

UNIVERSITA' DEGLI STUDI "ROMA TRE"
DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA
CORSO DI LAUREA MAGISTRALE A CICLO UNICO IN
GIURISPRUDENZA



TESI DI LAUREA
in
DIRITTO AMMINISTRATIVO

**LA GESTIONE DEL DEMANIO MARITTIMO TRA STATO,
AUTONOMIE LOCALI E MERCATO: SFIDE E PROSPETTIVE
PER IL FUTURO DELLE COSTE ITALIANE NELL'ETÀ DELLA
CONCORRENZA E DELLA SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE**

Relatore:

Chiar.ma Prof.ssa Flaminia Aperio Bella

Laureando:

Raffaele Biondo

Anno Accademico 2024 – 2025

*A Michele, alla tua e alle nuove generazioni,
affinché perdoniate gli errori della Storia e vinciate
le disuguaglianze eliminando i confini sociali,
economici e territoriali.*

*Alla Natura, affinché orienti le scelte individuali e
collettive continuando a ricordarci che le differenze
sono ricchezza, non motivo di disparità.*

*A chi, con spirito di abnegazione, ha già lottato o
sta lottando contro questo potere che divide,
discrimina, aliena, distrugge.*

*Alla mia Ostia, il mare in cui ho imparato a nuotare,
ma soprattutto a naufragare, assecondando la
buona corrente e contrastando quella avara,
violenta e corrotta.*

INDICE

<i>Introduzione</i>	5
CAPITOLO 1: I BENI DEL DEMANIO MARITTIMO: DEFINIZIONI E DISCIPLINA	8
1. <i>I BENI PUBBLICI: RICOSTRUZIONE DELLA CATEGORIA</i>	8
1.1 <i>I beni comuni e la valorizzazione dei diritti collettivi</i>	26
2. <i>I BENI DEL DEMANIO MARITTIMO</i>	30
2.1 <i>segue: i pubblici usi del mare</i>	33
3. <i>LE VICENDE DELLA DEMANIALITÀ MARITTIMA: LA DELIMITAZIONE E L'AMPLIAMENTO DEL DEMANIO MARITTIMO</i>	39
3.1 <i>segue: nascita, modificazione e cessazione della demanialità marittima</i>	42
CAPITOLO 2: L'USO PARTICOLARE DEL DEMANIO MARITTIMO: LE CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME	49
1. <i>LE CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME: DA USO ECCEZIONALE A USO PARTICOLARE</i>	49
2. <i>LO STRUMENTO CONCESSORIO: DEFINIZIONE E PROCEDIMENTO</i>	54
3. <i>LA FINALITÀ TURISTICO-RICREATIVA DEL DEMANIO MARITTIMO: STORIA E LEGISLAZIONE</i>	64
4. <i>GLI ISTITUTI DELLA SUBCONCESSIONE E DEL SUBINGRESSO</i>	68
5. <i>PROFILI DI CONTRASTO TRA LA DISCIPLINA ITALIANA E I PRINCIPI EUROPEI</i>	72
5.1 <i>Il cd. «diritto di insistenza»</i>	72
5.2 <i>Il meccanismo di proroga automatica</i>	74
6. <i>I TENTATIVI DELLA GIURISPRUDENZA ITALIANA: LE SENTENZE 17 E 18 DEL CONSIGLIO DI STATO</i>	80
7. <i>L'ANNULLAMENTO DELLA SENTENZA N. 18/2021 DEL CONSIGLIO DI STATO DA PARTE DELLE SEZIONI UNITE DELLA CORTE DI CASSAZIONE E L'INTERVENTO DELLA CORTE DI GIUSTIZIA EUROPEA</i>	88
8. <i>GLI ULTIMI INTERVENTI DEL LEGISLATORE E LA SITUAZIONE ATTUALE</i>	90
CAPITOLO 3: IL RIPARTO DI COMPETENZE IN MATERIA DI GESTIONE DEL DEMANIO MARITTIMO E GLI SPAZI DI AZIONE DEI COMUNI	97
1. <i>IL DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO – CARATTERI GENERALI</i>	97
2. <i>IL PROCESSO DI CONFERIMENTO DI COMPITI E FUNZIONI IN MATERIA DI DEMANIO MARITTIMO</i>	101
3. <i>LA SORTE DELLE COMPETENZE NON ESPRESSAMENTE CONFERITE</i>	108
4. <i>DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO E TITOLARITÀ DEI BENI DEMANIALI MARITTIMI</i>	114
5. <i>LA PROGRAMMAZIONE DEGLI USI DEL DEMANIO MARITTIMO</i>	123

6.	<i>L'EDIFICAZIONE SUL DEMANIO MARITTIMO: DISCIPLINA, STORIA, EVOLUZIONE..</i>	134
7.	<i>LA SORTE DELLE OPERE INAMOVIBILI: L'ART. 49 DEL CODICE DELLA NAVIGAZIONE</i>	139
8.	<i>LE PERTINENZE DEMANIALI TRA ENTRATE E SPESE DELLO STATO</i>	148
9.	<i>IL DEMANIO COSTIERO TRA SFRUTTAMENTO ECONOMICO E TUTELA AMBIENTALE: UN NUOVO BILANCIAMENTO DI INTERESSI.....</i>	160
10.	<i>LA NECESSITÀ DI UN NUOVO APPROCCIO: SOLUZIONI NEL BREVE E NEL LUNGO PERIODO</i>	169
	Conclusioni.....	178
	BIBLIOGRAFIA.....	183
	GIURISPRUDENZA.....	197
	ALTRI ATTI E DOCUMENTI	206

Introduzione

Il demanio marittimo italiano costituisce uno dei patrimoni naturali e giuridici più rilevanti del Paese, rappresentando il punto di incontro tra molteplici interessi pubblici e privati: dalla tutela ambientale e paesaggistica alla valorizzazione economica, dalla sicurezza nazionale alla fruizione collettiva delle risorse costiere. Negli ultimi decenni, la gestione di questo bene pubblico ha conosciuto una profonda trasformazione, caratterizzata da un progressivo decentramento delle competenze amministrative dallo Stato agli enti territoriali, in un contesto segnato dalle crescenti pressioni del diritto europeo in materia di concorrenza e dalla necessità di conciliare sviluppo economico e sostenibilità ambientale.

Il presente lavoro si propone di analizzare le sfide e le prospettive nella gestione del demanio marittimo, attraverso un'indagine che muove dalla ricostruzione teorica della categoria dei beni pubblici per giungere alle problematiche più attuali legate alle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative. L'obiettivo è quello di delineare con precisione gli spazi di discrezionalità dei vari enti pubblici e le competenze ad essi attribuite in questa materia, valutando la coerenza del quadro normativo con i principi costituzionali e le prescrizioni del diritto europeo, nonché evidenziando le contraddizioni e le criticità che caratterizzano l'attuale modello di gestione del demanio costiero.

La ricerca si articola in tre capitoli, ciascuno dedicato all'approfondimento di specifici profili della disciplina.

Il primo capitolo offre una ricostruzione sistematica della categoria dei beni del demanio marittimo e del riparto di competenze tra Stato ed enti locali. Partendo dall'analisi della nozione di beni pubblici secondo la tradizione dottrinale italiana, il capitolo esamina la distinzione tra beni demaniali e beni patrimoniali indisponibili, evidenziando le criticità della classificazione codicistica e le evoluzioni legislative che hanno condotto ai processi di demanializzazione del patrimonio indisponibile e, successivamente, di patrimonializzazione del demanio. Particolare attenzione viene riservata all'elaborazione giurisprudenziale in tema di beni comuni, che ha valorizzato il profilo funzionale rispetto a quello meramente dominicale, riconoscendo l'esistenza di beni destinati all'esercizio dei diritti fondamentali e al libero sviluppo della persona

umana. Il capitolo procede quindi all'individuazione dei beni del demanio marittimo, analizzandone le caratteristiche essenziali, i pubblici usi cui è destinato e le vicende della demanialità marittima, dalla nascita alla cessazione., dalla delimitazione all'ampliamento.

Il secondo capitolo si concentra sull'uso eccezionale del demanio marittimo attraverso le concessioni demaniali marittime. Dopo aver tracciato l'evoluzione storica che ha portato le concessioni da strumento eccezionale a modalità ordinaria di gestione del demanio costiero, il capitolo esamina in dettaglio lo strumento concessorio, dalla sua definizione giuridica al procedimento di rilascio, analizzando le specificità delle concessioni con finalità turistico-ricreativa. Ampio spazio è dedicato ai profili di contrasto tra la disciplina italiana e i principi europei, con particolare riferimento al cosiddetto "diritto di insistenza" e ai meccanismi di proroga automatica delle concessioni. Vengono quindi analizzati i tentativi della giurisprudenza italiana di risolvere tali contrasti, attraverso l'esame approfondito delle controverse sentenze n. 17 e 18 del 2021 dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato e dell'intervento in materia della Corte di Giustizia Europea. Il capitolo si chiude con una disamina degli ultimi interventi del legislatore e della situazione normativa attuale.

Il terzo capitolo affronta il cuore della ricerca, dedicandosi al riparto di competenze in materia di gestione del demanio marittimo e agli spazi di azione dei vari livelli di governo. Dopo aver ricostruito i caratteri generali del decentramento amministrativo italiano, il capitolo ripercorre il processo di conferimento di compiti e funzioni in materia di demanio marittimo alle Regioni e agli enti locali, interrogandosi sulla sorte delle competenze non espressamente conferite e sul rapporto tra decentramento amministrativo e titolarità dei beni demaniali marittimi. Vengono quindi esaminate le competenze comunali in materia di programmazione degli usi del demanio marittimo, di edificazione sulle aree costiere e di gestione delle opere inamovibili ai sensi dell'art. 49 del Codice della navigazione. Il capitolo affronta inoltre la questione delle pertinenze demaniali nel rapporto tra entrate e spese dello Stato proponendo, infine, una riflessione sulla necessità di un nuovo bilanciamento di interessi tra sfruttamento economico e tutela ambientale del demanio costiero, auspicando un approccio più

rispettoso dell'ecosistema naturale e delle previsioni normative in materia di paesaggio e ambiente.

Attraverso questa articolazione, il lavoro intende offrire non solo una ricostruzione sistematica della disciplina vigente, ma anche una prospettiva critica volta a individuare possibili soluzioni alle problematiche emerse, nella convinzione che una gestione efficace e sostenibile del demanio marittimo richieda una chiara definizione delle competenze, un'effettiva collaborazione istituzionale e un rinnovato impegno nella tutela di un patrimonio che appartiene all'intera collettività e alle generazioni future.

CAPITOLO 1: I BENI DEL DEMANIO MARITTIMO: DEFINIZIONI E DISCIPLINA

1. I BENI PUBBLICI: RICOSTRUZIONE DELLA CATEGORIA

La ricostruzione della nozione e del regime giuridico dei beni pubblici è stata oggetto di notevole approfondimento da parte della dottrina amministrativista. Si ritiene che ripercorrere i passi e analizzare i risultati di tale opera ricostruttiva sia fondamentale per affrontare con consapevolezza il tema ben più specifico dei beni demaniali e, in particolare, di quelli demaniali marittimi. Infatti, fornire una nozione e tratteggiare i caratteri essenziali dei beni pubblici permette di comprendere il motivo per cui, da sempre, i beni demaniali sono stati sottoposti ad una disciplina speciale rispetto a tutte le altre tipologie di beni.

Innanzitutto, possiamo intendere il bene pubblico, come insegna M.S. Giannini, in senso soggettivo o in senso oggettivo. La prima accezione allude ai beni che appartengono ad un ente pubblico; la seconda, invece, indica quei beni che servono a fornire una utilità ad una collettività pubblica¹. In senso soggettivo, la pubblicità dei beni ha mero valore descrittivo, nulla dicendo sul determinato regime giuridico cui sono sottoposti tali beni. Di contro, la dottrina e la giurisprudenza hanno valorizzato la concezione oggettiva per ricostruire un regime giuridico speciale, derogatorio rispetto al regime ordinario dei beni e della proprietà, teso a mantenere la strumentalità dei beni pubblici all'esercizio dei diritti collettivi o di funzioni e servizi pubblici e, dunque, a conservare la loro destinazione.

I beni pubblici in senso soggettivo possono essere disciplinati dalle norme applicabili anche ai beni privati, fatte salve alcune disposizioni legislative che prevedono un regime differenziato con particolare riguardo ai profili amministrativo-contabili che impongono all'amministrazione una loro gestione rispondente ai criteri di efficienza o, comunque, una loro destinazione a finalità di interesse pubblico².

¹ M.S. GIANNINI, *I beni pubblici*, Roma, Bulzoni, 1963, p. 9

² Circa l'obbligo di improntare la gestione dei beni del patrimonio disponibili a criteri di economicità ed efficienza cfr. Corte dei conti, Sez. controllo Lombardia, delib. 87/2024.

La differenza di disciplina tra beni pubblici e beni privati discende dall'art. 42 della Costituzione il quale, stabilendo che «la proprietà è pubblica o privata», sembra contemplare la necessità di una disciplina speciale della prima rispetto alla seconda³. Il Codice civile disciplina la materia distinguendo, all'interno della categoria dei beni pubblici, i beni demaniali dai beni patrimoniali indisponibili. Per i primi è previsto, in ragione della maggiore importanza loro riconosciuta dal legislatore del '42, un regime più rigido rispetto ai secondi, il quale verrà analizzato nelle pagine che seguono. Il Codice, invero, tenta di mettere ordine in una materia che già prima della sua emanazione era attenzionata dalla dottrina a causa della sua frammentarietà e dalla mancanza di criteri oggettivi atti a distinguere sul piano sostanziale i beni pubblici da tutti gli altri beni. Questo tentativo viene compiuto andando a qualificare come pubblici i beni tassativamente e nominativamente elencati dal Capo II, Libro III del Titolo I del Codice civile.

Al demanio pubblico appartengono «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; le opere destinate alla difesa nazionale» e, «se appartengono allo Stato, le autostrade e le strade ferrate; gli aerodromi; gli acquedotti; gli immobili riconosciuti di interesse storico, archeologico e artistico a norma delle leggi in materia; le raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi, delle biblioteche; e infine gli altri beni che sono dalla legge assoggettati al regime proprio del demanio pubblico».

Da tale elencazione è derivata una distinzione, comunemente accettata, tra il cd. demanio necessario e il cd. demanio eventuale. Il demanio necessario si caratterizza per il fatto che i beni che vi rientrano, elencati nel primo comma dell'art. 822 c.c., per il solo fatto di avere determinate proprietà fisiche sono sottoposti al regime demaniale e appartengono necessariamente ad un ente pubblico. Il demanio eventuale è composto, invece, da beni che per la loro natura potrebbero appartenere anche ad altri soggetti, ma che sono sottoposti al regime demaniale per il solo fatto di appartenere ad un ente pubblico.

Il regime giuridico previsto per i beni demaniali così individuati è descritto dall'art. 823 c.c., il quale prevede la loro inalienabilità e la possibilità di formare oggetto di

³ M. RENNA, voce *Beni Pubblici*, in *Dizionario di diritto pubblico*, vol. I, diretto da S. Cassese, 2006, p. 715

diritti in favore di terzi nei soli modi e nei limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano⁴. Inoltre, per la tutela di tali beni, che spetta alla pubblica amministrazione, è ammessa la facoltà di procedere sia in via amministrativa sia avvalendosi dei mezzi ordinari a difesa della proprietà e del possesso.

Al patrimonio indisponibile dello Stato, delle province e dei comuni appartengono invece i beni elencati dall'art. 826 del Codice, ossia «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, le cose d'interesse storico, archeologico, paleontologico, paleontologico e artistico, da chiunque e in qualunque modo ritrovate nel sottosuolo, i beni costituenti la dotazione della Presidenza della Repubblica, le caserme, gli armamenti, gli aeromobili militari e le navi da guerra» oltreché «gli edifici destinati a sede di uffici pubblici, con i loro arredi, e gli altri beni destinati ad un pubblico servizio».

Il regime giuridico dei beni del patrimonio indisponibile, ai sensi dell'art. 828 c.c. è quello previsto per i beni privati, salvo l'impossibilità di essere sottratti alla loro destinazione se non nei modi e nei limiti previsti dalle leggi che li riguardano (art. 828, comma secondo, c.c.).

Residuale, nel disegno codicistico, è la categoria dei beni del cd. patrimonio disponibile, composto da tutti i beni appartenenti agli enti pubblici che non siano della specie di quelli ricompresi nel demanio pubblico e nel patrimonio indisponibile⁵. A quest'ultima categoria, che possiamo ricondurre alla nozione di beni pubblici in senso soggettivo, si applicano le norme ordinarie disciplinanti la proprietà e i beni privati, fatti salvi alcuni profili disciplinati dalle leggi che li concernono.

Come si può notare dalla lettura del Codice civile, le differenze tra i beni ascritti al demanio e quelli ascritti al patrimonio indisponibile sono più di carattere formale che

⁴ Per completezza, il regime demaniale si applica altresì: ai sensi dell'art. 824 c.c., ai beni della specie di quelli indicati dall'art. 822 c.c. comma secondo che appartengono ai comuni e alle province, oltreché ai cimiteri e ai mercati comunali; ai sensi dell'art. 825 c.c. ai diritti reali che spettano allo Stato, alle province e ai comuni su beni appartenenti ad altri soggetti, quando i diritti stessi sono costituiti per l'utilità di alcuno dei beni indicati dagli articoli 822-824 c.c. o per il conseguimento di fini di pubblico interesse corrispondenti a quelli a cui servono i medesimi beni.

⁵ Ai sensi dell'art. 826, primo comma, c.c. «*i beni appartenenti allo Stato, alle province e ai comuni, i quali non siano della specie di quelli indicati dagli articoli precedenti, costituiscono il patrimonio dello Stato o, rispettivamente, delle province e dei comuni*».

sostanziale⁶. L'intento del legislatore codicistico, suggerito dalla dottrina precedente, era quello di elencare tassativamente i beni demaniali e di disciplinarne in via speciale il regime giuridico. La scelta di distinguere il demanio dal patrimonio indisponibile, senza prevedere un criterio oggettivo di tale distinzione che fosse ancorato alle caratteristiche dei beni, è andata a vanificare l'intento di ordinare la materia, suscitando non pochi dubbi in dottrina. Si tratta, come è stato poco sopra anticipato, di un'elencazione tassativa di beni appartenenti all'una e all'altra categoria sulla base della loro maggiore o minore importanza attribuita dal legislatore, da cui dipende un regime speciale più rigido ed uno meno rigido. Maggiore e minore importanza che, evidentemente, è dettata da giudizi politici⁷ e che ancora non aiuta a delineare, una volta per tutte, i caratteri essenziali della categoria dei beni pubblici.

A riprova del carattere mutevole della distinzione in discorso sulla base del variare dei giudizi politici, lo stesso Codice prevede la possibilità di configurare il passaggio di taluni beni dal demanio al patrimonio indisponibile (cd. sdemanializzazione) e dal patrimonio indisponibile a quello disponibile (cessazione dell'indisponibilità).

Ed è sempre lo stesso Codice che, per alcuni profili della disciplina, sia relativi all'individuazione dei beni da far rientrare nelle categorie in analisi e sia relativi al regime giuridico da applicare, delega⁸ alla legislazione settoriale⁹.

⁶ «In entrambe le categorie sono inseriti tanto beni naturali quanto beni artificiali, ossia creati dall'uomo; sia beni destinati all'uso collettivo che beni destinati all'uso amministrativo, cioè allo svolgimento di funzioni e servizi pubblici. Con il Codice civile del 1942, poi, anche determinati beni mobili, sia pure nella veste di universalità di mobili, sono entrati a far parte del demanio, in precedenza composto esclusivamente da beni immobili»: così M. RENNA, voce *Beni Pubblici*, cit., p. 715;

⁷ G. ZANOBINI, *Dei beni appartenenti allo Stato, agli enti pubblici e agli enti ecclesiastici*, in *Codice civile. Libro della proprietà. Commentario*, diretto da M. D'Amelio, Firenze, Barbera, 1942, p. 87; cfr. anche A. LALLI, *I beni pubblici. Imperativi del mercato e diritti della collettività*, Napoli, Jovene, 2015, p. 49

⁸ «È come se già il Codice civile in materia di disciplina dei beni pubblici abdicasse al proprio ruolo di essere la fonte generale della disciplina dei beni pubblici a favore delle discipline speciali»: così A. LALLI, *I beni pubblici. Imperativi del mercato e diritti della collettività*, op. cit., p. 52.

⁹ Si pensi, per esempio, all'art. 822 c.c. il quale, nell'elenco dei beni del demanio pubblico fa rientrare «le altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia», «gli immobili riconosciuti d'interesse storico, archeologico o artistico a norma delle leggi in materia» e, come norma di chiusura, «gli altri beni che sono dalla legge assoggettati al regime proprio del demanio pubblico». Si pensi, altresì, per quel che riguarda il regime giuridico, agli articoli 823 e 828 c.c. che stabiliscono deleghe alle leggi settoriali riguardo rispettivamente alla possibilità, oltreché ai modi e ai limiti, per cui i beni demaniali possono formare oggetto di diritti in favore dei terzi e alla possibilità, oltreché ai modi e ai limiti, di sottrarre i beni del patrimonio indisponibile alla loro destinazione

Come anticipato appena sopra, una prova del carattere mutevole della distinzione tra demanio e patrimonio indisponibile è data dalla previsione nello stesso Codice civile di casi di cd. sdemanializzazione e dalla possibilità di dichiarare la cessazione dell'indisponibilità dei beni del patrimonio.

Sulla possibilità del passaggio di un bene dal demanio al patrimonio con conseguente perdita del carattere della incommerciabilità, si deve richiamare l'art. 829 del Codice civile. La disposizione in commento prevede che tale passaggio «dev'essere dichiarato dall'autorità amministrativa» e che «dell'atto deve essere dato annuncio nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica». La dottrina e la giurisprudenza si sono interrogate sulla efficacia dichiarativa o costitutiva di tale atto, oltreché sull'ammissibilità della cd. "sdemanializzazione tacita". Per quanto concerne il primo profilo, comunemente si distingue tra beni naturali e artificiali: con riguardo ai primi il solo potere ammesso per la pubblica amministrazione sarebbe quello di accertamento di fatti naturali estintivi delle caratteristiche oggettive richieste dalla legge ai fini dell'ascrizione al demanio. In tal caso il provvedimento dell'amministrazione avrebbe esclusivamente natura dichiarativa¹⁰ e sarebbe teso a soddisfare unicamente le esigenze di certezza delle situazioni soggettive.

Per i beni artificiali, essendo invece necessaria un'attività discrezionale da parte della pubblica amministrazione in ordine alla cessazione della destinazione pubblica del bene, parte della dottrina e della giurisprudenza sostengono la natura costitutiva della

¹⁰ L. MERCATI, *Art. 829*, in *Commentario del Codice civile*, diretto da E. Gabrielli, Torino, 2012, 236; M. RENNA, *Beni pubblici*, cit., p. 717. Per la giurisprudenza, si v. Cassazione, 31 agosto 2007, n. 18345, in *Banca dati DeJure*, dalla cui motivazione si legge che la sdemanializzazione di fatto si ammette per i beni del demanio naturale, per i quali la cessazione della demanialità può essere solo conseguenza di un accadimento naturale o materiale, di cui l'amministrazione pubblica si limita, con proprio atto di accertamento, a dichiarare la verifica.

dichiarazione dell'ente¹¹ anche se non manca chi, invece, sostiene la natura dichiarativa dell'atto pure in questo caso¹².

Per quanto concerne il secondo profilo, ossia i casi di cd. "sdemanializzazione tacita", la giurisprudenza sembra essersi attestata circa la sua ammissibilità in presenza di fatti concludenti che evidenzino in modo inequivocabile la volontà della pubblica amministrazione di sottrarre il bene alla sua destinazione pubblica. In dottrina alcuni autori segnalano l'ammissibilità dell'istituto esclusivamente per i beni del demanio artificiale¹³. Un'eccezione rilevante per ciò che concerne l'oggetto specifico della

¹¹ L. MERCATI, *Art. 829*, in *Commentario del codice civile*, op. cit., p. 237, secondo la quale per i beni del demanio artificiale non si tratta di accertare e dichiarare la distruzione o la perdita delle caratteristiche fisiche che li rendono idonei alla funzione, ma si tratta di "staccare" il bene dalla funzione cui era stato destinato con atto volitivo di destinazione, pertanto, tale operazione «non può non essere effettuata mediante un provvedimento costitutivo discrezionale»; in giurisprudenza, si v. Cassazione, 31 agosto 2007, n. 18345, in *Giust. civ. Mass.*, 2007, 10, secondo cui «I beni del demanio artificiale, quali le opere di interesse storico, artistico od archeologico, non sono suscettibili di una sdemanializzazione di fatto, ma possono essere sottratte al regime dei beni demaniali solo per effetto di un provvedimento espresso della p.a.»; in senso conforme, Cassazione, 6 marzo 2009, n. 5474, in *Banca dati DeJure*; da ultimo, T.A.R. Roma, 6 aprile 2016, n. 4157, in *Foro Amministrativo (II)*, 2016, 1007 s., secondo il quale «Un immobile di interesse storico, archeologico od artistico può ritenersi incluso nel demanio c.d. accidentale dello Stato, delle Province e dei Comuni alla duplice condizione che appartenga ai suddetti enti e che l'indicato interesse sia stato dichiarato o riconosciuto a seguito di specifico giudizio valutativo da parte dell'Amministrazione. Questa tipologia di beni demaniali non è suscettibile di sdemanializzazione tacita o di fatto, occorrendo invece un provvedimento espresso della P.A. che li sottragga a tale regime»; per T.A.R. Trento, 23 novembre 2009, n. 285, in *Foro amm. TAR*, 2009, 11, 3075, la cessazione della demanialità è sempre subordinata allo specifico procedimento di sdemanializzazione avente carattere costitutivo.

¹² F. VOLPE, *Art. 822*, in *Commentario breve al codice civile*, diretto da G. Cian e A. Trabucchi, Padova, 2016, pp. 830 s., per il quale «Il volontario mutamento di destinazione da parte della pubblica amministrazione – sclassificazione o sdemanializzazione – può estrinsecarsi in una dichiarazione espressa o tacita; la fattispecie presupposta dall'art. 829 è, infatti, la c.d. sdemanializzazione tacita: la norma mira a trasformarla in atto formale a scopi di certezza e ordine nell'amministrazione; trattandosi di atto avente natura dichiarativa e non costitutiva (...) è sempre ammissibile la prova della cessazione della demanialità anche in difetto dell'atto dichiarativo o della relativa pubblicazione dello stesso nei modi dell'art. 829»; in giurisprudenza si veda Cassazione, 4 marzo 1993, n. 2635, che in una fattispecie coinvolgente il demanio ferroviario, ha affermato: «il passaggio dei beni dal demanio pubblico al patrimonio (disponibile) dello Stato (c.d. sdemanializzazione) è disciplinato dall'art. 829, primo comma, cod. civ. il quale prevede che il passaggio è dichiarato dall'autorità amministrativa. Il provvedimento (decreto di sdemanializzazione), come appare anche dalla dizione lessicale della norma, ha carattere soltanto dichiarativo, posto che il passaggio consegue all'obiettivo sottrazione del bene all'uso pubblico, uso che costituisce il presupposto della sua demanialità», si v. anche Cassazione, 28 settembre 2011, n. 19792, per la quale, quando già sussistono le condizioni di fatto di incompatibilità con la volontà di conservare la destinazione ad uso pubblico, «il provvedimento sul passaggio dei beni dal demanio pubblico al patrimonio, a norma dell'art. 829 cod. civ., ha carattere semplicemente dichiarativo, considerando che la dichiarazione della cessazione di demanialità (...) si limita in sostanza a dare atto del passaggio dei beni stessi da uno ad un altro regime».

¹³ R. GAROFOLI e G. FERRARI, *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, 2016, p. 476; cfr. anche L. MERCATI, *Art. 829*, in *Commentario del codice civile*, diretto da E. Gabrielli, Torino, 2012, p. 237, per la quale la sdemanializzazione "tacita" sussiste solo per i beni del demanio artificiale. Per l'Autrice «si può infatti parlare di (demanializzazione e) sdemanializzazione tacita (...) in senso proprio soltanto

presente ricerca, sembrerebbe essere prevista dall'art. 35 del Codice della navigazione per i beni del demanio marittimo. Tale articolo, richiedendo per «*le zone demaniali che non siano ritenute utilizzabili per i pubblici usi del mare*» l'emanazione di un «*decreto del ministro dei trasporti e della navigazione di concerto con il ministro per le finanze*», sembrerebbe escludere, a parere della giurisprudenza, la configurabilità di una sdemanializzazione tacita, ammettendo solo quella espressa che si realizzi attraverso un provvedimento formale di carattere costitutivo¹⁴.

La dottrina, sul punto, appare invece divisa. L'interpretazione prevalente¹⁵ sostiene che l'articolo 35 del codice della navigazione pone una disciplina derogatoria rispetto al principio generale di cui all'art. 829 del Codice civile, differenziandosi sia per la

ove questa rappresenti un modo silenzioso o implicito di manifestazione della volontà della p.a., che invece, per quanto riguarda le vicende che interessano i beni naturali, manca del tutto».

¹⁴ Cassazione, 2 marzo 2000, n. 2323, «La sdemanializzazione di un bene appartenente al demanio marittimo non può mai avvenire tacitamente, ossia per non esser il bene più adibito all'uso pubblico, ma o per legge o mediante un provvedimento formale del Ministro per la marina mercantile, di concerto con il Ministro delle finanze, ai sensi dell'art. 35 c.nav.»; in senso analogo, Cassazione, 28 settembre 2011, n. 19792; Cassazione pen., sez. III, 21 marzo 2006, n. 9644, secondo cui «deve poi ribadirsi la costante giurisprudenza di questa Suprema Corte, secondo la quale l'art. 35 del codice della navigazione esclude ogni possibilità di sdemanializzazione tacita del demanio marittimo, potendosi attuare solamente quella espressa mediante uno specifico provvedimento di carattere costitutivo (a differenza dell'atto dichiarativo di cui all'art. 829 del codice civile) da parte dell'autorità amministrativa competente». Si vedano, anche, Cons. Stato, sez. V, 18 marzo 1950, n. 338; Corte dei Conti, sez. contr. St., 28 febbraio 1996, n. 42; Corte Cost. 14 novembre 2008, n. 370. Si consideri, inoltre, che la giurisprudenza esclude, altresì, la possibilità della c.d. ridemanializzazione tacita, richiedendo, a tal fine, un espresso atto formale della Pubblica amministrazione competente, e non ritenendo sufficiente, per soddisfare il relativo onere probatorio, affermare la generica appartenenza del bene a una determinata categoria normativamente prevista come demaniale o la presenza delle caratteristiche tipiche richieste dalla legge, ma considerando necessario che si fornisca la prova del fatto nuovo che ha determinato l'asserita ridemanializzazione, ivi compresa l'attuale, effettiva destinazione del bene alla funzione pubblica (Cfr., per tutte, Cassazione 21 aprile 1999, n. 3950).

¹⁵ Cfr. A. LEFEBVRE D'OVIDIO, G. PESCATORE, L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 149; C. ANGELONE, G. SILINGARDI, *Il demanio marittimo. Rassegna sistematica di giurisprudenza*, Giuffrè, Milano, 1999, p. 165; E. CASTORINA, G. CHIARA, *Beni pubblici. Artt. 822-830*, in *Il Codice civile. Commentario*, fondato da P. Schlesinger e diretto da F. D. Buselli, Giuffrè, Milano, 2008, p. 177; E. O. QUERCI, *Sdemanializzazione*, in *Dig. disc. pubbl., Aggiornamento*, Torino, 2005, p. 672 e 678, precisa che «*le ragioni della diversa disciplina prevista per la sdemanializzazione dei beni appartenenti al demanio marittimo dovrebbero perciò rinvenirsi nella indeclinabile necessità che l'atto di sclassificazione sia unicamente determinato dalla mutata natura dei beni, i quali avrebbero perduto l'attitudine per essere destinati agli usi del mare. [...] In altri termini, il legislatore ha inteso, così, stabilire che l'atto di sdemanializzazione fosse preceduto da un giudizio tecnico-discrezionale dell'autorità competente sulla carenza di attitudine dei beni ai pubblici usi del mare, dovendo simile valutazione tener conto non solo delle caratteristiche geofisiche e delle esigenze locali, ma soprattutto degli usi e delle superiori finalità della difesa territoriale e della continuità delle coste*»; VIRGA P., *Beni pubblici e di interesse pubblico*, Edizioni universitarie, Palermo, 1962., p. 38; V. VALLARIO, *Il demanio marittimo*, Hoepli, Milano, 1970, p. 43, il quale osserva che, nel caso in cui il provvedimento ex art. 35 del codice della navigazione erroneamente esclude un bene dal demanio marittimo, lo stesso non è idoneo a far cessare la demanialità ove il bene abbia mantenuto la sua natura, non potendosi ammettere la sdemanializzazione di un bene che conserva caratteristiche demaniali.

natura costitutiva dell'atto di sdemanializzazione, sia per l'inammissibilità della sdemanializzazione tacita. In particolare, la natura dell'atto sarebbe costitutiva per i casi di modificazione sia strutturale che funzionale dei beni¹⁶.

Secondo un altro orientamento¹⁷, che distingue tra modificazioni funzionali e strutturali, la disciplina speciale recata dall'art. 35 derogherebbe al principio generale dell'art. 829 c.c. solo nella prima ipotesi di modificazione. L'adozione di un atto formale di natura costitutiva sarebbe necessaria solo qualora il bene mantenga le connotazioni naturali che lo farebbero rientrare nel novero dei beni demaniali marittimi e il potenziale asservimento ai pubblici usi del mare. Se nel caso di modificazione funzionale occorre operare una scelta discrezionale sulla possibilità o meno che il bene possa servire ai pubblici usi del mare, nel caso invece della modificazione strutturale il bene non avrebbe più le caratteristiche tipiche della demanialità marittima, e l'impossibilità di servire ai pubblici usi del mare sarebbe oggettiva, ammettendosi quindi in tal caso anche la sdemanializzazione tacita.

Quanto alla cd. cessazione dell'indisponibilità dei beni del patrimonio, torna in rilievo la distinzione tra beni indisponibili per natura e artificiali. Per i primi sarebbe necessario il verificarsi di situazioni che ne mutino le caratteristiche o ne comportino la distruzione, come nel caso di miniere esaurite o foreste distrutte da un incendio¹⁸. In tal caso la pubblica amministrazione non potrebbe far altro che dichiarare

¹⁶ Per modificazioni strutturali si intendono quelle che vanno a modificare le proprietà dei beni sia per fatti naturali che dell'uomo, come avviene per il lido del mare a seguito delle mareggiate o per ripascimenti; per modificazioni funzionali si intendono quelle che avvengono per esclusione di porzioni di aree demaniali per altri fini di interesse pubblico, ad esempio per la costruzione di strade costiere.

¹⁷ V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, CEDAM, Padova, p. 70, il quale afferma che il singolo bene cessa di appartenere alla categoria di beni riservati al momento in cui perde le caratteristiche naturali o funzionali che lo facevano ascrivere alla categoria. La cancellazione dagli elenchi (c.d. sclassificazione), come anche l'iscrizione, ha carattere meramente dichiarativo. Per il demanio marittimo, la regola generale appena citata, trova una particolare applicazione ai sensi dell'art. 35 Cod. Nav.. La giurisprudenza sembrava delineare, interpretando tale normativa, un regime della cessazione della demanialità per i beni del demanio marittimo differente rispetto a quello comune, incentrato sulla rilevanza di un provvedimento amministrativo formale e necessario di sdemanializzazione. Ma ciò a parere dell'A. non è corretto. Una porzione di spiaggia, come tale identificabile naturalmente, se non più necessaria (seppur potenzialmente destinabile) ai pubblici usi del mare, può essere con atto espresso dell'amministrazione sdemanializzata e perciò ricondotta al comune commercio. In sostanza, l'art. 35 del codice della navigazione completa la norma di carattere generale dell'art. 822: nel senso che un singolo bene intanto è necessariamente compreso nel demanio marittimo in quanto esso è in concreto utilizzabile per i pubblici scopi cui tale demanio è destinato ad ottemperare. Il singolo bene deve essere anzitutto identificabile, nelle sue caratteristiche naturali, come parte del demanio marittimo; in secondo luogo deve essere atto ai pubblici usi del mare. Se è identificabile in tal modo, può essere tuttavia sdemanializzato con atto espresso ai sensi dell'art. 35".

¹⁸ F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, Dike, 2016, p. 894.

l'estinzione del vincolo di destinazione pubblica del bene. Per i secondi, occorrerebbe una determinazione, anche tacita¹⁹, della medesima autorità. In ogni caso, per il passaggio dal patrimonio indisponibile al patrimonio disponibile non occorre un atto del tipo descritto dall'art. 829 del Codice civile, ma un semplice "verbale di dismissione" che constati che i beni in questione non servano più a qualsiasi uso governativo e non abbiano particolare destinazione²⁰.

Ulteriore prova della mutevolezza della distinzione tra patrimonio indisponibile e demanio pubblico è stata più sopra individuata nella delega operata dal Codice civile alla legislazione speciale in ordine alla individuazione dei beni appartenenti all'una e all'altra categoria, oltreché ad alcuni profili del regime giuridico. Dall'emanazione del Codice del 1942, infatti, possiamo notare sia da parte della giurisprudenza che da parte del legislatore due sviluppi della materia dei beni pubblici che, seppur in direzioni opposte e a distanza di tempo, hanno confermato l'inconsistenza della dicotomia demanio – patrimonio indisponibile. In un primo momento si è assistito alla cd. demanializzazione del patrimonio indisponibile²¹, avvenuta tramite l'estensione della disciplina del demanio anche ad alcuni beni del patrimonio indisponibile. In un secondo momento, circa dagli anni Novanta del secolo scorso, ha preso piede il fenomeno opposto della cd. patrimonializzazione del demanio²², realizzato attraverso le politiche di privatizzazione di enti e beni pubblici, oltreché attraverso l'utilizzo

¹⁹ Anche in tal caso occorrono comportamenti concludenti da cui si evinca in modo inequivocabile la volontà dell'amministrazione alla cessazione definitiva dell'indisponibilità ovvero una destinazione di tali beni incompatibile con quella a pubblico servizio. Sul punto Cassazione, S.U., 21 aprile 1989, n. 1889, secondo cui «*qualora un terreno appartenente al patrimonio indisponibile dello Stato (nella specie, area inclusa in un centro di addestramento del ministero della difesa), venga dato in concessione al privato, per sfalcio d'erbe e scalvo di piante, il verificarsi di un temporaneo sfruttamento a fini agricoli non può implicare (...) tacita declassificazione del terreno medesimo a bene patrimoniale disponibile, essendo all'uopo necessari atti univoci dell'amministrazione incompatibili con la conservazione della destinazione pubblica*»; cfr. anche Cassazione, 27 novembre 1973, n. 3258, secondo cui «*Un bene può cessare di appartenere al patrimonio indisponibile anche in mancanza di un atto formale ed esplicito della pubblica amministrazione in tal senso; ma, a questo fine, non basta un'utilizzazione diversa e, tanto meno, una utilizzazione aggiuntiva rispetto a quella precedente ma occorre, invece, una destinazione incompatibile con quella a pubblico servizio, che funge da presupposto dell'indisponibilità*».

²⁰ Cfr. C. TALICE, *Diritto amministrativo*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli editore, 2008, p. 121, secondo cui «*Il passaggio di un bene dal patrimonio indisponibile a quello disponibile è formalizzato in un verbale di dismissione, che ha valore dichiarativo*».

²¹ Usa questa espressione M. RENNA, *Beni pubblici*, cit., p. 720.

²² Usa questa espressione per descrivere il fenomeno M. RENNA, *Beni pubblici*, cit., p. 720.

sempre più diffuso dei sopracitati istituti della cd. sdemanializzazione e cessazione della indisponibilità.

Partendo dal primo fenomeno, della cd. demanializzazione del patrimonio indisponibile, occorre in premessa ricordare che per i beni del patrimonio indisponibile il Codice civile si limita a stabilire che «non possono essere sottratti alla loro destinazione, se non nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano» (art. 828, secondo comma, cod. civ.). La distinzione fondamentale tra il regime dei beni demaniali e quello dei beni del patrimonio indisponibile consisterebbe, stando alla lettera del Codice civile, nella inalienabilità dei primi a fronte dell'alienabilità dei secondi, per cui è previsto il solo vincolo di destinazione. Senonché, la legislazione di settore sia precedente che successiva alla codificazione ha previsto esplicitamente o implicitamente, per alcuni beni appartenenti alla categoria in discorso, l'inalienabilità. Ha previsto, inoltre, la possibilità di sfruttamento da parte dei privati solo per mezzo di provvedimenti amministrativi, in particolare concessioni, ricalcando in tal modo la disciplina dei beni demaniali. Per altri beni appartenenti al patrimonio indisponibile e che non sono oggetto di esplicite leggi settoriali, l'inalienabilità deriverebbe direttamente dal vincolo di destinazione. È questo il caso dei beni appartenenti alle Forze Armate o che formano la dotazione della Presidenza della Repubblica, la cui destinazione dipende unicamente dall'appartenenza a tali soggetti. L'inalienabilità sarebbe in tal caso implicita poiché, se alienati, perderebbero la loro destinazione²³.

Sempre dalla previsione del vincolo di destinazione discenderebbe, poi, anche l'impossibilità dell'espropriazione, del pignoramento e dell'usucapione, fatti salvi i casi di espropriazione previsti dall'art. 4, co.2, t.u. espr. p.u. poiché in tal caso la destinazione originaria del bene viene mutata in altra destinazione pubblica reputata più importante²⁴. Sempre la legislazione settoriale prevede, per i casi di cessazione di indisponibilità, norme simili a quelle riguardanti la sdemanializzazione dei beni demaniali. Analogie tra beni demaniali e beni indisponibili si rinvencono anche nella legislazione settoriale e nella prassi giurisprudenziale in materia di poteri

²³ G. INGROSSO, voce *Patrimonio dello Stato e degli enti pubblici*, in *Noviss. Digesto*, vol. XIII, UTET, 1965, p. 669.

²⁴ Ai sensi dell'art. 4, co.2, t.u. espr. p.u.: «*I beni appartenenti al patrimonio indisponibile dello Stato e degli altri enti pubblici possono essere espropriati per perseguire un interesse pubblico di rilievo superiore a quello soddisfatto con la precedente destinazione*».

dell'amministrazione per l'autotutela esecutiva al fine di conservarne l'integrità e mantenerne la destinazione pubblica.

In sintesi, il legislatore e la giurisprudenza hanno sostanzialmente ricondotto il regime dei beni patrimoniali indisponibili a quello dei beni demaniali, mostrando l'inconsistenza delle differenze che il Codice civile aveva previsto nell'individuazione dei beni e nella disciplina dell'una e dell'altra categoria.

Passando al secondo fenomeno, della cd. patrimonializzazione del demanio, dagli anni Novanta del secolo scorso assistiamo ad un'inversione di tendenza caratterizzata dalla progressiva privatizzazione della disciplina dei beni pubblici. La crisi delle finanze pubbliche, la recessione economica vissuta dal Paese, unitamente all'affermarsi dei principi di derivazione europea di libera concorrenza e di apertura dei mercati, hanno spinto il legislatore nazionale all'attuazione di politiche di privatizzazione di enti e beni pubblici e di liberalizzazione di interi settori dell'attività economica che fino a quel momento erano riservati a soggetti pubblici²⁵.

Oltre alle cause appena descritte, il processo di privatizzazione è derivato anche da un cambio di prospettiva politica: se un regime giuridico rigido si riteneva necessario a soddisfare l'interesse pubblico relativo a tali beni, individuato nell'utilizzazione collettiva e nel mantenimento della loro integrità, si affermata l'idea secondo cui tale interesse pubblico sarebbe maggiormente soddisfatto prevedendo la possibilità di una valorizzazione economica dei beni pubblici e, quindi, anche una loro circolazione²⁶. I

²⁵ A. LALLI, *I beni pubblici. Imperativi del mercato e diritti della collettività*, op. cit., p. 122.

²⁶ «Nella realtà odierna, anche nel diritto amministrativo vanno potenziandosi modelli "imprenditoriali" (tematica dell'efficienza dell'azione e dell'organizzazione amministrativa) assai meno compatibili con forme di immobilizzazione forzata della proprietà». Così A. LOLLI, *Proprietà e potere nella gestione dei beni pubblici e dei beni di interesse pubblico*, in *Dir. amm.*, I, 1996, p. 60. L'Autore afferma che la disciplina tradizionale della proprietà pubblica, fondata sull'inalienabilità, l'insuscipibilità e sull'impignorabilità, comporta la perdita o comunque la forte riduzione del valore di scambio dei beni che ne costituiscono oggetto, contrastando in questo modo con il principio generale di incentivazione della circolazione dei beni che attualmente ispira il nostro ordinamento. Tradizionalmente, la circolazione dei beni pubblici in senso stretto è, infatti, ammessa solo in termini di trasferimento tra soggetti pubblici ovvero di costituzione di diritti, anche reali, in favore di privati per il tramite dello strumento concessorio. Nel primo caso il bene risulta totalmente sottratto alle forze di mercato, mentre nel secondo la permanenza necessaria del diritto di proprietà in capo alla pubblica amministrazione ne deprime comunque il valore (p. 77 ss.). L'attuale contesto economico risulta invece ribaltato rispetto a quello in cui si è affermata la nozione di proprietà pubblica: «nel mondo odierno le ragioni della valorizzazione economica si ancorano allo scambio del bene, al suo impiego ottimale, al suo inserimento in un'organizzazione imprenditoriale. I nostri tempi non sono più i tempi della proprietà fondiaria, produttiva di rendita. Sono invece i tempi dell'impresa e del contratto, ovvero, più in generale, del diritto di credito e dell'obbligazione, mentre la proprietà è considerata e protetta in buona parte per il suo valore di scambio» (p. 57).

beni pubblici in questa fase sono visti non più solo come strumenti per garantire le funzioni e i servizi pubblici, ma anche come beni che hanno costi di manutenzione – e quindi un peso sulle finanze del Paese – e che possono realizzare introiti per lo Stato²⁷.

