

Sviluppo sostenibile e turismo nautico

1. Navigazione turistica e utilizzo sostenibile. 2. - Sviluppo sostenibile e livelli di *governance*. 3. - Le concessioni nelle aree marine protette tra gestione e sviluppo sostenibile. 4. - I campi di ormeggio intelligenti.

1. - Navigazione turistica e utilizzo sostenibile. L'approccio alla tematica è stato da sempre tipicamente frammentario e pernicioso¹, anche se negli ultimi anni senz'ombra di dubbio si sono avute debite ricostruzioni, in ragione di uno spettro analitico proteso a ricomprendere la composita e poliedrica consistenza della navigazione da diporto². I nuovi interventi legislativi, attesa la complessità e la precipuità di questa navigazione, si sarebbero dovuti ispirare a una visione globale, comprese le infrastrutture³, ma così non è stato.

In primo luogo, l'evoluzione normativa si è preoccupata di porre in debito rilievo l'incidenza che la diffusione delle attività ricreative – comprensive della navigazione lusoria – ha avuto sul dinamico e attuale mutamento di prospettiva del demanio marittimo⁴, anche alla luce del conferimento delle funzioni amministrative e della riforma del Titolo V della Costituzione. In secondo luogo, in piena sintonia con lo spirito federalista, i porti, gli approdi turistici e i punti di ormeggio⁵ – i quali, come il resto dei beni demaniali marittimi secondo le disposizioni del codice civile e del codice della navigazione (artt. 822 c.c.

¹ M. GRIGOLI, *Ombre e luci del Codice della nautica da diporto*, in *Dir. trasp.*, 2007, 1, 90. L'autore si sofferma sulla incompiutezza e frammentarietà della evoluzione normativa sulla nautica da diporto, specificando che «è stato acclarato che l'impegno profuso dal legislatore speciale per il raggiungimento» della regolamentazione del settore «non è stato, tuttavia, caratterizzato da un adeguata selezione dei modelli di normazione, all'uopo ipotizzati, anche in ragione di una circoscritta latitudine prescrittiva della disciplina emanata, frutto palese della estrema parcellizzazione dell'intervento normativo, che si è tradotta nella definizione disgiunta di aspetti intrinsecamente interdipendenti, quali, ad esempio, la disciplina del bene prodromico, costituito dalle infrastrutture portuali destinate alla nautica da diporto ed il regime dell'unità da diporto».

² M. GRIGOLI, *Ombre e luci del Codice della nautica da diporto*, cit. L'autore precisa che il Codice della nautica da diporto ha, comunque, delle «connotazioni positive», «anche se temperate in modo rilevante, dalla palese parzialità del suo quadro regolamentare, quale debito correlato della contenuta sfera di delega, contemplata dall'art. 6 della legge n. 172/2003».

³ R. TRANQUILLI LEALI, *Le infrastrutture portuali destinate alla nautica da diporto dopo trenta anni*, in *Dir. trasp.*, 2017, 1, 132, afferma che «da legge-delega per la riforma del codice della nautica da diporto (legge n. 167/2015) costituisce anch'essa un intervento frammentario e non risolutivo».

⁴ Sulla nozione di bene pubblico e di demanio esiste una letteratura sconfinata. *Ex multis*: R. ALESSI, *I mezzi dell'azione amministrativa*, Bologna, 1957, 3 e ss.; D. GAETA, *Il demanio marittimo*, Milano, 1965, 1, che definiva «il demanio come la categoria più importante del demanio statale»; L. BENVENUTI, *Il demanio marittimo tra passato e futuro*, in *Dir. mar.*, 1965, 2, 154 e ss.; V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Premesse per una teoria dell'uso dei beni pubblici*, Napoli, 1979, 65 e ss.; V. CERULLI-IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, 1983, 13 e ss.; S. CASSESE, *Demanio marittimo e poteri locali*, Milano, 1986, 136 e ss.; A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1989, 755 e ss.; P. VIRGA, *Diritto amministrativo. I principi*, Milano, 1995, 387 e ss.; A. XERRI, *Per una comune cultura dell'acqua*, in *Dir. mar.*, 2011, 398 e ss. Sia consentito il richiamo L. SALVATORI, *Demanio marittimo tra Stato e autonomie territoriali: poteri dominicali e funzioni amministrative (Nota a Corte cost. 14 novembre 2008, n. 370)*, in *Dir. trasp.*, 2010, 1, 83 e ss.

⁵ Per la dottrina esiste ormai copiosa letteratura in materia di infrastrutture dedicate alla nautica da diporto. Si segnalano, *ex multis*, N. GRECO, *Considerazioni per una politica legislativa sui porti turistici*, in *Riv. dir. nav.*, 1969, 1, 281 e ss.; F. BERLINGIERI, *Porti turistici, legge di pubblica sicurezza e polizia della navigazione*, in *Dir. mar.*, 1979, 2, 591 e ss.; R. TRANQUILLI LEALI, *Infrastrutture portuali destinate alla nautica da diporto e prospettive di riforme*, in *Dir. trasp.*, 1988, 2, 101 e ss.; C. ANGELONE, *Costruzione di porti turistici e problemi di diritto*, in *Porti, mare, territorio*, 1988, 1-2, 17, 62; L. TULLIO, *Aspetti giuridici della realizzazione degli approdi turistici*, in *Dir. trasp.*, 1989, 1, 111 e ss.; M. GRIGOLI, *La realtà demaniale e infrastrutturale dedicate alla nautica da diporto e al turismo nautico*, *ivi*, 2005, 1, 109 e ss. Sia consentito anche il richiamo a L. SALVATORI, *Applicabilità del regime di proroga delle concessioni demaniali marittime alla portualità turistica*, *ivi*, 2014, 3, 823 e ss.

e 28 cod. nav.) trovavano il proprio iniziale postulato nel rapporto di appartenenza⁶ allo Stato secondo gli schemi della proprietà privata⁷ – hanno avuto uno sviluppo in chiave propositiva.

Con la disciplina codicistica i beni marittimi, invece, erano relegati a soddisfare i tradizionali usi pubblici del mare: la navigazione, la pesca e la difesa militare. Per giunta, la stessa possibilità di una loro fruizione collettiva⁸, correlata alla circostanza che nessun soggetto poteva essere escluso secondo il principio di stampo ottocentesco delle libertà negative, si è tradotta in una tralatizia formula negativa.

Soltanto con l'avvento della Costituzione e l'immediata precettività dei suoi artt. 2, 9 e 42, il sedimentato utilizzo del demanio, oggetto di antagonismo tra il riservato godimento in favore dello Stato e le neofite esigenze collettive volte al superamento delle esternalità negative del codice della navigazione, è mutato, al fine di far fronte, in maniera più adeguata, ai rinnovati bisogni della realtà sociale.

Attualmente il punto di osservazione circa il godimento e l'utilità delle infrastrutture dedicate alla portualità turistica è di ritenerle beni della vita⁹, finalizzate al soddisfacimento degli interessi della navigazione diportistica e turistica; si è di fronte a una evoluzione tesa a valutare l'attitudine dei beni demaniali a soddisfare i pubblici usi del mare in chiave finalistico-funzionale¹⁰: da una funzione tipicamente statica si passa a una dinamica, che, comportando, appunto, un ribaltamento dell'originaria portata dei pubblici usi del mare¹¹, ha reso necessari nel tempo alcuni rilevanti interventi legislativi, tra cui il codice della nautica da diporto. Secondo nuovi modelli culturali, è maturata una maggiore attenzione e sensibilità dapprima verso il valore economico e produttivo del mare e delle sue infrastrutture a terra, successivamente verso una utilizzazione turistica e ricreativa, ma ancora più di attualità verso una utilizzazione del mare, e più ampiamente dell'acqua, legata all'ambiente e allo sviluppo della persona¹².

La navigazione da diporto da molteplici anni, infatti, è interessata dalla costante attenzione alla tutela e alla conservazione dell'ambiente¹³. Le sue tipiche esigenze strumentali agli interessi della collettività sono state integrate, secondo i più trasversali interessi dello Stato-comunità. Questi ultimi, seppure ancora in

⁶ Sul concetto di appartenenza: G. DI GIANDOMENICO, *Il regime di appartenenza dei porti turistici*, in AA.VV., *La nuova problematica giuridica dei porti turistici*, Milano, 2004, 69 e ss.; L. SALVATORI, *Demanio marittimo*, cit., 84.

⁷ G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 1960, 296.

⁸ M.S. GIANNINI, *I beni pubblici*, Roma, 1963, 35. L'autore parlò di beni che rendono servizi indivisibili per natura. La questione dei diritti di uso pubblico come diritti collettivi emergeva in giurisprudenza sul finire del secolo scorso, con importanti decisioni segnatamente in materia di godimento di beni artistici e ambientali, fra le quali, con particolare risonanza, quelle concernenti la Villa Borghese in Roma, riconosciuta oggetto di un diritto di godimento imputato alla popolazione romana. Sul punto, N. GRECO, *Proprietà pubblica e gestione delle coste*, Roma, 1973, 38, ha chiarito per i beni demaniali marittimi che il crescente sviluppo dell'economia del mare ha determinato «un fenomeno per così dire, di assalto del demanio marittimo medesimo, che non può non assimilarsi o almeno paragonarsi a quello verificatosi un secolo fa nei confronti degli altri beni demaniali».

⁹ L. SALVATORI, *I contratti di utilizzazione del demanio marittimo e di gestione dei servizi balneari*, in F. MORANDI (a cura di), *I contratti del trasporto*, Bologna, 2013, 936.

