

ATTI DELLA XXV CONFERENZA NAZIONALE SIU - SOCIETÀ ITALIANA DEGLI URBANISTI  
TRANSIZIONI, GIUSTIZIA SPAZIALE E PROGETTO DI TERRITORIO  
CAGLIARI, 15-16 GIUGNO 2023

09

# Strumenti di governo del valore dei suoli, per un progetto equo e non-estrattivo

A CURA DI ENRICO FORMATO E FEDERICA VINGELLI



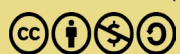
Società Italiana  
degli Urbanisti



PLANUM PUBLISHER | [www.planum.net](http://www.planum.net)

Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti  
ISBN 978-88-99237-63-9

I contenuti di questa pubblicazione sono rilasciati  
con licenza Creative Commons, Attribuzione -  
Non commerciale - Condividi allo stesso modo 4.0  
Internazionale (CC BY-NC-SA 4.0)



Volume pubblicato digitalmente nel mese di maggio 2024  
Pubblicazione disponibile su [www.planum.net](http://www.planum.net) |  
Planum Publisher | Roma-Milano

# 09

## **Strumenti di governo del valore dei suoli, per un progetto equo e non-estrattivo**

A CURA DI ENRICO FORMATO E FEDERICA VINGELLI

ATTI DELLA XXV CONFERENZA NAZIONALE SIU  
SOCIETÀ ITALIANA DEGLI URBANISTI  
TRANSIZIONI, GIUSTIZIA SPAZIALE E PROGETTO DI TERRITORIO  
CAGLIARI, 15-16 GIUGNO 2023

IN COLLABORAZIONE CON

Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura - DICAAR  
Università degli Studi di Cagliari

COMITATO SCIENTIFICO

Angela Barbanente (Presidente SIU - Politecnico di Bari),  
Massimo Bricocoli (Politecnico di Milano), Grazia Brunetta (Politecnico di  
Torino), Anna Maria Colavitti (Università degli Studi di Cagliari),  
Giuseppe De Luca (Università degli Studi di Firenze), Enrico Formato  
(Università degli Studi Federico II Napoli), Roberto Gerundo (Università degli  
Studi di Salerno), Maria Valeria Mininni (Università degli Studi della Basilicata),  
Marco Ranzato (Università degli Studi Roma Tre), Carla Tedesco (Università  
luav di Venezia), Maurizio Tira (Università degli Studi di Brescia),  
Michele Zazzi (Università degli Studi di Parma).

COMITATO SCIENTIFICO LOCALE E ORGANIZZATORE

Ginevra Balletto, Michele Campagna, Anna Maria Colavitti, Giulia Desogus,  
Alessio Floris, Chiara Garau, Federica Isola, Mara Ladu, Sabrina Lai, Federica  
Leone, Giampiero Lombardini, Martina Marras, Paola Pittaluga, Rossana  
Pittau, Sergio Serra, Martina Sinatra, Corrado Zoppi.

SEGRETERIA ORGANIZZATIVA

Società esterna Bertools srl  
siu2023@bertools.it

SEGRETERIA SIU

Giulia Amadasi - DASTU Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

PUBBLICAZIONE ATTI

Redazione Planum Publisher  
Cecilia Maria Saibene, Teresa di Muccio

Il volume presenta i contenuti della Sessione 09:

“Strumenti di governo del valore dei suoli, per un progetto equo  
e non-estrattivo”

Chair: Enrico Formato

Co-Chair: Federica Vingelli

Discussant: Antonio Di Campli, Arturo Lanzani, Simone Rusci,  
Maria Chiara Tosi

Ogni paper può essere citato come parte di:

Formato E., Vingelli F. (a cura di, 2024), *Strumenti per il governo del valore  
dei suoli, per un progetto equo e non-estrattivo, Atti della XXV Conferenza  
Nazionale SIU “Transizioni, giustizia spaziale e progetto di territorio”, Cagliari,  
15-16 giugno 2023*, vol. 09, Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti,  
Roma-Milano.

---

8 A CURA DI ENRICO FORMATO, FEDERICA VINGELLI

## **Strumenti di governo del valore dei suoli, per un progetto equo e non-estrattivo**

20 CARMELO ANTONUCCIO, ELIANA FISCHER, FRANCESCO MARTINICO

Gli agglomerati industriali delle aree interne del Mezzogiorno, da scarto a risorsa per uno sviluppo sostenibile

31 MATTIA BERTIN, LORENZO FABIAN, ILARIA VISENTIN, CHIARA SEMENZIN

Rovesciare la piramide: il ruolo potenziale del territorio neutrale nella transizione dei processi di sviluppo urbano

41 FRANCESCO BOTTICINI, LUCA DOMENELLA, MONICA PANTALONI, GIOVANNI MARINELLI, MICHELA TIBONI

Analisi della distribuzione spaziale del valore pubblico in funzione del potenziamento dell'accessibilità

49 FEDERICO BROGGINI

Cartografie d'asfalto del territorio romano: per una nuova prospettiva dei suoli sigillati

58 ERICA BRUNO, ENZO FALCO, DAVIDE GENELETTI

Valutare la condizione cosistemica dei lotti liberi per supportare le decisioni sull'uso del suolo: il caso studio dell'ambito territoriale omogeneo (ATO) del Nord Milanese

65 SILVIO CRISTIANO

Consumo di suolo: post-crescita, nuovi rischi, resilienza e difesa del territorio

76 ANTONIO DI CAMPLI, IANIRA VASSALLO

Dentro il debito. Tra ricadute spaziali e possibili traiettorie progettuali

82 ELENA FERRAIOLI, GIANMARCO DI GIUSTINO, FRANCESCO MUSCO

Verso una gestione rigenerativa e circolare della risorsa suolo negli strumenti di governo del territorio: il caso della Regione Veneto

88 NICOLA FIERRO, LUISA FATIGATI, GABRIELLA ESPOSITO DE VITA

Co-valutare il territorio come bene comune. Un modello di valutazione della sostenibilità costruito dalla comunità

93 NICOLA FIERRO, BRUNA VENDEMMIA, FEDERICA VINGELLI, ENRICO FORMATO

Alla ricerca di nuovi "standard": autosufficienza alimentare e bilanciamento di ossigeno nel progetto della fringe periurbana

