

## LA DISCIPLINA DEL PATRIMONIO NATURALE E DEI BENI PUBBLICI NATURALI IN ITALIA (\*)

FRANCESCA DI LASCIO E GIUSEPPE PIPERATA

SOMMARIO: I. INTRODUZIONE.– II. PATRIMONIO E BENI PUBBLICI NATURALI: MANCANZA DI UNA DEFINIZIONE, PLURALITÀ DI SIGNIFICATI.– III. IL QUADRO GIURIDICO DI RIFERIMENTO TRA DISPOSIZIONI CIVILISTICHE E PREVISIONI SETTORIALI: 1. La disciplina del demanio naturale. 2. La disciplina delle aree naturali protette. 3. Il rapporto tra le fonti di disciplina dei beni del patrimonio naturale e altri tipi di beni.– IV. IL RIPARTO DELLE FUNZIONI LEGISLATIVE E AMMINISTRATIVE TRA LIVELLI DI GOVERNO.– V. L'USO DEI BENI PUBBLICI NATURALI.– VI. IL CONFLITTO FRA GLI USI E LA VALORIZZAZIONE ECONOMICA DEI BENI NATURALI: 1. Il conflitto tra istanze concorrenziali e legittimo affidamento: il caso del demanio marittimo. 2. Il valore del patrimonio naturale e la determinazione dei canoni concessori: il caso delle acque minerali e termali.– VII. CONCLUSIONI.– VIII. BIBLIOGRAFIA.

### RESUMEN:

*IT.:* Il presente lavoro analizza il regime giuridico che l'ordinamento italiano prevede per i beni pubblici naturali e per il patrimonio naturale. In particolare, lo scritto ricostruisce i quadri giuridici di riferimento del demanio naturale, del patrimonio naturale protetto attraverso la legislazione in materia di siti del patrimonio UNESCO, di aree naturali protette e di beni paesaggistici. Inoltre, vengono messi in evidenza i principali problemi riguardanti il sistema delle competenze, l'utilizzo anche in chiave economica di tali beni e la gestione degli stessi. Per finire uno sguardo al futuro e al dibattito in materia di beni comuni e demanio planetario.

*ES.:* El presente trabajo analiza el régimen jurídico que el sistema legal italiano proporciona para los bienes públicos naturales y el patrimonio natural. En particular, el capítulo reconstruye los marcos legales de referencia del dominio natural, del patrimonio natural protegido a través de la legislación sobre sitios del patrimonio de la UNESCO, áreas naturales protegidas y bienes paisajísticos. Además, se destacan los principales

---

(\*) Il presente lavoro è il frutto di una riflessione comune degli autori. In particolare il paragrafo introduttivo e i paragrafi 4, 5 e 6 sono stati redatti da Francesca Di Lascio mentre i paragrafi 2, 3 e le conclusioni sono state redatte da Giuseppe Piperata. Francesca Di Lascio (francesca.dilascio@uniroma3.it) è ricercatrice e professore associato abilitato di diritto amministrativo presso l'Università di Roma Tre, Giuseppe Piperata (piperata@iuav.it) è professore ordinario di diritto amministrativo presso l'Universitat luav di Venezia.

problemas relacionados con el sistema de habilidades, el uso económico de estos bienes y su gestión. Finalmente, una mirada al futuro y al debate sobre los bienes comunes y el patrimonio planetario.

*Palabras clave:*

*IT.: patrimonio naturale; demanio pubblico; tutela ambientale; concessioni; beni comuni.*

*ES.: patrimonio natural; dominio público; protección del medio ambiente; concesiones; bienes comunes.*

*ABSTRACT: The paper analyzes the Italian legal regime of public natural goods and natural heritage. To address this issue, the essay reconstructs firstly the legal frameworks of natural domain, starting from Civil code, of protected natural heritage (specially focused on UNESCO legislation), of protected natural areas and landscape goods. Furthermore, are highlighted the problems related to the exercise of legislative and administrative competence, sharing between national, regional and local governments, and to the management of public natural goods, specially referred to their economic development purposes. Finally, moving to the debate on common goods and planetary heritage, the article discuss about the important role of law to define a new path for use and protection of public natural goods.*

*Key words: natural heritage; public domain; environmental protection; concessions; common goods.*

## I. INTRODUZIONE

Nel diritto italiano si utilizzano le espressioni «patrimonio naturale» o «beni pubblici naturali» per indicare singoli o complessi di beni immobili che presentano una connotazione in termini naturalistici o ambientali. Si tratta, però, di concetti che non corrispondono ad una specifica categoria di bene, ma racchiudono invece differenti tipologie di cose immobili accomunate dal fatto di rappresentare elementi o prodotti della natura, spesso destinatari di specifici regimi di protezione e utilizzo. Sono, quindi, concetti molto ampi e generici, utili soprattutto per distinguere alcuni beni (quelli naturali, appunto), da altri (come, ad esempio, quelli culturali o artificiali, ecc.). Peraltro, anche l'espressione «patrimonio» non aggiunge alcun elemento identificativo. Ad esempio, essa viene impiegata dal codice civile del 1942 solo al fine di distinguere i beni del patrimonio indisponibile da quelli del patrimonio disponibile. È dunque utilizzata solo con riferimento a quei beni pubblici che sono soggetti alla medesima disciplina di identici beni privati e che non sono direttamente funzionali allo svolgimento delle attività svolte dalle amministrazioni proprietarie, avendo piuttosto una funzione di utilità economica.

Nella dottrina amministrativistica si fa riferimento, invece, alla distinzione tra demanio naturale e demanio artificiale. In particolare, i beni «che si trovano

*in natura*» sono considerati quale parte del demanio necessario di proprietà statale, mentre il demanio accidentale, in cui sono inclusi anche beni appartenenti ad altri livelli di governo (regioni, province, comuni), sarebbe composto da manufatti (1). L'elemento dirimente ai fini dell'inserimento nell'uno o nell'altro gruppo è, quindi, il fatto che l'esistenza stessa del bene pubblico sia dovuta all'azione umana (2).

Se si assume che i beni pubblici naturali devono essere inquadrabili come beni demaniali per il fatto di venire ad esistenza con le caratteristiche proprie stabilite dalla legge, allora si deve anche considerare il problema di come trattare alcune categorie di beni non incluse in tale categoria oppure non nominate dal codice civile. Infatti, scorrendo l'articolo 822 possono rintracciarsi tre grandi gruppi di beni pubblici naturali ai quali la suddetta qualificazione è direttamente applicabile, ovvero il demanio marittimo (che comprende lido del mare, spiaggia e rade), il demanio fluviale (in cui si collocano fiumi e torrenti) e il demanio lacuale (ovvero i laghi e le altre acque pubbliche così definite dalle leggi in materia). A questi, però, vanno aggiunti ulteriori beni pubblici naturali che potrebbero essere assoggettati dalla legge al regime proprio del demanio pubblico.

Il successivo articolo 826 fa riferimento inoltre alla possibilità che vi sia un demanio forestale dello Stato individuato con fonte legislativa, il quale, nonostante il nome, rientrerebbe nel regime del patrimonio indisponibile. Lo stesso articolo richiama le miniere, le cave e le torbiere che siano state sottratte al proprietario del fondo su cui si trovano. In entrambi i casi, si tratta di beni pubblici naturali ma non immediatamente qualificati come beni demaniali.

Sulla base delle clausole contenute nei due articoli citati, peraltro, nel tempo sono stati adottati numerosi provvedimenti settoriali, di livello statale ma anche regionale, i quali si sono talvolta occupati di disciplinare il regime di beni naturali non elencati nelle disposizioni civilistiche ma ritenuti di rilevanza giuridica nel senso civilistico *ab origine*, come avvenuto per i parchi naturali e i pascoli. Vi sono, infine, altri beni pubblici naturali che non sono stati oggetto di discipline organiche, ma solo di sporadici interventi del legislatore regionale, come nell'ipotesi dei ghiacciai, oggetto di regolazione incidentale nelle previsioni più ampiamente dedicate alla montagna. Anche in tali ipotesi, non è chiaro se il regime giuridico applicabile debba essere quello demaniale o quello patrimoniale.

---

(1) Così, D. SORACE (2014: 205-206). Vedi anche M. CLARICH (2017: 419); E. CASSETTA (2017: 217).

(2) Anche se occorre considerare che vi sono casi in cui l'azione umana di trasformazione delle condizioni originarie del bene è essenziale ai fini del suo utilizzo. Si pensi alle miniere e alle sorgenti di acque minerali e termali, che non potrebbero essere sfruttate senza la costruzione delle infrastrutture necessarie al loro trattamento e contenimento.

La frammentarietà delle discipline dimostra come, nonostante i riferimenti concettuali presenti nella dottrina, si pone la necessità di indagare le ricadute della «naturalità» sul regime giuridico dei beni pubblici. In tal senso, sarà utile l'analisi giurisprudenziale che ha fornito diverse indicazioni di interesse. Si pensi, ad esempio, alle decisioni inerenti le modalità di acquisizione e/o di cessazione della demanialità, in merito alle quali non sono ancora emersi orientamenti univoci. Non è chiaro, in specie, se si ponga o meno la necessità che tale mutamento di condizione richieda un apposito atto di ricognizione da parte dell'autorità amministrativa preposta, al pari di quanto ordinariamente previsto per i beni pubblici artificiali (3).

La «naturalità» impone, inoltre, considerazioni peculiari rispetto al regime degli usi. A differenza di quanto accade per i beni artificiali, infatti, quelli naturali sono beni tendenzialmente irriproducibili o solo parzialmente riproducibili con costi molto elevati (4). Ciò vuol dire che la regolazione amministrativa degli usi assentiti su tali beni deve fondarsi su meccanismi e procedure che siano in grado di operare una costante ponderazione tra istanze di valorizzazione e obblighi di tutela. Quanto alle prime, ci si riferisce sia alla valorizzazione economica che le caratteristiche di alcuni beni pubblici naturali consentono, sia alla loro valorizzazione sociale che avviene mediante la loro fruizione generale e, tendenzialmente, gratuita. Quanto alla seconda, il richiamo è al dovere che l'amministrazione deputata alla gestione del bene ha di mantenerne integre, quanto più possibile, le caratteristiche originarie non solo attraverso un'azione diretta di cura, ma anche imponendo tale cura ai concessionari cui il bene è temporaneamente affidato oppure fissando limiti, divieti e condizioni puntuali all'uso generale ed esercitando, quando necessario, i poteri di polizia amministrativa che il codice civile, *in primis*, le assegna.

Dato il contesto sommariamente delineato, nel presente contributo sarà, in primo luogo, ricostruito il quadro normativo di riferimento in materia. Saranno, in specie, esaminate le disposizioni del codice civile applicabili ai beni pubblici naturali, con indicazione dei condizionamenti e delle questioni che il carattere della «naturalità» pone rispetto ai beni pubblici artificiali. Si passerà poi a descrivere il rapporto che intercorre tra le suddette previsioni e la legislazione che si occupa di disciplinare altri tipi di beni pubblici. Si focalizzerà, infine, l'attenzione sulle discipline legislative più importanti in tema di patrimonio e beni naturali, anche alla luce di recenti interventi legislativi di riforma.

La seconda parte del contributo sarà, invece, dedicata ai problemi posti dagli usi dei beni pubblici naturali. In tal senso, verrà, innanzitutto, descritto il

---

(3) Vedi, tra le altre, Corte cass., sez. III, 18 ottobre 2016, n. 21018 e Corte cass., sez. III, 10 marzo 2016, n. 17424.

(4) Sul tema, vedi G. NAPOLITANO (2017: 141-142).

riparto di competenze amministrative in materia tra i diversi livelli di governo territoriale del sistema italiano, che incide in modo diretto sulle decisioni inerenti gli usi dei beni. In secondo luogo, saranno evidenziate le tipologie possibili di uso, per poi focalizzare l'indagine su quello particolare e sui problemi che questo pone in relazione al rispetto del principio europeo di tutela della concorrenza, in particolare con riferimento al demanio marittimo. Infine, verranno discusse le criticità correlate alla determinazione del valore economico dei beni pubblici naturali, che emergono con evidenza nel settore delle acque minerali e termali.

Nelle conclusioni, traendo spunto dai problemi affrontati nel testo, si discuterà delle prospettive del settore e dell'opportunità di riprendere alcune delle proposte fornite dalla Commissione Rodotà durante il processo di riforma del codice civile, al fine di delineare i tratti di una nuova categoria di beni pubblici definita «patrimonio naturale».

## **II. PATRIMONIO E BENI PUBBLICI NATURALI: MANCANZA DI UNA DEFINIZIONE, PLURALITÀ DI SIGNIFICATI**

Nell'ordinamento giuridico italiano e nella letteratura scientifica corrispondente l'espressione «patrimonio culturale» è utilizzata in contesti e con significati differenti.

Innanzitutto, in termini molto generici, l'espressione «patrimonio naturale» è utilizzata per indicare quei beni di appartenenza pubblica che rientrano nel demanio naturale. In questo modo, all'espressione viene dato un significato corrispondente alla categoria per lo più civilistica (ma non solo) di quei beni pubblici naturali che si differenziano da quelli artificiali.

In termini più circoscritti, l'espressione in questione viene utilizzata anche in alcune previsioni legislative, per definire beni oggetto di particolari forme di tutela e di protezione. Infatti, l'espressione in questione si trova nella l. 6 aprile 1977, n. 184, con la quale è stata ratificata e data esecuzione alla Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale, firmata a Parigi il 23 novembre 1972, per indicare alcuni beni ai quali è assicurata una specifica tutela. Si tratta della nota Convenzione adottata dall'UNESCO, la quale all'art. 2, considera appartenenti al patrimonio naturale:

«— i monumenti naturali, costituiti da formazioni fisiche e biologiche oppure da gruppi di tali formazioni, aventi valore eccezionale dal punto di vista estetico o scientifico;

— le formazioni geologiche e fisiografiche e le zone rigorosamente delimitate, costituenti l'habitat di specie di animali e vegetali minacciate, che hanno valore universale eccezionale dal punto di vista della scienza o della conservazione;

— i siti naturali oppure le zone naturali rigorosamente delimitate, aventi valore universale eccezionale dal punto di vista della scienza, della conservazione o della bellezza naturale».

L'espressione «patrimonio naturale», poi, si trova anche nella l. 6 dicembre 1991, n. 394, con la quale è stata prevista la disciplina quadro delle aree protette. Secondo tale legge, le aree naturali protette, intese come istituzioni, hanno lo scopo di «garantire e di promuovere, in forma coordinata, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale del paese». In tale prospettiva, il patrimonio naturale è costituito dalle «formazioni fisiche, geologiche, geomorfologiche e biologiche, o gruppi di esse, che hanno rilevante valore naturalistico e ambientale».

Nelle pagine che seguono si cercherà di ricostruire il quadro giuridico di riferimento, indicando le principali fonti che disciplinano i beni considerati facenti parte del patrimonio naturale in senso ampio. Nello specifico, si prenderanno in considerazione non solo le disposizioni civilistiche sui beni del demanio naturale, ma soprattutto le previsioni settoriali riguardanti le aree naturali protette, il demanio forestale nonché alcuni possibili intrecci con regimi legislativi pensati per altre tipologie di beni.