¹⁰ L'orientamento giurisprudenziale ha valorizzato nel tempo il requisito dell'attitudine a soddisfare i pubblici usi del mare. La Cass. Sez. I Civ. 27 gennaio 1975, n. 316, in *Foro it.*, 1975, 5, 1117-1124, ha decisamente affermato essere tale attitudine il principio ispiratore dell'intera materia, abbandonando il quale «tutto diventa ambiguo ed incerto». Ha continuato, chiarendo che: «questo e non altro deve essere il criterio guida giustificante rispetto al quale i criteri tecnici o naturalistici sussunti dalle norme giuridiche particolari si presentano come dati non assoluti, ma strumentali, di realizzazione di un principio fondamentale, e che quindi non possono sovrapporsi a questo, ma anzi a questo devono coordinarsi e subordinarsi, specialmente laddove possa esservi incertezza giuridica o di pratica applicazione. Non altro che la destinazione immediata all'uso pubblico, che si sovrappone escludendolo all'uso privato, giustifica che un bene per forza stessa della legge e finanche senza bisogno di formalità accertative appartenga allo Stato, e vi appartenga in quella forma particolare per la quale neppure lo Stato come entità soggettiva può liberamente disporre contro la sua conservazione per la utilizzabilità generale da parte di tutti, sia pure con quella serie di condizioni formali che sono giustificate dalla necessità di un ordinato svolgimento dell'uso».

¹¹ F.A. QUERCI, *Diritto della navigazione*, Padova, 1989, 85; C. ANGELONE, *Le nuove funzioni del Comune sul demanio marittimo e nel mare territoriale: modalità di esercizio e profili applicativi*, in AA.VV., *La gestione del demanio marittimo dallo Stato, alle Regioni, ai Comuni*, Milano, 2002, 21; C. ANGELONE, *Le concessioni demaniali marittime ad uso turistico ricreativo: diritti del concessionario, situazioni concessorie, competenze*, in AA.VV., *Regioni e demanio marittimo*, Milano, 1999, 3.

¹² Sia consentito il richiamo a L. SALVATORI, *Sulla nozione costituzionalmente orientata delle valli da pesca della laguna di Venezia (Nota a Cass. Sez. Un. 14 febbraio 2011, n. 3665)*, in *Dir. trasp.*, 2011, 3, 934 e ss.

¹³ G. ROMANELLI - M. COMENALE PINTO, *Trasporto, turismo e sostenibilità ambientale*, in *Dir. trasp.*, 2000, 3, 659.

competizione con le valutazioni e gli interessi normativi dello Stato-persona¹⁴, senza dubbio si sono dimostrati impulso per l'implementazione di politiche pubbliche orientate dal principio della sostenibilità¹⁵. In tale ottica, il diritto collettivo di utilizzare il mare e la costa per i fini tipicamente lusori della navigazione diportistica e turistica si configura in un percorso che dall'abbandono del mito fisicistico del concetto di proprietà del bene demaniale approda verso la frontiera dell'astratto godimento. L'attenzione si è spostata verso una segmentazione del godimento dei beni marittimi, intesi come risorse, e non nella loro fisicità. La strumentalità funzionale del bene mare, influenzata dalla normativa internazionale ed europea, non è così più tesa a soddisfare l'interesse pubblico generale¹⁶ secondo una concezione produttiva, patrimoniale e imprenditoriale, ma «*tende a una prognosi verso il futuro*»¹⁷, muovendo dall'esigenza di conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile¹⁸, passando per le pianificazioni territoriali, secondo il principio di prevenzione. Gli stessi territori costieri oggi esprimono un preciso valore di risonanza ambientale, che ha comportato il passaggio dalle prime timide riflessioni circa la pianificazione di interventi specifici fino alla elaborazione del concetto di gestione integrata della fascia costiera¹⁹.

I pubblici poteri ormai sono particolarmente attenti alla promozione di un modello pianificatorio della fascia costiera – in un quadro di adattamento e di compatibilità tra le esigenze di tutela ambientale, lo sfruttamento turistico e il turismo di massa – incentrato su un continuo dialogo tra i soggetti interessati, sia istituzionali che di categoria²⁰, anche se non scevro da criticità, che si aggrava però proprio nelle aree di elevato pregio ambientale, come le aree marine protette.

¹⁴ L. SALVATORI, *Sulla nozione*, cit., 935-936.

¹⁵ La nozione di sviluppo sostenibile è quella contenuta nel rapporto *Brundtland*, elaborato nel 1987 dalla Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo e che prende il nome dall'allora premier norvegese *Gro Harlem Brundtland*, che presiedeva tale Commissione: «Lo sviluppo sostenibile, lungi dall'essere una definitiva condizione di armonia, è piuttosto processo di cambiamento tale per cui lo sfruttamento delle risorse, la direzione degli investimenti, l'orientamento dello sviluppo tecnologico e i cambiamenti istituzionali siano resi coerenti con i bisogni futuri oltre che con gli attuali». Successivamente è stato sviluppato dalla Convenzione di Rio del 1992. La letteratura internazionale e italiana è vastissima. Per quanto di interesse, si segnala: G. CAMARDA, *Aspetti giuridici della tutela ambientale delle aree costiere* (Atti del convegno, Cagliari-Carbonia, 10-11 dicembre 2004), in *Riv. dir. ec. trasp. e amb.*, 2005, 1, 4 e ss.; L. ANDRIOLA - C. CREO, *Sviluppo Sostenibile - Strumenti attuativi per un turismo sostenibile - La «Bandiera Blu» per le spiagge e gli approdi turistici*, in *Gaz. amb.*, 2005, 1, 35 e ss.; P. PIRAS, *Ambiente, patrimonio culturale, turismo e sviluppo sostenibile*, in *Aedon*, 2009, 1, 8 e ss.; G. ROMANELLI - M. COMENALE PINTO, *op. cit.*, 666 e ss.

¹⁶ S. AVANZI, *Il nuovo demanio*, Milano, 2000, 58.

¹⁷ P. PIRAS, *op. cit.*, 2.

¹⁸ Il principio dello sviluppo sostenibile è inserito nel Trattato sull'Unione europea. Sul punto: R. LOMBARDI, *Porti Verdi e sostenibilità del trasporto marittimo (Green Ports and maritime transport sustainability)*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2011, 2, 176-192. L'autrice sottolinea come la politica europea abbia preso vita e sia stata elaborata proprio a livello europeo. Gli appelli rivolti allo Stato italiano hanno condotto nel tempo alla elaborazione di disegni di legge volti a revisionare la legge quadro in materia di aree marine protette, ma senza esito. *Ex multis*: il d.d.l. n. 1820 della XVI legislatura e l'Atto Senato 119 della scorsa legislatura.

¹⁹ E. BOSCOLO, *La gestione integrata della fascia costiera*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2011, 1, 51.

²⁰ Sul punto F. SALVIA, *Ambiente e sviluppo sostenibile*, in *Riv. giur. amb.*, 1998, 1, 241, il quale osserva che «in un contesto culturale e giuridico fondato sull'idea dello sviluppo e del progresso illimitato, essa tende inevitabilmente ad adeguarsi al criterio di mitigare i danni e i costi ambientali, senza tuttavia precludere quasi mai l'attività, mentre in un contesto basato sull'idea dello sviluppo sostenibile e della prevenzione, essa potrebbe dare esiti diversi e più rispettosi degli equilibri ecologici esistenti»; ID., *La difficile coesistenza tra usi e tutela dell'ambiente costiero*, in *Dir. econ.*, 2015, 1, 24. L'autore afferma che l'equilibrio tra tutela e utilizzazione richiede un impegno che potrà essere garantito in minima parte dalle sole clausole finalizzate alla tutela; A. GRATANI, *Gli Stati troppo spesso omettono di verificare l'impatto ambientale di progetti pubblici e privati. Due casi: villaggi turistici e «Lotto zero»*, in *Riv. giur. amb.*, 2004, 2, 668- 674, che afferma che «il principale problema che l'industria globale deve affrontare oggi è la pianificazione e la gestione di un turismo sostenibile, perché non venga compromesso il patrimonio ambientale, culturale e sociale del territorio. L'obiettivo è raggiungere un turismo programmato in consultazione continua con le comunità locali e con gli investitori, economicamente sostenibile nel lungo periodo, che non provochi danni alle attrazioni turistiche ed all'ambiente naturale». Sia consentito anche il richiamo L. SALVATORI, *Valutazione di impatto ambientale regionale e ampliamento di porto turistico (Nota a T.A.R. Sardegna 24 maggio 2004, n. 621)*, in *Dir. trasp.*, 2006, 1, 251 e ss.

Al fine di poter comporre gli interessi coinvolti tra ambiente, turismo e sostenibilità²¹, l'enigma²² è fondare le scelte proprio sul delicato equilibrio tra le sollecitazioni volte a considerare la navigazione da diporto e la portualità turistica per il rilievo economico e produttivo e tra le spinte di avanguardia volte a comprimere un eccessivo sfruttamento del mare e della costa come risorse nonché volte a rendere concreti i diritti di quarta generazione, i diritti delle generazioni future²³.

In attuazione dei principi planetari del mare come patrimonio dell'umanità, il quadro normativo nazionale, tra cui anche quello relativo al rilascio delle concessioni demaniali marittime nelle aree marine protette, si può considerare sempre *de jure condendo*, in quanto è un complesso intreccio di diritto amministrativo marittimo e di diritto ambientale, permeato dal contesto paradigmatico del processo di decentramento e di semplificazione amministrativa, che da decenni è in corso.

L'evidente complessità della tematica, caratterizzata da una continua evoluzione frammentaria, non dissimile da quanto è accaduto per il diritto dell'ambiente²⁴, non può, però, non tener conto del ruolo di valenza scientifica svolto dal diritto della navigazione e, in particolar modo, dal diritto amministrativo marittimo vivente²⁵, il quale, negli anni del lungo processo di codificazione della normativa ambientale²⁶, ha ribaltato il binomio navigazione-ambiente a favore di quest'ultimo.

Questo processo si è svolto in un consapevole contesto evolutivo di temperie ambientale, iniziato con le prime leggi istitutive dei parchi nazionali storici²⁷, che, però, non manifestavano una visione complessiva del concetto di ambiente.