---

- 
- 98 LUCA FILIPPI  
Transizione, investimento fondiario sui suoli agricoli e progetto di paesaggio.  
Il caso studio di LIFE agriCOlture nell'Appennino emiliano
- 104 FEDERICO GODINO, CHIARA NIFOSI, MATTIA TETTONI  
Infrastrutture litoranee nei contesti fragili. Alcune linee di lavoro a partire dal  
caso dell'Aurelia nel Ponente Ligure
- 113 DAVIDE LONGATO, DENIS MARAGNO, FRANCESCO MUSCO  
Promuovere interventi *nature-based* a beneficio della collettività attraverso  
gli strumenti di regolazione e gestione degli usi e delle trasformazioni del  
territorio
- 121 ALESSANDRA MARCON  
Territori produttivi in transizione. Reti alimentari alternative nei territori del  
Bocage vendéen e del Val-de-Marne
- 127 ILARIA MAURELLI  
Paesaggi del dissesto. Esito di azioni telluriche nel territorio di Roma
- 132 VALERIA MONNO  
Contrastare l'urbanizzazione della natura: alcune possibilità dai 'territori  
dell'acqua'
- 137 CRISTINA MONTALDI, GIANNI DI PIETRO, BERNARDINO ROMANO, FRANCESCO ZULLO  
Consumo di suolo: analisi e sperimentazione di soglie funzionali
- 144 KLARISSA PICA  
La presa della battaglia. Le osservazioni al PUAD come innesto per la creazione  
di reti territoriali
- 152 ELVIRA PIETROBON  
Al di là del recinto: la gestione della terra nel Sud del Mali, un'introduzione
- 161 CARLO PISANO, GIUSEPPE DE LUCA, MASSIMO CARTA, SAVERIO TORZONI  
Innovazione territoriale per il patrimonio immobiliare pubblico: la Tenuta di  
Villa di Mondeggi (Firenze)
- 167 BARBARA PIZZO  
La città della rendita non è la città sostenibile
- 174 GUGLIELMO PRISTERI, VIVIANA DI MARTINO, FRANCESCA MAZZA  
Il ruolo delle aree libere periurbane nella rigenerazione territoriale: due casi  
studio in Lombardia
-



- 
- 183 ALESSANDRA RANA  
Esperienze di reversibilità delle previsioni urbanistiche: alcune note sulle istanze dal territorio
- 188 LIVIA RUSSO  
Modelli alternativi di governance per la co-produzione dell'urbano
- 193 YAHYA SHAKER, ERBLIN BERISHA  
'Transizioni Verdi Giuste': tra imprecisioni semantiche e necessità di un inquadramento teorico
- 204 DAVIDE SIMONI  
**BEST PAPER** Suoli post-minerari. Verso una metamorfosi dei territori estrattivi in Sardegna
- 211 LUIGI SIVIERO, CATHERINE DEZIO, MICHELANGELO SAVINO  
Paesaggi autostradali. Un nuovo paradigma del viaggio
- 217 DANIELE SORAGGI, ILARIA DELPONTE  
Alla ricerca di una definizione di Green Infrastructure: una matrice Types-Function-Benefits
- 224 AGOSTINO STRINA  
Piani e progetti per i territori della logistica distributiva alimentare. Il caso della Regione Logistica Milanese
- 231 CARLA TEDESCO  
Anticipazioni. Il nesso piano/progetto e le pratiche 'dal basso' in una prospettiva di bottom-linked governance
- 238 FEDERICO ZANFI, CHRISTIAN NOVAK  
Indirizzare l'investimento privato, sostenere la rigenerazione urbana, garantire vantaggi collettivi. Incentivi e trasformazioni edilizie nel Documento di Piano di Nova Milanese
-

# La presa della battaglia. Le osservazioni al PUAD come innesto per la creazione di reti territoriali

**Klarissa Pica**

Università Iuav di Venezia  
Dipartimento di Culture del Progetto  
*kpica@iuav.it*

## Abstract

Negli ultimi decenni l'impennata del numero delle concessioni balneari e il monopolio privatistico generatosi intorno ad esse, insieme alla mancanza di indicazioni nazionali relative a percentuali minime di spiaggia da dedicare alla libera fruizione, ha portato i litorali italiani a situazioni paradossali in termini di occupazione della costa. Secondo i dati resi disponibili dal sistema Informativo del Demanio Marittimo, le concessioni ad uso turistico-ricreativo riguardano infatti il 43% circa della superficie delle coste sabbiose italiane, raggiungendo in alcune regioni percentuali pari al 70%, limitandone la libertà di accesso e la funzione sociale. La costa, intesa come spessore relazionale a profondità variabile, si caratterizza per essere uno spazio perennemente conteso: negli usi, nei piani, nelle competenze e negli strumenti volti alla sua regolazione. Le diverse dinamiche relative alla sua gestione hanno generato profonde disuguaglianze, convertendo uno spazio pubblico in un mero bene di consumo. La crescente consapevolezza della collettività dovuta anche al dibattito nazionale innescato dalla mancata attuazione delle direttive europee sulla concorrenza, hanno portato alla denuncia, attraverso iniziative e mobilitazioni da parte dei comitati cittadini, di un modello di gestione che è divenuto sempre più escludente. A partire da un'analisi del Piano di Utilizzazione delle Aree Demaniali Marittime della regione Campania e, più precisamente, del processo di elaborazione delle osservazioni da parte delle associazioni di cittadini e ambientaliste, il contributo ricostruisce come le mobilitazioni possano agire da innesto per la riconquista del diritto al mare e la possibile identificazione della costa come bene comune.

