati processi socioecologici, sono caratterizzate per circa il 50% da litoranei sabbiosi (3.240 km), per il 34% da tratti rocciosi, mentre il 16% risulta trasformato da manufatti, cioè da opere radenti la riva, porti e strutture parzialmente sovrainposte al litorale».

<sup>9</sup> La scarsità giuridica delle coste è da considerare relativa e non assoluta, ossia si deve intendere come scarsità del bene concedibile e non di quello disponibile da un punto di vista naturale. Sulla scarsità giuridica del territorio costiero si vedano le sentenze dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, 9 novembre 2021, n. 17 e n. 18 e della Corte di Giustizia UE, 20 aprile 2023, C-348/22. Per un commento sulle pronunce dell'Adunanza plenaria, si rinvia all'intero fascicolo n. 3/2021 della Rivista *Diritto e Società*.

<sup>10</sup> Cfr. il dossier *Mare Monstrum 2023*, consultabile in [www.legambiente.it](http://www.legambiente.it), dove si specifica che soltanto nel 2022 le coste hanno subito circa 13.229 infrazioni contestate, pari a 1,8 violazioni per ogni chilometro. Al riguardo, sia consentito rinviare anche a L. DI GIOVANNI, *La pianificazione del paesaggio costiero*, in C. VITALE (a cura di), *Il "governo" del mare. Tutela del paesaggio e sviluppo sostenibile dalla prospettiva della pianificazione marittima*, Napoli, 2024, p. 77 e, in particolare, la nota n. 2, dove si specifica la Regione maggiormente coinvolta (Campania) e le tipologie di violazioni accertate.

<sup>11</sup> Si rinvia a M. GNES, *Le spiagge e le coste: problema o risorsa?*, in M. GNES (a cura di), *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole. Progressi, problemi, prospettive*, cit., p. 12 e, in particolare, alle note n. 6 e 7, dove si evidenzia la rilevanza del settore turistico balneare per l'economia italiana (nel 2019, valeva il 13,1 % del PIL).

tuttavia, non dovrebbe avvenire separatamente, ma in modo integrato proprio per accrescere il loro livello di protezione effettiva<sup>12</sup>.

Già soltanto se si presta attenzione alla natura giuridica bivalente delle coste rispetto a quella attribuibile alle spiagge si possono comprendere in modo più chiaro i termini della questione. Secondo il nostro ordinamento, infatti, le coste, pur essendo inserite come le spiagge all'interno dei beni costituenti il demanio costiero<sup>13</sup>, possiedono un valore aggiuntivo, essendo espressamente qualificate come beni paesaggistici espressivi di un valore culturale, oltre che come beni ambientali produttori di servizi ecosistemici<sup>14</sup>. Le coste possiedono, quindi, una duplice natura, paesaggistica e ambientale, che impone alle amministrazioni l'attuazione di un bilanciamento tra interessi pubblici, entrambi a carattere costituzionale, e la predisposizione di misure integrate di tutela, al fine di evitare sovrapposizioni di competenze e l'esecuzione di interventi inefficaci<sup>15</sup>.

Sotto questo profilo, sembra che la giusta strada da percorrere nella salvaguardia delle coste e, più in generale, di tutto il territorio sia

---

<sup>12</sup> Cfr. G. DELLA CANANEA, *Le concessioni del demanio marittimo: un mutamento di prospettiva*, in M. GNES (a cura di), *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole. Progressi, problemi, prospettive*, cit., p. 32, che rileva l'emersione di una «visione olistica dell'ambiente, inteso come ecosistema, sicché tutte le sue parti assumono rilevanza per il diritto».

<sup>13</sup> Da ultimo, si veda G. MARI, *Demanio costiero e uso generale: la "scarsità della risorsa naturale"*, in *GiustiziaInsieme.it*, 2024, a commento delle sentenze del TAR Puglia, Lecce, 2 novembre 2023, n. 1223 e n. 1224, consultabili in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it). Sulla enucleazione del demanio costiero si veda, altresì, F. FRANCIOSI, *Il demanio costiero. Pianificazione e discrezionalità*, in *GiustiziaInsieme.it*, 2021, che lo ricava «per esclusione della speciale categoria del demanio portuale dalla categoria generale del demanio marittimo».

<sup>14</sup> Le coste sono beni paesaggistici ai sensi dell'art. 142, comma 1, lett. a) del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modifiche (c.d. Codice dei beni culturali e del paesaggio), che le definisce come tutti quei «territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare»; ma, al tempo stesso, le coste sono altresì beni ambientali ex art. 56, comma 1, lett. g) del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 e successive modifiche (c.d. Codice dell'ambiente). La duplicazione dei beni giuridici, che insistono su una sola *res*, è pienamente ammissibile nel nostro ordinamento, come ricorda S. PUGLIATTI, *Gli istituti del diritto civile*, Milano, 1943, 293: pertanto, siccome una sola *res* può essere oggetto di più diritti o interessi, si può ritenere che le coste, in quanto cose, possono costituire allo stesso tempo una pluralità di beni giuridici, quali, ad esempio, quelli paesaggistico e ambientale.

<sup>15</sup> Sull'abbandono della teoria panpaesaggistica, si segnala, *ex plurimis*, la sentenza Cons. Stato, sez. IV, 28 gennaio 2022, n. 624, consultabile in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), secondo la quale «la distinzione tra paesaggio e ambiente è netta, implicando - il primo - la percezione (per lo più qualitativa) e l'interpretazione da un punto di vista soggettivo e - il secondo - prevalentemente l'apprezzamento delle quantità fisico-chimiche e dei loro effetti biologici sull'ecosistema da un punto di vista oggettivo».

contraddistinta, per l'appunto, da un'applicazione costante del principio di integrazione sia nel rapporto tra interessi sensibili tutelati sia con riferimento ai contenuti degli strumenti che utilizzano gli enti pubblici per garantire una ottimale cura di tali beni<sup>16</sup>.

Sulle coste, invero, si pone il problema della compatibilità dei molteplici usi possibili, nel momento in cui si può vivere «in agglomerati urbani, si esercita industria, si produce energia, si preservano aree protette, si depura, si pesca, si esercita portualità dei tipi più diversi, si ospitano strutture militari e di difesa, si trovano aree archeologiche, certamente si svolgono attività turistico-ricreative e altro ancora»<sup>17</sup>. L'integrazione, pertanto, deve avvenire con l'adozione di un approccio olistico, caratterizzato da specifiche misure idonee ad assicurare la presa in carico di tutti gli interessi e, in particolare, di quelli paesaggistico e ambientale, in modo contestuale, coerente e coordinato.

Peraltro, l'estrema significatività del principio di integrazione è richiamata, oltre che da numerosi testi normativi internazionali, anche dall'art. 11 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che impiega tale principio per soddisfare le esigenze di tutela dell'ambiente, imponendo alle autorità nazionali competenti di integrare le considerazioni ambientali in tutte le politiche e attività poste in essere all'interno del territorio europeo, al fine di raggiungere gli obiettivi climatici prefissati, di ridurre l'inquinamento e di promuovere uno sviluppo economico sostenibile<sup>18</sup>: obiettivi, quest'ultimi, che in

---

<sup>16</sup> In senso conforme, si rinvia alle osservazioni di P. STELLA RICHTER, *Diritto del territorio e Costituzione*, in F.G. COCA-P. STELLA RICHTER-P. URBANI (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, Vol. I, Torino, 2018, p. 11 ss., secondo cui «la regola è l'integrazione, non la distinzione di competenze». Sul tema, si veda, altresì, P. CHIRULLI, *I rapporti tra urbanistica e discipline differenziate*, in F.G. COCA-P. STELLA RICHTER-P. URBANI (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, Vol. I, cit., p. 65 ss.

<sup>17</sup> Così M. DE BENEDETTO, *Dalle spiagge alle coste: una strategia regolatoria*, in M. GNES (a cura di), *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole. Progressi, problemi, prospettive*, cit., p. 42.

<sup>18</sup> Cfr. la Comunicazione della Commissione europea Com/2001/0264, contenente la strategia di sviluppo sostenibile dell'Unione europea. Per quanto concerne i testi normativi internazionali cui si fa riferimento, si vedano, ad esempio, la Convenzione per la protezione dell'ambiente marino e del litorale del Mediterraneo, il Protocollo sulla Gestione Integrata delle Zone Costiere del Mediterraneo e, infine, la Convenzione europea del paesaggio. Secondo F. FRACCHIA, *La disciplina delle coste: prospettive giuridiche e scientifiche*, cit., p. 242 ss., relativamente alla gestione integrata delle coste del Mar Mediterraneo bisogna porre attenzione specialmente al Protocollo di Madrid, definito nella capitale spagnola nel 2008 e ratificato dall'Unione europea il 13 settembre 2010 (2010/631/UE). In dottrina, si rinvia, altresì, alle osservazioni di E. BOSCOLO,

realtà sono stati superati dalla consapevolezza dell'utilità di tale principio per il conseguimento di un fine di più ampio respiro, qual è quello della realizzazione di un «futuro pienamente sostenibile»<sup>19</sup>.

Questa tipologia di “futuro” non può che essere conseguita avvalendosi di una concezione sistemica del territorio, che valorizzi ogni elemento costitutivo di tale bene in un'ottica integrata, abbandonando la precedente visione composta esclusivamente da interventi settoriali. Occorre disfarsi di tutte quelle misure territoriali eseguite in modo frammentato per condividere una strategia dotata di un ambito di operatività più ampio, con una gestione organica e coordinata e nel rispetto di una prospettiva unitaria di risultato<sup>20</sup>.

Stiamo assistendo, pertanto, ad un processo di transizione integrata ambientale, nell'ambito del quale vi è, da un lato, la consapevolezza della necessità di ampliamento dell'oggetto di indagine e, dall'altro lato, della sua presa in carico attraverso strumenti idonei ad assicurare una gestione globale delle sue componenti costitutive. Sotto questo profilo, l'obiettivo del presente contributo si sostanzia nell'individuazione di alcuni meccanismi di integrazione e di coordinamento tra strumenti di tutela e valorizzazione del territorio costiero, ponendo attenzione, in primo luogo, a quelli realizzabili nel rapporto sussistente tra differenti forme di pianificazione e, secondariamente, tra quest'ultime e i contratti di concessione demaniale marittima.

*2. I meccanismi integrativi tra strumenti con elementi identificativi omogenei: sovraordinazione gerarchica e coordinamento tra forme di pianificazione.*

Come già precisato, il primo meccanismo di integrazione è applicabile nel rapporto che si viene a configurare tra i contenuti degli strumenti pianificatori. Esso si identifica con il criterio della sovraordinazione gerarchica, intesa quale parametro normativo che permette al piano gerarchicamente

---

*La gestione integrata delle zone costiere in Italia: prospettive e prime esperienze*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2011, n. 1, p. 40 ss.