Il primo e più compiuto significativo riferimento legislativo è la l. 1° giugno 1939, n. 1089, recante *Tutela delle cose di interesse artistico o storico*, che evidenziava la bellezza naturale come puro fattore estetico²⁸. Ma solo con la legislazione degli anni Ottanta, e precisamente con la legge per la difesa del mare²⁹, si incomincia a ritenere il paesaggio non più come bellezza statica, ma come valore costituzionale da tutelare

²¹ In letteratura, si è parlato di turismo sostenibile (con riferimento al concetto economico e di sviluppo sostenibile), turismo solidale (con riferimento al commercio equo e solidale o alle iniziative di solidarietà verso il Terzo Mondo), turismo consapevole (con riferimento al consumo consapevole). Si rimanda a D. CANESTRINI, *Andare a quel paese - Vadevecum del turista responsabile*, Milano, 2008; P. CASSOLA, *Turismo sostenibile e aree naturali protette. Concetti, strumenti e azioni*, Pisa, 2005; M. DAVOLIO - C. MERIANI, *Turismo responsabile - Che cos'è, come si fa*, Milano, 2011; M. DAVOLIO - A. SOMOZA, *Il viaggio e l'incontro - Che cos'è il turismo responsabile*, Milano, 2016.

²² P. PIRAS, *op. cit.*, 7.

²³ Sia consentito il richiamo a L. SALVATORI, *Impianti eolici off-shore: competenza dello Stato* (Nota a Corte cost. 6 novembre 2009, n. 282), in *Dir. trasp.*, 2020, 3, 731 e ss.

²⁴ La legislazione ambientale quantitativamente ha avuto una ipertrofia tale da far aumentare i testi in progressione geometrica, mentre sotto il profilo qualitativo è aumentata l'incertezza, la frammentazione, l'instabilità e l'incoerenza caratterizzate da un rigore formale con ampie possibilità di deroghe. Si è assistito negli anni a una mancanza di discipline trasversali, programmazione, organizzazione, accompagnate da una carente tecnica legislativa e una dottrina che si è trovata costretta negli angusti confini dell'esegesi di una legislazione emergenziale, caotica e scarsamente intellegibile. Così F. FONDERICO, *La muraglia e i libri: legge delega, testi unici e codificazione del diritto ambientale*, in *Gior. dir. amm.*, 2005, 6, 585 e ss.

²⁵ Sul ruolo del diritto positivo statale e del diritto della navigazione intersecato con il diritto dell'ambiente, A. XERRI SALOMONE, *Riserve naturali costiere: I rapporti fra Stato e Regione*, in *Riv. dir. nav.*, 2010, 2, 634-639.

²⁶ A. POSTIGLIONE, *Il nuovo testo unico in materia ambientale: un quadro generale*, in questa Riv., 2006, 4, 213 e ss.

²⁷ A. LOIODICE - L. SPAGNOLETTI, *Parchi naturali*, in *Enc. dir.*, Milano, 12, 1990, 3; A. ABRAMI, *Parchi nazionali e regionali, riserve naturali e zone umide*, in *Novissimo Dig. it.*, app. 5, 1984, 672 e ss.; P. FERRI, *Parchi*, in *Enc. dir.*, Milano, 1981, 31, 626 e ss.

²⁸ M. DE TOMMASO, *La nuova legge e il regolamento per la protezione delle bellezze naturali*, Firenze, 1939. Per una disamina sul primo concetto di bellezza naturale non certo esauriente, si rinvia a R. CAVALLO PERIN, *Profili amministrativistici della tutela dell'ambiente: il bene ambientale tra la tutela del paesaggio e gestione del territorio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1990, 1, 397 e ss.; T. ALIBRANDI - P. FERRI, *I beni culturali e ambientali*, Milano, 1995.

²⁹ La l. 31 dicembre 1982, n. 979, recante *Disposizioni per la difesa del mare*, dedicava il proprio titolo V alle riserve marine; all'art. 27, comma 2, stabiliva che il decreto istitutivo della riserva marina prevedesse anche la determinazione delle aree marittime e di demanio costituenti la superficie della riserva. Essa ha posto sin dagli inizi degli anni Ottanta l'attenzione principalmente sugli aspetti di tutela ambientale delle aree marine protette, assegnando un ruolo primario nella gestione della fascia costiera all'Ente gestore, e alla locale Autorità marittima i compiti fondamentali di vigilanza. Sul punto, G. MERLI, *Note sull'inquinamento marino e sui provvedimenti di difesa del mare*, in *Studi mar.*, 1981, 12, 93 e ss.; G. PIERANTOZZI, *La legge per la difesa del mare*, in *Porti, mare, territorio*, 1984, 1, 2 e ss.

per i propri contenuti ambientali. Sulla scorta di tale evoluzione normativa, che ha comportato un regime giuridico e amministrativo di tutela della protezione della natura più stringente³⁰, la l. 6 dicembre 1991, n. 394, recante *Legge quadro sulle aree protette*, ha istituito le aree naturali protette, tra cui le aree marine protette, e da quel momento anche il disegno funzionale del demanio marittimo e della navigazione turistica è mutato e si è diversificato nella sua complessità. Il binomio demanio-ambiente ha composto un vero e proprio bene ambientale inteso come bene immateriale con attitudine potenziale a soddisfare il diritto di ogni consociato di godere liberamente di bellezze e di elementi naturali, non solo in funzione del diritto all'ambiente marino, ma anche quale proiezione del diritto a usufruire di una gradevole qualità della vita³¹.

2. - Sviluppo sostenibile e livelli di governance. La tutela dell'ambiente è caratterizzata da una fitta trama di interazioni reciproche ascrivibili a differenti livelli comunitari e contesti sociali, proprio perché investe una molteplicità di attribuzioni di natura diversa, che non servono a soddisfare soltanto interessi locali di una determinata collettività. Lo stesso concetto di ambiente, d'altronde, già di per sé eminentemente relazionale, potendo essere modulato in termini diversi³², si presta a essere ritenuto materia finalizzata alla realizzazione di uno scopo di tutela a tutto tondo, piuttosto che volto a circoscrivere un dato settore della legislazione di esclusiva competenza statale³³. La Consulta³⁴, chiarendo che la tutela dell'ambiente, più che una materia³⁵, rappresenta un compito nell'esercizio del quale lo Stato conserva il potere di dettare *standards* di protezione uniformi validi, non derogabili, in tutto il territorio nazionale, ha affermato, infatti, la possibilità per le Regioni di assumere fra i propri scopi anche la finalità di tutela ambientale, nell'esercizio della potestà concorrente.

Il riflesso di questo complesso intreccio di interessi, considerato che l'ambiente consiste in una delle preoccupazioni fondamentali della civiltà contemporanea³⁶, ha creato e consolidato un nuovo modello di allocazione complessiva delle attribuzioni pubbliche, legislative e amministrative, con intuibili ripercussioni anche sul piano finanziario; un modello che, tendendo a edulcorare il rigore statico dei pertinenti enunciati costituzionali, ha aperto la prospettiva di una affermazione di un sistema collaborativo tra Stato, Regioni ed Enti locali. Una legge regionale che abbia tra le proprie finalità anche quella della tutela ambientale non implica, così, in alcun modo l'invasione nella competenza statale, essendo l'ambiente un obiettivo perseguibile e da perseguire da parte di tutti i livelli territoriali di governo.

³⁰ F. LEONE ROBERTI MAGGIORE, *L'istituzione e la regolamentazione delle aree marine protette nella recente normativa nazionale con riguardo alle condotte punibili a titolo di reato o di illecito amministrativo*, in *Dir. mar.*, 2007, 2, 593 e ss. Si veda, inoltre, U. LEANZA, *L'Italia e la scelta di rafforzare la tutela dell'ambiente marino: istituzione di zone di protezione ecologica*, in *Riv. dir. internaz.*, 2006, 2, 309 e ss.

³¹ Il diritto a una gradevole qualità della vita è stato inteso come precipitato del diritto alla salute, che deve ricevere una tutela rafforzata dall'ordinamento *ex art. 32 Cost.* Per il rinnovato valore costituzionale dell'ambiente, si rinvia a N. GRECO, *La costituzione dell'ambiente*, I, Bologna, 1996.

³² Il diritto dell'ambiente è considerato a più dimensioni (che contiene, cioè, sia dimensioni soggettive che collettive, e che è riferibile ad un insieme di utilità). Sul punto, S. GRASSI, *Costituzioni e tutela dell'ambiente*, in S. SCAMUZZI (a cura di), *Costituzioni, razionalità, ambiente*, Torino, 1994, 402 e ss.; F. MODUGNO, *I «nuovi diritti» nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1994.

³³ Interessante il tentativo di ricondurre la lettura dell'ambiente come scienza ecologica, che comporta una considerazione dello stesso in termini di equilibri, piuttosto che una definizione definitiva dell'insieme dei suoi elementi. In tal senso, B. CARAVITA DI TORITTO, *Diritto pubblico dell'ambiente*, Bologna, 1990, 50 e ss.

³⁴ Corte cost. 10 luglio 2002, n. 407, in *www.ambientediritto.it*, ha chiarito che tali materie sono «trasversali» e, pertanto, non costituiscono delle «materie in senso stretto (...) dal momento che non sembrano configurabili come sfere di competenze statali rigorosamente circoscritte e delimitate».

³⁵ Si è cercato da molti anni in Italia di ricondurre la materia a sistema e di dare alla stessa una collocazione scientifica e autonoma. Il punto d'avvio degli studi italiani sull'ambiente è attribuibile al saggio di M.S. GIANNINI, *Ambiente: saggio sui suoi diversi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 1, 15 e ss.; *contra* A. POSTIGLIONE, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, 1, 38 e ss., secondo il quale la nozione giuridica di ambiente è da ricondursi a un sistema giuridico unitario e omnicomprensivo di tutte le risorse presenti nell'ecosistema, ivi comprese quelle culturali.

³⁶ D. AMIRANTE, *Ambiente e principi costituzionali nel diritto comparato*, in D. AMIRANTE (a cura di), *Diritto ambientale e Costituzione. Esperienze europee*, Milano, 2000, 11 ss.