**Parole chiave:** costa, concessioni demaniali, bene comune

## Le concessioni ad uso turistico-ricreativo: una questione di spazio e di comunità

All'interno del farraginoso processo di adeguamento dell'Italia alla Direttiva euro-unitaria Bolkestein<sup>1</sup> e, in particolare, del recente dibattito politico nazionale relativo alle concessioni demaniali ad uso turistico-ricreativo, la disciplina urbanistica sembra essere chiamata a doversi interrogare su un territorio, quello costiero, che si identifica come un bene pubblico scarso e vulnerabile. Le coste sono per loro natura dei sistemi fragili, degli spessori relazionali a profondità variabile caratterizzati dalla massima complessità del rapporto uomo-natura. Se da un lato, infatti, la forte pressione antropica e l'aumento, più o meno costante, della densità di urbanizzazione della fascia costiera<sup>2</sup> hanno portato ad un progressivo deterioramento della continuità ecologica tra terra e mare, dall'altro l'intensificarsi dei fenomeni meteorologici estremi e gli impatti dei cambiamenti climatici hanno incrementato la vulnerabilità di questi territori e la loro esposizione al rischio (IPCC, 2019; Enea, 2020). Specialmente nei punti di maggiore depressione, i fenomeni di innalzamento del livello medio marino e di erosione costiera hanno determinato delle trasformazioni urbane piuttosto rilevanti, disegnando nuove geografie con cui il progetto urbanistico deve confrontarsi (Zanchini & Manigrasso, 2017; di Venosa & Manigrasso, 2022). In alcuni casi, infatti, la dividente demaniale, intesa come la linea di confine del demanio marittimo con la proprietà di terzi (appartenenti ad altre PPAA o privati), assume una profondità spaziale variabile: in alcuni punti è stata erosa, in altri si è ampliata per accumuli di sabbia, in altri ancora non c'è più. Eventuali variazioni dello spessore costiero determinano variazioni anche alla dividente demaniale per la dinamicità e la mutevolezza della loro estensione,

---

<sup>1</sup> Così denominata dal nome del proponente, l'ex Commissario europeo per la Concorrenza e il Mercato Interno dell'Unione europea, Frits Bolkestein.

<sup>2</sup> Basti pensare che in Italia circa il 34% della popolazione vive in prossimità delle coste e che quasi 18 milioni di persone vivono in comuni costieri (che sono un totale di 646 per una superficie pari al 14% del territorio nazionale) in cui l'aumento della popolazione continua ad essere il doppio rispetto al resto del paese (ISPRA 2019; ISTAT 2020). Nello specifico, secondo i dati del Rapporto sul capitale naturale (2018) la densità di urbanizzazione della fascia costiera nei 500 m dalla linea di battaglia è pari a cinque volte quella media nazionale, raggiungendo quote pari al 40-50% in alcune regioni come ad esempio la Calabria, l'Emilia Romagna, il Friuli e la Liguria.



specialmente nei tratti di costa sabbiosa priva di opere di urbanizzazione, in cui è individuata come la linea a cui giunge la risalita massima del mare in caso di mareggiata. La dividente demaniale è diventata oggi una linea teorica che in alcuni contesti è praticamente in mare, facendo emergere la necessità di dover ricostruire un demanio pubblico tanto per garantirne l'accessibilità da parte di tutti i cittadini, quanto per riconoscerlo come spazio intermedio da dover progettare per garantire una adeguata sicurezza a coloro che risiedono in prossimità del mare e tenga conto dell'avanzamento dell'acqua.

Negli ultimi anni sembra essere inoltre aumentata una certa sensibilità da parte delle istituzioni, dei soggetti economici e dei cittadini rispetto agli ambiti costieri, oltre che per le ragioni sopra individuate, anche in relazione alle dinamiche relative alla loro gestione e al tema delle concessioni ad uso-turistico ricreativo. La correlazione di questi aspetti ha riportato la questione della gestione costiera al centro del dibattito pubblico, sia a livello europeo che nazionale. In Italia, la disciplina normativa relativa alle concessioni demaniali è particolarmente complessa e frammentaria, frutto dei numerosi interventi legislativi susseguitisi nel corso degli ultimi decenni sia a livello statale che regionale, e del suo complicato rapporto con il diritto europeo e le numerose procedure di infrazione<sup>3</sup> avviate da parte della Commissione Europea nei confronti del nostro paese. Negli ultimi 20 anni la gestione di queste concessioni ha generato un'intricata e complessa vicenda, ad oggi non ancora conclusa, ma da cui tutti ne sembrano usciti sconfitti: lo Stato, i cittadini e i titolari degli stabilimenti. Come è noto, infatti, dal 2006 l'Italia non ha mai recepito formalmente la Direttiva Bolkestein che regola la concorrenza e prevede meccanismi competitivi per l'assegnazione della gestione di beni quali quelli del demanio marittimo attraverso procedure di selezione trasparenti e imparziali che permettano di garantire il diritto di concorrenza al fine di tutelare il depauperamento di una risorsa scarsa, come lo sono la costa e la spiaggia. Riconoscendo gli innumerevoli interessi in gioco tra i privati titolari delle concessioni e la tutela dell'interesse generale, l'importanza di ricorrere al principio concorrenziale ha l'obiettivo di impedire il radicamento di posizioni di «monopolio privato» - in realtà *tipiche* nei litorali italiani - su beni che risultano essere fortemente sensibili sia dal punto di vista ambientale che da quello sociale (Lucarelli, 2019). In molti contesti costieri italiani, il mancato adeguamento della Direttiva europea e il sistema generalizzato delle proroghe (in violazione dei principi di libertà di stabilimento, della tutela della concorrenza nonché del principio di trasparenza), hanno di fatto privatizzato il bene demaniale sottraendolo al libero godimento da parte della collettività, oltre che impedito una rotazione dei concessionari, creando un regime di monopolio, con tutte le criticità derivanti da tale situazione (Abbruzzese, 2021).

Negli ultimi decenni, il rilascio da parte delle amministrazioni comunali di autorizzazioni per la realizzazione di diverse strutture lungo la costa, molto spesso a filo con il mare, ha contribuito a modificare in modo sostanziale il paesaggio costiero (Giuzio 2022). L'impennata del numero delle concessioni balneari e il monopolio privatistico generatosi attorno a molte di esse, insieme con la mancanza di indicazioni nazionali relative a percentuali minime di spiaggia da dedicare alla libera fruizione e la concessione di questi sulla base di canoni irrisori, ha portato lungo i litorali italiani a situazioni paradossali in termini di occupazione spaziale della costa. Secondo i recenti dati resi disponibili dal sistema Informativo del Demanio Marittimo, infatti, le concessioni ad uso turistico-ricreativo risultano essere circa 12.166, con un aumento del 12,5% in 3 anni e che riguardano circa il 43% della superficie delle coste sabbiose italiane, raggiungendo in alcune regioni percentuali pari al 70%, limitandone la libertà di accesso e la funzione sociale (Legambiente 2022). Entrando maggiormente nel dettaglio dei dati, la percentuale di costa occupata, se sommata a quei tratti di costa interdetti alla balneazione per ragioni di inquinamento che sono circa il 7,2%, evidenzia come solo la metà delle spiagge garantisce realmente una libera fruizione.