Alle privatizzazioni sostanziali – consistenti in dismissioni dei beni pubblici precedute dai casi di sdemanializzazione e cessazione dell'indisponibilità – sono seguite le privatizzazioni formali che, attraverso il mutamento degli enti nazionali²⁸ in società per azioni, associazioni o fondazioni di diritto privato, sono andate a modificare il regime di appartenenza e di gestione dei beni patrimoniali indisponibili e demaniali di cui erano titolari detti enti, seppur prevedendo la permanenza del vincolo di destinazione pubblica e la specificazione secondo cui «il trasferimento non modifica il regime giuridico previsto dagli articoli 823 e 829, primo comma, del codice civile, dei beni demaniali trasferiti»²⁹.

Ancora più incisiva è stata la legislazione che ha previsto per molte categorie di beni, anche demaniali, la possibile appartenenza privata: è questo il caso, ad esempio, dei beni immobili del demanio culturale che possono essere alienati a soggetti privati previa autorizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali (oggi Ministero della cultura) a condizione che ne sia assicurato il mantenimento della fruizione collettiva³⁰.

*

²⁷ Così A. LALLI, *I beni pubblici. Imperativi del mercato e diritti della collettività*, op. cit., p. 126.

²⁸ È questo il caso degli impianti e delle reti di pubblico servizio appartenenti all'Enel e a Ferrovie dello Stato che sono stati formalmente privatizzati assieme agli enti stessi, restando però vincolati alla loro destinazione pubblicistica e continuando ad essere sottoposti ai poteri pubblicistici. Sul punto si veda l'art. 1 del d.l. 5 dicembre 1991, n. 386, convertito con modificazioni dalla l. 29 gennaio 1992, n. 35, e l'art. 14 ss. del d.l. 11 luglio 1992, n. 333, convertito con modificazioni dalla l. 8 agosto 1992, n. 359. Si veda anche V. CERULLI IRELLI, *Dubbi e incertezze sulla trasformazione dell'Ente Ferrovie dello Stato in S.p.a.*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 1996, p. 785 ss.. Per la giurisprudenza, che ha confermato tale orientamento, si veda Cons. St., IV, n.6923/2002 e V, n. 3074/2003.

²⁹ Come esempi di “privatizzazioni formali”, M. RENNA, *Beni pubblici*, cit., p. 721 cita quelle che hanno riguardato la Patrimonio dello Stato s.p.a., la Infrastrutture s.p.a., l'Azienda nazionale autonoma delle strade statali (Anas) s.p.a. e le società di trasformazione urbana (art. 7-8, d.l. 15 aprile 2002, n. 63, convertito con modificazioni dalla l. 15 giugno 2002, n. 112; art. 76, l. 27 dicembre 2002, n. 289, che ha modificato l'art. 7, d.l. 8 luglio 2002, n. 138, convertito con modificazioni dalla l. 8 agosto 2002, n. 178; art. 30, d.l. 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modificazioni dalla l. 24 novembre 2003, n. 326; art. 1, co. 450, l. 30 dicembre 2004, n. 311).

³⁰ Si vedano gli artt. 53 ss. del Codice dei beni culturali e del paesaggio, approvato con d.l. 22 gennaio 2004, n. 42. Oltre alla normativa di settore si veda anche M. RENNA, *Beni pubblici*, cit., p. 722.

Dall'analisi fin qui fatta della disciplina e dell'attività del legislatore settoriale oltreché della giurisprudenza, emerge con evidenza la difficoltà di ricostruire in via unitaria la nozione di beni pubblici e di operare le classificazioni all'interno del *genus*.

Lo sforzo della dottrina in questo senso è stato notevole sin dall'emanazione del Codice del '42. Come sopra ricordato, l'intento del legislatore codicistico era quello di individuare tassativamente un nucleo di beni da sottoporre ad un regime speciale e da assoggettare alla titolarità dello Stato. Tale obiettivo non è stato raggiunto a causa della scelta da parte del legislatore di inserire, a fianco della categoria del demanio quella del patrimonio indisponibile, annoverando nell'una e nell'altra categoria beni eterogenei per qualità e, come si è visto, anche per disciplina. Uno dei primi autori a evidenziare le incertezze della ricostruzione codicistica è A.M. Sandulli, il quale riteneva che il criterio soggettivo – quello della mera appartenenza ad un soggetto pubblico di un bene – non fosse da solo sufficiente a individuare la categoria dei beni pubblici. Risulta evidente dal diritto positivo che vi sono beni ad appartenenza pubblica, come quelli del patrimonio disponibile, la cui disciplina in nulla varia rispetto a quella dei beni privati; vi sono invece beni ad appartenenza privata che sono soggetti a penetranti poteri pubblicistici che ne limitano il godimento e la disponibilità a tutela degli interessi collettivi ad essi connessi. A parere dell'autore, per ricostruire la categoria dei beni pubblici occorre riferirsi ad un criterio oggettivo, quello della specialità del regime giuridico rispetto ai beni privati³¹. I beni privati soggetti a poteri pubblicistici hanno in comune con i beni appartenenti ad un soggetto pubblico soggetti al regime pubblicistico (quindi ai beni demaniali e del patrimonio indisponibile, esclusi quelli del patrimonio disponibile) la caratteristica di realizzare direttamente l'interesse pubblico, a differenza degli altri beni privati che, attesa la funzione sociale di cui all'art. 42 della Costituzione, lo realizzerebbero solo in via indiretta³². Le due tipologie di beni così individuate, secondo tale ricostruzione, costituirebbero la categoria dei beni di interesse pubblico. Nell'ambito di tale categoria, la qualifica di beni pubblici in senso stretto andrebbe attribuita solamente ai beni appartenenti a

³¹ A.M. SANDULLI, *Beni pubblici*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1959, p. 277: “In mancanza di ogni diversità di tal fatta mancherebbe ogni ragione di distinzione. È anzi da aggiungere che deve trattarsi di diversità di regime del bene in sé (per esempio per commerciabilità o incommerciabilità) e non semplicemente di diversità di disciplina della situazione del soggetto e delle sue azioni, riflettendosi in qualche modo sul bene”.

³² A. LALLI, *I beni pubblici. Imperativi del mercato e diritti della collettività*, op. cit., p. 65.

soggetti pubblici e sottoposti al regime pubblicistico, ossia ai beni del demanio e del patrimonio indisponibile.

Con particolare attenzione verso la funzione che i beni sono destinati a soddisfare, M.S. Giannini ha tentato di riordinare la materia dei beni pubblici attorno alle nozioni di proprietà pubblica collettiva, proprietà pubblica divisa e proprietà pubblica individuale³³. La proprietà pubblica collettiva è costruita sull'evidenza che determinati beni, appartenenti ad un ente territoriale, sono da esso amministrati non per fini dell'ente, ma nell'interesse della collettività che può fruirne e goderne. La proprietà pubblica individuale è tipica di quei beni strumentali all'erogazione di pubblici servizi o utilizzati dall'ente territoriale per le proprie esigenze. La caratteristica di questo tipo di proprietà consisterebbe nell'esistenza di un vincolo di destinazione al servizio dell'ente territoriale. La proprietà pubblica divisa è caratterizzata dalla coesistenza con i diritti del privato proprietario di un diritto dell'amministrazione di godere e disporre del bene.

Beni pubblici sarebbero, secondo questa ricostruzione, quelli appartenenti ad un soggetto pubblico e si distinguerebbero al loro interno a seconda della loro funzione e, in particolare, con riguardo ai soggetti beneficiari delle loro utilità. In lavori successivi, sempre in coerenza con quelli precedenti, Giannini propone una classificazione dei beni pubblici in sei tipologie³⁴: 1) beni destinati a fruizione collettiva per loro natura (come il lido del mare, la spiaggia, le strade, i laghi, i beni culturali); 2) beni destinati ad uso esclusivo dello Stato (i beni del demanio militare e dei servizi della difesa); 3) beni immobili destinati all'uso dell'ente pubblico ma per attività fruibili da chiunque (gli edifici dei pubblici uffici e quelli per i servizi pubblici); 4) beni mobili destinati all'uso dell'ente pubblico in quanto beni di consumo (come il denaro, gli arredi e le forniture degli uffici); 5) beni di cui l'ente pubblico è gestore per fini di conservazione o utilizzazione economica da parte di imprenditori (le foreste, le acque interne, le miniere e le cave); 6) i beni di cui l'ente pubblico è proprietario come privato. Tali categorie sono poi collocate dall'autore nelle diverse tipologie di proprietà pubblica. In sintesi, secondo la ricostruzione di Giannini si può parlare di proprietà pubblica in senso soggettivo, relativa ai beni che appartengono all'ente pubblico a titolo di

³³ M.S. GIANNINI, *I beni pubblici*, op. cit., da p. 33 a 95.

³⁴ M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, Il Mulino, 1989, pp. 77 e ss.

proprietà privata comune o di proprietà privilegiata (beni la cui circolazione è limitata e che hanno una tutela peculiare), e di proprietà pubblica in senso oggettivo, relativa a beni che sono sempre ad appartenenza pubblica, ma destinati ad essere goduti da altri e, in particolare, o dalla collettività indistinta o da soggetti titolati in virtù di appositi atti amministrativi³⁵.

Altra impostazione rilevante è quella di Cassese, il quale rivaluta la teoria dei beni pubblici alla luce della Costituzione del 1948. L'autore ritiene che il carattere cui guardare per identificare la proprietà pubblica sia quello della in commerciabilità. I tratti peculiari delle categorie codicistiche di demanio e patrimonio indisponibile consisterebbero proprio nella limitazione della commerciabilità, intesa come esclusione della legittimazione dei privati a essere proprietari di determinati beni. Il fondamento di tale tratto peculiare dei beni pubblici sarebbe rinvenibile nel testo costituzionale, in particolare nell'articolo 42, il quale consentirebbe al legislatore di adottare un atto – la cd. riserva – con l'effetto di escludere, per determinate categorie di beni, la possibilità di appropriazione privata. I soggetti a beneficio dei quali può essere posta la riserva sono lo Stato, gli enti pubblici e le comunità di lavoratori e utenti. In tal modo l'autore costruisce una nozione di beni pubblici in senso stretto che comprende i beni riservati che corrispondono, nella classificazione codicistica, ai soli beni del demanio (esclusi quelli del demanio militare) e non ai beni del patrimonio indisponibile. Ai fini dell'individuazione di tali beni non potrebbe farsi riferimento alle qualità intrinseche degli stessi che li renderebbero idonei a fornire utilità ai privati. Più che al dato oggettivo dovrebbe guardarsi al dato soggettivo, inteso appunto come limitazione all'appropriazione privata, disposta dal legislatore tramite la riserva, per determinate categorie di beni.

*

Il discorso sulla proprietà pubblica che ha impegnato la letteratura giuridica sopra richiamata, sembra essere messo in crisi proprio dal processo di privatizzazione operato dal legislatore. Se, infatti, il carattere della pubblicità del bene era ricollegato, in tutte le ricostruzioni esposte, all'appartenenza del bene stesso ad un soggetto

³⁵ In tale categoria rientrerebbero quei beni che sono pubblici in virtù di riserva originaria e in quanto aventi determinate caratteristiche naturali o artificiali. In questi casi l'ente pubblico è sostanzialmente un amministratore per la collettività. In questo senso, A. LALLI, *I beni pubblici. Imperativi del mercato e diritti della collettività*, op. cit., p. 82.

pubblico, con il processo avviato dagli anni Novanta del secolo scorso aumentano i casi di mutamento del regime di appartenenza anche dei beni demaniali.

La legislazione in discorso ha creato disordini nella categoria dei beni pubblici individuata come beni a necessaria appartenenza pubblica e ha indotto la dottrina ad un ulteriore sforzo. Si è passati così da una nozione soggettiva di beni pubblici ad una nozione oggettiva, che fa leva sulla destinazione pubblica dei beni e sulla loro sottoposizione a un regime giuridico speciale rispetto a quello dei beni e della proprietà privata.

È come se la possibilità di commerciare i beni demaniali, prevista come eccezione dall'art. 823, secondo comma, del Codice civile, fosse diventata una regola. Beni pubblici in senso oggettivo sono considerati in questa prospettiva anche quelli appartenenti ai privati che, tuttavia, rientrano nelle categorie codicistiche del demanio e del patrimonio disponibile e che per ciò solo sono sottoposti al regime speciale di sottoposizione ai poteri pubblicistici e di limitazione della circolazione. Si arriva quindi a generare la nozione di “beni a destinazione pubblica”, in sostituzione della nozione soggettiva di beni pubblici – intesi come beni appartenenti ad un ente pubblico – determinata dalla disciplina speciale loro dedicata dal Codice civile e dalle leggi settoriali.

Come si è detto in sede di premesse del presente paragrafo, la teoria dei beni pubblici influisce enormemente sulla materia più specifica dei beni del demanio e sulle sue caratteristiche peculiari. Considerata, infatti, la tendenza del legislatore a prevedere, ai fini di una maggiore tutela degli interessi pubblici e di una loro maggiore valorizzazione anche economica, la possibilità di appartenenza privata dei beni pubblici, ci si è chiesti se possa scomparire del tutto dal nostro ordinamento la proprietà pubblica. Se, in altre parole, tutti i beni possono essere oggetto del processo di privatizzazione che ha caratterizzato la legislazione degli ultimi anni. Sul punto una parte della dottrina fornisce una risposta affermativa, sostenendo che non esisterebbero limiti per il legislatore nel prevedere la possibile appartenenza privata di tutti i beni. Secondo questa lettura la privatizzazione dei beni pubblici sottende l'attuazione di alcuni principi Costituzionali, quali il buon andamento della pubblica amministrazione realizzato con la riduzione dei compiti, la funzione sociale della proprietà privata, la cui affermazione riduce l'esigenza di beni ad appartenenza pubblica e dei vincoli di

bilancio imposti dall'Unione Europea, recepiti a mezzo dell'articolo 11 della Costituzione³⁶. Altra dottrina, invece, seppur seguendo percorsi argomentativi diversi, giunge alla conclusione che limiti di tal genere esisterebbero e che, dunque, vi sarebbero dei beni a necessaria appartenenza pubblica.

Secondo alcuni autori³⁷ l'inalienabilità di determinati beni non sarebbe una questione di puro diritto positivo, ma sarebbe espressione di un principio fondamentale per cui in ogni tempo e in qualunque ordinamento i beni essenziali per la cura degli interessi generali della collettività sono qualificati *extra commercium*. Questi beni, per la loro funzione economico-sociale connessa con le qualità naturali e con interessi ritenuti primari e non suscettibili di comparazione con altri interessi pubblici o privati, non potrebbero che appartenere ad un soggetto pubblico. Tale principio generale sarebbe confermato dall'art. 42 della Costituzione che, laddove dispone che «la proprietà è pubblica o privata», sembrerebbe ritenere che «la linea di confine tra proprietà pubblica e privata può certamente essere riposizionata, ma specie nell'attuale assetto costituzionale, non può scomparire del tutto»³⁸. A una conclusione analoga giunge un'altra impostazione che, analizzando proprio il processo di privatizzazione dei beni pubblici e facendo leva sul secondo periodo del comma primo dell'art. 42 della Costituzione («I beni economici appartengono allo Stato, agli enti o a privati»), sostiene la necessità di un nucleo essenziale di beni che devono essere pubblici anche dal punto di vista soggettivo e di cui auspica l'individuazione da parte del legislatore affinché i restanti beni si possano sottoporre al nuovo regime giuridico delineato dalla legislazione più recente³⁹.

A sostegno di tale posizione si pone anche altra dottrina che sottolinea, in particolare, la rilevanza costituzionale della disciplina derogatoria prevista dal codice civile per i

³⁶ F. S. MARINI, *Proprietà pubblica: profili costituzionali*, in A. Police (a cura di), *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, Atti del Convegno di studi – Ville Tuscolane, 16-18 novembre 2006, Milano, 2008, p. 13.

³⁷ Si fa riferimento alla posizione di F. FRANCIOSI, *Privatizzazioni, dismissioni e destinazione "naturale" dei beni pubblici*, in *Dir amm*, 1/2004, p. 225 e ss.

³⁸ F. FRANCIOSI, *Privatizzazioni, dismissioni e destinazione naturale dei beni pubblici*, op. cit., p. 224, nota 41.

³⁹ M. RENNA, *Beni pubblici*, cit., pp. 723 e 724. L'Autore riconduce la necessità dell'esistenza di un ceppo fondamentale di beni pubblici all'art. 42, comma 1, secondo periodo, della Costituzione, a mente del quale «*I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati*», mentre con riguardo all'art. 42, comma 1, primo periodo («La proprietà è pubblica o privata») afferma che «*non pare affatto necessaria la titolarità soggettivamente pubblica di determinati beni destinati all'uso collettivo o amministrativo, essendo invece sufficiente la sottoposizione degli stessi a uno speciale regime pubblicistico, inteso in senso oggettivo*».

beni demaniali e patrimoniali indisponibili e assegna alla clausola di salvaguardia della disciplina codicistica (rappresentata dal richiamo espresso agli artt. 823 e 829, comma 1, del codice civile), presente nella legislazione sulla privatizzazione dei beni pubblici, il ruolo di vera e propria “supernorma”, destinata a prevalere sulle altre disposizioni recate da detta normativa, che prevedono un generale ricorso alle dismissioni e cartolarizzazioni. L’art. 42, comma primo, della Costituzione non renderebbe possibile eliminare del tutto le categorie del demanio e del patrimonio indisponibile, data la necessità della presenza nell’ordinamento di beni soggetti ad un derogatorio regime proprietario che assicuri la «salvaguardia degli interessi pubblici per i quali è rilevante l’uso di certi beni»⁴⁰.

Sempre ritenendo che l’inalienabilità di certi beni sia norma di Costituzione rigida, un’altra impostazione distingue tra beni di interesse finanziario di un ente pubblico territoriale e beni oggetto di riserva originaria o successiva agli enti territoriali, che devono destinarli all’uso pubblico. Il processo di privatizzazione non tocca questa seconda categoria di beni riservati, la cui titolarità pubblica soltanto garantisce la pubblicità della fruizione e la sua uniformità a livello nazionale⁴¹.

Concordando con le su menzionate ricostruzioni in merito alla necessaria appartenenza pubblica di determinati beni, si ritiene che i beni del demanio marittimo, categoria considerata da alcuni autori⁴² la più importante del demanio statale e oggetto specifico del presente studio, rientrino a pieno titolo in quel nucleo essenziale di beni pubblici sia in senso oggettivo che soggettivo⁴³. Difficilmente, infatti, si può immaginare una proprietà privata per beni che sono per loro natura destinati alla soddisfazione di molteplici interessi sottesi ai cd. pubblici usi del mare e a diritti costituzionalmente

⁴⁰ D. SORACE, *Cartolarizzazione e regime dei beni pubblici*, in www.aedon.mulino.it, 2003, n.1, par. 5.1.

⁴¹ V. CAPUTI IAMBRENGHI, *Beni pubblici tra uso pubblico e interesse finanziario*, in *Dir. amm.*, 2007, n. 2, p. 202.

⁴² Ci si riferisce a D. GAETA, *Il demanio marittimo*, Milano, Giuffrè, 1965, p. 1 che, come incipit del suo lavoro, scrive: “Per la loro vasta estensione, per il loro cospicuo valore economico e per le loro molteplici utilizzazioni, i beni pubblici destinati alla navigazione marittima costituiscono la categoria più importante del demanio statale: il demanio marittimo”.

⁴³ M. RENNA, *Beni pubblici*, cit., p. 724, cita come esempio di beni di necessaria appartenenza pubblica i lidi marittimi, accanto ai grandi laghi e ai grandi fiumi.

garantiti⁴⁴. Alcuni di questi interessi, tra l'altro, sono di natura sovralocale⁴⁵, come quello alla tutela dell'ambiente marino per cui risulta fondamentale il protagonismo dei pubblici poteri in ordine alle scelte di gestione di tali beni. Inoltre, il loro carattere mutevole, che ne comporta la durata incerta, rende poco appetibile per il privato l'acquisizione degli stessi. Sulla base di queste argomentazioni e in ossequio ai nuovi interessi tutelati a livello costituzionale, si auspica una gestione pubblica che garantisca non più soltanto una valorizzazione economica, ma anche una tutela ambientale dei beni demaniali marittimi naturali. Si tratta, infatti, di categorie di beni che forniscono utilità essenziali alla vita dell'uomo e che, se assoggettati unicamente al processo di produzione economica di mercato industriale, attualmente egemone a livello mondiale, rischiano di deteriorarsi definitivamente⁴⁶.

1.1 I beni comuni e la valorizzazione dei diritti collettivi

Appare necessario, nell'ambito della presente ricerca, accennare ad un nuovo filone della letteratura giuridica e della giurisprudenza che ha valorizzato, nello studio dei beni in generale, il rapporto tra gli stessi e i diritti della persona costituzionalmente

⁴⁴ V. CAPUTI IAMBRENGHI, *Proprietà dovere dei beni in titolarità pubblica*, in *Annuario 2003* dell'Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo, Milano, 2004, p. 73, ritiene che i beni aperti all'uso comune come le spiagge, gli arenili marittimi, i porti, sono "beni fondamentali per la libertà di circolazione costituzionalmente protetta, per la socializzazione e lo sviluppo economico; A. MAESTONI, *Demanio marittimo: tutela delle coste e diritti di uso collettivo*, in *Riv. giur. amb.*, 2003, p. 971, considera i beni demaniali marittimi (e i beni ambientali) strumenti di estrinsecazione delle libertà fondamentali e dei diritti della persona; G. TACCOGNA, *Demanio marittimo costiero e servizi pubblici locali: appunti per legislatori regionali e amministratori pubblici locali*, in *Dir. mar.*, 2004, p. 799, riconduce la salvaguardia dell'uso generale e tendenzialmente gratuito dei beni del demanio marittimo ai diritti sociali garantiti su tutto il territorio nazionale, ex art. 117, comma 2, lett. m), della Costituzione.

⁴⁵ S. CASSESE, *Titolarità e gestione dei beni pubblici: una introduzione*, in A. Police (a cura di), *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, Atti del Convegno di studi – Ville Tuscolane, 16-18 novembre 2006, Milano, 2008, p. 3, evidenzia come «sono emersi e sono stati giuridicamente riconosciuti interessi collettivi non meno forti di quelli alla fruizione collettiva dei beni pubblici. Anzi, questi nuovi interessi si sono visti riconoscere un rango superiore, perché sono stati canonizzati persino a livello mondiale. Si pensi all'interesse ambientale». L'Autore ritiene, peraltro, che questi sviluppi abbiano «mostrato l'insufficienza delle basi costituzionali della normativa sui beni pubblici» e auspica il «riconoscimento del valore costituzionale di un ristretto numero di interessi collettivi legati all'uso di alcuni beni indispensabili».

⁴⁶ La dottrina economica ha evidenziato che l'attuale sistema di produzione e scambio, basato sull'economia capitalistica, comporta esternalità negative circa la deprezzazione delle risorse naturali. Si veda A. LALLI, *I beni pubblici. Imperativi del mercato e diritti della collettività*, op. cit., p. 266, il quale richiama, sul punto, i lavori di W.D. NORDHAUS, *Managing the global commons: the economics of climate change*, Cambridge (MA), MIT Press, 1994, e P. CIOCCA, I. MISU (a cura di), *Natura e capitalismo: un conflitto da evitare*, Roma, Luiss University Press, 2013.

garantiti, giungendo alla creazione di una nuova categoria di beni che prescinde dall'appartenenza.

Ci si riferisce, in particolare, ai lavori della Commissione istituita con decreto del Ministro della giustizia del 21 giugno 2007 e presieduta da Stefano Rodotà⁴⁷ la quale, dopo un'analisi delle opere della letteratura giuridica in materia, si è posta come obiettivo l'abbandono della criticata distinzione formalistica recata dal Codice civile in favore di una partizione sostanzialistica. I lavori hanno condotto alla predisposizione di uno schema di legge delega per la modifica delle norme del codice civile relative ai beni pubblici, prevedendo l'introduzione di una classificazione dei beni pubblici appartenenti a persone pubbliche, fondata sulla loro natura e sulla loro funzione in attuazione di alcune norme Costituzionali [artt. 1, 2, 3, 5, 9, 41, 42, 43, 97, 117 della Costituzione] e così articolata: 1) beni ad appartenenza pubblica necessaria; 2) beni pubblici sociali; 3) beni pubblici fruttiferi. I beni ad appartenenza pubblica necessaria comprendono i beni che soddisfano interessi fondamentali quali la sicurezza, l'ordine pubblico, la libera circolazione e la cui cura discende dalle prerogative dello Stato e degli altri enti pubblici territoriali. A titolo di esempio ci si riferisce alle opere destinate alla difesa, alle strade, autostrade e ferrovie, ai porti e agli aeroporti di rilevanza nazionale e internazionale. Per essi si propone una disciplina rafforzata rispetto a quella ad oggi prevista per i beni demaniali: confermata la inalienabilità, l'insuscipibilità e l'autotutela amministrativa, si aggiungono ulteriori garanzie circa la tutela risarcitoria e inibitoria. I beni pubblici sociali soddisfano, invece, i diritti sociali e civili, ossia le esigenze della persona particolarmente rilevanti. Rientrano nella categoria gli immobili di edilizia residenziale pubblica, gli ospedali, gli immobili destinati all'istruzione e le reti locali di pubblici servizi. Per tali beni rilevanza fondamentale è data alla destinazione, che rimane vincolata a meno che si dimostri che la cessazione del vincolo permetta il mantenimento o il miglioramento della qualità dei servizi sociali erogati. L'ultima categoria, quella dei beni pubblici fruttiferi, viene delineata partendo dall'analisi per cui spesso i beni pubblici, oltre a non essere pienamente valorizzati da un punto di vista economico, non vengono neppure percepiti come potenziali fonti di ricchezza da parte delle amministrazioni

⁴⁷ Per approfondire i lavori della Commissione, si veda la Relazione del 14 giugno 2007 reperibile sul sito www.giustizia.it; cfr. anche U. MATTEI, E. REVIGLIO, S. RODOTÀ, *I beni pubblici. Dal governo democratico dell'economia alla riforma del codice*, Roma, 2010.

pubbliche. I beni pubblici fruttiferi sono, quindi, sostanzialmente dei beni privati ad appartenenza pubblica, alienabili e gestibili secondo il diritto comune, seppur con dei limiti all'alienabilità posti per evitare un ricorso troppo eccessivo alle dismissioni e per incentivare una loro gestione più efficiente da parte delle amministrazioni pubbliche.

Di importanza rilevante è anche la proposta di divisione dei beni in tre categorie: i beni pubblici, i beni privati e i beni comuni. Questi ultimi, che rappresentano la parte più innovativa di questo lavoro e che vengono esclusi dai beni pubblici (intesi come beni a necessaria appartenenza pubblica), sono definiti come quelle cose destinate all'esercizio dei diritti fondamentali e al libero sviluppo della persona umana. Per l'importanza che gli viene attribuita, tali beni devono essere gestiti e tutelati dall'ordinamento anche a beneficio delle generazioni future. Seppur tali beni possano appartenere sia a soggetti pubblici che privati, essi devono essere gestiti nei modi e nei limiti della legge col fine di garantirne la libera fruizione collettiva; se appartengono a soggetti pubblici, inoltre, se ne dispongono l'incommerciabilità e stringenti limiti in ordine alla possibilità di affidarne il godimento a terzi che può avvenire soltanto nei casi previsti dalla legge e attraverso atti concessori di durata limitata e non prorogabili. Secondo l'art. 1, comma 3, lett. c) dello schema di legge delega rientrerebbero in tale categoria, a titolo esemplificativo, i fiumi, i torrenti e le loro sorgenti; i laghi e le altre acque; l'aria; i parchi come definiti dalla legge, le foreste e le zone boschive; le zone montane di alta quota, i ghiacciai e le nevi perenni; i lidi e i tratti di costa dichiarati riserva ambientale; la fauna selvatica e la flora tutelata; i beni archeologici, culturali, ambientali e le altre zone paesaggistiche tutelate.

La particolarità di questi beni, data la loro scarsità, l'idoneità a fornire utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali e al libero sviluppo della persona, e data l'applicabilità del principio della salvaguardia intergenerazionale di tali utilità, è che non possono essere sottoposti alle tradizionali forme proprietarie. Dunque, seppur possono appartenere sia a persone giuridiche pubbliche che a soggetti privati, nel progetto di legge si è ritenuto di sottoporli ad una disciplina fortemente garantistica tesa a tutelarne la fruizione collettiva e a soddisfarne l'integrità nell'interesse delle generazioni future. In particolare, si è proposto di attribuire in ogni caso allo Stato – che agisce non quale proprietario esclusivo, ma come rappresentante degli interessi

generali – la tutela risarcitoria e restitutoria. La tutela inibitoria – tesa al riconoscimento del diritto di accesso al bene e del diritto a che non venga deteriorato – spetta a chiunque possa fruire le utilità del bene comune, in quanto titolare del rispondente diritto soggettivo alla fruizione. Purtroppo, questo schema di legge delega elaborato dalla Commissione non fu adottato a causa della caduta del governo, avvenuta immediatamente dopo la consegna, nel febbraio 2008, delle conclusioni della Commissione. Su iniziativa unanime del Consiglio Regionale del Piemonte, nel 2010, il progetto fu poi proposto al Senato della Repubblica che, tuttavia, non lo discusse.

Un passo che ha inciso in maniera ben più importante sul diritto vivente in materia di beni comuni è stato compiuto dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione che, con una serie di sentenze⁴⁸, hanno elaborato uno statuto costituzionale di alcuni beni che si distingue per disciplina anche dai beni del demanio e del patrimonio indisponibile.

Il caso di specie riguardava la rivendicazione della proprietà, da parte di imprese private e nei confronti delle amministrazioni statali, delle valli da pesca nella laguna di Venezia, in virtù di una mancata dichiarazione di demanialità e dell’emanazione di atti incompatibili con la natura demaniale delle aree da parte delle suddette autorità autorizzando, ad esempio, l’attività d’impresa e l’installazione di impianti stabili di regolazione delle acque. La società aveva esercitato così il possesso sulle valli, realizzandovi anche opere di manutenzione.

La sentenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione n. 3665 del 2011, investita di tale questione, ha confermato la natura demaniale delle valli da pesca, argomentando che esse rientrerebbero nella categoria del demanio naturale marittimo ai sensi dell’art. 28 del Codice della navigazione. Tuttavia, nella motivazione della Suprema Corte si legge una certa diffidenza nei confronti della disciplina legale e, in particolare, delle categorie codicistiche di demanio e patrimonio indisponibile oltreché delle proprietà pubbliche in generale. Vengono spese, a riguardo argomentazioni ben più solide e di rango costituzionale per giustificare la natura pubblica dei beni, che confermano l’esistenza della categoria dei beni comuni.

Facendo leva sugli artt. 2, 9 e 42 della Costituzione, la Corte stabilisce la diretta applicabilità del principio della tutela umana della personalità e del suo svolgimento nello Stato, conseguendone l’affermazione della natura pubblica di tutti quei beni che

⁴⁸ Sentt. 14/02/2011 n. 3665 e 16/02/2011 nn. 3811, 3812, 3936, 3937, 3938, 3939.

possono considerarsi funzionali al perseguimento ed al soddisfacimento degli interessi della collettività. Il criterio cui guardare per classificare i beni non è, quindi, quello della mera titolarità/appartenenza, ma quello che fa riferimento alla funzione e agli interessi che il bene soddisfa.

In quest'ottica, altro risultato fondamentale che offre la sentenza in esame è l'esposizione del criterio di individuazione dei beni comuni, definiti come quelli che, «indipendentemente da una preventiva individuazione del legislatore, per loro intrinseca natura o finalizzazione risultino, sulla base di una compiuta interpretazione dell'intero sistema normativo, funzionali al perseguimento e al soddisfacimento degli interessi della collettività». La nozione di beni comuni così formulata comprende quei beni che sono strumentali a consentire il pieno sviluppo della persona umana e che, per questo motivo, esprimono un'esigenza collettivistica e non esclusiva, propria, cioè, di ciascun membro della collettività. L'attribuzione della titolarità di tali beni allo Stato ha il solo scopo di garantire a tutti il godimento delle utilità offerte dal bene e non si traduce in una loro necessaria appartenenza pubblica, ben potendo appartenere ai privati, ferma restando la garanzia della libera fruizione. Le connotazioni intrinseche rilevanti di tali beni sono di tipo "ambientale e paesaggistico", stante il richiamo compiuto dalla sentenza in esame agli articoli 2 e 9 della Costituzione.

*

L'analisi fin qui compiuta mostra come il diritto vivente stia offrendo, per mezzo dell'individuazione della categoria dei beni comuni, una nuova nozione di beni pubblici che, prescindendo dalla titolarità degli stessi valorizza il profilo funzionale alla soddisfazione degli interessi della collettività dei beni pubblici.

2. I BENI DEL DEMANIO MARITTIMO

Completata l'analisi relativa ai beni pubblici, possiamo passare all'identificazione e allo studio della *species* di beni pubblici che qui più ci interessa: i beni del demanio marittimo. La maggior parte⁴⁹ di questi beni, seguendo le ricostruzioni

⁴⁹ Esistono anche beni demaniali marittimi accidentali. L'esempio è quello delle pertinenze demaniali ex art. 29 Cod. Nav., ossia le costruzioni e le altre opere insistenti entro i confini del demanio marittimo e del mare territoriale che, fintantoché non vengano incamerati al demanio dello Stato, rimangono privati.

precedentemente illustrate, fanno parte del cd. demanio necessario dello Stato e sono dunque assegnati dalla legge in appartenenza necessaria allo Stato. Sono ascrivibili, altresì, alla categoria del demanio naturale, comprensivo di quei beni le cui caratteristiche naturali ne determinano la demanialità. Secondo attenta dottrina navigazionista l'ascrizione al demanio naturale del demanio marittimo deriva «dall'essere destinato per natura al servizio della collettività, e, quindi, riservato in modo assoluto esclusivamente allo Stato, a tutela di speciali interessi pubblici indivisibili, a dimensione nazionale, che non possono formare oggetto di trasferimento o delega (i tradizionali pubblici usi del mare)»⁵⁰.

La definizione di demanio marittimo non è presente nel Codice civile il cui art. 822 dispone semplicemente che fanno parte del demanio pubblico e sono appartenenti allo Stato «il lido del mare, le spiagge, le rade e i porti». Più specifico è l'art. 28 del codice della navigazione che, utilizzando esplicitamente l'espressione demanio marittimo, vi fa rientrare il lido, le spiagge, le rade, i porti, le lagune, le foci dei fiumi che sboccano in mare, i bacini di acqua salsa o salmastra che almeno una parte dell'anno comunicano liberamente con il mare, i canali utilizzabili ad uso pubblico marittimo. Completano poi l'elenco gli artt. 29 e 33 del codice nella navigazione: il primo fa rientrare nella categoria anche le cd. pertinenze demaniali, ossia le costruzioni e le altre opere che appartengono allo Stato ed esistono entro i limiti del demanio marittimo e del mare territoriale; il secondo vi fa rientrare le zone adiacenti allo stesso «quando, per necessità dei pubblici usi del mare, occorra ricomprenderle nel demanio marittimo».

Balza immediatamente all'occhio una differenza sostanziale tra la disposizione del Codice civile e quella del codice della navigazione: la seconda elenca, infatti, un numero maggiore di beni che farebbero parte del demanio marittimo rispetto alla prima. Questa differenza ha fatto interrogare la dottrina se la disposizione del codice della navigazione abbia introdotto nuove fattispecie rispetto a quelle contenute dall'art. 822 del Codice civile, ritenute tassative dalla giurisprudenza e dalla dottrina prevalenti. Secondo una parte della dottrina l'art. 28 Cod. Nav. avrebbe semplicemente una funzione di specificazione della disposizione codicistica, sulla base del fatto che le due fonti sarebbero espressione dello stesso disegno normativo e del fatto che l'art. 822

⁵⁰ M. L. CORBINO, *Il demanio marittimo. Nuovi profili funzionali*, Milano, Giuffrè, 1990, p. 25.

del Codice civile non sarebbe rigoroso sotto il profilo definitorio. Vi è, poi, chi sostiene che quest'ultima disposizione non avrebbe carattere tassativo e chi, ponendosi su una posizione intermedia, sostiene che la stessa è sì tassativa, ma solo in ordine ai tipi di beni, ammettendo quindi che si possa applicare il regime demaniale anche a singoli beni che, pur non essendo espressamente menzionati, possiedono tutte le caratteristiche dei tipi elencati. In ogni caso, nessuna delle fonti legislative sopra richiamate offre una definizione dei beni elencati e a tale carenza ha cercato di sopperire la dottrina⁵¹. È stato fatto notare, sul punto, che anche nella categoria del demanio marittimo si trovano beni che possono avere origine naturale o artificiale, in quanto realizzati dall'uomo.

Il lido del mare viene definito dalla dottrina⁵² come quella parte di terra, a immediato contatto con le acque del mare, che è normalmente coperta dalle mareggiate ordinarie. Il lido non ha carattere stabile, in quanto può avanzare o retrocedere per l'azione delle forze naturali⁵³. La spiaggia è una striscia di terra, dalla più varia natura geologica, che si estende dal lido verso la terraferma. Anche la spiaggia ha confini variabile in quanto si restringe per effetto delle forze erosive del mare lasciando posto al lido, o si amplia con il ritirarsi delle acque. Secondo altra dottrina più risalente, la spiaggia è ricompresa nel concetto di lido⁵⁴. I porti e le rade erano originariamente naturali, consistenti in ripari offerti dalla natura per la sosta e il carico delle navi. L'intensificarsi dei traffici marittimi ha determinato l'aumento di costruzioni e opere dell'uomo volte a creare aree atte a soddisfare i suddetti scopi. La nozione di porto si estende, quindi, oltre che ad elementi naturali quali lo specchio d'acqua e le sponde naturali, anche ad elementi artificiali come i moli, le dighe, le banchine, gli argini, gli scali, i fari, ecc. Le rade sono, invece, quelle parti di mare dove le navi gettano l'ancora attendendo il momento di entrare in porto. Le lagune vengono definite come superfici di acqua situate nelle vicinanze del mare e con esso non immediatamente comunicanti⁵⁵, i bacini di acqua

⁵¹ Si riporterà la ricostruzione di V. VALLARIO, *Il demanio marittimo*, Milano, Hoepli, 1970, pp. 20-24.

⁵² V. VALLARIO, *Il demanio marittimo*, cit., p. 20.

⁵³ Ci si riferisce ai fenomeni dell'erosione, della sedimentazione, a innalzamenti o abbassamenti del terreno.

⁵⁴ F. VASSALLI, *Sulla condizione giuridica degli arenili*, in *Dir. Mar.*, 1928, secondo il quale in diritto romano la spiaggia era ricompresa nella nozione di lido.

⁵⁵ A. LEFEBVRE D'OVIDIO, G. PESCATORE, *Manuale di diritto della navigazione*, Milano, Giuffrè, 1969.

salsa o salmastra sono, invece, specchi acquei prossimi al mare, comunicanti liberamente con esso almeno una volta all'anno. Le foci dei fiumi sono quelle zone nelle quali il corso di acqua dolce perde la natura fluviale immettendosi nel mare. I canali utilizzabili ad uso marittimo sono quelli che, immediatamente collegati al mare, sono adibiti per il ricovero di imbarcazioni e per le operazioni di carico e scarico. Le pertinenze, importanti ai fini del presente studio e la cui disciplina si avrà modo, per questo, di approfondire in seguito, sono previste dall'art. 29 Cod. Nav. e consistono in costruzioni e altre opere appartenenti allo stato che esistono entro i limiti del demanio marittimo e del mare territoriale. Rilevante, ai fini dell'attribuzione della demanialità delle pertinenze, è l'appartenenza allo Stato. Se tali opere appartengono ai privati, infatti, non si hanno pertinenze demaniali, ma beni privati esistenti in zona demaniale⁵⁶. Inoltre, la giurisprudenza ha ritenuto che altra caratteristica essenziale delle pertinenze demaniali sia la collocazione al servizio degli usi pubblici del mare⁵⁷.

2.1 segue: i pubblici usi del mare

Stante la carenza di una definizione compiuta di demanio marittimo, oltreché dei beni che ne fanno parte⁵⁸, la dottrina e la giurisprudenza si sono impegnate per ricostruire gli elementi caratterizzanti tale categoria. Secondo parte della dottrina la peculiarità e, al contempo, il limite dei beni demaniali marittimi consisterebbe nella particolare destinazione ai cd. pubblici usi del mare⁵⁹. Alla stessa conclusione è pervenuta la giurisprudenza maggioritaria che ha individuato la *ratio* della demanialità di questi beni proprio nella loro particolare destinazione⁶⁰.

⁵⁶ D. GAETA, *Lido e spiaggia* (voce), in *Nov. Dig.*, Vol. IX, Torino, 1968, p. 922.

⁵⁷ Cassazione S.U. N. 849/1962.

⁵⁸ Sia il Codice civile che il codice della navigazione si limitano, infatti, ad elencare i beni che fanno parte del demanio marittimo non offrendo una definizione degli stessi. Il tentativo di attribuire un significato ai vari termini è stato compiuto dalla dottrina e dalla giurisprudenza. Sul punto si rimanda a D. GAETA, *Il demanio marittimo*, op. cit., cap. I.

⁵⁹ F. A. QUERCI, *Demanio marittimo* (voce), in *Enc. dir.*, vol. V, Milano, 1959, p. 93, il quale osserva come «i beni che fanno parte del demanio marittimo, e sono quindi sottoposti al relativo regime speciale, si definiscono per un atteggiamento specifico della demanialità: essa trova la sua peculiare ragione e, nel contempo, i suoi stessi limiti nell'essere codesti beni immancabilmente collegati con i pubblici usi del mare». In proposito, cfr., anche, D. GAETA, *Il demanio marittimo*, op. cit., p. 97, il quale osserva che «i beni del demanio marittimo trovano la ragione della loro demanialità nell'essere utilizzati o utilizzabili per i pubblici usi del mare».

⁶⁰ Si vedano Cassazione, S.U., 28 ottobre 1959, 3163; Cassazione civ., S.U., 2 maggio 1962, n. 849; Cassazione, 2 giugno 1978, n. 2756; Cassazione, sez. II, 21 gennaio 1981, n. 2417; Cassazione, S.U., 14 dicembre 1981, n. 6591; Cons. Stato, sez. VI, 1° dicembre 1986, n. 884; Cons. Stato, sez. VI, 31

Secondo altra parte della dottrina⁶¹, per stabilire l'appartenenza di un bene al demanio marittimo occorre guardare, insieme al requisito funzionale-finalistico – ossia la destinazione ai pubblici usi del mare – anche al requisito naturalistico, nonché tener conto della riconducibilità in astratto del bene ad una delle fattispecie individuate dal codice della navigazione e dal Codice civile. Tale riconducibilità, secondo un'altra ricostruzione, deriverebbe dai primi due requisiti, stante proprio l'assenza di una definizione delle fattispecie individuate dalla legge. Ragionando *ex adverso* dall'art. 35 del codice della navigazione, che prevede la possibilità di esclusione dal demanio marittimo dei beni dei quali si ritiene l'inutilizzabilità per i pubblici usi del mare, si è sostenuto che l'elemento imprescindibile è quello finalistico-funzionale. Vi è anche chi ritiene che ai fini della loro appartenenza al demanio marittimo bisognerebbe guardare esclusivamente alle caratteristiche fisiche dei beni⁶², così come descritte dalla

dicembre 1988, n. 1349; Cassazione, 16 giugno 1989, n. 2745; Cassazione civ., sez. I, 21 aprile 1999, n. 3950; Cassazione pen., sez. III, 10 febbraio 2004; Cassazione pen., sez. III, 30 novembre 2005

⁶¹ Afferma la necessaria ricorrenza dell'elemento naturalistico e del profilo finalistico per l'identificazione delle singole fattispecie demaniali marittime G. COLOMBINI, *Lido e spiaggia* (voce), in *Dig. disc. pubbl.*, vol. IX, Torino, 1994, p. 263, la quale, riferendosi agli autori e alla giurisprudenza che hanno ricostruito la proprietà pubblica attraverso gli istituti della riserva e della destinazione, perviene alla conclusione che il demanio marittimo vada identificato secondo entrambi i predetti istituti. L'appartenenza a titolo originario dei beni riservati al soggetto pubblico individuato dalla legge deriva dalla ricorrenza dei requisiti naturali previsti dalla legge e, quindi, dal fatto stesso della loro esistenza, mentre per i beni oggetto di destinazione pubblica la pubblicità deriva dall'effettiva destinazione dei medesimi a una pubblica funzione o servizio: rispetto ai beni demaniali marittimi rileverebbero, ad avviso dell'Autrice, entrambi i citati istituti, in quanto gli elementi necessari all'individuazione delle singole fattispecie sono rappresentati dalle caratteristiche naturali previste dalla legge, in virtù delle quali opera il regime della riserva, e dall'attitudine, anche solo potenziale, al soddisfacimento dei pubblici usi del mare (cioè dalla destinazione pubblica specifica).