Questa prospettiva, dettata dall'art. 117 Cost., di leale collaborazione tra Stato e Regioni, incontra, però, l'insuperabile limite costituzionale dell'intervento diretto delle Autonomie territoriali in tema di tutela dell'ambiente: limite costituito dalla prevalenza della valutazione degli interessi anziché della disciplina delle singole attività. In particolare, laddove gli interessi prettamente statali tracciano un preciso confine per le prevalenti esigenze di carattere unitario, non suscettibili di essere derogate neppure in meglio, la competenza a legiferare in tale materia è di esclusiva competenza statale.

La fattispecie è riconducibile, a esempio, alle aree marine protette, che costituiscono un centro nevralgico di interessi statali per la conservazione degli *habitat* naturali. La presenza prevalente di interessi ecosistemici, che comporta l'istituzione di un regime di carattere vincolistico, radica la competenza esclusiva dello Stato.

Nelle aree di particolare pregio ambientale la competenza in materia di tutela dell'ambiente e delle materie trasversali risulta così più difficoltosa. A fronte della tutela dell'ecosistema – termine tecnico mutuato dalla scienza ecologica³⁷, che riguarda la natura intesa come valore in sé – le funzioni trasversali, riconducibili alle sole discipline del diritto dell'ambiente e della tutela della salubrità dell'ambiente riferita alla persona umana o, che è lo stesso, alla tutela degli equilibri ecologici dell'*habitat* umano, potrebbero comunque giustificare la competenza regionale. D'altronde, l'art. 117 Cost., ponendo il preciso riferimento alla «tutela dell'ecosistema» accanto alla tradizionale locuzione «tutela dell'ambiente», mette in evidenza, con le opportune differenze, le due prospettive verso cui muove la disciplina volta alla protezione dell'ambiente: la prospettiva antropocentrica e la prospettiva ecocentrica; la prima di tutela della salubrità dell'ambiente riferita alla persona umana; la seconda di tutela della natura intesa come valore in sé. In questo, a dir poco complesso, contesto, anche la competenza gestoria regionale, funzionalmente collegata con quella propriamente ambientale, trova così giustificazione perché riconducibile all'ambito delle funzioni amministrative trasversali della tutela dell'ambiente.

Gli interventi sulla portualità turistica, strumentali alla navigazione lusoria e al turismo nautico, d'altronde, pur perseguendo interessi ambientali di natura riflessa, rientrano nelle competenze esclusive o quanto meno concorrenti³⁸ delle Regioni e degli Enti locali.

Ma tale considerazione non esclude che le funzioni di questa materia trasversale³⁹ – che riguarda e interpreta propriamente solo la prima parte dell'art. 117 Cost. – devono essere esercitate nel rispetto della leale collaborazione tra Stato e Regioni. Proprio la complessità e la trasversalità delle funzioni presenti nelle aree di maggiore pregio ambientale – ove, appunto, la linea di confine tra competenza regionale e competenza statale è di natura estremamente mobile – giustifica e impone di rendere compatibile la tutela degli ecosistemi naturali con la valorizzazione delle attività antropiche, sociali ed economiche.

Il mare e le unità da diporto, infatti, pur essendo il luogo privilegiato del viaggio dei turisti nautici, rispetto alle scelte dei diportisti nautici, non possono considerarsi, l'unica loro scelta. A differenza dei diportisti nautici, le motivazioni del viaggio dei turisti nautici possono radicarsi nella volontà non solo di effettuare

³⁷ D. AMIRANTE, *Ambiente e principi costituzionali nel diritto comparato*, cit. L'Autore afferma che: «elaborazione dottrinale e concettuale, prendendo spunto prevalentemente da nozioni di altre scienze (*in primis* l'ecologia), ha contribuito alla creazione di concetti nuovi ed originali come quello di valutazione di impatto ambientale o sviluppo sostenibile, fino al principio precauzionale ed ai più recenti «diritti delle generazioni future»».

³⁸ Sull'ambiente come valore costituzionale e il suo bilanciamento con altri valori in sede di giudizio di costituzionalità esiste amplissima bibliografia e giurisprudenza. Per la definizione dell'ambiente come «valore costituzionale», cfr. Corte cost. 28 maggio 1987, n. 210, in *Giust. cost.*, 1987, 1, 1577 e ss.; Corte cost. 30 dicembre 1987, n. 617, *ivi*, 3688 e ss.; Corte cost. 30 dicembre 1987, n. 641, *ivi*, 3788 e ss.; Corte cost. 14 luglio 1988, n. 800, *ivi*, 1988, 1, 3811 e ss.; Corte cost. 15 novembre 1988, n. 1031, *ivi*, 5012 e ss. In dottrina: S. GRASSI, *op. cit.*, 396 e ss.; B. CARAVITA DI TORITTO, *Verso una legislazione generale in materia ambientale: i modelli di legislazione ambientale*, in *Razionalizzazione della normativa in materia ambientale* (Atti del Convegno giuridico, Castel Ivano, 29-30 aprile 1994), Milano, 1994, 19 e ss.

³⁹ In particolare, Corte cost. 28 giugno 2006, n. 246, in *Le Regioni*, 2007, 1, 167 e ss., con nota di G. DI COSIMO, *Norme cedevoli: un genere, due specie*, 168 e ss. e di A. RUGGIERI, *La Corte, i regolamenti di autonomia locale e le oscillazioni della «logica» sistemica (a «prima lettura» di Corte costituzionale n. 246 del 2006)*, 172 e ss.

il viaggio nautico, ma anche di visitare la terraferma, tramite gite di un giorno, viste guidate a musei e al patrimonio archeologico oppure tramite allontanamenti di più giorni dal luogo dell'approdo⁴⁰.

Proprio la grande richiesta di posti d'ormeggio associata a servizi complementari di tipo turistico contribuisce ad aumentare le criticità di inquadramento dogmatico delle infrastrutture della nautica da diporto, con il conseguente discendente conflitto di interesse tra Stato e territori. Relegare le infrastrutture nei limiti dell'uso della proprietà marittima dello Stato solo per finalità turistico-ricreative escluderebbe le stesse dall'essere parte rilevante del sistema portuale italiano e, quindi, dalle esclusive funzioni statali della sicurezza della navigazione; ma, nel contempo, rispecchierebbe il rinnovato quadro socio-economico del Paese, a tal punto da non escludere il superamento dell'inquadramento della navigazione lusoria nell'ambito della navigazione in senso stretto e, quindi, della competenza dello Stato. La maggior parte della legislazione, anche se magari frutto di situazioni contingenti e di scelte dettate da onda emotiva, come secondo alcuni nel caso dei *Marina resort*⁴¹, sembra andare in questa direzione, almeno per la sola ricezione turistica nautica, e non per il momento navigatorio in senso stretto.

I porti e gli approdi turistici non sono più considerati, nelle intenzioni del legislatore, solo come luogo di rifugio e di ricovero per le imbarcazioni, bensì come località di destinazione turistica, ricche di servizi e teatro d'iniziativa culturali e sportive, cioè dove vi è la possibilità di una adeguata ricettività anche per i mesi invernali; non sono più intesi come luoghi chiusi, come località da cui si possono trarre vantaggi esclusivamente economici, ma anche luoghi di ritrovo e d'incontro, dove, al pari di un bell'arenile o di un percorso naturalistico marino, ciascun fruitore può ritrarre persino un proprio godimento spirituale ed estetico. Si va verso un'ampia concezione di struttura ricettiva, che, pur sempre finalizzata (in via principale) alla massimizzazione dell'interesse pubblico primario di settore, crea servizi aggiuntivi d'interesse pubblico, sempre nel pieno e integrale rispetto della salvaguardia del bene ambiente – preoccupazione anche dei fruitori del mare, siano essi diportisti nautici o turisti nautici.

Questa è una istanza della realtà fattuale, che deve assolutamente portare al superamento delle presenti eclatanti discrasie con la normativa di settore.

Invero, escludendo, quindi, l'intervento normativo che si è avuto dapprima con l. 8 luglio 2003, n. 172, recante *Disposizioni per il riordino e il rilancio della nautica da diporto e del turismo nautico* e, poi, con il codice della nautica da diporto, si deve procedere a una complessiva rivisitazione anche culturale della navigazione turistica e delle sue infrastrutture. La stessa utenza tende per una enucleazione della disciplina di tipo sostenibile, rispettosa degli equilibri ecologici, non più legata solo all'utilizzazione delle unità da diporto per locazione o noleggio per uso turistico di carattere locale, bensì legata alle innovative tipizzazioni delle modalità d'impiego delle stesse, quali: noleggio per finalità turistiche *tout court*, pesca/turismo, attività crocieristica e tutte le attività ludiche che potenzialmente connotano il settore del diporto nautico.

Il dialogo tra i livelli di *governance* coinvolti, alla luce di queste ulteriori considerazioni circa una olistica concezione del diporto, soprattutto nelle grandi realtà locali, è conflittuale. Le amministrazioni portuali e le amministrazioni territoriali approcciano in maniera differenziata alla tematica: le prime considerano – in chiave classica – il porto come una macchina logistica esclusivamente strumentale al momento dell'attracco e della sosta nonché l'unità da diporto come mezzo ed essenza del turismo diportistico in senso stretto; le seconde considerano le unità da diporto come mezzo di turismo nautico e i porti e gli approdi turistici come varchi di offerta turistica.

Del resto, la portualità turistica italiana finora mai stata realizzata come sistema compiuto, sia in termini di servizi offerti, sia come centro di attività produttive, in quanto non ha risposto a una logica di piano nazionale integrato anche a livello europeo, è stata quasi sempre concepita soltanto in un'ottica di ricezione «pura». A oggi, inoltre, le Autonomie territoriali, che hanno tuttavia ampiamente condiviso il progetto di riforma del codice della nautica da diporto, in qualità di Enti legati alla pianificazione e programmazione urbanistica e al governo del territorio, continuano ad avere un ruolo minimale.