---

<sup>3</sup> La Commissione Europea ha avviato ben tre procedure di infrazione nei confronti dello Stato italiano: la prima n. 2008/4908 per il contrasto del principio di insistenza (criterio di preferenza del concessionario uscente e conseguente rinnovo automatico delle concessioni) rispetto alla libertà di stabilimento; la seconda n. 2010/2734 perchè nonostante fosse stato abrogato il diritto di insistenza, era comunque rimasta inalterata la previsione del rinnovo automatico alla scadenza della concessione andando in tal senso in contrasto con i meccanismi competitivi di accesso alla gestione delle concessioni e la selezione dei candidati attraverso procedure trasparenti, previsti dalla direttiva Bolkestein; la terza 2020/2142 per l'incompatibilità della normativa italiana, che con il decreto Rilancio 2020 aveva introdotto la proroga automatica delle concessioni ad uso turistico-ricreativo, con il diritto europeo (Girardi, 2021).

Sarebbe opportuno ricordare che la costa può essere considerata una particolare forma di bene pubblico: nell'ambito dei beni demaniali, essa rientra infatti nella categoria del demanio marittimo (in particolare demanio necessario avendo necessaria attitudine a soddisfare gli interessi pubblici), è quindi un bene appartenente allo Stato e in tal senso dovrebbe essere direttamente e gratuitamente fruibile da parte della collettività. Le diverse dinamiche relative alla loro gestione hanno però generato profonde disuguaglianze sociali, nonché la conversione di uno spazio pubblico in un mero bene di consumo, limitando le porzioni di spiaggia libera e non garantendo sempre la servitù di passaggio prevista a norma di legge. In particolare, con l'avvento del turismo balneare di massa, si è assistito a un generale cambiamento del valore delle spiagge: da ambiti territoriali di scarso interesse a beni d'estrazione di valore, con una perdita graduale della destinazione ad "usi pubblici" che ha segnato un passaggio ad una nuova fase maggiormente dinamica caratterizzata da «un più evidente uso economico incisivo del bene stesso»<sup>4</sup> (Lucchetti 2022).

Allo stato attuale in Italia la spiaggia è praticamente diventata un bene di mercato e non più un bene collettivo: la fruibilità delle spiagge, da parte di tutti i cittadini, è stata compromessa negli anni non tanto per un crescendo parallelismo con un'attività giusta d'impresa, ma per l'avvenuto capovolgimento del rapporto regola-eccezione.

In sintesi, la costa si caratterizza per essere uno spazio perennemente conteso: negli usi, nei piani, nelle competenze e negli strumenti e, in numerosi contesti, i cittadini vedono compromesso il loro diritto di godimento libero del litorale rendendo evidenti le conflittualità tra utilizzazione economica del bene e la sua fruizione collettiva.

### **Il PUAD della regione Campania: una questione di giustizia sociale?**

All'interno di questo quadro complesso e articolato, il caso della regione Campania è un interessante campo di indagine in quanto risulta emblematica sia in riferimento ai fenomeni di erosione costiera che di occupazione della costa da stabilimenti balneari, ma soprattutto per il recente processo di adozione del nuovo Piano di Utilizzazione delle Aree Demaniali Marittime (PUAD) con finalità turistico ricreative.

Secondo i dati delle Linee guida Nazionali sull'erosione costiera, dei 516 km dalla costa campana - di cui 158 km di costa bassa, 253 km costa alta e 105 fittizia (porti, darsene, approdi o tratti murati con scogliere o muri - circa 85 km di litorale, che corrispondono al 54% delle spiagge sabbiose basse, sono in erosione<sup>5</sup> (TNEC, MATTM 2018). In aggiunta, secondo gli ultimi dati resi disponibili dal Sistema Informativo demanio marittimo (S.I.D.) e il Rapporto spiagge 2022 di Legambiente, la Campania è una delle Regioni d'Italia con le percentuali più alte di costa sabbiosa occupata da stabilimenti balneari che corrisponde al 68,1% (seconda solo al 69,9% della Liguria e al 69,5% della Emilia Romagna). Questa percentuale assume un valore ancora più paradossale in quanto non considera al suo interno quei tratti di costa che si possono definire interdetti o abbandonati che sono rispettivamente del 14,98% e 10,1%<sup>6</sup>. Sui 500 km di estensione troviamo circa 2.357 concessioni ad uso turistico ricreativo, di cui 1.125 per stabilimenti balneari. Senza entrare nello specifico dei dati - per i quali sembra necessario sottolineare che c'è una grande difficoltà di reperimento e di chiarezza sia in riferimento alle porzioni di costa occupata ma anche relativamente ai canoni pagati per l'utilizzo dei beni demaniali - quello che emerge rispetto ad una spazializzazione del dato è la distribuzione poco uniforme che le stesse hanno lungo i 60 comuni costieri della regione, evidenziando problematiche sia in termini di fruibilità della costa ma anche di pressione antropica, che si concentra in determinati punti, in particolare in quelli legati al turismo balneare "di massa".

---

<sup>4</sup> Per maggiori informazioni: study for the Peti Committee (2017) Directorate General for internal policies - Policy Department Citizen's Rights and Constitutional Affairs - European Parliament, *Italian State Beach Concessions and Directive 2006/123 Ec, in the European Context*. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/596809/IPOL\\_STU\(2017\)596809\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/596809/IPOL_STU(2017)596809_EN.pdf)

<sup>5</sup> Negli ultimi dieci anni ad esempio, lunghi tratti del Litorale Domizio, specialmente a Castel Volturno, sono stati soggetti ad un arretramento delle spiagge di circa 200-300 metri della linea di riva. Si ricorda una mareggiata del 2016 che ha provocato seri danni alle abitazioni costruite a filo con il mare.