### **III. IL QUADRO GIURIDICO DI RIFERIMENTO TRA DISPOSIZIONI CIVILISTICHE E PREVISIONI SETTORIALI**

Nel patrimonio naturale trovano posto beni diversi, accomunati dall'elemento della naturalità che, per alcuni, ne giustifica l'appartenenza pubblica (i beni del demanio naturale) mentre, per altri, la sottoposizione a specifiche forme di protezione (le aree naturali protette) o anche di gestione (in particolare, i beni UNESCO). Per ogni condizione nella quale tali beni si possono trovare scatta l'applicazione di specifici regimi giuridici, previsti da fonti differenti e contenenti discipline di diversa portata. Non si può, tra l'altro, escludere che un singolo bene possa allo stesso tempo rientrare in contesti qualificatori diversi ed essere, ad esempio, bene demaniale ed area naturale protetta, con la conseguenza che allo stesso bene vengano riferite più discipline che ne regolano la titolarità, la circolazione e l'uso con particolare attenzione al carattere della sua naturalità.

Vediamo, quindi, i principali quadri giuridici di riferimento per quei beni che possono essere ricompresi all'interno di una categoria molto ampia di patrimonio naturale, a partire da quello contenuto nel codice civile e, poi, passando alle altre discipline presenti nella legislazione di settore.

## 1. La disciplina del demanio naturale

Nell'esperienza giuridica italiana, la «teoria della proprietà pubblica» ed il regime della demanialità trovano un preciso riconoscimento nella Costituzione e una positivizzazione, in primo luogo, nel codice civile del 1942.

La proprietà pubblica, infatti, è già richiamata nella Carta costituzionale, la quale afferma che la proprietà può essere pubblica o privata e che quest'ultima può essere sottoposta ad alcuni limiti al fine di assicurare la funzione sociale che la stessa esprime (art. 42). La Costituzione italiana, come è stato notato, detta le «coordinate essenziali del nuovo statuto dell'appropriazione dei beni», promuovendo «il definitivo attestarsi di differenti rapporti «dialettici» tra il settore dell'appropriazione pubblica e quello dell'appropriazione privata» (5).

Il Codice civile, invece, contiene la disciplina di base che regola il sistema del patrimonio pubblico, indicando le categorie dei beni in esso ricompresi ed il corrispondente regime giuridico. La scelta operata è quella della tripartizione delle categorie, alle quali conseguono altrettanti quadri di regolazione e tutela (6). Le prime due categorie sono considerate beni pubblici in senso stretto, in quanto condividono i tratti della appartenenza pubblica e della destinazione ad un uso pubblico, e perciò sono assoggettati ad un regime di sostanziale indisponibilità. Si tratta, in particolare, dei beni demaniali (ossia, porti, fiumi, laghi, ecc.), il cui regime giuridico risulta essere molto rigido e ispirato a logiche prevalentemente di conservazione (art. 822 c.c.), e dei beni del patrimonio indisponibile (come miniere, foreste, cose d'interesse storico, archeologico, paleontologico, paleontologico e artistico, da chiunque e in qualunque modo ritrovate nel sottosuolo, ecc.), assoggettati ad un regime che ne impedisce la sottrazione alla loro destinazione (art. 826 c.c.). Carattere residuale ha, invece, la terza categoria, quella dei beni del patrimonio disponibile, i quali rientrano in un concetto di bene pubblico in senso ampio, in quanto presentano come unica caratteristica l'appartenenza ad un soggetto pubblico, condizione non sufficiente, però, a sottrarli del tutto al regime ordinario della proprietà privata.

Negli ultimi tempi le tradizionali concezioni di proprietà pubblica e di beni pubblici e le conseguenti tripartizioni di categorie e regimi giuridici contenuti nel codice civile si sono rivelati inadeguati rispetto ai numerosi cambiamenti che hanno interessato tali beni ai loro contesti di riferimento. Ciò ha avuto delle conseguenze, innanzitutto, sulla classica distinzione tra beni demaniali e beni del patrimonio indisponibile, che è andata via via sfumando, fino al punto che, ad opera della giurisprudenza, il regime giuridico cui sono assoggettati

---

(5) Così G. PALMA (1986: 152).

(6) Per un quadro ricostruttivo, cfr. R. ALESSI (1957); M. ARSI (2003: 1705 ss.); V. CAPUTI JAMBRENGHI (2005: 179 ss.); G. DELLA CANANEA (2015: 253 ss.); P. MADDALENA (2011); L. MERCATI (2012); A. POLICE (2011: 621 ss.) e M. RENNA (2006: 714 ss.).

i primi è stato di fatto esteso anche ai secondi. Il legislatore, a sua volta, è intervenuto con discipline settoriali, le quali hanno in alcuni casi accomunato sotto lo stesso regime beni pubblici appartenenti a categorie differenti o hanno introdotto regimi speciali, con la conseguenza di mettere in discussione l'intero impianto codicistico di regolamentazione della proprietà pubblica (7).

Nelle due categorie prese in considerazione dal codice civile e che condividono oramai il regime vincolistico della proprietà pubblica e della sostanziale indisponibilità troviamo molti beni caratterizzati da un profilo di evidente naturalità. Tali beni formano quello che viene definito «demanio naturale». Alcuni di questi beni sono elencati nella disposizione relativa al demanio pubblico: «appartengono allo Stato e fanno parte del demanio pubblico il lido del mare, la spiaggia, le rade e i porti; i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia» (art. 822, c. 1, c.c.). Altri, invece, sono indicati a proposito del patrimonio statale indisponibile: «fanno parte del patrimonio indisponibile dello Stato le foreste che a norma delle leggi in materia costituiscono il demanio forestale dello Stato, le miniere, le cave e torbiere quando la disponibilità ne è sottratta al proprietario del fondo» (art. 826 c. 2, c.c.).

Vediamo nel dettaglio le tipologie di beni rientranti nel c.d. demanio naturale ed eventuali normative integrative alla disciplina civilistica contenute in leggi di settore.

*a. Demanio marittimo.* I beni del demanio marittimo, come quelli del demanio idrico, costituiscono il c.d. demanio necessario, ossia l'insieme di quei beni a necessaria appartenenza pubblica. Tradizionalmente tale appartenenza è stata affidata allo Stato, mentre agli altri livelli istituzionali erano state affidate solo alcune funzioni amministrative. Tuttavia, per effetto di una legislazione attuativa dei principi costituzionali in tema di decentramento, avente nel d.lgs. 28 maggio 2010 n. 85 (c.d. federalismo demaniale) l'ultima e più incisiva manifestazione, molti dei beni del demanio marittimo ed idrico prima di proprietà statale sono stati oggi trasferiti alle regioni e agli enti locali. Pertanto, i beni del demanio marittimo indicati negli artt. 822 del c.c. e 28 cod. nav., sono ora di proprietà delle regioni così come i beni del demanio idrico previsti dal codice civile e dalle leggi speciali di settore (salvo alcune eccezioni), mentre i laghi chiusi e le miniere sono stati trasferiti alle province (artt. 3 e 5, d.lgs. n. 85/2010).

Al demanio marittimo appartengono alcuni beni naturali, tra i quali il lido del mare, la spiaggia, le lagune (come ad esempio, la laguna di Venezia: art. 1, r.d. 18 giugno 1936, n. 1853 e l. 5 marzo 1963, n. 366), le valli da pesca.

*b. Demanio idrico.* Il demanio idrico è composto dai fiumi, dai torrenti e dai laghi. La categoria è stata ampliata da alcune leggi speciali che in attuazione

---

(7) Sulle trasformazioni in atto si rinvia a G. PIPERATA, A. DE MICHELE e P. NOVARO (2015: 139 ss.).



del dettato contenuto nell'art. 822, c. 1, cc., hanno dichiarato la pubblicità delle acque, e anche dalla giurisprudenza che ha interpretato estensivamente tali norme (8). Sono stati, così, ritenuti beni demaniali anche le sorgenti, i ghiacciai, altri beni idrici.

Tra le leggi speciali riguardanti il demanio idrico va innanzitutto ricordato il r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, contenente il testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici, che all'art. 1 affermava la pubblicità delle acque sorgenti e all'art. 103 delle acque sotterranee se iscritte nell'apposito registro. Ora, l'art. 144 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, contenente il testo unico ambientale, stabilisce che «tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo, appartengono al demanio dello Stato» (c. 1) e queste «costituiscono una risorsa che va tutelata ed utilizzata secondo criteri di solidarietà; qualsiasi loro uso è effettuato salvaguardando le aspettative ed i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale» (c. 2). Il testo unico ambientale richiama anche il concetto di patrimonio idrico nazionale, un complesso di beni il cui utilizzo viene regolato con l'obiettivo di una razionalizzazione, anche allo scopo di evitare gli sprechi e di favorire il rinnovo delle risorse, senza pregiudizio per la qualità.

Come abbiamo già ricordato, con riferimento al demanio idrico è in corso un processo di trasferimento della proprietà dallo Stato alle regioni e agli enti locali, mentre molte funzioni e competenze in materia di gestione su tali beni erano state già trasferite per effetto dell'art. 89, d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112.

c. *Demanio forestale*. A differenza della spiaggia o dei fiumi che sono beni demaniali e come tali sottoposti ad un regime di indisponibilità per effetto della loro specifica natura, altri beni naturali come le foreste vengono attratti nella categoria del patrimonio indisponibile solo se appartenenti ad un'amministrazione pubblica. Le foreste, in particolare, se di proprietà dello Stato, hanno tradizionalmente costituito il c.d. demanio forestale (9). Tali beni, tuttavia, come altri che abbiamo in precedenza visto, sono stati progressivamente trasferiti, con alcune eccezioni, alle regioni, a partire dal d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616.

E' opportuno segnalare che il settore forestale è stato recentemente interessato da un importante testo di riforma, il d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34, contenente il Testo unico in materia di foreste e filiere forestali. Il nuovo provvedimento, oltre a tendere al riordino della disciplina forestale in Italia, si pone una pluralità di obiettivi tra i quali la salvaguardia delle foreste, compresa anche la

---

(8) Sul demanio idrico, cfr. N. LUGARESI (1995), F. CORTESE, G. SANTUCCI E A. SIMONATI (2011), e con riferimento alla rilevanza pubblicistica del bene idrico nelle principali legislazioni europee, F. CAPORALE (2017).

(9) Cfr. A. FIORITTO (2003: 3229 ss.); N. FERRUCCI (2015); A. CROSETTI E N. FERRUCCI (2008).

gestione attiva delle stesse, il contrasto all'abbandono colturale e al declino demografico nelle aree montane e rurali italiane, la promozione dell'economia e della cultura forestale e dell'educazione ambientale (art. 2). Al centro del disegno riformatore il Codice forestale pone il «patrimonio forestale nazionale», cioè l'insieme dei boschi e delle aree assimilate a bosco, presenti sul territorio dello Stato, di proprietà pubblica e privata (art. 3). Al fine di proteggere ma anche promuovere tale patrimonio, il Codice immagina innanzitutto un'articolata politica di programmazione e pianificazione distribuita tra Stato e regioni. Allo Stato, infatti, viene riservato il potere di definire la «Strategia forestale nazionale». Le regioni, invece, secondo una logica di intervento a cascata, sono autorizzate, coerentemente alla Strategia nazionale, a individuare i propri obiettivi e definire le relative linee d'azione, attraverso programmi forestali regionali e anche piani forestali di indirizzo territoriale, finalizzati all'individuazione, al mantenimento e alla valorizzazione delle risorse silvo-pastorali e al coordinamento delle attività necessarie alla loro tutela e gestione attiva e degli altri strumenti di pianificazione forestale. Tra questi, in particolare, vi sono i piani di gestione forestale, adottati sempre dalla regione, e riferiti ad un ambito aziendale o sovraziendale di livello locale, qualificati come strumenti indispensabili a garantire la tutela, la valorizzazione e la gestione attiva delle risorse forestali (art. 6).

Il Codice definisce poi anche le attività di gestione forestale, le trasformazioni boschive e la promozione e gestione di altre attività, affidando allo Stato e alle regioni importanti competenze e titoli di intervento.

*d. Demanio minerario.* Al patrimonio indisponibile pubblico appartengono anche le miniere, però, a partire dalla loro scoperta, dato che fino a tale momento esse sono pertinenza del fondo privato in cui si trovano. La disciplina delle miniere è precedente al codice civile, essendo contenuta nel r.d. 29 luglio 1927, n. 1443. Tale fonte attribuisce allo Stato la proprietà delle miniere e disciplina puntualmente i processi di concessione che possono riguardare detti beni (10). Il regime delle miniere è stato esteso sia alle acque minerali e termali sia alle cave e torbiere. In particolare, i giacimenti di acque minerali e termali sono stati trasferiti dal patrimonio statale al demanio delle singole regioni (da ultimo, art. 22, l. 31 marzo 1997, n. 59). Inoltre, la disciplina delle acque minerali e termali risulta attualmente integrata anche da altre fonti, come ad esempio, il d.lgs. 25 gennaio 1992, n. 105, di attuazione della direttiva 80/777/CEE relativa alla utilizzazione e alla commercializzazione delle acque minerali naturali, e la l. 24 ottobre 2000, n. 323, di riordino del settore termale. Si tratta dei quadri normativi cui rinvia anche l'art. 144, c. 5, d.lgs. n. 152/2006, secondo il quale «le acque termali, minerali e per uso

---

(10) Cfr. R. FEDERICI (1996); F. FRANCIOSI (2003: 1789 ss.).

geotermico sono disciplinate da norme specifiche, nel rispetto del riparto delle competenze costituzionalmente determinato».

Ritornando alle miniere, su tali beni e sul loro regime giuridico hanno influito alcune trasformazioni legislative e innovazioni di sistema. In primo luogo, il regime di riferimento risulta oggi integrato da disposizioni che si occupano della ricerca e gestione di giacimenti relativi ad altre risorse naturali, come ad esempio gli idrocarburi (cfr. l. 9 gennaio 1991, n. 9). In secondo luogo, sul versante dominicale, tali beni sono interessati da un processo di federalismo demaniale, che — come anticipato — immagina un trasferimento degli stessi dallo Stato alle province e alle città metropolitane. Infine, sotto il profilo gestorio e procedurale, i procedimenti relativi a tali beni ne incrociano altri riguardanti la pianificazione del territorio e la protezione dell'ambiente, con conseguente appesantimento nei tempi e nei passaggi burocratici, come è emerso in alcuni casi oggetto anche di riflessione scientifica (11).

e. *Cave e torbiere*. Si tratta di giacimenti di materiali non pregiati. La loro coltivazione spetta ai privati che ne hanno la proprietà. Tuttavia, secondo la previsione civilistica, il mancato esercizio delle proprie facoltà da parte del proprietario legittima l'amministrazione pubblica a disporre il passaggio dei beni al patrimonio indisponibile dello Stato. Il regime giuridico riguardante tali beni pubblici naturali risulta integrato da altre fonti regolative. In primo luogo, dalle leggi che, in ossequio al disposto costituzionale contenuto nell'art. 117, hanno definito il trasferimento di compiti e funzioni dal centro alla periferia, in particolare la n. 281/1970, il d.P.R. n. 616/1977 e il d.lgs. n. 112/1998, con le quali tali beni sono stati attribuiti al patrimonio indisponibile delle regioni. In secondo luogo, dalle leggi regionali, le quali conseguentemente ne hanno definito i vari aspetti dominicali. Infine, dalla legislazione mineraria, *in primis* il r.d. n. 1443/1927, che ha esteso a tali beni il regime delle miniere, soprattutto per quanto riguarda il regime concessorio (12).