⁴⁰ C. BENEVOLO, *Turismo nautico. Una sfida per il destination Management*, in *Riv. scienza tur.*, 2010, 3, 109.

⁴¹ C. VAGAGGINI, *Diporto nautico e «Marina resort»*, in *Riv. dir. nav.*, 2015, 1, 277-305.

In risposta a queste difficoltà, le grandi città stanno imponendo un nuovo concetto di *waterfront*, interattivo con le attività urbane.

Infatti, con la modifica alla l. 28 gennaio 1994, n. 84, recante *Riordino della legislazione in materia portuale e*, da ultimo, con l'art. 49 *undecies*, d.lgs. 18 luglio 2005, n. 171, recante *Codice della nautica da diporto ed attuazione della direttiva 2003/44/CE, a norma dell'articolo 6 della legge 8 luglio 2003, n. 172*, si è voluto consentire a molte città, sulla scorta di già avviati interventi, partiti dagli inizi degli anni Novanta, di continuare a riappropriarsi di quegli spazi, a lungo negati a causa della presenza delle installazioni dei porti commerciali, consolidando, così, la stagione della riconversione del fronte del porto, del *waterfront*. La riconquista di questo territorio, dopo la parabola discendente vissuta da molte città portuali con la deindustrializzazione⁴², è considerata l'ultimo stadio della relazione città-porto. In tale contesto, il *waterfront* è diventato un punto nevralgico di sviluppo sia in chiave commerciale che turistica e ricreativa. Dopo decenni di chiusura e di esclusione con barriere e recinti, sono sorti svariati progetti, che tendono a implementare ampie riqualificazioni urbane dei centri storici e dei quartieri retroportuali in degrado, introducendo attori pubblici e privati. Nel riconvertire questa parte delle città, non si dovrà soltanto recuperare i «vuoti urbani», ma anche cogliere occasioni per attirare investimenti privati in direzione di nuove attività legate al turismo nautico, secondo i delineati principi di sviluppo sostenibile⁴³. Si dovrà cogliere il grande valore urbanistico e ambientale dei *waterfront* attraverso progetti di riqualificazione per il decentramento di molteplici attività commerciali compatibili con una salubre e sostenibile vita urbana, come avvenuto in molte città, dove gli stessi si sono trasformati in grandi piazze aperte al pubblico⁴⁴. Il *waterfront* delle città dovrà arricchirsi di attrezzature culturali, commerciali, ricettive e del tempo libero, cosicché le nuove piazze aperte sul mare tenderanno ad affermarsi come centralità urbane più significative sul piano simbolico, proiettate verso l'ambiente marino nonché come luoghi di ritrovo e di attrazione per i diportisti e per i turistici nautici. I nuovi *waterfront* si dovranno espandere dal mare verso l'interno, promuovendo un recupero urbano più complessivo delle città⁴⁵, per far scoprire tratti storici e gli affacci sull'acqua, elementi essenziali, costitutivi e distintivi del territorio⁴⁶, al fine di incrementare il turismo nautico e far affacciare i diportisti verso le città.

Rivalutare questi «vuoti urbani» significa dare una nuova possibilità di sviluppo sostenibile mediante il recupero dei contesti portuali di particolare pregio architettonico o paesaggistico, quali, a titolo esemplificativo: chiese storiche, architettura *post-industriale* di vecchi magazzini e stazioni marittime oppure lagune, come nel caso di Venezia. In tale contesto, come avvenuto nel processo di ristrutturazione del *waterfront* di Baltimora sin dal 1964, la vocazione turistica diventa predominante nella valorizzazione dei *waterfront* in chiave sostenibile⁴⁷.

Gli effetti dell'incremento delle infrastrutture del mare di tipo turistico possono, e devono svolgere, quindi, un ruolo guida, oltre che sull'organizzazione territoriale, anche in tema di ambiente e di ecologia. Occorre, infatti, sempre più sviluppare un legame di interfaccia tra terra e mare che sia in grado di interpretare le potenzialità e le risorse del territorio e indurre la crescita economica in un sistema spaziale

⁴² M. SAVINO (a cura di), *Waterfront d'Italia. Piani politiche progetti*, Milano, 2010, 11 e ss.

⁴³ Per una disamina circa gli usi sostenibili del *waterfront*, si fa rinvio a N. GRECO, *La città e i suoi mari: il waterfront tra sostenibilità e governance*, Milano, 2009.

⁴⁴ Emblematico è il caso della città di Genova, che riunisce le infrastrutture portuali con funzioni ricreative e culturali, quali il Museo del mare e l'Acquario. Per una approfondita disamina sul recupero del *waterfront* genovese, si rinvia a G. ROCCA, *Rigenerazione e trasformazioni funzionali dei waterfront urbani: il caso genovese*, in *Geotema*, 2011, 40, 78.

⁴⁵ M. SAVINO, (a cura di), *op. cit.*, 45, in cui si afferma che il recupero del *waterfront* non è scisso dal recupero della città e che le difficoltà per recuperare la città sono le stesse che si incontrano nel recuperare il *waterfront*.

⁴⁶ M. CLEMENTE, *Identità marittima e rigenerazione urbana*, in *BDC-Università degli Studi di Napoli Federico II*, 2013, 1, 188. L'autore precisa che: «l'acqua copre circa i tre quarti del pianeta ed è un substrato liquido dal quale le città costiere sembrano emergere. Se vogliamo veramente capire le città di mare, dobbiamo spostare il nostro punto di vista dalla terra al mare e partire dalla cultura marittima per approfondire la cultura urbana che si esprime nelle città di mare».

⁴⁷ A. ROMANELLI, *La valorizzazione delle aree costiere attraverso il recupero dei waterfront: l'esperienza campana*, in *Studi e ricerche socio-territoriali*, 2014, 4, 63.

aperto di tipo osmotico con il contesto ambientale di riferimento: un sistema dove la portualità ludico-ricreativa, non confinata in lande marine desolate, ma all'interno delle città, è capace di essere non un moltiplicatore di ricchezza, ma un moltiplicatore di risorse, tra cui l'ambiente e l'ecologia nelle aree di maggior pregio ambientale; un sistema dove le unità da diporto, soprattutto nei grandi approdi, non aggravano il carico antropico dell'ambiente circostante, ma anzi arrecano uno spettacolo di grande fascino estetico. Il momento dell'attracco delle unità da diporto deve creare nuove convenienze di *business* lungo le coste, ma nel rispetto dei valori ambientali, storici e culturali delle città, recuperando anche, magari, le attrattive legate alla cultura e all'identità marinara dei nostri territori.

Il successo di tali iniziative, che contribuirà indubbiamente a far crescere la considerazione dei retroterra portuali, in un disegno di emancipazione generale⁴⁸, necessita, però, di attente politiche di riqualificazione dei territori in condivisione tra *governance* statali e locali, che dovranno sempre essere incentrate su scelte di pianificazione di compatibilità ambientale, tradotta in una concreta sostenibilità ambientale. La difesa dell'ambiente è, infatti, di carattere globale, ma anche locale. E proprio per questo motivo, si ritiene che il vincolante principio costituzionale della leale collaborazione⁴⁹, nonostante le esigenze unitarie fungano, come nel passato, da limite generale alle competenze regionali, per le evidenti ragioni legate alla complessità degli interessi ambientali presenti in ogni territorio, è l'unico valido strumento di bilanciamento degli opposti interessi emergenti a vari livelli territoriali nella gestione delle coste e delle porzioni di mare territoriale.

L'attenzione alla ricerca dell'equilibrio tra rispetto dell'ambiente e sviluppo economico non può, e non deve, lasciare fuori la dimensione locale e la protezione del luogo dove trovano elaborazione proprio i delicati equilibri della comunità umana locale, in connessione con il complesso delle scelte globali ambientali che ne influenzano la qualità della vita.

È necessario, in definitiva, per rendere effettive le varie forme di godimento e di uso del mare, contemperare le scelte globali di tutela con le prospettive di sviluppo dei territori locali, salvaguardando, così, anche le identità storiche delle comunità locali⁵⁰, tramite un equilibrio che non deve essere una grida di manzoniana memoria, bensì effettivo, che si deve tramutare in una implementazione sinergica e concreta da parte di tutti i livelli di *governance*. Ma questa è storia ancora da scrivere.

3. - Le concessioni nelle aree marine protette tra gestione e sviluppo sostenibile. Ripercorso per grandi linee l'inquadramento delle criticità del delicato binomio ambiente-navigazione turistica, si presenta qui un *focus* sul rilascio delle concessioni demaniali all'interno delle aree marine protette. La questione ha assunto, infatti, un particolare rilievo con il conferimento delle funzioni alle Autonomie territoriali⁵¹. Inizialmente, l'assetto di competenze ha comportato criticità anche all'interno dell'Amministrazione statale: si prospettò

⁴⁸ R. BRUTTOMESSO - M. MORETTI, *Città-porto e riqualificazione del waterfront: evoluzione e scenario di una strategia vincente*, in M. SAVINO (a cura di), *op. cit.*, 18-27.

⁴⁹ P. CAROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, in *Le Regioni*, 1989, 2, 473 e ss.; Corte cost. 28 dicembre 2001, n. 437, in *Le Regioni*, 2002, 5, 1169 e ss., con nota di P. CAROZZA, *Gli accordi tra Stato, Regioni e autonomie locali: una doccia fredda sul mito del «sistema delle Conferenze»?*.

⁵⁰ E.A. IMPARATO, *Il turismo nelle aree naturali protette: dalla compatibilità alla sostenibilità*, in *Riv. giur. amb.*, 2008, 2, 331-333.