⁶² In tale senso, M. CASANOVA, *Demanio marittimo e poteri locali*, Milano, Giuffrè, 1986, p. 50. Così, anche D. GAETA, *Lido e spiaggia* (voce), op. cit., p. 919, secondo cui «i beni indicati alle lettere a e b dell'art. 28 C. Nav. sono per se stessi, in quanto abbiano una data conformazione fisica, demaniali; in vista di questa conformazione il legislatore li destina, in via primaria, alla soddisfazione dei pubblici usi del mare, senza alcun particolare riferimento alla loro attitudine a soddisfare tali usi, la quale resta, perciò, un presupposto, esteriore alla norma, della valutazione legislativa; non così può dirsi dei canali (lett. c), per la cui demanialità (marittima) il legislatore esige la concreta attitudine a soddisfare i pubblici usi del mare». Si veda, inoltre, V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, op. cit., p. 54, il quale afferma che «l'acquisto e la perdita in capo ad un singolo bene della qualità di bene riservato [l'Autore ritiene che i beni del demanio marittimo siano beni riservati a titolo originario] (cioè l'applicabilità o meno ad esso della relativa disciplina) dipende dall'acquisto e, rispettivamente, dalla perdita, da parte dello stesso, degli elementi naturali medesimi. Il tratto di spiaggia del mare ovvero di arenile identificabile come tale resta demaniale a tutti gli effetti (bene riservato) anche se non ha alcuna destinazione pubblica (ad una funzione o ad un servizio pubblico), anche se non serve a nulla: a meno che non venga espressamente sdemanializzato ai sensi dell'art. 35 cod. nav. Mentre, se non più identificabile naturalmente come appartenente al tipo, perde senz'altro le caratteristiche giuridiche di bene riservato». Si consideri, peraltro, che l'Autore ammette la sdemanializzazione dei beni del demanio marittimo (ai sensi dell'art. 35 del codice della navigazione) ove gli stessi non siano più utilizzabili per i pubblici usi del mare, anche se conservino le caratteristiche naturali proprie di detto demanio.

legge, a nulla rilevando la loro destinazione ai pubblici usi del mare⁶³. Unica eccezione è fatta per i canali, per i quali l'art. 28 del codice della navigazione prevede esplicitamente il requisito della soddisfazione delle esigenze dei pubblici usi del mare. Secondo tale lettura, infatti, il requisito funzionale è implicito nelle tipologie dei beni elencati dall'articolo sopracitato, fatta eccezione per quelli la cui natura non implica necessariamente la destinazione ai pubblici usi del mare.

Anche se parte della dottrina e della giurisprudenza considerano quello finalistico-funzionale un elemento necessario ai fini dell'iscrizione al demanio marittimo dei beni, nessuna norma positiva definisce con chiarezza cosa si intenda per "pubblici usi del mare". L'importanza di tale ultimo concetto è dimostrata dagli articoli 28 Cod. Nav., che nell'individuare i beni appartenenti a tale categoria pare considerare l'uso pubblico marittimo quale fondamento del carattere della demanialità di tali beni, e 30 Cod. Nav., ai sensi del quale «l'amministrazione della marina mercantile regola l'uso del demanio marittimo e vi esercita la polizia». A queste due norme generalissime, se ne affiancano altre che permettono di individuare criteri più precisi in ordine ai possibili usi del demanio marittimo. Innanzitutto, l'art. 34 Cod. Nav. dispone che determinate parti del demanio marittimo, su richiesta dell'amministrazione competente, possono essere destinate ad altri usi pubblici, terminati i quali riprendono la loro "destinazione normale"⁶⁴. L'art. 36 Cod. Nav. consente all'Autorità Marittima, compatibilmente con le esigenze di pubblico uso, di concedere l'occupazione e l'utilizzazione, anche esclusiva, di zone demaniali a soggetti privati che intendano usufruirne, anche eventualmente limitando gli usi cui esse sono destinate (art. 5 del Regolamento per l'esecuzione del Codice della Navigazione). Gli articoli 51 e 52 del Cod. Nav. prevedono, inoltre, la possibilità di esercitare attività estrattive e industriali su aree appartenenti al demanio marittimo.

Anche dalla lettura di queste disposizioni l'unico dato che sembra definito è che, in linea generale, l'uso consentito del demanio marittimo è quello rappresentato dalla sua "destinazione normale", ferma restando la possibilità di avere altre utilizzazioni.

⁶³ M. L. CORBINO, *Il demanio marittimo. Nuovi profili funzionali*, op. cit., p. 27; M. GRIGOLI, *Sulla ricognizione dei tratti peculiari della demanialità marittima*, in *Giust. civ.*, 1995, 6, 1649

⁶⁴ Si veda anche l'art. 36 del Regolamento per l'esecuzione del Codice della Navigazione (Navigazione marittima) di cui al D.P.R. n. 328/1952

Ha tentato di superare questa lacunosità la dottrina tradizionale⁶⁵ che, analizzando i possibili usi del demanio in generale, ha individuato tre modi di utilizzazione in base ad un criterio che si incentra da un lato sul *plus* di facoltà di cui gode l'individuo singolo rispetto alla collettività e, dall'altro, sulla natura dello strumento posto in essere dalla pubblica amministrazione per far sorgere tali facoltà aggiuntive in capo al singolo.

L'“uso comune” è caratterizzato dalla destinazione normale del bene ed è uguale per tutti i cittadini i quali possono utilizzare il bene liberamente e senza bisogno di formalità; l'“uso speciale” è quello consentito a determinati soggetti che lo esercitano come singoli individui in forza di un titolo idoneo che può consistere o nel pagamento di una somma, o nel rilascio di un permesso o licenza nella forma dell'autorizzazione; l'“uso eccezionale” comporta la sottrazione del bene alla sua destinazione normale per attribuirne il godimento esclusivo ad un soggetto determinato in forza di una formale manifestazione di volontà da parte della pubblica amministrazione che si concretizza in un atto amministrativo che ha la forma della concessione.

La dottrina più recente⁶⁶ si è discostata dalla suddetta tripartizione evidenziando il fatto che spesso, quando la pubblica amministrazione ha riconosciuto in capo a un singolo facoltà più ampie di quelle che formano il contenuto dell'uso generale, ha perseguito anche interessi connessi con la funzione primaria del bene ponendo nei confronti dei concessionari obblighi di conservazione del bene e di osservanza delle modalità d'uso dello stesso che siano idonee a favorire una migliore fruibilità anche nel contesto del regime concessorio. Un esempio è dato dalla concessione di un tratto di litorale per usi turistico ricreativi che assicura, oltre l'esercizio del diritto del libero accesso al mare, anche ulteriori servizi garantendo al contempo maggiori condizioni di igiene e sicurezza. Ciò comporta un uso del bene qualitativamente migliore sia per i frequentatori dello stabilimento balneare, sia per coloro che occupano tratti di spiaggia contigui (spiagge libere) che possono servirsi occasionalmente dei servizi offerti dal concessionario⁶⁷. Per superare, quindi, la partizione degli usi suddetta se ne è proposta

⁶⁵ E. GUICCIARDI, *Il demanio*, CEDAM, Padova, 1934, p. 262 e ss.; G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, vol. IV, Giuffrè, Milano, 1958, p. 31

⁶⁶ A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, Jovene, 1984, p. 765 e ss.; S. AVANZI, *Il nuovo demanio. Nel diritto civile, amministrativo, ambientale, comunitario, penale, tributario*, CEDAM, Padova, 2000, pp. 36-37.

⁶⁷ Così S. AVANZI, *Il nuovo demanio*, op. cit., p. 37

una di tipo dualistico che contrappone agli “usi generali” ai quali sono ammessi indiscriminatamente tutti i cittadini, gli “usi particolari” ai quali vengono ammessi soltanto i beneficiari di atti di concessione espressamente posti in essere dalla pubblica amministrazione nell’esercizio del suo potere discrezionale. Una differenza rilevante, secondo questa posizione, sta anche nella fonte che fa sorgere l’uso generale, che è la legge, da quella che fa sorgere l’uso particolare, ossia l’incontro della volontà della pubblica amministrazione con quella del singolo tradotto in un atto avente la forma della concessione amministrativa. Sempre secondo tale lettura, dunque, si può affermare che ogniqualvolta è dovuto un canone concessorio siamo in presenza di un uso particolare perché non esistono usi gratuiti all’infuori di quelli generali di cui il titolo è la legge.

Se dal punto di vista del demanio in generale tale ricostruzione può essere soddisfacente, non sembra esserlo per quanto riguarda i beni del demanio marittimo per i quali la disciplina speciale sembra chiedere qualcosa di più parlando, seppur genericamente, di pubblici usi del mare.

Ad oggi, fatti salvi alcuni tentativi di elencazione dei pubblici usi del mare che ricomprendono gli usi governativi della difesa nazionale e dei commerci marittimi, la balneazione, la nautica da diporto, la pesca, l’acquacoltura e l’estrazione di arena e ghiaia, non c’è ancora certezza su cosa il legislatore volesse intendere con tale dizione. Secondo parte della dottrina, il fatto di non definire in maniera precisa i contorni della particolare destinazione che tali beni dovrebbero avere, è stata una scelta consapevole del legislatore, il quale ha voluto lasciare aperto il novero delle utilizzazioni che di tali beni si può fare. Analizzando l’evoluzione storica, infatti, si può vedere come gli usi del demanio sono aumentati con l’evolversi della società e dell’economia⁶⁸.

In una prima fase, tra gli interessi cui serviva il demanio marittimo, una posizione preminente era occupata da quelli di difesa e sicurezza dello Stato e degli scambi

⁶⁸ F. BENVENUTI, *Il demanio marittimo tra passato e futuro*, in *Riv. dir. nav.*, vol. XXVI, parte I, 1965, p. 160. L’Autore fa qui espresso riferimento al demanio costiero, ponendo in evidenza come sia proprio stato il rapido passaggio da forme di utilizzo tradizionali (i beni del demanio marittimo erano appunto originariamente finalizzati alla difesa nazionale, sia nel senso più storico di difesa di carattere militare, sia nel senso più tecnico di difesa del territorio e delle popolazioni dalla violenza del mare) al progressivo incremento della fruizione turistica, a mettere in crisi il sistema dell’amministrazione del demanio costiero, essendosi mostrate le relative strutture amministrative del tutto impreparate rispetto a tale mutamento.

commerciali⁶⁹. L'impostazione originaria del codice della navigazione era, infatti, coerente con le ricostruzioni dogmatiche del tempo sull'intera categoria dei beni pubblici, intesi come strumenti per l'esercizio dell'azione amministrativa. I beni pubblici, e tra questi anche i beni demaniali marittimi, erano strumentali al perseguimento degli interessi statali. In tale contesto, dunque, il regime concessorio per i beni demaniali marittimi costituiva un'eccezione alla regola della diretta gestione da parte delle pubbliche amministrazioni ed era considerato non conforme alla normale destinazione degli stessi.

Dalla seconda metà del Novecento, con l'emersione dell'interesse alla fruizione collettiva dei beni costieri e con l'avvento del fenomeno del turismo di massa, iniziò ad invertirsi quel rapporto di regola-eccezione che aveva monopolizzato la materia degli usi del demanio marittimo. Se quella della concessione era inizialmente un'eccezione alla regola della destinazione agli usi tradizionali di difesa, sicurezza, commercio, pesca, ecc., si inizia a sostenere che l'utilizzazione economica per finalità turistico-ricreative sia compatibile con la destinazione principale all'uso pubblico delle aree litoranee⁷⁰.

Dal quadro sin qui esposto, si può notare come non sia possibile stilare un elenco di pubblici usi del mare in quanto le concrete destinazioni dei beni costieri possono variare con il variare delle esigenze sociali ed economiche. Proprio questa

⁶⁹ A. LEZZI, *Concessione di beni demaniali marittimi e federalismo territoriale. Titolarità e competenze nella tutela degli «interessi articolati»*, in *Riv. giur. ambiente*, 2010, p. 359, ove si evidenzia come la stessa *ratio* sottesa a diverse norme del codice della navigazione sia da individuarsi nell'obiettivo della difesa militare del territorio nazionale. Si legga anche F. A. QUERCI, voce *Demanio marittimo*, in *Enc. dir.*, 1964, p. 92, che, dando la nozione di demanio marittimo, include nella stessa definizione la finalizzazione all'interesse pubblico: «Per demanio marittimo si intende il complesso dei beni destinati a soddisfare gli interessi pubblici riguardanti la navigazione e il traffico marittimo». M. CASANOVA, *Demanio marittimo e poteri locali*, op. cit., p. 30, che evidenzia il nesso tra sovranità e proprietà statale del demanio marittimo, mettendo in luce come i beni demaniali, sotto il profilo funzionale, erano quelli che maggiormente si avvicinavano ai beni del demanio militare, essendo finalizzati alla difesa del territorio nazionale.

⁷⁰ V. CERULLI IRELLI, *Utilizzazione economica e fruizione collettiva dei beni*, in *Annuario AIPDA*, 2003, p. 3, compie un'approfondita analisi storica del tema, giungendo alla conclusione che, con particolare riferimento ai beni costieri, l'utilizzazione economica da parte dei diversi concessionari non solo non si pone in contrasto con la destinazione pubblica, ma la arricchisce (consentendo un uso da parte del pubblico più agevole e gradito delle aree litoranee), con un potenziale significativo ritorno economico per le casse pubbliche, data l'elevata redditività di talune concessioni.

Cfr. anche C. ANGELONE, *Le concessioni demaniali marittime ad uso turistico e ricreativo: diritti del concessionario, situazioni concessorie, competenze*, in *Regioni e demanio marittimo*, 1999, p. 4, che pone in evidenza come l'utilizzazione del demanio per scopi turistici e ricreativi sia riconducibile alla «destinazione naturale» dei beni.

mutevolezza, sottolineata anche dalla giurisprudenza e da una parte della dottrina⁷¹, non può far ritenere che quello finalistico-funzionale – della destinazione ai pubblici usi del mare – sia un elemento necessario per l'appartenenza dei beni al demanio marittimo, rilevando unicamente la corrispondenza delle caratteristiche fisiche del bene a quelle indicate dalla legge⁷². È stato il legislatore stesso, a parere di questo orientamento, a volere una destinazione di tali beni che fosse anche solo potenziale ai pubblici usi del mare, ritenendo che di per sé stessi fossero capaci di fornire le variabili utilità legate agli stessi.

3. *LE VICENDE DELLA DEMANIALITÀ MARITTIMA: LA DELIMITAZIONE E L'AMPLIAMENTO DEL DEMANIO MARITTIMO*

È importante, ai fini dell'esatta individuazione dei beni demaniali marittimi, determinare i confini degli stessi con altri beni demaniali e con altri beni di proprietà privata. Stante la già accennata naturale mutevolezza di tali beni, spesso i confini sono incerti. A questo scopo il legislatore ha previsto, agli articoli 31 e 32 del Codice della navigazione, due procedimenti amministrativi denominati, rispettivamente, “fissazione dei limiti del demanio marittimo” e “delimitazione di zone del demanio marittimo”⁷³. Questi procedimenti hanno punti di contatto con l'istituto del regolamento dei confini di cui all'art. 950 del Codice civile, soprattutto con riguardo al presupposto che è, appunto, l'incertezza del confine tra due beni e con riguardo alla funzione, consistente nella determinazione della linea di confine del bene demaniale⁷⁴.

⁷¹ In giurisprudenza, Cassazione, 12 aprile 1984, n. 2352; Cassazione civ., sez. II, 5 giugno 1991, n. 6349; Cassazione civ., sez. III, 28 maggio 2004, n. 10304; Cassazione pen., sez. III, 30 novembre 2005. In dottrina, M. OLIVI, *Profili evolutivi dei beni demaniali marittimi*, intervento alla Tavola rotonda sul tema *Forme di tutela e profili sostanziali nel diritto marittimo contemporaneo*, Venezia, 7 novembre 2003, in *Dir. mar.*, 2004, p. 366, che osserva come “l'evolversi della società, intesa sia dal punto di vista dei bisogni e dei desideri della collettività, sia dal punto di vista della tecnica e della sua diffusione, sia dal punto di vista economico, si riflette in potenziali utilità dei beni del demanio marittimo”;

⁷² G. A. BURSESE, *Rassegna di dottrina e di giurisprudenza in tema di demanio marittimo*, in *Riv. dir. nav.*, 1970, II, p. 137, secondo cui «ove si accetti il principio di tassatività dell'elencazione legislativa dei beni demaniali, non sembra necessario alla nozione di demanialità marittima questo ulteriore requisito c.d. funzionale, giacché deve ritenersi insita nella stessa natura fisica del lido, della spiaggia, ecc., la destinazione di tali beni ad usi indubbiamente pubblicistici».

⁷³ D. GAETA, *Il demanio marittimo*, op. cit., p. 61

⁷⁴ S. AVANZI, *Il nuovo demanio*, op. cit., p. 68

Altro punto di contatto è la natura dell'atto di determinazione della linea di confine che, secondo la dottrina prevalente, ha natura dichiarativa⁷⁵.

Il procedimento *ex art. 31 Cod. Nav.*, stando alla lettera dello stesso, è riferibile ai casi in cui occorra definire i limiti tra il mare e canali, fiumi o altri corsi d'acqua. In via analogica, tuttavia, lo stesso articolo è ritenuto applicabile anche nei casi in cui vi sia necessità di fissare i confini tra il demanio marittimo e altri beni di proprietà pubblica⁷⁶.

La particolarità della fissazione dei limiti del demanio marittimo, che lo differenzia da quello previsto dall'articolo successivo è determinata dai diversi soggetti coinvolti. Tale procedimento, infatti, è applicabile esclusivamente tra pubbliche amministrazioni titolari di beni del demanio e consiste in una concertazione tra le stesse di cui si dà atto in apposito verbale. Il verbale è poi inviato al ministero delle infrastrutture e dei trasporti affinché emani il decreto interministeriale⁷⁷.

L'istituto della delimitazione delle zone del demanio marittimo *ex art. 32 Cod. Nav.*⁷⁸ si applica nei rapporti tra demanio marittimo e altre proprietà private, anche se appartengono a pubbliche amministrazioni diverse da quella statale⁷⁹. Il procedimento in questione, riguardando anche privati, prevede il loro coinvolgimento attraverso la notificazione dell'invito ad assistere alle operazioni di delimitazione, a presentare eventuali deduzioni e a produrre i relativi titoli⁸⁰. Della delimitazione, la cui iniziativa spetta al capo del compartimento, è redatto processo verbale, corredato dai piani e dagli altri disegni. Nel caso in cui tutti gli interessati accettino la decisione, il verbale viene approvato e diviene obbligatorio per lo Stato. Se vi sono contestazioni, vengono risolte nell'ambito dello stesso procedimento con l'adozione di un provvedimento amministrativo. I privati, oltre alle contestazioni all'interno del procedimento, hanno

⁷⁵ W. BIGIAMI, *Il «Regolamento di confini»*, in *Scritti giuridici in onore di Antonio Scialoja*, III, Bologna, 1953, p. 90. La natura dichiarativa del provvedimento di cui all'art. 32 Cod. Nav. è sostenuta da G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, op. cit., p. 43

⁷⁶ Sostiene l'applicabilità in via analogica anche per la fissazione dei confini del demanio marittimo rispetto ad altri beni pubblici in genere D. GAETA, *Il demanio marittimo*, op. cit., p. 65; S. AVANZI, *Il nuovo demanio*, op. cit., p. 69, sostiene l'applicabilità dell'istituto ad altri settori del demanio, stante il riferimento contenuto nell'art. 31 Cod. Nav. ad "altri ministri interessati"

⁷⁷ S. AVANZI, *Il nuovo demanio*, op. cit., p. 70

⁷⁸ Per un'analisi più dettagliata della disciplina procedimentale, cfr. art. 58 del Regolamento di esecuzione del Codice della Navigazione e la circolare n. 159/5174950 del 1976 della Direzione Generale del demanio marittimo e dei porti.

⁷⁹ In questo senso, D. GAETA, *Il demanio marittimo*, op. cit., p. 65.

⁸⁰ V. VALLARIO, *Il demanio marittimo*, cit., p. 34.

in tal caso la possibilità di adire direttamente l'autorità giudiziaria ordinaria per il regolamento dei confini. Nel caso in cui la decisione in ordine alla delimitazione non viene accettata da tutte le parti, la stessa viene comunicata al ministro competente che può annullarla entro sessanta giorni: trascorso inutilmente tale termine, il provvedimento diventa definitivo e agli interessati resta unicamente la possibilità di ricorrere all'autorità giurisdizionale attraverso l'azione prevista dall'art. 950 del Codice civile. Se il ministro decide di annullare il provvedimento, la risoluzione delle contestazioni che emergono successivamente alla notificazione agli interessati del decreto di annullamento spetta al ministro stesso, ferma sempre la possibilità di sottoporre la questione alla giurisdizione ordinaria⁸¹.

Altra procedura che riguarda i beni del demanio marittimo è quella dell'ampliamento, che risponde all'esigenza di «utilizzare per pubblici usi del mare zone di proprietà privata di limitata estensione e di lieve valore che siano adiacenti al demanio stesso, ovvero i depositi e gli stabilimenti situati in parte nei confini demaniali o siano collegati al mare, a corsi d'acqua o canali marittimi»⁸². L'art. 33 Cod. Nav. richiede a tal fine la dichiarazione di pubblico interesse, attribuendo la competenza della stessa dichiarazione e della successiva emanazione del decreto di ampliamento, che contiene implicitamente anche la dichiarazione d'inderogabilità ed urgenza dell'opera, al ministro per le comunicazioni. Il decreto costituisce titolo per l'immediata occupazione dei beni da espropriare. Così espropriata, la zona viene automaticamente assorbita nei beni demaniali marittimi⁸³.

Alcune difficoltà sono sorte a seguito di una sentenza del Consiglio di Stato che, tra i presupposti necessari per procedere all'ampliamento, accanto a quello dell'adiacenza delle zone private al demanio marittimo, ha richiesto anche quello dell'idoneità delle stesse a divenire demanio marittimo, cioè l'attitudine ad essere ricomprese fra i beni elencati dagli artt. 822 del Codice civile e 28 del Codice della navigazione⁸⁴. Si è contestata tale lettura sostenendo che la finalità della norma in discorso sia quella di aggiungere nell'ambito del demanio marittimo beni che, altrimenti, non avrebbero

⁸¹ Al contrario di D. GAETA e S. AVANZI, V. VALLARIO, *Il demanio marittimo*, cit., p. 36, sostiene l'esperibilità dell'azione ordinaria solo una volta esaurita l'attività amministrativa.

⁸² D. GAETA, *Il demanio marittimo*, op. cit., p. 81.

V. VALLARIO, *Il demanio marittimo*, cit., pp. 40-41

⁸⁴ Ci si riferisce alla sentenza Cons. Stato, sez. VI, 2 maggio 1949, n. 30

potuto farne parte⁸⁵. Si è fatto notare, altresì, che questo altro requisito non trova riscontro nella disciplina positiva. Tuttavia, l'errore di questi rilievi sta nel ritenere che i beni forniti dell'attitudine a soddisfare i pubblici usi del mare siano esclusivamente i beni del demanio marittimo e non anche altri beni. Il presupposto della potenzialità del bene di rientrare nella categoria del demanio marittimo, dunque, è accettabile, ben potendo l'Amministrazione, in caso di mancanza dello stesso e in presenza, comunque, della necessità di ampliare i confini del demanio, utilizzare la forma ordinaria di espropriazione per pubblica utilità⁸⁶. In ogni caso, e a dimostrazione della correttezza della lettura appena esposta, appare corretto ritenere che i beni diventati demaniali per ampliamento appartengano al demanio accidentale e non necessario⁸⁷.

3.1 segue: nascita, modificazione e cessazione della demanialità marittima

Altre vicende rilevanti che riguardano la demanialità marittima sono la nascita, la modificazione e la cessazione. Ai fini dell'applicazione ad un dato bene del regime giuridico speciale è di fondamentale importanza stabilire il momento in cui lo stesso entra a far parte del demanio marittimo e indagare, quindi, sui modi di acquisto della specifica demanialità. Come ha fatto notare autorevole dottrina⁸⁸, appare opportuno esaminare in modo separato i beni che appartengono al demanio necessario, naturale o artificiale che sia, da quelli che appartengono al demanio accidentale. Per i beni demaniali necessari che sono originati naturalmente, la demanialità sorge o nel momento dell'entrata in vigore della norma che li ricomprende tra le cose o tra i generi di cose appartenenti al demanio pubblico, o per l'azione di forze naturali che trasformano il bene al punto da fargli assumere i caratteri richiesti dalla legge per l'appartenenza al demanio⁸⁹. Per i beni demaniali necessari originati per opera

⁸⁵ A.D. GIANNINI, *Circa l'estensione del demanio marittimo*, in *Riv. Dir. Nav.*, II, 1949, p. 228

⁸⁶ D. GAETA, *Il demanio marittimo*, op. cit., p. 83

⁸⁷ A sostegno dell'appartenenza dei beni così divenuti demaniali alla categoria del demanio accidentale, tra gli altri, V. VALLARIO, *Il demanio marittimo*, cit., p. 41 e D. GAETA, *Il demanio marittimo*, op. cit., p. 80

⁸⁸ E. GUICCIARDI, *Il demanio*, op. cit., p. 170; cfr. anche V. VALLARIO, *Il demanio marittimo*, cit., p. 28

⁸⁹ D. GAETA, voce *Lido e spiaggia*, cit., p. 523

dell'uomo, la demanialità sorge nel momento in cui termina la loro costruzione e abbiano le caratteristiche strutturali necessarie previste per i beni demaniali⁹⁰.

Per i beni demaniali accidentali, invece, essendo l'appartenenza allo Stato il motivo della loro demanialità ben potendo altrimenti appartenere ai privati, l'inizio della demanialità coincide con il momento in cui lo Stato ne diventa proprietario⁹¹.

Da quanto finora esposto pare evidente che è sicuramente possibile per la pubblica amministrazione e per i privati compiere atti tesi a far sorgere per un dato bene la demanialità; tuttavia, l'acquisto di tale qualità dipende unicamente dall'avere, il bene stesso, le particolari caratteristiche fisiche e strutturali richieste dalla legge. È da ritenere, come sostenuto a più riprese dalla dottrina e dalla giurisprudenza⁹², che ai fini del sorgere della demanialità non rilevano eventuali provvedimenti formali di classificazione posti in essere dall'amministrazione.

Per quel che riguarda le modificazioni del demanio marittimo, la dottrina⁹³ ne distingue tradizionalmente due specie⁹⁴: quelle soggettive e quelle funzionali. All'interno delle sole modificazioni soggettive, poi, vi è chi distingue le modificazioni proprie, che riguardano un singolo bene, dalle modificazioni improprie che riguardano intere categorie di beni⁹⁵. Le modificazioni soggettive consistono nel trasferimento della titolarità del bene da un ente pubblico ad un altro (ad esempio dallo Stato alla Regione) o da un ramo della stessa amministrazione a un altro (da un Ministero ad un altro)⁹⁶. Tenendo conto del fatto che i beni del demanio marittimo rientrano prevalentemente nella categoria del demanio necessario – che postula la necessaria

⁹⁰ V. VALLARIO, *Il demanio marittimo*, cit., p. 28, R. ALESSI, *Principi di diritto amministrativo*, op. cit., p. 525 e A.M. SANDULLI, voce "Beni pubblici", in *Enciclopedia del diritto*, vol. V, Milano, 1959, p. 296

⁹¹ V. VALLARIO, *Il demanio marittimo*, cit., p. 28

⁹² G. INGROSSO, voce "Demanio" (*diritto moderno*), in *Novissimo Digesto*, vol. V, Torino, 1968, p. 432; R. ALESSI, *Principi di diritto amministrativo*, op. cit., p. 529. Per la giurisprudenza cfr. Cassazione Sez. II, n. 569/1970; Cassazione Sez. I, n.3131/1972; Cons. Stato, Sez. VI, 20 novembre 1965

⁹³ E. GUICCIARDI, *Il demanio*, op. cit., p. 212; cfr. anche D. GAETA, *Il demanio marittimo*, op. cit., p. 83.

⁹⁴ Di un altro avviso è V. VALLARIO, *Il demanio marittimo*, cit., pp. 37-41 che sostiene l'esistenza di tre specie di modificazioni: soggettive, funzionali e oggettive.

⁹⁵ Secondo E. GUICCIARDI, *Il demanio*, op. cit., p. 213, in questo secondo caso la modificazione avverrebbe solo indirettamente, "come conseguenza di una modificazione della competenza funzionale o territoriale di un soggetto a favore di un altro soggetto".

⁹⁶ Così E. GUICCIARDI, *Il demanio*, op. cit., p. 212, che inserisce quale "sottospecie" di modificazione soggettiva quella fra diversi organi dello stesso soggetto.

appartenenza allo Stato – si dovrebbero escludere modificazioni di questa specie. Un'ipotesi di trasformazione soggettiva, tuttavia, è stata ravvisata (o meglio, ipotizzata) nel passaggio dei porti siciliani di esclusivo interesse locale dallo Stato alla Regione, in virtù dell'art. 32 dello Statuto della Regione Sicilia⁹⁷.

Le modificazioni sono definite funzionali quando a variare è la destinazione ad usi pubblici⁹⁸. Esse possono realizzarsi soltanto nei rapporti tra vari rami dell'amministrazione e sono sempre modificazioni proprie⁹⁹. Un esempio è stato ravvisato¹⁰⁰ nell'art. 34 Cod. Nav., ai sensi del quale il ministro della marina mercantile, su richiesta dell'amministrazione interessata, può destinare determinate parti del demanio marittimo ad altri usi pubblici, cessati i quali esse riprendono la loro destinazione normale. Gli elementi essenziali di tale fattispecie risultano essere l'individuazione di una destinazione specifica (diversa dalla destinazione normale) e la temporaneità della stessa. Proprio quest'ultimo elemento è ritenuto¹⁰¹ quello caratterizzante la modificazione in quanto, qualora dovesse cessare in via definitiva la destinazione ai pubblici usi del mare, si concretizzerebbe un caso di sdemanializzazione e, quindi, il passaggio dalla categoria del demanio marittimo ad un'altra categoria demaniale o non demaniale. In dottrina¹⁰², come esempio di modificazione funzionale, si cita il caso in cui parti di spiaggia vengono occupate dalla sede e dall'armamento di una strada ferrata. Proprio in tale caso, tuttavia, pare evidente come la modificazione definitiva della destinazione di quelle parti di spiaggia comporta l'uscita delle stesse dalla categoria del demanio marittimo e l'ingresso in quella del demanio ferroviario.

Giova accennare alla teoria di una parte della dottrina¹⁰³ che ha proposto una terza specie di modificazioni, quelle oggettive. Esse consisterebbero in trasformazioni – naturali o artificiali che siano – delle caratteristiche o delle dimensioni del bene. Secondo tale ricostruzione, l'ampliamento ex art. 33 Cod. Nav. realizzerebbe una modificazione oggettiva del demanio marittimo.

⁹⁷ V. VALLARIO, *Il demanio marittimo*, cit., p. 38.

⁹⁸ V. VALLARIO, *Il demanio marittimo*, cit., p. 38.

⁹⁹ E. GUICCIARDI, *Il demanio*, op. cit., 1934, pp. 218-219.

¹⁰⁰ G. PESCATORE, *Sulla disciplina del demanio marittimo*, in *Studii per la codificazione del diritto della navigazione*, vol. III, Roma, 1941, p. 878.

¹⁰¹ D. GAETA, *Il demanio marittimo*, op. cit., pp. 88-89.

¹⁰² V. VALLARIO, *Il demanio marittimo*, cit., p. 38.

¹⁰³ V. VALLARIO, *Il demanio marittimo*, cit., p. 39.

L'ultima vicenda che resta da analizzare è quella della cessazione della demanialità marittima. In linea di principio un bene demaniale perde la propria qualificazione quando si verificano fatti, naturali o artificiali, che fanno venir meno le caratteristiche oggettive per le quali era incluso nel settore del demanio cui apparteneva e, di conseguenza, non può più essere utilizzato per il soddisfacimento degli interessi pubblici connessi al settore stesso¹⁰⁴.

Per i beni demaniali marittimi, nello specifico quelli del demanio necessario, si parla¹⁰⁵ di due cause di cessazione: lo "snaturamento della cosa"¹⁰⁶ e il venir meno dell'attitudine della stessa a soddisfare i pubblici usi del mare¹⁰⁷. Non manca in dottrina¹⁰⁸ chi ammette per il demanio naturale, come causa di cessazione, solamente il fatto naturale o umano, escludendo dunque la seconda ipotesi. Secondo altra parte della dottrina¹⁰⁹, un'ovvia e ulteriore causa di cessazione della demanialità marittima consisterebbe nell'abrogazione della norma di legge da cui deriva la demanialità dei beni¹¹⁰.

Per snaturamento della cosa si intende la sua totale distruzione o il venir meno degli elementi che qualificano il bene come demaniale¹¹¹. Questo primo caso di cessazione della demanialità opera automaticamente senza necessità di alcun atto o manifestazione di volontà da parte dell'amministrazione¹¹². Diverso è il modo di operare della seconda causa di cessazione, rappresentata dal venir meno dell'attitudine dei beni a soddisfare gli usi pubblici del mare: in questo caso la sdemanializzazione avviene a seguito di un particolare procedimento che presuppone, appunto,

¹⁰⁴ S. AVANZI, *Il nuovo demanio*, op. cit., pp. 14-15; cfr. anche A.M. SANDULLI, voce "Beni pubblici", in *Enciclopedia del diritto*, vol. V, Milano, 1959, p. 296.

¹⁰⁵ In questo senso D. GAETA, *Il demanio marittimo*, op. cit., p. 90.

¹⁰⁶ S. ROMANO, *Principii di diritto amministrativo italiano*, Società editrice libraria, Milano, 1912, p. 500; F. CAMMEO, voce "Demanio", in *Dig. It.*, vol. IV, parte I, p. 1004.

¹⁰⁷ D. GAETA, *Il demanio marittimo*, op. cit., p. 90.

¹⁰⁸ È di contrario avviso R. RESTA, voce "Beni pubblici", in *Commentario codice civile* a cura di Scialoja e Branca, libro *Della proprietà*, art. 810-956, Bologna-Roma, 1959, p. 75 che per il demanio naturale ammette quale causa di cessazione solamente il fatto naturale o umano non imputabile alla p.a.

¹⁰⁹ V. VALLARIO, *Il demanio marittimo*, cit., p. 41.

¹¹⁰ Sul punto si ritiene doveroso rimandare alle posizioni in dottrina circa la possibilità per il legislatore di escludere i beni dal regime demaniale e citate al paragrafo 1 della presente tesi.

¹¹¹ G. INGROSSO, voce "Demanio" (*diritto moderno*), cit., p. 432, identifica lo snaturamento col venir meno dell'attitudine fisica del bene all'uso pubblico per eventi naturali.

¹¹² D. GAETA, *Il demanio marittimo*, op. cit., p. 92. Cfr. anche E. GUICCIARDI, *Il demanio*, op. cit., pp. 246-247 che ricollega come conseguenza della distruzione totale del bene il venir meno anche dell'oggetto del diritto di proprietà dello Stato.

l'inettitudine a soddisfare i pubblici usi del mare¹¹³. Ci si riferisce all'art. 35 Cod. Nav., già in parte analizzato nel primo paragrafo, che pare derogare alla norma generale di cui all'art. 829 del Codice civile avente ad oggetto la perdita della demanialità dei beni. Quest'ultimo articolo richiede una dichiarazione amministrativa di cui sia data pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, che si sostiene abbia una mera funzione ricognitiva dei fatti estintivi della demanialità, idonea a soddisfare l'interesse alla certezza dei rapporti giuridici. Dottrina e giurisprudenza sostengono¹¹⁴, infatti, che anche mancasse tale dichiarazione non vi sarebbe alcun ostacolo, se ve ne siano i presupposti, al passaggio del bene dal regime demaniale a quello patrimoniale (è questo il già analizzato caso della cd. sdemanializzazione tacita).

Diversamente avviene per il demanio marittimo in cui, secondo un'interpretazione dell'art. 35 Cod. Nav., la causa di cessazione della demanialità, anche se verificatasi in concreto, non sarebbe produttiva di effetti finché non viene adottato un provvedimento da parte degli organi competenti¹¹⁵. Inoltre, si sostiene che ove questo decreto venisse adottato nei confronti di un bene che continui a mantenere le caratteristiche richieste dalla legge per considerarlo demaniale, l'atto non sarebbe idoneo a far cessare la demanialità¹¹⁶.

Altra differenza tra l'art. 829 del Codice civile e l'art. 35 Cod. Nav. consisterebbe, poi, nei diversi effetti delle due norme: se, infatti, l'articolo del Codice civile regola il passaggio dal demanio al patrimonio dello Stato, ciò non avviene ai sensi della norma del codice della navigazione. Può infatti accadere che, a seguito dell'esclusione dal

¹¹³ D. GAETA, *Il demanio marittimo*, op. cit., p. 92.

¹¹⁴ V. VALLARIO, *Il demanio marittimo*, cit., p. 43. In giurisprudenza cfr. Cassazione Sez. II, 13 febbraio 1967, n.36. In Giurisprudenza già dagli anni Sessanta si è sostenuta l'ammissibilità della sdemanializzazione tacita: cfr. Cassazione civ., sez. II, 26 febbraio 1996, n. 1480, secondo cui *"la sdemanializzazione di un bene può anche essere tacita, senza l'adempimento delle formalità previste dalla legge, ma a tal fine occorrono atti univoci e concludenti, incompatibili con la volontà della pubblica amministrazione di conservare la destinazione del bene all'uso pubblico e circostanze così significative da rendere non configurabile una ipotesi diversa dalla definitiva rinuncia, da parte della Pubblica amministrazione al ripristino della pubblica funzione del bene stesso"*.

¹¹⁵ A.M. SANDULLI, voce *"Beni pubblici"*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. V, Milano, 1959, p. 297; G. A. BURSESE, *Rassegna di dottrina e di giurisprudenza in tema di demanio marittimo*, op. cit., p. 168; V. VALLARIO, *Il demanio marittimo*, cit., p. 43. In giurisprudenza cfr. tra le tante Cassazione pen., sez. III, 21 marzo 2006, n. 9644, secondo cui *"deve poi ribadirsi la costante giurisprudenza di questa Suprema Corte, secondo la quale l'art. 35 del codice della navigazione esclude ogni possibilità di sdemanializzazione tacita del demanio marittimo, potendosi attuare solamente quella espressa mediante uno specifico provvedimento di carattere costitutivo (a differenza dell'atto dichiarativo di cui all'art. 829 del codice civile) da parte dell'autorità amministrativa competente"*

¹¹⁶ Sul punto, cfr. Cons. Stato, Sez. II, 9 maggio 1967, n. 428.

demanio marittimo di un bene o una zona del demanio marittimo, lo stesso o la stessa siano destinati ad altri usi pubblici caratteristici di altri settori del demanio non comportando così il passaggio al patrimonio¹¹⁷. È questo, ad esempio, il caso in cui una spiaggia venga distratta dagli usi pubblici del mare per la costruzione di una strada, determinando di conseguenza il passaggio dal demanio marittimo al demanio stradale¹¹⁸. Il passaggio di un bene dal demanio marittimo al patrimonio dello Stato, dunque, richiederebbe non solo il provvedimento richiesto dall'art. 35 Cod. Nav., ma anche la dichiarazione e la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale richieste dall'art. 829 del Codice civile¹¹⁹.

Per quanto riguarda i beni del demanio marittimo accidentale il discorso è diverso. Le zone demaniali incluse nel demanio marittimo a seguito del procedimento di ampliamento perdono la demanialità marittima quando venga a cessare la loro destinazione agli usi pubblici del mare. Le pertinenze di cui all'art. 29 Cod. Nav., invece, cessano di essere demaniali marittime in seguito alla loro distruzione o, ovviamente, a seguito della sdemanializzazione della superficie sulla quale insistono¹²⁰.

*

Conclusa l'analisi del regime dei beni demaniali marittimi, occorre ora approfondire le questioni legate alla loro gestione. Tradizionalmente, come è stato più sopra accennato, i beni demaniali marittimi erano destinati a soddisfare interessi prevalentemente nazionali e, per questo motivo, venivano gestiti centralmente dallo Stato e destinati ai cd. "usi tradizionali". L'uso diretto dei beni demaniali marittimi da parte dell'amministrazione rappresentava, inizialmente, la regola di gestione, il cosiddetto uso normale, del demanio marittimo; viceversa, la concessione in

¹¹⁷ D. GAETA, *Il demanio marittimo*, op. cit., p. 98.

¹¹⁸ Secondo D. GAETA, *Sui concetti di lido e di spiaggia*, in *Riv. Dir. Nav.*, 1950, p. 11 sostiene che gli effetti dell'esclusione dal demanio marittimo non possono essere determinati in linea generale, ma solo in relazione alla destinazione concreta del bene escluso.

¹¹⁹ In questo senso D. GAETA, *Il demanio marittimo*, op. cit., 1965, p. 101. La prassi dell'amministrazione marittima è stata quella di pubblicare in Gazzetta Ufficiale dei comunicati che dichiaravano il passaggio di beni dal demanio al patrimonio dello Stato. È da ritenere, come sostiene D. GAETA, *Il demanio marittimo*, op. cit., p. 98, che tali comunicati pubblicati evidentemente a norma dell'art. 829 Cod. civ., riguardino soltanto beni privi di qualsiasi carattere demaniale poiché diversamente la pubblicazione sulla G.U. non troverebbe giustificazione, tanto più che i comunicati non si limitano a dichiarare il bene escluso dal demanio marittimo, ma aggiungono espressamente la menzione del passaggio ai beni patrimoniali dello Stato.

¹²⁰ D. GAETA, *Il demanio marittimo*, op. cit., p. 91-92; S. ROMANO, *Principii di diritto amministrativo italiano*, Società editrice libraria, Milano, 1912, p. 500

godimento a terzi era un'ipotesi del tutto eccezionale che, nel corso degli anni e grazie alla crescita del benessere sociale e all'avvento del turismo di massa, è diventata la regola. Se la modalità di gestione dei beni demaniali marittimi attraverso le concessioni balneari, specie per finalità turistico-ricreative, permette un maggior numero e una maggiore qualità dei servizi, occorre analizzare quanto l'aumento di questa modalità può portare – e forse ha portato – ad una limitazione di quello che abbiamo chiamato uso generale di tali beni, ossia la fruizione libera e gratuita da parte della collettività tutta: in altre parole, delle spiagge libere.

Questo aspetto è di fondamentale importanza sia per quanto riguarda l'argomento affrontato in questo primo capitolo circa i limiti alla privatizzazione dei beni pubblici, sia per quanto riguarda il rispetto di nuovi e rilevanti interessi, come quello ambientale. Per quanto riguarda il primo punto occorre precisare che non ci si sta riferendo ad un rischio di privatizzazione in senso stretto di una categoria di beni pubblici, quella del demanio marittimo, che chi scrive ritiene a necessaria appartenenza pubblica, ma di una privatizzazione “sostanziale”, causata da un lato dall'incapacità delle pubbliche amministrazioni di gestire direttamente le spiagge essendo costrette a procedere agli strumenti di affidamento a terzi della gestione; dall'altro lato dal fenomeno ormai noto soprattutto nel nostro paese della continua proroga delle concessioni e dalla rivendicazione di una certa parte della dottrina del diritto di insistenza del concessionario uscente.

Per quel che concerne il secondo punto ci si riferisce al fatto che molto spesso, se non quasi sempre, le concessioni rilasciate per finalità turistico-ricreative sono state accompagnate da progetti di edificazione sulle spiagge, spesso consistenti in opere di non facile rimozione, per offrire servizi quali cabine private, ristoranti sul mare, piscine, parcheggi, ecc. Tale fenomeno, peraltro, non ha riguardato solo le spiagge date in concessione ai privati, ma anche tratti di litorale gestiti direttamente dallo Stato o affidati ad altri soggetti pubblici per la cura di interessi anch'essi pubblici che, in qualche caso, le strutture di cui parlasi, non sembrano più soddisfare.

CAPITOLO 2: L'USO PARTICOLARE DEL DEMANIO MARITTIMO: LE CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME

1. LE CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME: DA USO ECCEZIONALE A USO PARTICOLARE

Per parlare della gestione del demanio marittimo occorre approfondire il discorso, già accennato nel primo capitolo, sulle utilizzazioni che in concreto si possono fare del demanio marittimo. Dal punto di vista soggettivo – seguendo quindi una partizione in ordine ai soggetti che utilizzano i beni del demanio marittimo – la dottrina tradizionale ha distinto tra uso diretto, uso collettivo o generale e uso particolare¹²¹. Il primo si realizza quando il bene è gestito e utilizzato direttamente dalla pubblica amministrazione per il perseguimento di fini nazionali quali la difesa militare, la polizia marittima, la sorveglianza doganale, l'espletamento di servizi pubblici nazionali¹²². All'uso diretto sono da ascrivere senz'altro i casi in cui siano altre amministrazioni a gestire tali beni a seguito della richiesta di godimento prevista dall'art. 34 del Codice della Navigazione¹²³. L'uso diretto si concretizza nei cd. “usi tradizionali” del demanio marittimo che si sostiene soddisfacendo direttamente l'interesse sociale a loro sotteso. I beni demaniali marittimi possono poi soddisfare l'interesse sociale anche indirettamente, attraverso l'uso degli stessi da parte dei singoli. Su questo punto, la dottrina tradizionale¹²⁴ e la giurisprudenza¹²⁵, hanno operato la già accennata tripartizione tra uso comune, uso speciale ed uso eccezionale. All'interno di tale tripartizione si distingueva tra uso normale o ordinario, comprendente l'uso comune e l'uso speciale, e caratterizzato dalla conformità della concreta utilizzazione alla destinazione primaria del bene, ed uso eccezionale caratterizzato dal fatto per cui il bene viene sottratto interamente o in parte all'uso comune per attribuirlo in uso esclusivo a soggetti particolari che ne godono *uti singuli* e non *uti cives*, mediante atti concessori. L'uso normale, come detto, viene distinto in uso comune e uso speciale.

¹²¹ V. VALLARIO, *Il demanio marittimo*, cit., pp. 123-124.

¹²² D. GAETA, *Il demanio marittimo*, op. cit., p. 133.

¹²³ V. VALLARIO, *Il demanio marittimo*, cit., pp. 124.

¹²⁴ E. GUICCIARDI, *Il demanio*, op. cit., pp. 262 ss.; G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, op. cit., p. 31 ss.