## 2. La disciplina delle aree naturali protette

Nell'ordinamento italiano l'espressione «patrimonio naturale», come già anticipato, viene utilizzata anche in un'accezione più ristretta dalla l. n. 394/1991, per indicare parti del territorio da assoggettare ad un particolare regime di protezione e qualificate come aree naturali protette. La legge in questione, infatti, disciplina i processi di costituzione e gestione delle aree naturali protette, con l'obiettivo di assicurare la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale del Paese. In altri termini, per patrimonio naturale in

---

(11) S. BIGAZZI, A. FIORITTO, A. MASSERA, G. PIZZANELLI (2016: 153 ss.).

(12) Cfr. F. CAIA (1981: 2061 ss.); F. FRANCIARIO (1997).

questo caso si intendono quelle porzioni territoriali che presentano un «rilevante valore naturalistico e ambientale»; pertanto, la presenza di tale valore giustifica l'assoggettamento «ad uno speciale regime di tutela e di gestione», in modo che siano perseguite varie finalità di protezione della natura e dell'ambiente, e conseguentemente al loro assoggettamento all'apposito regime di tutela, i territori «costituiscono le aree naturali protette» (art. 1).

Della l. n. 394/1991, è opportuno riassumere brevemente i contenuti più importanti, in particolare ricordando le categorie delle aree protette, le figure organizzative incaricate della loro tutela e gestione e i principali strumenti di intervento (13).

Iniziamo dalla classificazione delle aree naturali protette. Al riguardo, è utile ricordare per prima cosa che la legge del 1991 definisce in maniera organica il regime delle aree protette, innestandosi in una tradizione italiana che già conosceva il fenomeno dei parchi nazionali, considerato che, a partire dagli anni '20 e sulla scorta della prima legislazione nazionale in materia di bellezze naturali (a cominciare dalla l. 11 giugno 1922, n. 788, c.d. Legge Croce), ne erano stati costituiti diversi (ad esempio, il Parco nazionale d'Abruzzo, il Parco nazionale del Gran Paradiso, ecc.). Rispetto agli interventi del passato, tuttavia, la legge del 1991, oltre ad unificare la normativa di riferimento, ha provato soprattutto a favorire un cambiamento nella politica di protezione dei parchi naturali, sostituendo ad un classico approccio di tutela passiva, nuove dinamiche di intervento orientate alla tutela attiva e anche alla valorizzazione del patrimonio naturale (14). La legge italiana, rappresenta, quindi, un intervento innovativo diretto a realizzare una nuova forma di amministrazione del patrimonio naturale, secondo logiche di integrazione tra gli attori e gli interventi e di partecipazione anche delle comunità interessate, incentrata sul ruolo attivo della istituzione-parco (15).

La l. n. 394/1991 prevede quattro categorie principali di aree naturali protette, ferma restando la possibilità che l'apposito Comitato per tali aree introduca ulteriori livelli di classificazione (art. 2) (16). Si tratta, in particolare delle seguenti tipologie:

*a. parchi nazionali:* consistono in aree terrestri, fluviali, lacuali o marine, con particolari caratteristiche (debbono contenere uno o più ecosistemi intatti o

---

(13) Per una analisi più approfondita della disciplina italiana in tema di aree naturali protette si rinvia a D. BORGONOVO RE (1995); C. DESIDERI, F. FONDERICO (1998); G. DI PUNO (1994); G. DI PUNO E P. FIMIANI, (1997); G. DI PUNO, P. FIMIANI (2008), e M. IMMORDINO E N. GULLO (2008).

(14) In questi termini, A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON (2005: 425 s.).

(15) Cfr. in tale senso, D. AMIRANTE (2003: 96 ss.). Ma sui differenti modelli v. anche D. SERRANI (1973).

(16) Sulla differenziazione tipologica cfr. N. AICARDI (1999: 171 ss.).

anche parzialmente alterati da interventi antropici, una o più formazioni fisiche, geologiche, geomorfologiche, biologiche) e un rilievo internazionale o nazionale per valori naturalistici, scientifici, estetici, culturali, educativi e ricreativi, tali da giustificare l'intervento diretto dello Stato, ai fini della loro conservazione per le generazioni presenti e future. Sono istituiti e delimitati con decreto del Presidente della Repubblica coinvolgendo le regioni interessate (art. 8);

*b. parchi naturali regionali*: analogamente alle prime, consistono in aree terrestri, fluviali, lacuali ed eventualmente da tratti di mare prospicienti la costa, di valore naturalistico e ambientale, ma che costituiscono, nell'ambito di una o più regioni limitrofe, un sistema omogeneo individuato dagli assetti naturali dei luoghi, dai valori paesaggistici ed artistici e dalle tradizioni culturali delle popolazioni locali. Sono istituite dalle regioni con una legge alla quale è affidato il compito di indicare anche gli organi di governo e gli altri aspetti puntuali di disciplina del parco (art. 23);

*c. riserve naturali nazionali o regionali (a seconda della rilevanza degli interessi rappresentati)*: sono sempre aree terrestri, fluviali, lacuali o marine, la cui rilevanza è data dalla presenza di una o più specie naturalisticamente rilevanti della flora e della fauna, ovvero di uno o più ecosistemi importanti per la diversità biologiche o per la conservazione delle risorse genetiche. La loro istituzione avviene con decreto del ministro dell'ambiente nel caso di riserva naturale statale, con legge regionale nel caso di riserva naturale regionale;

*d. aree protette con riferimento all'ambiente marino*: sono solo richiamate, in quanto rappresentano le aree protette che risultano definite secondo quanto previsto dal protocollo di Ginevra relativo alle aree del Mediterraneo particolarmente protette di cui alla l. 5 marzo 1985, n. 127, oppure secondo la l. 31 dicembre 1982, n. 979, agli artt. 25 ss. (17).

Dall'ultima rilevazione ufficiale (18) risulta che in Italia sono presenti 871 aree naturali protette. Si tratta in particolare di 25 parchi nazionali, 27 aree marine protette, 147 riserve naturali statali, 3 altre aree naturali protette nazionali, 134 parchi naturali regionali, 365 riserve naturali regionali e 171 altre aree naturali protette regionali. A ciò si aggiunga, che la protezione assicurata alle aree così delimitate può essere estesa anche alle cc.dd. aree contigue, ossia territori esterni alle peripezioni delle aree naturali protette, ma contigue ad esse, individuati dalle regioni, d'intesa con gli organismi di

---

(17) A queste categorie, per effetto anche del d.m. del ministero dell'ambiente 2 dicembre 1996, devono essere aggiunte anche le zone umide di interesse nazionale, le zone di protezione speciale (ZPS) e le zone speciali di conservazione (ZSC) previste dalla dir. 79/409/CEE (c.d. direttiva Uccelli) e dalla dir. 92/43/CEE (c.d. direttiva *Habitat*). Cfr. anche G. GRECO (1999: 1207 ss.).

(18) Ministero dell'Ambiente, d.m. 27 aprile 2010, contenente il VI° Elenco ufficiale delle aree protette (EUAP), in *G.U.*, 31 maggio 2010 n. 125, suppl. ord. n. 115.

gestione di quelle aree e con gli enti locali interessati, e sottoposti ad una regolamentazione e pianificazione rispetto ad alcune attività (es. caccia e pesca) proprio con l'obiettivo di assicurare la conservazione dei valori delle aree protette stesse (art. 32).

La l. n. 394/1991 immagina l'insieme delle aree naturali protette costituenti il patrimonio naturale italiano come un vero e proprio sistema, con appositi organi e strumenti per garantirne la coerenza e la funzionalità. A livello organizzativo un ruolo centrale spetta al Comitato per le aree naturali protette (art. 3). Si tratta di un organismo collegiale, costituito dal ministro dell'ambiente, che lo presiede, insieme ad altri ministri (agricoltura e foreste, beni e attività culturali, infrastrutture, ecc.) e da sei rappresentanti delle regioni (presidenti o assessori), indicati dalla Conferenza Stato Regioni. Tra i compiti più importanti del Comitato vi è l'adozione del Programma triennale per le aree naturali protette e le decisioni necessarie per la sua attuazione. Il Programma, infatti, è lo strumento con il quale vengono specificati i territori che formano oggetto del sistema delle aree naturali protette di interesse internazionale, nazionale e regionale, si indica il termine per l'istituzione di nuove aree naturali protette o per l'ampliamento e la modifica di quelle esistenti, si ripartiscono eventuali risorse, si definiscono i criteri e gli indirizzi di attuazione (art. 4).

Una delle parti più importanti del regime giuridico delle aree costituenti il patrimonio naturale italiano riguarda la disciplina relativa ai parchi nazionali, soprattutto perché la l. n. 394/1991 definisce gli aspetti organizzativi e di azione di tali istituti.

Per ogni parco nazionale è prevista l'istituzione per legge di un Ente parco, al quale affidare il governo, la tutela e la gestione del parco stesso (art. 8). L'Ente in questione ha personalità di diritto pubblico, è sottoposto alla vigilanza del ministro dell'ambiente e ha una autonomia statutaria con la quale definire l'organizzazione interna, le modalità di partecipazione popolare, le forme di pubblicità degli atti (art. 9, cc. 1 e 9). Sono organi dell'Ente il Presidente, il Consiglio direttivo, la Giunta esecutiva, il Collegio dei revisori dei conti, la Comunità del parco; questi hanno modalità di composizione e funzionamento differenti, ma tutti durano in carica cinque anni (art. 9, cc. 2 e 12). Di particolare interesse è la Comunità del parco, organo consultivo e propositivo dell'Ente parco, la cui funzione è anche quella di rappresentanza territoriale, dato che è costituita dai presidenti delle regioni e delle province, dai sindaci dei comuni e dai presidenti delle comunità montane nei cui territori sono ricomprese le aree del parco (art. 10).

Il governo dell'area naturale da parte dell'Ente parco avviene attraverso tre principali strumenti amministrativi: il regolamento del parco (art. 11), il piano del parco (art. 12) e il nulla osta (art. 13).

a. *Il regolamento del parco.* Può essere adottato dall'Ente parco, anche contestualmente all'approvazione del piano per il parco, e disciplina l'esercizio delle attività consentite entro il territorio dell'area protetta. E' approvato, però, con decreto del ministro dell'ambiente, previo parere dei comuni interessati, dato che i contenuti del regolamento sono vincolanti per tali enti (art. 11, c. 6). In particolare, a tale atto è affidata la disciplina di alcuni aspetti rilevanti per il parco, quali:

- la tipologia e le modalità di costruzione di opere e manufatti;
- lo svolgimento delle attività artigianali, commerciali, di servizio e agro-silvo-pastorali;
- il soggiorno e la circolazione del pubblico con qualsiasi mezzo di trasporto e l'accessibilità da parte di anziani e portatori di handicap;
- lo svolgimento di attività sportive, ricreative ed educative o di attività da affidare a interventi di occupazione giovanile, di volontariato;
- lo svolgimento di attività di ricerca scientifica e biosanitaria;
- i limiti alle emissioni sonore, luminose o di altro genere, nell'ambito della legislazione in materia.

Per espressa previsione legislativa, nel parco non si possono svolgere alcune attività. Sono vietate, infatti, tutte le attività e le opere che possono compromettere la salvaguardia del paesaggio e degli ambienti naturali tutelati e, in particolare, danni alle specie animali e alle specie vegetali, l'apertura e l'esercizio di cave, di miniere e di discariche, la modificazione del regime delle acque, l'introduzione, da parte di privati, di armi, esplosivi e qualsiasi mezzo distruttivo o di cattura, l'uso di fuochi all'aperto e così via. Il regolamento può, però, introdurre delle deroghe, al fine di permettere lo svolgimento, previa autorizzazione, di alcune di queste attività, e, in ogni caso, restano salvi i diritti reali e gli usi civici delle collettività locali (art. 11, cc. 4 e 5).

b. *Il piano per il parco.* Si tratta di uno strumento obbligatorio, alla cui adozione deve provvedere direttamente l'Ente parco con le regioni e gli enti locali interessati, pena, in caso di inerzia, l'intervento sostitutivo da parte del ministero dell'ambiente. Il piano per il parco, infatti, è lo strumento fondamentale attraverso il quale assicurare la tutela dei valori naturali ed ambientali nonché storici, culturali, antropologici tradizionali. Con esso vengono disciplinati l'organizzazione generale del territorio, i vincoli e le destinazioni di uso pubblico o private, i sistemi di accessibilità veicolare e pedonale, i sistemi di attrezzature e servizi per la gestione e la funzione sociale del parco, gli indirizzi e criteri per gli interventi sulla flora, sulla fauna e sull'ambiente naturale in genere.

Nel definirne l'organizzazione, il piano può suddividere il territorio del parco in diverse aree a seconda del grado di protezione che si vuole assicurare. Tali aree sono:

- le riserve integrali, nelle quali l'ambiente naturale è conservato nella sua integrità;
- le riserve generali orientate, nelle quali è vietata qualsiasi innovazione o trasformazione edilizia salvo le utilizzazioni produttive tradizionali, la realizzazione delle infrastrutture strettamente necessarie, le opere di manutenzione;
- le aree di protezione, nelle quali svolgere attività agro-silvo-pastorali, di pesca e raccolta di prodotti naturali, nonché la produzione artigianale di qualità, ma sempre secondo gli usi tradizionali ovvero secondo metodi di agricoltura biologica;
- le aree di promozione economica e sociale, aree cioè già modificate dai processi di antropizzazione, nelle quali sono consentite attività compatibili con le finalità istitutive del parco e finalizzate al miglioramento della vita socio-culturale delle collettività locali e al miglior godimento del parco da parte dei visitatori.

Si aggiunga, infine, che l'attività di pianificazione può riguardare anche la promozione di iniziative atte a favorire lo sviluppo economico e sociale all'interno del parco, attraverso l'adozione di un piano pluriennale economico e sociale, con il quale l'Ente parco indica le attività compatibili e individua i soggetti chiamati alla realizzazione degli interventi previsti (art. 14). Tale intervento di pianificazione può essere svolto contestualmente con quello diretto all'adozione del piano del parco (art. 11 *bis*).

*c. Il nulla osta.* Le attività che si svolgono all'interno del parco, oltre ad essere regolate e pianificate, con l'obiettivo di evitare pregiudizi all'ambiente, sono anche sottoposte ad un regime autorizzatorio e di controllo, che trova nel c.d. nulla osta il fulcro dell'intero impianto regolatorio.