⁵¹ La letteratura sull'argomento è ormai vasta. *Ex multis*: R. TRANQUILLI LEALI, *Il demanio turistico-ricreativo: problematiche attuali e nuovi profili di gestione delle concessioni demaniali marittime, ad uso turistico-ricreativo: durata, finalità e competenze*, in AA.V.V., *Regioni*, cit., 101 e ss.; C. ANGELONE, *Le nuove funzioni*, cit., 21; C. ANGELONE, *Le concessioni demaniali marittime*, cit., 3 e ss.; R. TRANQUILLI LEALI, *La convenzione Stato-Regione per l'esercizio delle funzioni delegate sul demanio marittimo*, in *Dir. trasp.*, 1997, 3, 768 e ss.; C. ANGELONE, *Profili evolutivi della disciplina delle concessioni demaniali ad uso turistico-ricreativo: durata, finalità, competenze*, in *Dir. trasp.*, 1999, 3, 807 e ss.; L. ANCIS - M. DEIANA, *Il demanio marittimo a finalità turistica*, in V. FRANCESCHELLI - F. MORANDI (a cura di), *Manuale di diritto del turismo*, Torino, 2007, 212 e ss.; M. OLIVI, *Profili evolutivi dei beni demaniali marittimi*, in *Dir. mar.*, 2, 2004, 365 e ss.; L. ANCIS, *Tendenze evolutive delle concessioni turistico-ricreative sul demanio marittimo*, in *Dir. trasp.*, 2006, 1, 157 e ss. Sia consentito anche il rinvio a T.A.R. Sardegna 24 novembre 2006, n. 2443, con nota di L. SALVATORI, *La gestione del demanio marittimo nella regione Sardegna e il principio di adeguatezza funzionale*, in *Dir. trasp.*, 2008, 1, 193 e ss.

che il rilascio delle concessioni spettasse allo Stato⁵², in quanto sottratte dal conferimento per effetto della materia «parchi e riserve naturali», ma di prerogativa del Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare. L'Amministrazione marittima non concordò con tale impostazione, sulla scorta di una interpretazione letterale e sistematica della legge n. 394/1991. Si chiarì, pertanto, la distinzione tra le Amministrazioni pubbliche centrali cui è demandata la cura in concreto degli interessi pubblici ambientali. Da un lato, infatti, vi sono le funzioni del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare relative alla gestione delle aree marine protette – fondate su uno speciale regime di tutela di tipo vincolistico-inibitorio e sulla tutela territoriale differenziata –; dall'altro lato, sul piano sistematico, il competente Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha la duplice valenza di amministrazione preposta alla tutela degli aspetti dominicali⁵³ del demanio marittimo e alla difesa del mare dagli inquinamenti, collocandosi, quindi, su un piano diverso rispetto al regime giuridico dei vincoli, che limita, invece, lo svolgimento delle attività umane.

Chiarita questa ripartizione, una particolare incertezza interpretativa ha caratterizzato la funzione di rilascio delle concessioni demaniali, a causa di specifiche pronunce della giurisprudenza. Il Consiglio di Stato in sede consultiva⁵⁴, rifacendosi all'art. 77 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, recante *Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*, sul presupposto che i compiti e le funzioni in materia di «parchi naturali e riserve» attribuiti allo Stato dalla legge n. 394/1991 avessero rilievo nazionale, statuì in favore della competenza dell'Autorità marittima⁵⁵, a prescindere dal fatto che le aree in questione rientrassero o meno tra quelle escluse dal conferimento di funzioni alle Regioni. La competenza si radicò in capo allo Stato, alla luce anche di una stretta interpretazione dell'art. 19, comma 6, della già menzionata legge, con la consapevolezza e la volontà di assicurare, comunque, il coordinamento e il temperamento delle competenze, al fine di garantire una omogenea e coerente attività amministrativa per il rilascio delle autorizzazioni e delle concessioni demaniali nel rispetto della tutela ambientale, nonché di ricercare una definitiva risoluzione. La Conferenza unificata del 14 luglio 2005 sancì l'intesa, che ha definitivamente chiarito la ripartizione delle competenze, esprimendo una preferenza per l'allocatione regionale, ovvero comunale nel caso di delega delle funzioni ai Comuni.

Ulteriori spunti di riflessione sono stati aggiunti dalla giurisprudenza amministrativa⁵⁶ che, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione, incardinò le competenze nel novero delle attribuzioni statali, e non già di quelle regionali. In particolare, i giudici amministrativi di *prime cure* hanno ritenuto l'intesa intercorsa non idonea – in quanto non atto normativo – a incidere sul regime delle competenze stabilito dalle norme di rango legislativo. Lo Stato riassunse, così, le controverse proprie originarie competenze e si ripropose una rischiosa situazione di confusione amministrativa, stante il travolgimento della citata intesa per effetto delle pronunce giurisdizionali.

⁵² In via indiretta si è rilevato come il riferimento normativo fondante la competenza statale fosse delineato dagli artt. 76 e ss., d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, recante *Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*, che disciplinano la tematica dei parchi e delle riserve naturali. All'art. 77, si stabilisce che «hanno rilievo nazionale i compiti e le funzioni in materia di parchi naturali e riserve statali, marine e terrestri, attribuiti allo Stato dalla legge 6 dicembre 1991 n. 394», e, in particolare, al comma 2, vi è l'elenco di una serie di funzioni amministrative in materia di aree naturali protette, quali l'individuazione, l'istituzione e la disciplina generale delle stesse, che, ai sensi del successivo art. 78, sono, invece, escluse dal conferimento alle Regioni e agli Enti locali.

⁵³ Per una disamina generale sui poteri, si rinvia a: G. DI GIANDOMENICO, *L'appartenenza del demanio marittimo dopo le recenti modifiche legislative e costituzionali*, in AA.VV., *La gestione del demanio marittimo. Dallo Stato, alle Regioni, ai Comuni*, Milano, 2002, 71 e ss.; ID., *Il regime di appartenenza*, cit., 69-77; L. SALVATORI, *Demanio marittimo*, cit., 83 e ss.

⁵⁴ Cons. Stato, Sez. II 16 ottobre 2002, n. 2194, in *Dir. mar.*, 2004, 3, 1102 e ss.

⁵⁵ Sulla competenza statale in materia di aree marine protette, T.A.R. Campania - Napoli, Sez. VII 15 dicembre 2005, n. 19784, in www.dirittoambiente.net.

⁵⁶ T.A.R. Campania - Napoli, Sez. VII 4 maggio 2007, n. 4759, in www.dirittoambiente.net.

L'annosa vicenda ha visto definitiva conclusione soltanto con una pronuncia dei giudici di Palazzo Spada⁵⁷, che non condivisero l'impianto argomentativo del giudice amministrativo campano. Il Consiglio di Stato ha intravisto il fondamento normativo della competenza delle Regioni nel combinato disposto degli artt. 77 e 78, d.lgs. n. 112/98, stante proprio la diversità concettuale tra rilascio delle concessioni e tra conservazione e tutela dell'ambiente. Inalterata, invece, la permanenza dei poteri dominicali allo Stato, con la previsione dettata dall'intesa della possibilità in capo agli Enti gestori, indipendentemente dalla loro collocazione all'interno delle Amministrazioni comunali di riferimento, di poter ricorrere al regime della consegna, previsto dall'art. 34 cod. nav.⁵⁸.

Questa impostazione, riconducendo correttamente l'istituto della consegna agli aspetti dominicali – che prescindono completamente dall'utilizzazione dei beni demaniali marittimi e riguardano esclusivamente la loro configurazione giuridica⁵⁹ – ha tenuto in debito conto la distinzione tra funzioni gestorie e poteri dominicali. Proprio questa specifica prospettiva è stata di ausilio per i pubblici poteri nel ricercare la promozione di un modello pianificatorio della fascia costiera in un quadro di adattamento e di compatibilità con le esigenze di tutela ambientale, che non sembrava di immediata pacifica attuazione. Si è temuto circa l'intromissione in queste aree delle politiche di federalismo demaniale, tese a valorizzare i beni a beneficio delle comunità locali ma con l'auspicio contraddittorio di alienare gli stessi per arginare la svalutazione del patrimonio immobiliare pubblico.

Non si deve, infatti, perdere di vista che gli interessi preminenti in un'area marina protetta sono riconducibili sempre e comunque alla tutela dell'ecosistema, anche se in un'ottica di sviluppo sostenibile. Il mancato mantenimento del regime demaniale dei beni marittimi, a fronte di un passaggio al patrimonio delle Autonomie territoriali, non avrebbe messo al riparo le comunità locali da una eccessiva valorizzazione esclusiva delle attività antropiche, sociali ed economiche, a discapito della tutela ecologica e ambientale. Fondamentale è lasciare inalterata la distinzione tra poteri dominicali e funzioni regolative soprattutto nell'ambito di queste aree. In caso contrario, si ritiene che risulterebbe ancora più gravoso ricordare il regime dei vincoli posto dallo Stato per la tutela dell'ecosistema con le pianificazioni di sviluppo delle comunità locali.

4. - I campi di ormeggio intelligenti. La direttiva 2008/56/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 2008, *che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino*, ha stabilito un quadro normativo e obiettivi comuni per la protezione e la conservazione dell'ambiente marino fino a quest'anno. Al fine di dare una reale attuazione alla compatibilità ambientale, in linea con questa

⁵⁷ Cons. Stato, Sez. VI 12 giugno 2007, n. 3085, in *Dir. mar.*, 2009, 1, 100.