<sup>6</sup> Si fa in questo senso riferimento alle definizioni di Legambiente che considera come interdette quelle aree costiere in cui, secondo il sito del Portale della acque, la balneazione risulta interdetta per ragioni di inquinamento; come abbandona

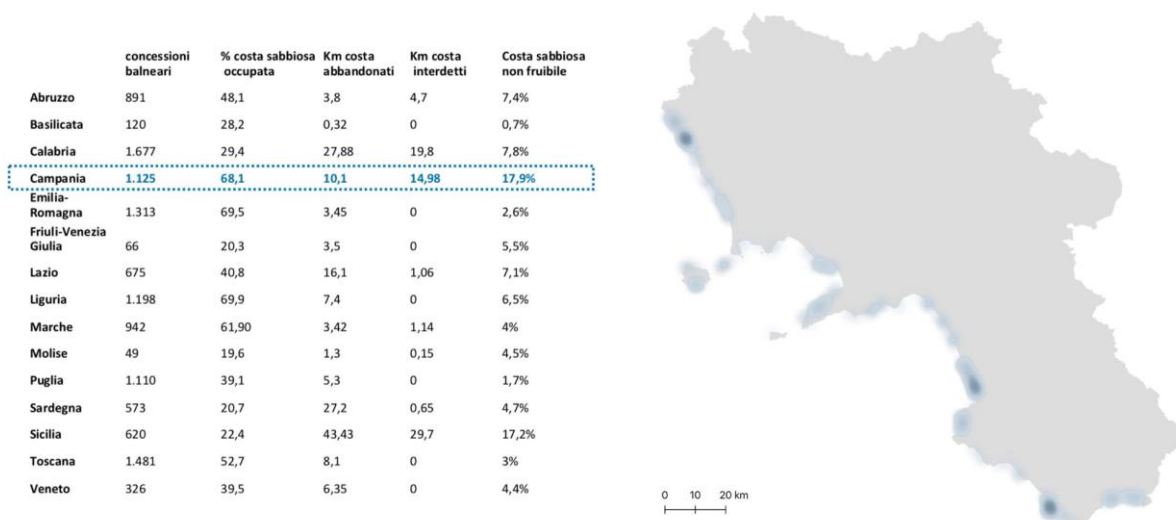


Figura 1 | La tabella sulla sx mostra come la Campania sia una delle regioni con la più alta percentuale di costa sabbiosa occupata da stabilimenti balneari. L'immagine sulla dx è una mappa di concentrazione delle concessioni ad uso turistico-ricreativo lungo la costa campana che mostra come queste si concentrino in determinati tratti (la maggior parte in prossimità di località balneari).  
Rielaborazione propria su dati di Legambiente 2022 e Portale delle acque del Ministero della Salute 2022.

Le concessioni demaniali ad uso turistico-ricreativo sono disciplinate dal PUAD della Regione Campania, uno strumento di regolamentazione che è stato adottato dalla Giunta Regionale il 20 dicembre 2022. Il preliminare del piano era stato approvato, con la delibera della Giunta Regionale n. 682, il 30 dicembre 2019 ma, l'emergenza sanitaria conseguente alla crisi pandemica e al Covid-19, ha interrotto, e quindi anche ritardato, il procedimento di approvazione per gli evidenti impatti che le limitazioni imposte dalla pandemia hanno determinato sia sull'efficienza lavorativa ma anche sugli spostamenti legati al settore turistico<sup>7</sup>.

Il piano, per ciascun ambito territoriale dei sessanta comuni costieri, si propone di: (i) fornire un quadro generale per uno sviluppo turistico che valorizzi la risorsa mare e garantisca la salvaguardia del paesaggio e le caratteristiche ambientali, nonché tuteli gli ecosistemi costieri e la balneabilità delle acque; (ii) garantire una corretta gestione del territorio; (iii) armonizzare la fruizione pubblica con lo sviluppo turistico e ricreativo della zona costiera (PUAD, 2022). Gli aspetti più rilevanti della disciplina introdotta dal PUAD sono:

- la previsione di aree da destinare alla libera e gratuita fruizione nella misura non inferiore al 30% della lunghezza degli arenili e delle altre superfici demaniali utilizzabili ai fini della balneazione<sup>8</sup>;
- la definizione dei requisiti per la classificazione degli stabilimenti balneari (da 1 a 4 stelle) e la conseguente classificazione dei comuni costieri secondo tre gradi di valenza turistica (alta, ordinaria e limitata)<sup>9</sup>;
- la definizione dei contenuti dei PAD. Il PUAD, infatti, costituisce il quadro di riferimento per la predisposizione dei Piani Attuativi di Utilizzazione delle Aree del Demanio Marittimo (PAD) da parte dei Comuni che, nel rispetto della normativa vigente statale e regionale e delle disposizioni

<sup>7</sup> A tal proposito sembra opportuno sottolineare che la classificazione dei comuni costieri è stata effettuata facendo uso dei dati del 2019 in modo da non compromettere i dati statistici secondo le ripercussioni della crisi del settore turistico in relazione alla pandemia.

<sup>8</sup> All'interno del piano viene specificato che queste percentuali devono essere calcolate escludendo i tratti di costa alta o non usufruibili per la presenza di scogliere, le aree che risultano adibite a vie d'accesso per le persone aventi capacità motoria ridotta, le aree a pericolosità o rischio idrogeologico elevato o molto elevato.

<sup>9</sup> Attraverso l'applicazione dei parametri definiti dalla LR n. 5/2013 si ottengono: 27 comuni ad alta valenza turistica, 29 comuni ad ordinaria valenza turistica ed, infine, 4 comuni a limitata valenza turistica. La valutazione dei comuni è stata effettuata in relazione allo sviluppo turistico (presenze turistiche/metri quadri in concessione, presenze turistiche/residenti, posti letto delle strutture alberghiere a 4 e 5 stelle/totale posti letto, numero totale posti letto/superficie comunale in kmq), alle caratteristiche ambientali (per ciascun parco nazionale o regionale ricadente in tutto o in parte nel perimetro del territorio comunale, per ciascuna area naturale protetta ricadente in tutto o in parte negli specchi acquei prospicienti il comune) e alla balneabilità (per ciascuna bandiera blu ottenuta nell'ultimo quadriennio, numero prelievi con esito positivo/totale dei prelievi effettuati dall'Arpac nel comune).

contenute nel PUAD, individua degli ambiti omogenei di intervento per i quali stabilisce tipologie d'intervento e standard di servizi.