Gli interventi, impianti ed opere che devono essere realizzati all'interno del parco presuppongono concessioni o autorizzazioni il cui rilascio deve essere preceduto da un preventivo nulla osta dell'Ente parco (art. 13, c. 1). Spetta all'Ente, attraverso il nulla osta, verificare la conformità dell'intervento ipotizzato con le disposizioni del piano e del regolamento (19). Tra l'altro, senza il nulla osta o agendo in difformità alla disciplina prevista a proposito di tale istituto, ogni intervento risulta essere vietato, pena altrimenti l'arresto fino a dodici mesi e una ammenda (art. 30). Il nulla osta è reso entro sessanta giorni dalla richiesta con un provvedimento espresso oppure lasciando decorrere il termine

---

(19) Secondo la giurisprudenza amministrativa, si tratta di un potere di carattere urbanistico, che deve essere esercitato dall'Ente parco anche prima dell'approvazione del piano e del regolamento o in assenza degli stessi, in questo caso sulla base dei principi emergenti dalla normativa di riferimento: cfr. Tar Abruzzo, L'Aquila, 18.8. 2003, n. 590, e Cons. Stato, Sez. V, 20.8.2001, n. 4469.



senza intervenire e facendo così scattare il silenzio assenso (20). Invece, il diniego è sempre espresso, è pubblicato attraverso affissione e costituisce un provvedimento immediatamente impugnabile, anche da parte delle associazioni di protezione ambientale (art. 13, c. 2).

### **3. Il rapporto tra le fonti di disciplina dei beni del patrimonio naturale e altri tipi di beni**

I beni del patrimonio naturale sono ricompresi — abbiamo visto — nelle aree naturali protette o anche assoggettati a regimi amministrativi specifici, come nel caso del demanio naturale. Ma vi sono altri beni naturali al di fuori di tali contesti che non sono privi di specifici regimi giuridici di riferimento. Anzi. Per tali beni il legislatore interviene spesso con discipline puntuali, le quali interagiscono con quelle più tradizionali che abbiamo visto in precedenza. Come è stato notato, infatti, «il patrimonio naturale è oggetto di regimi normativi e di gestioni amministrative diversi che, peraltro, in parte si sovrappongono» (21). Può accadere, quindi, che un bene del patrimonio naturale appartenga anche ad altri contesti patrimoniali o che lo stesso bene sia assoggettato a discipline diverse. Possono essere utilizzati come esempi i beni del c.d. patrimonio misto della Convenzione UNESCO e i beni paesaggistici.

In proposito abbiamo già detto che la l. n. 184/1977, ha ratificato tale Convenzione, rafforzando la protezione del patrimonio culturale e naturale presente nel territorio italiano. Il provvedimento richiamato si basa sulla distinzione tra patrimonio culturale e patrimonio naturale, due categorie composte da beni puntualmente elencati ed individuati. Tuttavia, non sempre tale distinzione risulta essere netta, ben potendosi avere beni il cui valore risulti essere sia culturale che naturalistico. In questi casi, come evidenziato dalle Linee guida operative per

---

(20) Si è discusso a lungo recentemente in Italia sulla possibilità di considerare superato il meccanismo del silenzio assenso previsto dall'art. 13, in seguito alla modifica introdotta alla disciplina generale dell'istituto del silenzio contenuta nell'art. 20, l. 7 agosto 1990, n. 241, e soprattutto considerata la tendenza dell'ordinamento italiano a escludere tale modulo procedimentale in settori sensibili quali sono quelli della tutela del paesaggio, dell'ambiente, della salute e dei beni culturali. Tuttavia, la giurisprudenza amministrativa ha ritenuto tuttora vigente l'art. 13 e, di conseguenza, applicabile l'istituto del silenzio assenso anche all'ipotesi del nulla osta dell'Ente parco, considerato che, tra le tante motivazioni, «non si rinviene una indicazione della giurisprudenza costituzionale in senso preclusivo alla possibilità per il legislatore ordinario statale di dotarsi dello strumento di semplificazione procedimentale rappresentato dal silenzio-assenso anche in materia ambientale, laddove si tratti di valutazioni con tasso di discrezionalità non elevatissimo»: cfr. Cons. Stato, Ad. pl., 27.7.2016, n. 17. Per un commento cfr. L. BERTONAZZI (2017).

(21) S. AMOROSINO (2009: 148).

l'attuazione della Convenzione (22), si può parlare di patrimonio misto (culturale e naturale allo stesso tempo), trattandosi di beni riconducibili in parte o in tutto a entrambe le definizioni di patrimonio culturale e naturale. Quindi, all'interno di un sito inserito nella lista del patrimonio UNESCO è possibile trovare beni di differente qualificazione (culturali, paesaggistici, naturali), come tali destinatari di regimi giuridici di protezione e valorizzazione anche differenti (23). Proprio per questo, il legislatore italiano, con la l. 20 febbraio 2006, n. 67, ha previsto per ogni sito l'adozione di un apposito piano di gestione, strumento con il quale assicurare la conservazione dei siti italiani Unesco e creare le condizioni per la loro valorizzazione, definendo soprattutto le opportune forme di collegamento con programmi o strumenti normativi che perseguano finalità complementari, tra i quali quelli relativi alle aree protette (art. 3) (24).

Il richiamo ai siti UNESCO ci permette di affrontare anche la questione relativa al paesaggio e ai beni paesaggistici, anche perché i siti appartenenti al patrimonio culturale e naturale mondiale, oltre ad essere tenuti in considerazione dalla pianificazione paesaggistica, sono spesso formati da beni di eccezionale valore paesaggistico. Tra questi ultimi beni e quelli del patrimonio naturale il rapporto è molto stretto. È vero, infatti, che in Italia gran parte dei beni del patrimonio naturale sono presenti all'interno di territori assoggettati ad un vincolo che ne permette la qualificazione anche intermini di beni paesaggistici.

Più nel dettaglio, è opportuno ricordare che in Italia al paesaggio, da sempre importante concetto culturale, è stato riconosciuta, a partire dai primi anni del 1900, anche una rilevante dimensione giuridica. Attualmente, il paesaggio presenta nel nostro ordinamento non solo una rilevanza costituzionale — l'art. 9, c. 2, Cost., infatti, afferma che «la Repubblica (...) tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione» —, ma è destinatario di una specifica disciplina contenuta nel d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, contenente il Codice dei beni culturali e del paesaggio, che unifica i beni culturali e quelli paesaggistici in un unico concetto di patrimonio culturale (art. 2), disciplinandone le dinamiche di tutela e di valorizzazione, con le finalità di preservare la memoria della comunità nazionale e del suo territorio e di promuovere lo sviluppo della cultura. Inoltre, la rilevanza giuridica del paesaggio si è intensificata anche in seguito alla sottoscrizione della Convenzione europea

---

(22) UNESCO, *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*, versione dell'ottobre 2016, punto 46.

(23) Sulla diversa natura dei beni rientranti nei siti del patrimonio UNESCO e sui modelli di tutela, cfr. L. UCCELLO BARRETTA (2016), e S. MABELLINI (2016: 146 ss.).

(24) La rivista *Aedon* ([www.aedon.milino.it](http://www.aedon.milino.it)) ha dato conto di alcune esperienze riguardanti i piani di gestione di siti italiani del patrimonio UNESCO: cfr. A. CASSATELLA (2011); S. MARCHETTI, M. ORREI (2011); G. ARMAO (2018). Con riferimento al piano di gestione di Pompei, cfr. L. CASINI (2016: 203 ss.).

del paesaggio, avvenuta a Firenze il 20 ottobre 2000, la quale ha imposto agli Stati sottoscrittori di «riconoscere giuridicamente il paesaggio in quanto componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro identità» (art. 5, lett. a)).

Nella disciplina codicistica i punti di contatto tra patrimonio naturale e paesaggio e beni paesaggistici sono numerosi. A cominciare dalle definizioni, la quali fanno riferimento anche ai caratteri naturalistici di tali beni. Il paesaggio, infatti, è indicato come il «territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni» (art. 131, c. 1); i beni paesaggistici sono immobili o aree, individuati dalla legge o vincolati con provvedimento amministrativo o con scelta pianificatoria, «costituenti espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio» (art. 2, c. 3, e 134).

Un sintetico richiamo alla disciplina italiana in materia di paesaggio può essere opportuno, dato che la stessa potrebbe integrarsi con altri regimi di protezione e valorizzazione del patrimonio naturale, quando lo stesso bene appartenente a tale patrimonio presenti anche una qualificazione come bene paesaggistico. Il Codice non esaurisce peraltro la disciplina giuridica in materia di paesaggio, ma rappresenta la fonte principale di riferimento, in quanto fissa i principi fondamentali, definisce un minimo assetto di competenze e delinea le più importanti funzioni e politiche pubbliche (25). Meritano un accenno le principali funzioni previste dal Codice in materia di paesaggio, rappresentate dalla tutela e dalla valorizzazione. Entrambe consistono in una pluralità di attività: per la tutela, esse sono dirette «ad individuare i beni costituenti il patrimonio culturale ed a garantirne la protezione e la conservazione per fini di pubblica fruizione» (art. 3, c. 1) o anche ad adottare «provvedimenti volti a conformare e regolare diritti e comportamenti inerenti al patrimonio culturale» (art. 3, c. 1); per la valorizzazione esse sono orientate alla promozione della conoscenza del patrimonio culturale, ad assicurarne le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica e alla promozione ed al sostegno degli interventi di conservazione.

Entrambe le funzioni sono assicurate da tre strumenti principali, puntualmente disciplinati nel Codice: i vincoli paesaggistici, la pianificazione paesaggistica, l'autorizzazione paesaggistica.

I vincoli sono apposti su beni immobili o su aree e hanno la funzione di evitare che interventi realizzati sugli stessi possano pregiudicarne il valore paesaggistico. Sono di tre tipi: il vincolo per provvedimento, quando è apposto

---

(25) Per una puntuale ricostruzione della disciplina italiana in materia di paesaggio sia consentito rinviare a G. PIPERATA (2017: 243 ss.).

con un provvedimento amministrativo che dichiara il notevole interesse pubblico di tipo paesaggistico di immobili o aree; i vincoli di secondo tipo o *ex lege*, che trovano la loro fonte direttamente nella previsione legislativa; i vincoli del terzo tipo, rappresentati dai vincoli che possono essere posti attraverso il piano paesaggistico. I vincoli paesaggistici possono essere «nudi» o «vestiti» (a seconda che si limitino a individuare il bene e dichiararne la natura paesaggistica oppure ne disciplinino anche l'uso) e non sono indennizzabili (26).

Il piano paesaggistico, invece, è di competenza delle singole regioni ed è più orientato alla valorizzazione del paesaggio e dei beni paesaggistici. Ha per prima cosa la funzione di individuare e riconoscere «gli aspetti e caratteri peculiari, nonché le caratteristiche paesaggistiche», arrivando anche a delimitarne «i relativi ambiti» e per ogni ambito delimitato, predisporre «specifiche normative d'uso», nonché attribuire «adeguati obiettivi di qualità» (comma 3) (art. 135, cc. 2 e 3). Il piano, poi, presenta contenuti obbligatori e contenuti facoltativi, che possono essere conoscitivi, precettivi e propositivi.

Infine, l'autorizzazione paesaggistica. L'individuazione di un'area o un immobile come bene paesaggistico non determina l'applicazione di un vincolo assoluto di intervento edilizio, di modificabilità o di trasformazione. Il Codice, infatti, ammette sempre e senza particolari formalità alcune tipologie di interventi, come, ad esempio, quelli «di manutenzione ordinaria, straordinaria, di consolidamento statico e di restauro conservativo che non alterino lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici» (art. 149, c. 1). Per tutti gli altri, invece, viene imposto un regime di autorizzazione preventiva, con lo scopo di verificare che l'intervento avvenga nel rispetto del principio secondo il quale «i proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo di immobili ed aree di interesse paesaggistico, tutelati dalla legge, (...) non possono distruggerli, né introdurvi modificazioni che rechino pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione» (art. 146, c. 1). Le analogie con il nulla osta dell'Ente parco, di cui si è detto in precedenza, sono evidenti. Anche nel caso dell'autorizzazione paesaggistica, l'ordinamento accanto ad una dinamica procedurale ordinaria, prevede forme di semplificazione procedimentale per tipologie di interventi meno impattanti sui valori paesaggistici del bene.

#### **IV. IL RIPARTO DELLE FUNZIONI LEGISLATIVE E AMMINISTRATIVE TRA LIVELLI DI GOVERNO**

Descritto il sistema normativo italiano che si occupa di patrimonio naturale, inteso in senso ampio come demanio naturale e in senso più specifico

---

(26) Cfr. Corte cost., 29.5.1968, n. 56. In generale sui vincoli che limitano la proprietà per esigenze di tutela dell'ambiente, M. RENNA (2005: 715 ss.).

come insieme delle aree naturali protette, è opportuno passare alle questioni che interessano trasversalmente tutti i beni naturali e ad alcune questioni più specifiche, partendo dal problema della ripartizione dei compiti tra i diversi attori pubblici.

Al fine di comprendere in che modo sia articolato il riparto delle competenze in materia di beni pubblici naturali tra i diversi livelli di governo, occorre prima soffermarsi sul rapporto tra proprietà dei medesimi beni e funzioni amministrative.

Un primo esame che prenda le mosse dalle disposizioni codicistiche potrebbe, infatti, far pensare che vi sia una costante corrispondenza tra la proprietà di un dato bene e l'esercizio doveroso dei compiti amministrativi ad esso correlati. In effetti, l'art. 822 si limita a stabilire che i beni del demanio marittimo, lacuale e fluviale appartengono allo Stato, mentre l'art. 826 precisa che i beni del patrimonio indisponibile (tra cui si annoverano le foreste, le miniere, le cave e le torbiere), possono appartenere anche a province e comuni.

Se, però, si analizzano con attenzione i contenuti delle leggi che hanno attuato le disposizioni contenute nel codice civile, ci si accorge che tale relazione non è così lineare. Vi sono, infatti, alcune tipologie di beni per le quali è più frequente che si ravvisi una coincidenza tra amministrazione proprietaria e amministrazione deputata all'esercizio delle funzioni amministrative. Si tratta dei beni pubblici naturali appartenenti al patrimonio indisponibile, dei beni sottratti a tale destinazione sulla base di una legge (27) e dei beni transitati dal demanio al patrimonio (indisponibile) con dichiarazione dell'autorità amministrativa (28) che sono spesso di proprietà degli enti territoriali.

Diversamente, nel caso dei beni naturali appartenenti al demanio statale vi è una dissociazione poiché lo Stato, che detiene il titolo proprietario, non è direttamente coinvolto dalla gestione e tutela del bene. Un caso da segnalare può essere quello della fauna selvatica che, ai sensi dell'art. 1, co. 1, della legge n. 968/1977, «costituisce patrimonio indisponibile dello Stato» che deve essere tutelato nell'interesse della comunità nazionale. La stessa legge stabilisce però al successivo co. 3 che spetta alle regioni l'adozione di «norme relative alla gestione e alla tutela di tutte le specie» di cui la fauna si compone. È su questa base, ad esempio, che le leggi regionali definiscono annualmente il calendario venatorio e impongono delle zone di divieto all'esercizio di tale attività, condizionando così in modo variabile la libertà di azione dei cacciatori.