¹²⁵ Cassazione 29 luglio 1964, n. 2154, in *Giust. Civ.* 1965, I, 801; Cassazione 25 giugno 1960, n. 1675, in *Giur. It.* 1961, I, 1, 1211.

Se entrambi sono caratterizzati dalla conformità alla destinazione primaria della cosa, si distinguono perché l'uno è consentito a titolo gratuito a tutti i membri della collettività indiscriminatamente, l'altro solo a persone determinate e sulla base di un titolo particolare. Esempi di uso comune possono essere la navigazione e il traffico marittimo, i bagni di mare, la pesca, la collocazione temporanea e per uso privato di sedie, ombrelloni, ecc. L'uso comune può, dunque, essere esplicito in quanto lo Stato assicura a tutti la libertà di accesso al lido e in quanto il singolo utilizzatore si serva del bene senza ledere il diritto degli altri membri della collettività al godimento dello stesso¹²⁶.

Gli usi speciali, secondo tale ricostruzione, sono quelli per i quali è necessaria un'autorizzazione dell'amministrazione. La dottrina in proposito parla, ad esempio, dell'uso di aree e di pertinenze demaniali per il carico, lo scarico e la temporanea sosta di merci o materiali per un periodo di tempo eccedente quello necessario alle ordinarie operazioni portuali di cui all'art. 50 del Codice della navigazione¹²⁷; o l'esercizio della pesca nei porti marittimi e della navigazione interna di cui agli artt. 79 e 86 dello stesso codice¹²⁸. L'uso eccezionale è consentito dalla pubblica amministrazione con l'atto di concessione. Quest'ultimo, anche se di fatto limita l'uso pubblico diretto del bene da parte della collettività, è sempre rilasciato per la soddisfazione, seppur indiretta, di un interesse pubblico¹²⁹.

La richiamata tripartizione operata dalla dottrina tradizionale e confermata dalla giurisprudenza è stata accolta per molto tempo, finché non è stata evidenziata la sua inidoneità a descrivere la nuova realtà in cui, ad esempio, i cd. usi eccezionali divenivano la regola di gestione del demanio marittimo¹³⁰. La dottrina successiva ha messo in evidenza come i beni del demanio marittimo possano servire interessi sempre nuovi e diversificati, e ha tentato di superare la distinzione tra uso generale, speciale

¹²⁶ D. GAETA, *Il demanio marittimo*, op. cit., pp. 135-137.

¹²⁷ A. LEFEBVRE D'OIDIO, G. PESCATORE, *Manuale di diritto della navigazione*, Giuffrè, Varese, 1964, p. 89; G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, op. cit., p. 60.

¹²⁸ A. LEFEBVRE D'OIDIO, G. PESCATORE, *Manuale di diritto della navigazione*, op. cit., p. 89; G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, op. cit., p. 60.

¹²⁹ D. GAETA, *Il demanio marittimo*, op. cit., p. 140;

¹³⁰ V. VALLARIO, *Il demanio marittimo*, cit., p. 59, parla di un processo di privatizzazione del demanio marittimo, intendendo l'ampissimo ricorso da parte dell'amministrazione pubblica allo strumento della concessione. Analogamente, F. A. QUERCI, voce *Demanio marittimo*, cit., p. 98, evidenzia l'inadeguatezza della teoria classica rispetto ai beni del demanio.

ed eccezionale¹³¹. Tali tipologie di usi si ponevano spesso, nella realtà, al medesimo livello, diventando impossibile ritenere preminente l'uno rispetto all'altro e distinguere così tra usi primari e secondari¹³². Si inizia a sostenere che anche con gli atti concessori si possono soddisfare interessi primari o quantomeno comprimari¹³³. La nuova distinzione proposta, sicuramente più semplice, è quella tra uso generale e uso particolare, il primo consistente nell'uso libero e gratuito a cui sono ammessi tutti indistintamente *uti cives*, seppur talvolta l'uso sia sottoposto al pagamento di una tassa o al rilascio di un'autorizzazione; il secondo consistente nel godimento del bene riservato a dei singoli in virtù di provvedimenti di concessione che fanno sorgere, in favore degli stessi, un vero e proprio diritto nei confronti dei terzi e un interesse legittimo di fronte al potere dell'amministrazione.

Fatte queste premesse è ora necessario addentrarci su quest'ultimo uso che, come detto, si realizza attraverso lo strumento della concessione. Occorre anche approfondire la rilevanza che tale strumento ha assunto nella gestione dei pubblici servizi e in particolare nella gestione del demanio marittimo dello Stato. Prima delle più recenti evoluzioni legislative che hanno preso atto del mutamento della realtà socio-economica, la gestione del demanio marittimo da parte dei privati era una ipotesi del tutto eccezionale. Si riteneva che i beni del demanio marittimo potessero porsi esclusivamente come strumentali per la soddisfazione di fini proprio dello Stato quali la difesa militare, la polizia marittima, la sorveglianza doganale. In tutti questi casi i beni in discorso vengono gestiti direttamente dall'amministrazione in ragione delle utilità che possono offrire, utilità riassumibili attraverso la formula legislativa di

¹³¹ S. CASSARINO, *La destinazione dei beni degli enti pubblici*, Giuffrè, Milano, 1962, p. 123 critica la qualifica degli usi eccezionali poiché anch'essi di solito realizzano taluni aspetti della destinazione normale.

¹³² In questo senso A.M. SANDULLI, voce "*Beni pubblici*", in *Enciclopedia del diritto*, vol. V, Milano, 1959, p. 287, il quale osserva come l'uso dei beni pubblici può avvenire direttamente da parte dell'amministrazione come da parte dei singoli senza che tali ipotesi si escludano a vicenda. L'A. osserva soprattutto che non esiste una regola secondo cui un tipo di uso possa o debba essere considerato primario rispetto ad un altro.

¹³³ A.M. SANDULLI, *Beni pubblici* (voce), cit., pag. 287, il quale osserva che "se non tutti i beni pubblici hanno come funzione primaria quella di soddisfare immediatamente interessi di singoli, il fenomeno che beni pubblici servano a specifici interessi di singoli, anche se spesso altra sia la loro funzione primaria, è piuttosto frequente; ed è certo più frequente di quanto comunemente si soglia avvertire. Non di rado riesce anzi difficile stabilire se la funzione preminente di un certo bene pubblico sia costituita dall'uso comune - o, rispettivamente, dall'impiego diretto da parte della pubblica amministrazione - ovvero sia costituito dall'uso particolare che singoli soggetti siano ammessi a fare"

“pubblici usi del mare”, e che costituiscono la *ratio* dell’assegnazione del regime giuridico demaniale ai beni di cui all’art. 28 Cod. Nav¹³⁴. Il demanio marittimo, tuttavia, consente un’ampia utilizzazione da parte anche dei singoli sulla base di provvedimenti concessori. Con lo strumento concessorio la destinazione dei beni ai pubblici usi del mare può, a seconda dei casi, perfezionarsi e potenziarsi o, al contrario, cessare¹³⁵. In dottrina è stata proposta una distinzione tra concessioni costitutive e concessioni permissive a seconda dell’esistenza o meno di un collegamento funzionale delle attività previste dal titolo concessorio con gli usi pubblici del mare¹³⁶. Seppur tale distinzione non sia giuridicamente rilevante, è indiscusso che esistano concessioni che possiedono una stretta inerenza con gli usi cui sono destinati i beni demaniali marittimi. Si parla di tutte quelle concessioni che prevedono un’utilizzazione “marittima” del bene, come ad esempio quelle aventi ad oggetto la costruzione, la manutenzione e la gestione di stabilimenti balneari, in cui è evidente il nesso con un uso pubblico del mare tipico come la balneazione. In tali casi la concessione, pur eliminando l’uso comune del bene, permette il mantenimento di un uso che, seppur non pubblico, resta comunque aderente a quello normale¹³⁷. Al contrario, vi sono concessioni demaniali in cui il collegamento con gli usi pubblici del mare è di più difficile individuazione. Si pensi alle concessioni che prevedono la costruzione di un cantiere navale: è in questo caso dubbio l’interesse che l’amministrazione vuole soddisfare, se un interesse marittimo, un interesse industriale o un interesse legato alla crescita occupazionale. In tale ipotesi si può sostenere, come proposto da autorevole dottrina¹³⁸, che si soddisfi l’interesse della collettività ad avere assicurate nuove vie di comunicazione attraverso un potenziamento della flotta e, quindi, un interesse marittimo. Ma si può anche sostenere, come si deduce dalla legislazione susseguitasi nel tempo a sostegno della cantieristica, che gli interessi perseguiti attraverso concessioni concernenti tali attività siano di natura industriale o di sostegno

¹³⁴ A parere di M. CASANOVA, *Demanio marittimo e poteri locali*, op. cit., p. 57, per i beni del demanio militare, ad esempio, non è neppure configurabile un uso diverso da quello normale diretto da parte dello Stato con l’esclusione di usi particolari. Sull’uso diretto da parte dello Stato si veda E. GUICCIARDI, *Il demanio*, op. cit., pp. 287 ss.

¹³⁵ M. CASANOVA, *Demanio marittimo e poteri locali*, op. cit., p. 58

¹³⁶ Sostiene la rilevanza giuridica dell’esistenza o meno di un collegamento funzionale delle concessioni demaniali marittime con i pubblici usi del mare M.L. CORBINO, *Il demanio marittimo. Nuovi profili funzionali*, op. cit., pp. 96 ss.

¹³⁷ M. CASANOVA, *Demanio marittimo e poteri locali*, op. cit., p. 59.

¹³⁸ E. GUICCIARDI, *Il demanio*, op. cit., p. 108.

all'occupazione. Ad ogni buon conto è certo che l'interesse più propriamente marittimo sfuma in queste fattispecie per dare spazio ad altri interessi che non possiamo definire, come detto poco sopra, secondari, ma comprimari¹³⁹.

Vi sono poi anche situazioni in cui l'interesse marittimo scompare del tutto per lasciare il posto alla soddisfazione di altri interessi. Si pensi ad una concessione rilasciata col fine di costruire uno stabilimento industriale o una centrale elettrica. Nel primo caso si soddisfa un interesse prettamente industriale, tenuto conto che la vicinanza dello stabilimento al mare permette una razionalizzazione e un'ottimizzazione di una fase del ciclo industriale. Nel secondo caso l'interesse soddisfatto è quello di garantire un servizio pubblico essenziale. Siamo pur sempre in presenza di interessi pubblici, quindi, ma non più di interessi marittimi¹⁴⁰.

Questi esempi confermano e rafforzano, anzi, la tesi che ha proposto il superamento della tripartizione degli usi demaniali, specialmente quelli da parte dei privati che non possono essere più qualificati come eccezionali. In sintesi, possiamo dire che vi sono casi, anche frequenti, in cui le aree del demanio marittimo vengono utilizzate come qualsiasi altra parte del territorio, anche se pur sempre per la soddisfazione di interessi pubblici. Il codice della navigazione conferma l'idea¹⁴¹ dell'inesistenza di una regola assoluta sulla prevalenza di un tipo di utilizzo del demanio marittimo rispetto ad altri. L'art. 36 Cod. Nav., ad esempio, al comma 1 consente, compatibilmente con le esigenze del pubblico uso, la concessione di aree demaniali marittime per un determinato periodo di tempo. L'art. 37 Cod. Nav., concernente il concorso di più domande di concessione, dispone che debba essere preferito il richiedente che offra maggiori garanzie di proficua utilizzazione della concessione e si proponga di avvalersi di questa per un uso che a giudizio dell'Amministrazione, risponda al più rilevante interesse pubblico. L'art. 43, concernente la disciplina di domande incompatibili, prevede che la concessione precedentemente assentita possa essere revocata se presenta un uso di mero rilevante interesse pubblico rispetto ad una successiva domanda che comporti, evidentemente, un uso di maggior interesse pubblico. L'art. 5 del regolamento di esecuzione del codice della navigazione, nel

¹³⁹ M. CASANOVA, *Demanio marittimo e poteri locali*, op. cit., pp. 59-60

¹⁴⁰ M. CASANOVA, *Demanio marittimo e poteri locali*, op. cit., pp. 60-61

¹⁴¹ Afferma l'inesistenza di questa "regola assoluta" A.M. SANDULLI, *Beni pubblici* (voce), cit., pag. 287.

disciplinare le modalità di presentazione della domanda di concessione esordisce con «chiunque intenda occupare per qualsiasi uso zone del demanio marittimo», intendendo con l'inciso «per qualsiasi uso» la indifferenziata molteplicità di usi consentiti del demanio marittimo. Concludendo il discorso sugli usi possiamo riassumere dicendo che il demanio marittimo serve potenzialmente ai pubblici usi del mare, ma serve altresì, non essendo la concessione un provvedimento eccezionale, anche ad usi privati del mare connessi con un interesse pubblico. È anche possibile che aree demaniali marittime siano affidate in gestione per utilizzazioni che non hanno un collegamento con gli usi del mare. Ciò può avvenire non solo lo strumento concessorio ma anche attraverso l'applicazione dell'art. 34 Cod. Nav. che permette al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di destinare, con apposito provvedimento, determinate parti del demanio marittimo ad altri usi pubblici, cessati i quali riprendono la loro destinazione normale. Gli usi del mare, sia nel caso di gestione diretta dell'amministrazione e sia nel caso di gestione da parte della collettività, sono numerosi e differenziati e, soprattutto, suscettibili di variare nel tempo.

2. *LO STRUMENTO CONCESSIONARIO: DEFINIZIONE E PROCEDIMENTO*

Il Codice della Navigazione regola l'uso del demanio marittimo assegnandone, innanzitutto, la gestione esclusiva all'amministrazione dei trasporti e della navigazione¹⁴². Come già detto più sopra, ai tempi della codificazione la norma di cui all'art. 30 del Codice della navigazione era espressione del potere assoluto dello Stato in materia, considerato unico titolare dei diritti di utilizzazione e di tutela del demanio marittimo¹⁴³. Per tale ragione, tutte le altre norme venivano lette nel senso di una potestà esclusiva dell'amministrazione marittima che, qualunque fosse poi la destinazione specifica di singole aree demaniali, non subiva interferenze da parte di altri soggetti pubblici ai quali potevano essere chiesti meri pareri, peraltro non vincolanti. Il sistema delineato dal codice della navigazione, sebbene sia stato col

¹⁴² L'art. 30 Cod. Nav. dispone che «L'amministrazione dei trasporti e della navigazione regola l'uso del demanio marittimo e vi esercita la polizia». Nella precedente formulazione si faceva riferimento invece all'amministrazione della marina mercantile.

¹⁴³ M. CASANOVA, *Il demanio marittimo*, in *Trattato breve di diritto marittimo* (a cura di A. Antonini), Milano, 2007, pp. 201 ss.

tempo eroso da vari interventi legislativi che ne hanno mutato alcuni tratti fondamentali, continua a trovare nell'art. 30 il fondamento della distinzione tra il regime di appartenenza dei beni demaniali marittimi e i modi d'uso degli stessi. Se infatti l'appartenenza rimane ancor oggi in capo allo Stato, è ben possibile che l'utilizzo del singolo bene o della singola area demaniale sia consentito anche a soggetti terzi, sia *uti cives* che *uti singuli*. Su tali beni restano in capo all'amministrazione, in virtù dell'assegnazione allo Stato della titolarità del demanio marittimo, alcune potestà fondamentali che si avranno modo di analizzare nel prosieguo.

Gli atti concessori, seppur possono tra loro avere alcune differenze sul piano funzionale, presentano elementi comuni e costanti. Proprio per questa ragione, come peraltro ha avuto modo di osservare autorevole dottrina¹⁴⁴, la concessione più che un atto amministrativo rappresenta un *genus*, ossia una categoria di atti con caratteristiche strutturali e funzionali diverse, ma aventi in comune alcuni elementi ed effetti. Un primo carattere tipico e comune a tutte le concessioni è il fatto che, seppur tradizionalmente denominate «concessioni di beni» hanno ad oggetto non tanto un bene ma particolari utilizzazioni dello stesso¹⁴⁵. Altro tratto comune è la caratteristica di atto autoritativo che da un lato permette la conservazione della funzione dell'attività amministrativa e dall'altro deroga al principio di uguaglianza, atteso che per mezzo di tali atti il bene viene distolto dall'uso generale per essere affidato a un privato che, dunque, gode delle sue utilità. Proprio in quanto sono funzionali a disciplinare specifiche destinazioni dei beni demaniali, e atteso che la titolarità di questi e dunque anche la scelta circa il mutamento della loro destinazione appartiene allo Stato, sono atti revocabili discrezionalmente dall'amministrazione.

Passando ai tratti distintivi all'interno del *genus* in esame, un carattere che varia è sicuramente quello della funzione. Su questo punto la dottrina prevalente¹⁴⁶ ha comunemente distinto le concessioni in concessioni di cose, concessioni a fini di produzione e concessioni strumentali rispetto ai servizi. Le «concessioni di cose»

¹⁴⁴ E. SILVESTRI, *Concessione*, in *Enc. giur. dir.*, 1961, p. 370 ss.

¹⁴⁵ Tale punto era già stato sottolineato da M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. II, Milano, 1970, p. 1159, il quale scriveva che «la concessione è sul bene, non del bene».

¹⁴⁶ M.L. CORBINO, *Il demanio marittimo. Nuovi profili funzionali*, *op.cit.*, p. 32 ss.; M.S. GIANNINI, *I beni pubblici*, *op. cit.*, pp. 116-117; M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, *op. cit.*, p. 1162 ss.

hanno ad oggetto beni o parti di essi intesi come ambiti spaziali in cui può realizzarsi l'attività del privato. È ciò che avviene con la concessione di porzioni di spiaggia a proprietari di ville o alberghi per permettere l'accesso diretto al mare.

Le «concessioni a fini di produzione» hanno ad oggetto invece il bene inteso quale mezzo di produzione. Sono concessioni di questo genere quelle rilasciate, ad esempio, per l'estrazione di arena, ghiaia, alghe e altri materiali o per esercitare attività di pesca, ai sensi dell'art. 51 Cod. Nav.¹⁴⁷

Le «concessioni strumentali rispetto ai servizi» hanno ad oggetto, invece, non tanto il bene in sé, quanto la sua idoneità a fornire un servizio pubblico che interessa direttamente o indirettamente l'amministrazione¹⁴⁸. Esempi di tale genere di concessione sono quelle riguardanti aree portuali per la messa in opera di magazzini; quelle rilasciate ad imprese cantieristiche per la costruzione o la riparazione delle imbarcazioni; quelle riguardanti porzioni di spiaggia per l'impianto di stabilimenti balneari.

Iniziando l'analisi più dettagliata del procedimento di rilascio delle concessioni demaniali marittime, occorre premettere che la disciplina, sebbene prevista dalla legislazione speciale di cui al codice della navigazione ed altre leggi, è sottoposta ai principi generali del diritto amministrativo.

Nel codice della navigazione, così come anche in altre leggi speciali e settoriali, troviamo disciplinati più procedimenti, differenziati dalla finalità e dall'oggetto della concessione. Il presente studio si limiterà, tuttavia, ad affrontare la disciplina del solo procedimento cd. «ordinario» prevista dal codice della navigazione e dal suo regolamento di esecuzione, in quanto essa continua a contenere i capisaldi normativi di tutta la materia. La disciplina è prevista specificatamente dagli artt. 36 e seguenti del Codice della navigazione, oltreché dagli artt. 5 e seguenti del regolamento d'esecuzione. Giova ricordare, in questo contesto, che la concessione può essere rilasciata, ai sensi dell'art. 36 Cod. Nav. «compatibilmente con le esigenze del pubblico uso» e «per un determinato periodo di tempo». Quest'ultima disposizione

¹⁴⁷ Art. 51 del Codice della navigazione: *“Nell'ambito del demanio marittimo e del mare territoriale, l'estrazione e la raccolta di arena, alghe, ghiaia o altri materiali è sottoposta alla concessione del capo del compartimento”*.

¹⁴⁸ M.L. CORBINO, *Concessioni di beni e concessioni di servizi nel settore portuale*, in *Trasporti*, n. 26/1982, p. 143 ss.

sembra avvalorare la tesi – contraria a quella presentata più dietro circa la distinzione tra usi generali e particolari e circa l'impossibilità di distinguere tra usi primari e secondari – secondo cui l'uso ritenuto preminente dal legislatore speciale è quello definito come «generale». La stessa disposizione conferma, altresì, l'attribuzione in capo alla pubblica amministrazione del potere–dovere di scegliere, periodicamente, la destinazione specifica di ogni singolo bene demaniale.

Innanzitutto, la concessione ha per oggetto l'occupazione e l'uso di beni demaniali marittimi, di zone del mare territoriale e di pertinenze demaniali e può essere rilasciata per servizi pubblici, per servizi e altre attività portuali e produttive, nonché per l'esercizio di attività aventi finalità turistico ricreative. Il procedimento per il rilascio prende avvio ad iniziativa di parte¹⁴⁹ e, in caso di domanda per il rilascio di concessioni di particolare importanza per scopo e entità, prevede la pubblicazione mediante affissione della stessa nell'albo del comune ove è situato il bene oggetto della domanda di concessione al fine di consentire a chi ne abbia interesse la possibilità di presentare osservazioni o eventuali domande concorrenti¹⁵⁰. Il procedimento tracciato dal Codice della navigazione si ritiene debba rispettare i principi dell'Unione Europea che garantiscono il buon andamento del mercato¹⁵¹, nonché i principi delineati dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia di non discriminazione, di parità di trattamento, pubblicità, trasparenza e proporzionalità¹⁵². Per questo motivo sarebbe insufficiente,

¹⁴⁹ Sul punto si vedano gli artt. 6 e 7 del regolamento della navigazione marittima che specificano il contenuto della domanda di concessione e la documentazione da allegare alla richiesta

¹⁵⁰ Tale previsione è contenuta nell'art. 18 del regolamento della navigazione marittima e risponde ai principi di pubblicità e trasparenza.

¹⁵¹ Si tratta dei principi di: a) libertà di stabilimento (art. 43); b) libera prestazione dei servizi (art. 49); c) parità di trattamento e divieto di discriminazione (artt. 43 e 49); d) trasparenza e non discriminazione (art. 86, il quale vieta le misure di favore a vantaggio delle imprese che godono di diritti speciali o esclusivi e di quelle pubbliche).

¹⁵² In questo senso cfr. T.A.R. Lazio, Latina, sez. I, 9 gennaio 2009, n. 12 e Cons. Stato, Ad. plen., 3 marzo 2008, n. 1, che richiama Cons. Stato, sez. VI, 30 gennaio 2007, n. 362. La sentenza del T.A.R. Lazio su una vicenda che riguardava proprio la richiesta di rinnovo di una concessione demaniale marittima, chiarisce che trattandosi di attività di rilevanza economica oggetto di contratto da stipulare con una pubblica amministrazione devono sempre applicarsi le regole della Comunità europea sulla concorrenza e, quindi, gli obblighi di parità di trattamento e di trasparenza. Ogni interessato, secondo Corte di Giustizia CE, sez. I, 10 novembre 2005, C-29/04, ha diritto di avere accesso alle informazioni adeguate prima che venga attribuita una concessione pubblica, di modo che, se lo avesse desiderato, sarebbe stato in grado di manifestare il proprio interesse a conseguirlo. I principi generali del Trattato, per costante giurisprudenza, valgono comunque anche per i contratti e le fattispecie diverse da quelle concretamente contemplate, quali (oltre alla concessione di servizi e beni pubblici) gli appalti sottosoglia e i contratti diversi dagli appalti che siano tali da suscitare l'interesse concorrenziale delle imprese e dei professionisti (ad esempio, le concessioni di beni pubblici di rilevanza economica). Cfr. Cons. Stato, sez. VI, 30 gennaio 2007, n. 362.

ai fini del rilascio di una concessione demaniale marittima, la sola forma di pubblicità delineata dal legislatore dell'affissione della domanda nell'albo comunale, essendo necessaria l'indizione di una gara. La fase istruttoria comprende il momento di acquisizione dei pareri da parte delle amministrazioni interessate¹⁵³, spesso attraverso l'indizione di una conferenza dei servizi¹⁵⁴. Qualora vi siano più domande aventi ad oggetto lo stesso bene o area demaniale, il codice della navigazione stabilisce i limiti entro cui può esercitarsi la discrezionalità da parte dell'amministrazione, prevedendo che debba essere preferita quella che offre maggiori garanzie di proficua utilizzazione della concessione e si proponga di avvalersi di questa per un uso che, a giudizio dell'amministrazione, risponda ad un più rilevante interesse pubblico¹⁵⁵. Con le modifiche apportate alla disposizione in analisi dalla legge n. 494/1993, un altro elemento che l'amministrazione sembrerebbe vincolata ad assumere quale criterio di preferenza è quello della tutela dell'ambiente costiero e marino. Secondo il novellato art. 37, comma 2, Cod. Nav. l'amministrazione, nel caso di rilascio di nuove concessioni e, tra queste, quelle rilasciate per finalità turistico-ricreative, deve preferire le offerte che importino attrezzature non fisse e completamente amovibili¹⁵⁶. Il

¹⁵³ Gli artt. 12, 13 e 14 del regolamento di esecuzione prevedono l'acquisizione: del parere del genio civile per le opere marittime (oggi Provveditorato interregionale per le opere pubbliche – Ufficio opere marittime del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti) per quanto concerne i profili tecnici; quello dell'intendenza di finanza (oggi Agenzia del demanio) per i profili dominicali e relativi al canone; quello dell'autorità doganale (Agenzia delle Dogane e dei Monopoli), rappresentando la costa il confine nazionale. Altre amministrazioni arricchiscono la fase istruttoria: la Regione per l'ammissibilità sotto il profilo urbanistico e pianificatorio; il comune per l'ammissibilità sotto il profilo urbanistico ed edilizio; l'amministrazione marittima (Capitaneria di Porto), per gli aspetti connessi alla sicurezza della navigazione; l'azienda sanitaria locale nei casi previsti dalla legge; il comando provinciale dei vigili del fuoco qualora sussistano profili di sicurezza antincendio; le soprintendenze o altri soggetti competenti nel caso di aree sottoposte a vincoli culturali, archeologici, paesaggistici o di altra natura; le altre amministrazioni che, in forza di leggi, regolamenti o appositi provvedimenti amministrativi, risultano preposte alla tutela di specifici interessi pubblici. In proposito, si vedano le linee guida relative alle procedure amministrative per il rilascio di concessioni di beni del demanio marittimo, di cui alla circolare dell'allora Ministero dei trasporti e della navigazione del 24 maggio 2001, n. 120.

¹⁵⁴ La conferenza di servizi è un istituto preordinato all'aumento di efficienza delle pubbliche amministrazioni, previsto dagli artt. 14 e ss. della legge 241/1990.

¹⁵⁵ Tale previsione è contenuta nel comma 1 dell'art. 37 del codice della navigazione. A. LEFEBVRE D'OVIDIO, G. PESCATORE, L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, op. cit., p. 177, sottolineano la valenza derogatoria della disposizione sul principio *prior in tempore potior in iure*.

¹⁵⁶ S. LICCIARDELLO, *Demanio marittimo e autonomie territoriali*, in A. Police (a cura di), *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, Atti del Convegno di studi – Ville Tuscolane, 16-18 novembre 2006, Milano, 2008, p. 290, sottolinea come il valore ambientale sia intrinsecamente legato al territorio costiero come si evince dal novellato art. 37 Cod. Nav. il quale guida la discrezionalità amministrativa nel senso di accordare una preferenza alle domande di concessione che siano più funzionali alla tutela dell'ambiente costiero.

medesimo articolo, prima della modifica, prevedeva inoltre il cd. «diritto di insistenza», ossia il riconoscimento in capo al concessionario della facoltà di rinnovo della concessione¹⁵⁷. In pendenza del procedimento il codice della navigazione accorda all'amministrazione la facoltà di concedere l'occupazione anticipata del bene¹⁵⁸ in cambio di una cauzione e a rischio del richiedente, previa autorizzazione dell'ente competente ad approvare l'atto concessorio. Il procedimento fin qui descritto può concludersi o con il rigetto della domanda o con il rilascio della concessione demaniale che, ai sensi dell'art. 19 del regolamento di attuazione del codice della navigazione, assume la forma del decreto che è soggetto a registrazione in appositi registri. Ove non ricorrano le motivazioni di preferenza di cui all'art. 37 Cod. Nav. e precedentemente riportate, la concessione è rilasciata a seguito di licitazione privata¹⁵⁹ al soggetto che offre un canone annuo maggiore¹⁶⁰.

Con il rilascio del provvedimento sorgono, in capo al concessionario alcuni diritti ed obblighi. Partendo dai primi, troviamo sicuramente il diritto di ricevere dall'amministrazione la consegna del bene e di vedersi assicurata l'utilizzazione esclusiva. La pubblica amministrazione deve, quindi, garantire l'effettivo utilizzo del bene non recando alcun ostacolo di ordine materiale o formale all'esercizio del diritto. Il diritto del concessionario si esplica anche su soggetti terzi che devono astenersi dal compimento di atti di turbativa del godimento del bene. Altra facoltà che sorge in capo al concessionario a seguito del rilascio del provvedimento - e che si avrà modo di analizzare più nel dettaglio nel prosieguo dello studio - è quella di realizzare opere e manufatti.

¹⁵⁷ Sia consentito, sul cd. «diritto d'insistenza», di rimandare l'approfondimento alle prossime pagine del presente studio.

¹⁵⁸ L'anticipata occupazione di zone demaniali marittime è disciplinata dall'art. 38 del codice della navigazione e dall'art. 35 del regolamento della navigazione marittima. L'art. 38 richiede, quali presupposti per autorizzare l'occupazione anticipata: il riconoscimento dell'urgenza; la richiesta dell'interessato; il deposito di una cauzione. Si prevede anche la possibilità per l'occupante e a suo rischio di eseguire lavori sul bene. Peraltro, se la concessione è negata, l'occupante deve demolire le opere eseguite e rimettere i beni nel pristino stato. L'art. 35 citato dispone che «l'anticipata occupazione di beni demaniali marittimi e l'esecuzione di lavori ai sensi dell' articolo 38 del codice sono consentite mediante atto, non soggetto ad approvazione, rilasciato nelle forme prescritte dall' articolo 9, previa autorizzazione dell' autorità cui compete l' approvazione dell' atto di concessione». Diverso da quello appena presentato è il caso delle «Concessioni provvisorie» previste dall'art. 10 del regolamento di esecuzione del codice della navigazione che si possono accordare nel periodo intercorrente tra la scadenza e il rinnovo della concessione demaniale marittima.

¹⁵⁹ Chiaramente, la licitazione privata deve eseguirsi nel rispetto dei principi europei di pubblicità, trasparenza, non discriminazione, parità di trattamento, ecc. precedentemente citati.

¹⁶⁰ Così dispone l'art. 37, comma 3, Cod. Nav.

Dal combinato disposto degli artt. 37 e 39 del codice della navigazione si ricavano, invece, i doveri del concessionario in ordine alle modalità di utilizzo del bene. In particolare, il concessionario ha l'obbligo di utilizzare il bene secondo le modalità e nei limiti prescritti nell'atto concessorio; ha l'obbligo di corrispondere il canone, fissato anche tenendo conto delle spese sostenute per la costruzione di eventuali opere o manufatti da parte del concessionario che persegua scopi di beneficenza o altri fini di interesse pubblico; ha l'obbligo di versare una congrua cauzione. Per ciò che concerne il *quantum* del canone concessorio – uno dei temi di attualità più spinosi in materia – la disciplina è dettata dagli artt. 39¹⁶¹ e 40¹⁶² Cod. Nav., nonché dall'art. 16¹⁶³ del regolamento di esecuzione. Sinteticamente, secondo la disciplina recata dal codice della navigazione e dal relativo regolamento di esecuzione, il canone dovrebbe essere determinato in relazione all'estensione dell'area della concessione, allo scopo della stessa e ai potenziali profitti del concessionario¹⁶⁴. Il canone deve, inoltre, essere stabilito nell'atto concessorio e può subire delle riduzioni in ragione o della particolare

¹⁶¹ L'art. 39 Cod. Nav. dispone che «1. La misura del canone è determinata dall'atto di concessione.

2. Nelle concessioni a enti pubblici o privati, per fini di beneficenza o per altri fini di pubblico interesse, sono fissati canoni di mero riconoscimento del carattere demaniale dei beni».

¹⁶² L'art. 40 Cod. Nav., rubricato «Riduzione del canone» dispone che: «Qualora l'utilizzazione di beni del demanio marittimo da parte del concessionario venga ad essere ristretta per effetto di preesistenti diritti di terzi, al concessionario non è dovuto alcun indennizzo, ma si fa luogo a un'adeguata riduzione del canone, salva la facoltà prevista nel primo comma dell'articolo 44 [facoltà di rinunciare alla concessione]».

¹⁶³ L'art. 16 «Canone» del regolamento della navigazione marittima prevede che «1. Il concessionario deve corrispondere anticipatamente le singole rate del canone, nella misura ed alle scadenze determinate nell'atto di concessione. Per le concessioni con licenza di durata non superiore al biennio il canone è pagato anticipatamente per l'intera durata. Per le concessioni con licenza di durata superiore al biennio il canone è pagato anticipatamente a rate biennali;

2. Il concessionario deve pagare il canone anche quando non usufruisce in tutto o in parte della concessione, salvo il disposto dell'articolo 40 del codice;

3. La misura minima normale del canone per la concessione è stabilita da leggi o regolamenti speciali.

4. La misura del canone per le singole concessioni deve essere concordata fra il capo del compartimento e l'intendente di finanza in relazione alla entità delle concessioni stesse, allo scopo che si intende conseguire e ai profitti che può trarne il concessionario;

5. Per le concessioni con licenza la misura del canone, a seconda delle varie spese di concessioni, può essere stabilita in via generale dal capo del compartimento d'accordo con l'intendente di finanza.

6. Il concessionario è obbligato, quando ne sia richiesto, a esibire all'ufficio del compartimento la quietanza attestante il pagamento delle rate del canone.»

¹⁶⁴ Per approfondimenti in merito ai canoni di concessione, si veda la relazione allegata alla deliberazione n. 29-2008-G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato della Corte dei conti del 19 dicembre 2008, cit., p. 21, in cui vengono riportati sia l'evoluzione della normativa relativa ai criteri di determinazione degli stessi, sia le varie posizioni in merito alla natura giuridica del canone.

soggettività del concessionario, o di avvenimenti che restringono le possibilità di utilizzazione del bene.

Terminata l'analisi del procedimento concessorio, è necessario a questo punto affrontare il discorso circa la natura giuridica della concessione e circa il coordinamento tra la disciplina di diritto interno e quella di diritto europeo.

Tradizionalmente la nozione di concessione è stata ricamata valorizzando le differenze con l'atto di autorizzazione. Se quest'ultimo è definito come un provvedimento amministrativo attraverso cui la pubblica amministrazione, nell'esercizio di un'attività discrezionale preventiva, rimuove un limite legale che impedisce l'esercizio di un'attività già consentita dal diritto, la concessione¹⁶⁵ è un provvedimento attraverso cui la pubblica amministrazione non si limita a riconoscere situazioni giuridiche già previste, ma attribuisce al soggetto destinatario nuovi diritti o privilegi¹⁶⁶.

È indubbio, come stabilito anche dalla «Comunicazione interpretativa della Commissione sulle concessioni nel diritto comunitario»¹⁶⁷, che per i provvedimenti concessori debbano trovare applicazione i principi europei di non discriminazione, parità di trattamento, di trasparenza, di mutuo riconoscimento e di proporzionalità¹⁶⁸. Rilevante diventa, dunque, nel coordinamento tra l'ordinamento interno e quello comunitario, la nozione di concessione nel diritto europeo. Questa viene qualificata

¹⁶⁵ Per approfondimenti sull'istituto della concessione, cfr. E. SILVESTRI, *Concessione*, cit., pp. 370 ss.

¹⁶⁶ In questo senso, F.G. SCOCA, *Il provvedimento amministrativo*, in F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Torino, 2008 scrive che: «con le autorizzazioni si rimuove un ostacolo che impedisce l'esercizio di diritti di cui il privato è già titolare; con le concessioni si conferiscono al privato nuovi diritti. La distinzione è semplice e chiara, ma non è del tutto soddisfacente, perché non è sempre vero che il privato, prima di chiedere l'autorizzazione, e per poterla chiedere, sia (già) titolare di un diritto soggettivo, e perché la concessione non crea sempre nuovi diritti; ma determina l'acquisto di utilità diverse (si pensi alle onorificenze)». L'Autore riprende, in verità, il lavoro di O. RANELLETTI, *Teoria generale delle autorizzazioni e concessioni amministrative. Parte I: Concetto e natura delle autorizzazioni e concessioni amministrative*, in Giur. it., LVI, 1894, IV, p. 25. È di quest'ultimo, infatti, il merito di aver, attraverso il metodo induttivo, ricompreso negli atti amministrativi favorevoli le concessioni e le autorizzazioni, evidenziando le differenze sopra riportate. In particolare, il Ranelletti supera quella dottrina che proponeva una tesi "contrattualista", evidenziando come nelle concessioni il perfezionamento e il compimento della volontà sono un atto unico mentre, nei contratti, due atti diversi.

¹⁶⁷ Comunicazione del 12 aprile 2000, pubblicata in *G.U.C.E.* del 29 aprile 2000, n. C-121. Nonostante sia atto di *soft law*, tale comunicazione ha individuato gli elementi essenziali che devono identificare le concessioni amministrative, al duplice fine di delimitare la nozione stessa di concessione e di chiarire che tale istituto deve essere ricondotto ai medesimi canoni ermeneutici anche quando ha ad oggetto prestazioni di servizi. V. C. GUCCIONE, *Commento a la Comunicazione interpretativa della commissione sulle concessioni nel diritto comunitario*, in *Gior. dir. amm.*, 2000, XII, pp. 1253 ss.

¹⁶⁸ Vedasi artt. 28 - 41 e 43 - 55 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.

valorizzando non tanto il profilo formale, quanto quello sostanziale: è considerata concessione qualunque atto col quale un pubblico potere affida ad un soggetto, tramite contratto o atto unilaterale, la gestione totale o parziale di beni o servizi che, di norma, ricadono nelle prerogative dello Stato, trasferendo al destinatario dell'atto il rischio di gestione¹⁶⁹. Con tale nozione è stato alterato il rapporto intercorrente tra la concessione e l'autorizzazione. Se infatti quest'ultima era inizialmente intesa a livello europeo come uno strumento di regolazione del mercato, oggi è considerata atto di natura non discrezionale, legato a criteri oggettivi in linea con i principi comunitari di trasparenza e non discriminazione. La differenza tra autorizzazione e concessione è stata in tal modo accentuata, essendo quest'ultima connotata da maggiore discrezionalità dell'amministrazione ai fini del suo rilascio¹⁷⁰.

L'equilibrio così raggiunto è stato, tuttavia, messo in crisi dall'emanazione della direttiva 2006/123/CE (cd. «*Bolkestein*») che, al considerando 39, sembra includere nel concetto di autorizzazione tutti le procedure amministrative che si concludono con il rilascio di autorizzazioni, licenze, approvazioni o concessioni. Qualche anno prima, la direttiva 2002/20/CE (cd. «direttiva autorizzazioni»)¹⁷¹ aveva positivizzato il criterio distintivo sopra descritto, che permetteva di considerare autorizzazioni esclusivamente le licenze individuali rilasciate per abilitare il soggetto privato all'esercizio di un potere d'uso particolare del bene, e non anche le «autorizzazioni conformi al diritto comunitario» attesa la loro funzione di strumenti di liberalizzazione del mercato e ancorate, come detto poco sopra, a criteri oggettivi e conformi ai principi europei. I principi di tale direttiva portavano a distinguere, infatti, le licenze individuali dalle autorizzazioni generali, queste ultime caratterizzate da un residuale potere discrezionale della pubblica amministrazione. In attuazione di tale direttiva e concependo le autorizzazioni generali come strumento di liberalizzazione¹⁷² e semplificazione amministrativa, il legislatore nazionale ha dapprima previsto l'istituto

¹⁶⁹ Art. 12 della Comunicazione del 12 aprile 2000, pubblicata in *G.U.C.E.* del 29 aprile 2000, n. C-121

¹⁷⁰ Sul punto, V. E. CASSESE, *Le trasformazioni dell'autorizzazione amministrativa: autorizzazioni e concorrenza*, in *Ceradi Luiss*, 2004, p. 1 ss.

¹⁷¹ Direttiva 2002/20/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002 relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica (direttiva autorizzazioni), in *G.U.C.E.* 24 aprile 2002.

¹⁷² Ad. Plen., Cons. St., 29 luglio 2011, n. 15 sottolinea come la caratteristica dell'istituto sia quella di abbandonare il regime autorizzatorio in favore di un «nuovo schema ispirato alla liberalizzazione delle attività economiche private consentite dalla legge in presenza dei presupposti fattuali e giuridici normativamente stabiliti».

della dichiarazione di inizio attività (d.i.a.)¹⁷³ e, successivamente, quello della segnalazione certificata di inizio attività (s.c.i.a.)¹⁷⁴.

Di fondamentale importanza è stata l'opera della giurisprudenza europea che, già dalla nota sentenza «Promoimpresa e A. Melis»¹⁷⁵, ha ritenuto di includere nell'ambito del regime autorizzatorio tanto le autorizzazioni quanto le concessioni come intese tradizionalmente dal diritto italiano, in quanto considerate comunque atti formali posti dall'autorità pubblica al fine di permettere l'esercizio di un'attività economica.

Dal quadro fin qui delineato emerge la profonda differenza in ordine al concetto di concessione tra diritto interno e diritto comunitario. Mentre il diritto interno accoglie una nozione più formalistica, il diritto europeo sembra valorizzare i profili sostanziali guardando non tanto alla veste giuridica dell'atto, quanto all'effetto prodotto dallo stesso. La scelta formalistica compiuta dall'ordinamento italiano parte dal differente equilibrio che si pone tra l'interesse del privato ad esercitare una data attività e il potere discrezionale della pubblica amministrazione. Se, quindi, si tratta di un'attività già nella disponibilità del privato, l'attività amministrativa è limitata esclusivamente al rilascio di un'abilitazione e, quindi, di un'autorizzazione. Se si tratta, viceversa, di permettere un'attività non ancora esercitata dal privato si richiede una valutazione più attenta da parte dell'amministrazione. Tale differenza non è presente nell'ordinamento europeo che qualifica come autorizzazione qualunque atto volto a consentire ad un soggetto privato lo svolgimento di un'attività economica a prescindere dal grado di intervento e di discrezionalità dell'amministrazione.

¹⁷³ Art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241. Nella sua versione primigenia ammetteva la denuncia di inizio attività in casi piuttosto circoscritti, la cui individuazione, in forma tassativa ed eccezionale, era rimandata ad un successivo intervento regolatorio. La prima riforma è intercorsa con l. 24 dicembre 1993, n. 537 cui ha fatto seguito l'intervento riformatore dell'art. 3, comma 1 d.l. 35/2005 convertito in l. n. 80/2005, che ha nuovamente riscritto la norma in esame ampliandone ulteriormente il campo di applicazione.

¹⁷⁴ Per effetto dell'art. 49, comma 4-ter del d.l. n. 78 del 2010, la nuova disciplina della s.c.i.a. si sostituisce a quella già esistente in materia di d.i.a. Il mutamento di denominazione sottolinea la novità costituita dal fatto che le attività private a carattere economico ora sono libere e non più soggette a vaglio preventivo da parte della P.A. fermi restando i poteri pubblicistici di intervento a seguito dell'avvio dell'attività.

¹⁷⁵ CGUE, sentenza del 14 luglio 2016, cause riunite C-458/14 e C-67/15.

3. LA FINALITÀ TURISTICO-RICREATIVA DEL DEMANIO MARITTIMO: STORIA E LEGISLAZIONE

La circostanza accennata in conclusione del primo paragrafo del presente capitolo circa l'evoluzione e la modificazione nel tempo degli usi possibili del demanio marittimo è confermata dal fatto che l'utilizzo del mare per ragioni diverse dal commercio e dalla sicurezza nazionale, e in generale dagli usi tradizionali di cui si è già trattato, è piuttosto recente. Tra i fenomeni che hanno favorito questo processo uno dei più importanti è rappresentato dalla medicina che, già dal XVIII secolo, ha iniziato a considerare il mare come strumento terapeutico. In quest'epoca i medici iniziarono a prescrivere soggiorni e bagni al mare come metodo per prevenire o aiutare a contrastare diverse patologie. In Italia il primo stabilimento balneare, l'Ospizio Marino, fu fatto costruire a Viareggio nel 1842 dall'Ospedale di Lucca con lo scopo di esercitarvi cure talassoterapiche¹⁷⁶. Nacquero poi, di lì a poco, anche altri stabilimenti a Rimini, Livorno, Venezia e Napoli.

Una frequentazione più assidua della spiaggia da parte della collettività si è vista, poi, durante il ventennio fascista. Il regime investì molto sulle colonie marine estive, affidate in gestione all'Opera nazionale maternità e infanzia¹⁷⁷ e all'Opera nazionale Balilla¹⁷⁸, con lo scopo di irrobustire i giovani con attività fisiche e sportive che prevedevano, appunto, l'utilizzo del mare e del litorale. Se tali fenomeni hanno permesso un ampliamento del novero delle utilizzazioni del demanio marittimo, la circostanza più prorompente si è manifestata nel secondo dopoguerra ed è rappresentata dall'avvento del turismo balneare "di massa". Favorito dal cd. "miracolo economico" degli anni Cinquanta e Sessanta e dalla tradizione italiana del mese di agosto interamente dedicato alle vacanze per via della chiusura delle grandi fabbriche, è proprio questo fenomeno che ha fatto sorgere un nuovo interesse sotteso al demanio

¹⁷⁶ Per approfondimenti circa la storia e i metodi della talassoterapia si vedano M.C. LUCCHETTA, G. MONACO, V.I. VALENZI, M.V. RUSSO, J. CAMPANELLA, S. NOCCHI, G. MENNUNNI, A. FRAIOLI, *Le basi storico-scientifiche della talassoterapia: stato dell'arte*, in *Clin Ter* 2007, 158, pp. 533-541

¹⁷⁷ L'Opera nazionale maternità e infanzia (conosciuta anche con l'acronimo ONMI), è stata un ente assistenziale italiano fondato nel 1925 allo scopo di proteggere e tutelare madri e bambini in difficoltà. L'Opera è stata sciolta nel 1975.