⁵⁸ All'art. 4 dell'intesa, recante *Applicazioni degli artt. 34 e 36 cod. nav.*, è prevista in favore del Ministero dell'ambiente nonché in capo ai Soggetti gestori delle aree marine protette la possibilità di ricorrere all'istituto della consegna in uso di aree demaniali marittime, ai sensi dell'art. 34 cod. nav., per tutti i beni di specifico e indispensabile interesse per la tutela ambientale e ricadenti nelle zone A di riserva integrale, nonché per quelli ricadenti nelle zone B e C di riserva generale e parziale; in quest'ultimi due casi, l'Autorità marittima, competente a condurre l'istruttoria e al rilascio del provvedimento finale, dovrà acquisire il previo parere della Regione o dell'Ente locale interessato. Proprio quest'ultima disposizione ha consentito di fare chiarezza su un aspetto di particolare rilievo intervenuto a seguito della modifica dell'art. 34 cod. nav., apportata dalla l. 15 dicembre 2004, n. 308, recante *Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione*, che, all'art. 1, comma 40, ha esteso anche agli Enti locali la possibilità di ricorrere all'istituto della consegna in uso, ovvero di ottenere, con processo verbale di consegna da parte del Capo del compartimento marittimo, previo nulla osta del Ministero delle infrastrutture e trasporti, aree demaniali marittime da destinarsi ad altri usi pubblici, senza alcuna corrispondenza di canone. Prima della citata riforma, infatti, l'istituto in parola era consentito soltanto in favore delle Amministrazioni statali, non anche nei confronti degli Enti locali. Con la legge n. 308/2004 si era posto anche il problema di come operare nel caso in cui l'Ente gestore dell'area marina protetta rappresentasse una promanazione dell'Amministrazione comunale nel cui territorio ricadeva l'area stessa; si poneva il dubbio se a tale Ente potesse applicarsi il novellato art. 34 cod. nav.

⁵⁹ Tale criterio ha comportato il permanere di competenze statali circa alcuni istituti in materia di demanio marittimo, anche se non concordemente individuati.

direttiva⁶⁰, il Governo, in attuazione del criterio di delega di cui all'art. 1, comma 2, lett. g), l. 7 ottobre 2015, n. 167 recante *Delega al Governo per la riforma del codice della nautica da diporto*, ha ritenuto applicare al turismo del diporto nautico nelle aree marine protette proprio il citato approccio ecosistemico, piuttosto che quello ambientale.

Per raggiungere un bilanciamento degli interessi dell'industria diportistica con quelli legati alla tutela dell'ambiente, il criterio di delega si è innestato nell'ambito della normativa nazionale ed europea, tesa alla riduzione della dipendenza dal petrolio e all'utilizzo delle energie alternative. Infatti, «nel primo programma pluriennale a favore del turismo europeo (1997-2000) già si pose in evidenza l'esigenza di contenere lo sviluppo equilibrato e sostenibile del settore, con riferimento tanto alla soddisfazione delle esigenze dei turisti che all'uso razionale delle risorse naturali, culturali ed infrastrutturali»⁶¹.

Con il d.lgs. 16 dicembre 2016, n. 257, recante *Disciplina di attuazione della direttiva 2014/94/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2014, sulla realizzazione di una infrastruttura per i combustibili alternativi*, si è dato concreto sviluppo al turismo sostenibile, prevedendo una infrastrutturazione nautica ricettiva a fonti di energia alternativa, quali: il gas naturale liquefatto (GNL), i biocombustibili, i *green diesel* (questi ultimi prodotti derivanti dal trattamento di biomasse e di materiale organico di origine vegetale o animale, tipo olio di palma, olii c.d. di seconda o terza generazione ovvero derivanti da scarti come olii di cucina esausti, scarti industriali ovvero da colture avanzate come le microalghe).

Nella revisione del codice della nautica da diporto (d.lgs. 3 novembre 2017, n. 229, *Revisione ed integrazione del decreto legislativo 18 luglio 2005, n. 171, recante codice della nautica da diporto ed attuazione della direttiva 2003/44/CE, a norma dell'articolo 6 della legge 8 luglio 2003, n. 172, in attuazione dell'articolo 1 della legge 7 ottobre 2015, n. 167*), invece, si è trattato anche della propulsione delle unità da diporto a combustibili alternativi. La direzione tracciata è quindi quella di ridurre in via rilevante le emissioni inquinanti nel diporto, favorendo una riduzione dell'inquinamento proprio in quelle aree di ormeggio particolarmente congestionate soprattutto nella stagione estiva e nelle aree di particolare pregio ambientale.

L'art. 49 *decies* del codice della nautica da diporto consente, infatti, agli Enti gestori delle aree marine protette, al fine di attutire l'eccessivo carico antropico, soprattutto nei periodi estivi, di istituire appositi campi di ormeggio attrezzati⁶² nelle zone di riserva generale (zone B) o di riserva parziale (zone C) per le

⁶⁰ «La direttiva 2008/56/CE è stata elaborata sulla base delle indicazioni del VI Programma di azione in materia ambientale dell'UE6 che prevedeva l'elaborazione di una strategia specifica per la protezione e la conservazione dell'ambiente marino europeo con l'obiettivo generale di promuovere l'uso sostenibile dei mari e la conservazione degli ecosistemi marini. Subito dopo la Commissione europea aveva rilevato come i principali fattori di rischio per gli ecosistemi marini europei e di conseguenza per la salute umana fossero rappresentati dagli effetti dei cambiamenti climatici, dall'impatto della pesca commerciale, dagli scarichi accidentali di idrocarburi, dalla contaminazione da sostanze pericolose, dall'eutrofizzazione e conseguente proliferazione di alghe tossiche, dall'inquinamento da rifiuti, dall'inquinamento microbiologico, dagli scarichi di sostanze radioattive e dall'introduzione di specie non indigene. La Commissione aveva, quindi, sottolineato come il quadro normativo europeo risultasse frammentario e non in grado di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente marino nella sua globalità. Inoltre, anche le misure esistenti a livello nazionale ed europeo risultano spesso di tipo settoriale e poco armonizzate tra di loro e le convenzioni marine internazionali esistenti in Europa non sempre hanno un sufficiente potere a livello politico, compromettendone, pertanto l'efficacia». Estratto dal *dossier* della Camera dei deputati 13 ottobre 2009, n. 228/0 relativo all'Atto Camera n. 2722 della XVI legislatura «Istituzione di campi di ormeggio attrezzati per unità da diporto nelle aree marine protette, nelle aree marine di reperimento e nei tratti di costa sottoposti ad eccessiva pressione turistica ed antropica». Si segnala anche il d.d.l. 979-A della XVI legislatura «Istituzione di campi di ormeggio attrezzati per imbarcazioni da diporto nelle isole minori e nelle aree marine di maggior pregio ambientale e paesaggistico». In tale contesto, si segnala anche la direttiva 2014/89 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 2014, *che istituisce un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo*, con l'intento di promuovere la crescita sostenibile delle economie marittime (c.d. economia blu), lo sviluppo sostenibile delle zone marine e l'uso sostenibile delle risorse marine.

⁶¹ N. ILLIANO, *La classificazione delle costruzioni destinate alla navigazione da diporto, l'immissione in commercio e la normativa tecnica dei sistemi di alimentazione con combustibili alternativi nella nautica da diporto*, in R. CARAGNANO (a cura di), *La riforma del Codice della nautica da diporto*, Lecce, 2018, 58.

⁶² I campi di ormeggio, detti anche campi boe, sono aree adibite alla sosta delle unità da diporto, attrezzate con gavitelli ancorati al fondale, disposti in file ordinate e segnalati per la sicurezza della navigazione. Sono già previsti nei regolamenti di esecuzione e di organizzazione di alcune aree marine protette italiane.

unità da diporto autorizzate alla navigazione in tali zone, ai sensi del regolamento di organizzazione dell'area marina protetta⁶³. La disposizione, attuando anche il criterio di delega di cui all'art. 1, comma 2, lett. g), della legge n. 167/2015, puntualmente prevede una riserva di ormeggio del 15 per cento per le imbarcazioni a vela, al fine di ridurre i gas a effetto serra nell'atmosfera, nel rispetto degli impegni assunti dal Protocollo di Kyoto sui cambiamenti climatici, un obiettivo immediato, vincolante e cogente per tutte le amministrazioni del nostro Paese⁶⁴. La metodologia utilizzata è nella direzione di assicurare una dinamica durevole alla qualità ambientale dell'attività diportistica nelle aree marine protette, proprio in ragione della nuova disciplina degli ormeggi attrezzati, che mira, secondo un approccio oggettivo e scientifico⁶⁵, al raggiungimento del risultato di tutela a 360° gradi. Gli ormeggi, che sono ormai diventati, a sommosso avviso, «intelligenti», non devono essere più considerati esclusivamente per la funzione di navigazione, e più propriamente di sicurezza della navigazione, ma anche, appunto, per la funzione squisitamente di protezione ambientale⁶⁶. Si precisa, infatti, ai commi 5 e 6, che nell'allestimento dei campi di ormeggio gli Enti gestori dovranno seguire alcuni specifici criteri: individuare boe e sistemi compatibili con le caratteristiche dei fondali per la fase dell'ancoraggio; prevedere sistemi tecnologicamente avanzati per il monitoraggio remoto degli ormeggi e delle strutture⁶⁷.

L'utilizzo delle moderne tecnologie, di ausilio al controllo dei consumi energetici delle unità da diporto⁶⁸, anche se non mancano voci contrastanti circa l'utilizzo dell'intelligenza artificiale⁶⁹, consentirà di individuare la capacità di carico, facilitando così anche il controllo dei flussi dei fruitori diportisti, soprattutto nei siti di importanza comunitari (SIC), come previsto dalla direttiva 92/43/CEE del Consiglio del 21 maggio 1992 *sulla conservazione degli habitat naturali e seminaturali della flora e della fauna selvatiche* (c.d. direttiva *Habitat*)⁷⁰. Nello specifico, proprio per rendere effettive le finalità del comma 2, quali la riduzione del fenomeno dell'aratura e del danneggiamento dei fondali vulnerabili a causa delle ancore delle unità, la fruizione regolamentata dell'area, l'erogazione di un numero limitato di permessi di stazionamento e la garanzia della trasparenza dei criteri di accesso attraverso forme di prenotazione non onerosa e in via telematica, l'Ente gestore potrà conseguire tramite gli ormeggi intelligenti una ripartizione del flusso più regolare e trasparente. Le operazioni automatizzate di attracco agli ormeggi riescono a ottimizzare, inoltre, la velocità di esecuzione delle operazioni e il pieno controllo di arrivo e partenza delle unità da diporto

⁶³ Le aree marine protette sono generalmente suddivise al loro interno in diverse tipologie di zone denominate A, B e C, al fine di assicurare la massima protezione agli ambiti di maggior valore ambientale, che ricadono nelle zone di riserva integrale (zona A), applicando in modo rigoroso i vincoli stabiliti dalla legge. Con le zone B e C si vuole assicurare, invece, una gradualità di protezione, attuando, attraverso i decreti istitutivi, delle eccezioni (deroghe) a tali vincoli, al fine di coniugare la conservazione dei valori ambientali con la fruizione e uso sostenibile dell'ambiente marino. Le tre tipologie di zone sono delimitate da coordinate geografiche e riportate nella cartografia allegata al decreto istitutivo pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

⁶⁴ Sul rapporto tra navigazione e modificazioni climatiche, G. ROMANELLI - M. COMENALE PINTO, *op. cit.*, 689.