<sup>19</sup> Sul tema, ad esempio, si veda E. FREDIANI, *Aree industriali dismesse e “aperture laterali”*: la vicenda del permesso di costruire in deroga, in *Dir. amm.*, 2019, n. 2, p. 309 ss.

<sup>20</sup> Sulla consapevolezza delle profonde interrelazioni che si possono instaurare tra le componenti del territorio, si rimanda alla sentenza Corte di giustizia UE, sez. II, 25 maggio 2023, n. 575/21, la quale evidenzia come l'esecuzione di un progetto sul territorio possa produrre effetti in vari ambiti (paesaggio, ambiente, salute e clima).

prevalente di imporre a quello subordinato le sue scelte, in modo diretto e immediato<sup>21</sup>. In questo caso, l'integrazione opererebbe nel momento di recepimento delle indicazioni contenute nel piano sovraordinato, qualora compatibili con le previsioni del piano subordinato: perché, nel caso di contrasto tra le disposizioni dei due piani, si determinerebbe automaticamente l'illegittimità del contenuto dello strumento pianificatorio subordinato.

Il criterio della sovraordinazione gerarchica trova piena manifestazione nella disciplina normativa del piano paesaggistico, con specifico riguardo alle relazioni che tale mezzo di pianificazione può instaurare con gli altri strumenti di tutela del territorio. Infatti, tale piano, che può assumere una duplice forma ai sensi dell'art. 135 del Codice dei beni culturali e del paesaggio<sup>22</sup>, è incaricato di svolgere una serie di funzioni che possono incidere, in diversa misura, sulle altre forme di pianificazione territoriale<sup>23</sup>, quali, a titolo esemplificativo, i piani regionali e comunali delle coste, previsti originariamente dalla legge 31 dicembre 1982, n. 979, e i piani di utilizzo delle aree demaniali marittime (c.d.

---

<sup>21</sup> Per un inquadramento generale delle relazioni intersoggettive e interorganiche di gerarchia e direzione si vedano le considerazioni di M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2024, p. 358 ss., di D. SORACE-S. TORRICELLI, *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, Bologna, 2023, p. 217 ss. e di E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2011, pp. 88 e 135.

<sup>22</sup> Al riguardo, l'art. 135 del suddetto Codice stabilisce che il piano paesaggistico possa assumere una forma pura e una ibrida: da un lato, lato, la forma del piano paesaggistico puro; dall'altro lato, quella del piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici. In entrambi i casi, lo strumento di pianificazione ha il compito di dettare una specifica normativa d'uso di tutto il territorio regionale, in modo tale da poterlo adeguatamente conoscere, salvaguardare, pianificare e gestire sulla base dei differenti valori espressi dai singoli contesti che lo costituiscono. Per approfondimenti sulla natura e sulle caratteristiche del piano paesaggistico, sia consentito rinviare a L. DI GIOVANNI, *La pianificazione paesaggistica e la gestione integrale del territorio*, Napoli, 2021.

<sup>23</sup> Le funzioni esercitate dal piano paesaggistico si dividono in principali e secondarie, tutte quante, però, a carattere obbligatorio secondo quanto previsto dall'art. 143 del Codice: infatti, accanto alle funzioni di ricognizione, tutela e valorizzazione del territorio, proprie di ogni tipologia di piano paesaggistico, si collocano funzioni amministrative urbanistiche, quali, ad esempio, l'individuazione degli interventi di recupero e di riqualificazione delle aree significativamente compromesse o degradate e l'analisi delle dinamiche di trasformazione del territorio ai fini della segnalazione dei fattori di rischio e degli elementi di vulnerabilità del paesaggio, le quali possono essere espletate soltanto da quei piani aventi anche natura urbanistico-territoriale. Per un commento della disposizione citata si rinvia, in particolare, a S. AMOROSINO, *Commento all'art. 143*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2012, p. 1098 ss.

PUDM)<sup>24</sup>. Alla pluralità di funzioni esercitate dal piano paesaggistico fa seguito una molteplicità di regole, a carattere programmatico o prescrittivo, che possono ampliare o restringere le facoltà di governo del territorio imputabili ai piani subordinati<sup>25</sup>.

In particolare, l'art. 145 del Codice stabilisce che il piano paesaggistico debba ritenersi gerarchicamente sovraordinato rispetto a tutte le altre forme di pianificazione territoriale e urbanistica. Come osservato dalla giurisprudenza costituzionale, la sovraordinazione gerarchica del piano si esprime nella non derogabilità delle sue previsioni da parte di piani e programmi nazionali o regionali di sviluppo economico, nella sua cogenza e vincolatività rispetto agli strumenti urbanistici delle autonomie locali e agli interventi settoriali e, infine, per quanto attiene alla mera tutela del paesaggio, nella sua prevalenza sulle disposizioni contenute nei piani ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli Enti gestori delle aree naturali protette<sup>26</sup>.

In relazione a quest'ultimo aspetto, tuttavia, sono state sollevate non poche perplessità, specialmente in seguito alla riforma dell'art. 9 della Costituzione, che ha reso equiordinati gli interessi paesaggistico e ambientale. Sotto questo profilo, l'art. 145, comma 3, del Codice, nella parte in cui consente ai piani paesaggistici di prevalere su quelli ambientali, seppur limitatamente ai contenuti paesaggistici, potrebbe confliggere con il novellato testo dell'art. 9 Cost. ed essere oggetto di un potenziale scrutinio di legittimità costituzionale: all'equipollenza degli interessi non corrisponde, infatti, una equiordinazione normativa degli strumenti pianificatori.

---

<sup>24</sup> Sul tema, sia consentito rinviare a L. DI GIOVANNI, *Il ruolo della pianificazione paesaggistica nella difesa delle coste italiane*, in M. GNES (a cura di), *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole. Progressi, problemi, prospettive*, cit., p. 101.

<sup>25</sup> In dottrina, è stata coniata l'espressione atto amministrativo generale «a contenuti multipli» per indicare la varietà di disposizioni contenute nel piano paesaggistico (in tal senso, si veda S. AMOROSINO, *Il diritto del paesaggio e le categorie generali del diritto amministrativo*, in *Riv. giur. urb.*, 2011, n. 4, p. 410).

<sup>26</sup> In proposito, si rimanda all'orientamento della Corte costituzionale, che ha accertato l'esistenza di un modello gerarchico tra il piano paesaggistico e gli strumenti urbanistici degli Enti territoriali, fondato sull'immediata prevalenza del primo e sull'obbligo di adeguamento dei secondi (Corte cost., 30 marzo 2023, n. 53, Corte cost., 7 novembre 2007, n. 367 e Corte cost., 5 maggio 2006, n. 182, tutte consultabili in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)). Peraltro, in altre pronunce, la Corte ha asserito che il piano del parco non può introdurre una disciplina sostitutiva di quella del piano paesaggistico in quanto quest'ultimo si colloca in una posizione sovraordinata rispetto al primo e ad ogni altro strumento di pianificazione territoriale (Corte cost., 30 maggio 2008, n. 180, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)). Sul tema, sia consentito rinviare a L. DI GIOVANNI, *La pianificazione del paesaggio costiero*, cit., p. 85 e, in particolare, la nota n. 21.

Procedendo in questa direzione, si potrebbe arrivare anche a sostenere un rinnovato vigore di tutte quelle disposizioni ambientali, quali, ad esempio, l'art. 12, comma 7, della legge quadro sulle aree naturali protette (legge 6 dicembre 1991, n. 394) ovvero l'art. 65, comma 3, lett. h), del Codice dell'ambiente, le quali esaltano il ruolo delle pianificazioni ambientali rispetto agli strumenti di salvaguardia paesaggistica o urbanistica del territorio<sup>27</sup>. In questo caso, eccetto per l'ipotesi del ricorso al criterio della successione delle leggi nel tempo, che consentirebbe di sistematizzare l'ordine cronologico delle fonti giuridiche in materia concedendo prevalenza alla legge temporalmente successiva, sarebbe difficile poter affermare l'esistenza di una semplificazione dei rapporti tra forme di pianificazione che tutelano interessi sensibili eterogenei.

Il quadro, in realtà, si complicherebbe anche facendo ricorso al criterio cronologico, in quanto si dovrebbero tenere in debita considerazione i principi e le raccomandazioni contenute, dapprima, nella Direttiva UE n. 89/2014 e, secondariamente, nel decreto legislativo di recepimento 17 ottobre 2016, n. 201, in materia di pianificazione dello spazio marittimo<sup>28</sup>. Tale disciplina, temporalmente successiva rispetto a quella contenuta nel Codice dei beni culturali, propenderebbe per una esaltazione dei piani ambientali a discapito di quelli paesaggistici e, nello specifico, per una prevalenza della pianificazione marittima rispetto a tutti quei «piani e programmi esistenti che prendono in considerazione le acque marine e le attività economiche e sociali ivi svolte,

---

<sup>27</sup> Su questo delicato tema, cfr. L. DE LUCIA, *Piani paesaggistici e piani per i parchi. Proposta per una razionale divisione del lavoro amministrativo*, in *Riv. giur. urb.*, 2014, n. 1, p. 72 ss.

<sup>28</sup> In realtà, la disciplina normativa in materia di pianificazione degli spazi marittimi risulta più complessa: invero, accanto alla Direttiva europea e al decreto legislativo, sono da tenere in considerazione anche il d.p.c.m. 1° dicembre 2017, contenente le Linee guida per la predisposizione dei piani degli spazi marittimi, e i decreti attuativi del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, emanati il 25 settembre 2024, con i quali sono stati approvati i Piani di gestione dello spazio marittimo, in conformità a quanto previsto dall'art. 5 del d.lgs. n. 201/2016. In dottrina, sulla disciplina normativa nazionale ed europea in materia di pianificazione dello spazio marittimo, si rinvia ai seguenti recenti contributi: C.P. SANTACROCE, *Tutela del paesaggio, promozione delle energie rinnovabili e pianificazione dello spazio marittimo nell'era della transizione verso la sostenibilità: pluralità di interessi e priorità*, e M. ROVERSI MONACO, *I piani di gestione dello spazio marittimo e la tutela del paesaggio*, entrambi consultabili nel volume di C. VITALE (a cura di), *Il "governo" del mare. Tutela del paesaggio e sviluppo sostenibile dalla prospettiva della pianificazione marittima*, cit. Sull'argomento, si vedano altresì C. TELESCA, *Pianificazione dello spazio marittimo: stato dell'arte e prospettive evolutive*, in *Rivista del Diritto della Navigazione*, 2022 n. 1, p. 137 ss. e M. ROVERSI MONACO, *La pianificazione marittima in Italia: un percorso in atto*, in *Federalismi.it*, 2018, n. 19.

nonché quelli concernenti le attività terrestri rilevanti per la considerazione delle interazioni terra-mare, elaborati ed attuati ai sensi delle disposizioni europee e nazionali previgenti alla data di entrata in vigore del presente decreto»<sup>29</sup>.