La dissociazione tra proprietà dei beni pubblici naturali e titolarità delle funzioni amministrative tende, tuttavia, a generare conflittualità nel sistema giuridico e tra i diversi livelli di governo interessati. Il problema si pone parti-

---

(27) Come permesso dall'art. 828, co. 2, del codice civile.

(28) Sulla base di quanto previsto dall'art. 829, co. 1, del codice civile.

colarmente a fronte di beni che sono suscettibili di valorizzazione economica, come ben dimostra il demanio marittimo, ambito nel quale sono numerosi i ricorsi statali avverso le leggi regionali adottate per la disciplina dei meccanismi di affidamento delle concessioni demaniali per finalità turistico-ricreativo che sono state impugnate dallo Stato (29).

La riflessione che si è proposta fa da sfondo alla puntuale definizione delle singole competenze amministrative, la quale è a sua volta inevitabilmente condizionata dalle disposizioni costituzionali che delineano il riparto del potere legislativo tra Stato e regioni. Si ricorda, in proposito, che l'art. 117 distingue tra materie di potestà esclusiva statale (art. 117, c.2) e materie di potestà concorrente (art. 117, c., 3), prevedendo al contempo una clausola di residualità in favore delle regioni per ulteriori materie non elencate nei commi precedenti (art. 117, c. 4). L'art. 117, c. 6, prevede inoltre una potestà regolamentare, che assume un rilievo peculiare con riferimento ai beni pubblici naturali poiché, come si vedrà, importanti aspetti della loro gestione, tutela e valorizzazione sono disciplinati nel dettaglio attraverso la richiamata fonte secondaria (in specie, con regolamenti regionali) (30).

Scorrendo gli elenchi contenuti nel secondo e nel terzo comma dell'art. 117 sopra citato, non si rinviene un riferimento espresso alla categoria di beni pubblici di nostro interesse. Questa mancanza non deve, tuttavia, sorprendere perché si è già detto nell'introduzione che il sistema giuridico italiano non si avvale chiaramente della locuzione «beni pubblici naturali», la quale è stata, invece, più di frequente impiegata dalla dottrina. Occorre allora verificare se vi siano o meno espressioni che, seppure riferite ad altri ambiti materiali, legittimino, sia pure in modo trasversale, l'esercizio di un potere normativo statale e/o regionale nel settore in esame. In tal senso, possono essere richiamate, in primo luogo, le funzioni esclusive statali relative alla tutela della concorrenza (art. 117, c. 2, lett. e), alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, c. 2, lett. m) e alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, c. 2, lett. s); in secondo luogo, sono di interesse le funzioni concorrenti riguardanti il governo del territorio, i porti civili, le grandi reti di trasporto e di navigazione e la valorizzazione dei beni ambientali (art. 117, c. 3).

Posto il quadro generale dato dal riparto costituzionale, come si è illustrato in precedenza, il codice civile del 1942 ha indicato in più punti la possibilità

(29) Sul tema, vedi più approfonditamente *infra* il par. 6.1.

(30) L'articolo citato stabilisce, in particolare, che «La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite».

per la legge di integrare le sue previsioni generali. Su questa base sono state adottate numerose leggi settoriali che disciplinano singoli beni o gruppi di beni.

Questi provvedimenti presentano due caratteristiche comuni, nonostante si occupino di oggetti anche molto diversi tra loro.

Innanzitutto, non sono testi né organici, né esaustivi e, quindi, non offrono all'interprete un riferimento certo, unitario e completo per ciascuna tipologia di bene naturale. Ciò vuol dire che una singola categoria di beni appare regolata da disposizioni collocate in diverse fonti, ognuna dei quali si occupa di disciplinarne solo alcuni aspetti. Peraltro, le leggi settoriali, siano esse statali o regionali, talvolta sono state emanate a distanza di molto tempo l'una dall'altra e questo determina una ulteriore difficoltà in capo all'operatore, stante l'incongruenza delle disposizioni più vecchie rispetto al contesto attuale nel quale devono essere lette e applicate. Si pensi, a titolo esemplificativo, alle norme che regolano il demanio minerario, il cui principale riferimento è dato, ancora oggi, dal r.d. n. 1443/1927 (c.d. legge mineraria).

In secondo luogo, i provvedimenti legislativi statali adottati in materia di beni pubblici naturali, particolarmente quando emanati dopo la riforma costituzionale del 2001, che ha profondamente riarticolato la distribuzione del potere legislativo tra Stato e regioni, sono solo in parte direttamente applicativi. Rinviano, infatti, alle regioni la disciplina puntuale di numerosi profili, non solo di tipo legislativo, ma anche di tipo amministrativo. Le regioni, a loro volta (e nonostante la previsione di generale di cui all'art. 118 Cost., che non rende forse necessario tale ulteriore passaggio), demandano ai comuni l'adozione di atti regolamentari, di pianificazione e/o di programmazione in assenza dei quali l'effettività a valle delle previsioni legislative rischia di apparire limitata.

La ricostruzione completa delle regole determinanti l'assetto di una data tipologia di beni naturali impone, quindi, non solo la lettura delle fonti statali, ma anche quella delle fonti regionali adottate rispetto a funzioni non proprie ma conferite dal legislatore nazionale nonché quella dei principali atti amministrativi a queste strettamente correlati. Si genera così una complessità sistemica che acuisce i conflitti tra i soggetti istituzionali coinvolti e tende ad avere effetti negativi in termini di efficacia dell'azione pubblica a livello territoriale.

Con riferimento più puntuale alla competenza amministrativa, viene infine in rilievo l'art. 118 che affida in via generale tale potere ai comuni, i quali la esercitano sulla base dei principi di sussidiarietà adeguatezza e differenziazione, adottando dunque tutti gli atti necessari al concreto esercizio dei poteri correlati alla regolazione dei beni pubblici naturali. È, dunque, a questo livello di governo che spettano i compiti amministrativi in materia di beni naturali, salvo il caso eccezionale in cui possa essere necessario attribuirli ad altri enti per assicurarne l'esercizio unitario, come previsto dal medesimo art. 118 della Costituzione.

La generica indicazione contenuta nell'art. 823, c. 1, del codice civile, il quale prevede che «spetta all'autorità amministrativa la tutela dei beni che fanno parte del demanio pubblico» e che tale autorità abbia «facoltà sia di procedere in via amministrativa, sia di valersi dei mezzi ordinari a difesa della proprietà», può pertanto essere interpretata in via generale come riferita ai comuni. Accanto al novero di funzioni correlate alla tutela dei beni, queste stesse amministrazioni esercitano numerosi altri compiti che attengono alle scelte amministrative in merito alla destinazione d'uso dei beni nonché alla loro gestione e valorizzazione economica.

## V. L'USO DEI BENI PUBBLICI NATURALI

In generale, uno dei tratti salienti dei beni pubblici consiste nella loro attitudine a fornire utilità giuridicamente rilevanti. Questa caratteristica deriva loro dalla pertinenza con uno o più interessi pubblici, pertinenza che nel caso dei beni naturali può dirsi intrinseca mentre per i beni artificiali è unilateralmente determinata da decisioni amministrative.

Il rapporto tra interessi pubblici e utilità, tendenzialmente, si articola secondo due modalità.

Nella prima, l'interesse che attiene al bene è strumentale rispetto alla sua attitudine a servire all'esercizio di funzioni o servizi pubblici. Quindi i beni possono essere considerati «mezzi» per l'amministrazione, come accade con il demanio militare, con gli acquedotti e con il denaro. Nella seconda, il bene realizza immediatamente un interesse della collettività e questo può giustificare anche la limitazione di alcune delle facoltà insite nei diritti dominicali spettanti ai privati, come ad esempio lo *jus aedificandi* nelle aree naturali protette. Quest'ultima forma di relazione è quella che più si adatta ai beni di cui ci stiamo occupando.

È evidente come l'utilità che deriva dai beni pubblici naturali dipenda strettamente dalle regole che l'ordinamento generale fissa in relazione al loro uso da parte della collettività.

In proposito, la dottrina ha proposto una ipotesi di classificazione dei beni pubblici che è particolarmente interessante se applicata a quelli naturali. Nello specifico, ordinando in misura decrescente la possibilità di utilizzo e, dunque, avvalendosi dell'ampiezza dell'uso come criterio ordinatore, è stato ritenuto possibile distinguere i beni pubblici in cinque categorie: le *res communes omnium* (quali sono considerati il mare, l'aria, l'etere, etc.) (31), i beni a

---

(31) Per un approfondimento sul tema, si rinvia, di recente, a D. DURSI (2017).



fruizione collettiva (come il lido del mare, le strade, etc.) (32), i beni destinati all'uso da parte delle pubbliche amministrazioni (ad, esempio, le strutture della difesa nazionale), i beni privati delle pubbliche amministrazioni (come nel caso del patrimonio immobiliare) (33) e i beni privati sottoposti a vincoli pubblici di tipo culturale o paesaggistico (si pensi ad un'area dove sono presenti siti preistorici) (34).

L'articolazione proposta mostra chiaramente come la percezione di utilità dei beni pubblici e, in specie, dei beni pubblici naturali, sia strettamente correlata con la previsione di scelte di destinazione che ne consentano un uso ampio da parte della collettività. In altre parole, più la collettività può godere di tali beni, più essi assolvono alla loro funzione primaria di fornire utilità che assumono un rilievo giuridico, permettendo cioè la soddisfazione di diritti, anche qualificabili come fondamentali o anche costituzionalmente garantiti, nonché di interessi diffusi.

Perché ciò sia possibile, l'amministrazione competente dovrà, quindi, tendenzialmente optare per l'uso generale, subordinandolo al rispetto di un novero di regole volte a garantire la tutela del bene e prevedendo specifiche sanzioni in caso di loro violazione. Così facendo, risulterebbe valorizzata la funzione di servizio alla collettività propria del bene naturale. In alternativa, qualora il bene sia suscettibile di una valorizzazione economica e, quindi, sia in grado di stimolare l'interesse dei privati, la scelta amministrativa potrebbe volgersi verso l'uso particolare, che prevede la messa a disposizione del bene per un periodo temporaneo in favore di soggetti privati, oppure l'uso promiscuo, se la concessione al privato riguarda solo una porzione del bene interessato.

A riguardo, l'amministrazione opera, con l'adozione di un provvedimento amministrativo di natura accrescitiva, denominato concessione amministrativa. La *ratio* delle concessioni nella costruzione del rapporto tra amministrazione proprietaria e privato concessionario risiede proprio nel fatto che la prima può essere proprietaria o titolare di un bene, un'attività (servizio), un'opera e che, quindi, può conferire al secondo la facoltà di esercitare, entro certi limiti e per un periodo di tempo predeterminato, attività imprenditoriali correlate con detti beni, attività (servizi), opere (35). Da ciò deriva che l'attività privata non è possibile in assenza del titolo concessorio, il quale rappresenta l'abilitazione del concessionario a fronte di taluni speciali poteri verso il bene pubblico concesso.

Nell'ottica sinora descritta, non si ritiene invece che i beni pubblici naturali possano essere soggetti ad un uso diretto e riservato da parte del pro-

---

(32) In generale, in argomento vedi M. OLIVI (2005), e, prima, V. CERULLI IRELLI (1983).

(33) Sul patrimonio immobiliare pubblico, si può leggere L. MERCATI (2009).

(34) Vedi, in proposito, G. DELLA CANANEA (2015: 262 ss.).

(35) Sul tema, vedi B. TONOLETTI (2008).

prietario pubblico che preveda sanzioni per l'uso altrui, fatta però eccezione per i casi in cui ciò sia strettamente necessario al fine di impedirne un uso massivo che rischi di essere dannoso per la loro stessa esistenza oppure all'ipotesi in cui ricorrano interessi pubblici primari quali, ad esempio, quelli alla difesa militare.

A seconda della tipologia di uso del bene pubblico, il ruolo dell'amministrazione muta. Nello specifico, mentre nell'uso diretto, il ruolo è di tutela, conservazione e, appunto, utilizzo diretto, nell'uso generale e particolare l'azione amministrativa è piuttosto orientata alla regolazione e all'organizzazione dell'uso da parte della collettività e dei concessionari.

## **VI. IL CONFLITTO FRA GLI USI E LA VALORIZZAZIONE ECONOMICA DEI BENI NATURALI**

Alcuni usi dei beni pubblici naturali possono essere tra loro confliggenti, oltre che escludenti. In particolare, per i beni a fruizione collettiva dei quali si ammette l'uso generale, si pone il problema di scegliere l'utilizzo più adatto o quello di contemperare più usi, tutti potenzialmente ammissibili anche se tra di loro concorrenti. Si pensi al caso di un soggetto privato che non sia interessato all'uso ordinario del bene bensì ad un suo uso parziale a fini imprenditoriali, come avviene per l'installazione di infrastrutture per l'erogazione dei servizi pubblici.

Quest'ultimo esempio permette di sviluppare una ulteriore riflessione che riguarda la suscettibilità di alcuni beni pubblici naturali di essere impiegati in modo da consentire una loro valorizzazione economica. In tale ipotesi, l'amministrazione incaricata della gestione del bene può decidere discrezionalmente di affidarlo in concessione, in tutto o in parte, ad un soggetto privato al quale viene richiesta la corresponsione di un canone per ciascun anno di utilizzo. In tal modo, almeno in linea teorica, dovrebbe operarsi un contemperamento con la limitazione imposta all'uso generale da parte della collettività poiché gli introiti derivanti dalle concessioni dei beni pubblici naturali, afferendo alle risorse di bilancio, sono redistribuiti secondo le logiche della fiscalità generale. Come si vedrà, invece, la determinazione degli oneri concessori avviene quasi sempre con modalità che sottostimano il valore economico dei beni e, dunque, il paventato bilanciamento di istanze non si verifica.

Vi sono, peraltro, anche altre modalità con cui l'amministrazione può favorire la coesistenza tra l'uso collettivo di un certo bene pubblico e la sua valorizzazione per fini economici. Si pensi, in particolare, al controllo pubblico delle tariffe a livelli socialmente accettabili e al mantenimento di più opzioni per l'utente, che deve sempre avere a disposizione un'alternativa non onerosa o quantomeno scarsamente onerosa nell'uso del bene. È quanto accade, ad

esempio, attraverso gli atti di pianificazione comunale che impongono di mantenere una percentuale più o meno elevata di spiagge libere accanto a quelle infrastrutturate già affidate in concessione (36).

Un caso esemplificativo di quanto affermato è dato dal lido del mare, bene incluso nel demanio marittimo, il cui uso è normalmente consentito all'universalità di coloro che ne hanno interesse. Ciò nonostante, nulla osta che l'amministrazione interessata possa asseverare usi frazionati o individuali del medesimo bene, a condizione che non ne ledano il godimento collettivo. È quello che avviene con la concessione finalizzata all'esercizio di attività balneari. Sullo stesso lido possono, peraltro, essere ammessi, al ricorrere di precise condizioni, anche usi eccezionali che, invece, escludono quello ordinario collettivo, come nell'ipotesi dell'installazione di un'impresa di estrazione del sale su un certo tratto di spiaggia.