### Osservazioni e (re)azioni

Il processo di adozione e approvazione del PUAD ha previsto una fase di consultazione e di partecipazione attraverso la presentazione – entro il 6 marzo 2023 – di osservazioni al piano nei 60 giorni successivi all'adozione prevedendo, inoltre, un confronto con le forze economiche impiegate nel settore per fornire eventuali idee su alcuni degli ambiti interessati dal piano. Il processo di presentazione delle osservazioni si è rivelata un'occasione per la costruzione di una rete sociale territoriale a scala regionale, che ha visto il coinvolgimento della maggior parte delle associazioni e dei comitati che operano in difesa del mare nei diversi comuni costieri campani<sup>10</sup>. La rete, guidata in particolar modo dal Coordinamento Nazionale Mare Libero (Co.Na.Ma.L.) che ha svolto un ruolo di facilitatore e connettore tra le diverse realtà, ha così iniziato un percorso di confronto e dialogo sulle possibili osservazioni da presentare, ma anche una serie di iniziative di mobilitazione e sensibilizzazione nei diversi territori. Il 28 gennaio 2023 si è svolta una prima riunione online di confronto tra le diverse realtà impegnate sul tema in Campania, che ha fatto emergere un'unità di intenti avente come perno la richiesta di una maggiore tutela ambientale e della funzione pubblica del bene demaniale. In primo luogo, oltre a portare alla luce il tema della Valutazione Ambientale Strategica di cui all'interno del piano non vi è traccia, si è aperto un tavolo di confronto sulle possibili osservazioni da presentare al PUAD che si sono concentrate principalmente sui seguenti punti:

- lessico: il piano ha un approccio molto turistico e una impostazione basata quasi esclusivamente su un unico motore, quello economico;
- filosofia: tra le finalità del piano andrebbe forse data priorità alla tutela della funzione pubblica del demanio marittimo garantendo la libera e piena accessibilità al mare da parte di tutti i cittadini, anche in condizione di disabilità motorie. In questo senso sarebbe opportuno cambiare la filosofia di fondo del piano, attuando un cambio di prospettiva radicale nella disciplina quadro ponendo come interesse prioritario da perseguire quello di garantire la funzione pubblica e costituzionale dei beni demaniali, che assolvono ad una funzione ambientale (in termini di tutela del paesaggio costiero e degli ecosistemi marini) e sociale (in termini di accessibilità e libera e gratuita fruizione del mare e delle spiagge da parte di tutti gli individui). L'impostazione del piano odierna, invece, sembra essere sbilanciata, e in taluni casi anche in contrasto con i principi fondamentali connessi a tali beni, verso gli aspetti riguardanti lo sfruttamento economico del bene;
- fruibilità: la percentuale che il piano prevede di destinare ad un uso libero e gratuito (30%) non sembra rappresentare un adeguato equilibrio tra le aree liberamente fruibili e quelle in concessione a soggetti privati. Le percentuali minime di spiaggia andrebbero individuate per ciascun ambito omogeneo in cui è suddiviso il territorio costiero del singolo comune, inserendo al contempo il principio dell'alternanza tra aree libere e in concessione, escludendo un susseguirsi senza soluzione di continuità di tratti in concessione;
- partecipazione: il piano fa riferimento esclusivamente al coinvolgimento delle associazioni di categoria<sup>11</sup>, senza mai menzionare le associazioni di cittadini o ambientaliste che abbiano tra i propri fini statutarî la difesa del mare e delle spiagge. Essendo i beni demaniali dei beni di appartenenza collettiva dall'alta

---

<sup>10</sup> CoNaMaL APS – Mare libero, pulito e gratuito Napoli – Coordinamento Flegreo Mare Libero – Legambiente Campania – WWF Napoli – Italia Nostra Campania – La Grande Onda – Marenostrum ArcheoClub Italia – GreenItalia Campania – Euplea – Percorsi Cumani – Tenda Flegrea – Aret 'e blocc – MaDre – Associazione I Sedili di Napoli Onlus – Comitato Gazebo Verde – Comitato Portosalvo – Fiab Cicloverdi – Napoli Pedala – Attuare la Costituzione – Voci libere odv – CilentoForFuture – LIPU Salerno – FondaliCampania APS – R.O.A.S – Medicina Democratica – Coordinamento Ambientale Napoli Est- Lido Pola Bene Comune – TerraMaremotus – Marevivo – Abbac Guest Italy – Angelo del bello Napoli – Associazione Culturale Napoli Centro storico – Arteggiando – Arenili vulcanici – Associazione consumatori e utenti Campania – Federazioni commercio Campania Napoli – Comitato Popolare zona est – Gea ETS – Panacea mediterranea – Oplon-torum APS – Efedici – Napoli Sup – Sud100Cento – Centro Studi Regione Mezzogiorno Mediterraneo EU-MED – Consulta Popolare Salute e Sanità della Città di Napoli – N'SeaYet – Comitato Vietri Attiva – Altro Modo Flegreo APS – Verdi Ambiente e Società Napoli – Giardino Liberato di Materdei – Patto Ecologista Riformista – Osservatorio Tutela Ambiente e Salute. [http://www.marelibero.eu/wp-content/uploads/2023/02/MARE-LIBERO\\_Def.pdf](http://www.marelibero.eu/wp-content/uploads/2023/02/MARE-LIBERO_Def.pdf)

<sup>11</sup> Al comma 9 dell'art. 1, il piano infatti riporta «Il PUAD può essere aggiornato, integrato e sottoposto a varianti dalla Regione, per situazioni specifiche e/o contingenti, sentite le associazioni di categoria. In ogni caso, si procede all'aggiornamento del PUAD almeno ogni 6 anni».

rilevanza sociale, per i quali risultano prioritari gli interessi della pubblica fruizione, i processi di formazione del piano dovrebbe prevedere normativamente anche la partecipazione della cittadinanza attiva, dei comitati di scopo, delle associazioni ambientaliste e delle organizzazioni, di qualsiasi natura, in rappresentanza degli interessi dei cittadini;