La giurisprudenza amministrativa, sul punto, è chiara e non lascia margini ad interpretazioni difformi. I piani di gestione dello spazio marittimo hanno assunto una posizione giuridica sovraordinata rispetto ai previgenti strumenti di pianificazione delle aree marine, ricomprendendo in tale categoria i piani di tipo urbanistico, portuale e paesaggistico, le cui previsioni devono essere incluse e armonizzate con le disposizioni dei piani marittimi<sup>30</sup>.

Pertanto, sembra che l'orientamento del giudice amministrativo si sia schierato in modo convinto a favore della prevalenza dei valori ambientali a discapito della tutela degli interessi paesaggistici, riconoscendo alla salvaguardia dell'ambiente marino una preferenza che neppure la successiva riforma dell'art. 9 Cost. ha avuto il coraggio di suffragare. E, infatti, è proprio quest'ultima considerazione, unita all'ambito circoscritto di applicazione della Direttiva UE n. 89/2014<sup>31</sup>, che, probabilmente, potrebbe depotenziare gli effetti prodotti dall'entrata in vigore dell'art. 5 del d.lgs. 201/2016. Al riguardo, si può evidenziare come neanche la Costituzione si sia spinta così in là nel sostenere una prevalenza dell'ambiente rispetto al paesaggio, ma abbia semplicemente precisato l'eguale posizionamento costituzionale di tali interessi pubblici.

Per l'ordinamento ambiente e paesaggio rappresentano due valori equipollenti, entrambi meritevoli di adeguata protezione: di conseguenza, anche i rispettivi strumenti di pianificazione devono essere collocati in posizioni gerarchicamente equiordinate. Di fronte a piani con contenuti equivalenti si pone il problema di stabilire meccanismi di armonizzazione delle relative discipline di salvaguardia: occorre, cioè, coordinare le misure in essi contenute al fine di ottenere una unitarietà di obiettivi e di interventi operativi per il conseguimento di un risultato coerente e integrato. A ben vedere, però, soltanto

---

<sup>29</sup> Art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 201/2016.

<sup>30</sup> Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 2 marzo 2020, n. 1486 (punto 17 in diritto), consultabile in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>31</sup> Bisogna considerare, infatti, che la Direttiva europea (art. 2, commi 1 e 3) ha un ambito di applicazione ristretto, limitato alle sole acque marine, con l'esplicita esclusione di quelle acque costiere o delle parti di esse che rientrano nella pianificazione urbana e rurale di uno Stato membro. In proposito, sia consentito rinviare a L. DI GIOVANNI, *La pianificazione del paesaggio costiero*, cit., 88, secondo cui «l'oggetto esclusivo di attenzione della pianificazione dello spazio marittimo è chiaramente circoscritto e necessariamente prescinde dall'analisi delle dinamiche di trasformazione del territorio urbano e rurale».

il piano paesaggistico (e non la pianificazione dello spazio marittimo) può esercitare tale funzione amministrativa, come stabilisce l'art. 145, comma 2, del Codice dei beni culturali<sup>32</sup>.

Questa facoltà aggiuntiva denota una propensione del piano paesaggistico a porsi quale strumento di riferimento per la gestione del territorio e dello spazio marittimo, anche in ragione della presenza, non infrequente, di beni paesaggistici all'interno di specifiche aree marine o costiere, come stabilisce l'art. 142 del Codice. Infatti, non di rado si assiste all'esistenza di vulcani, parchi e riserve marine, zone di interesse archeologico e zone umide, incluse nell'elenco previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 1976, n. 448, all'interno del territorio marino o della fascia costiera di interesse<sup>33</sup>.

Il piano paesaggistico appare, quindi, uno strumento in grado di svolgere la funzione di coordinamento sia a livello orizzontale, nel rapporto tra forme differenti di pianificazione anche a carattere equipollente, sia a livello verticale, nelle relazioni che intercorrono tra il piano stesso e i vincoli paesaggistici, provvedendo non soltanto a rafforzare gli effetti di mera conservazione delle coste derivanti da quest'ultimi, bensì anche a sviluppare una gestione completa delle aree costiere, con l'imposizione degli usi ammissibili e compatibili rispetto all'integrità dei valori paesaggistici e ambientali nei singoli contesti territoriali.

### *3. Integrazione e strumenti tipologicamente differenti: il rimedio civilistico dell'eterointegrazione nel rapporto tra piani e contratti*

La necessità di una costante integrazione tra gli strumenti di salvaguardia delle coste si verifica non soltanto rispetto ai contenuti dei piani, gerarchicamente sovraordinati o a natura equipollente, ma emerge pure con riferimento al rapporto che si instaura tra forme di pianificazione e negozi

---

<sup>32</sup> Ai sensi della suddetta norma, il piano paesaggistico può prevedere misure di coordinamento «con gli strumenti di pianificazione territoriale e di settore, nonché con i piani, programmi e progetti nazionali e regionali di sviluppo economico».

<sup>33</sup> Si rinvia, per approfondimenti, alle osservazioni di M. ROVERSI MONACO, *I piani di gestione dello spazio marittimo e la tutela del paesaggio*, in C. VITALE (a cura di), *Il "governo" del mare. Tutela del paesaggio e sviluppo sostenibile dalla prospettiva della pianificazione marittima*, cit., p. 65, che precisa come all'interno delle zone umide possano essere annoverate anche «le distese di acqua marina la cui profondità, durante la bassa marea, non supera i sei metri».

giuridici e, in special modo, quando la compatibilità contenutistica deve essere misurata con riguardo al piano paesaggistico, da un lato, e ai contratti di concessione demaniale marittima, dall'altro lato. I termini di confronto non possono essere altro che quelli sopramenzionati, vuoi perché, come si è visto, il piano paesaggistico potrebbe rappresentare lo strumento di massima potenzialità nella gestione del territorio<sup>34</sup>, vuoi perché le concessioni demaniali marittime, con i loro effetti, incidono in maniera significativa sulla conservazione e sulla valorizzazione delle coste<sup>35</sup>.

A prescindere dalla formulazione di specifiche considerazioni sull'ordine temporale di formazione di tali mezzi, ossia sulla preesistenza o meno del piano paesaggistico rispetto alla stipulazione della concessione demaniale marittima, si può evidenziare fin da subito come l'integrazione tra piano e contratto sia indiretta, dovendo avvenire nell'osservanza delle regole del Codice civile<sup>36</sup>: o, più correttamente, che per derogare all'autonomia delle parti contrattuali, tutelata dal principio della libera autodeterminazione, sia necessario

---

<sup>34</sup> Sulla centralità del piano paesaggistico nella gestione del territorio si segnala la sentenza Corte cost., 19 dicembre 2022, n. 251, consultabile in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it) (per un commento della pronuncia, sia consentito rinviare a L. DI GIOVANNI, *Una rinnovata centralità del piano paesaggistico nella gestione del territorio. A margine della sentenza della Corte costituzionale n. 251/2022*, in *Il Diritto dell'Agricoltura*, 2023, n. 1, p. 88 ss.).

<sup>35</sup> Per un inquadramento generale sulla disciplina normativa relativa alle concessioni demaniali e sulle relative questioni problematiche, si vedano i seguenti contributi: N. D'ANZA, *Le concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo. Prolegomeni e prospettive*, in *Osservatorio costituzionale*, 2024, n. 2, p. 43 ss.; D. VITALE, *La vexata quaestio delle concessioni demaniali marittime nella crisi della legalità*, in *Federalismi.it*, 2023, n. 26; A. PERSICO, *Le concessioni demaniali marittime nell'impatto con il diritto dell'Unione. Spunti comparatistici per una gestione sostenibile "a tuttotondo" del patrimonio costiero nazionale*, in *Federalismi.it*, 2022, n. 22; F. DI LASCIO, *Le concessioni di spiaggia tra diritti in conflitto e incertezza delle regole*, in *Dir. amm.*, 2022, n. 4, p. 1037 ss. Si segnala, altresì, la recente adozione del decreto legge n. 131/2024, con il quale sono state introdotte nuove disposizioni in materia di concessioni balneari, che riguardano le questioni della proroga, della durata dei contratti e delle procedure di affidamento.

<sup>36</sup> L'integrazione risulta essere indiretta, poiché tra i termini di confronto (il piano paesaggistico, da una parte, e le concessioni, dall'altra parte) si collocano ulteriori piani intermedi subordinati, quali, ad esempio, i piani regionali e comunali delle coste e i piani di utilizzo del demanio marittimo. Le concessioni, pertanto, devono conformarsi ai contenuti dei piani intermedi, i quali, a loro volta, dovranno adeguarsi alla disciplina del piano paesaggistico. In giurisprudenza, si vedano TAR Toscana, sez. I, 28 dicembre 2016, n. 1874 e TAR Marche, sez. I, 6 marzo 2014, n. 291, consultabili in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), e Corte cost., 11 maggio 2022, n. 108 (punti 4.1 e 4.2 in diritto), in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

fare ricorso in modo esclusivo ai criteri fissati dalla legge<sup>37</sup>. Qualsiasi tipo di contratto, infatti, produce effetti giuridici «che corrispondono, in linea di principio, al contenuto degli accordi tra le parti»<sup>38</sup>.

Tuttavia, come precisa l'art. 1374 c.c., il contratto stipulato produce effetti che vanno oltre la volontà delle parti e che si identificano in quelli disposti dalla legge, dagli usi e dall'equità<sup>39</sup>. Sotto questo profilo, gli effetti legislativi possono assumere una duplice funzione: da un lato, integrativa in senso stretto della volontà delle parti contrattuali, al fine di risolvere «i problemi posti dalle eventuali lacune della disciplina negoziale»; dall'altro lato, integrativa in senso lato o, più correttamente, imperativa, «che annulla ogni contraria pattuizione dei privati»<sup>40</sup>. In entrambi i casi, si assiste ad un intervento eteronomo che incide sul contratto, con la differenza che «l'integrazione cogente opera nonostante l'eventuale patto contrario allorché la norma trasgredita abbia natura imperativa»<sup>41</sup>.