¹⁷⁸ L'Opera nazionale Balilla per l'assistenza e per l'educazione fisica e morale della gioventù (nota come Opera nazionale Balilla, in sigla ONB) fu un'organizzazione giovanile del Regno d'Italia, istituita come ente morale durante il ventennio fascista con legge 3 aprile 1926, n. 2247.

marittimo e, quindi, un nuovo tipo di uso: l'utilizzazione per finalità turistico-ricreative. È su quest'ultimo uso nello specifico che si concentrerà nel prosieguo il presente lavoro, essendo sicuramente l'utilizzo più diffuso, nonché più discusso, in questi anni.

La lenta evoluzione degli usi ha inevitabilmente generato un ritardo nella regolamentazione specifica delle concessioni demaniali marittime da parte del legislatore, che è avvenuta in tempi abbastanza recenti e precisamente negli anni '70 del secolo scorso. La normativa precedente, segnatamente quella del codice della navigazione, parlava genericamente di concessione di beni demaniali agli artt. 28 e ss. La più specifica regolamentazione degli usi turistico-ricreativi è, invece, ancor meno datata. Ci si riferisce al d.l. 5 ottobre 1993 n. 400¹⁷⁹ che all'art. 01, comma primo, compie un'elencazione tendenzialmente tassativa delle attività che possono essere oggetto di concessione demaniale marittima per tale finalità. L'elenco reca al suo interno un insieme variegato di attività riconducibili tutte alla finalità turistico-ricreativa e specificatamente, la gestione di stabilimenti balneari (lett. a), l'esercizio di ristorazione e somministrazione di bevande, cibi precotti e generi di monopolio (lett. b), il noleggio di imbarcazioni e natanti (lett. c), la gestione di attività ricettive e le attività ricreative e sportive (lett. d). Meno definite sono la lett. e e la lett. f del comma in esame, che fanno un generico riferimento rispettivamente ad «esercizi commerciali» e «servizi di altra natura e conduzione di strutture ad uso abitativo, compatibilmente con le esigenze di utilizzazione di cui alle precedenti categorie di utilizzazione». Questa disomogeneità nelle attività e l'insufficienza del generico richiamo a servizi di altra natura e ad esercizi commerciali, senza specificazione delle tipologie merceologiche ammesse, hanno impedito una definizione soddisfacente di concessioni con finalità turistico-ricreative. Per superare tale ultima difficoltà il legislatore è nuovamente intervenuto con la legge 8 luglio 2003 n. 172 che ha ricondotto ad unità i pur diversi impieghi del demanio marittimo descritti dalla precedente legislazione, sulla base del loro tratto comune, ossia la soggezione al rilascio di una concessione *ad hoc*¹⁸⁰. Proprio questo intervento ha favorito, sul piano giuridico, un cambiamento

¹⁷⁹ D.l. 5 ottobre 1993, n. 400, *Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime*, convertito in l. 4 dicembre 1993, n. 494, in *G.U.* 4 dicembre 1993, n. 285.

¹⁸⁰ In particolare, l'art. 13, comma 1 della legge 8 luglio 2003 n. 172 prevede: Le parole: «Le concessioni di cui al comma 1 e di cui al comma 2 dell'art. 01 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, come modificato dall'articolo 10

nella gestione del demanio marittimo da parte dei privati, che da sporadica ed eccezionale è divenuta frequente e usuale¹⁸¹. Un ulteriore passaggio è stato compiuto con il Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo di cui al d.lgs. 23 maggio 2011, n. 79¹⁸², che normando il settore turistico ha tipizzato le attività predette inquadrandole nella c.d. “impresa turistica”¹⁸³.

Riprendendo il discorso sull’art. 01 del d.l. n. 400/1993 è da segnalare il contenuto dell’ormai abrogato secondo comma il quale, con l’esplicita finalità di limitare la discrezionalità amministrativa in ordine al rilascio delle concessioni demaniali marittime, prevedeva lo strumento della licenza di durata quadriennale, indipendente dalla natura e dal tipo di impianti previsti per lo svolgimento dell’attività e ferma restando la possibilità per il concessionario di chiedere una durata diversa. Questo comma è stato modificato dall’art. 10 della legge 16 marzo 2001 n. 88¹⁸⁴ che ha esteso a sei anni la durata della concessione e ha previsto un meccanismo di proroga automatica di ulteriori sei anni ad ogni scadenza. Tale previsione limitava fortemente la discrezionalità della pubblica amministrazione in ordine alla prosecuzione del rapporto concessorio, rimanendo essa titolare esclusivamente della facoltà di revoca della concessione stessa ai sensi dell’art. 42 comma 2 del Codice della navigazione e solamente per specifici motivi inerenti al pubblico uso del mare o per altre ragioni di pubblico interesse.

Come appare evidente già da una lettura approssimativa, tale disciplina si poneva in contrasto con i principi europei di libera concorrenza, di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi, soprattutto nella parte in cui prevedeva il meccanismo

della legge 16 marzo 2001, n. 88, si interpretano nel senso che esse sono riferite alle sole concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, quali indicate nelle lettere da a) ad f) del comma 1 del medesimo articolo 01»

¹⁸¹ C. ANGELONE, *L'utilizzazione turistica del demanio marittimo e il contratto dei «servizi balneari»*, in *Dai tipi legali ai modelli sociali nella contrattualistica della navigazione, dei trasporti e del turismo* a cura di G. SILIGARDI, A. ANTONINI, F. MORANDI, Giuffrè, Milano, 1996, p. 497 ss.

¹⁸² Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo a norma dell’art. 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio, pubblicato in *G.U.* del 6 giugno 2011, n. 129

¹⁸³ Sul punto v. S. MAGNOSI, *L'evoluzione della disciplina normativa sull'uso del demanio marittimo a scopo turistico-ricreativo, tra tutela del mercato e salvaguardia degli interessi imprenditoriali*, in *Riv. dir. nav.*, 2011, p. 51 ss.

¹⁸⁴ L.16 marzo 2001, n. 88, “Nuove disposizioni in materia di investimenti nelle imprese marittime”, in *G.U.* del 3 aprile 2001, n.78. Cfr. V. PEDACI, *Il rinnovo automatico delle concessioni demaniali marittime a seguito dell’art. 10 l. 88/2001*, in *Amm. it.* 2009, p. 204 ss.

di proroga automatica della concessione, motivo per cui fu abrogata con la legge comunitaria del 2010¹⁸⁵. Con tale abrogazione, la disciplina speciale prevista per le concessioni demaniali marittime lasciò nuovamente il passo a quella ben più generale di cui agli artt. 37 e ss. del Codice della navigazione. Sfumata, quindi, la possibilità di rintracciare nel dettato legislativo una definizione – o quantomeno dei criteri idonei a ricostruirla – di concessione demaniale marittima con finalità turistico-ricreativa, ciò che emerge dal testo legislativo del 1993 è l'intenzione del legislatore di stabilire il pagamento di un canone per le attività di pubblico interesse che abbiano altresì un fine commerciale.

L'art. 3 del d.l. n. 400/1993 stabilisce, infatti, i criteri per la determinazione del canone annuo per le concessioni balneari aventi finalità turistico-ricreative di aree, pertinenze e specchi acquei, distinguendo tra beni ad alta valenza turistica e beni a normale valenza turistica, lasciando alle Regioni la competenza circa l'accertamento dei requisiti di appartenenza all'una o all'altra categoria. La stessa norma ammette la possibilità di riduzione del canone in caso di eventi dannosi di particolare gravità che comportino una minore utilizzazione delle aree o dei beni oggetto di concessione lasciandone l'accertamento alle competenti autorità marittime, come anche agevolazioni per associazioni sportive dilettantistiche senza scopo di lucro e affiliate con le Federazioni sportive nazionali, ad eccezione dei canoni dovuti per l'occupazione dei manufatti pertinenziali adibiti ad esercizi commerciali.

Ciò che è importante evidenziare a questo punto del discorso è che le norme sopra richiamate confermano tutte la volontà del legislatore di modificare il modello gestorio dei beni demaniali marittimi, passando da uno statico ad uno dinamico che prevede una maggiore utilizzazione economica della proprietà pubblica, tanto da riconoscere la nozione di «contratto di servizi balneari»¹⁸⁶. Per «servizi balneari» si intendono quelli resi ad una pluralità di persone mediante l'esplicazione di attività turistiche e ricreative, preordinate ad un fine lucrativo, mediante la predisposizione di impianti e attrezzature volti a garantire sia l'igiene che la salubrità della spiaggia in concessione

¹⁸⁵ L. 15 dicembre 2011, n. 217, *Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2010*, in *G.U.* del 2 gennaio 2012, n.1

¹⁸⁶ C. ANGELONE, *Contratto di servizi balneari*, in M. Deiana (a cura di) *Diritto della navigazione, Dizionari del diritto privato promossi da Natalino Irti*, Milano, 2010.

e delle zone limitrofe, nonché la sicurezza delle persone e la salvaguardia della vita umana in mare.

Essendo così definiti, ed essendo i criteri di determinazione dei canoni stabiliti dalla legge, ci si può rendere conto del diverso impatto economico che tali servizi possono avere a seconda della zona in cui sono erogati. Un'attenta dottrina¹⁸⁷ ha, difatti, valorizzato un aspetto fondamentale e di sicuro interesse circa la compatibilità di tale previsione con i principi di uguaglianza, non discriminazione e concorrenza, essendo i canoni nella realtà molto inferiori rispetto al reale valore di mercato dei beni, con evidenti riflessi sul buon andamento dell'economia. Uno dei primi punti da rimaneggiare nella disciplina dell'uso particolare dei beni demaniali marittimi, per superare le ormai note criticità circa la compatibilità della normativa italiana con i principi di derivazione europea, è quindi quello del *quantum* dei canoni concessori.

4. GLI ISTITUTI DELLA SUBCONCESSIONE E DEL SUBINGRESSO

Tra le vicende che riguardano le concessioni non si può non accennare a due istituti in materia di gestione di beni demaniali. Già dalla prima versione del codice della navigazione era previsto, all'art. 46¹⁸⁸, l'istituto del subingresso. Quello della subconcessione, invece, è stato disciplinato dal legislatore del 1993 attraverso l'introduzione nel codice del nuovo art. 45**bis**.

Partendo dal subingresso¹⁸⁹, esso consiste nella possibilità per il concessionario di sostituire altri nel godimento della concessione, previa autorizzazione dell'autorità concedente. La primissima formulazione della disposizione in esame – inizialmente

¹⁸⁷ P. D'AMELIO, *Determinazione dei canoni demaniali: la corrispettività garanzia di una corretta utilizzazione del bene pubblico* in *Giust. amm.*, 2008, p. 230 ss.

¹⁸⁸ L'art. 46 Cod. Nav. dispone che «quando il concessionario intende sostituire altri nel godimento della concessione deve chiedere l'autorizzazione dell'autorità concedente».

¹⁸⁹ Per approfondimenti sull'istituto del subingresso, cfr. R. RUSSO, *Il subingresso nella comunione dei beni del demanio*, in *Riv. dir. mar.* 1959, p. 271 ss.; S. BOTTACCHI, *Affitto di azienda e subingresso nelle concessioni demaniali marittime*, in *Dir. mar.*, 2020, p. 850 ss. G. GRECO, *Concessione demaniale marittima "ad aedificandum"; fallimento del concessionario: concordato, ipotesi legale di subingresso; subrapporti giuridici derivati; riparto di giurisdizione*, in *Giur. amm.*, 2012, p. 261 ss., G. VEZZOSO, *Possibili limiti al subingresso delle concessioni*, in *Dir. mar.*, 2011, p. 909 ss.

collocata all'art. 43 del progetto di codificazione¹⁹⁰ – richiedeva quale presupposto il «consenso» dell'autorità concedente. La scelta terminologica – consenso invece di autorizzazione – rendeva complicato ricostruire il vero significato della norma, in quanto nella sua ambiguità non lasciava intendere la portata e la natura dell'intervento della pubblica amministrazione nel rapporto tra concessionario e soggetto subentrante. Invero, la parola «consenso» lasciava supporre che occorreva una manifestazione di volontà dell'ente concedente e che questa fosse un elemento essenziale ai fini della validità dell'atto tra i due soggetti privati.

Come ha fatto notare la dottrina¹⁹¹, tale lettura non poteva essere sostenibile in quanto avrebbe reso l'istituto del subingresso nella concessione un'ipotesi di nuova concessione. Più coerente col sistema delineato dal codice della navigazione è inquadrare la manifestazione di volontà della pubblica amministrazione come un atto autorizzatorio, un atto cioè – come si è detto sopra – che permette l'esercizio di un potere che già spetta al soggetto destinatario.

Tale soluzione appare condivisibile anche guardando agli effetti del subingresso: il subentrante assume, infatti, la stessa posizione e le stesse condizioni giuridiche del predecessore. Quest'ultimo, peraltro, salvo che per fatti avvenuti prima del subingresso di cui sia responsabile, esce in via definitiva dal rapporto¹⁹². Ipotesi particolare di subingresso è quella a causa di morte del concessionario. Gli eredi, al fine del subentro nel godimento della concessione, devono chiedere la conferma all'amministrazione entro sei mesi¹⁹³. L'amministrazione anche in questo caso ha forti

¹⁹⁰ L'art. 43 del progetto ministeriale del 1931 disponeva al primo comma che «quando il concessionario intende sostituire altri nel godimento della concessione deve chiedere il consenso all'autorità concedente».

¹⁹¹ G. PESCATORE, *Sulla disciplina del demanio marittimo*, cit., pp. 890 ss.

¹⁹² Peraltro, il comma 1 dell'art. 30 Cod. Nav., prevede che il concessionario debba esercitare direttamente la concessione. Tale circostanza dimostra l'impossibilità della contemporanea presenza di due soggetti nel subingresso, a differenza di quanto avviene per l'istituto della subconcessione. Cfr. C. ANGELONE, *Subingresso e subconcessione nel demanio marittimo*, in *Dir. mar.*, 2007, p. 245 ss.

¹⁹³ Sul provvedimento di conferma cfr. sentenza Consiglio di Stato, VI sezione, n. 3207 del 30 giugno 2017, che approfondisce il tema delle differenze tra la conferma e l'atto meramente confermativo. La prima consegue, secondo i giudici amministrativi, ad un riesame completo della fattispecie e ad una nuova valutazione, all'esito dei quali si adotta un nuovo provvedimento di contenuto identico a quello precedente. Il secondo è un atto che richiama il contenuto di un precedente provvedimento, limitandosi solo a dichiararne l'esistenza senza necessità di riesami o nuove valutazioni. Sul piano processuale la conferma si sostituisce integralmente al precedente provvedimento ed è impugnabile autonomamente da chi ne abbia interesse; l'atto meramente confermativo non è impugnabile perché privo di efficacia propria. In tal senso, fra le molte Consiglio di Stato, sez. IV, n. 357 del 27 gennaio 2017 e sez. VI, n. 6459 del 17 dicembre 2007».

poteri di controllo ben potendo, in caso di inidoneità tecnica o economica da parte dei soggetti subentranti, revocare la concessione applicando la disciplina di cui agli artt. 42 e seguenti.

L'istituto più recente tra i due in analisi è quello della subconcessione, disciplinato dall'art. 45 *bis* Cod. Nav. In assenza di una disciplina specifica di questo istituto si utilizzavano indistintamente i termini subconcessione e subingresso per descrivere lo stesso fenomeno, nella convinzione che non ci fossero profili distintivi tra i due.

In realtà, la differenza¹⁹⁴ consiste nel numero di soggetti coinvolti nel rapporto che è pari a due nel caso sopra visto del subingresso in quanto il concessionario cedente, a seguito del negozio, cessa di essere parte del rapporto; sono tre i soggetti coinvolti nel caso della subconcessione, atteso che il concessionario cede ad un terzo un diritto uguale al proprio rimanendo, però, titolare del rapporto principale di fronte all'amministrazione¹⁹⁵. L'articolo codicistico prevede la possibilità della subconcessione senza darne una definizione compiuta¹⁹⁶, ma limitandosi a permettere al concessionario di affidare, previa autorizzazione dell'autorità marittima, la gestione di attività secondarie nell'ambito della concessione a soggetti terzi.

Tale istituto concilia la soddisfazione di interessi pubblici e privati poiché da un lato permette all'amministrazione di concedere un tratto di spiaggia al privato al fine di garantirne la fruizione in sicurezza e con servizi di maggiore qualità e, dall'altro, permette al concessionario di ripartire il rischio d'impresa per la gestione della concessione tra più soggetti. Chiaramente, come si evince dalla lettera della disposizione in esame, la subconcessione non può riguardare l'attività principale ma

¹⁹⁴ F. A QUERCI, *Demanio marittimo*, cit., p. 105 ss.

¹⁹⁵ Secondo F. A QUERCI, *Demanio marittimo*, cit., p. 107 ss., la subconcessione è il «negozio attraverso cui si attribuisce un diritto uguale al proprio ad un terzo, da parte di un concessionario, il quale nondimeno rimane di fronte all'amministrazione marittima quale titolare del rapporto».

¹⁹⁶ Prevede, infatti, l'articolo 45*bis*, soltanto che «il concessionario, previa autorizzazione dell'autorità competente, può affidare ad altri soggetti la gestione delle attività secondarie nell'ambito della concessione». Per approfondimenti sull'istituto, cfr. A. SOLA, *Concessioni demaniali e affidamento a terzi ex art. 45-bis del Codice della navigazione*, in *App. contr.*, 2021, p. 45 ss.; S. MUSUMECI TOTI, *Le subconcessioni di beni demaniali*, in *Nuov. dir. soc.*, 2019, p. 1423 ss.; F. IBBA, (*In tema di demanio marittimo*), in *Riv. dir. nav.*, 2018, p. 388 ss.; E. SARTOR, *La giurisdizione del giudice amministrativo nella subconcessione di beni demaniali*, nota a Cassazione S.U. 20 gennaio 2014, n. 1006, in *Dir. trasp.*, 2015, p. 206 ss.; M. NOBILE, *Il nuovo testo dell'art. 45 bis del codice della navigazione: cosa cambia nella gestione dei beni demaniali?*, nota a *Tar Firenze 26 febbraio 2000*, in *Dir. mar.*, 2001, p. 1176 ss.

esclusivamente attività secondarie e, a differenza di quanto previsto prima della sua riforma, non pone condizioni e termini all'utilizzo di tale istituto¹⁹⁷.

Se l'istituto di cui all'art. 45 *bis* Cod. Nav. non ha subito osservazioni e critiche circa la sua compatibilità con i principi del diritto amministrativo e del diritto comunitario sulla concorrenza, il subingresso di cui all'art. 46 Cod. Nav. è parso in un primo momento soggetto a contestazioni. Da una lettura poco attenta dell'articolo in esame si evince l'intenzione del legislatore di riconoscere un vero e proprio potere da parte del concessionario di farsi sostituire nel rapporto concessorio da un altro soggetto. Un'interpretazione di tal fatta sarebbe, tuttavia, insostenibile sia per evidente incompatibilità con i principi di trasparenza e concorrenza di matrice europea che permeano necessariamente nel diritto amministrativo interno, sia perché si riconoscerebbe al privato un potere eccessivo relegando i pubblici poteri in una posizione esclusivamente passiva. Pertanto, come è stato fatto notare da dottrina più attenta¹⁹⁸, il subingresso sarebbe una mera facoltà per il concessionario essendo esplicitamente subordinato alla previa autorizzazione della pubblica amministrazione. Anche il presupposto dell'autorizzazione, e in particolare i limiti che incontra la discrezionalità amministrativa, fanno nascere dubbi circa la sua legittimità con i principi sopradetti. Se nel caso di concessione di servizi il potere del concessionario è esclusivamente limitato all'utilizzo del bene demaniale che rimane per tutti gli altri aspetti sotto il controllo dell'amministrazione, nella concessione di beni il concessionario oltre a utilizzare il bene ne ha anche il potere di gestione. Per questo motivo, in caso di subingresso in questa seconda tipologia concessoria, si ritiene insufficiente una mera autorizzazione da parte della P.A. al trasferimento dovendosi valutare le qualità economiche e tecniche del subentrante, oltreché le sue capacità di gestire il bene secondo un uso che soddisfi gli interessi pubblici a questo sottesi¹⁹⁹.

¹⁹⁷ La prima formulazione dell'art. 45*bis* Cod. Nav. conteneva, infatti, l'inciso «in casi eccezionali e per periodi determinati».

¹⁹⁸ R. RUSSO, *Il subingresso nella comunione dei beni del demanio*, cit., pp. 271 ss.

¹⁹⁹ Su questo punto, di sicuro interesse la giurisprudenza del TAR LAZIO, 18 novembre 2021, n. 11954, che, in linea con l'orientamento prevalente, ha confermato la natura discrezionale del potere autorizzativo facente capo all'Amministrazione, finalizzato alla valutazione della rispondenza all'interesse pubblico del subentro di un nuovo soggetto nella titolarità della concessione.

5. PROFILI DI CONTRASTO TRA LA DISCIPLINA ITALIANA E I PRINCIPI EUROPEI

Nel capitolo dedicato alla disciplina delle concessioni balneari del nostro ordinamento non può non farsi cenno a quello che è, nell'attualità, uno dei temi più dibattuti in materia di demanio marittimo: il rapporto tra normativa e prassi italiana nella gestione del demanio marittimo e i principi europei di libera concorrenza, trasparenza e parità di trattamento. Come abbiamo già accennato, i nuovi interessi legati alla gestione del demanio marittimo e in generale ai beni pubblici, hanno fatto emergere con più insistenza l'inadeguatezza di una disciplina interna che guardava al mare primariamente come risorsa di difesa e di commercio marittimo per lo Stato e che, dunque, anche laddove permetteva una gestione da parte di soggetti privati, non si preoccupava dell'incidenza dei principi comunitari, specie quello della libera concorrenza, su un bene che ancora non sembrava capace di servire interessi squisitamente imprenditoriali. È, infatti, con riferimento alla disciplina delle concessioni con finalità turistico-ricreativa – dove è maggiormente palese l'interesse imprenditoriale nella gestione – che sono state evidenziate dalla società civile, dalle associazioni di categoria, dalla politica prima e dalla giurisprudenza interna ed europea poi, esigenze di cessazione di prassi consolidate negli anni e soprattutto di riforma che potessero garantire un uso differente delle spiagge da un lato, e un miglioramento della qualità e dei prezzi dei servizi attraverso procedimenti concorrenziali tra imprenditori dall'altro. Sebbene tale tema non sia il punto centrale del presente studio, affrontarlo è di fondamentale importanza poiché dall'analisi di tale aspetto emerge con chiarezza quali siano state le difficoltà da parte delle amministrazioni nell'attuare politiche di gestione dei beni demaniali naturali come il mare più attente agli interessi emersi in tempi recenti, come quello alla tutela ambientale o al diritto di accesso libero, gratuito e indiscriminato in quello che a tutti gli effetti è considerabile un bene del patrimonio comune.

5.1 Il cd. «diritto di insistenza»

Il primo istituto su cui il principio di libera concorrenza²⁰⁰ di derivazione europea è sembrato dovesse intervenire è stato quello del cd. «diritto di insistenza». Come

²⁰⁰ Il principio di libera concorrenza si ricava tradizionalmente dagli artt. 101, 102 e 103 TFUE.

abbiamo già accennato in precedenza esso consisteva in una preferenza accordata a priori dal legislatore al concessionario uscente in caso di rilascio di nuove concessioni. Il comma 2 dell'art. 37 Cod. Nav. prevedeva nella sua formulazione originaria che venisse «data preferenza alle precedenti concessioni, già rilasciate, in sede di rinnovo rispetto alle nuove istanze». Tale disposizione è stata tradizionalmente interpretata come fondante un diritto soggettivo in capo al concessionario di vedersi rinnovata la concessione, seppur tale lettura non è mai parsa convincente almeno a una parte della dottrina²⁰¹. Tale dottrina ha fatto notare come, guardando alla lettera della norma, la preferenza è accordata alla concessione e non al soggetto titolare, specie se si tiene conto del fatto che l'art. 33 del progetto ministeriale del codice della navigazione del 1931 sanciva non un diritto soggettivo, ma un interesse legittimo in capo al concessionario di vedersi rinnovato l'atto concessorio. Interesse legittimo, peraltro, soggetto alla discrezionalità della pubblica amministrazione e alla ricorrenza di interessi pubblici²⁰². Un'interpretazione di tal genere avrebbe consentito da un lato un maggiore rispetto dei principi di trasparenza e libera concorrenza e, dall'altro, di evitare il caso delle concessioni perpetue che, sebbene esistenti in altri settori del diritto, sarebbero inammissibili per beni che, come la spiaggia, rientrano tra i beni del demanio necessario. Proprio per tale ragione è stato soppresso anche l'art. 24 del suddetto progetto che disciplinava le concessioni perpetue ad enti pubblici di determinate spiagge per il perseguimento di interessi nazionali quali la sanità pubblica e l'economia nazionale. Su queste premesse è lecito, dunque, ritenere che l'intenzione del legislatore del 1942 fosse stata quella di riferirsi ad una preferenza legata non tanto al soggetto del rapporto concessorio ma al suo oggetto e, segnatamente, alla finalità per cui era stato rilasciato il titolo, in maniera tale da garantire una continuità dell'uso. Tuttavia, interpretato come diritto soggettivo, il diritto di insistenza è stato ritenuto in contrasto con i principi europei di libera concorrenza e di libertà di stabilimento, portando ad una procedura di infrazione avviata nel 2008 da parte della Commissione Europea²⁰³. La minaccia di una sanzione ha spinto il legislatore a modificare l'articolo

²⁰¹ G. PESCATORE, *Sulla disciplina del demanio marittimo*, cit., pp. 882 ss.

²⁰² Sul punto, cfr. Cfr. G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, op. cit., p.552 ss.; C. VITTA, *Diritto amministrativo*, II, Torino, 1954, p. 343; E. GUICCIARDI, *Il demanio*, op. cit., p. 357 ss.

²⁰³ Ci si riferisce alla procedura di infrazione n. 2008/4908 avviata ai sensi dell'art. 226 TCE (attuale art. 258 TFUE)

37 Cod. Nav. con d.l. 30 dicembre 2009 n. 194²⁰⁴, eliminando definitivamente il cd. diritto di insistenza dalla disciplina di settore.

In realtà sarebbe stata possibile un'interpretazione della norma conforme ai principi di derivazione europea e, tra l'altro, coerente con la storia e la *ratio legis* della disposizione.

Occorre precisare in questa sede che a livello europeo è possibile accordare un diritto di preferenza alle imprese nazionali, e quindi derogare ai principi di libertà di stabilimento e libera concorrenza, esclusivamente nei casi motivati da rilevanti interessi come quelli relativi alla pubblica sicurezza, all'ordine pubblico e alla sanità pubblica. Nel caso di specie, la Commissione ha esplicitamente dichiarato come nessun elemento giustificava il ricorso ai motivi di cui all'art. 52 TFUE dal momento che il Governo italiano nel corso della procedura non è riuscito a dimostrare come le norme nazionali contestate fossero necessitate dall'esigenza di affrontare una minaccia grave ed effettiva ad uno degli interessi fondamentali della collettività.

5.2 Il meccanismo di proroga automatica

Il meccanismo di proroga automatica, avallato da una matassa normativa di continui rimandi tra disposizioni create dalla novella legislativa del 2009, ha inciso profondamente sui rapporti tra diritto interno e comunitario in materia di concessioni balneari²⁰⁵. Il d.l. 30 dicembre 2009 n. 194²⁰⁶, oltre a disporre l'abrogazione del già analizzato diritto di insistenza, ha introdotto, infatti, un inciso che ha di fatto consentito il rinnovo automatico delle concessioni di sei anni in sei anni a ogni scadenza. In considerazione di tale effetto risultante dal complesso della disciplina, la Commissione europea ha contestato all'Italia il permanere dell'incompatibilità con il diritto

²⁰⁴ Decreto-legge convertito con modificazioni dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, in G.U. del 30 dicembre 2009, n. 302. Si veda l'art. 1, comma 18, ultimo inciso, il quale così dispone: «All'articolo 37, secondo comma, del codice della navigazione, il secondo periodo è soppresso».

²⁰⁵ L'art. 1, comma 19, della legge di conversione n. 25/2010 rinvia all'art. 3, comma 4-*bis*, del d.l. 5 ottobre 1993, n. 400 (convertito con modificazioni dalla l. 4 dicembre 1993, n. 494), il quale a sua volta rinvia all'art. 1, comma 2, dello stesso d.l. n. 400/1993. La disposizione finale "di atterraggio" di tutti i rinvii così concatenati, ossia l'art. 1, comma 2, del d.l. n. 400/1993, prevedeva che «[l]e concessioni di cui al comma 1, indipendentemente dalla natura o dal tipo degli impianti previsti per lo svolgimento delle attività, hanno durata di sei anni. Alla scadenza si rinnovano automaticamente per altri sei anni e così successivamente ad ogni scadenza».

²⁰⁶ Cfr. l. 26 febbraio 2010, n. 25 di conversione del decreto-legge.

dell'Unione²⁰⁷. Nell'ambito della procedura 2008/4908 la Commissione ha rilevato un contrasto non solo con l'art. 49 TFUE, ma anche con la direttiva 2006/123/CE (cd. «direttiva servizi»), che gli Stati membri dell'Unione avrebbero dovuto recepire entro il 28 dicembre 2009. Sul punto viene in particolare sottolineato il mancato rispetto dell'art. 12 della direttiva in discorso nella parte in cui, affrontando il tema della scarsità delle risorse naturali e delle capacità tecniche che giustificano un numero limitato di autorizzazioni disponibili, richiede ai fini del loro rilascio delle procedure imparziali e trasparenti. La Commissione, in estrema sintesi, ha ritenuto che quello delle concessioni demaniali marittime rappresenterebbe un caso di autorizzazioni limitate, in considerazione della scarsità di beni pubblici marittimi. È evidente che la disciplina italiana sopra descritta, prevedendo la possibilità di proroga automatica di sei anni in sei anni della concessione alla scadenza, non garantiva procedure di selezione imparziali e trasparenti. Sempre nello stesso contesto, la Commissione ha avanzato un ulteriore appunto. Scrive, infatti, che se anche per le concessioni balneari italiane non avrebbe dovuto trovare applicazione l'art. 12 della direttiva servizi – qualora si fosse dimostrata la non scarsità delle risorse oggetto delle stesse – la disciplina che prevedeva il rinnovo automatico sarebbe stata comunque illegittima per contrarietà al principio di libertà di stabilimento di cui all'art. 49 TFUE²⁰⁸.

La procedura di infrazione in discorso è stata archiviata dalla Commissione in seguito all'emanazione, da parte dell'Italia, della legge comunitaria del 2011 che ha previsto l'abrogazione della sola disposizione concernente il rinnovo automatico, senza però prevedere tempi e modalità di assegnazione delle concessioni. In realtà su questo punto la stessa legge delegava il Governo ad adottare entro quindici mesi un decreto-legge di revisione e riordino dell'intera materia, che prevedesse criteri e modalità di affidamento delle concessioni coerenti coi principi di concorrenza, libertà di stabilimento, garanzia dell'esercizio, dello sviluppo, della valorizzazione delle attività imprenditoriali e di tutela degli investimenti²⁰⁹. La mancata adozione di questo ultimo atto, comportando il permanere di profili di contrasto tra la normativa interna e quella comunitaria, ha costretto il legislatore a intervenire, nuovamente in modo parziale e

²⁰⁷ Cfr. Commissione europea, lettera del 5 maggio 2010 C(2010) 2734.

²⁰⁸ Circostanza, questa, evidenziata anche dalla Corte di Giustizia Europea nella sentenza «Promoimpresa» del 2016.

²⁰⁹ In questo senso l'art. 11, comma secondo, l. n. 217/2011.

non totalmente risolutivo, con il d.l. 179/2012 (cd. «decreto sviluppo»)²¹⁰, andando a modificare il comma 18 dell'art. 1 del d.l. 194/2009 e prevedendo una proroga delle concessioni fino al dicembre 2020.

È interessante, in questo contesto, accennare al tema delle competenze in materia di gestione del demanio marittimo che, peraltro, sarà oggetto di un maggiore approfondimento nel prosieguo dello studio. A seguito del cd. «decreto sviluppo», che sembrava porre un termine preciso al 31 dicembre del 2020 alla prassi del rinnovo automatico delle concessioni, alcune Regioni hanno adottato atti normativi col precipuo fine di garantire la continuità delle concessioni in essere e di tutelare l'organizzazione sociale ed economica delle aree costiere del territorio di loro competenza. Un esempio è dato dall'adozione da parte della Regione Liguria della l. reg. n. 26/2017²¹¹ (avente ad oggetto la «Disciplina delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative») con cui ha previsto l'estensione della durata delle concessioni di trent'anni dalla sua entrata in vigore²¹²; ha espresso il principio per cui la durata delle nuove concessioni non deve pregiudicare la libera concorrenza oltre il tempo necessario a garantire l'ammortamento degli investimenti; ha specificato che la durata minima e la durata massima delle concessioni devono essere in ogni caso pari, rispettivamente, a venti e trenta anni²¹³. Queste previsioni sono state oggetto di sindacato da parte della Corte costituzionale che, con la ormai nota pronuncia n. 1/2019²¹⁴, ha dichiarato illegittimi il comma 2 dell'art. 2 e il primo comma dell'art. 4

²¹⁰ D.l. 18 ottobre 2012, n. 179 (pubblicato nel supplemento ordinario n. 194/L alla Gazzetta Ufficiale 19 ottobre 2012, n. 245), coordinato con la legge di conversione 17 dicembre 2012, n. 221 (in questo stesso supplemento ordinario alla pag. 1), recante: «Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese», in G.U. 18 dicembre 2012, n. 208. Cfr. art. 34-duodecies, ove si legge «All' articolo 1, comma 18, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, le parole: «fino a tale data» sono sostituite dalle seguenti: «fino al 31 dicembre 2020». Cfr. G. CARDOSI, *Prorogate di quindici anni le concessioni di aree del demanio marittimo sede di stabilimenti balneari ed attività assimilate*, in Disc. comm. serv., 2019, p. 56 ss.

²¹¹ L. reg. Liguria 10 novembre 2017, n. 26, *Disciplina delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative*, in B.U.R. del 15 novembre 2017, n. 16.

²¹² Così prevede il comma 2 dell'art. 2 della L.R. Liguria 26/2017 «*le concessioni di beni demaniali marittimi con finalità turistico ricreative è riconosciuta l'estensione della durata della concessione di trenta anni dalla data di entrata in vigore della presente legge*»

²¹³ L'art. 4 comma 1 della L.R. Liguria n. 26/2017 prevede che «*la durata della nuova concessione demaniale marittima non deve limitare la libera concorrenza oltre il tempo necessario a garantire l'ammortamento degli investimenti materiali e immateriali, nonché un'equa remunerazione dei capitali investiti*», e «*[i]n ogni caso la durata della concessione per finalità turistico ricreative non può essere inferiore a venti anni e superiore a trenta anni*»

²¹⁴ C. Cost. del 21 novembre 2018, n. 1/2019, in G.U. 16 gennaio 2019, n. 3. Per un approfondimento v. G. DALLA VALENTINA, *La proroga ope legis delle concessioni demaniali marittime dalla sentenza n. 1/2019 della Corte Costituzionale al Decreto Rilancio*, in *Forum di Quaderni*

della legge regionale per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost, restando in tal modo assorbiti gli ulteriori profili di censura proposti con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 49 del TFUE e all'art. 12, par. 2, della direttiva 2006/123/CE.

In altre parole, sintetizzando la pronuncia dei giudici costituzionali, la legge della Regione Liguria violava la competenza statale in materia di tutela della concorrenza. Viene chiarito, infatti, che spetta esclusivamente allo Stato disciplinare i limiti e le modalità di tutela dell'affidamento dei titolari delle concessioni in essere nell'ambito delle nuove procedure di selezione e nel rispetto dei principi di libera concorrenza e libertà di stabilimento di matrice europea, poiché solo in tal modo si potrebbe garantire una disciplina uniforme della materia su tutto il territorio nazionale.

A ridosso del 31 dicembre 2020, data in cui era prevista ai sensi del d.l. 179/2012 la scadenza dei titoli concessori, la legge di bilancio del 2019 ha stabilito un'ulteriore proroga delle concessioni balneari fino al 31 dicembre 2033, con l'espressa finalità di tutelare e custodire le coste affidate in concessione – intese quali risorse turistiche fondamentali per il Paese – e di tutelare, altresì, l'occupazione e il reddito delle imprese italiane danneggiate dagli eventi calamitosi straordinari causati dal cambiamento climatico²¹⁵. La situazione si è aggravata nell'ambito degli interventi connessi all'emergenza epidemiologica del COVID-19. Con il cd. «Decreto Rilancio»²¹⁶, d.l. n. 34/2020 – convertito nella legge n. 77/2020 – il Governo, dopo aver ribadito la validità della proroga generalizzata al 2033 disposta con la legge di bilancio 2019, ha previsto nei confronti delle amministrazioni l'obbligo di sospendere le procedure avviate per il rilascio di nuove concessioni demaniali marittime o per la riacquisizione a patrimonio dello Stato delle aree demaniali. Da ultimo, il d.l. 104/2020 – convertito nella legge

Costituzionali, 2020, p. 543 ss.; N. LIBERATOSCIOLI, *Concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative: incertezze della disciplina statale e tentativi riformistici delle regioni*, nota a sent. C. Cost. 9 gennaio 2019 n. 1, in *Riv. dir. nav.*, 2019, p. 667 ss.; A. LUCARELLI, *Il nodo delle concessioni demaniali marittime tra non attuazione della Bolkestein, regola della concorrenza ed insorgere della nuova categoria giuridica dei beni comuni*, nota a C. Cost., sentenza n. 1/2019, in *Diritti fondamentali*, 2019, p. 16 ss.

²¹⁵ Art. 1 commi 682 e 683 della legge 30 dicembre 2018, n. 145, recante “Bilancio di previsione dello stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021”, in *G.U.* 31 dicembre 2018, n.145. Cfr. G. CARDOSI, *Demanio marittimo e stabilimenti balneari: si avvicina la scadenza per operare una riforma organica* in *Disc. comm. serv.*, 2018, p. 47 ss.

²¹⁶ D.l. 9 maggio 2020, n. 34, *Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*, in *G.U.* del 19 maggio 2020, n. 128, convertito in l. 17 luglio 2020, n.77, in *G.U.* 18 luglio 2020, n. 180.

126/2020 – nell’ambito delle misure a sostegno dell’economia, ha esteso la suddetta proroga al 2033 anche alle concessioni lacuali e fluviali, oltre a quelle della nautica da diporto²¹⁷.

Tale condotta del legislatore italiano ha provocato una nuova lettera di messa in mora da parte della Commissione europea²¹⁸, la quale ha contestato l’inottemperanza dell’Italia agli obblighi derivanti dagli artt. 12 della Direttiva Servizi (d’ora in poi “DS”) e 49 del TUE. La Commissione ha ripreso in questa occasione i punti rilevati dalla Corte di Giustizia nella sentenza *Promoimpresa*. Innanzitutto, ha ribadito che le concessioni demaniali marittime e lacuali rilasciate dalle pubbliche amministrazioni su aree demaniali e per fini turistico-ricreativi devono essere qualificate come autorizzazioni all’esercizio di una determinata attività economica, in base al concetto di “regime di autorizzazione” stabilito dall’articolo 4 DS. La stessa sentenza ha poi confermato in via generale che il capo III della direttiva servizi – contenente anche il discusso art. 12 – si applica anche a situazioni puramente nazionali. Su tali basi la Commissione ha rilevato che, sebbene lasciando al giudice del rinvio la valutazione della scarsità delle risorse naturali necessaria ai fini dell’applicazione dell’articolo 12 DS nei singoli casi oggetto di contenzioso, la Corte di Giustizia ha stabilito che la circostanza per cui le concessioni di cui ai procedimenti principali siano rilasciate a livello non nazionale bensì comunale deve essere presa in considerazione al fine di determinare se le aree demaniali di competenza comunale che possono essere oggetto di uno sfruttamento economico siano o meno in numero limitato. Inoltre, evidenziando il carattere assoluto e generalizzato delle proroghe disposte dal legislatore, la Commissione ha desunto che la legislazione nazionale riguarda inevitabilmente anche concessioni aventi ad oggetto risorse scarse sulla base dei criteri stabiliti dall’articolo 12 e specificati nella sentenza della Corte. Sottolinea, infine, che la medesima legislazione non distingue tra circostanze in cui esiste un interesse transfrontaliero certo e circostanze in cui tale interesse non esiste, per cui ha ad oggetto inevitabilmente anche situazioni che rientrano nell’ambito di applicazione dell’articolo 49 TFUE. Per quanto qui più interessa, la Commissione ha poi osservato che non è possibile invocare

²¹⁷ Art. 100 del d.l. 14 agosto 2020, n. 104, *Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell’economia*, in *G.U.* 13 ottobre 2020, n. 253.

²¹⁸ Lettera di messa in mora del 3 dicembre 2020, n. 4118, C(2020)7826;

il comma 3 dell'art. 12 DS il quale – come si dirà meglio *infra* – consente di derogare alle regole pro-concorrenziali per motivi imperativi di interesse generale. Infatti, si può procedere all'applicazione di tale norma solo a seguito di un'analisi caso per caso che consenta di valutare il legittimo affidamento dei titolari delle concessioni. La proroga automatica istituita dal legislatore nazionale e applicata indiscriminatamente a tutte le autorizzazioni in questione è stabilita evidentemente senza questa analisi dei singoli casi. Ha aggiunto, inoltre, che per il diritto europeo un legittimo affidamento da parte degli operatori economici può sorgere solo se sono soddisfatte alcune condizioni. Una prima condizione è quella di aver ricevuto dall'amministrazione e attraverso fonti autorizzate ed affidabili, rassicurazioni precise, incondizionate e concordanti. In secondo luogo, tali rassicurazioni devono essere idonee a generare fondate aspettative nel soggetto cui si rivolgono. Da ultimo, siffatte rassicurazioni devono essere anche coerenti con le norme applicabili²¹⁹". La Commissione ha rilevato che, in ogni caso, "nella misura in cui è probabile che venga pregiudicato un interesse transfrontaliero certo – per quanto riguarda almeno alcune delle concessioni oggetto delle proroghe *ex lege* stabilite dalla legislazione italiana, è possibile presumere l'esistenza di un interesse transfrontaliero certo sulla base dell'ubicazione geografica dell'area demaniale e del valore economico delle concessioni – le suddette proroghe comportano anche una violazione dell'art. 49 TFUE. Difatti – prosegue – "nell'assegnazione di concessioni (ossia autorizzazioni) [...] le autorità pubbliche devono rispettare le norme fondamentali del TFUE e, in particolare, il principio di non discriminazione laddove esista un interesse transfrontaliero certo ad ottenere l'autorizzazione". La lettera ha poi specificatamente censurato anche il di sospendere i rapporti concessori in essere per violazione del principio di leale cooperazione degli Stati membri nell'osservanza del diritto dell'Unione.

La Commissione non si è limitata a contestare all'Italia le inottemperanze fin qui descritte e riassumibili nell'incompatibilità con il diritto dell'unione di proroghe

²¹⁹ Sentenza 16 novembre 1983, *Thyssen AG c. Commissione*, C-188/82, ECLI:EU:C:1983:329, § 11; sentenza 6 febbraio 1986, *Vlachou c. Corte dei conti*, C-162/84, ECLI:EU:C:1986:56, § 6; sentenza 20 settembre 1990, *Commissione c. Germania*, C-5/89, ECLI:EU:C:1990:320, § 14; sentenza 7 giugno 2005, *VEMW*, C-17/03, ECLI:EU:C:2005:362, §§ 73-74; sentenza 24 novembre 2005, *Germania/Commissione*, C-506/03, ECLI:EU:C:2005:715, §58; sentenza 16 dicembre 2010, *Kahla Thüringen Porzellan/Commission*, C-537/08, ECLI:EU:C:2010:769, §63; sentenza 14 ottobre 2010, *Nuova Agricast e Cofra/Commission*, C-67/09, ECLI:EU:C:2010:607, § 71 ss.

generalizzate e indiscriminate delle concessioni demaniali, ma ha per la prima volta chiarito esplicitamente la necessità che, ai fini del rilascio di nuove concessioni, vengano stabiliti con legge nazionale i criteri e le modalità di affidamento delle concessioni per garantire il rispetto dei principi comunitari a difesa della concorrenza e della parità di trattamento. Tale lettera di messa in mora si chiudeva con l'invito alla Repubblica Italiana, ai sensi dell'art. 258 TFUE, di trasmettere entro due mesi dalla ricezione della stessa alla Commissione le proprie osservazioni.

Nonostante il rinnovo delle contestazioni da parte delle istituzioni europee, l'Italia ha continuato ad assumere la posizione attendista che aveva mantenuto fino a quel momento e che aveva scatenato le reazioni delle istituzioni europee. Ha deciso di rimandare ancora una volta la soluzione del problema, nonostante anche nelle leggi approvate si impegnava a riordinare e modificare l'intera materia in modo da renderla compatibile con i principi comunitari.