- reversibilità: il piano prevede che nel rilascio di nuove concessioni demaniali, siano preferite le richieste che prevedano la realizzazione di opere non fisse e facilmente removibili. In un'ottica di resilienza e sostenibilità ambientale, dovrebbero essere ammissibili unicamente progetti che prevedano la realizzazione di strutture non fisse e amovibili;
- classificazione: il piano prevede la classificazione degli stabilimenti balneari in quattro fasce contrassegnate da stelle marine secondo una gradazione (da 1 a 4) in conformità ai requisiti che esprimono il livello quali-quantitativo dei servizi offerti. Ma l'attribuzione dei punti e dei pesi sembra ancora molto lontana dai temi che invece dovrebbero caratterizzare questi territori in termini di sostenibilità ambientale e sociale in un'ottica di transizione socio-ecologica

In secondo luogo, è stata concordata l'organizzazione di una giornata di sensibilizzazione, simultanea in ogni comune della regione, svoltasi poi il 25 febbraio, per diffondere un appello comune (per il quale è stato predisposto una sorta di manifesto, ovvero documento sintetico e comunicativo che riassumeva le richieste della rete) e informare tutti della possibilità di presentare le proprie osservazioni. Successivamente, è stato organizzato un presidio sotto la sede della Regione lo scorso 3 marzo, che ha avuto un forte impatto mediatico. L'iniziativa definita "la Grande Onda" ha visto la partecipazione di comitati, associazioni ambientaliste e singoli cittadini che - muniti di surf, una sirena gonfiabile e cartelloni di contestazione - hanno colto l'occasione per ribadire il carattere pubblico della spiaggia e il diritto di tutti di accedere al mare, nonché per far sentire agli assessori, la voce e la rabbia degli abitanti a cui il mare viene sottratto da troppi anni.

Dal giorno del presidio civico, si è strutturato un percorso di continua interazione e discussione. Nelle diverse occasioni si è discusso sulla necessità di aumentare la consapevolezza delle persone sul tema e quindi sulla necessità di organizzare delle iniziative per sensibilizzare la popolazione e le parti sociali sulle problematiche sulle quali il PUAD interviene, nonché sui diritti dei bagnanti e sul diritto di ciascuno di accedere liberamente al mare.



Figura 2 | Napoli 3 febbraio 2023 - Le associazioni e i comitati dei cittadini in difesa del mare libero hanno organizzato una manifestazione davanti la sede della Regione Campania esponendo cartelloni, striscioni e una tavola da surf, proprio a sottolineare come il mare sia un diritto di tutti e non solo del popolo dei soleggiati che può permettersi di andare nei lidi a pagamento.

Foto di Alessandro Memoli, 2022

### Riflessioni nel corso dell'azione

Nel provare a riportare alcune riflessioni emerse dal caso campano, sembra opportuno riprendere il titolo del contributo che, fa riferimento all'iniziativa di protesta nazionale che il comitato mare libero ha organizzato e svolto proprio il 14 luglio 2022, giornata in cui in Francia si celebra la presa della Bastiglia. In tale occasione, in 11 località balneari d'Italia (di cui la maggior parte campane), gli attivisti hanno protestato contemporaneamente in più spiagge cogliendo l'occasione per sensibilizzare sul tema del diritto di accesso

al mare<sup>12</sup>, segnalando numerosi sconfinamenti dei gestori di alcuni lidi che occupano porzioni di spiaggia oltre i limiti della concessione ma soprattutto che, in alcuni casi, sembravano aver messo il mare “sotto sequestro”.

L’esperienza campana mette in luce come si sia ormai creata una coscienza collettiva su questi temi, consapevole di voler esercitare i propri diritti su beni pubblici con l’obiettivo di riconoscere la funzione sociale del demanio marittimo e di avviare un cambiamento di prospettiva su come vengono viste le spiagge oggi in Campania, garantendone l’accesso, la libera fruizione e i servizi pubblici mini. All’interno della Disciplina introdotta dal nuovo PUAD, la previsione di aree di libera e gratuita fruizione nella misura non inferiore al 30% sembra una percentuale ancora troppo esigua per garantire il diritto al mare e la funzione pubblica delle spiagge, ma attendiamo il recepimento delle osservazioni.

Il contributo riflette sulla possibilità di riconoscere il demanio marittimo come spazio intermedio da progettare per garantire sicurezza per chi abita i territori in prossimità del mare, in un’ottica di transizione e di riappropriazione collettiva dei tratti di costa negati. La Direttiva Bolkestein sembra rivelarsi in quest’ottica un pretesto per interrogarsi in termini urbanistici su un bene scarso e sulle possibili ricadute spaziali di questo impalcato normativo, ma soprattutto per definire un progetto di riforma della costa con concessioni che riconoscano le funzioni sociali ed ecologiche di questi contesti, riconoscendo al contempo alla spiaggia la sua natura di bene fragile e pubblico. L’auspicio è che la normativa interna di applicazione della Bolkestein disciplini in modo uniforme le modalità e i criteri di affidamento delle concessioni, ponendo particolare attenzione ai temi della sostenibilità ambientale e sociale, prevedendo che una parte della costa non sia data in concessione.

In questo senso, soprattutto in un contesto così complesso come quello campano, emerge la necessità di “ridare dignità” ai beni di appartenenza collettiva, garantendo che una congrua percentuale rimanga estranea alle logiche del mercato e alle regole della concorrenza, sperimentando possibili nuove forme di gestione attraverso il coinvolgimento di associazioni, enti no profit o del terzo settore.

L’accesso al mare sembra essere un tema di democrazia, le cui gestione da parte dei privati genera divari spaziali e disuguaglianze sociali, e la conversione di uno spazio pubblico in un mero bene di consumo, limitando le porzioni di spiaggia libera e non garantendo sempre la servitù di passaggio prevista a norma di legge, diventando sempre più escludente rispetto a quella che è invece la funzione ineludibile del demanio marittimo. Bisognerebbe tornare a riflettere su questi temi provando a intercettare un rinnovato approccio, non solo in termini teorici ma anche applicativi. Le reti sociali e le mobilitazioni dei cittadini sembrano assumere, così, un ruolo preminente, ponendosi come innesto per la riconquista del diritto al mare. La lettura delle pratiche e il racconto delle mobilitazioni in atto portano a riflettere sulla possibilità di inserire la costa, per la sua natura a vantaggio della collettività, nella categoria giuridica dei beni comuni, consentendole di svolgere la sua funzione sociale in termini di fruibilità, ovvero restituendole la natura di bene di appartenenza collettiva.