Un esempio di integrazione cogente è descritto dall'art. 1339 c.c., che introduce «un meccanismo di sostituzione automatica delle clausole legali inderogabili a quelle convenzionali ad esse contrarie, qualora il diritto scritto non abbia decretato una diversa sanzione per colpire la divisata antinomia. La regola in esame determina una compressione dell'autonomia privata, posto che attraverso il menzionato meccanismo sostitutivo [...] l'autorità normativa si sostituisce alle parti nella determinazione del contenuto dell'atto negoziale [...]. L'evocata limitazione della libertà contrattuale si giustifica tenuto conto delle esigenze di tutela verso le parti deboli o di altre ragioni correlate ai valori fondamentali cui s'informa il nostro ordinamento»<sup>42</sup>.

Nel caso di specie, l'esigenza di salvaguardare il territorio costiero sia sotto un profilo ambientale sia da un punto di vista paesaggistico, in conformità

---

<sup>37</sup> Secondo F. GAZZONI, *Manuale di diritto privato*, Napoli, 2015, p. 790, «la libertà di fissare il contenuto del contratto è espressamente stabilita dall'art. 1322, il quale, però, ne restringe l'ambito con riguardo ai limiti imposti dalla legge. I contraenti possono utilizzare uno schema tipico recependo i contenuti normativi ma nel contempo ampliandone la portata ovvero restringendola liberamente, se la disciplina è derogabile, ovvero, quando la legge lo prevede per talune forme inderogabili, con assistenza».

<sup>38</sup> Così A. TORRENTE-P. SCHLESINGER, *Manuale di diritto privato*, a cura di F. ANELLI-C. GRANELLI, Milano, 2021, p. 623.

<sup>39</sup> Per approfondimenti sulla norma, si rimanda a F. GALGANO, *Il contratto*, a cura di N. ZORZI-F. GALGANO, Milano, 2020, p. 445 ss.

<sup>40</sup> Così A. TORRENTE-P. SCHLESINGER, *Manuale di diritto privato*, cit., p. 624.

<sup>41</sup> Così R. CALVO-A. CIATTI CAIMI, *Diritto privato*, Bologna, 2024, p. 367.

<sup>42</sup> *Ivi*, pp. 367-368.

ai principi della Costituzione e alle norme imperative dei Codici attualmente vigenti, imporrebbe alle parti contraenti di rendere compatibili con la disciplina del piano paesaggistico (e prima ancora dei piani del demanio costiero<sup>43</sup>) le clausole contrattuali delle concessioni demaniali marittime: ciò anche nel caso in cui l'elaborazione di tale piano sia successiva alla stipula del contratto pubblico. La mancata conformità della clausola contrattuale alla regola posta dal piano paesaggistico dovrebbe produrre l'invalidità e la sostituzione automatica della prima, siccome contrastante con un precetto inserito sì in un atto amministrativo generale, ma che comunque rappresenta la diretta e immediata espressione di una norma imperativa di legge finalizzata al perseguimento di interessi pubblici primari e a rilievo costituzionale.

La giurisprudenza, nel convalidare l'intervento esterno della legge a discapito e in sostituzione della volontà espressa dalle parti contrattuali<sup>44</sup>, ha, però, provveduto a delimitare l'esatto perimetro di operatività del fenomeno dell'eterointegrazione, non ammettendo un suo utilizzo incondizionato e senza limiti. Infatti, oltre alla diversa ipotesi in cui si verifichi esclusivamente una integrazione (e non sostituzione) del contenuto del contratto volta a rimediare ad eventuali lacune della disciplina negoziale<sup>45</sup>, il fenomeno eterointegrativo di

---

<sup>43</sup> Per approfondimenti, si vedano F. FRANCIOSI, *Il demanio costiero. Pianificazione e discrezionalità*, cit. e G. MARI, *Demanio costiero e uso generale: la "scarsità della risorsa naturale"*, cit. Si veda, altresì, G. TORELLI, *Concessioni balneari e governo del territorio*, in M. GNES (a cura di), *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole. Progressi, problemi, prospettive*, cit., p. 84, secondo cui, per quanto concerne «la pianificazione delle spiagge e degli arenili, la competenza per l'adozione degli strumenti pianificatori trova un imprescindibile riferimento normativo nell'art. 6, d.l. n. 400/1993, conv. dalla L. n. 494/1993, in base al quale le Regioni predispongono il c.d. piano di utilizzazione delle aree del demanio marittimo (talvolta anche rubricato "delle coste"), previsione poi ripresa e attuata dalle leggi regionali». In giurisprudenza, sul rapporto piano-concessione, si segnala Cons. Stato, sez. V, 21 giugno 2005, n. 3267, consultabile in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), secondo cui i piani del demanio costiero costituiscono strumenti settoriali «destinati ad assolvere, nella prospettiva della migliore gestione del demanio marittimo d'interesse turistico-ricreativo, a una funzione schiettamente programmatica» delle concessioni demaniali, 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».

<sup>44</sup> Specialmente in relazione al principio stabilito dall'art. 1372 c.c., secondo cui le clausole contrattuali hanno forza di legge tra le parti e il contratto non può essere sciolto che per mutuo consenso o per cause ammesse dalla legge. In dottrina, per approfondimenti, si rinvia a F. GAZZONI, *Manuale di diritto privato*, cit., p. 951 ss.

<sup>45</sup> Ipotesi, questa, che, a differenza del fenomeno eterointegrativo, presuppone il consenso di entrambe le parti contraenti (quindi, sia il concedente sia il concessionario).

cui all'art. 1339 c.c. non è applicabile quando la clausola contrattuale difforme dal contenuto della regola imperativa non possa ritenersi invalida, prevedendo per l'inosservanza del precetto normativo una sanzione differente<sup>46</sup>.

Se questo limite all'ambito di applicazione del meccanismo integrativo di cui all'art. 1339 c.c. è chiaramente posto a vantaggio dell'autonomia contrattuale delle parti, andando a comprimere soltanto nei casi di illegittimità (e non di inopportunità) la libertà di scelta di cui esse dispongono nella fase delle trattative, non si può dire che tale limitazione produca identici effetti positivi dal lato dei gestori pubblici del territorio costiero. Basti pensare, infatti, alla rilevanza contenutistica della concessione demaniale marittima, che al suo interno deve stabilire le regole attuative della disciplina generale imposta dalle varie forme di pianificazione, preoccupandosi, in particolare, di specificare le modalità di occupazione e di uso, anche esclusivo, dei beni del demanio marittimo e le caratteristiche del rapporto economico instauratosi tra il soggetto concedente e il concessionario<sup>47</sup>.

Se, dunque, il soggetto pubblico concedente volesse imporre al concessionario nuovi obblighi rispetto a quelli pattuiti nel contratto, relativi alle modalità di utilizzo dei beni paesaggistici e all'esecuzione di interventi aggiuntivi finalizzati a garantire migliori condizioni di fruibilità di tali beni quali, ad esempio, potrebbero essere quelli concernenti la preservazione delle coste dai fenomeni erosivi sia di carattere naturale che antropico<sup>48</sup>, o,

---

<sup>46</sup> Cfr. Cass. civ., 29 aprile 2004, n. 8247. Al riguardo, sia consentito rinviare a L. DI GIOVANNI, *La pianificazione del paesaggio costiero*, in C. VITALE (a cura di), *Il "governo" del mare. Tutela del paesaggio e sviluppo sostenibile dalla prospettiva della pianificazione marittima*, cit., p. 92 e, in particolare, la nota n. 38.

<sup>47</sup> Il contratto di concessione demaniale marittima deve, altresì, stabilire le modalità di balneazione e fruizione collettiva della battigia, rendendole compatibili, da un lato, con i diritti del concessionario sull'arenile dato in concessione e, dall'altro lato, con le esigenze di tutela del paesaggio e dell'ambiente (in senso conforme, si veda T.A.R. Campania Napoli, Sez. VII, Ordinanza, 01 febbraio 2024, n. 242, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)).

<sup>48</sup> Come, del resto, consente l'art. 37 del Codice della navigazione, che stabilisce che alle «maggiori garanzie di proficua utilizzazione del demanio marittimo deve accostarsi un uso che risponda al più rilevante interesse pubblico» [così C. LAURI, *I criteri di sostenibilità nelle procedure per l'affidamento delle concessioni demaniali marittime*, in M. GNES (a cura di), *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole. Progressi, problemi, prospettive*, cit., p. 111]. In giurisprudenza, sulla consapevolezza dell'utilizzo del bene demaniale marittimo per il soddisfacimento dell'interesse generale, e non soltanto per fini economici privati, si segnalano TAR Sicilia, Palermo, sez. I, 11 dicembre 2020, n. 2815 e TAR Emilia-Romagna, Bologna, sez. I, 12 ottobre 2018, n. 758, entrambe consultabili in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

comunque, volesse indirizzare tutte le attività compiute dal concessionario al perseguimento di ulteriori interessi pubblici a carattere culturale e ambientale, non potrebbe richiamare a questi fini l'art. 1339 c.c., che garantisce una sostituzione automatica della clausola contrattuale mantenendo in vita il negozio, ma dovrebbe ricorrere alla revoca o al recesso, che provocano, viceversa, lo scioglimento e la perdita dell'intero contratto.

Nella sostanza, il fenomeno dell'eterointegrazione, che potrebbe risultare estremamente utile per modellare il contenuto della concessione demaniale marittima, a prescindere dal consenso del soggetto concessionario, nella direzione di una migliore attuazione degli Obiettivi di Sviluppo sostenibile<sup>49</sup>, trova due ostacoli alla sua applicazione: da un lato, la clausola contrattuale, per poter essere automaticamente sostituita, deve essere viziata di illegittimità; dall'altro lato, tale illegittimità deve discendere dal contrasto della clausola con una norma imperativa.

La difficoltà, pertanto, risiede anche nella esatta qualificazione della norma come imperativa. Al riguardo, si osserva che si considera norma imperativa quella disposizione inderogabile dalle parti, che pone limiti al contenuto dell'atto privato per motivi di interesse generale, delineando il perimetro entro il quale l'attività deve svolgersi oppure determinando il contenuto vincolante di specifiche clausole contrattuali<sup>50</sup>. La violazione della norma imperativa produce, in entrambi i casi, l'invalidità parziale o totale del contratto stipulato<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> In proposito, si veda C. LAURI, *I criteri di sostenibilità nelle procedure per l'affidamento delle concessioni demaniali marittime*, in M. GNES (a cura di), *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole. Progressi, problemi, prospettive*, cit., p. 114, secondo cui alcuni Obiettivi e, in particolare, il n. 14 e il n. 15 «offrono indirettamente utili spunti per la fruizione delle spiagge».