6. *I TENTATIVI DELLA GIURISPRUDENZA ITALIANA: LE SENTENZE 17 E 18 DEL CONSIGLIO DI STATO*

A smuovere le acque in questa situazione è stato, con decreto n. 160 del 24 maggio 2021²²⁰, il Presidente del Consiglio di Stato che, esercitando per la prima volta uno speciale potere previsto dall'art. 99, comma 2, del Codice del processo amministrativo²²¹, ha investito l'Adunanza plenaria di tre questioni:

1. Se esiste un obbligo per i funzionari dello Stato e per l'apparato amministrativo in generale, di disapplicare la norma interna in conflitto con il diritto dell'Unione Europea e, in particolare, se suddetto obbligo sussista per tutte le amministrazioni, compresi gli enti territoriali e di prossimità, nonché se, in caso di direttiva self-executing, l'attività interpretativa atta a definire il conflitto e l'efficacia della fonte sia competenza esclusiva della giurisdizione interna o anche degli organi amministrativi;

²²⁰ Il testo del decreto è reperibile sul sito Giustizia Amministrativa (<https://www.giustizia-amministrativa.it/documents/20142/4414410/Cons.+St.%2C+decreto+24.05.2021%2C+n.+160%28n.+57+-+23.06.21%29.pdf/6a7320b6-73c7-2976-e83e-82561473839b?t=1624439250873>)

²²¹ Ai sensi dell'art. 99, comma 2, del codice del processo amministrativo: «Prima della decisione, il presidente del Consiglio di Stato, su richiesta delle parti o d'ufficio, può deferire all'adunanza plenaria qualunque ricorso, per risolvere questioni di massima di particolare importanza ovvero per dirimere contrasti giurisprudenziali.»

2. In caso di risposta affermativa al primo quesito se, in adempimento del predetto obbligo disapplicativo, l'amministrazione sia tenuta ad annullare d'ufficio il provvedimento giudicato in contrasto col diritto europeo o, comunque, a compiere un riesame ai sensi e per gli effetti dell'art. 21-octies della legge n. 241 del 1990 e s.m.i., nonché se, e in quali casi, la circostanza che sul provvedimento sia intervenuto un giudicato favorevole costituisca ostacolo all'annullamento d'ufficio.
3. se, con riferimento alla moratoria introdotta dall'art. 182, comma 2, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, come modificato dalla legge di conversione 17 luglio 2020, n. 77, qualora la predetta moratoria non risulti inapplicabile per contrasto col diritto dell'Unione europea, debbano intendersi quali «aree oggetto di concessione alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto» anche le aree soggette a concessione scaduta al momento dell'entrata in vigore della moratoria, ma il cui termine rientri nel disposto dell'art. 1, commi 682 e seguenti, della legge 30 dicembre 2018, n. 145.

Così, il 9 novembre dello stesso anno, l'Adunanza plenaria, con le note sentenze 17 e 18 ha elaborato una propria soluzione della situazione, prendendosi la responsabilità di scelte che, probabilmente, sarebbero spettate all'inerte legislatore²²². Tali sentenze sono state oggetto di un forte dibattito in quanto hanno avuto un impatto significativo anche a livello economico e sociale, oltreché giuridico. Proprio su quest'ultimo aspetto, che qui più ci interessa, le pronunce pongono una serie di questioni di natura sia processuale che sostanziale attinenti vari rami del diritto.

Analizzando preliminarmente le questioni processuali, non può non accennarsi al diniego da parte dell'Adunanza plenaria alla richiesta di intervento delle Associazioni di categoria che avevano mostrato l'interesse di difendere le proprie posizioni in giudizio. La motivazione di questo diniego è rappresentata dal fatto che la pronuncia avrebbe avuto ad oggetto quesiti posti in relazione alla mancata proroga di una singola

²²² M.A. SANDULLI, *INTRODUZIONE AL NUMERO SPECIALE SULLE "CONCESSIONI BALNEARI" ALLA LUCE DELLE SENTENZE NN. 17 E 18 DEL 2021 DELL'ADUNANZA PLENARIA*, in *Rivista Diritto e Società*, 3, 2021, p. 345. L'autrice sottolinea come, sotto vari profili, la costruzione della materia operata dalla Plenaria è apparso come un'indebita invasione della sfera riservata al legislatore.

concessione demaniale e, dunque, non avrebbe inciso in maniera diretta e immediata sugli interessi rappresentati dalle Associazioni, ma avrebbe solo effetti non attuali e meramente eventuali sulla sfera dei concessionari nel loro insieme²²³.

Già per quanto riguarda tale profilo, che è evidentemente decisorio, le sentenze avrebbero potuto essere, secondo attenta dottrina²²⁴, impugnate davanti alla Corte di Cassazione *ex art. 111, comma 8, Cost.*²²⁵, per eccesso di potere giurisdizionale e, in particolare, per un astratto e aprioristico diniego di giustizia nei confronti dei richiedenti l'intervento in giudizio²²⁶.

Proseguendo sui profili di merito, le pronunce dell'Adunanza muovono dalla lettura della già citata sentenza della Corte di Giustizia Europea del 14 luglio 2006 sul caso «Promoimpresa». Sottolineano, da un lato, l'interpretazione data dal giudice europeo dell'articolo 12 §§ 1 e 2 DS come ostacolo a una disciplina nazionale che prevede una proroga automatica delle concessioni demaniali marittime e lacuali in assenza di una procedura ad evidenza pubblica; dall'altro lato, ribadiscono che l'art. 49 TFUE deve essere interpretato come ostacolo a una disciplina nazionale che prevede la proroga automatica per concessioni demaniali aventi ad oggetto attività turistico ricreative, nei limiti in cui tali concessioni presentano un interesse transfrontaliero certo.

Partendo proprio da questo secondo punto le sentenze nn. 17 e 18/2021 sostengono la certezza, nel caso delle concessioni demaniali italiane, dell'interesse transfrontaliero. Afferma, infatti, la Plenaria che tale certezza deriva dalla evidente capacità delle spiagge italiane di generare una opportunità di guadagno nei confronti di investitori e

²²³ §10.3 delle sentenze 17 e 18/2021 dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato che citano a loro volta Ad. Plen. n. 9 del 2015.

²²⁴ M.A. SANDULLI, *INTRODUZIONE AL NUMERO SPECIALE SULLE "CONCESSIONI BALNEARI" ALLA LUCE DELLE SENTENZE NN. 17 E 18 DEL 2021 DELL'ADUNANZA PLENARIA*, in *Rivista Diritto e Società*, 3, 2021, p. 345. L'A. evidenzia come tale decisione contrasti anche con il principio di economicità del sistema giurisdizionale, che sarebbe pregiudicato dalla moltiplicazione dei ricorsi avverso le successive decisioni man mano rese dalle Sezioni semplici in conformità con le conclusioni accolte dalla Plenaria. Ma, soprattutto essa rallenterebbe in termini rischiosi l'acquisizione di una necessaria certezza sulla effettiva intangibilità processuale del quadro "costruito" dal Giudice amministrativo.

²²⁵ Il comma citato contiene la disposizione ai sensi della quale "Contro le decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti il ricorso in Cassazione è ammesso per i soli motivi inerenti alla giurisdizione". Lo stesso articolo, al comma 3, stabilisce che "ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale".

²²⁶ Per approfondimenti sulla disciplina dell'intervento dei terzi nel processo amministrativo cfr. M. RICCIARDO CALDERARO, *Recenti sviluppi in tema di intervento e di opposizione di terzo ordinaria nel processo amministrativo (nota a CGARS, 13 gennaio 2021, n. 27)*, in *Giustizia Insieme*, 2021, Roma.

operatori economici di altri Paesi membri, quando siano oggetto anche di provvedimenti che non portano alla conclusione di un contratto di appalto o di concessione con la Pubblica Amministrazione. Senonché, secondo la ricostruzione della giurisprudenza europea richiamata dalle stesse Sezioni Unite, l'esistenza dell'interesse transfrontaliero certo andrebbe valutata con riferimento al singolo atto e, quindi al singolo bene. La Plenaria compie, invece, un salto logico affermando che nel caso delle concessioni balneari a venire in considerazione non è il singolo servizio o la singola attività oggetto di sfruttamento economico, ma la messa a disposizione da parte della Pubblica Amministrazione di beni che, valutati unitariamente e complessivamente, rappresentano un patrimonio naturalistico tra i più rinomati e attrattivi al mondo. Tali caratteristiche, a parere della Corte collegate alla loro ubicazione geografica e alla loro evidente attrattività turistica, fanno ritenere le spiagge italiane, tutte e nel loro insieme, capaci di generare con certezza un interesse transfrontaliero per la loro gestione. Conseguentemente, secondo tale ricostruzione, la disciplina italiana che prevede le proroghe automatiche delle concessioni dei singoli beni di tale patrimonio sarebbe illegittima per violazione degli artt. 49 e 56 del TFUE, in quanto ha l'effetto di produrre una ingiustificata limitazione della libertà di stabilimento e della libertà di circolazione dei servizi all'interno del mercato unico. L'argomento appare secondo autorevole dottrina²²⁷ debole e forzato, specie perché la stessa sentenza Promoimpresa citata dal giudice italiano contiene la prescrizione diretta al giudice di rinvio di tenere conto, nel valutare la presenza o meno dell'interesse transfrontaliero certo, della singola ubicazione geografica del bene e del suo valore economico. Come accennato poche righe sopra, il requisito di cui trattasi deve essere valutato per il singolo atto, per il singolo bene e non per un complesso di beni come invece ha fatto il Consiglio di Stato.

Forse consapevole della debolezza dell'argomentazione appena descritta, la Plenaria afferma infatti che l'obbligo di evidenza pubblica discenderebbe – in ogni caso e anche laddove l'argomentazione di illegittimità ai sensi degli artt. 49 e 56 TFUE dovesse ritenersi infondata – dall'articolo 12 della Direttiva 2006/123 il quale prescinde

²²⁷ M.A. SANDULLI, *INTRODUZIONE AL NUMERO SPECIALE SULLE "CONCESSIONI BALNEARI" ALLA LUCE DELLE SENTENZE NN. 17 E 18 DEL 2021 DELL'ADUNANZA PLENARIA*, in Rivista *Diritto e Società*, Saggi 3, 2021, pp. 347-348;

totalmente dall'esistenza dell'interesse transfrontaliero certo ma contiene, come eccezione alla propria disciplina, la scarsità delle risorse oggetto dei provvedimenti di autorizzazione. Il problema viene spostato, dunque, sull'applicabilità o meno alle concessioni demaniali marittime e lacuali del predetto articolo. La questione che preliminarmente le Sezioni Unite, ma anche il giudice europeo, hanno dovuto affrontare riguarda la possibilità di ricomprendere o meno nella nozione di «servizio» – quale condizione di applicabilità alla fattispecie concreta della cd. Direttiva Bolkestein – le attività oggetto delle concessioni balneari. Su questo punto, le sentenze dell'Adunanza plenaria richiamano ancora una volta la sentenza «Promoimpresa» la quale, facendo leva sull'ampia definizione del termine «servizio» data dall'art. 4.1 DS – «qualsiasi attività economica non salariata di cui all'art. 57 TFUE, fornita normalmente dietro retribuzione» - vi ha ricompreso anche l'attività di locazione di un immobile esercitata da una persona giuridica o da una persona fisica a titolo individuale²²⁸. L'applicabilità della cd. Direttiva servizi alla fattispecie in esame, tuttavia, non dimostra ancora l'operatività dell'articolo 12 alle concessioni *de quibus*, posto che tale disposizione, come anticipato, pone quale condizione di esclusione della propria disciplina la scarsità delle risorse oggetto delle autorizzazioni. Anche su tale punto la Corte di Giustizia non ha ritenuto possibile stabilire *a priori* e in modo generalizzato la scarsità o meno delle risorse, con ciò delegando il giudice italiano a valutare, ancora una volta caso per caso, l'insussistenza o meno del requisito. La Plenaria supera tale ostacolo utilizzando dati non ufficiali e complessivi – con ciò intendendosi non limitati ai singoli casi – per sostenere la scarsità di tutti i beni costieri. Il massimo Collegio amministrativo sembra, in tal modo, aver frainteso le contestazioni mosse all'Italia dalla Commissione. Quest'ultima, infatti, ha contestato non le proroghe in sé, ma il ricorso generalizzato e indiscriminato a tale meccanismo, compiuto senza valutare le singole situazioni tra cui, sicuramente, vi sono anche casi di beni e risorse scarse.

Un'altra questione che sembra pacifica è che non vi siano i presupposti per considerare la cd. «Direttiva servizi» una direttiva *self-executing*, e ciò per due ordini di ragioni.

²²⁸ Giova sottolineare che, a dire il vero, la ricostruzione della nozione operata dal giudice europeo si discosta dalle dichiarazioni di Frits Bolkestein, proponente della Direttiva che porta il suo nome, il quale sostenne la non applicabilità della stessa alle concessioni di beni.

Prima di tutto tale direttiva è stata recepita dal legislatore nazionale con d.lgs. 59/2010 il quale, all'art. 16, riprendendo proprio il contenuto dell'art. 12 DS, impone alle amministrazioni competenti al rilascio dei titoli concessori di applicare una procedura di selezione dei contraenti e di predeterminare e pubblicare i criteri e le modalità che ne assicurino l'imparzialità. Aggiunge poi, analogamente al comma 3 dell'art. 12 DS, che le autorità competenti, nel predisporre le regole della procedura di selezione, possono tenere conto di interessi di salute pubblica, di obiettivi di politica sociale, di salute e sicurezza dei lavoratori dipendenti e autonomi, della tutela dell'ambiente, della salvaguardia del patrimonio culturale e di altri motivi di interesse generale riconosciuti dal diritto comunitario. In secondo luogo, si è obiettato che la Direttiva, richiedendo il recepimento delle disposizioni in essa contenute ai legislatori nazionali, non avesse quelle caratteristiche di dettaglio e specificità necessarie a farla ritenere direttamente applicabile. A favore di tale obiezione depone il fatto che la stessa Corte di Giustizia, nella sentenza *Promoimpresa*, omette di affermare la diretta applicabilità e che la Commissione contesta alla l. 145/2018 la mancata previsione sia di criteri oggettivi e specifici per l'affidamento delle concessioni, sia di una procedura di selezione tra i candidati, con ciò sostenendo implicitamente la mancanza dei requisiti di specificità e dettaglio della direttiva e, quindi, la necessità di un recepimento a livello nazionale. La Plenaria tenta di superare anche tale ostacolo sostenendo che i requisiti di dettaglio e precisione di una direttiva, dalla cui presenza dipende la sua diretta applicabilità a livello nazionale, si devono ritenere riferiti non tanto alla disciplina concreta, quanto all'obiettivo da realizzare che, essendo nella fattispecie in esame l'apertura al mercato dei servizi e l'indizione di una gara che assicuri imparzialità, trasparenza e non discriminazione, obbligherebbe le amministrazioni competenti al rilascio di tali titoli autorizzatori a prevedere, anche in assenza di una disciplina legislativa nazionale puntuale in materia, procedure rispettose dei principi comunitari.

A ben vedere, tuttavia, le stesse sentenze dell'Adunanza Plenaria, nonostante abbiano ambito ad essere definitivamente risolutive della questione legata alle proroghe, esprimono implicitamente l'impellenza di un intervento legislativo. Tale esigenza sembra trasparire laddove stabiliscono la possibilità di consentire le proroghe per motivi legati alla tutela di interessi sociali, culturali, occupazionali, di salute pubblica, ecc. e laddove esprimono la necessità di prevedere forme di tutela della posizione dei

concessionari uscenti. Ma soprattutto, tale impellenza di un intervento del legislatore si desume dalla circostanza per cui, dopo aver esplicitato l'illegittimità – nella forma di inesistenza – degli atti di proroga adottati dalle amministrazioni periferiche in esecuzione delle leggi di cui sostiene l'inapplicabilità, lo stesso Collegio dilaziona gli effetti di tale inesistenza di due anni per permettere la disciplina, l'indizione e la conclusione delle gare per l'affidamento delle nuove concessioni.

Queste pronunce, in altre parole, se da un lato ribadiscono che gli atti amministrativi in contrasto con il diritto europeo sono semplicemente annullabili entro un termine ragionevole come dispone l'art. 21-*nonies* della l. 241/1990, forse proprio per sfuggire agli effetti caducatori della facoltà del loro annullamento d'ufficio affermano che gli atti adottati dalle amministrazioni in applicazione delle leggi di proroga del 2018 e del 2020 non sarebbero espressione di un potere amministrativo – e quindi atti amministrativi in senso tecnico – ma atti meramente ricognitivi di leggi in contrasto con il diritto europeo. Questi specifici atti, conseguentemente, sarebbero da ritenersi a parere del giudice amministrativo *tamquam non essent*: non annullabili, ma addirittura inesistenti. Per scongiurare il prodursi degli effetti sostanziali – evidentemente ingestibili – che sarebbero derivati da una tale lettura, tuttavia, la stessa Plenaria applica alla fattispecie in esame la disciplina della graduazione degli effetti dell'annullamento degli atti amministrativi²²⁹, disponendo la posposizione di un biennio degli effetti delle sentenze stesse, come se l'inesistenza di tali atti potesse essere “sospesa” per due anni.

Proprio questo ultimo rilievo svela una contraddizione di fondo delle pronunce in esame. Se si ritiene che il primato del diritto dell'Unione Europea e la pretesa diretta applicabilità della Direttiva 123/2006 comportino la necessaria disapplicazione delle

²²⁹ Cfr. il c.d. *leading case* Cons. Stato, sez. VI, 10 maggio 2011, n. 2755 e sulla possibilità di modulazione della portata temporale delle pronunce, cfr. Cons. Stato, Ad. plen., 22 dicembre 2017, n. 13; in dottrina, cfr. M. MACCHIA, *L'efficacia temporale delle sentenze del giudice amministrativo: prove di imitazione*, in *Giornale dir. amm.*, 2011, P. 1310; E. FOLLIERI, *L'ingegneria processuale del Consiglio di Stato*, in *Giur. it.*, 2/2012, p. 438; C. E. GALLO, *I poteri del giudice amministrativo in ordine agli effetti delle proprie sentenze di annullamento*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2012, pp. 280 ss. e A. GIUSTI, *La «nuova» sentenza di annullamento nella recente giurisprudenza del Consiglio di Stato*, in *Dir. proc. amm.*, 2012, P. 260; A. TRAVI, *Accoglimento dell'impugnazione di un provvedimento e «non annullamento» dell'atto illegittimo*, in *Urb. e app.*, 2011, p. 927; BERTONAZZI, *Sentenza che accoglie l'azione di annullamento amputata dell'effetto eliminativo?*, in *Dir. proc. amm.*, 2011, pp. 1128 ss.; CARBONE A., *Azione di annullamento, ricorso incidentale e perplessità applicative della modulazione degli effetti caducatori*, in *Dir. proc. amm.*, 2/2013, p. 428; R. DIPACE, *L'annullamento tra tradizione e innovazione; la problematica flessibilità dei poteri del giudice amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2012, pp. 1273 ss

leggi nazionali di proroga e quindi, di conseguenza, l'inesistenza degli atti amministrativi - considerati meramente ricognitivi - adottati in conformità ad esse, si dovrebbe ritenere che anche le sentenze che posticipano la propria efficacia di un biennio affermando in tal modo la provvisoria validità degli atti censurati, avendo quale effetto quello di disporre esse stesse una proroga generalizzata e indiscriminata delle concessioni in essere, debbano essere a loro volta disapplicate dalle amministrazioni e dagli altri giudici. E a tale conclusione, come è stato dimostrato, si perviene seguendo il medesimo ragionamento che ha portato il massimo collegio amministrativo a disporre l'obbligo nei confronti delle amministrazioni di disapplicazione delle leggi di proroga.

In conclusione, richiamando la proposta della già citata dottrina²³⁰, meglio sarebbe stato interrogare nuovamente la Corte di Giustizia anche – e soprattutto – sulla tematica legata ai possibili effetti della direttiva con particolare riferimento alla possibilità per le amministrazioni locali di applicarne direttamente le disposizioni nei confronti dei concessionari. Sarebbe stato, altrimenti, più proficuo investire della questione il Giudice delle leggi, sollevando questione di legittimità costituzionale sulle disposizioni contenenti le proroghe per violazione degli articoli 11 e 117 della Costituzione con riferimento all'art. 12 DS quale norma-parametro di costituzionalità. In questo modo si sarebbe deferita alla Consulta la scelta se dichiarare incostituzionali le leggi di proroga in quanto contrastanti col diritto europeo di non diretta applicabilità o al contrario, se considerata la direttiva servizi di diretta applicabilità, valutare la presenza di eventuali “controlimiti” all'ingresso della norma comunitaria nell'ordinamento nazionale²³¹.

²³⁰ M.A. SANDULLI, *INTRODUZIONE AL NUMERO SPECIALE SULLE “CONCESSIONI BALNEARI” ALLA LUCE DELLE SENTENZE NN. 17 E 18 DEL 2021 DELL'ADUNANZA PLENARIA*, cit.

²³¹ Per approfondimenti sulla storia e la teoria dei cd. “controlimiti”, cfr. P. CUCUMILE, *I rapporti tra ordinamenti e la teoria dei controlimiti*, in *Il diritto amministrativo Riv. Giur.*, n. 1/2025; G.P. DOLSO, *I controlimiti “comunitari” tra passato e presente*, in *Nomos*, n. 2/2017, pp. 2-27; M. ESPOSITO, *I limiti costituzionali al dovere di ottemperanza alle sentenze interpretative della Corte di giustizia*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2017, pp. 4.

7. *L'ANNULLAMENTO DELLA SENTENZA N. 18/2021 DEL CONSIGLIO DI STATO DA PARTE DELLE SEZIONI UNITE DELLA CORTE DI CASSAZIONE E L'INTERVENTO DELLA CORTE DI GIUSTIZIA EUROPEA*

Come prospettato in tempi non sospetti dalla già citata dottrina amministrativista, una delle due sentenze dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato è stata oggetto di ricorso in Cassazione *ex art.* 111, comma 8, Cost.

La vicenda trova la sua origine dal ricorso della Sib-Confcommercio avverso la sentenza n. 18/2021 del Consiglio di Stato. Tale decisione aveva dichiarato inammissibili gli interventi delle associazioni di categoria e della Regione Abruzzo nel processo, oltre ad aver dichiarato l'illegittimità delle proroghe automatiche, disponendo l'efficacia della sentenza stessa per il 31 dicembre 2023. Le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, accogliendo il ricorso dell'associazione di categoria, hanno cassato la sentenza n. 18/2021 dell'Adunanza Plenaria nella parte in cui estrometteva dal procedimento giurisdizionale le associazioni di categoria che avevano richiesto l'intervento. L'effetto di tale pronuncia, effettuata con sentenza n. 32599 del 24 novembre 2023, è stato quello di rimettere al massimo Collegio amministrativo la decisione nel merito garantendo il pieno contraddittorio tra le parti e tenendo conto delle novità normative intervenute nel frattempo. Difatti, tra le pronunce del Consiglio di Stato e quella della Cassazione, il legislatore è intervenuto recependo i contenuti e le "indicazioni" dei giudici amministrativi con il d.l. Concorrenza (legge 118/2022).

Ma la pronuncia della Cassazione non si è limitata a contestare elementi processuali. Ha chiarito, con riferimento all'art. 1 commi 682 e 683 della legge 145/2018, che le proroghe ivi previste hanno carattere transitorio e dunque operano esclusivamente in attesa della revisione legislativa in materia di rilascio delle concessioni demaniali marittime. Ha precisato, quindi, che tali disposizioni devono essere intese come riferibili alle sole nuove concessioni e a quelle ancora in corso di validità alla data di entrata in vigore del provvedimento legislativo. Per quanto concerne le concessioni già scadute, invece, non essendo presente il presupposto oggettivo dell'investimento effettuato vista l'antiorità della scadenza della concessione rispetto alla legge, la proroga non potrà essere applicata.

Proseguendo in ordine cronologico nell'analisi dell'attività giurisprudenziale in materia, e lasciando al prosieguo dello studio l'analisi degli interventi legislativi,

troviamo di sicuro interesse per vari aspetti della disciplina la pronuncia della Corte di Giustizia Europea del 20 aprile 2023 relativa alla causa C-348/22. Tale pronuncia viene emessa a seguito del rinvio pregiudiziale operato dal T.A.R. della regione Puglia su un giudizio concernente l'annullamento di una delibera del Comune di Ginosa²³² con cui si disponeva l'invio di una comunicazione preliminare di carattere ricognitivo volta ad informare tutti i titolari di concessioni di occupazione del demanio marittimo nel territorio di detto comune del fatto che tali concessioni sarebbero state prorogate²³³. Sul punto che qui ci interessa, la Corte ha ritenuto che gli obblighi e i divieti contenuti all'interno della Direttiva 2006/123 siano enunciati in modo dettagliato e specifico. Alla luce di ciò, nell'ambito della controversia tra l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato italiana e il Comune di Ginosa, la Corte ha confermato l'obbligo per gli Stati membri di applicare una procedura di selezione imparziale e trasparente tra i candidati potenziali nonché il divieto di rinnovare automaticamente un'autorizzazione rilasciata per una determinata attività in quanto contenuti in disposizioni produttive di effetti diretti.

Con tre sentenze²³⁴, poi, la VII sezione del Consiglio di Stato ha accolto gli appelli proposti rispettivamente dal comune di Lecce, sul giudizio che a seguito dell'annullamento della sentenza n. 18 del 2021 da parte della Suprema Corte torna al Consiglio di Stato, e dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Il massimo collegio amministrativo in questa occasione ha da un lato confermato i provvedimenti del Comune di Lecce che hanno disapplicato al tempo la proroga delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative di cui all'art. 1, commi 682 e 683, della l. n. 145 del 2018, ora abrogato dalla l. n. 118 del 2022, e ha dall'altro annullato

²³² Si tratta della delibera del Comune di Ginosa del 24 dicembre 2020, rettificata con delibera del 17 febbraio 2021. Tali delibere giustificavano il proprio contenuto stabilendo la loro conformità alle disposizioni dell'articolo 1, commi 682 e 683, della legge n. 145/2018 e dell'articolo 182 del decreto-legge del 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge del 17 luglio 2020, n. 77 (le disposizioni nazionali di proroga automatica delle concessioni).

²³³ L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, ritenendo che la delibera controversa violasse gli articoli 49 e 56 TFUE, nonché l'articolo 12 della direttiva 2006/123, ha notificato al Comune di Ginosa un parere motivato, con il quale ha ricordato l'obbligo di una procedura ad evidenza pubblica, al fine di garantire il rispetto dei principi di concorrenza e di libertà di stabilimento. Non essendosi detto Comune adeguato ai rilievi dell'AGCM, quest'ultima ha adito il Tribunale Amministrativo Regionale proponendo un ricorso diretto all'annullamento della delibera controversa e di tutti gli attestati di proroga rilasciati successivamente.

²³⁴ Cons. Stato, sez. VII, 20 maggio 2024, n. 4479, 4480, 4481

i provvedimenti del comune di Ginosa e di Castellaneta che, invece, avevano ritenuto di applicare tale proroga in contrasto con l'orientamento della Corte di giustizia.

Sul piano sostanziale il Consiglio di Stato ha ribadito i principi interpretativi ormai consolidatisi basandosi in primo luogo sulla perdurante attualità della sentenza n. 17 del 2021 dell'Adunanza – confermata dalle sentenze ad essa conformi emesse dalla giurisprudenza amministrativa formatasi dopo le pronunce della Plenaria – ma anche e soprattutto sulla sopravvenuta sentenza della Corte di giustizia Europea del 20 aprile 2023. Le disposizioni di proroga, dunque, continuano a porsi in palese contrasto con il diritto unionale, come già riconosciuto dalla giurisprudenza²³⁵. Con riferimento alla valutazione della scarsità della risorsa, il Consiglio di Stato, oltre a ritenere tale elemento non pregiudiziale o comunque non in grado di rimettere in discussione l'effetto diretto connesso all'art. 12, paragrafi 1 e 2, della Dir. 2006/123/CE, ha evidenziato come sarebbe in contrasto con i principi costituzionali di solidarietà economica e sociale e di tutela dell'ambiente e del paesaggio consumare in modo non proporzionato i già ormai limitati tratti di spiaggia libera, rendendo le coste italiane sempre più difficilmente accessibili in modo libero e gratuito anche ai soggetti meno abbienti.

8. *GLI ULTIMI INTERVENTI DEL LEGISLATORE E LA SITUAZIONE ATTUALE*

Se nei precedenti paragrafi si è avuto modo di esaminare le novità legislative intervenute nel tempo e fino soltanto alle sentenze gemelle dell'Adunanza Plenaria occorre ora esaminare i successivi interventi del legislatore, posto che le sentenze 17 e 18 del 2021 hanno imposto a quest'ultimo di riappropriarsi del proprio ruolo e di prendere in mano, dunque, la situazione. Un'altra vicenda, in realtà, sembra aver avuto un peso specifico sul formarsi della volontà del legislatore di intervenire. Si tratta del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)²³⁶ che, quale presupposto per

²³⁵ v., *ex plurimis*, Cons. Stato, sez. VI, 1° marzo 2023, n. 2192; sez. VI, 28 agosto 2023, n. 7992; sez. VII, 3 novembre 2023, n. 9493. Più di recente, Cons. Stato, sez. VI, 27 dicembre 2023, n. 11200, C.g.a., sez. giur., 21 febbraio 2024, n. 119, Cons. Stato, sez. VII, 19 marzo 2024, n. 2679, 30 aprile 2024, n. 3940, 2 maggio 2024, n. 3963.

²³⁶ Sul rapporto tra riforma delle concessioni balneari e PNRR, si veda M. GOLLA, *Il Consiglio di Stato, l'Europa e le "concessioni balneari" i chiude una – annosa – vicenda o resta ancora aperta?*, in *Dir. soc.*, n. 3, 2022, pp. 415-416.

l'ottenimento delle risorse economiche ivi messe a disposizione, prevedeva una riforma della materia del mercato e della concorrenza, tra cui vi rientra quella più specifica delle concessioni demaniali marittime; l'approvazione di tale riforma era richiesta entro il 2022. Forse proprio grazie a tale termine – spirato inutilmente il quale si sarebbero persi ingenti finanziamenti per la ripresa del Paese dopo la crisi economico-sanitaria causata dal Covid-19 – il Governo Draghi è riuscito a trovare un punto di equilibrio tra le divergenze delle varie parti politiche e tra gli interessi degli imprenditori balneari. Così il primo atto legislativo in materia, successivo alle sentenze del Consiglio di Stato, è rappresentato dalla legge 5 agosto 2022 n. 118 (“legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021) che, agli artt. 2, 3 e 4 definisce i principi e i criteri in base ai quali si dovranno emanare i successivi decreti di riforma delle concessioni balneari²³⁷. L'art. 2 definisce i principi e i criteri che devono guidare l'attività di mappatura delle coste italiane. Il legislatore considera come prioritaria rispetto alle questioni tecnico-amministrative, la ricognizione del patrimonio costiero italiano anche e soprattutto per comprendere la scarsità o meno della risorsa naturale e la presenza o meno dell'interesse transfrontaliero certo, al fine di ritenere applicabili alla fattispecie rispettivamente l'art. 12 della direttiva 2006/12/Ce e l'art. 49 TFUE²³⁸. L'art. 3 contiene una disposizione che, in materia di scadenza delle concessioni demaniali in essere, si allinea al *dictum* dell'Adunanza plenaria. Si recepisce, infatti, la scadenza di tutte le concessioni al 31 dicembre 2023 seppur con una possibilità di deroga – e contestuale slittamento del termine ultimo al 31 dicembre 2024 – «in presenza di ragioni oggettive che impediscono la conclusione della procedura selettiva entro il 31 dicembre 2023, connesse, a titolo esemplificativo, alla pendenza di un contenzioso o a difficoltà oggettive legate all'espletamento della procedura stessa»²³⁹. L'art. 4 determina, invece, i criteri che devono guidare l'assegnazione delle concessioni. Si premette – e ciò è dirimente ai fini del presente studio – che le amministrazioni devono assicurare equilibrio tra aree demaniali in concessione e i

²³⁷ Per un'analisi approfondita del contesto in cui è intervenuta la l. 118/2022 e del suo contenuto, cfr. A.M. LISCIO, “*Il ruolo dell'esecutivo nell'incerto futuro delle concessioni demaniali marittime*”, in FEDERALISMI.IT n.7, 2023, Roma.

²³⁸ Tale rilievo era stato sottolineato anche dal Governo italiano nella risposta alla lettera di costituzione in mora del 3 dicembre 2020.

²³⁹ Art. 3 comma 3 della legge 5 agosto 2022 n. 118 (GU n.188 del 12-8-2022).

tratti di spiaggia libera. Si permette, poi, di frazionare il demanio in lotti di minori dimensioni per agevolare la contendibilità da parte delle micro e piccole imprese. Il legislatore ha tentato sia con quest'ultima misura, sia prevedendo un numero massimo di concessioni di cui può essere titolare, in via diretta o indiretta, uno stesso concessionario, di prevenire il rischio di concentrazioni nelle mani dei grandi investitori. Per quanto concerne lo svolgimento delle procedure, viene ribadita la necessità di rispettare i principi di imparzialità, non discriminazione, parità di trattamento, massima partecipazione, trasparenza e adeguata pubblicità. Ai fini della scelta del concessionario, le amministrazioni devono valutare comparativamente le proposte sulla base degli standard qualitativi e dei servizi offerti agli utenti, preferendo i progetti che prevedano sia una maggiore accessibilità alle persone con disabilità, sia la posa in opera di attrezzature non fisse e completamente amovibili e che tutelino il paesaggio e l'ecosistema. Viene affrontato, poi, il problema di accordare delle tutele agli operatori uscenti, in particolare coloro per i quali la concessione abbia rappresentato la prevalente fonte di reddito per sé e la famiglia. Sul punto, che sarà sicuramente approfondito nel prossimo capitolo, occorre anticipare sin da subito i dubbi di compatibilità con la Direttiva Servizi che vieta all'art. 12 l'attribuzione di vantaggi per l'operatore uscente o per «persone che con tale prestatore abbiano particolari legami». Per quanto riguarda, invece, il diritto agli indennizzi in favore dei concessionari uscenti, la delega pone a carico dei subentranti l'onere in questione, demandando però al Governo la questione cruciale, quella della quantificazione degli stessi²⁴⁰. Viene quindi confermata con legge la debenza degli indennizzi, sulla considerazione del fatto che i concessionari, non essendo tecnici del diritto, non avrebbero potuto far altro che affidarsi alle continue proroghe legislative, seppur illegittime per la vigenza e la diretta applicabilità della Direttiva Bolkestein, e continuare dunque ad investire. Altro aspetto demandato all'Esecutivo è quello dell'individuazione di una durata adeguata delle concessioni che permetta

²⁴⁰ Su tale aspetto, M. CALABRÒ, *Concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo e acquisizione al patrimonio dello stato delle opere non amovibili: una riforma necessaria*, in *Dir. Soc.*, n. 3, 2022, p. 469, sostiene che bisogna distinguere la situazione dei concessionari per i quali è intervenuta la proroga, seppur illegittima, da quella dei futuri concessionari uscenti. Se per i primi, in quanto hanno confidato nella proroga al 2033 del rapporto concessorio, gli investimenti e gli interventi migliorativi e i profitti mancati devono essere oggetto del ristoro; per i secondi, in quanto conosceranno preventivamente la data di scadenza del titolo, avranno modo sin da subito di fare una pianificazione degli investimenti tale da poter rientrare degli stessi durante il rapporto.

l'ammortamento e una giusta remunerazione degli investimenti sostenuti e tale da consentire sia una contendibilità periodica dei titoli, sia la copertura delle spese e il giusto introito per gli operatori. Dovrà, inoltre, ricalcolare i canoni dovuti all'erario tenendo conto della remuneratività e del pregio naturalistico del bene.

Come si può notare, la legge annuale per il mercato e la concorrenza delinea un quadro normativo che rimette alle valutazioni della Maggioranza di Governo i profili più spinosi. Tale evidenza ha suscitato delle perplessità nella dottrina sulla effettiva realizzazione di una riforma e sulla cessazione dell'atteggiamento attendista del legislatore. Perplessità confermate poco dopo dal legislatore stesso che con l. n. 14 del 24 febbraio 2023, di conversione del c.d. "decreto milleproroghe" (d.l. n. 198/2022), ha differito il termine (da sei a undici mesi) per l'esercizio della delega legislativa ed ha contestualmente disposto la proroga dal 31 dicembre 2024 al 31 dicembre 2025 del termine entro cui avrebbero dovuto concludersi le procedure di gara, qualora non fossero state ultimate entro il 2023 in presenza di ragioni oggettive²⁴¹. Con lo stesso decreto, inoltre, il legislatore ha previsto il divieto per gli enti locali di procedere all'emanazione dei bandi di assegnazione delle concessioni fino all'adozione dei decreti legislativi di cui al d.l. stesso. Divieto che la sentenza del Consiglio di Stato n. 4479 del 20.05.2024 ha ritenuto incompatibile con il diritto europeo, affermando la conseguente necessità che gli organi giurisdizionali e le pubbliche amministrazioni dello Stato garantiscano senza tentennamenti la disapplicazione di tale disposizione. La situazione di incertezza che ancora oggi domina la materia delle concessioni balneari è dimostrata dal fatto che alcuni Comuni hanno deliberato delle linee di indirizzo in ordine alle procedure di aggiudicazione delle concessioni demaniali marittime a scopo turistico-ricreativo in conformità ai principi comunitari, disponendo al contempo, e nel frattempo, la proroga delle concessioni già in essere²⁴²; altri Comuni, invece, hanno disposto la proroga delle concessioni già in essere, non pronunciandosi ancora in ordine all'indizione di future

²⁴¹ Il Capo dello Stato, con una lettera indirizzata al Presidente del Consiglio e ai Presidenti di Camera e Senato ha dichiarato che relativamente alle «modifiche approvate in materia di concessioni demaniali, è evidente che i profili di incompatibilità con il diritto europeo e con decisioni giurisdizionali definitive accrescono l'incertezza del quadro normativo e rendono indispensabili, a breve, ulteriori iniziative di Governo e Parlamento».

²⁴² si vedano, fra le tante, la delibera di Giunta Comunale del Comune di Rimini n. 504 del 22.12.2023; la delibera di Giunta Comunale del Comune di Riccione n. 275 del 14.12.2023; la deliberazione del Comune di Latina n. 230/2023 del 30.12.2023.

procedure ad evidenza pubblica²⁴³. Parallelamente a tale evoluzione legislativa, la Commissione Europea sta proseguendo la procedura di infrazione n. 4118 del 2020 avviata nei confronti dello Stato italiano provocata dalla continua adozione di proroghe *ex lege* indiscriminate delle autorizzazioni per l'utilizzo di beni demaniali marittimi, lacuali e fluviali per attività turistiche e ricreative, che hanno determinato ancora una volta la violazione delle norme eurounitarie. Da parte sua, il Governo ha risposto nell'ambito della stessa procedura, con lettera inviata alla Commissione Europea in data 17.1.2024 sostenendo che «in un contesto tuttora in divenire, si ritiene pertanto che sussistano i presupposti per l'esercizio da parte degli enti concedenti della valutazione discrezionale connessa alla cosiddetta “proroga tecnica” di cui all'articolo 3, comma 3 della legge n. 118/2022». L'ultimo atto legislativo in materia è stato adottato verso la fine del 2024, con legge n. 166/2024 di conversione del d.l. n.131/2024 e con il dichiarato fine di dare ottemperanza alle contestazioni mosse in sede di procedura di infrazione. Viene disposta una proroga ulteriore delle concessioni demaniali marittime, stavolta al 30 settembre 2027, per consentire agli enti locali e agli altri enti concedenti la possibilità di avviare le procedure di affidamento e di individuare il nuovo concessionario. La legge in discorso pone l'obbligo di completamento delle procedure stesse entro il 30 giugno 2027, prevedendo anche i criteri di indennizzo dei concessionari uscenti e di quantificazione e aggiornamento dei canoni concessori dovuti all'erario. L'art. 4 della legge sulla concorrenza n.118/2021 è stato integralmente trascritto attraverso la definizione di nuove procedure per l'affidamento delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per l'esercizio delle attività turistico ricreative e sportive. In sede di conversione del d.l. n. 131/2024, è stato introdotto all'art. 4 un nuovo comma 1- bis, che esclude dall'ambito di applicazione dell'articolo stesso gli usi del demanio marittimo, lacuale e fluviale relativi allo svolgimento delle attività di organizzazione e gestione di attività sportive dilettantistiche²⁴⁴, da svolgersi in via stabile e principale, ivi comprese la formazione, la didattica, la preparazione e l'assistenza all'attività sportiva dilettantistica. Tale

²⁴³ si vedano la deliberazione della Giunta Comunale del Comune di San Felice Circeo n. 261 del 28.12.2023; la delibera di Giunta comunale Comune di Viareggio n. 484 del 23.12.2023; la deliberazione del Comune di Venezia n. 298 del 29 dicembre 2023.

²⁴⁴ attività di cui all'art.7, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 28 febbraio 2021, n. 36

deroga²⁴⁵ è stata giustificata dal fatto che detti usi del demanio marittimo, lacuale e fluviale possono essere considerati come attività non economiche in base al diritto dell'Unione europea e riguarda enti che operano in assenza di fini di lucro.

*

Completata la disamina della disciplina applicabile alle concessioni demaniali marittime e approfondita la storia recente – anche se non troppo – delle spiagge italiane, si ritiene di dover approfondire quali siano gli spazi di azione attuali per gli enti locali che, confusi da disposizioni di legge che continuano a stabilire proroghe e sentenze dei giudici amministrativi che li obbligano a disapplicare le leggi nazionali, si trovano in molti casi ad affrontare con poche risorse e norme contraddittorie uno dei temi centrali della politica e dell'economia nazionale. Si pensi, infatti, che il comparto turistico-balneare vale, secondo le rilevazioni del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo²⁴⁶, l'11% del PIL italiano e ha un impatto sull'occupazione pari al 12,5%. È un settore che coinvolge quindici regioni italiane e 651 comuni, rappresentando per molti di questi l'offerta turistica principale. È evidente che una tematica di così ampia rilevanza sociale non possa essere affrontata dagli enti locali – in alcuni casi anche di grado inferiore ai comuni²⁴⁷ – che, con indirizzi poco chiari e forse fuorvianti di Stato e Regioni, sono vittime di continui ricorsi e di continue sentenze a loro sfavorevoli, con conseguenze rilevanti in termini di efficienza e di economicità nell'azione amministrativa, specie delle istituzioni di prossimità che si occupano da legge dell'erogazione dei servizi essenziali.

²⁴⁵ La deroga in discorso opera a condizione che le suddette attività siano svolte da: federazioni sportive, discipline sportive associate ed enti di promozione sportiva, anche paraolimpici, associazioni e società sportive dilettantistiche costituite ai sensi dell'articolo 2, comma 1, del medesimo decreto legislativo n. 36 del 2021, e iscritte al Registro nazionale delle attività sportive dilettantistiche di cui al decreto legislativo 28 febbraio 2021, n. 39, che perseguono esclusivamente finalità sociali, ricreative e di promozione del benessere psicofisico.

²⁴⁶ Cfr. Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, *Piano Strategico di sviluppo del turismo 2017-2022*.

²⁴⁷ Ci si riferisce al Municipio X di Roma Capitale che, fino all'adozione della D.A.C. n. 116 del 2023 di abrogazione dell'art. 13 della precedente D.A.C. n. 18 del 2011, era competente in materia di demanio marittimo e, in particolare, per l'esercizio delle funzioni di gestione amministrativa, incluso il rilascio delle concessioni.

CAPITOLO 3: IL RIPARTO DI COMPETENZE IN MATERIA DI GESTIONE DEL DEMANIO MARITTIMO E GLI SPAZI DI AZIONE DEI COMUNI

1. *IL DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO – CARATTERI GENERALI*

Arrivati a questo punto dell'analisi occorre, al fine di individuare in modo preciso gli spazi di azione delle pubbliche amministrazioni, andare ad approfondire la tematica delle competenze in materia di gestione del demanio marittimo posto che, come anticipato nel primo capitolo, titolarità e gestione sono oggi almeno in parte disgiunte. Se, infatti, abbiamo visto come in materia di beni pubblici si sia andati sempre di più verso la privatizzazione, un altro fenomeno che ha colpito questa come altre materie è quello del mutamento dell'organizzazione dell'attività amministrativa che negli anni ha cambiato criteri ispiratori e portato, in alcuni casi, ad una frammentazione di compiti e competenze tra vari livelli di governo che, nonostante l'esistenza di principi disciplinanti i rapporti tra gli stessi, rendono ad avviso di chi scrive più complicato intervenire su talune materie e più farraginoso l'attività amministrativa. Prima di scendere nel dettaglio e tentare di mettere ordine tra le varie norme di attribuzione di competenze in materia di demanio marittimo per offrire un quadro preciso delle stesse, si rende necessario soffermarsi sulle tappe storiche che giustificano l'attuale complessità nell'organizzazione amministrativa. Un sistema sicuramente più semplice, perlomeno da un punto di vista di studio, esisteva nell'Italia post-unitaria, epoca in cui la forma di organizzazione amministrativa si fondava sui principi di semplicità, uniformità, accentramento e gerarchia. In questo periodo si riteneva maggiormente importante ridurre il divario e le differenze tra i vari territori da poco unificati e, perciò, l'accentramento delle funzioni di governo sembrò la forma più coerente con l'ideale dello Stato interventore col compito di colmare le differenze tra cittadini e territori. Difatti, anche se le strutture organizzative erano Stato, Province e Comuni, queste ultime due erano sottoposte alla prima, tanto che la loro organizzazione interna era presieduta da delegati dello Stato. In realtà una prima forma di decentramento dei poteri si tentò già prima dell'ultimo decennio dell'800 con l'art. 90 della legge comunale e provinciale 5865/1888 che conferiva ai prefetti il potere di delegare funzioni del potere centrale agli enti locali. Si parla di tentativo per via delle varie difficoltà incontrate nell'attuazione di tale istituto che portarono il relativo

procedimento in disuso. Sempre nello stesso periodo, con le cd. «leggi crispine» venne data una prima spinta verso il decentramento amministrativo attraverso la creazione di un nuovo ordinamento degli enti locali²⁴⁸ che prevedeva la trasformazione in cariche elettive dei presidenti delle province e dei sindaci delle maggiori che erano precedentemente di nomina governativa.