È, pertanto, importante la modalità con cui l'amministrazione competente in ordine all'uso del bene pondera le richieste in merito pervenute, valutando gli interessi (collettivi o individuali) a quelle sottesi. Si pone, in tal senso, il problema della scelta del concessionario, sia in caso di più concorrenti, sia quando questa sia condizionata da un'errata valutazione iniziale circa la destinazione d'uso del bene.

### **1. Il conflitto tra istanze concorrenziali e legittimo affidamento: il caso del demanio marittimo**

Nel 2016 il rinnovo automatico delle concessioni di spiaggia rilasciate per finalità turistico-ricreative ammesso dalla disciplina italiana in materia di demanio marittimo è stato sanzionato dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea (37). Il prolungamento del rapporto concessorio, che al ricorrere di talune condizioni era consentito senza una valutazione competitiva, è stato, infatti, ritenuto in contrasto con i principi di libertà di stabilimento, di non discriminazione e di tutela della concorrenza.

L'orientamento espresso dal giudice europeo non deve sorprendere.

Si pone in linea, infatti, con quello dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM), che già un decennio orsono aveva evidenziato la necessità di introdurre meccanismi competitivi nell'assegnazione dei diritti di uso sui

---

(36) Sul valore vincolante delle previsioni contenute nel Piano di Utilizzazione degli Arenili (PUA) adottato dai comuni in relazione al rilascio delle concessioni demaniali, vedi Cons. Stato, sez. VI, 6.8.2013, n. 4103.

(37) Il riferimento è alla sentenza Corte di Giustizia UE, sez. V, 14.7.2016, *Promoimpresa e Melis*, C-458/14 e C-67/15. Per un commento sulla decisione, si vedano C. BENETAZZO (2018: 1 ss.); G. BELLITTI (2017); E. BOSCOLO (2016: 11 ss.).

beni demaniali (38). Dello stesso tenore anche la giurisprudenza amministrativa, che ha dichiarato ripetutamente illegittima l'assenza di una diffusa e decisa affermazione del principio di concorrenza nelle procedure di affidamento in concessione di beni demaniali (39). Ma anche la Corte dei conti ha ritenuto il rilascio senza gara di concessioni di spiaggia suscettibile di configurare un danno erariale (40), così come la Corte costituzionale ha, con orientamento costante, giudicato illegittime le numerose leggi regionali contenenti previsioni contrarie ai principi europei (41).

Peraltro, le disposizioni che regolano l'affidamento in concessione di tratti di litorale erano già state oggetto di una procedura di infrazione comunitaria aperta nel 2008 e chiusa, dopo un travagliato dibattito mediatico e parlamentare, solo nel 2012. La Commissione europea aveva allora censurato l'assegnazione delle concessioni demaniali marittime quando assentita con preferenza per il concessionario uscente, cui era permesso di avvalersi del diritto di insistenza quando non addirittura di giovare di un rinnovo automatico del titolo concessorio (42). Per superare le contestazioni mosse, l'Italia aveva risposto abrogando tale diritto con decreto legge (43). Tuttavia, in sede di conversione di tale provvedimento, il Parlamento aveva inserito un inciso che salvava la possibilità di rinnovare automaticamente i titoli concessori. Questo ha comportato una messa in mora complementare avvalorata, peraltro, dall'en-

---

(38) A tal proposito, ci si può riferire al parere AGCM 28 ottobre 1998 AS154, alla segnalazione 11 dicembre 2008 AS491 e, più di recente, al parere 9 giugno 2017 AS1395, con cui sono state sollevate alcune perplessità, sotto il profilo concorrenziale, in merito alla legge della Regione Friuli Venezia Giulia, 26 aprile 2017, n. 10, e al parere 24 novembre 2017 AS1457, nel quale l'AGCM ha ritenuto che tutte le volte in cui vi sia un concorso di domande di concessione di aree demaniali, la selezione fra i candidati deve essere preceduta dalla formulazione e pubblicazione dei criteri di valutazione delle offerte da parte dell'autorità preposta, così da rispettare l'art. 37 del Codice della navigazione.

(39) Si vedano, ad esempio, TAR Lazio n. 10/2009, su cui sia consentito rinviare a F. DI LASCIO (2009: 787 ss.), e C. BENEZZO (2010: 1526 ss.).

(40) Vedi, ad esempio, la sentenza della Corte dei conti 30 marzo 2009 n. 486, che individua il danno erariale nella condotta del dirigente responsabile del rilascio delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative in assenza di una concreta valutazione, nell'ambito delle singole procedure istruttorie, tra piani di investimento, opere realizzate dai richiedenti le concessioni e congrua determinazione dei canoni.

(41) Si segnalano, tra le più significative, la sentenza Corte cost., 20.5.2010, n. 180, che ha dichiarato l'illegittimità di alcune disposizioni della l.r. Emilia – Romagna 23 luglio 2009 n. 8; la sentenza Corte cost., 26.11.2010, n. 340, che ha toccato la l.r. Toscana 23 dicembre 2009 n. 77; la sentenza Corte cost., 18.7.2011, n. 213, che ha inciso sulla l.r. Abruzzo 18 febbraio 2010 n. 3; la sentenza Corte cost., 24.2.2017, n. 40 che ha ritenuto illegittime talune previsioni della l.r. 10 aprile 2015 n. 17.

(42) Sul diritto di insistenza, si vedano S. CASSESE (2003: 356 ss.); L. PERFETTI (2003: 622 ss.).

(43) È intervenuto in tal senso l'art. 1, c. 18, del d.l. 30 dicembre 2009 n. 194.

trata in vigore, a fine 2009, della direttiva Bolkestein che ha introdotto il noto principio della necessaria assegnazione con procedura competitiva delle autorizzazioni (espressamente equiparate alle concessioni dalla sentenza della CGUE 14 luglio del 2016) il cui numero debba essere limitato a causa della scarsità delle risorse naturali coinvolte. Con la legge comunitaria per l'anno 2010, il Parlamento ha finalmente eliminato ogni rinvio al regime del rinnovo automatico e questo ha consentito di superare le contestazioni europee e di portare alla chiusura della procedura di infrazione. Il provvedimento da ultimo citato ha, inoltre, conferito al Governo una delega per la revisione e il riordino complessivo della materia, che tuttavia non è mai stata esercitata.

Nelle more di una riforma organica del settore, nel 2012 il Parlamento, con un inciso inserito in sede di conversione di uno dei tanti decreti «omnibus» adottati durante la crisi economica, ha prorogato il termine di durata delle concessioni in essere. Ma questa dilatazione *ope legis* dei rapporti in essere, giustificata dalla necessità di garantire ai concessionari i tempi utili ad ammortizzare gli investimenti fatti, non ha convinto i giudici amministrativi. Il rinvio pregiudiziale disposto da due tribunali amministrativi regionali ha così aperto il varco per la sentenza CGUE del luglio 2016 che, nel confermare la sottoposizione delle concessioni demaniali nel campo di applicazione della Bolkenstein, ha lasciato al giudice nazionale l'autonomia di valutare, nei fatti, la scarsità della risorsa naturale oggetto di affidamento in uso particolare quale criterio per l'introduzione di procedure comparative.

Dopo l'adozione della decisione citata e nonostante il rischio di avvio di una nuova procedura di infrazione, il legislatore nazionale ha nuovamente prorogato le concessioni in essere, spostandone la scadenza al 2020 al fine di garantire, in attesa del riordino della materia in conformità ai principi di derivazione europea, la «*certezza alle situazioni giuridiche in atto e assicurare l'interesse pubblico all'ordinata gestione del demanio*». Su questa base, nel febbraio 2017, il Governo ha presentato al Parlamento il progetto di legge delega AC n. 4302, intitolato «*Delega al Governo per la revisione e il riordino della normativa relativa alle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali ad uso turistico-ricreativo*». Il progetto è stato approvato in prima istanza alla Camera per essere poi bloccato al Senato e per decadere, infine, a causa del termine della legislatura.

La ricostruzione degli eventi che hanno interessato la disciplina delle concessioni demaniali con finalità turistico-ricreative dimostra come il settore sia oggetto, ormai da molto tempo, di un conflitto acceso che, ciclicamente, riprende vigore. Volendo tracciare una ipotetica linea di confine tra le parti coinvolte si potrebbe dire che il legislatore statale e, sia pure con qualche eccezione, quello regionale, sostengono la difesa dello status quo insieme agli operatori di settore mentre i giudici, le autorità di regolazione e i cittadini,

fruttori diretti dei beni marittimi, promuovono l'introduzione di un cambiamento che passa attraverso l'accoglienza piena dei principi europei.

Questo conflitto interessa solo il demanio marittimo e non emerge con altrettanta forza per altri beni pubblici naturali quali, ad esempio, quelli fluviali e lacuali. Vi sono delle ragioni oggettive alla base di questa peculiarità, come si cercherà brevemente di illustrare.

L'Italia possiede circa 7600 chilometri di coste naturali, cui si affiancano altri 700 chilometri di coste artificiali che sono, peraltro, in costante aumento a causa dei costanti fenomeni di erosione e di alterazione della qualità ambientale dei litorali. Il dato non esprime una primazia se paragonato ai Paesi europei che tradizionalmente si pongono come *competitors* nell'offerta dei servizi turistici balneari. La Francia e la Spagna, ad esempio, hanno un'estensione costiera molto più ampia. Ciò che colpisce, però, è che il rapporto tra coste e superficie complessiva del territorio italiano appare secondo solo a quello della Grecia.

Vi sono, quindi, ampi spazi costieri che per oltre la loro metà sono adatti alla balneazione. Su queste aree di litorale insistono molteplici tipologie di attività, alcune delle quali hanno un impatto considerevole sul sistema turistico italiano. Si va, infatti, da prestazioni tradizionali direttamente funzionali all'uso della spiaggia sino alle numerose attività accessorie asseverate dai comuni con licenza di subingresso nella concessione principale, che stanno acquisendo crescente rilievo (particolarmente nei litorali che non possono fare leva su una eccellente qualità dell'acqua a fini di balneazione) come la ristorazione e svariate altre forme di *loisirs* sportivi o culturali (44). Quanto all'impatto economico delle attività richiamate, si consideri che, stando ai dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze, sulle coste italiane insistono circa 21.500 concessioni di spiaggia le quali occupano, orientativamente, 4.000 chilometri di costa e comportano la presenza di strutture ogni 400 metri (45).

Se poi si guarda alle caratteristiche del mercato dei servizi balneari, possono essere sottolineati altri due elementi.

In primo luogo, si può dire che sussista una correlazione tra la durata pluridecennale delle concessioni di spiaggia e la tipologia dei gestori che le ottengono, i quali sono per lo più imprese familiari. Ne consegue una scarsa circolazione dei titoli d'uso del demanio marittimo, fatta eccezione per le ipotesi di subentro o per l'assegnazione di nuovi tratti di arenile che rappre-

---

(44) Come si è detto in precedenza, vi sono beni pubblici naturali che sono suscettibili di più usi contemporanei: la spiaggia rappresenta, nel diritto italiano, il caso forse più evidente in tal senso.

(45) Ma studi di settore parlano di 25.000 concessioni, facendo così emergere dubbi sul fatto che l'amministrazione statale non abbia piena contezza del numero esatto dei provvedimenti rilasciati dai comuni

sentano, però, una percentuale estremamente ridotta sul totale. In secondo luogo, i canoni concessori appaiono eccessivamente rigidi poiché, come si vedrà meglio *infra*, sono calcolati rispetto al metro quadro di spazio assentito, secondo importi che non sono adeguati al mercato. Ciò comporta che non vi sia una proporzionalità diretta tra gli introiti statali e i proventi effettivamente percepiti dai concessionari come avviene, invero, in tutti i settori dove i beni pubblici naturali sono affidati in gestione a privati, fatta un parziale eccezione per le acque minerali e termali (46).

Le dimensioni considerevoli e la composizione variegata del mercato dei servizi balneari hanno contribuito a rafforzare l'idea che la spinta verso la valorizzazione economica del settore fosse non solo inevitabile, ma necessaria. Le concessioni di spiaggia hanno così assunto un'appetibilità ben maggiore rispetto a quelle relative ad altre risorse naturali, quali ad esempio i beni del demanio lacuale e fluviale. Lo spostamento graduale ma costante verso questa dimensione ha condizionato la legislazione statale attuativa del codice civile e del codice della navigazione che, a differenza di quanto accaduto in altri Paesi europei, è parsa dimenticare la necessità di ricercare un punto di equilibrio tra spinte del mercato e tutela dei beni naturali oggetto di concessione. Più precisamente, quello che il giudice europeo e i giudici nazionali hanno condannato è stata l'assenza, nel quadro normativo sulle concessioni demaniali, di strumenti e meccanismi rivolti ad una adeguata composizione degli interessi differenziati sottesi alla pluralità possibile di usi ammessi sul litorale.

Dal canto loro, i ricorrenti in sede europea hanno sostenuto che il principio del legittimo affidamento sarebbe ragione legittimante per la durata ultradecennale delle concessioni. Gli stessi, in sede non giudiziale, hanno sempre favorito interpretazioni del quadro normativo che favorissero una commisurazione dei canoni slegata dai proventi effettivamente percepiti per le attività svolte grazie alla concessione, la garanzia di un condono reiterato per le infrastrutture inamovibili realizzate sulle spiagge in assenza di titoli legittimanti, che sono invero causa di alterazione perpetua delle condizioni dei beni demaniali marittimi nonostante il mantenimento di attrezzature stabili sul litorale anche nei periodi invernali di inutilizzo non sarebbe necessario (47).

---

(46) Per comprendere le conseguenze di questo disallineamento, basti pensare che, se a livello di fatturato le imprese balneari generano annualmente un volume d'affari superiore ai 2 miliardi di euro (come, ad esempio, avvenuto nel 2016) le entrate nelle casse statali ammontano ad appena 103 milioni di euro, peraltro con uno scarto amplissimo tra accertato ed effettivamente riscosso.

(47) In proposito, si veda la recente sentenza Cons. Stato, sez. VI, 13.2.2018, n. 899, in cui è stata rigettata una istanza avanzata da una società di gestione di uno stabilimento balneare volta ad ottenere l'autorizzazione per il mantenimento, durante l'intero anno solare, delle strutture funzionali all'attività. A tale riguardo il giudice di seconde cure ha ritenuto che *«la condizione della temporaneità della concessione si fonda...sulla ragionevole necessità di*

Ma le tendenze indicate non trovano spazio in altri Paesi europei.

Spesso il sistema italiano di gestione del demanio marittimo viene paragonato a quello spagnolo, strumentalizzando il fatto che la *Ley de costas*, approvata nel 1988 e riformata nel 2013, ammette concessioni di durata fino a settantacinque anni. Raramente, però, si precisa che i titoli per cui si ammette tale durata non sono assentiti sull'arenile, bensì alle sue spalle. La tutela che il codice della navigazione italiano accoglie solo per la battigia, infatti, negli altri paesi europei è estesa a tutta la zona sabbiosa scoperta dal mare.

La differenza sta nella modalità di utilizzo dello strumento concessorio: in Spagna le aree del demanio marittimo prospicienti all'arenile, sono date in concessione solo per finalità residenziali o di infrastrutturazione stabile a fini turistici, mentre le attività ammesse sulla spiaggia sono regolate mediante il rilascio di licenze di breve durata e possono essere svolte solo attraverso strutture amovibili. Fanno eccezione le installazioni di sicurezza o i servizi essenziali. In Francia questa impostazione di fondo è ancora più netta, poiché esiste un generale divieto di mantenimento sull'arenile delle strutture funzionali allo svolgimento dell'attività balneare (48).