<sup>50</sup> Secondo F. GALGANO, *Il contratto*, Padova, 2007, p. 277, «sono considerate quali norme imperative, secondo le classificazioni delle norme giuridiche, le norme non derogabili per volontà delle parti: le si identifica, generalmente, per il fatto che non contengono l'inciso "salvo patto contrario", "salva diversa volontà delle parti". Ad esse si contrappongono le norme dispositive, che invece ammettono, con un inciso del genere ora indicato, una diversa volontà delle parti, e le norme suppletive, che prevedono la disciplina di un dato rapporto per l'ipotesi in cui non vi abbiano provveduto gli interessati, generalmente introdotte dall'inciso "se le parti non dispongono diversamente" o simili. Ma ciò vale solo come criterio di massima: una norma può essere ritenuta dispositiva, e non imperativa, anche in mancanza di un inciso che renda palese la sua natura, se dall'insieme del sistema di norme entro cui opera appare evidente che si tratta di norma derogabile».

<sup>51</sup> Per approfondimenti, si rinvia a F. GAZZONI, *Manuale di diritto privato*, cit., p. 15.

È ciò che avviene quando si viola l'art. 57 del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 (c.d. Codice dei contratti pubblici): norma, questa, che obbliga le parti ad inserire negli atti di gara e nei contratti pubblici alcune specifiche clausole sociali, nonché i criteri ambientali minimi (c.d. CAM), al fine di «incentivare condotte virtuose da parte degli operatori economici e, in via più generale, al perseguimento di un interesse pubblico generale, che non si esaurisce nella singola commessa pubblica, finendo per conformare l'autonomia negoziale dell'amministrazione pubblica e dei concorrenti al procedimento»<sup>52</sup>.

In particolare, i CAM rappresentano standard minimi di responsabilità energetica e ambientale, che non si esauriscono in mere norme programmatiche, ma che, all'opposto, «costituiscono obblighi immediatamente cogenti per le stazioni appaltanti»<sup>53</sup>, a tal punto che, secondo la giurisprudenza amministrativa, la loro cogenza e sovraordinazione consentirebbe di integrare dall'esterno tutti gli atti di gara e i contratti pubblici stipulati<sup>54</sup>.

Pertanto, l'art. 57, seppur in linea di principio applicabile soltanto alle concessioni di pubblici servizi o lavori e non di beni<sup>55</sup>, in ragione dell'estrema significatività che i principi di salvaguardia ambientale hanno assunto nel corso del tempo potrebbe ugualmente rappresentare una norma imperativa capace di modificare dall'esterno, qualora vi sia la necessità, il contenuto invalido delle concessioni demaniali marittime, allineando il negozio agli obiettivi di sviluppo sostenibile del territorio costiero<sup>56</sup>.

---

<sup>52</sup> Così C. LAURI, *I criteri di sostenibilità nelle procedure per l'affidamento delle concessioni demaniali marittime*, in M. GNES (a cura di), *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole. Progressi, problemi, prospettive*, cit., p. 120-121.

<sup>53</sup> Così Cons. Stato, 3 febbraio 2021, n. 972, consultabile in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it). Sulla definizione dei CAM si veda anche l'art. 1, comma 1, della legge 21 giugno 2022, n. 78. Sulla obbligatorietà dell'inserimento dei CAM negli atti di gara, si rinvia all'art. 83, comma 2, del Codice dei contratti pubblici.

<sup>54</sup> Cfr. Cons. Stato, sez. V, 10 novembre 2022, n. 9879 e Cons. Stato, sez. III, 21 gennaio 2022, n. 397.

<sup>55</sup> Come rileva C. LAURI, *I criteri di sostenibilità nelle procedure per l'affidamento delle concessioni demaniali marittime*, in M. GNES (a cura di), *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole. Progressi, problemi, prospettive*, cit., p. 124.

<sup>56</sup> Soprattutto se si considera che, dopo le sentenze gemelle del 2021 (Cons. Stato, ad. plen., n. 17 e n. 18), le concessioni di beni demaniali per finalità turistico-ricreative sono ritenute autorizzazioni di servizi ai sensi dell'art. 12 della Direttiva Bolkestein [in tal senso, si vedano M. DE BENEDETTO, *Dalle spiagge alle coste: una strategia regolatoria*, in M. GNES (a cura di), *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole. Progressi, problemi, prospettive*, cit., p. 39 e C. FELIZIANI, *Norma interna in contrasto con il diritto europeo, doveri*

#### 4. I principi e il loro valore di clausole generali residuali

Può accadere che in un sistema di tutela multilivello non esistano o siano stati inutilmente esperiti tutti i meccanismi forniti dall'ordinamento per integrare i contenuti degli strumenti di gestione del territorio. Quelli esaminati in questo contributo (sovraordinazione gerarchica, coordinamento ed eterointegrazione) sono soltanto alcuni dei meccanismi utilizzabili, in certe situazioni e a certe condizioni: tuttavia, tali meccanismi integrativi non sempre producono i risultati auspicati, costringendo a reperire ulteriori soluzioni.

Nel caso in cui nessuno dei meccanismi produca effetti positivi, si può sempre ricorrere ai principi dell'ordinamento. E' noto, infatti, che qualunque ordinamento giuridico tende al raggiungimento di una completezza a carattere relativo, non potendo offrire una disciplina normativa risolutoria di tutte le possibili situazioni conflittuali; anche il giudice, che deve decidere una controversia sulla base della norma, si trova, a volte, a dover fare i conti con una fattispecie non rientrante nell'ambito di applicazione della regola prescelta o, ancora, che non può essere definita facendo ricorso all'analogia *legis*<sup>57</sup>.

Per queste ragioni, il nostro ordinamento è stato dotato di una norma di chiusura che consente di risolvere tutte le questioni problematiche «ogniquale volta una regola non sia individuabile nemmeno con il ricorso all'analogia *legis*»<sup>58</sup>. Questa norma, definita dalla dottrina quale norma generale inclusiva<sup>59</sup>, è rappresentata dall'art. 12, comma 2, delle Preleggi al Codice

---

*del funzionario pubblico e sorte del provvedimento amministrativo "antieuropeo", in Dir. proc. amm., 2022, n. 2, p. 460 ss.].*

<sup>57</sup> Secondo E. PATTARO, *Filosofia del diritto, diritto, scienza giuridica*, Firenze, 2006, pp. 250-251, è «ricorrente nella storia del pensiero giuridico l'utopia talora, o almeno l'idea, che il diritto, o un certo ordinamento giuridico, sia completo [...]. L'idea che il diritto sia un sistema completo di norme, che disciplinano la condotta umana e contemplan soluzioni per tutte le controversie che sorgano tra gli uomini, è una sorta di utopia ricorrente». Sul tema e, in particolare, sulla teoria dello spazio giuridico vuoto, inteso quale insieme dei possibili comportamenti non regolati dal diritto, si rinvia a S. ROMANO, *Osservazioni sulla completezza dell'ordinamento statale*, in ID., *Scritti minori*, Milano, 1950, vol. I. Sulla teoria delle norme giuridiche esclusive e inclusive, si rimanda a N. BOBBIO, *Teoria dell'ordinamento giuridico*, Torino, 1960, p. 141 ss.

<sup>58</sup> Così F. GAZZONI, *Manuale di diritto privato*, cit., p. 51.

<sup>59</sup> Cfr. N. BOBBIO, *Teoria dell'ordinamento giuridico*, cit., p. 152 ss.

civile, che rinvia ai principi generali dell'ordinamento per risolvere un caso rimasto ancora dubbio dopo aver applicato l'analogia *legis*<sup>60</sup>.

I principi hanno contenuti elastici e flessibili e sono formulati in modo indicativo, quasi a voler mostrare la direzione che deve seguire il sistema ordinamentale. Possono essere anche considerati quali clausole generali, che indicano parametri di giustizia da riempire attraverso l'opera del giurista e che, pur essendo dotate di autonomia concettuale, «operano in modo sinergico con un effetto di rafforzamento reciproco»<sup>61</sup>. I principi mutano nel corso del tempo, in ragione della loro dipendenza dall'evoluzione dell'ordinamento giuridico e dai valori che esso esprime, e «traducono in termini giuridici alcuni valori di fondo dell'ordinamento, condizionando poi a cascata sia la legislazione ordinaria (quando si tratta di principi di rango costituzionale), sia, direttamente, l'attività che le amministrazioni pongono in essere»<sup>62</sup>.

Esistono due tipologie di principi: in primo luogo, quelli fondamentali, sovraordinati all'ordinamento, che rendono obbligatorie le garanzie individuali; in secondo luogo, i principi c.d. «criteriologici o regolativi», che «si ricavano per astrazione dall'ordinamento stesso e determinano le regole del sistema», confondendosi con esse<sup>63</sup>. La differenza tra i primi e i secondi è che soltanto i principi fondamentali sono ottimizzabili e bilanciabili fra di loro<sup>64</sup>, mentre solo ai principi criteriologici è possibile appellarsi direttamente in caso di controversia processuale<sup>65</sup>.

Nel diritto amministrativo esistono principi che riguardano la distribuzione delle funzioni e principi che concernono le modalità di

---

<sup>60</sup> Si parla in questo caso di analogia *iuris*. Per un commento della disposizione, si veda F. MODUGNO, *Principi generali dell'ordinamento*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXIV, Roma, 1991, p. 1 ss.

<sup>61</sup> Così M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 153.

<sup>62</sup> Così D. SORACE-S. TORRICELLI, *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, cit., p. 41.

<sup>63</sup> Così S. CANESTRARI-L. CORNACCHIA-G. DE SIMONE, *Manuale di diritto penale. Parte generale*, Bologna, 2007, p. 94.

<sup>64</sup> In tal senso, si veda *ivi*, p. 95. Si rinvia, altresì, a G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite. Legge, diritti, giustizia*, Torino, 1992, p. 149 e a M. DONINI, *Teoria del reato. Una introduzione*, Padova, 1996, p. 33. Sul bilanciamento dei principi si rinvia, invece, a E. PATTARO, *Filosofia del diritto, diritto, scienza giuridica*, cit., p. 256, secondo cui i conflitti tra principi «si risolvono per compressione ed espansione, a seconda del peso dei principi in circostanze date, senza che il principio soccombente in un caso venga perciò eliminato dall'ordinamento giuridico».