Un passo indietro e, quindi, un ritorno agli ideali di uniformità su tutto il territorio nazionale si ebbe con il fascismo. Significativo in quest'epoca fu il ritorno alla nomina governativa non solo delle cariche apicali delle province e dei comuni, ma anche dei Consigli di questi due enti i cui componenti venivano individuati perlopiù dai prefetti. Con la caduta del fascismo nacque nuovamente l'ideale di autonomia territoriale che comportò un quasi immediato ritorno al voto popolare per l'individuazione delle cariche territoriali e per la prima volta un ideale «regionalista». L'ideale di autonomia, a conferma dell'importanza attribuitagli anche dai costituenti, fu trascritto in vari articoli della Costituzione, come ad esempio nell'art. 5 Cost, ai sensi del quale «la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento». Anche nella Costituzione repubblicana, perlomeno nella sua prima formulazione, restava chiara la gerarchia tra i vari livelli di governo. Dimostrazione ne è la differente struttura della norma di cui all'art. 114 il cui dispositivo precedente l'ultima riforma disponeva che lo Stato fosse *diviso* in Regioni, Province e Comuni, mentre ora che «la Repubblica è *costituita* dai Comuni, dalle Province, dalle Città Metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato». Appare evidente che nell'attuale formulazione, almeno formalmente, i vari enti sono posti su un piano di parità istituzionale. Negli anni '70 del secolo scorso si iniziano a vedere i primi tentativi di riforma, che avevano l'obiettivo di trasferire alcune competenze e funzioni dallo Stato alle Regioni, ma a tale trasferimento non accompagnarono alcun riordino delle strutture burocratiche, specie delle amministrazioni locali. A tale incompletezza sopperirono le cd. «leggi Bassanini»²⁴⁹, che prendono il nome dal Ministro per la

²⁴⁸ L. 30 dicembre 1888, n.5965, poi confluita nel Testo unico della legge comunale e provinciale, approvato con R.D. 10 febbraio 1889, n.5921.

²⁴⁹ Ci si riferisce alla l. 59/1997, alla l. 127/1997 (cd. legge Bassanini *bis*), alla l. 91/1998 (cd. legge Bassanini *ter*) e alla l. 50/1999 (cd. legge Bassanini *quater*)

funzione pubblica, appunto, Franco Bassanini. Tale opera di riforma si è articolata in quattro leggi: la prima contenente i principi generali e le basi per la normazione successiva, delegando il governo all'emanazione di decreti attuativi. La legge in esame, l. 15 marzo 1995 n. 59, da un lato poneva termini anche abbastanza stringenti per l'emanazione dei decreti sì da permettere la realizzazione dell'opera di riforma in tempi adeguati; dall'altro individuava, seppur in linea generale, i compiti e le funzioni da attribuire agli enti di prossimità e i criteri che avrebbero dovuto guidare tale conferimento. A stabilire quali funzioni e quali compiti avrebbero dovuto essere trasferiti alle Regioni e agli enti locali provvedeva il comma 2 dell'art. 1 della l. 59/1997: «quelli relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle relative comunità». Per quanto riguarda i criteri dei conferimenti, essi furono stabiliti sulla base dei principi enunciati dall'art. 4 comma 3 lett. a) della stessa legge. Il primo è il principio di sussidiarietà²⁵⁰, distinto in sussidiarietà verticale e orizzontale. La sussidiarietà verticale intercorre tra i vari livelli statali, mentre quella orizzontale nei rapporti tra la pubblica amministrazione e i cittadini: «gli enti locali» - infatti - «svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali». Il secondo principio è quello di funzionalità, secondo il quale le funzioni sono assegnate al livello di governo più vicino ai cittadini essendo consentito l'intervento dello Stato, in luogo degli enti sottordinati e in via sussidiaria, soltanto nelle materie e per le attività per le quali l'ente locale non sia riuscito ad assicurare un livello di soddisfazione adeguato. Importante è tenere in considerazione il fatto che il principio di sussidiarietà, di derivazione comunitaria²⁵¹, è entrato nel nostro ordinamento²⁵² come limite al potere dello Stato disciplinando, per questa ragione solo in via indiretta, i rapporti tra i vari livelli di governo. La legge in esame, in sintesi, aveva l'obiettivo di determinare il più ampio decentramento, conducendo la struttura statale al cd.

²⁵⁰ La legge n. 265 del 1999 ha modificato l'art. 2 della legge 142/1990 disponendo che «Comuni e Province sono titolari di funzioni proprie e di quelle attribuitegli dalla legge statale e regionale secondo il principio di sussidiarietà»

²⁵¹ Ci si riferisce al Trattato istitutivo delle Comunità Europee che recepiva tale principio intendendolo come limitazione dei poteri di intervento comunitari all'interno dei singoli Stati.

²⁵² Attraverso la legge n. 3/2001 di riforma del Titolo V della Costituzione che lo ha introdotto all'art. 118.

“federalismo amministrativo”²⁵³. Le leggi successive sono andate a completare il disegno del legislatore, attuato prevalentemente con il d.lgs. n. 112/1998, di riordino delle funzioni amministrative e di semplificazione dell’azione amministrativa coerente con l’ideale del più ampio decentramento. Tali riforme hanno reso evidentemente necessario anche un intervento di riordino dell’organizzazione amministrativa, prospettato già dalla prima legge Bassanini, che può essere considerato il più grande riordino della Pubblica Amministrazione dopo la l. 1843/1853 (cd. legge Cavour). La disciplina ha trovato attuazione prevalentemente con il d.lgs. 300/1999 contenente «norme per la razionalizzazione, il riordino, la soppressione e la fusione di ministeri, l’istituzione di agenzie, il riordino dell’amministrazione periferica dello Stato» (art. 1 comma 1 del d.lgs. 300/99). Da ultimo occorre accennare alla riforma del Titolo V della Costituzione, attuata con la legge 3/2001, con la quale si è raggiunto l’apice del processo di decentramento amministrativo. È con tale intervento riformatore che, come già anticipato precedentemente, il rapporto di subordinazione degli enti di prossimità rispetto allo Stato viene mutato in un rapporto di parità istituzionale. Prova ne è anche la modifica delle norme costituzionali attributive dei compiti e delle funzioni alle Regioni e allo Stato: se in precedenza venivano individuate le materie di spettanza regionale su cui vi era competenza concorrente con lo Stato, ora sono indicate, in modo inverso, le materie di competenza dello Stato, quelle di competenza concorrente e, in via residuale – e quindi per le materie non esplicitamente attribuite alla competenza dello Stato – quelle delle Regioni. Con la stessa legge costituzionale, poi, è stato rafforzato un principio che, seppur esistente già prima, ha iniziato ad essere più incisivo a seguito della riforma in esame: si tratta del principio di leale collaborazione che, governando i rapporti tra i vari livelli di governo, garantisce – o dovrebbe garantire – il buon andamento dell’azione amministrativa in un sistema che ormai vede su una singola materia o su una singola frazione di territorio – seppur con intensità diverse – l’esistenza di varie competenze di diverse amministrazioni.

²⁵³ Il termine è utilizzato, in realtà, in modo improprio poiché la sua originaria definizione è quella di singoli Stati indipendenti che si federano. In tal caso assistiamo invece ad un potere centrale già esistente che dismette i propri poteri in favore di enti territorialmente inferiori. Secondo E. L. CARBONE, F. CARINGELLA, F. ROMANO, *Il nuovo volto della Pubblica Amministrazione tra federalismo e semplificazione*, Edizioni Giuridiche Simone, 2001, p. 85-87, il termine più adatto per descrivere tale fenomeno sarebbe quello di «decentramento amministrativo autarchico».

2. *IL PROCESSO DI CONFERIMENTO DI COMPITI E FUNZIONI IN MATERIA DI DEMANIO MARITTIMO*

Il decentramento di compiti e funzioni amministrativi fin qui sinteticamente descritto ha interessato inevitabilmente anche i beni demaniali marittimi mettendo in crisi, ad avviso di parte della dottrina²⁵⁴, l'unità e la statalità del demanio e facendo venir meno il parallelismo tra appartenenza del bene ed esercizio delle funzioni ad esso relative²⁵⁵. Se inizialmente, infatti, la nozione di demanio marittimo era espressiva di funzioni esclusive dello Stato, lo stesso sviluppo delle autonomie ha comportato un ampliamento di tali funzioni, alcune di esse rimaste in capo allo Stato, altre delegate ai Comuni e alle Regioni e, altre ancora, «conferite» alle Regioni. Infatti, dalla lettera delle norme del Codice della navigazione, in particolare degli artt. 30 e seguenti, si evince l'asservimento dei beni demaniali marittimi ai pubblici usi del mare nell'accezione tradizionale, con la conseguenza dell'esclusiva competenza statale in ordine alla loro gestione. Invero, la giurisprudenza amministrativa²⁵⁶ ha tentato di apportare un parziale cambiamento alla visione tradizionale attraverso il riconoscimento di poteri di pianificazione urbanistica dei Comuni anche sulle aree del demanio marittimo. Tuttavia, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione²⁵⁷ hanno travolto tale orientamento, confermando la concezione delle aree demaniali come isole di esclusiva competenza statale seppur in territorio comunale. La Suprema Corte ha, infatti, escluso qualunque ingerenza del Comune nel perseguimento degli interessi connessi ai pubblici usi del mare poiché «là dove lo Stato abbia riservato a sé medesimo la tutela di un determinato bene pubblico, non può aversi l'esercizio del meno ampio potere di autarchia da parte del comune». La stessa sentenza proseguiva sostenendo che anche gli altri interessi estranei al demanio marittimo, e di competenza

²⁵⁴ S. LICCIARDELLO, *Demanio marittimo e autonomie territoriali*, op. cit., p. 272, il quale evidenzia come il demanio marittimo non rappresenti più «né un istituto in quanto alla disciplina unitaria si sono sostituite discipline settoriali, né una categoria unitaria ricomprendendosi beni estremamente eterogeni».

²⁵⁵ M. OLIVI, *Beni demaniali ad uso collettivo. Conferimento di funzioni e privatizzazione*, Padova, 2005, p. 9, ritiene che il conferimento di funzioni amministrative sul demanio marittimo a seguito della riforma del titolo V della Costituzione, abbia introdotto un elemento di rottura con la tradizione, rappresentato dalla scissione tra l'appartenenza del bene e l'esercizio delle funzioni amministrative sullo stesso. Anche A. ROMANO TASSONE, *Relazione di sintesi*, in A. Police (a cura di), *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, Atti del Convegno di studi – Ville Tuscolane, 16-18 novembre 2006, Milano, 2008, p. 703, parla di «scomposizione del regime di gestione amministrativa».

²⁵⁶ Ad. plen. Cons. Stato, 1° febbraio 1963, n. 1

²⁵⁷ Cassazione, S.U., 18 febbraio 1965, n. 274

di altre amministrazioni dello Stato o di enti locali inferiori, sarebbero stati valutati dall'amministrazione marittima a seguito di richieste di pareri, opposizioni o reclami. Come la giurisprudenza, anche la dottrina prevalente²⁵⁸ riteneva che i poteri discrezionali dell'Amministrazione marittima prevalessero sulla disciplina urbanistica e edilizia comunale e che, anche in ordine a tali profili, vi fosse un'esclusiva competenza della stessa. Tale assetto è stato modificato con una serie di interventi normativi che, seppur non sono andati a cambiare la disciplina dei beni demaniali marittimi recata dal codice civile, dal codice della navigazione e dal suo regolamento di esecuzione, hanno inciso fortemente sulle caratteristiche fondamentali dei beni demaniali marittimi e sulla materia della loro gestione. Il primo di tali interventi è rappresentato dalla legge 6 agosto 1967, n. 765²⁵⁹ (c.d. «legge ponte») che, nel disciplinare la materia urbanistico-edilizia, prevede ai commi 2 e 3 dell'art. 10 una competenza in capo all'Amministrazione dei lavori pubblici, d'intesa con le Amministrazioni interessate e sentito il Comune, in ordine al controllo di conformità ai piani regolatori generali del Comune delle opere da eseguire su aree demaniali, «compreso il demanio marittimo». L'articolo in discorso prosegue stabilendo che per le opere di privati su aree demaniali è sempre richiesta la licenza del Sindaco. L'innovazione apportata dalla legge-ponte è quella di considerare le aree demaniali marittime non più come isole di esclusiva competenza statale in territorio comunale, ma come aree che sono parte integranti di quest'ultimo²⁶⁰. Ben più incisivo, poiché ha rappresentato il primo intervento di delega delle funzioni in materia di demanio marittimo dello Stato alle Regioni, è stato il decreto del Presidente della Repubblica n.

²⁵⁸ VIRGA P., *Beni pubblici e di interesse pubblico*, op. cit., p. 47, che riteneva preferibile la tesi intermedia, secondo cui la disciplina urbanistica ed edilizia comunale vincolava solo i privati concessionari che intendevano costruire sul demanio marittimo, ma non l'Amministrazione marittima che, per le costruzioni pubbliche da realizzare su detto demanio, poteva derogare alla disciplina comunale, "in considerazione delle preminenti esigenze pubbliche della utilizzazione del demanio marittimo". Per una rassegna delle diverse posizioni della dottrina che aveva commentato le varie sentenze succedutesi nel tempo, cfr. M. CASANOVA, *Demanio marittimo e poteri locali*, op. cit., p. 16.

²⁵⁹ recante modificazioni ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150

²⁶⁰ Tale prospettiva è stata confermata dalla lettura della giurisprudenza. Si vedano Cfr. Cassazione, S.U., 12 dicembre 1967, n. 2926. Si veda anche Cons. giust. amm. Sicilia, 28 dicembre 2005, n. 982, citato alla nota 281, p. 150 (con nota di commento di V. VITIELLO, *Note sul demanio marittimo*, in *Riv. giur. amb.*, 2006, p. 489), secondo cui lo strumento urbanistico generale può legittimamente disciplinare tutto il territorio comunale, incluse le aree del demanio marittimo ricomprese nel proprio territorio, essendo, peraltro, ovvio che tale disciplina deve far restare salvi i poteri dell'Autorità marittima e deve risultare compatibile con l'intrinseca natura del bene, suscettibile solo di talune particolari utilizzazioni compatibili con le sue caratteristiche morfologiche.

616 del 1977, adottato in attuazione della legge di delega n. 382 del 1975 («Norme sull'ordinamento regionale e sull'organizzazione della pubblica amministrazione»). L'obiettivo posto al legislatore delegato era quello di completare l'opera di conferimento alle Regioni a statuto ordinario di funzioni amministrative inerenti alle materie indicate dall'art. 117 della Costituzione²⁶¹. Tale conferimento sarebbe dovuto avvenire, a norma della legge di delega, attraverso il trasferimento delle funzioni nelle materie indicate dall'art. 117 Cost. e la delega, in ossequio all'art. 118, comma 2, Cost., di quelle necessarie al fine di garantire l'esercizio organico delle funzioni già trasferite o già delegate. Proprio in applicazione dell'art. 1, comma 1, lett. c) della legge di delega – essendo quella del turismo una materia indicata all'art. 117 e dovendosi delegare alle Regioni le funzioni amministrative necessarie – con l'art. 59 del decreto presidenziale sono state delegate alle regioni le funzioni sul «litorale marittimo, sulle aree demaniali immediatamente prospicienti, sulle aree del demanio lacuale e fluviale, quando la utilizzazione prevista abbia finalità turistiche e ricreative». Sono state escluse dalla delega le funzioni relative alla navigazione marittima, alla sicurezza nazionale, alla polizia doganale, nonché ai porti e alle aree di preminente interesse nazionale relativo alla sicurezza dello Stato e alla navigazione marittima. Per l'identificazione di tali ultime aree la norma rinviava a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da adottarsi, sentite le regioni, entro il 31 dicembre del 1978. La norma, avendo delegato esclusivamente le funzioni inerenti alla materia del turismo, limitava tale conferimento in due direzioni. Da un lato, la delega era limitata alle funzioni da esercitarsi su specifiche categorie di beni demaniali marittimi – «il litorale marittimo» e le «aree demaniali immediatamente prospicienti»²⁶²; dall'altro era limitata alla utilizzazione turistica-ricreativa di tali beni²⁶³. Il risultato complessivo

²⁶¹ Ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. a), b), e c), della legge n. 382 del 1975 tale conferimento sarebbe dovuto avvenire «attraverso il trasferimento [delle funzioni amministrative] concernenti [le materie indicate dall'art. 117 Cost.] e la delega, a norma dell'art. 118, comma 2, della Costituzione delle funzioni amministrative necessarie per rendere possibile l'esercizio organico da parte delle regioni delle funzioni trasferite o già delegate. L' art. 1, comma 2, punto 2), della legge n. 382 del 1975 prevedeva, per il raggiungimento di tali fini, il trasferimento alle regioni «dei beni del demanio e del patrimonio dello Stato, che siano direttamente strumentali alle funzioni trasferite»

²⁶² A. CONIO, *Il demanio marittimo: titolarità e gestione tra stato e autonomie territoriali*, Università degli Studi Roma Tre, 2009, p. 156, segnala che «la terminologia utilizzata nell'art. 59 citato non trova riscontro nelle disposizioni del Codice civile e del codice della navigazione dedicate al demanio marittimo».

²⁶³ M. CASANOVA, *Il demanio marittimo*, op. cit., p. 207; M. L. CORBINO, *Il demanio marittimo. Nuovi profili funzionali*, op. cit., p. 127.

della norma conferma, dunque, attraverso la permanenza delle funzioni amministrative legate alla navigazione marittima, alla polizia doganale e alla sicurezza nazionale in capo allo Stato, la destinazione principale dei beni demaniali marittimi ai pubblici usi del mare tradizionali. Altro punto rilevante è dato dalla collocazione dell'art. 59 sotto il titolo IV («Sviluppo economico»), capo III («Turismo e industria alberghiera») che mostra da un lato l'emersione di nuovi interessi legati all'uso del demanio marittimo e dall'altro come la gestione dei beni di tale categoria inizia ad essere concepita come funzionale allo sviluppo economico delle Regioni²⁶⁴. A conferma di quest'ultima tendenza²⁶⁵ si può citare l'art. 2, comma 4, lett. l) della legge n.135 del 2001 – avente ad oggetto la «Riforma della legislazione nazionale del turismo» - il quale prevedeva che con d.P.R. fossero stabiliti «i criteri direttivi di gestione dei beni demaniali e delle loro pertinenze, concessi per attività turistico-ricreative, di determinazione, riscossione e ripartizione dei relativi canoni, nonché di durata delle concessioni, al fine di garantire termini e condizioni idonei per l'esercizio e lo sviluppo delle attività imprenditoriali, assicurando comunque l'invarianza di gettito per lo Stato»²⁶⁶. Altra norma del d.P.R. 616 del 1977 che riguarda il demanio marittimo è l'art. 69, attraverso cui sono state trasferite alle Regioni le funzioni amministrative relative alla sistemazione idrogeologica e alla conservazione del suolo, comprese le opere per la difesa delle coste. In ogni caso, la delega di cui all'art. 59 del d.P.R. n. 616/1977 è rimasta per lungo tempo inattuata a causa della mancata adozione del d.P.C.m. di identificazione delle aree di preminente interesse nazionale. Ad avviso anche della giurisprudenza amministrativa e dell'Avvocatura Generale dello Stato²⁶⁷, infatti,

²⁶⁴ Sulla utilizzazione del demanio marittimo a fini turistico-ricreativi come fenomeno di massa, si vedano N. GRECO, B. MURRONI, *Demanio marittimo, zone costiere, assetto del territorio*, Bologna, 1980, p. 56

²⁶⁵ Ben prima degli interventi che hanno recepito e normato i nuovi usi del demanio marittimo, F. BENVENUTI, *Il demanio marittimo tra passato e futuro*, op. cit., p. 160, sosteneva come queste nuove tipologie di interessi insistenti sul demanio marittimo ponevano «alla ribalta finalità vere e proprie di produttività del bene»

²⁶⁶ Tale legge è stata successivamente abrogata con decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79 concernente «Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio. (11G0123)»

²⁶⁷ Avvocatura generale dello Stato, parere 29 dicembre 1978, n. 29954 e Avvocatura generale dello Stato, parere 4 maggio 1979, n. 11887. In giurisprudenza, cfr. Cons. Stato, sez. VI, 16 giugno 1987, n. 358. *Contra*, Cons. Stato, sez. II, parere 15 maggio 2002, n. 767, che evince la natura non meramente

l'adozione di tale identificazione era premessa necessaria per l'operatività della norma dovendosi, in assenza, escludersi l'automatico trasferimento delle funzioni alle Regioni alla scadenza del termine del 31 dicembre 1978, sul presupposto che tale termine avesse natura meramente ordinatoria. Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di individuazione delle aree sottratto alla delega è stato adottato solo nel 21 dicembre 1995. Proprio per tale ritardo, nel periodo intercorrente tra l'emanazione del decreto del Presidente della Repubblica e del d.P.C.m. il legislatore è intervenuto più volte per disciplinare taluni aspetti della disciplina. In un primo momento, con la legge n. 979 del 31 dicembre 1982 ha disposto che nelle more dell'approvazione degli elenchi di cui all'art. 59 del decreto presidenziale, le concessioni rilasciate o rinnovate dall'Autorità marittima per le utilizzazioni con finalità turistico-ricreative non avrebbero potuto avere durata superiore ad una annualità salvo che, se per motivi di interesse generale, si fosse resa necessaria la previsione di una durata superiore, l'Autorità marittima era tenuta a sentire le Regioni interessate²⁶⁸. Un ulteriore intervento si è avuto con legge n. 494 del 1993, di conversione e modificazione del decreto-legge n. 400 del 1993 al cui art. 6 era previsto che se il Governo non avesse provveduto all'approvazione degli elenchi entro il termine del 1994²⁶⁹ la delega sarebbe diventata operativa con conseguente esercizio delle funzioni da parte delle Regioni e conseguente competenza delle stesse a rilasciare e rinnovare le concessioni con finalità turistico-ricreative. Nonostante tali interventi e anche successivamente all'emanazione del d.P.C.m. del 21 dicembre 1995, l'art. 59 del d.P.R. n. 616 del 1977 ha continuato a non trovare attuazione per questioni legate alla carenza di strutture amministrative necessarie al fine di rendere effettivo l'esercizio delle funzioni. Perciò, anche al fine di garantire il rispetto del principio di continuità amministrativa, l'art. 8 del decreto-legge n. 535 del 1996 – convertito con modificazioni dalla legge n. 647 del 23 dicembre 1996 – ha previsto la possibilità per le Regioni di avvalersi delle capitanerie di porto sulla base di convenzioni gratuite stipulate con l'allora Ministro

ordinatoria di detto termine dalla circostanza che lo stesso è stato reiteratamente prorogato sino al 31 dicembre 1995 “per consentire una legittima emanazione del d.P.C.M. attuativo”.

²⁶⁸ Così l'art. 41 della legge citata.

²⁶⁹ Tale termine è stato prorogato al 31 dicembre 1995 con una serie di decreti-legge non convertiti (tra cui il d.l. 18 dicembre 1995, n. 535, in vigore del quale è stato adottato il d.P.C.M. 21 dicembre 1995) fino al d.l. 21 ottobre 1996, n. 535, convertito, con modificazioni, nella legge 23 dicembre 1996, n. 647, che - sia pure a posteriori - ha reiterato detta proroga (art. 16) e ha disposto la salvezza dei decreti-legge non convertiti (art. 1, comma 2).

dei trasporti e della navigazione²⁷⁰. Con l'adozione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 di attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59, è proseguito il percorso di conferimento. L'art. 105 del decreto, specificando come si intendessero conferite alle regioni e agli enti locali tutte le funzioni non espressamente mantenute dallo Stato o affidate alle Autorità portuali²⁷¹, ha rimosso il limite della finalità turistico-ricreativa del bene demaniale al fine della delega delle relative funzioni. Infatti, era previsto il conferimento anche delle competenze relative al rilascio delle concessioni di beni del demanio della navigazione marittima, del demanio marittimo e delle zone di mare territoriale per finalità diverse dall'approvvigionamento di fonti di energia²⁷², escluse le aree di preminente interesse nazionale di cui al d.P.C.m. del 1995. La legge n. 59 del 1997, con l'art. 3, comma 1, lett. a) aveva imposto al legislatore delegato l'individuazione tassativa delle funzioni mantenute dallo Stato relative alle materie escluse²⁷³ dal conferimento dalla medesima legge di delega. Così con l'art. 104 del d.lgs. n. 112 del 1998 è stato predisposto un elenco tassativo delle funzioni mantenute dalle amministrazioni statale, tra cui figurano quelle attinenti all'utilizzazione del pubblico demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità di approvvigionamento di fonti di energia²⁷⁴; alla classificazione dei porti, alla pianificazione, programmazione e progettazione degli interventi aventi ad oggetto la costruzione, la gestione, la bonifica e la manutenzione dei porti e delle vie di navigazione, delle opere edilizie a servizio dell'attività portuale, dei bacini di carenaggio, di fari e fanali, nei porti di rilievo nazionale e internazionale²⁷⁵; alla

²⁷⁰ Tali convenzioni avrebbero dovuto essere redatte secondo una convenzione tipo approvata dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. Si consideri che con la circolare n. 123 dell'8 novembre 2001 dell'allora Ministero dei trasporti e della navigazione si è disposto che, a seguito dell'ultimazione del trasferimento alle regioni e agli enti locali delle risorse in materia di trasporti, doveva considerarsi venuto a cessare il presupposto dell'avvalimento delle capitanerie di porto per l'esercizio delle funzioni in materia di demanio marittimo.

²⁷¹ Con la legge n. 84 del 1994 si è avuto un riordino della legislazione in materia portuale. Le Autorità portuali sono costituite nei maggiori porti, riconosciuti di rilevanza economica internazionale e nazionale (art. 4, comma 1-bis, e art. 6 della legge n. 84 del 1994) ed esercitano, tra l'altro, nell'ambito delle rispettive circoscrizioni, le funzioni di concessione dei beni del demanio (art. 8, comma 3, lett. h), della legge n. 84 del 1994).

²⁷² Ai sensi dell'art. 104, comma 1, lett. pp), del d.lgs. n. 112 del 1998 dette funzioni sono, infatti, mantenute allo Stato. Secondo C. Angelone, *La gestione del demanio marittimo: dallo Stato, alle regioni, ai comuni*, in *Dir. mar.*, 2002, p. 174, si tratta di una esclusione dal conferimento di tipo funzionale estremamente limitata.

²⁷³ Art. 1, comma 3 della legge n. 59 del 1997.

²⁷⁴ art. 104, comma 1, lett. pp) del d.lgs. n. 112 del 1998

²⁷⁵ art. 104, comma 1, lett. s) del d.lgs. n. 112 del 1998

disciplina e alla sicurezza della navigazione marittima e da diporto²⁷⁶; alla costituzione e gestione del sistema del traffico marittimo denominato VTS²⁷⁷; al sistema informativo del demanio marittimo (c.d. S.I.D.)²⁷⁸; alla predisposizione del piano generale dei trasporti²⁷⁹; a tutte le funzioni inerenti ai servizi di trasporto pubblico di interesse nazionale²⁸⁰; alle funzioni attinenti alla programmazione, realizzata previa intesa con le regioni, degli interporti e delle intermodalità di rilievo nazionale e internazionale²⁸¹. Il d.lgs. ha inoltre previsto l'obbligo per le regioni di procedere all'individuazione delle competenze amministrative per cui era necessario un esercizio unitario a livello regionale, provvedendo contestualmente a conferire tutte le altre funzioni agli enti locali. Previsione, quest'ultima, specificata poi dall'art. 42 del d.lgs. n. 96 del 30 marzo 1999 che ha attribuito ai comuni l'esercizio delle funzioni previste dall'art. 105, comma 2, lett. l) in caso la regione fosse stata ancora priva, a far data dal 1° luglio 1999, della legge di attuazione del d.lgs. 112/1998 contenente le funzioni riservate alla regione che avessero richiesto l'esercizio unitario. In un certo senso, il d.lgs. n. 96 del 1999 ha anticipato il contenuto della riforma del titolo V della Costituzione, operata con l. cost. n. 3 del 18 ottobre 2001. Difatti, tale riforma ha previsto un generale conferimento ai comuni di tutte le funzioni amministrative «salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a province, città metropolitane, regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza»²⁸². Proprio a tale ultima riforma è seguito il dibattito sulla sorte delle funzioni non espressamente conferite alle regioni e agli enti locali. Mentre, infatti, nel dispositivo dell'art. 117, comma 3, Cost. si fa esplicito riferimento alla competenza legislativa concorrente delle regioni in materia di demanio portuale, nulla viene detto con riguardo al demanio marittimo diverso da quello portuale. Ciò ha condotto parte della dottrina a prospettare la possibilità che lo stesso possa rientrare nella sfera di legislazione esclusiva delle regioni, pur restandone allo Stato la titolarità dominicale. La stessa dottrina ritiene che la materia «demanio marittimo» rientri tra le materie di

²⁷⁶ art. 104, comma 1, lett. *t*) e *v*) del d.lgs. n. 112 del 1998

²⁷⁷ art. 104, comma 1, lett. *aa*) del d.lgs. n. 112 del 1998

²⁷⁸ art. 104, comma 1, lett. *qq*) del d.lgs. n. 112 del 1998

²⁷⁹ art. 104, comma 1, lett. *a*) del d.lgs. n. 112 del 1998

²⁸⁰ art. 104, comma 1, lett. *b*) del d.lgs. n. 112 del 1998

²⁸¹ art. 104, comma 1, lett. *h*) del d.lgs. n. 112 del 1998

²⁸² Così l'art. 118, comma 1, Cost.

competenza legislativa esclusiva e, atteso che anche la relativa potestà amministrativa è stata trasferita alle autonomie territoriali, conclude che anche l'appartenenza sia ormai passata a queste ultime²⁸³. Secondo altra parte della dottrina²⁸⁴, il demanio marittimo non costituisce una materia di legislazione o una materia che possa essere trasferita o meno: «Se fosse una materia sarebbe trasferita: nell'elencazione del nuovo art. 117 della Costituzione non troviamo nulla né sul demanio marittimo né sul demanio in genere, quindi, per il principio secondo il quale tutte le materie non riservate allo Stato sono passate alle Regioni sul piano amministrativo e legislativo, considerando il demanio come una materia già ora si avrebbe che si tratterebbe di materia di competenza comunale e regionale. Ritengo invece che questo non sia accaduto, perché il demanio non può costituire una materia, ma deve essere considerato una risorsa, un mezzo per esprimere funzioni dello Stato; in questo senso, soltanto in questo senso si può ritenere che il demanio sia ancora oggi un demanio dello Stato»²⁸⁵.

3. LA SORTE DELLE COMPETENZE NON ESPRESSAMENTE CONFERITE

Come accennato in conclusione del precedente paragrafo, in dottrina si è acceso un dibattito relativamente alla sorte delle competenze non espressamente contemplate dalle disposizioni di conferimento delle deleghe alle regioni e, segnatamente, quelle legate ai profili dominicali del demanio marittimo. D'altronde, si è già rappresentato come con le riforme sul decentramento, a parere della dottrina, si è avuta in materia di demanio una scissione tra regime di appartenenza e gestione. Mentre per quanto riguarda il demanio portuale²⁸⁶ e le funzioni concessorie vi è stato, difatti, un espresso riferimento normativo in tema di attribuzione, per quanto concerne le competenze

²⁸³ G. DI GIANDOMENICO, *L'appartenenza del demanio marittimo dopo le recenti modifiche legislative e costituzionali*, in AA.VV., *La gestione del demanio marittimo. Dallo Stato, alle Regioni, ai Comuni*, Milano, 2002, p. 88 e G. REALE, *Titolarità del demanio marittimo e conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni in tema di relativi rapporti concessori, alla luce della l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3*, in *Dir. trasp.*, vol. I, 2004, p. 145.

²⁸⁴ F. G. COCA, *Relazione introduttiva*, in *La gestione del demanio marittimo. Dallo Stato, alle Regioni, ai Comuni*, Milano, 2002, p. 20

²⁸⁵ M. CASANOVA, *Il demanio marittimo*, op. cit., p. 213 considera convincente la tesi di Di Giandomenico, ponendo comunque in dubbio la configurabilità del demanio marittimo quale materia a sé.

²⁸⁶

legate alle cd. vicende della demanialità – come ad esempio la sdemanializzazione, l’ampliamento e la delimitazione del demanio, ecc. – non vi è stata alcuna previsione. Sul punto, un parere dell’Avvocatura generale dello Stato²⁸⁷ che ha specificato il contenuto della delega come da riferire esclusivamente ai profili organizzativi e di sviluppo del turismo regionale, ha portato a ritenere che fossero escluse dalla delega stessa sia le funzioni legate ai profili dominicali, sia quelle legate alla individuazione e riscossione dei canoni concessori, entrambe da considerare in capo allo Stato. Con una posizione parzialmente diversa si è espressa la Presidenza del Consiglio dei ministri²⁸⁸ ritenendo che rientrasse tra le competenze amministrative degli enti locali anche quella legata ai profili dominicali – ferma restando l’esclusiva competenza statale con riguardo alla configurazione giuridica del bene demaniale stesso – tutte le volte che per esigenze relative alle utilizzazioni si fosse dovuto intervenire su questioni dominicali. Proprio argomentando da tali pareri si è giunti alla conclusione che, seppur con la necessità di un’intesa con le regioni interessate, in tutti quei casi in cui una modifica comportasse uno spostamento di competenze tra Stato e regioni, le funzioni amministrative legate alle cd. vicende della demanialità, fossero di esclusiva competenza statale poiché riguardavano, seppur indirettamente, la qualificazione giuridica del bene e tale qualificazione rappresenterebbe il presupposto stesso della delega di funzioni. Il punto ha assunto una centralità tale nella materia che è stato oggetto di più sentenze della Corte costituzionale²⁸⁹, tutte volte ad affermare che «la competenza della Regione nella materia non può incidere sulle facoltà che spettano allo Stato in quanto proprietario. Queste, infatti, precedono logicamente la ripartizione delle competenze ed ineriscono alla capacità giuridica dell'ente secondo i principi dell'ordinamento civile»²⁹⁰. Ancor più significativa è la sentenza della Corte costituzionale n. 150 del 2003 in cui è riportata una lettura dell’Avvocatura Generale dello Stato secondo cui non esistono disposizioni «che dispongano il trasferimento dallo Stato alle Regioni e/o agli enti locali, di quel complesso di diritti, poteri, doveri,

²⁸⁷ Avvocatura generale dello Stato, parere 29 dicembre 1978, n. 29954.

²⁸⁸ Presidenza del Consiglio dei ministri, parere 2 maggio 1980, n. 66500/36

²⁸⁹ Corte cost., 9 giugno 1986, n. 133; Corte cost., n. 326 del 1989; Corte cost., 21 luglio 1995, n. 343; Corte cost., n. 150 del 2003; Corte cost., 29 dicembre 2004, n. 427; Corte cost., 1° giugno 2006, n. 213; Corte cost., 16 marzo 2007, n. 88;

²⁹⁰ Corte Cost. sentt. nn. 343 del 1995, 286 del 2004, 427 del 2004, 94 del 2008, 102 del 2008, 370 del 2008;

in cui si sostanzia la proprietà o, comunque, l'appartenenza allo Stato dei beni del demanio marittimo, alla stregua della disciplina codicistica». Lettura confermata dalla Suprema Corte nelle motivazioni, in cui sostiene l'inammissibilità della richiesta della regione di ulteriori funzioni «invocando la titolarità dei beni cui ineriscono»²⁹¹.

Sulla base di tali sentenze, la dottrina²⁹² ha fatto derivare dalla titolarità statale di questi beni anche la titolarità dei poteri e dei doveri inerenti al diritto di proprietà²⁹³.

In sintesi, ciò che emerge dal quadro giurisprudenziale della Corte costituzionale è la scissione tra la titolarità del bene – dello Stato – e la gestione – delle regioni e/o degli enti locali – che comporta la rispettiva attribuzione di funzioni dominicali e gestionali. Le funzioni specifiche inerenti ai profili dominicali di competenza dello Stato sono state individuate, tra l'altro, dalla Corte dei conti in una deliberazione del 19 dicembre 2008²⁹⁴. Si tratta della delimitazione, dell'ampliamento, della sdemanializzazione, dell'incameramento delle opere non amovibili costruite sul demanio marittimo, della

²⁹¹ Corte cost., 9 maggio 2003, n. 150. In merito al giudizio paiono significative le argomentazioni difensive dell'Avvocatura generale dello Stato: «Il ricorso - sostiene, inoltre, l'Avvocatura dello Stato - sarebbe in ogni caso infondato nel merito: a) per l'inesistenza di qualsivoglia disposizione della novella costituzionale o del d.lgs. n. 112 del 1998, che disponga il trasferimento dallo Stato alle Regioni e/o agli enti locali, di quel complesso di diritti, poteri, doveri, in cui si sostanzia la proprietà o, comunque, l'appartenenza allo Stato dei beni del demanio marittimo, alla stregua della disciplina codicistica; b) per l'inerenza di tale disciplina all'"ordinamento civile", materia riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, nel testo novellato dell'art. 117 secondo comma, lett. l), Cost.; c) per gli indici ermeneutici estrapolabili dal disposto dell'art. 86 del d.lgs. n. 112 del 1998, il quale espressamente dispone il trasferimento alle Regioni di beni e risorse del demanio idrico, senza nulla prevedere invece per quelli del demanio marittimo, al pari del d.P.C.m. 12 ottobre 2000, recante "Individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire alle Regioni e agli Enti locali per l'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi di cui all'art. 105 del d.lgs. n. 112 del 1998, in materia di trasporti"; d) per la perdurante iscrizione nel conto generale del patrimonio dello Stato di tutti i beni demaniali, ex art. 14, comma 2, del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279 (Individuazione delle unità previsionali di base del bilancio dello Stato, riordino del sistema di tesoreria unica e ristrutturazione del rendiconto generale dello Stato); per la loro trasferibilità al Patrimonio dello Stato s.p.a., ex art. 7, comma 10, del decreto-legge 15 aprile 2002, n. 63 (Disposizioni finanziarie e fiscali urgenti in materia di riscossione, razionalizzazione del sistema di formazione del costo dei prodotti farmaceutici, adempimenti ed adeguamenti comunitari, cartolarizzazioni, valorizzazione del patrimonio e finanziamento delle infrastrutture), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 15 giugno 2002, n. 112; per la funzione di garanzia del pagamento del debito pubblico, da essi svolta [...]

²⁹² V. CERULLI IRELLI, *Profili dominicali e profili funzionali nel rapporto Stato-Regioni in materia di beni pubblici*, in *Le Regioni*, 1987, p. 252.

²⁹³ Sul punto cfr. Corte cost., 19 giugno 1958, n. 37, che, in relazione all'assegnazione dei beni del demanio dello Stato alla Regione siciliana, di cui all'art. 32 dello Statuto di detta Regione, afferma che «quando sia determinato quali beni del demanio marittimo rimangono di proprietà dello Stato e quali siano eventualmente assegnati alla Regione, Stato e Regione devono ritenersi proprietari dei beni di rispettiva spettanza con tutti i poteri inerenti a questo diritto, compreso quello di accertare la cessazione del carattere demaniale e il passaggio del bene al proprio patrimonio».

²⁹⁴ deliberazione n. 29-2008-G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato della Corte dei conti del 19 dicembre 2008, dal titolo *La riscossione dei canoni nelle concessioni del demanio marittimo*, p. 23

decisione circa l'abbattimento di costruzioni e innovazioni abusive, del consenso alla costruzione di opere in prossimità del demanio, della determinazione e riscossione dei canoni concessori. Sempre nella stessa occasione, la Corte ha avuto modo di sottolineare come, essendo tali beni del demanio marittimo espressivi di svariati interessi ricadenti nella competenza di diverse amministrazioni, le decisioni anche in merito all'esercizio e alle modalità di esercizio delle funzioni dominicali dovrebbe avvenire con il coinvolgimento degli enti locali rappresentative delle comunità e dei territori su cui tali beni ricadono in ossequio al principio di leale collaborazione.

Occorre accennare anche a quella dottrina che sostiene come oggi non abbia più senso parlare di statalità del demanio marittimo dal momento in cui si è avuto il passaggio agli enti locali di poteri sostanziali sullo stesso e che, dunque, si dovrebbe pensare di attribuire anche le funzioni legate alle vicende della demanialità come anche quelle legate all'autotutela demaniale e alla determinazione e percezione dei canoni²⁹⁵. Se queste ultime funzioni, ad avviso di detta dottrina, dovrebbero spettare agli enti locali in quanto sono titolari dei poteri di gestione e di tutela del corretto uso dei beni costieri, le funzioni legate alle vicende della demanialità, presupponendo anche una valutazione sull'utilità dei singoli beni, dovrebbero spettargli in quanto dalle stesse – come la delimitazione o la sdemanializzazione o la sclassificazione – dipende la competenza amministrativa. Sempre sulla competenza alla determinazione e riscossione dei

²⁹⁵ La Sezione centrale di controllo della Corte dei Conti nella deliberazione n. 29-2008-G del 19 dicembre 2008, dal titolo *La riscossione dei canoni nelle concessioni del demanio marittimo*, perviene alla conclusione della necessità che si valuti la possibilità di una partecipazione ai proventi delle concessioni e dell'uso del demanio marittimo in favore delle regioni e dei comuni costieri (si consideri che gli introiti delle concessioni ed occupazioni del demanio marittimo sono attribuiti unicamente allo Stato, in qualità di proprietario dei beni, ad esclusione dei proventi delle concessioni rilasciate e gestite dalle Autorità portuali e di regioni a statuto speciale, come la Sicilia, che è proprietaria della maggior parte dei beni del demanio marittimo), al fine di ottenere un maggior impegno delle autonomie territoriali nell'attività di riscossione, nonché allo scopo di attuare un tipo di federalismo attento al problema della ripartizione di responsabilità e risorse. Infatti, con D.lgs. n. 68 del 6 maggio 2011, il legislatore ha disposto (all'art. 8, comma 1) che «ferma la facoltà per le regioni di sopprimerli, a decorrere dal 1° gennaio 2013 sono trasformati in tributi propri regionali la tassa per l'abilitazione all'esercizio professionale, l'imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo, l'imposta regionale sulle concessioni statali per l'occupazione e l'uso dei beni del patrimonio indisponibile, la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche regionali, le tasse sulle concessioni regionali, l'imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili, di cui all'articolo 190 del Regio Decreto 31 agosto 1933, n. 1592, all'articolo 121 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, agli articoli 1, 5 e 6 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, all'articolo 2 della legge 16 maggio 1970, n. 281, all'articolo 5 della citata legge n. 281 del 1970, all'articolo 3 della citata legge n. 281 del 1970, agli articoli da 90 a 95 della legge 21 novembre 2000, n. 342».

canoni, altra dottrina²⁹⁶ sostiene, andando in contrapposizione alla giurisprudenza costituzionale, che «se le funzioni sul demanio spettano alle Regioni e agli Enti locali ed il canone non ha natura tributaria non vi è alcuna ragione che esso venga definito e percepito dallo Stato»²⁹⁷. Un'altra parte della dottrina sostiene che le funzioni non espressamente conferite dalla delega alle regioni e ai comuni andrebbero comunque considerate conferite in applicazione del criterio della generalità del conferimento

²⁹⁶ Ad avviso di G. DI GIANDOMENICO, *L'appartenenza del demanio marittimo dopo le recenti modifiche legislative e costituzionali*, op. cit., p. 86, «se il canone è il corrispettivo di un godimento del bene, e se questo è di proprietà collettiva; se il riferimento è ad un ente esponenziale della collettività, questo non può essere che quello che esercita i poteri effettivi sullo stesso, e cioè, oggi, le Regioni e i Comuni. D'altronde, il canone è certamente connesso e strumentale alla concessione [...] dunque [...] deve ritenersi ormai attribuito alle Regioni e agli Enti locali alla stregua del principio contenuto nell'art. 1, 2° comma, [...] dello stesso d.lgs. n. 112».

²⁹⁷ S. LICCIARDELLO, *Demanio marittimo e autonomie territoriali*, op. cit., p. 297. Nella deliberazione n. 29-2008-G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato della Corte dei conti del 19 dicembre 2008, p. 23 detta Sezione ha evidenziato come i canoni concessori presentino caratteri che li rendono anche assimilabili ai tributi o alle tasse o ad altre ipotesi di prestazioni patrimoniali imposte. In particolare, ad avviso della Sezione, una qualche assimilazione ai tributi si può evincere dalla circostanza che l'importo del canone viene stabilito con valutazioni sempre meno discrezionali e sempre più in base a criteri e parametri determinati dalla legge (per esempio, in base alla superficie, al tipo di costruzioni, al valore di mercato) e la riscossione coattiva dello stesso è perseguita con procedure simili a quelle proprie dei debiti tributari (iscrizioni a ruolo e intervento del concessionario pubblico della riscossione). Peraltro, diversamente dalle imposte, il canone non è parametrato alla capacità contributiva del concessionario o alle manifestazioni di tale sua capacità, ma è una sorta di corrispettivo richiestogli, *latu sensu* in via sinallagmatica, per l'uso particolare di un bene di proprietà pubblica, ciò che lo avvicinerrebbe in qualche modo alla tassa. La tassa, tuttavia, si paga all'amministrazione a fronte del beneficio ottenuto, come singolo, dalla prestazione di un servizio pubblico dalla stessa erogato; prestazione che non si rinviene, invece, nel caso delle concessioni demaniali marittime; inoltre, tale sorta di corrispettivo è sempre dovuta allo Stato, anche se non è quest'ultimo ad aver rilasciato la concessione. Infine, si consideri che nel bilancio dello Stato i canoni demaniali marittimi sono inseriti nel titolo II delle entrate (quelle extratributarie).

delle funzioni²⁹⁸ in rapporto con quello della tassatività di quelle mantenute dallo Stato²⁹⁹.