### Riferimenti bibliografici

Abbruzzese A. (2021), “Le concessioni demaniali marittime alla luce della direttiva Bolkestein: tra regolamentazione della concorrenza e tutela dei beni comuni. Spunti per una riflessione comparata” in Lucarelli A., De Maria B., Girardi M. C. (a cura di) *Governo e gestione delle concessioni demaniali marittime. Principi costituzionali, beni pubblici e concorrenza tra ordinamento europeo e ordinamento interno*. Quaderni della Rassegna di diritto pubblico europeo, 7, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, pp. 81-115.

Cirillo A. P. (2019), “Il diritto di accesso al mare”, in Granara D. (a cura di) *In litore maris. Poteri e diritti in fronte al mare*, Atti del convegno di Sestri Levante, 15-16 giugno 2018, G. Giappichelli Editore, Torino, pp. 35-42.

---

<sup>12</sup> Il tema del diritto di accesso al mare è una questione articolata, specialmente in relazione all’inquadramento giuridico della questione, in relazione ai plurimi interessi che insistono sul bene demaniale. In particolare, estremamente complesso risulta essere il tema del diritto dei bagnanti ad utilizzare la battigia liberamente vs il diritto dei fruitori dei servizi degli stabilimenti balneari (Cirillo, 2019).

- Comitato Capitale Naturale (2018), *Secondo Rapporto sullo Stato del Capitale Naturale in Italia*, Roma di Venosa M., Manigrasso M. (a cura di, 2022), Coste in movimento. Infrastrutture ambientali per la rigenerazione dei territori, Donzelli editore, Roma.
- Enea (2020), *Innalzamento del Mar Mediterraneo in Italia. Aree costiere e porti a rischio inondazione al 2100*.
- Legambiente (2022), *Rapporto spiagge 2022. La situazione ed i cambiamenti in corso nelle aree costiere italiane*.
- Lucarelli A. (2019), “Il nodo delle concessioni demaniali marittime tra non attuazione della Bolkestein, regola della concorrenza ed insorgere della nuova categoria “giuridica” dei beni comuni”, in *Dirittifondamentali.it*, fascicolo 1/2019.
- Lucchetti M. (2022), “Demanio marittimo e concessioni” in di Venosa M., Manigrasso M. (a cura di, 2022), Coste in movimento. Infrastrutture ambientali per la rigenerazione dei territori, Donzelli editore, Roma, pp. 113-125.
- Girardi M. C. (2021), “La disciplina delle concessioni demaniali marittime. Il persistente contrasto tra diritto interno e diritto sovranazionale” in Lucarelli A., De Maria B., Girardi M. C. (a cura di) *Governo e gestione delle concessioni demaniali marittime. Principi costituzionali, beni pubblici e concorrenza tra ordinamento europeo e ordinamento interno*. Quaderni della Rassegna di diritto pubblico europeo, 7, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, pp. 29-52.
- Giuzio A. (2022), *La linea fragile. Uno sguardo ecologista alle coste italiane*, Edizioni dell'Asino, Roma.
- IPCC. (2019), *Climate Change and Land: an IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems*.
- ISTAT (2020), *Rapporto sul territorio 2020. Ambiente, economia e società*, Roma.
- PUAD (2022), *Piano di utilizzazione delle aree demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo. Proposta di piano*
- MATTM-Regioni, (2018), *Linee Guida per la Difesa della Costa dai fenomeni di Erosione e dagli effetti dei Cambiamenti climatici*. Versione 2018 - Documento elaborato dal Tavolo Nazionale sull'Erosione Costiera MATTM-Regioni con il coordinamento tecnico di ISPRA,
- Zanchini M., Manigrasso M., (2017), *Vista mare, la trasformazione dei paesaggi costieri italiani*, Edizioni Ambiente, Milano.



## **1. Innovazione, tecnologie e modelli di configurazione spaziale**

A CURA DI MARCO RANZATO E CHIARA GARAU

## **2. Metodi e strumenti innovativi nei processi di governo del territorio**

A CURA DI MICHELE ZAZZI E MICHELE CAMPAGNA

## **3. Patrimonio materiale e immateriale, strategie per la conservazione e strumenti per la comunicazione**

A CURA DI MARIA VALERIA MININNI E CORRADO ZOPPI

## **4. Patrimonio ambientale e transizione ecologica nei progetti di territorio**

A CURA DI GRAZIA BRUNETTA, ALESSANDRA CASU, ELISA CONTICELLI E SABRINA LAI

## **5. Paesaggio e patrimonio culturale tra conservazione e valorizzazione**

A CURA DI ANNA MARIA COLAVITTI E FILIPPO SCHILLECI

## **6. Governance urbana e territoriale, coesione e cooperazione**

A CURA DI GIUSEPPE DE LUCA E GIANCARLO COTELLA

## **7. Partecipazione, inclusione e gestione dei conflitti nei processi di governo del territorio**

A CURA DI CARLA TEDESCO E ELENA MARCHIGIANI

## **8. Servizi, dotazioni territoriali, welfare e cambiamenti sociodemografici**

A CURA DI MASSIMO BRICOCOLI E MICHÈLE PEZZAGNO

## **9. Strumenti per il governo del valore dei suoli, per un progetto equo e non-estrattivo**

A CURA DI ENRICO FORMATO E FEDERICA VINGELLI

## **10. I processi di pianificazione urbanistica e territoriale nella gestione delle crisi energetiche e alimentari**

A CURA DI ROBERTO GERUNDO E GINEVRA BALLETTTO

## **11. Il progetto territoriale nelle aree fragili, di confine e di margine**

A CURA DI MAURIZIO TIRA E DANIELA POLI

Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti  
ISBN 978-88-99237-63-9  
Volume pubblicato digitalmente nel mese di maggio 2024  
Pubblicazione disponibile su [www.planum.net](http://www.planum.net) |  
Planum Publisher | Roma-Milano