Nel nostro Paese tale limitazione non è stata accolta dalla legislazione nazionale, ma vi sono leggi regionali che la hanno introdotta e giudici amministrativi che la hanno recentemente avvalorata, in specie quando si pone il rischio, operando diversamente, di alterare la godibilità del contesto paesaggistico (49).

Anche il problema di ammortizzare gli investimenti fatti dai gestori, che è la motivazione richiamata con più decisione a supporto dalle parti contrarie all'introduzione di meccanismi concorrenziali nell'affidamento delle concessioni, potrebbe essere superato aggiungendo il computo dei costi non ammortizzati a carico dei *newcomers* in sede di aggiudicazione della gara, con un meccanismo di rimborso nei confronti del concessionario uscente. Questa pratica è già stata, peraltro, applicata, con successo, per l'affidamento di alcune tipologie di servizi pubblici dove il problema si è posto rispetto agli *assets* acquistati dai gestori uscenti.

---

*limitare allo stretto necessario il danno che l'ambito paesaggistico — di un litorale di dichiarata bellezza paesaggistica, di cui si intende preservare l'aspetto naturale e inedificato, pur senza comprometterne la fruizione nel periodo estivo — subirebbe per effetto di tali strutture». Sullo stesso tema, vedi anche Cons. Stato, sez. VI, 7.9.2012, n. 4759.*

(48) In merito sia permesso rinviare a F. DI LASCIO (2011), nonché a F. DI LASCIO, M. DE BENEDETTO (2014).

(49) Vedi, recentemente, Cons. Stato, VI, 13 febbraio 2018 n. 899.



## **2. Il valore del patrimonio naturale e la determinazione dei canoni concessori: il caso delle acque minerali e termali**

Si è già accennato in precedenza che nel sistema italiano sussiste una diffusa inadeguatezza dei canoni rispetto alla redditività attuale e potenziale delle concessioni dei beni pubblici naturali.

Da un lato, infatti, si pone un problema di taglio più generale. L'analisi dei criteri di determinazione dei canoni per i singoli settori di beni e servizi evidenzia, infatti, come i corrispettivi pagati dai concessionari siano inferiori a detto valore, sia per individuazione «a monte» di canoni inadeguati al bene o servizio, sia per l'alto grado di mancato riscosso derivante dall'evasione e dall'insufficiente esercizio dei poteri di vigilanza (50).

Dall'altro, le disposizioni che disciplinano i beni pubblici naturali non accolgono il principio secondo cui il proficuo utilizzo della concessione deve, innanzitutto, essere riferibile al suo valore economico, come desumibile dal canone che l'amministrazione impone al concessionario per la durata del rapporto, la cui misura deve essere proporzionata al beneficio economico che il privato trae dallo sfruttamento del bene pubblico e all'effettiva utilità che lo stesso produce.

A prima vista, una eccezione a questa distorsione si ha con riferimento allo sfruttamento dei giacimenti o delle sorgenti di acque minerali e termali, che sono beni, come visto in precedenza, del patrimonio regionale indisponibile. Spetta, quindi, alle regioni la competenza amministrativa di rilascio delle concessioni, fatto salvo che apposite leggi regionali non abbiano previsto deleghe in favore dei comuni dove ricadono le sorgenti o i giacimenti (51).

A differenza di quanto accade con riferimento ad altre tipologie di beni naturali, laddove i canoni da corrispondere all'amministrazione dopo il rilascio della concessione sono determinati in misura fissa e in relazione alla superficie del bene concesso, nel settore delle acque minerali e termali le regioni hanno previsto la possibilità dell'imposizione di un canone a commisurazione mista. Nel dettaglio, una parte del canone può essere determinata in ragione dei litri di acqua estratti o dei litri di acqua imbottigliati (che possono non coincidere) mentre un'altra parte viene definita in corrispondenza con gli ettari di superficie occupati.

Questo meccanismo è stato validato anche dalla Corte costituzionale, secondo cui deve ritenersi legittima una previsione regionale che, regolando le concessioni di coltivazione delle acque minerali con annesso stabilimento di

---

(50) Come ricordato da M. D'ALBERTI (2007: p. 286 ss.), nonché Id. (2008).

(51) Sulle acque minerali e termali si veda, in generale, D. CASALINI (2014). In merito al riparto di competenze amministrative in tale settore, vedi P. FALLETTA (2010: 14 ss.).

imbottigliamento, abbia commisurato il canone dovuto anche alla quantità di acque prelevate ed imbottigliate dal concessionario. L'utilizzo del solo criterio della dimensione della superficie assentita, infatti, non è giudicato sufficiente al fine di determinare l'effettivo valore economico della concessione: ad una superficie assentita di ridotte dimensioni potrebbe, invero, corrispondere un bacino imbrifero di grandi dimensioni e viceversa (52). Il principio è stato, peraltro, ribadito anche dalla giurisprudenza amministrativa, che ha giudicato conforme a Costituzione la determinazione da parte delle regioni della misura del canone in modo da non deprimere il valore delle risorse naturali pubbliche (53).

Il settore delle acque minerali e termali è, inoltre, di interesse poichè, a differenza di quanto accade con riguardo ad altri ambiti del demanio naturale (in specie, nel demanio marittimo, lacuale e fluviale), molte regioni hanno disposto che vi sia un riparto degli introiti derivanti dalle concessioni tra le amministrazioni coinvolte nella gestione del bene, secondo importi percentuali. Ad esempio, la l.r. 24 giugno 2014 n. 42 della Regione Lombardia ha attribuito direttamente ai comuni una parte significativa dei canoni derivanti dallo sfruttamento di giacimenti e sorgenti, indicando una quota pari al sessanta per cento sul totale dei canoni riscossi e determinati in misura della quantità di acqua imbottigliata (54).

In tal modo, si introduce la possibilità di un incentivo diretto all'esercizio efficace delle funzioni amministrative esercitate dai comuni, che può certamente presentare degli effetti positivi su tutto il sistema, specie con riferimento ai compiti di controllo e di riscossione dei canoni.

## VII. CONCLUSIONI

Cos'è oggi il patrimonio naturale? Quali beni vi rientrano e per quali ragioni? A chi appartiene e come può essere utilizzato, facendo prevalere la tutela o la valorizzazione? Con quale regime giuridico disciplinarlo e con quali modelli di *governance* amministrarlo? Sono solo alcune delle questioni che si pongono a proposito del patrimonio naturale, categoria dai confini indefiniti, dentro la quale sono stati ricompresi beni che tradizionalmente o in tempi più recenti, per la loro naturalità, sono stati assoggettati a regimi giuridici che ne hanno regolato l'appartenenza e l'uso.

---

(52) Vedi la sentenza Corte cost., 7.3.2001, n. 65.

(53) Così, Cons. Stato, sez. V, 27.3.2013, n. 1823, con commento di G. GIAMMARELLI (2013: 479 ss.).

(54) Hanno previsto un sistema simile le l.r. 10 luglio 2002 n. 15 della Regione Abruzzo, la l.r. 5 novembre 2009 n. 40 della Regione Calabria, la l.r. 29 luglio 2008 n. 8 della Regione Campania e la l.r. 27 luglio 2004 n. 38 della Regione Toscana.

Tradizionalmente, nell'esperienza giuridica italiana alcuni beni caratterizzati da importanti elementi naturali sono stati progressivamente sottratti al regime dominicale e di circolazione comune a tutti i beni e assoggettati ad un sistema demaniale di proprietà pubblica in senso soggettivo o oggettivo, originariamente incentrato sul ruolo dello Stato. A tali beni sono stati affiancati anche ambiti spaziali che per ragioni ambientali (le aree naturali protette) o per ragioni estetiche e identitarie (il paesaggio e i beni paesaggistici) sono stati assoggettati ad un regime di protezione. L'impianto originario di tale esperienza ha subito una progressiva evoluzione, che ha portato al coinvolgimento di altri attori pubblici oltre lo Stato e all'abbandono progressivo di una logica di intervento basata esclusivamente sulla tutela. Mentre il patrimonio naturale ampliava i suoi confini, abbracciando nuovi complessi di beni stante il loro valore naturalistico-ambientale, nuovi soggetti pubblici, *in primis* regioni e enti locali, rivendicavano un ruolo nell'esercizio delle funzioni di governo e gestione di tali beni, e altri regimi giuridici venivano elaborati dal legislatore per garantirne la protezione, ma, allo stesso tempo, anche un uso a soddisfazione dei differenti interessi in gioco. Tale evoluzione, tuttavia, non appare oggi essersi stabilizzata, dato che il patrimonio naturale sembra essere interessato da differenti fenomeni, che rischiano ancora una volta di cambiarne i caratteri e le discipline di riferimento.

Un primo fenomeno di cambiamento è rappresentato dalla dimensione sempre più globale che attrae quei beni che, come la cultura, la natura, l'ambiente, non si prestano ad essere circoscritti all'interno dei confini dei singoli Stati. Abbiamo ricordato quanto la Convenzione UNESCO abbia contribuito a rafforzare il concetto di patrimonio naturale e anche inciso sul relativo regime giuridico di protezione. Come per il patrimonio culturale, anche per quello naturale oggi si parla di dinamiche di protezione e valorizzazione che sono fortemente influenzate da scelte e modelli d'azione che prescindono dal livello statale. Una vera e propria globalizzazione, quindi, che interessa la disciplina della delimitazione, della tutela, della circolazione e dell'uso di questi patrimoni (55). Tale fenomeno rischia di essere ulteriormente enfatizzato dall'affermarsi di un'idea di demanio planetario: cioè l'estensione del modello del dominio pubblico, ma su scala globale, a quei beni ritenuti comunemente meritevoli della più ampia protezione. Un modo, in altri termini, per dare alla nozione simbolica di «patrimonio comune dell'umanità», la forma più concreta di proprietà pubblica planetaria, cui far corrispondere un preciso regime giuridico sull'appartenenza dei beni e sulla loro fruizione (56).

---

(55) Con riferimento al patrimonio culturale, tale fenomeno è ampiamente descritto nel volume a cura di L. CASINI (2010).

(56) Su tali aspetti cfr. le interessanti osservazioni di N. BASSI (2011: 619 ss.).

C'è un altro aspetto da tener presente a proposito delle trasformazioni in atto. Esso riguarda, almeno con riferimento all'esperienza italiana, come abbiamo visto, l'esigenza di individuare nuovi modelli di tutela, ma soprattutto di utilizzo dei beni che formano parte del patrimonio naturale. La tradizionale visione statica, incentrata prevalentemente su azioni di conservazione, dei beni del patrimonio naturale appare oramai superata, essendosi anche affermata un'esigenza di valorizzazione, che permetta a tali beni di esprimere la loro funzione rispetto alle generazioni presenti e future. Allo stesso tempo, l'utilizzo (e a volte anche lo sfruttamento economico) dei beni naturali, oggi, deve tener conto dell'affermazione di principi anche di matrice comunitaria, come quello della concorrenza, i quali stanno progressivamente trasformando gli istituti giuridici che da sempre avevano assicurato la gestione di tali beni.

Infine, il patrimonio e i beni naturali risentono anche di quanto sta avvenendo a proposito del sistema italiano della proprietà pubblica e dei suoi beni. Per tale sistema è stato proposto il superamento della teoria tradizionale legata al connubio tra appartenenza e destinazione, immaginando una costruzione dei «beni pubblici in senso oggettivo», che valorizzi la destinazione pubblica del bene e soprattutto le finalità che attraverso l'uso di tali cose si vogliono perseguire (57). In tale prospettiva, ci sono beni rilevanti per la collettività non per la natura pubblica del soggetto titolare o per il potere o le facoltà che il proprietario può esercitare su di essi, ma per gli interessi che questi beni soddisfano e che ne giustificano la riconduzione ad un sistema di regolazione e tutela pubblica. Questo significa, allora, allontanarsi dal modello tradizionale di dominio pubblico e preferire fin dal nome una definizione di «beni a destinazione pubblica», perché così facendo si sottolinea l'importanza non della proprietà ma della garanzia della funzionalizzazione del bene all'interesse pubblico.

Cambiano le definizioni, diventano più evanescenti i confini delle categorie dominicali, ma si propongono anche nuove categorie di beni, questa volta trasversali rispetto alle dicotomie tradizionali e frutto di nuove teorie ricostruttive. Il riferimento, ovviamente, è alla categoria dei beni comuni, ossia beni che possono essere di dominio pubblico o di dominio privato, però sempre a «titolarità diffusa», proprio per questo sottoposti ad un regime di regolazione in grado di favorire un uso collettivo del bene e di garantire la sua conservazione per le generazioni che verranno. Non si tratta solo di quei beni, come l'aria e il mare, che in passato sono stati definiti comuni per la loro disponibilità in natura e abbondanza tale da rendere del tutto inutile qualsiasi questione di appartenenza (58). Si tratta, invece, di una categoria più ampia, che può

---

(57) Per una proposta in tal senso, cfr. M. DUGATO (2008: 17 ss.); A. LOLLI (1996: 53 ss.); M. RENNA (2004).

(58) Così M.S. GIANNINI (1995: 98 ss.).

abbracciare anche altri beni e la cui definizione ha sicuramente una forza evocativa, ma che ancora stenta a trovare un pieno consenso tra gli interpreti e un definitivo riconoscimento a livello legislativo (59).

Alla luce di tali cambiamenti concettuali, nel 2007, la c.d. Commissione Rodotà, incaricata di elaborare un progetto di riforma delle norme codicistiche in materia di beni pubblici, aveva proposto un nuovo sistema di classificazione di tali beni, che però non è stato tradotto in legge. Tale schema merita di essere ricordato nei suoi tratti principali, in quanto conteneva soluzioni particolarmente innovative. In particolare, prevedeva il superamento della distinzione tra beni demaniali e beni del patrimonio indisponibile e la sua sostituzione con una tripartizione dei beni della Pubblica Amministrazione a seconda delle caratteristiche connotanti e della loro funzione oggettiva. Le categorie immaginate erano i beni comuni (ad appartenenza pubblica o privata, ma che per la loro funzione erano assoggettati ad un regime di tutela che ne garantiva la fruizione da parte della collettività), i beni pubblici (a loro volta distinti in beni ad appartenenza pubblica necessaria, beni pubblici sociali, beni pubblici fruttiferi, e quindi con un graduale regime di riserva pubblica, in commerciabilità e tutela) e i beni privati (60).

È una situazione in movimento quella che abbiamo appena descritto e che sta interessando il patrimonio naturale e i beni naturali nella prospettiva dell'ordinamento giuridico italiano. Possiamo con una certa sicurezza individuarne i punti di partenza, rappresentati da quei regimi giuridici che si sono affermati per riservare ai pubblici poteri beni naturali o per garantire ai speciali protezioni a quelle aree che proprio per il loro valore naturalistico si differenziavano. Abbiamo anche cercato di descrivere le cause che alimentano tale movimento, ricordando molti di quei fattori di cambiamento che sottopongono quotidianamente ad una intensa torsione quei regimi giuridici pensati per regolare l'appartenenza e gli usi di quei beni. Qui bisogna fermarsi, poiché prefigurare quale potrebbe essere il punto di arrivo di tale processo e quale nuovo assetto di governo, di protezione e gestione del patrimonio naturale potrebbe riservare il futuro è questione che va oltre le capacità dell'analisi giuridica.