<sup>65</sup> Questo deriva dal fatto che tali principi confluiscono all'interno delle norme, diventando direttamente giustiziabili. In proposito, si veda sempre E. PATTARO, *Filosofia del diritto, diritto, scienza giuridica*, cit., p. 264.

svolgimento delle attività e l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni. Alcuni principi possono essere applicati trasversalmente, altri, invece, soltanto all'interno del settore per cui sono stati conati: nel settore ambientale, ad esempio, appartengono alla prima categoria i principi enucleati dall'art. 1 della legge n. 241/1990, mentre fanno parte della seconda categoria i principi di precauzione e prevenzione<sup>66</sup>. In materia di tutela delle coste, peraltro, può applicarsi il principio di integrazione ambientale, divenuto cardine e linea guida delle politiche pubbliche di gestione del territorio, come stabilito dalla disciplina normativa sovranazionale<sup>67</sup>. Tale principio impone di abbandonare una prospettiva di tutela meramente ecosistemica per favorire l'adozione di un approccio integrato terra-mare, che tenga in debita considerazione, in modo contestuale, tutti gli elementi marini e terrestri<sup>68</sup>.

Sotto questo profilo, rappresenta un nobile tentativo di attuazione del principio integrativo la strategia europea relativa alla *Gestione integrata delle zone costiere* (G.I.Z.C.), contenuta nella Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio n. 2002/413/CE, con la quale le istituzioni sovranazionali hanno richiesto «di integrare gli obiettivi ambientali e socio-economici, promuovendo un approccio di gestione e utilizzo sostenibile delle risorse in ambito costiero e marino»<sup>69</sup>. L'ordinamento europeo, infatti, esalta in

---

<sup>66</sup> Per un inquadramento generale del principio di precauzione, si rinvia a F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Milano, 2005.

<sup>67</sup> Come già precisato, e senza alcuna pretesa di esaustività, si richiamano l'art. 11 del TFUE, la Convenzione per la protezione dell'ambiente marino e del litorale del Mediterraneo, il Protocollo sulla Gestione Integrata delle Zone Costiere del Mediterraneo, la Convenzione europea del paesaggio e la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (cfr. F. FRACCHIA, *La disciplina delle coste: prospettive giuridiche e scientifiche*, cit., p. 241 ss.). Al riguardo, si richiamano, altresì, il Green Deal europeo e i Regolamenti e le Direttive ad esso connessi, quali strumenti che impongono l'adozione di un approccio olistico e intersettoriale al fine di raggiungere l'obiettivo ultimo in materia di clima (cfr. D. BEVILACQUA-E. CHITI, *Green Deal. Come costruire una nuova Europa*, cit.).

<sup>68</sup> In tal senso, si rinvia alle osservazioni di G. TORELLI, *Concessioni balneari e governo del territorio*, in M. GNES (a cura di), *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole. Progressi, problemi, prospettive*, cit., p. 89, che parla di «land-sea interactions» per indicare le significative interazioni sussistenti tra l'ambiente marino e il territorio costiero, le quali impongono l'applicazione del c.d. «ecosystem-based approach», «per la gestione integrata della terra, dell'acqua e delle risorse viventi». Sulla nozione di «land-sea interactions» si veda D. MARAGNO-C.F. DALL'OMO-G. POZZER-N. BASSAN-F. MUSCO, *Land-Sea Interaction: integrating Climate Adaptation Planning and Maritime Spatial Planning in the North Adriatic Basin*, in *Sust.*, 2020, p. 12.

<sup>69</sup> Così M. DE BENEDETTO, *Dalle spiagge alle coste: una strategia regolatoria*, in M. GNES (a cura di), *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole. Progressi, problemi,*

vari modi l'applicazione del parametro della sostenibilità: lo ha fatto con il *Next Generation EU*, nel rispetto degli *Obiettivi di Sviluppo Sostenibile* (S.D.Gs) fissati dall'Organizzazione delle Nazioni Unite (c.d. Agenda 2030)<sup>70</sup>.

In particolare, in alcuni di questi *Obiettivi* si afferma la rilevanza della promozione di azioni globali contro i cambiamenti climatici, dell'utilizzo di informazioni scientifiche aggiornate e dell'adozione di una gestione sostenibile della pesca, dell'acquacoltura e del turismo, in ragione della vulnerabilità delle aree costiere. Per concretizzare questi nobili auspici, però, è necessario che si formi una reale ed effettiva coesione tra tutti gli Stati membri dell'Unione europea, contraddistinta dall'esecuzione di azioni congiunte, dalla condivisione di scambi di esperienze e dalla costruzione di una rete cooperativa tra attori nazionali, regionali e locali, che sia orientata alla riduzione delle disparità esistenti con un'attenta vigilanza e prevenzione degli squilibri territoriali<sup>71</sup>.

Il fine ultimo, tuttavia, non coincide soltanto con il raggiungimento di una ottimale salubrità ambientale del territorio costiero, bensì anche con il perseguimento del benessere dell'uomo, considerate le profonde interrelazioni che sussistono tra il sistema ecologico e quello umano<sup>72</sup>. Gestire in modo integrato le coste significa, dunque, tutelare e valorizzare tali beni intesi non solo come risorse ambientali, ma anche come risorse sociali ed economiche, garantendo un bilanciamento tra i diversi interessi e assicurando «un equilibrio integrato e sostenibile tra le diverse istanze»<sup>73</sup>. Il principio di integrazione, pertanto, abbandona la veste di principio settoriale per assumere una

---

*prospettive*, cit., p. 42. In proposito, si rinvia altresì a A. MOLITERNI, *La tutela degli ecosistemi marini nel prisma della pianificazione integrata delle aree costiere*, in *Riv. giur. amb.*, 2023, n. 1, p. 171 ss. e a F. FRACCHIA, *La gestione integrata delle coste*, in *Dir. econ.*, 2010, n. 4, p. 609 ss.

<sup>70</sup> Come precisa C. LAURI, *I criteri di sostenibilità nelle procedure per l'affidamento delle concessioni demaniali marittime*, in M. GNES (a cura di), *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole. Progressi, problemi, prospettive*, cit., pp. 113-114.

<sup>71</sup> In dottrina, per approfondimenti sul principio di coesione, si rinvia al lavoro di G. DE GIORGI CEZZI-P. PORTALURI (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, in L. FERRARA-D. SORACE (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi*, Firenze, 2016, p. 9 ss. Sia consentito rinviare, altresì, a L. DI GIOVANNI, *La pianificazione paesaggistica e la gestione integrale del territorio*, cit., p. 319 ss.

<sup>72</sup> Per approfondimenti, si rimanda a C. FELIZIANI, *Industria e ambiente. Il principio di integrazione dalla Rivoluzione industriale all'economia circolare*, in *Dir. amm.*, 2020, n. 4, p. 843 ss. e a E. SCOTTI, *Poteri pubblici, sviluppo sostenibile ed economia circolare*, in *Dir. econ.*, 2019, n. 2, p. 493 ss.

<sup>73</sup> Così E. SCOTTI, *Il regime delle spiagge nell'era del ritorno dello Stato: pensieri (eterodossi) per un cambio di paradigma*, in M. GNES (a cura di), *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole. Progressi, problemi, prospettive*, cit., p. 153.

connotazione trasversale, idonea ad incidere positivamente in numerosi settori della vita dell'uomo e a contribuire alla realizzazione del c.d. *well-being* europeo<sup>74</sup>.

##### 5. Rilievi conclusivi

Nei precedenti paragrafi si è cercato di soffermare l'attenzione su alcuni meccanismi di integrazione dei contenuti relativi agli strumenti di gestione del territorio costiero. I criteri normativi della sovraordinazione gerarchica e del coordinamento, che contraddistinguono, ad esempio, le relazioni instaurate tra il piano paesaggistico e le altre forme di pianificazione territoriale ed urbanistica, consentono al piano gerarchicamente prevalente di imporre le proprie scelte in modo diretto e immediato; se si prendono in considerazione, invece, i rapporti tra gli strumenti di pianificazione e i contratti, il fenomeno eterointegrativo potrebbe permettere di sostituire automaticamente le clausole contrattuali contrarie alle norme imperative dell'ordinamento. Sia per le prime che per le seconde situazioni è ammissibile l'applicazione dei principi in funzione integrativa, considerato il loro valore generale residuale e la flessibilità dei loro contenuti.

---

<sup>74</sup> Il concetto di "well-being" derivante dallo sviluppo sostenibile è ben delineato nel contributo di M. ALLENA-F. FRACCHIA, *Globalization, Environment and sustainable development, in global, european and italian perspectives*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2011, n. 3-4, p. 781 ss., all'interno del quale si afferma che «to give only a few examples, Cuba's Law 81 on the Environment, enacted in July 1997, declares that the State recognizes the close connection between the environment and economic and social development sustainable development as a way to ensure the survival, wellbeing and safety of present and future generations». Sulla relazione interdipendente tra qualità dell'ambiente e godimento dei diritti umani, si rinvia a S. DI COSETTA, *La questione della «giustiziabilità» del diritto ad un ambiente sano: dall'esperienza africana due casi a confronto*, in *Riv. giur. amb.*, 2014, n. 3-4, p. 395 ss., ove l'autore fa riferimento alla Conferenza intergovernativa sull'ambiente umano di Stoccolma (16 giugno 1972) e alla relativa Dichiarazione con cui si precisò che l'uomo «has the fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life, in an environment of a quality that permits a life of dignity and well-being, and he bears a solemn responsibility to protect and improve the environment for present and future generations». Oltre alla dichiarazione di Stoccolma merita segnalare anche la Carta araba sui diritti umani del 2004 (Arab Charter on Human Rights, 22 maggio 2004, in vigore dal 15 marzo 2008, il cui testo è riprodotto in *IHRR*, 2005, 893 ss.), secondo la quale «[e]very person has the right to an adequate standard of living for himself and his family, which ensures their well-being and a decent life, including food, clothing, housing, services and the right to a healthy environment».

Come si è potuto constatare, tuttavia, alcuni di questi meccanismi sono caratterizzati da un ambito di operatività ristretto e da specifici limiti applicativi, che sembrano condizionare la qualità e la quantità dei risultati raggiunti e depotenziare i nobili auspici dell'integrazione ambientale, oramai divenuta il principale obiettivo delle politiche pubbliche di gestione del territorio. In realtà, è lo stesso principio di integrazione, il cui significato non può che essere quello di reciproca influenza delle varie politiche territoriali e di elasticità dei rispettivi confini<sup>75</sup>, a porre a un livello più generale, anche a causa dell'astrattezza dei suoi valori, problemi di individuazione della sede in cui espletare l'integrazione ambientale, delle modalità procedurali da seguire e, infine, degli interessi nei cui confronti indirizzare l'approccio integrato.