⁶⁵ E.A. IMPARATO, *op. cit.*, 339.

⁶⁶ Il miglioramento dei processi gestionali delle destinazioni turistiche è di importanza vitale per il turismo sostenibile, che abbraccia anche la balneazione. Sul punto: L. ANDRIOLA - C. CREO, *op. cit.*, 35.

⁶⁷ M. SCARDI, *Monitoraggio marino costiero e nuove tecnologie di trattamento dei dati ambientali*, in *Gaz. amb.*, 2010, 6, 15-26.

⁶⁸ W. D'AVANZO, *Le applicazioni dell'intelligenza artificiale e tutela dell'ambiente*, in *Dir. giur. agr. al. amb.*, 2019, 2, 1.

⁶⁹ G. SASSA, *Intelligenza artificiale e cambiamenti climatici: rischi e opportunità*, in *www.agendadigitale.eu*.

⁷⁰ Le aree marine protette sono particolarmente monitorate nella maggior parte dei casi proprio perché inserite nei siti di importanza comunitari (SIC), come previsto dalla direttiva 92/43/CEE del Consiglio del 21 maggio 1992 *sulla conservazione degli habitat naturali e seminaturali della flora e della fauna selvatiche* (c.d. direttiva *Habitat*). Sulla valutazione di incidenza ambientale, F. CARPITA - A. DE LORENZO, *Biodiversità, una questione fondamentale per la tutela dell'ambiente: il ruolo dell'Ente Parco nella tutela delle aree protette*, in *Studi parlamentari e di pol. cost.*, 2012, 1, 19-22. Sulle tecniche di valutazione ambientale per la costruzione di strutture dedicate alla nautica da diporto, A. PACE, *I porti turistici minori ed il procedimento di impatto ambientale*, in *Nuova rass.*, 1992, 6, 748-751. In senso contrario, L. ACQUARONE - P.M. VIPIANA, *Porti Turistici*, in *Dig. disc. priv. - Sez. comm.*, Torino, 1995, 191 e ss.; R. DAMONTE, *Nuova disciplina per la costruzione dei porti turistici*, in *Riv. giur. edilizia*, 1999, 1, 101 e ss.; L. SALVATORI, *Valutazione*, cit., 251 e ss.

sul punto di ormeggio, a beneficio di una maggiore sicurezza della navigazione e della protezione dell'ambiente marino, anche se, a differenza della navigazione commerciale⁷¹, nella nautica da diporto non si può ancor parlare di *pleasure e-navigation*.

Per condividere maggiormente il programma di tutela ecologica anche con gli operatori e le imprese turistiche, l'Ente gestore potrà organizzare uno sviluppo in «rete» dei campi di ormeggio, vale a dire un *network* integrato con i servizi complementari di terra. Si giungerebbe così a un nuovo principio di sviluppo organizzativo e gestionale delle coste, ma soprattutto si potrebbe contribuire a rendere sempre più attendibile e condiviso il programma di protezione ambientale nei territori interessati, creando opportunità di valore economico, tramite l'interazione ormeggio/struttura ricettiva a terra.

La nuova disciplina degli ormeggi, se ben attuata, faciliterà senza ombra di dubbio quel dialogo continuo tra le parti (pubbliche e private) interessate dalle attività ricettive. In tale senso, sono d'ausilio le politiche europee fondate sul dialogo continuo, inteso come strumento di democrazia e di prossimità⁷², per superare le esternalità negative prodotte da una esclusiva politica di tipo vincolistico e inibitoria. D'altronde la sostenibilità ambientale presuppone proprio necessariamente solidarietà, cooperazione e partecipazione da parte di tutti gli attori coinvolti nel processo di programmazione e realizzazione dell'attività turistica in una determinata area, compresi gli abitanti⁷³. L'esigenza di tutela dell'ambiente sarà percepita così come necessaria anche dai diportisti, i quali, proprio in virtù dei migliori servizi apprestati come stabilito dal comma 3, saranno disposti a sostenere costi maggiori a fronte di prestazioni più efficienti perché effettuate in condizioni migliori.

La nuova disposizione, quindi, si pone sicuramente come strumento anche di carattere preventivo per la commissione di illeciti ambientali, anche di tipo amministrativo, e si coordina con il nuovo art. 55 *bis*, in materia di sanzioni per danno ambientale, introdotto ai sensi della legge delega, nello specifico dall'art. 1, comma 2, lett. z). Si prevede che le sanzioni di cui agli artt. 53, 53 *bis*, 53 *ter*, 53 *quater*, 54 e 55 sono aumentate da un terzo alla metà nel caso in cui dalle violazioni ivi previste deriva danno o pericolo di danno all'ambiente, salvo che il fatto costituisca reato⁷⁴. Al secondo comma, in caso di danno o pericolo di danno all'ambiente è sempre disposta la revoca della patente nautica, e, nei casi di maggiore gravità, è disposto il sequestro dell'unità da diporto. Tale previsione, tuttavia, potrà comportare difficoltà interpretative, non essendo chiaramente definita la nozione sia di danno ambientale sia di pericolo di danno ambientale⁷⁵. Sicuramente saranno di ausilio la nozione di danno ambientale espressamente già presente nell'ordinamento, la recente normativa sui c.d. «eco-delitti»⁷⁶ e, non da ultimo, il diritto giurisprudenziale vivente.

Anche l'art. 55 *bis*, al pari delle disposizioni dell'art. 49 *decies*, porta a considerare la sicurezza della navigazione nella nautica da diporto come più ampia accezione di sicurezza sostenibile. Le disposizioni di

⁷¹ S. BEVILACQUA, *Porti e automazione: spunti in materia di responsabilità delle imprese di sbarco*, in *Dir. trasp.*, 2019, 2, 575, tratta l'automazione nella navigazione marittima.

⁷² R. LOMBARDI, *op. cit.*, 180.

⁷³ E.A. IMPARATO, *op. cit.*, 351.

⁷⁴ Nel nostro ordinamento è già presente una tutela di tipo penale in caso di violazione della normativa in materia di aree marine protette. Secondo la Cass. Sez. III Pen. 22 aprile 2012, n. 15742, Palma, in *www.lexambiente.it*, l'ormeggio di un natante all'interno di un'area marina protetta integra il reato di cui all'art. 19, comma 3 e all'art. 30 della legge n. 394/91, per la compromissione degli equilibri ecologici del sito che deve essere salvaguardato da ogni intromissione in grado di contaminare l'*habitat* naturale.

⁷⁵ Sul concetto di danno ambientale, F. CAPELLI, *Disciplina applicabile ai porti turistici e tutela ambientale*, in *Dir. com. sc. inter.*, 2010, 4, 793-795. La direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004 *sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale* ha istituito nell'Unione europea un quadro giuridico per la responsabilità ambientale, basato sul principio «chi inquina paga», per la prevenzione e la riparazione del danno ambientale. La disciplina nazionale in materia di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente, attuativa delle norme europee, è contenuta nel d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante *Norme in materia ambientale*, e s.m.i. (c.d. Codice dell'ambiente). La definizione di danno ambientale è contenuta nell'art. 300 del Codice, che cerca di tener conto delle definizioni di danno e danno ambientale della direttiva.

⁷⁶ La l. 22 maggio 2015, n. 68, recante *Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente*, ha colmato alcune lacune in materia di delitti ambientali.

immediata rilevanza ambientale dell'articolo si intersecano con la materia della sicurezza della navigazione⁷⁷, laddove è previsto il parere vincolante del capo del circondario marittimo competente per territorio e le attività istruttorie per il segnalamento in mare dei campi di ormeggio, al fine di prevenire i sinistri in mare.

Si è inteso, così, rendere compiuta nelle aree marine protette, l'affermazione della centralità dell'utilizzo delle bellezze e degli elementi naturali, quale proiezione del diritto a usufruire di una gradevole qualità della vita, non prescindendo, quindi, dalle esigenze di tutela a tutto tondo della persona. La tutela della vita umana in mare come oggetto principale della norma, nella veste di tutela integrata di sicurezza⁷⁸ e di diritto a vivere in un ambiente salubre. Ma nello stesso tempo sempre l'uomo come soggetto principale che può scegliere il proprio agire⁷⁹, che può discernere il proprio comportamento⁸⁰, per attivare quel meccanismo virtuoso di convivenza tra utilizzo e salvaguardia della risorsa Terra.

Leonello Salvatori

⁷⁷ G. ROMANELLI - M. COMENALE PINTO, *op. cit.*, 666; M. GRIGOLI, *La sicurezza della navigazione da diporto*, in *Dir. mar.*, 1998, 2, 519-528.

⁷⁸ G. CAMARDA, *La sicurezza nel diritto della navigazione: molteplicità di norme ed unicità di approccio sistematico*, in *Dir. trasp.*, 2010, 1, 261-276.

⁷⁹ Non vi è una definizione universalmente riconosciuta di turismo responsabile. Sul punto, l'Associazione italiana turismo responsabile ha adottato nel 2005 la seguente definizione: «il turismo responsabile è il turismo attuato secondo principio di giustizia sociale ed economica e nel pieno rispetto dell'ambiente e delle culture».

⁸⁰ F. SALVIA, *La difficile*, *op. cit.*, 32.