Possiamo, però, essere sicuri solo di un dato. Il patrimonio naturale è destinato ad avere in futuro una sempre maggiore centralità nella vita degli uomini e per la sopravvivenza del pianeta. Pertanto sarà necessario proteggerlo, ma allo stesso tempo consentirne la fruizione. Non sappiamo ancora quale potrà

---

(59) La letteratura giuridica e non sui beni comuni in Italia è particolarmente ampia e registra posizioni discordanti. Tra i tanti lavori si possono richiamare: T. BONETTI (2013); E. BOSCOLO (2017: 379 ss.); P. CHIRULLI (2012); F. CORTESE (2011: 1170 ss.); A. LUCARELLI (2015); M.R. MARELLA (2012); U. MATTEI (2011); G. NAPOLITANO (2007: 125 ss.); S. RODOTÀ (2017: 495 ss.); E. VITALE (2013).

(60) Cfr. U. MATTEI, E. REVIGLIO, S. RODOTÀ (2007).

essere il migliore modello per farlo e a quale livello di governo, con quale strumento. Sappiamo, però, che spetterà al diritto decidere: e questa per il diritto sarà una delle più interessanti sfide che il futuro gli riserva.

## VIII. BIBLIOGRAFIA

- AICARDI, Nicola (1999): «Specificità e caratteri della legislazione sulle aree naturali protette: spunti ricostruttivi delle discipline territoriali differenziate», in *Riv. giur. urb.*, pp. 171 ss.
- ALESSI, Renato (1957): *I mezzi dell'azione amministrativa*, Bologna, Zanichelli
- AMIRANTE, Domenico (2003): *Diritto ambientale italiano e comparato*, Napoli, Jovene
- AMOROSINO, Sandro (2009): «La valorizzazione del paesaggio e del patrimonio naturale», in *Riv. giur. ed.*, II, pp. 143 ss.
- ARMAO, Gaetano (2018): «Tutela e valorizzazione integrata del patrimonio culturale dei siti Unesco. Il caso del sito seriale «Palermo arabo-normanna e le Cattedrali di Cefalù e Monreale»», in *Aedon*, nr. 1
- ARSI, Masimiliano (2003): «I beni pubblici», in *Trattato di diritto amministrativo. Parte speciale*, dir. Sabino CASSESE, Milano, Giuffrè, pp. 1705 ss.
- BASSI, Nicola (2011): «Il demanio planetario: una categoria in via di affermazione», in *Riv. trim. dir. pubbl.*, pp. 619 ss.
- BELLITTI, Giuseppe (2017): «La direttiva Bolkenstein e le concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali», in *Gior. dir. amm.*, nr. 1
- BENETAZZO, Cristiana (2010): «Concessioni di beni pubblici e tutela della concorrenza (nota a Cons. St., V, 5.8.2010, n. 4035)», in *Foro amm. CdS*, pp. 1526 ss.
- (2018): «Le concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo tra diritto interno ed europeo», in *Munus*, nr. 1
- BERTONAZZI, Luca (2017): «Silenzio-assenso e nulla osta dell'Ente parco: note a margine di due recenti sentenze dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato», in *Giustamm.it*, nr. 2
- BIGAZZI, Sabrina, FIORITTO, Alfredo, MASSERA, Alberto, PIZZANELLI, Giovanna (2016): «Attività estrattive: il caso delle concessioni minerarie Solvay», in *I nodi della pubblica amministrazione*, Luisa TORCHIA (ed.), Napoli, Editoriale scientifica, pp. 153 ss.
- BONETTI, Tommaso (2013): «I beni comuni nell'ordinamento giuridico italiano tra «mito» e «realtà»», in *Aedon*, n. 1
- BORGONOVO RE, Donata (1995): «Parchi naturali nazionali e regionali», in *Dig. Disc. Pubbl.*, X, Torino, Utet

- BOSCOLO, Emanuele (2016): «Beni pubblici e concorrenza: le concessioni demaniali marittime», in *Urb. App.*, 2016, pp. 11 ss.
- (2017): «I beni ambientali (demaniali e privati) come beni comuni», in *Riv. giur. amb.*, pp. 379 ss.
- CAIA, Giuseppe (1981): «Attività economica e tutela ambientale nella disciplina delle cave e torbiere», in *Foro Amministrativo*, 2, pp. 2061 ss.
- CAPORALE, Federico (2017): *I servizi idrici*, Milano, Franco Angeli
- CAPUTI JAMBRENGHI, Vincenzo (2005): «Beni pubblici e di interesse pubblico», in *AA.VV.*, *Diritto amministrativo*<sup>4</sup>, II, Bologna, Monduzzi, pp. 179 ss.
- CASALINI, Dario (2014): *Fondamenti per un diritto delle acque dolci*, Torino, Giappichelli
- CASSETTA, Elio (2017): *Manuale di diritto amministrativo*<sup>19</sup>, Giuffrè, Milano
- CASINI, Lorenzo (2016): *Ereditare il futuro*, Bologna, Il Mulino
- (ed.) (2010): *La globalizzazione dei beni culturali*, Bologna, Il Mulino
- CASSATELLA, Antonio (2011): «Tutela e conservazione dei beni culturali nei Piani di gestione Unesco: i casi di Vicenza e Verona», in *Aedon*, nr. 1
- CASSESE, Sabino (2003): «Concessione di beni pubblici e «diritto di insistenza»», in *Giorn. dir. amm.*, pp. 356 ss.
- CERULLI IRELLI, Vincenzo (1983): *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, Cedam
- CHIRULLI, Paola (2012): «I beni comuni tra diritti fondamentali, usi collettivi e doveri di solidarietà», in *Giustamm.it*, n. 5
- CLARICH, Marcello (2017): *Manuale di diritto amministrativo*, Il Mulino, Bologna
- CORTESE, Fulvio (2011): «Dalle valli da pesca ai beni comuni: la Cassazione rilegge lo statuto dei beni pubblici?», in *Giorn. dir. amm.*, 1170 ss.
- CORTESE, Fulvio, SANTUCCI, Giovanni e SIMONATI, Anna (ed.) (2011): *L'acqua e il diritto*, Trento
- CROSETTI, Alessandro, FERRARA, Rosario, FRACCHIA, Fabrizio, OLIVETTI RASON, Nino (2005): *Diritto dell'ambiente*, Roma-Bari, Laterza
- CROSETTI, Alessandro, FERRUCCI, Nicoletta (ed.) (2008): *Manuale di diritto forestale e ambientale*, Milano, Giuffrè
- D'ALBERTI, Mauro (2007): «Per la riforma e la valorizzazione delle concessioni», in Ugo MATTEI, Edoardo REVIGLIO, Stefano RODOTÀ (ed.), *Invertire la rotta. Idee per una riforma della proprietà pubblica*, Bologna, Il Mulino, pp. 286 ss.
- (ed.) (1998): *Concessioni e concorrenza*, 1998
- DELLA CANANEA, Giacinto (2015): «I beni», in *Istituzioni di diritto amministrativo*, Sabino Cassese (ed.), Milano, Giuffrè, pp. 253 ss.;

- DESIDERI, Carlo, FONDERICO, Francesco (1998): *I parchi per la protezione della natura*, Milano, Giuffrè
- DI LASCIO, Francesca (2009): «Concessioni di demanio marittimo e tutela della concorrenza», in *Foro amm. TAR*, pp. 787 ss.
- (2011): «La concessione di spiaggia in altri ordinamenti», in Maria DE BENEDETTO (ed.), *Spiagge in cerca di regole*, Bologna, Il Mulino
- DI LASCIO, Francesca, DE BENEDETTO, Maria (2014): «La regolazione del demanio marittimo in Italia e in Spagna: problemi, riforme e prospettive», in *Riv. giur. ed.*, nr. 1
- DI PLINIO, Giampiero, FIMIANI, Pasquale (ed.) (2008): *Aree naturali protette. Diritto ed economia*, Milano, Giuffrè
- (ed.) (1997): *L'ordinamento delle aree naturali protette*, Pescara, Cerasa
- DI PLINO, Giampiero (1994): *Diritto pubblico dell'ambiente e aree naturali protette*, Torino, Utet
- DUGATO, Marco (2008): «Il regime dei beni pubblici: dall'appartenenza al fine», in *I beni pubblici, tutela, valorizzazione e gestione*, Aristide POLICE (ed.), Milano, Giuffrè, pp. 17 ss.
- DURSI, Domenico (2017): *Res communes omnium. Dalle necessità economiche alla disciplina giuridica*, Napoli, Jovene
- FALLETTA, Pietro (2010): «La strumentale divisione tra tutela e fruizione in merito al riparto della competenza legislativa ambientale» (nota a Cons. Stato, 14.1.2010 n. 1), in *Giur. Cost.*, 1, pp. 14 ss.
- FEDERICI, Renato (1996): *Contributo allo studio dei beni minerari. Principi generali*, vol. I, Padova, Cedam
- FERRUCCI, Nicoletta (ed.) (2015): *Diritto forestale e ambientale*, Torino, Giappichelli
- FIORITTO, Alfredo (2003): «Le foreste e i boschi», in *Trattato di diritto amministrativo. Parte speciale*, dir. Sabino CASSESE, Milano, Giuffrè, pp. 3229 ss.
- FRANCARIO, Fabio (1997): *Il regime giuridico di cave e torbiere*, Milano, Giuffrè
- (2003): «Le miniere, le cave e le torbiere», in *Trattato di diritto amministrativo. Parte speciale*, dir. Sabino CASSESE, Milano, Giuffrè, pp. 1789 ss.
- GIAMMARELLI, Gloria (2013): «Concessione per la coltivazione di giacimento di acqua termo-minerale: la determinazione del canone di imbottigliamento», in *Dir. giur. agr.*, 7-8, pp. 479 ss.
- GIANNINI, Massimo Severo (1995): *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, Il Mulino
- GRECO, Guido (1999): «La direttiva habitat nel sistema delle aree protette», in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, pp. 1207 ss.



- IMMORDINO, Maria, GULLO, Nicola (ed.) (2008): *Sviluppo sostenibile e regime giuridico dei parchi*, Napoli, Editoriale scientifica
- LOLLI, Alessandro (1996): «Proprietà e potere nella gestione dei beni pubblici e dei beni di interesse pubblico», in *Dir. amm.*, 53 ss.
- LUCARELLI, Alberto (2015): «Beni comuni. Contributo per una teoria giuridica», in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it)
- LUGARESÌ, Nicola (1995): *Le acque pubbliche*, Milano, Giuffrè
- MABELLINI, Stefania (2016): «La poliedrica natura dei siti Unesco sotto la lente della corte costituzionale», in *Giur. Cost.*, pp. 146 ss.
- MADDALENA, Paolo (2011): «I beni comuni nel codice civile, nella tradizione romanistica e nella Costituzione della Repubblica italiana in Eurasia», in <http://www.eurasiarivista.org/i-beni-comuni-nel-codice-civile-nella-tradizione-romanistica-e-nella-costituzione-della-repubblica-italiana/11508/>
- MARCHETTI, Simona, ORREI, Marta (2011): «La gestione dei Siti Unesco di Villa Adriana e di Villa D'Este a Tivoli», in *Aedon*, nr. 1
- MARELLA, Maria Rosaria (ed.) (2012): *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, Ombre corte
- MATTEI, Ugo (2011): *Beni comuni. Un manifesto*, Roma – Bari, Laterza
- MATTEI, Ugo, REVIGLIO, Edoardo, RODOTÀ, Stefano (ed.) (2007): *Invertire la rotta. Idee per una riforma della proprietà pubblica*, Bologna, Il Mulino
- MERCATI, Livia (2009): *Pubblico e privato nella valorizzazione del patrimonio immobiliare*, Torino, Giappichelli
- (2012): «Beni pubblici», in *Treccani on line*, ([http://www.treccani.it/enciclopedia/beni-pubblici\\_%28Diritto\\_on\\_line%29/](http://www.treccani.it/enciclopedia/beni-pubblici_%28Diritto_on_line%29/))
- NAPOLITANO, Giulio (2007): «I beni pubblici e le «tragedie dell'interesse comune»», in *Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo. Annuario 2006*, Milano, Giuffrè, pp. 125 ss.
- (2017): *La logica del diritto amministrativo*, Il Mulino, Bologna
- OLIVI, Marco (2005): *Beni demaniali ad uso collettivo*, Padova, Cedam
- PALMA, Giuseppe (1986): *I beni appartenenti allo Stato, agli enti pubblici e agli enti ecclesiastici. I procedimenti ablatori*, in *Trattato di diritto privato*, dir. Pietro RESCIGNO, Torino, UTET
- PERFETTI, Luca (2003): ««Diritto di insistenza» e rinnovo della concessione di pubblici servizi», in *Foro amm. CdS*, pp. 622 ss.
- PIPERATA, Giuseppe (2017): «Paesaggio», in Carla BARBATI, Marco CAMMELLI, Lorenzo CASINI, Giuseppe PIPERATA, Girolamo SCIULLO, *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna, Il Mulino, pp. 243 ss.

- PIPERATA, Giuseppe, DE MICHELE, Anna e NOVARO, Piergiorgio (2015): «Formazione, traiettoria e significato attuale della proprietà pubblica: il caso italiano», in *El dominio público en Europa y América Latina*, Fernando LOPEZ-RAMÓN e Orlando VIGNOLO CUEVA (ed.), Círculo de Derecho Administrativo, Lima, pp. 139 ss.
- POLICE, Aristide (2011): «I beni di proprietà pubblica», in *Diritto amministrativo*, Franco G. SCOCA (ed.), Torino, Giappichelli, pp. 621 ss.
- RENNA, Mauro (2004): *La regolazione amministrativa dei beni a destinazione pubblica*, Milano, Giuffrè
- (2005): «Vincoli alla proprietà e diritto dell'ambiente», in *Dir. economia*, pp. 715 ss.
- (2006): «Beni pubblici», in *Dizionario di diritto pubblico*, dir. Sabino CASSESE, I, Milano, Giuffrè, pp. 714 ss.
- RODOTÀ, Stefano (2017): «Verso i beni comuni», in *Riv. crit. dir. priv.*, pp. 495 ss.
- SERRANI, Donatello (1973): «Sviluppi e tendenze nel dibattito sui parchi naturali», in *Riv. trim. dir. pubb.*, pp. 1875 ss.
- SORACE, Domenico (2014): *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, Il Mulino, Bologna
- TONOLETTI, Bruno (2008): *Beni pubblici e concessioni*, Padova, Cedam
- UCCELLO BARRETTA, Laura (2016): *Quale tutela per i siti patrimonio dell'Unesco?*, in *Oss. Cost.*, nr. 1
- VITALE, Ermanno (2013): *Contro i beni comuni*, Roma — Bari, Laterza