Come rileva la dottrina, per quanto concerne la sede, è centrale il ruolo della pianificazione quale «luogo della composizione del concreto assetto di interessi e della definizione delle concrete destinazioni degli arenili», ossia quale insieme di strumenti tramite cui decidere sulla tipologia d'uso o non uso del bene tutelato<sup>76</sup>. Tra questi strumenti spicca, per natura e caratteristiche, il piano paesaggistico, che, come già precisato, è stato dotato dal legislatore della funzione di coordinamento delle forme di pianificazione, al fine di garantire una esecuzione coerente e integrata degli interventi sul territorio<sup>77</sup>.

---

<sup>75</sup> Secondo P. STELLA RICHTER, *Diritto del territorio e Costituzione*, in F.G. COCA-P. STELLA RICHTER-P. URBANI (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, Vol. I, cit., p. 14, per elasticità dei contenuti deve intendersi «l'attitudine di ciascuna fonte a riempire gli spazi lasciati liberi dall'altra» nel medesimo contesto ordinamentale.

<sup>76</sup> Così E. SCOTTI, *Il regime delle spiagge nell'era del ritorno dello Stato: pensieri (eterodossi) per un cambio di paradigma*, in M. GNES (a cura di), *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole. Progressi, problemi, prospettive*, cit., p. 154. L'autrice prosegue affermando che è a livello pianificatorio che «si collocano esclusioni e limitazioni delle attività balneari, commerciali o sociali, e dell'edilizia balneare, troppo cementificata, che potranno e dovranno essere imposte al fine di garantire una più adeguata tutela del territorio e la protezione dell'ambiente costiero e marino, odierna priorità». E sempre a questo livello «si colloca la scelta dell'eventuale e non scontata immissione del bene sul mercato, preconditione, come detto, di qualsivoglia politica della concorrenza».

<sup>77</sup> Sulla estrema rilevanza del piano paesaggistico nella gestione del territorio, si veda la già citata pronuncia Corte cost., n. 251/2022.

Pertanto, se si concorda con l'ipotesi per cui la pianificazione paesaggistica rappresenterebbe la sede più appropriata per la gestione integrata ambientale, diventa poi necessario stabilire, all'interno del procedimento di formazione del piano, il momento più opportuno per espletare l'approccio integrato. La scelta non può che ricadere sulla fase istruttoria, che si caratterizza per la presenza di atti finalizzati all'elaborazione del piano con la collaborazione dello Stato e della Regione interessata, mediante accordi o intese ai sensi dell'art. 143, comma 2, del Codice dei beni culturali e del paesaggio<sup>78</sup>.

La selezione degli interessi nei cui confronti indirizzare l'approccio integrato, invece, può presentare alcune criticità e può apparire di difficile risoluzione: anzitutto, perché vi è chi sostiene che il superamento del sistema delle tutele differenziate non sia da ritenere una tesi condivisibile in ragione dell'esistenza di interessi costituzionali posti in posizione sovraordinata rispetto ad altri della stessa natura, i quali non possono essere destinatari di misure discrezionali di bilanciamento e di mediazione<sup>79</sup>; secondariamente, perché, come si è visto, la Costituzione riformata ritiene equipollenti gli interessi paesaggistico e ambientale, senza indicare i contenuti sacrificabili di tali valori.

---

<sup>78</sup> Per approfondimenti sul procedimento di formazione del piano paesaggistico, sia consentito rinviare a L. DI GIOVANNI, *La pianificazione paesaggistica e la gestione integrale del territorio*, cit., pp. 221-222. Sul tema, si rinvia, altresì, a S. AMOROSINO, *Introduzione al diritto del paesaggio*, Bari, 2010, p. 177.

<sup>79</sup> Si tratta di quegli interessi «che proteggono la stessa sopravvivenza umana», ossia «dotati di valore assoluto», che non ammettono alcun apprezzamento discrezionale dell'autorità amministrativa competente (così P. CHIRULLI, *I rapporti tra urbanistica e discipline differenziate*, in F.G. COCA-P. STELLA RICHTER-P. URBANI (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, Vol. I, cit., p. 66). In giurisprudenza, si segnala Cons. giust. amm., Sicilia, sez. giurisd., 13 marzo 2023, n. 219 (punto 6 in diritto), consultabile in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), che ritiene, in primo luogo, che «la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico costituisce principio fondamentale della Costituzione ed ha carattere di preminenza rispetto agli altri beni giuridici che vengono in rilievo nella difesa del territorio», e, secondariamente, che «alla funzione di tutela del paesaggio è estranea ogni forma di attenuazione determinata dal bilanciamento o dalla comparazione con altri interessi, ancorché pubblici, che di volta in volta possono venire in considerazione».

Sotto quest'ultimo profilo, indicazioni più precise sembrano derivare dalle riflessioni di una parte della giurisprudenza, sia amministrativa che costituzionale. Il giudice amministrativo, infatti, anche prima della riforma dell'art. 9 Cost., si era schierato, in alcune occasioni, a favore della prevalenza dei valori ambientali a discapito della tutela degli interessi paesaggistici<sup>80</sup>. E la Consulta, nel commentare la carica innovativa della riforma costituzionale, ha definito, soltanto ora in via esplicita, l'interesse ambientale quale «esigenza basilare della persona», con ciò rafforzando la posizione di tale interesse rispetto agli altri valori costituzionali<sup>81</sup>: una soluzione, quest'ultima, che impone un inevitabile ripensamento circa la forza cogente della tutela ambientale, anche in ragione del tradizionale carattere di equiordinazione gerarchica dei principi supremi della Costituzione<sup>82</sup>.

---

<sup>80</sup> Cfr. Cons. Stato, sez. IV, n. 1486/2020 (punto 17 in diritto). Successiva alla riforma costituzionale, ad esempio, è la sentenza TAR Campania, Salerno, sez. II, 26 giugno 2023, n. 1556, consultabile in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), secondo cui l'amministrazione che prende decisioni in merito alla localizzazione e all'approvazione degli impianti eolici deve considerare l'urgenza e l'importanza della transizione ecologica nell'ambito della salvaguardia dell'ambiente.

<sup>81</sup> Cfr. Corte cost., 13 giugno 2024, n. 105 (punto 5.4.1 in diritto), consultabile in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), secondo la quale per esigenze basilari della persona devono intendersi sia quelle degli individui oggi esistenti sia i bisogni delle future generazioni. Per una definizione del concetto di «esigenza basilare della persona», cfr., altresì, Corte cost., 7 febbraio 2018, n. 58 (punto 3.3. in diritto), in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>82</sup> Tale equiordinazione gerarchica deriva dal fatto che tali principi fondamentali, insieme ai diritti inviolabili della persona, costituiscono «elementi identificativi ed irrinunciabili dell'ordinamento costituzionale» (così Corte cost., n. 1146/1988), da non poter «disattendere neanche nel contatto con altri ordinamenti» [così M. FIERRO-R. NEVOLA-D. DIACO (a cura di), *I diritti fondamentali nell'ordinamento giuridico comunitario e negli ordinamenti nazionali*, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), 2017, p. 7-8; in tal senso, cfr. anche Corte cost., n. 73/2001]. Peraltro, la Consulta, fin dalle sue prime pronunce (Corte cost., n. 1/1956), ebbe modo di sottolineare che «il concetto di limite è insito nel concetto stesso di diritto e che nell'ambito dell'ordinamento le varie sfere giuridiche devono sottostare di necessità ad una reciproca limitazione, proprio ai fini di un'armonica ed ordinata coesistenza civile» (così *I diritti fondamentali nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), 2006, p. 4).

Probabilmente, una soluzione al delicato rapporto tra il paesaggio e l'ambiente potrebbe risiedere nella destrutturazione della natura del bene ambientale. Come evidenzia una parte della dottrina<sup>83</sup>, infatti, la direzione intrapresa dall'ordinamento pare essere rappresentata dalla volontà di distinguere tra due forme di ambiente: da un lato, l'ambiente in senso lato, inteso come sistema complesso, formato dall'insieme delle relazioni fra plurimi fattori di ordine ecologico, sociale, culturale ed economico; dall'altro lato, l'ambiente in senso stretto, che fa riferimento soltanto ai profili ecologici e naturalistici del territorio. Seguendo questa prospettiva, l'ambiente in senso stretto sembra configurarsi quale «presupposto logico, prima ancora che giuridico, per l'integrità dell'ambiente in senso lato», contribuendo a rafforzare l'autonomia del significato del «principio di primarietà della tutela ambientale, ad oggi difficilmente distinguibile [...] dai principi di integrazione e di ragionevole bilanciamento»<sup>84</sup>.

In questi termini, e con specifico riferimento alle osservazioni giurisprudenziali e dottrinali sopra riportate, la riforma dell'art. 9 Cost. sembrerebbe, dunque, aver confermato la scelta di mantenere fermo il sistema delle tutele differenziate, ponendo al vertice della piramide l'ambiente in senso stretto, rappresentato dall'ecosistema e dalla biodiversità ambientali, in quanto presupposti logici di esistenza degli altri beni materiali<sup>85</sup>. Una scelta che, però, non può che destare dubbi in termini di compatibilità con l'assetto normativo europeo e internazionale, il quale, nonostante il *favor* per la massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili<sup>86</sup>, sembra propendere per il perseguimento di un altro risultato, a carattere integrato<sup>87</sup>.

---

<sup>83</sup> Per approfondimenti, si rimanda alle considerazioni di M. MONTEDURO, *La tutela della vita come matrice ordinamentale della tutela dell'ambiente (in senso lato e in senso stretto)*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2022, n. 1, p. 423 ss.

<sup>84</sup> Così M. GRECO, *Il diritto costituzionale dell'ambiente dopo la riforma: alcune conferme e qualche (inattesa) novità nella sentenza della Corte costituzionale n. 105/2024*, in *Riv. di Diritti comparati*, 2024, n. 1, pp. 3-4.

<sup>85</sup> Un discorso analogo a quello proposto da Corte cost., 18 luglio 2024, n. 135 (punto 5.1 in diritto), consultabile in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), con riferimento al diritto alla vita, da considerare «un bene che si colloca in posizione apicale nell'ambito dei diritti fondamentali della persona» e un «presupposto per l'esercizio di tutti gli altri diritti inviolabili».

<sup>86</sup> Come ricorda la sentenza della Corte cost., 21 ottobre 2022, n. 216, in *Giur. cost.*, 2022, n. 5, p. 2288.

<sup>87</sup> In proposito, si ricorda la pronuncia della Corte di giustizia UE, sez. II, 25 maggio 2023, n. 575/21, che ha evidenziato le forti connessioni che si possono generare tra gli elementi territoriali,

L'integrazione dei valori territoriali si configura nell'ordinamento europeo come un principio fondamentale, dal quale non si può prescindere. Lo dimostra la seconda fase di coesione 2021-2027, che fa seguito al precedente periodo di programmazione 2014-2020, le cui strategie, in coerenza con i contenuti dell'Accordo di partenariato per i fondi strutturali europei e del PNRR, attengono principalmente al consolidamento strutturale e al pieno risanamento del territorio considerato nel suo complesso<sup>88</sup>; ma lo confermano, a livello internazionale, anche i numerosi accordi ambientali multilaterali cui l'Unione europea ha aderito, relativi alla protezione della natura e della biodiversità e alla lotta contro i cambiamenti climatici, quali, ad esempio, l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile e l'Accordo di Parigi.

Con specifico riguardo alle coste, peraltro, non può essere tralasciata la menzione della strategia relativa alla *Gestione integrata delle zone costiere* (G.I.Z.C.), delineata nell'ambito della Convenzione di Barcellona, con la quale si è stabilito l'obiettivo dell'integrazione tra interessi ambientali e socio-economici, da raggiungere attraverso l'adozione di un approccio di gestione e di utilizzo sostenibile delle risorse in ambito marino e costiero<sup>89</sup>.

Di conseguenza, l'affermazione di un principio di primarietà dell'ambiente (nei termini sopra descritti) e l'individuazione di un interesse pubblico la cui tutela, seppur limitata agli aspetti meramente naturalistici, appare sovraordinata rispetto agli altri valori costituzionali, sembrano ugualmente costituire proposte in antitesi rispetto alla strada suggerita dall'ordinamento sovranazionale, in quanto non capaci di cogliere gli eventuali profili di connessione e di interrelazione esistenti tra tutti i beni giuridici.

---

quali, ad esempio, le componenti paesaggistica, ambientale, climatica e sanitaria, e che necessitano di interventi e misure con un ambito operativo più ampio, organico e coordinato.

<sup>88</sup> Cfr. L. DI GIOVANNI, *La pianificazione paesaggistica e la gestione integrale del territorio*, cit., p. 320. Per approfondimenti, si veda anche il sito web del Dipartimento per le politiche di coesione e per il sud, che ha sostituito la soppressa Agenzia per la coesione territoriale ([www.politichecoesione.governo.it](http://www.politichecoesione.governo.it)).

<sup>89</sup> Sul tema, si rinvia a M. DE BENEDETTO, *Dalle spiagge alle coste: una strategia regolatoria*, in M. GNES (a cura di), *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole. Progressi, problemi, prospettive*, cit., p. 42. Al riguardo, è utile ricordare l'esperienza dei c.d. C.A.M.P. (*Coastal Area Management Programme*), che costituiscono un esempio di gestione integrata delle zone costiere e di tutela contestuale del patrimonio socio-culturale e paesaggistico-ambientale. Per quanto concerne l'Italia è stata avanzata una proposta in occasione della COP 15 volta a realizzare un Progetto multi- CAMP, che interessava cinque aree territoriali costiere in Toscana, Emilia-Romagna e Sardegna (per approfondimenti, si rinvia al sito web [www.mase.gov.it](http://www.mase.gov.it)).

A prescindere dalla correttezza di tale approccio metodologico, la cui verifica richiederebbe il possesso di differenti competenze tecniche non esperibili in questa sede, si ritiene utile, tuttavia, segnalare come questa impostazione favorisca un eccesso di attenzione per la tutela dell'ambiente ecologico, che potrebbe portare ad una valorizzazione non adeguata di ulteriori interessi fondamentali per le generazioni presenti: problema, questo, ben evidente nella scelta tra fruizione collettiva ed uso esclusivo del territorio costiero, la quale implica il compimento di specifiche valutazioni in ordine alla preferenza da accordare, da un lato, alla salvaguardia ambientale o, dall'altro lato, al diritto al lavoro e alla stabilità economica dei singoli individui<sup>90</sup>.

Nella dialettica pluralistica dell'ordinamento, infatti, l'integrazione tra interessi presuppone una necessaria ponderazione comparativa di tutti i valori giuridici rilevanti, senza considerare automaticamente prevalente uno specifico interesse sugli altri<sup>91</sup>. Secondo la logica del principio di proporzionalità, le amministrazioni competenti sono tenute a valutare la compatibilità dell'interesse primario con tutti gli altri valori, interpretandone il contenuto nel contesto del sistema ordinamentale e abbandonando l'adozione di una sua concezione totalizzante e assoluta<sup>92</sup>.

---

<sup>90</sup> Un problema estremamente attuale, rimarcato costantemente dagli interventi contenuti nelle pronunce del giudice amministrativo (cfr., ad esempio, Cons. Stato, sez. VII, 20 maggio 2024, n. 4479, Cons. Stato, sez. VII, 20 maggio 2024, n. 4480 e n. 4481, Cons. Stato, sez. VII, 2 maggio 2024, n. 3963, Cons. Stato, sez. VII, 30 aprile 2024, n. 3940, Cons. Stato, sez. VII, 19 marzo 2024, n. 2679, T.A.R. Campania Napoli, Sez. VII, Ordinanza, n. 242/2024, tutte consultabili in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)).

<sup>91</sup> Sul tema, si segnala la già richiamata sentenza della Corte cost., n. 1/1956. Invece, con specifico riferimento alla negazione della prevalenza dell'interesse paesaggistico, si veda Cons. Stato, Sez. V, 28 maggio 2024, n. 4766, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>92</sup> In materia di valutazione comparativa tra interessi durante la fase di apposizione dei vincoli paesaggistici indiretti, si rinvia a T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. III, 13 maggio 2024, n. 1429, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

Occorre, in definitiva, dotare gli Enti pubblici di strategie e misure operative che, permettendo di contemperare le esigenze delle diverse istanze, non impongano a tali Enti l'osservazione acritica del parametro legale (divenuto oramai di difficile intellegibilità<sup>93</sup>) o, ancor peggio, delle mere indicazioni giurisprudenziali (in alcuni casi arbitrariamente creatrici di diritto<sup>94</sup>), ma che siano anche funzionali al conseguimento, in concreto, del miglior risultato possibile<sup>95</sup>, sia in termini quantitativi che qualitativi, prendendo in carico, in modo equilibrato, integrato e sostenibile, tutti i bisogni emergenti<sup>96</sup>.

---

<sup>93</sup> Come rammenta la pronuncia della Corte cost., 18 luglio 2023, n. 147 (punto 4.5 in diritto), in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), secondo la quale deve rilevarsi «come il succedersi di plurime, frammentarie e contraddittorie modifiche legislative di testi normativi - tanto più se già oggetto d'impugnazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri e in attesa dello scrutinio di legittimità costituzionale - renda la legislazione caotica e di difficile intellegibilità per i cittadini e per ogni operatore giuridico (in termini analoghi, già la sentenza n. 76 del 2023), con possibili ricadute sulla ragionevolezza stessa delle disposizioni, se «foriere di intollerabile incertezza nella loro applicazione concreta» (sentenza n. 110 del 2023). Il che è ancor più allarmante in materie - quali quella dell'edilizia e dell'urbanistica - che non solo hanno un chiaro rilievo sul piano economico, ma hanno altresì ricadute su altri interessi costituzionali di primario rilievo, quali l'ambiente e il paesaggio».

<sup>94</sup> Con riguardo alle sentenze dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 17 e n. 18 del 2021, si richiama, ad esempio, il commento di M.A. SANDULLI, *Sulle "concessioni balneari" alla luce delle sentenze nn. 17 e 18 del 2021 dell'Adunanza Plenaria*, in *GiustiziaInsieme.it*, 16 febbraio 2022, secondo cui l'Adunanza plenaria avrebbe assunto «sulle proprie spalle anche il pesante fardello di "scelte" che competevano e competono piuttosto al potere legislativo», dimostrando «una straordinaria capacità creativa», che avrebbe posto le condizioni per un'impugnazione «dinanzi alla Corte di cassazione ex art. 111, co. 8, Cost., per eccesso di potere giurisdizionale sub specie di astratto e aprioristico "diniego di giustizia" nei confronti dei predetti aspiranti intervenienti».

<sup>95</sup> Sul doveroso rispetto del criterio europeo della funzionalità dell'azione amministrativa, si veda G. DELLA CANANEA-C. FRANCHINI (con la collaborazione di M. MACCHIA), *I principi dell'amministrazione europea*, Torino, 2017, p. 103.

<sup>96</sup> Sull'estremo bisogno di efficienza dell'amministrazione pubblica nella moderna società del rischio, si rimanda alle riflessioni sviluppate da Corte cost., 17 luglio 2024, n. 132, con il commento di F. CINTIOLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 132 del 2024*, in *Federalismi.it*, 2024, n. 19. In particolare, la Corte sottolinea l'avvenuto passaggio da un modello amministrativo che «doveva dare semplicemente esecuzione alla legge [...]» ad un altro eterogeneo, definito «amministrazione di risultato», che, invece, «deve raggiungere determinati obiettivi di policy e che risponde dei risultati economici e sociali conseguiti attraverso la sua complessiva attività» (punto 6.2 in diritto). La sottoposizione delle pubbliche amministrazioni all'osservanza del principio del risultato amplia il profilo della responsabilità dei funzionari che operano all'interno degli enti pubblici, visto che tale principio contribuisce a far transitare nell'area della legittimità e, quindi, anche della giustiziabilità opzioni che prima si riteneva attenessero al merito amministrativo, insindacabile dal giudice amministrativo (per approfondimenti, si rinvia a Cons. Stato, sez. VI, 4 giugno 2024, n. 4996 e Cons. Stato, sez. IV, 2 maggio 2024, n. 3985, consultabili in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)).

**ABSTRACT**

Luca Di Giovanni – *I meccanismi di integrazione tra gli strumenti di salvaguardia delle coste*

L'obiettivo del presente contributo si sostanzia nell'individuazione di alcuni meccanismi di integrazione e di coordinamento tra gli strumenti di tutela e valorizzazione del territorio costiero, ponendo attenzione, in primo luogo, a quelli realizzabili nel rapporto sussistente tra differenti forme di pianificazione e, secondariamente, tra quest'ultime e i contratti di concessione demaniale marittima.

**PAROLE-CHIAVE:** *coste; tutela e valorizzazione; strumenti di integrazione e coordinamento.*

Luca Di Giovanni – *Integration mechanisms between coastal safeguard tools*

The aim of this paper is to identify some mechanisms of integration and coordination between the tools for the protection and enhancement of the coastal territory, paying attention, first of all, to those that can be achieved in the relationship existing between different forms of planning and, secondly, between the latter and the maritime concession contracts.

**KEYWORDS:** *coasts; protection and enhancement; integration and coordination tools.*