Queste ricostruzioni sono state ritenute da altra dottrina³⁰⁰ abbastanza semplicistiche poggiando l'una su una meccanica applicazione del criterio della generalità del conferimento e l'altra articolando in modo non soddisfacente la problematica in discorso. Partendo dalla circostanza secondo cui la proprietà è soltanto uno dei modi di regolazione dell'uso di un determinato bene, la richiamata letteratura sostiene come il tratto distintivo dei beni demaniali marittimi – in quanto rientranti nella categoria dei beni demaniali ad uso collettivo – sia quello della negazione, anche verso il titolare, del diritto di escludere altri dal godimento del bene. Quindi sono sicuramente ammissibili forme di utilizzazione esclusiva, purché però non comprimano l'uso collettivo. L'appartenenza, ciò premesso, si declina sui beni demaniali marittimi in due modi diversi: quando è individuale, ad uso esclusivo, le funzioni in ordine alla riscossione dei canoni e all'indennizzo per l'abusiva occupazione del demanio marittimo competono allo Stato; quando si riferisce al diritto di tutti di poterne fruire,

²⁹⁸ L. TORCHIA, *Commento all'art. 1 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112*, in *Le Regioni*, 26, 1988, 2, p. 477, sostiene che l'art. 1 del d.lgs. n. 112 del 1998 attua la clausola residuale, posta a garanzia del *favor* per il decentramento di funzioni, mediante l'affermazione di quattro principi costitutivi del conferimento di funzioni e compiti (siano essi trasferiti, delegati o attribuiti): il principio di generalità, il principio di organicità, il principio di coerenza, il principio di univocità, a cui si aggiunge il principio di unitarietà. Osserva l'Autrice che il conferimento di funzioni e compiti a regioni ed enti locali è disposto in via generale direttamente dall'art. 1, comma 2, della legge n. 59 del 1997 e specificato dal d.lgs. n. 112 del 1998, con norme che non recano, però, una enumerazione tassativa di funzioni e compiti trasferiti, delegati o attribuiti, ingenerando il problema di determinare la destinazione delle funzioni non elencate, ma da considerare, in virtù della clausola residuale, comunque conferite; problema che va risolto «ricorrendo ai principi direttivi dettati con la legge di delega e, in particolare, al principio di completezza (art. 4, comma 3, lett. b), per il quale sono da attribuire alla regione i compiti e le funzioni non altrimenti assegnati (fatta salva l'ipotesi di attività strumentali [...])». In virtù del principio di organicità del conferimento (art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 112 del 1998), inoltre, passano alle autonomie territoriali tutte le funzioni di organizzazione e le attività complementari alle funzioni conferite. Inoltre, poiché la delega comprende anche «le funzioni di organizzazione e le attività connesse e strumentali all'esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti» (cfr. l'art. 1, comma 2, d.lgs. n. 112 del 1998), implicitamente sarebbero state trasferite anche le funzioni relative alla sclassificazione, alla delimitazione o all'ampliamento delle zone demaniali, quale presupposto per l'ordinato esercizio delle prime.

²⁹⁹ M. OLIVI, *Il demanio marittimo tra Stato e autonomie territoriali e titolarità del bene e titolarità delle funzioni*, in *Il foro amministrativo CDS*, vol. 9, 2006, p. 2424. Critica la meccanica applicazione del criterio della generalità del conferimento alle autonomie territoriali, che determinerebbe l'esclusione dello Stato, a cui appartengono i beni demaniali marittimi, da ogni valutazione relativa agli stessi, con la conseguenza che «in ultima analisi il concetto stesso di appartenenza sarebbe svuotato di significato»

³⁰⁰ M. OLIVI, *Il demanio marittimo tra Stato e autonomie territoriali e titolarità del bene e titolarità delle funzioni*, cit., p. 2433. Confronta anche M. OLIVI, *Beni demaniali ad uso collettivo. Conferimento di funzioni e privatizzazione*, op. cit., p. 151.

le competenze atte a garantire tale uso collettivo spettano alle autorità amministrative. È proprio in questa seconda accezione di appartenenza che, a parere della dottrina in discorso, si dividono le varie competenze tra i livelli dello Stato seguendo quelle «regole di imputazione di poteri da ricercare non nell'ambito di modelli proprietari, ma nell'ambito dei modelli di organizzazione giuridica dell'amministrazione pubblica [...] inserendo la titolarità di cui all'art. 822, c. c. nel circuito della sussidiarietà». In tale ottica, quando emerga la necessità di esercitare funzioni che, col fine di garantire l'uso collettivo del demanio marittimo, rischiano di andare a mutare il regime demaniale del bene vi è il necessario coinvolgimento dello Stato come ente rappresentativo di quella collettività – necessariamente sovralocale – a favore della quale il regime demaniale prevede la libera fruizione. In tali casi il coinvolgimento dello Stato dovrebbe avvenire nella forma dell'intesa, in ossequio al principio di leale collaborazione. Le funzioni che implicherebbero l'intesa tra i livelli di governo, sempre secondo il parere della dottrina in discorso, sarebbero la programmazione degli usi, la sdemanializzazione, l'ampliamento e la delimitazione³⁰¹. Pertanto, stante l'appartenenza allo Stato dei beni demaniali marittimi, l'assetto delle competenze determinato dalla legge comprende, tra quelle conferite, anche le funzioni che incidono sul regime demaniale del bene, sia se previste dalla legge come espressamente conferite sia se non incluse tra l'elencazione di quelle mantenute in capo allo Stato. Le uniche competenze non trasferite sono, invece, quelle relative alle funzioni attribuite ad altre autorità o espressamente previste tra quelle mantenute in capo allo Stato, nonché i poteri riconducibili al diritto di proprietà dello Stato, che abbiano per oggetto utilità non protette dal regime demaniale.

4. *DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO E TITOLARITÀ DEI BENI DEMANIALI MARITTIMI*

Di centrale importanza nell'analisi appare l'interrogativo circa la sorte della titolarità dei beni del demanio marittimo. Una parte della dottrina ha tentato di rispondere

³⁰¹ La funzione concessoria e tutte le funzioni attinenti al rapporto concessorio, quella relativa alla destinazione del bene ad altri usi pubblici, nonché la funzione diretta a tutelare l'integrità fisica del bene o a salvaguardare lo stesso rispetto ad utilizzazioni abusive non rientrerebbero, ad avviso della dottrina in discorso, tra le funzioni per il cui esercizio si renderebbe necessaria l'intesa con lo Stato non incidendo sul regime demaniale del bene.

sostenendo che, essendo comprese tra le funzioni trasferite anche quelle non espressamente indicate e relative ai profili dominicali del demanio marittimo, si dovrebbe ritenere trasferita tacitamente anche la titolarità dei beni³⁰². Anche altra dottrina³⁰³, pur non sostenendo la tesi dell'avvenuto trasferimento in forma tacita della titolarità dei beni demaniali marittimi, denuncia l'illogicità del permanere dell'appartenenza statale e l'incoerenza di un sistema in cui – e questa è la conclusione cui perviene – la materia urbanistico-edilizia risulterebbe sovraordinata alle funzioni amministrative sul demanio marittimo. Quest'ultimo risulterebbe così scisso in due categorie: la prima, comprendente i porti e le aree di preminente interesse nazionale sottratte al conferimento alle autonomie territoriali, sottoposta alle norme del codice della navigazione; la seconda, comprendente il demanio costiero al netto delle aree escluse dal trasferimento delle deleghe, disciplinata da altre branche del diritto. Questi orientamenti che negano – o suggeriscono di superare – la titolarità statale dei beni demaniali marittimi non tengono, tuttavia, conto della particolarità di tali beni i quali – come già detto in precedenza – stante la pluralità di interessi pubblici cui possono essere sottesi anche potenzialmente che potrebbe determinare, in qualunque momento, il loro cambio di destinazione, andrebbero visti in senso non statico, ma dinamico. Altro aspetto trascurato dalla summenzionata dottrina è l'elaborazione giurisprudenziale della Corte costituzionale, la quale ritiene che anche a seguito della riforma del titolo V della Costituzione non pare si possa essere verificato un

³⁰² G. DI GIANDOMENICO, *L'appartenenza del demanio marittimo dopo le recenti modifiche legislative e costituzionali*, op. cit., p. 87 e, dello stesso Autore, *Demanzialità marittima e subingresso nella concessione dei porti turistici*, in *Foro amm. – Consiglio di Stato*, 2004, p. 2357, in cui afferma che “dopo la richiamata legge costituzionale n. 3 del 2001 non ha più senso continuare a parlare di titolarità dominicale dello Stato, in quanto questa rimarrebbe solo un'etichetta formale senza contenuto alcuno. Al contrario alle regioni e ai comuni spetterebbe, oltre al potere di legiferare, anche quello di amministrare e, quindi, la proprietà del demanio marittimo; G. REALE, *Titolarietà del demanio marittimo e conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni in tema di relativi rapporti concessori, alla luce della l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3*, cit., p. 144, il quale perviene alla conclusione che “il demanio pubblico, e cioè il complesso dei beni che servono al raggiungimento dei fini pubblici, deve ritenersi ripartito, nel nuovo quadro costituzionale, tra Stato, Regioni e altri enti pubblici territoriali sulla base dell'attribuzione delle rispettive funzioni. In definitiva, essendo stata la materia del demanio marittimo, con la sola eccezione dei porti, interamente trasferita alle Regioni e non essendo concepibile la proprietà del bene demaniale distinta dal perseguimento delle relative funzioni, alle Regioni va necessariamente riconosciuta la proprietà dei beni del demanio marittimo”. Parla di un principio secondo cui la titolarità del bene è destinata a seguire l'assetto della distribuzione delle potestà amministrative spettanti, E. CASTORINA, *Demanio pubblico*, in E. CASTORINA, G. CHIARA, *Beni pubblici. Artt. 822-830*, op. cit., p. 61.

³⁰³ M. CASANOVA, *Il demanio marittimo*, op. cit., p. 214

automatico trasferimento dei beni, essendo necessario in ogni caso almeno un intervento legislativo. Si fa notare, in particolare, che in tutte le fasi del decentramento amministrativo, quando si è avuto un mutamento nella titolarità dei beni, ciò non è mai avvenuto in modo generalizzato e automatico. Tale passaggio di titolarità agli enti territoriali, inoltre, si ritiene presupponga non soltanto un intervento normativo che stabilisca in maniera astratta le tipologie di beni per cui è possibile procedere al trasferimento e le modalità attraverso cui realizzarlo, ma anche di atti amministrativi attuativi e, quindi, volti all'individuazione del singolo bene. Per quanto concerne, invece, la dottrina che sostiene l'esistenza di un principio secondo il quale ai poteri di gestione e tutela dei beni pubblici sarebbe connessa necessariamente la titolarità degli stessi, si può notare che il legislatore, nel normare il decentramento amministrativo, non ha mai seguito un criterio di correlazione tra titolarità delle funzioni amministrative e titolarità dominicale, ma ha anzi disposto il contrario. Questa scissione è stata prevista proprio con riferimento al demanio marittimo dall'art. 59 del d.P.R. n. 616/1977 che ha disciplinato unicamente il passaggio alle regioni delle funzioni amministrative sulle aree demaniali utilizzate a fini turistico-ricreativi, senza prevedere il passaggio della titolarità dominicale delle stesse³⁰⁴. Inoltre, nelle sentenze che abbiamo già avuto modo di citare, la giurisprudenza costituzionale ha ritenuto ben possibile che si possano delegare esclusivamente le funzioni amministrative relativamente a un bene, così come anche che la titolarità di un bene ad un ente territoriale non comporti necessariamente anche l'attribuzione di funzioni amministrative ad esso relative³⁰⁵. Va escluso quindi, a parere della Corte³⁰⁶, che dalla lettura della Carta fondamentale emerga un necessario parallelismo tra il trasferimento delle funzioni amministrative e il trasferimento dei beni demaniali e patrimoniali

³⁰⁴ N. GULLO, *Beni pubblici*, in G. CORSO, V. LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali, Parte speciale*, vol. II, Milano, 2006, p. 223, evidenzia come sia stata considerata legittima dalla giurisprudenza costituzionale la scelta del legislatore ordinario di non trasferire la proprietà di determinati beni alle regioni pur conferendo alle stesse determinate funzioni amministrative di gestione sugli stessi, come nel caso dei beni demaniali marittimi.

³⁰⁵ Con riferimento al precedente regime costituzionale, Corte cost. n. 281 del 1992. Cfr., anche, Corte cost., n. 20 del 31 marzo 1961, in materia di demanio idrico, secondo cui "l'appartenenza di tutte le acque pubbliche allo Stato non importa che tutte le competenze normative e amministrative relative alle acque stesse siano di spettanza dello Stato (principio questo già affermato dalla Corte con le sentenze 23 gennaio 1957, n. 23 e 8 luglio 1958, n. 49, sia pure con riferimento ad altri beni pubblici e ad altre Regioni)".

³⁰⁶ Corte cost. 17 giugno 1992, n. 281. Vedi anche, con riferimento all'attribuzione alle regioni dei beni forestali, Corte cost. 6 maggio 1976, n. 111

strumentali all'esercizio di dette funzioni. Inoltre, la stessa Consulta ha avuto modo di esprimersi negando che il trasferimento delle funzioni amministrative sui beni del demanio marittimo avesse incluso anche il conferimento di funzioni legate ai profili dominicali. La dottrina che ha studiato l'elaborazione giurisprudenziale appena accennata, oltre a riconoscere che questa ben ammette una scissione tra titolarità dominicale e titolarità di funzioni amministrative³⁰⁷, ha aggiunto l'argomento³⁰⁸ secondo cui, anche con il d.lgs. 112 del 1998 – che ha operato un più corposo conferimento di potestà alle regioni e agli enti territoriali, prevedendo anche una clausola residuale a loro favore – il legislatore ha comunque accentuato la scissione tra gestione, tutela e regolamentazione dei beni e la proprietà degli stessi. Tale separazione di compiti sarebbe, sempre ad avviso della dottrina, fortemente coerente con l'assetto costituzionale, atteso che permette da un lato la continuità della tutela e l'omogeneità territoriale delle regole in ordine alla utilizzazione di detti beni e, dall'altro, la divisione di compiti tra i vari livelli di governo, coerentemente con i principi di buon andamento, autonomia ed uguaglianza previsti dalla Carta fondamentale. Anche con la riforma del titolo V della Costituzione, inoltre, il principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost. non precluderebbe la scissione tra proprietà dei beni e titolarità delle funzioni amministrative, così come non preclude, ma anzi conferma³⁰⁹, la scissione tra potestà legislativa e titolarità delle funzioni amministrative su una data materia. Si potrebbe argomentare che, alla luce delle novità introdotte al principio di sussidiarietà e in ossequio ai principi di adeguatezza e differenziazione di cui all'art. 118 Cost., il passaggio dei beni nel patrimonio delle autonomie locali sarebbe stato conseguenza implicita del trasferimento delle funzioni amministrative sui beni stessi; altra argomentazione³¹⁰ potrebbe derivare dalla lettura del nuovo articolo 119 della Costituzione che, non recando più alcun riferimento al

³⁰⁷ Secondo N. GULLO, *Beni pubblici*, op. cit., p. 292, «come non si può rintracciare alcuna indefettibile correlazione tra la potestà legislativa e le funzioni amministrative relative alla gestione dei beni pubblici, negli stessi termini non vi è alcuna correlazione necessaria tra funzioni e beni pubblici statali o regionali». Anche M. OLIVI, *Beni pubblici* (voce), in *Il diritto. Enciclopedia giuridica del Sole 24 ore*, vol. 2, 2007, p. 507, secondo cui «in estrema sintesi, per quanto riguarda i beni, il criterio che individua la titolarità delle funzioni amministrative è svincolato dalla proprietà».

³⁰⁸ N. GULLO, *Beni pubblici*, op. cit., p. 226

³⁰⁹ N. GULLO, *Beni pubblici*, op. cit., p. 326

³¹⁰ Si consideri che la dottrina non segue un orientamento unitario in merito alla portata dell'art. 119 della Costituzione, risultando prevalente la tesi che non riconosce profili di effettiva novità alla disposizione in parola.

termine “demanio” e riducendo, in relazione all’attribuzione alle autonomie territoriali del “patrimonio proprio”³¹¹, il ruolo del legislatore statale alla determinazione dei soli principi generali e non delle modalità, sembrerebbe aver disposto direttamente il trasferimento in capo agli enti locali dei beni che ne facevano parte³¹². Ma si ribadisce che, nonostante la riforma costituzionale, la Consulta ha continuato a sostenere la tesi secondo cui la Costituzione non disciplinerebbe direttamente la dotazione patrimoniale degli enti locali e non disporrebbe neanche l’automatico passaggio di proprietà dei beni strumentali all’esercizio di competenze legislative attribuite ad enti di prossimità³¹³. Per la configurazione di tale eventualità sarebbe indispensabile un

³¹¹ Rispetto alla locuzione “patrimonio proprio”, accanto alla tesi che fa corrispondere alla stessa esclusivamente i beni patrimoniali, lasciando fuori il demanio, si registra l’orientamento che la intende come formula omnicomprensiva non solo di mezzi e beni materiali, ma anche di risorse finanziarie (in questo senso, cfr. E. CASTORINA, G. CHIARA, *Beni pubblici. Artt. 822-830*, op. cit., p. 76, secondo cui «la nozione ampia di “patrimonio” vale, adesso, ad indicare il complesso dei beni pubblici che servono al raggiungimento dei fini rimessi al sistema delle autonomie»).

³¹² Il nuovo testo dell’art. 119, ultimo comma, della Costituzione non reca più il riferimento alla categoria del demanio, parlando invece di “patrimonio proprio” dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni; in relazione all’attribuzione del patrimonio alle autonomie territoriali, riduce l’intervento del legislatore statale alla determinazione dei soli principi generali e non anche delle modalità, come prevedeva la vecchia formulazione della norma. Secondo E. CASTORINA, G. CHIARA, *Beni pubblici. Artt. 822-830*, op. cit., p. 77 «la disciplina di derivazione statale non può non rappresentare la fonte in primo luogo deputata ad esprimere, appunto, i principi generali, vale a dire il regime giuridico essenziale dei beni ad appartenenza pubblica. [...] In definitiva, il legislatore statale rimane pur sempre responsabile della disciplina relativa al regime giuridico (di attribuzione in senso stretto, quindi) di detti beni, nonché alla ripartizione dei medesimi tra Stato, regioni ed altri enti pubblici e territoriali. Il legislatore regionale – cui non è, comunque, consentito di incidere sul regime giuridico e di tutela del bene – dal canto suo, potrà sia intervenire nella disciplina dell’attribuzione in senso lato, segnatamente occupandosi della regolamentazione della materia affidata alla propria competenza legislativa e, indirettamente, concernente così il bene pubblico sul piano delle correlate funzioni amministrative; sia partecipare al compito concernente la ripartizione dei beni, allorché si tratti di provvedere all’ulteriore decentramento di funzioni amministrative nei confronti dei minori enti territoriali». Sul punto, si veda altresì M. RENNA, *La regolazione amministrativa dei beni a destinazione pubblica*, Milano, 2004, p. 261, secondo cui la nuova formulazione dell’art. 119 della Costituzione, non menzionando più il demanio, risponde alla volontà di «rendere meramente facoltativa, sul piano costituzionale, l’esistenza formale della categoria codicistica del demanio, con riguardo tanto al demanio statale quanto a quello delle altre amministrazioni territoriali [...]. Non sembra azzardato, quindi, sostenere che il legislatore costituzionale abbia evitato di menzionare nuovamente il demanio pure allo scopo di liberare il legislatore ordinario dai lacci costituiti dalle categorie di beni pubblici formalizzate nel codice civile [...] considerando in particolare la parola “demanio” un *nomen* dal sapore antico, assegnato a un complesso di beni la cui disciplina sostanziale si è ormai emancipata dal significato storico di tale parola». Cfr. anche E. O. QUERCI, *Sdemanializzazione*, cit., p. 667, secondo cui il mancato esplicito riferimento terminologico al “demanio” nel nuovo art. 119 della Costituzione debba costituire «o una semplice svista normativa [...]; ovvero, il sintomo di una volontà politica d’indirizzo ben precisa e diretta a riconsiderare, sotto altra luce, il concetto di demanialità degli enti pubblici territoriali, in conformità ai più recenti mutamenti prodottisi nell’ambito dell’assetto delle competenze [...]».

³¹³ Cfr. Corte cost. 29 dicembre 2004, n. 427, in cui si legge come «questa Corte ha già chiarito (sentenza n. 98 del 1997) che la dotazione patrimoniale di un ente pubblico non è predeterminata dalla Costituzione ed ha, pertanto, escluso che essa possa essere stabilita interpretativamente in sede di giudizio di costituzionalità. Ne consegue che, fino all’attuazione dell’ultimo comma dell’art. 119 della

intervento del legislatore ordinario che individui i beni da trasferire³¹⁴; dunque, la legislazione statale che riserva la titolarità di determinati beni o categorie di beni allo Stato nonostante la relativa competenza legislativa o amministrativa sia stata affidata ad enti territoriali sarebbe, oltretutto legittima, ancora pienamente vigente. E ciò è vero anche a seguito dell'emanazione del D.lgs. 85/2010 con cui si procedeva a disciplinare l'attribuzione di parte del patrimonio dello Stato a comuni, province, città metropolitane e regioni, in attuazione della legge di delega n. 42/2009 sul cd. «federalismo fiscale». All'art. 3, comma 1, del d.lgs. 85/2010 si prevedeva l'emanazione – entro 180 giorni dall'entrata in vigore del decreto stesso – di decreti della Presidenza del Consiglio dei ministri di individuazione e relativa attribuzione alle Regioni dei beni del demanio marittimo. Tuttavia, non essendo mai stati adottati tali decreti, la titolarità dei beni è ancora in capo allo Stato, tanto che nel d.l. 69/2013, all'art. 56 ha previsto esclusivamente i beni di cui all'art. 5, comma 1, lett. e) e comma 4. Si è accennato in precedenza che anche la pluralità di interessi che il demanio marittimo può servire depone a favore del mantenimento della titolarità in capo allo Stato dei beni che ne fanno parte. Si è esaminato, oltre alla possibile emersione di nuovi interessi dovuta all'evoluzione storica e socio-economica della società che impone di guardare i beni del demanio marittimo in senso dinamico, che molti di tali interessi sono relativi alla sicurezza pubblica, al traffico marittimo, alla polizia

Costituzione e, pertanto, fino alla previsione da parte del legislatore statale dei principi per la attribuzione a Regioni ed enti locali di beni demaniali o patrimoniali dello Stato, detti beni restano a tutti gli effetti nella piena proprietà e disponibilità dello Stato (e per esso dell'Agenzia del demanio), il quale incontrerà, nella gestione degli stessi, il solo vincolo delle leggi di contabilità e delle altre leggi disciplinanti il patrimonio mobiliare ed immobiliare statale». La Corte ha, quindi, precisato che, ove la materia sia di legislazione regionale residuale, la titolarità del bene resta dello Stato, che esercita sullo stesso alcune funzioni connesse al suo utilizzo, in quanto la competenza legislativa residuale della regione non è tale da incidere sulle facoltà che spettano allo Stato quale proprietario, che precedono logicamente il riparto di competenze e attengono alla capacità giuridica dell'ente, secondo i principi civilistici. Si veda, anche, con specifico riferimento ai beni demaniali marittimi, Corte cost. n. 343 del 1995.

³¹⁴ La giurisprudenza costituzionale (cfr. Corte cost. n. 241 del 2004) ritiene necessario l'intervento del legislatore statale, per l'attuazione del nuovo art. 119 della Costituzione, che deve fissare i principi generali di attribuzione del patrimonio alle autonomie territoriali e definire l'ambito e i limiti entro cui potrà esplicarsi la potestà dello Stato, delle regioni e degli enti locali. In proposito, osserva N. GULLO, *Beni pubblici*, op. cit., p. 247, che «in questo modo, la Corte costituzionale, richiamando gli schemi interpretativi elaborati ante riforma, ha optato per l'irrelevanza delle differenze testuali riscontrabili tra la versione originaria e quella attuale dell'art. 119, che non comportano una variazione del contenuto sostanziale e quindi del tipo di rapporti tra lo Stato e la Regione». Prosegue l'Autore che «si tratta di una ricostruzione che appare condivisibile, perché, senza forzare le caratteristiche del nuovo sistema costituzionale, risponde alla necessità di guidare la transazione verso il nuovo assetto costituzionale, in sintonia con i criteri elaborati per garantire la continuità dell'ordinamento giuridico».

doganale e alla protezione dei confini. È indubbio che tali interessi che i beni demaniali marittimi soddisfano sono per così dire “immutabili” e, sicuramente, hanno rilevanza nazionale³¹⁵. Proprio detta rilevanza, che porta come conseguenza la necessaria uniformità su tutto il territorio nazionale, rende complicato immaginare un’assegnazione della titolarità in capo alle regioni e ai comuni dei beni demaniali marittimi³¹⁶, posto che al fine di garantire tale uniformità è necessario l’esercizio delle funzioni legate ai profili dominicali spettanti all’ente proprietario³¹⁷. Dunque, la

³¹⁵ In proposito, si consideri che la “rilevanza nazionale” rappresenta il criterio alla stregua del quale individuare le tipologie di beni pubblici di cui va conservata la titolarità in capo allo Stato e va escluso, pertanto, il relativo trasferimento alle autonomie territoriali, ai sensi dell’art. 18 del disegno di legge recante “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione” (c.d. disegno di legge sul federalismo fiscale), e passato approvato dal Senato il 22 gennaio 2009 (AS 1117) all’esame della Camera dei Deputati (AC 2105).

³¹⁶ L’alienazione dei beni del demanio e del patrimonio dello Stato agli enti territoriali è stata oggetto di numerosi interventi legislativi, tra i quali si ricordano la legge n. 579 del 1993, recante “Norme per il trasferimento agli Enti locali e alle Regioni di beni immobili demaniali e patrimoniali dello Stato”; l’articolo 2, commi 37 e 38, della legge n. 549 del 1995, concernente il trasferimento a titolo oneroso di beni immobili demaniali e patrimoniali inutilizzati dello Stato agli enti locali; la legge n. 127 del 1997, il cui art. 17, comma 65, ha rimandato ad un regolamento governativo l’individuazione dei casi e delle modalità con le quali i beni immobili dello Stato (iscritti al catasto del demanio civile e militare) potessero essere ceduti a titolo gratuito agli enti locali e alle regioni (norma poi abrogata dall’articolo 1, comma 445, della legge n. 311 del 2004, c.d. legge finanziaria per il 2005, che all’art. 1, commi 434 e 435, ha contestualmente previsto il trasferimento ai comuni, a titolo oneroso, della proprietà delle aree appartenenti al patrimonio e al demanio dello Stato, sulle quali, alla data di entrata in vigore della presente legge, i comuni hanno realizzato opere di urbanizzazione; l’art. 86 del decreto legislativo n. 112 del 1998, che - nell’ambito del conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali - ha previsto che alla gestione dei beni del demanio idrico provvedano le regioni e gli enti locali competenti per territorio; il medesimo decreto legislativo n. 112 del 1998 ha disposto il trasferimento al demanio delle regioni, con d.P.C.M., delle strade, già appartenenti al demanio statale, non comprese nella rete autostradale e stradale nazionale ovvero, con le leggi regionali, il trasferimento di tali strade al demanio degli enti locali.

³¹⁷ Si consideri che la scomparsa della clausola generale dell’interesse nazionale non è più indicata nel titolo V della Costituzione né quale limite di legittimità, né come limite di merito alla potestà legislativa regionale, non potrebbe garantire la permanenza, in caso di appartenenza dei beni demaniali marittimi agli enti territoriali, di poteri di intervento statale legittimato, appunto, dall’interesse nazionale. Si veda, sul punto, A. PAJNO, *Gli “elementi unificanti” nel nuovo titolo V della Costituzione*, Sintesi della Relazione tenuta nel corso del 50° Convegno di studi amministrativi (Varenna, 16, 17 e 18 settembre 2004): “*L’attuazione del titolo V della Costituzione*”, p. 258; V. LOPILATO, *Le funzioni amministrative*, in G. CORSO, V. LOPILATO, (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali, Parte generale*, vol. I, Milano, 2006, p. 274. In giurisprudenza, per tutte, cfr. Corte cost., 1° ottobre 2003, n. 303, secondo cui la sola allegazione dell’interesse nazionale «non è ora sufficiente a giustificare l’esercizio da parte dello Stato di una funzione di cui non sia titolare in base all’art. 117 Cost. Nel nuovo Titolo V l’equazione elementare interesse nazionale = competenza statale, che nella prassi legislativa previgente sorreggeva l’erosione delle funzioni amministrative e delle parallele funzioni legislative delle Regioni, è divenuta priva di ogni valore deontico, giacché l’interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità, né di merito, alla competenza legislativa regionale». La scomparsa di detto parametro è stata, peraltro, compensata dall’introduzione di nuovi elementi di unificazione dell’ordinamento, presenti nel titolo V della Costituzione, e rappresentati, segnatamente, dall’introduzione di una competenza esclusiva statale in determinate materie («la necessità di un intervento a livello statale è [infatti] la *ratio* dell’attribuzione delle relative competenze legislative, secondo un giudizio espresso direttamente dalla norma», secondo A. PAJNO, *Gli “elementi unificanti”*

pluralità e la qualità degli interessi sottesi ai beni del demanio marittimo impongono l'appartenenza allo Stato degli stessi³¹⁸, al fine di garantire il collegamento unitario del demanio marittimo e una disciplina omogenea. Alcuni degli interessi che si sono accennati, tra l'altro, sono collegati a materie per cui è costituzionalmente prevista la competenza legislativa esclusiva dello Stato con ciò dimostrandosi la necessità di interventi dello Stato in materia di demanio marittimo che abbiano una valenza nazionale. Escludendo la netta contrapposizione tra profili funzionali e profili dominicali dei beni demaniali marittimi, la dottrina navigazionista perviene alla conclusione secondo cui l'appartenenza allo Stato meglio garantisce la soddisfazione degli interessi statuali e locali, oltreché collettivi. Difatti, ogni attività dello Stato è orientata alla soddisfazione dei diritti e degli interessi della collettività. La permanenza della titolarità allo Stato permette, dunque, oltre a un più proficuo perseguimento dell'interesse pubblico generale – che comprende sicuramente anche gli interessi locali – attraverso il rispetto della funzionalità del demanio marittimo, una disciplina uniforme e omogenea su tutto il territorio nazionale che ha proprio l'obiettivo di garantire una più equa e corretta fruizione da parte della collettività.

Proprio la coesistenza di potestà statali esclusive, di potestà regionali di carattere generale e di competenze attribuite ai comuni in ossequio al principio di sussidiarietà, impone un coordinamento tra i diversi poteri dello Stato nella gestione dei beni demaniali marittimi e ciò può avvenire attraverso la proceduralizzazione della gestione della proprietà pubblica; per mezzo, quindi, di procedure che prevedano l'intervento dei vari soggetti competenti quando si tratti di prendere delle decisioni che riguardano determinate categorie di beni. In assenza di una disciplina specifica che descriva come debba concretizzarsi tale coordinamento, è necessario ricorrere ai principi generali che orientino la ricerca dei procedimenti più idonei alla tutela di tutti gli interessi cui i beni

*nel nuovo titolo V della Costituzione, cit., p. 263) e dall'attitudine ascensionale della sussidiarietà, che consente, a determinate condizioni, di derogare alla normale ripartizione delle competenze legislative tra Stato e regioni. Con riguardo a quest'ultimo aspetto, cfr. Corte cost., 1° ottobre 2003, n. 303, che evidenzia come la sussidiarietà «agisca come *subsidiium* quando un livello di governo sia inadeguato alle finalità che si intenda raggiungere; ma se ne è comprovata un'attitudine ascensionale deve allora concludersi che, quando l'istanza di esercizio unitario trascende anche l'ambito regionale, la funzione amministrativa può essere esercitata dallo Stato».*

³¹⁸ cfr. Corte cost., 19 giugno 1958, n. 37, secondo cui non può negarsi che, nei confronti dei beni demaniali marittimi, «si configuri con particolare intensità l'interesse dello Stato, in relazione a finalità perseguibili soltanto da esso: difesa, polizia marittima, navigazione».

demaniali marittimi sono destinati a soddisfare. L'individuazione concreta di tali interessi, nonché il giudizio sulla loro attualità e rilevanza, non può che avvenire con il concorso di tutti i soggetti pubblici competenti e con modalità rispettose del principio costituzionale di leale cooperazione. Tale principio, di origine giurisprudenziale e che trova il suo fondamento negli artt. 5 e 97 della Costituzione³¹⁹, essendo una clausola elastica consente di sopperire alle carenze di definizione dei rapporti tra vari enti territoriali. Come già detto, nella materia che qui ci interessa il principio di leale cooperazione deve guidare l'esercizio delle funzioni dominicali da parte dello Stato-proprietario affinché si compia solo a seguito di un concreto bilanciamento degli interessi anche delle collettività locali fruitrici dei beni. Proprio sulla materia del demanio marittimo, in realtà, ci sono già stati "precedenti" riguardo all'applicazione del principio in discorso³²⁰: dapprima, con l'emanazione della cd. «legge ponte» con cui si è attribuita ai comuni la competenza in materia urbanistico-edilizia anche con riguardo alle aree demaniali marittime e, in seguito, con l'attribuzione alle regioni delle funzioni amministrative sui beni demaniali marittimi con finalità turistico-ricreative è già emersa l'esigenza di un coordinamento tra i vari livelli di governo sulle decisioni concernenti detti beni. Gli strumenti di coordinamento³²¹, a seguito di detti interventi normativi, furono individuati principalmente nell'intesa, anche se si prospettò il passaggio da una amministrazione tradizionale a una amministrazione programmata così da prevenire i conflitti fra interessi pubblici eterogenei già in sede di predisposizione degli strumenti di programmazione (piani amministrativi)³²². In

³¹⁹ In merito al fondamento costituzionale del principio di leale cooperazione, si veda G. BARONE, *Intesa e leale cooperazione tra Stato, regioni e autonomie locali negli interventi sul territorio*, in *L'attuazione del titolo V della Costituzione, Atti del 50° Convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, svoltosi il 16-18 settembre 2005 a Varenna, Milano, 2005, p. 395; In giurisprudenza, sul principio di leale collaborazione, cfr. Corte cost., n. 214 del 1988; Corte cost., n. 139 del 1990; Corte cost., n. 49 del 1991; Corte cost., n. 482 del 1991; Corte cost., n. 483 del 1991; Corte cost., 10 febbraio 1997, n. 19; Corte cost., 18 luglio 1997, n. 242; Corte cost., 14 dicembre 1998, n. 408; Corte cost., 28 dicembre 2001, n. 437; Corte cost., 18 dicembre 2002, n. 530; Corte cost., 28 febbraio 2003, n. 53; Corte cost., n. 50 del 2005; Corte cost., n. 62 del 2005; Corte cost., 8 giugno 2005, n. 219; Corte cost., n. 406 del 2006; Corte cost., n. 425 del 2006; Corte cost., 6 febbraio 2007, n. 24; Corte cost., n. 90 del 2006; Corte cost., n. 255 del 2007; Corte cost., 19 ottobre 2007, n. 344.

³²⁰ In questo senso, M. OLIVI, *Beni demaniali ad uso collettivo. Conferimento di funzioni e privatizzazione*, op. cit., p. 158

³²¹ In merito all'istituto del coordinamento, si veda G. BERTI, *In margine al dibattito sul coordinamento nel campo dell'azione dello Stato e degli Enti locali*, in *Atti del 5° Convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, svoltosi il 17-20 settembre 1959 a Varenna, Milano, 1961, p. 270; F. PIGA, *Coordinamento (principio del) (voce)*, in *Enc. giur.*, IX, Roma, 1988, p. 1.

³²² M. L. CORBINO, *Il demanio marittimo. Nuovi profili funzionali*, op. cit., p. 247

ogni caso, sembra – come è sembrato anche ai legislatori regionali – opportuno propendere, affianco ai tradizionali strumenti giuridici di coordinamento³²³, per l'utilizzo di meccanismi preventivi generali che consentono una valutazione obiettiva ed astratta degli interessi attraverso una programmazione degli usi del demanio marittimo. In conclusione, e a conferma della necessità di tale coordinamento³²⁴, si può citare la giurisprudenza costituzionale che, anche se in riferimento alla materia del demanio idrico, ha avuto modo di esplicitare come «il principio di leale collaborazione deve presiedere a tutti i rapporti che intercorrono tra Stato e Regioni: la sua elasticità e la sua adattabilità lo rendono particolarmente idoneo a regolare in modo dinamico i rapporti in questione [i rapporti tra lo Stato proprietario e gli enti territoriali gestori dei beni demaniali], attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti. [...] La via di concretizzazione del parametro della leale collaborazione [...] appare anche la più coerente con la sistematica delle autonomie costituzionali, giacché obbedisce ad una concezione orizzontale-collegiale dei reciproci rapporti più che ad una visione verticale- gerarchica degli stessi»³²⁵. La stessa Corte ha precisato, inoltre, che nei casi in cui la disciplina di un particolare ambito sia costituita da norme che attengono a materie per le quali sono stabilite competenze legislative di diversa attribuzione, alla composizione delle relative interferenze devono provvedere gli strumenti attuativi del menzionato principio di leale collaborazione.

5. LA PROGRAMMAZIONE DEGLI USI DEL DEMANIO MARITTIMO

Le esigenze e i ragionamenti sopra descritti hanno spinto il legislatore statale a prevedere vari strumenti amministrativi di programmazione in materia di demanio

³²³ Ci si riferisce a proposte, pareri, conferenze di servizi, intese c.d. forti o deboli, partecipazione alla composizione di comitati e commissioni, scambi di informazioni, etc. È complicato procedere ad un'elencazione esaustiva degli strumenti attraverso cui attuare il principio di leale collaborazione essendo, quest'ultimo, di una flessibilità e duttilità tale che il numero di strumenti è molto ampio. Sul punto, cfr. G. BARONE, *Intese e leale cooperazione tra Stato, regioni e autonomie locali negli interventi sul territorio*, op. cit., p. 399.

³²⁴ L'importanza e la necessità di azioni coordinate tra i vari soggetti coinvolti sono state evidenziate nella relazione approvata con deliberazione n. 29-2008-G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato della Corte dei conti del 19 dicembre 2008, dal titolo *La riscossione dei canoni nelle concessioni del demanio marittimo*, p. 36 e 62.

³²⁵ Corte cost., 1° febbraio 2006, n. 31.

marittimo. Per quanto concerne il demanio portuale³²⁶, già dai primi anni Novanta il legislatore ha elevato il Piano regolatore portuale – che precedentemente rappresentava un mero atto di programmazione delle opere da eseguirsi – a vero e proprio strumento di pianificazione e di governo del territorio portuale³²⁷. Dal 2015, con l’adozione da parte del Consiglio dei ministri del Piano Strategico Nazionale della portualità e della logistica³²⁸, si sono aperte le porte per un’ulteriore riforma³²⁹ del sistema portuale italiano che fosse coerente anche con gli indirizzi di livello europeo³³⁰ e che ha portato ad una pianificazione ancora più partecipata, attraverso il coinvolgimento in appositi organi³³¹ delle singole Autorità di sistema portuale. Da sottolineare sono gli intenti di tali riforme che, seppur in qualche modo attenuati dalla successiva legislazione ambientale in materia di Valutazione ambientale strategica (VAS)³³², sono rappresentati da una semplificazione delle strutture e dei procedimenti,

³²⁶ Sulle riforme in tema di pianificazione del sistema portuale italiano cfr. A. FERRANTE, *La riforma della portualità italiana. Nuovi scenari della pianificazione portuale*, in PORTUS: the online magazine of RETE, n. 38, 2019, XIX, Venezia, RETE Publisher; cfr. anche S. D’AMORA, *Il paesaggio nella pianificazione portuale. Indirizzi metodologici per il progetto di paesaggio nelle aree di interazione tra porto e città*, in Urbanistica informazioni, INU Edizioni, 278 s.i., 2018.

³²⁷ La legge n. 84 del 28 gennaio 1994, avente ad oggetto il “Riordino della legislazione in materia portuale”, introducendo il Piano regolatore portuale intendeva dotare la pubblica amministrazione di uno strumento che governasse e disciplinasse i processi di trasformazione di quella porzione di territorio occupata dal porto.

³²⁸ Tale piano (PSNPL), approvato dal Consiglio dei ministri il 3 luglio 2015, intendeva «migliorare la competitività del sistema portuale e logistico, di agevolare la crescita dei traffici delle merci e delle persone e la promozione dell’intermodalità nel traffico merci, anche in relazione alla razionalizzazione, al riassetto e all’accorpamento delle Autorità Portuali esistenti».

³²⁹ Riforma del sistema attuata dapprima con d.lgs. n. 169 del 2016 che, innovando la legge n. 84/1994, introdusse l’Autorità di Sistema Portuale – in sostituzione della precedente Autorità portuale – e il nuovo strumento di pianificazione portuale rappresentato dal Piano regolatore del Sistema portuale. Tale Piano include un ulteriore documento – il Documento di Indirizzo alla Progettazione (DIP) poi sostituito, come vedremo, dal Documento di Pianificazione Strategica di Sistema (DPSS) mediante il c.d. “correttivo porti” (D.lgs. n. 232/2017) – il cui procedimento approvativo prevede l’importante coinvolgimento della regione interessata; successivamente, con d.lgs. n. 232/2017 – il cd. «correttivo porti» - che ha escluso dal suddetto piano la programmazione relativa alle interconnessioni porto-città concedendole al Comune nell’ambito della pianificazione regolatrice generale, ferma restando la loro natura demaniale.

³³⁰ Ci si riferisce alla nuova pianificazione europea 2014-2020 in materia di Rete Trans-Europea dei Trasporti (TEN-T).

³³¹ Altro istituto derivante dal D.lgs. n. 169/2016 è la Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di Sistema, ai sensi della previsione dell’art. 14 comma 1, con compiti di coordinamento ed armonizzazione a livello nazionale delle «scelte strategiche che attengono i grandi investimenti infrastrutturali, le scelte di pianificazione urbanistica in ambito portuale, le strategie di attuazione delle politiche concessorie del demanio marittimo, nonché le strategie di marketing e promozione sui mercati internazionali del sistema portuale nazionale, operando, altresì, la verifica dei piani di sviluppo portuale». La Conferenza nazionale è un organismo permanente presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

³³² «La valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull’ambiente naturale» è stata introdotta nella Comunità europea dalla Direttiva 2001/42/CE, detta Direttiva VAS, entrata in vigore il

anche allo scopo di garantire maggiore competitività del sistema portuale italiano e favorire la crescita dei traffici³³³. Per quanto riguarda il demanio costiero³³⁴, già il d.l. n. 400 del 5 ottobre 1993 – che come abbiamo visto disciplinava il passaggio delle funzioni amministrative in materia alle regioni – ha previsto in capo alle regioni l'onere di predisporre un piano di utilizzazione delle aree del demanio marittimo, da adottarsi sentita l'autorità marittima e con un iter che coinvolgesse – tramite l'acquisizione di pareri – i sindaci dei comuni costieri, oltretutto le associazioni regionali di categoria appartenenti alle organizzazioni sindacali più rappresentative nel settore turistico dei concessionari demaniali marittimi. Il decreto citato non ha specificato né la natura giuridica né i contenuti di tali strumenti di pianificazione³³⁵, rendendo spesso privi di effettività i piani stessi e comportando, in alcuni casi, una mancata o tardiva adozione. Solo la legge finanziaria del 2007 ha disposto che le regioni con detti piani, sentiti i comuni interessati, avrebbero dovuto individuare un corretto equilibrio tra le aree concesse a soggetti privati e gli arenili liberamente fruibili³³⁶: «è stato attribuito ai piani, in tal modo, il compito di determinare il punto di equilibrio tra uso generale e uso particolare, con l'evidente obiettivo di salvaguardare un nucleo essenziale del primo»³³⁷. L'attribuzione alle regioni dell'onere di provvedere alla pianificazione ha comportato la creazione di regole di utilizzazione del demanio costiero parzialmente differenziate. In ogni caso, tutte le Regioni costiere hanno

21 luglio 2001. A livello nazionale la Direttiva 2001/42/CE è stata recepita con la parte seconda del D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 entrata in vigore il 31 luglio 2007. Il Decreto è stato recentemente modificato e integrato, relativamente alla disciplina concernente la VAS, dalla Legge n. 108 del 29 luglio 2021 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, recante governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure) e dal Decreto-Legge n. 152 del 6 novembre 2021 (Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose). Così si legge su www.isprambiente.gov.it/it/attivita/autorizzazioni-e-valutazioni-ambientali/valutazione-ambientale-strategica-vas

³³³ Cfr. nota 332.

³³⁴ La nozione di demanio costiero risulta per sottrazione dalle aree comprese nel demanio marittimo di quelle di pertinenza dei porti. Sul punto, cfr. V. CERULLI IRELLI, *Diritto pubblico della 'proprietà' e dei 'beni'*, Giappichelli, Torino, 2022, 145; F. FRANCIARIO, *Il demanio costiero. Pianificazione e discrezionalità*, in *Giustizia insieme*, 16 novembre 2021; A. CONIO, *Il demanio marittimo: titolarità e gestione tra stato e autonomie territoriali*, op. cit., pp. 62-67.

³³⁵ A titolo di esempio si può considerare che la Regione Lazio, con Delibera di Giunta Regionale n. 1161/2001 – seppur con riferimento ai Piani di Utilizzazione degli Arenili comunali – specificava come «è uno strumento regolamentare delle aree demaniali marittime di natura transitoria, non avente alcuna natura o valenza urbanistica»

³³⁶ Art. 1, comma 254, l. 27 dicembre 2006, n. 296

³³⁷ F. FRANCIARIO, *Il demanio costiero. Pianificazione e discrezionalità*, op. cit.

previsto una pianificazione di secondo livello, ponendo in capo ai comuni l'obbligo – più o meno stringente anche con riferimento al coinvolgimento del livello regionale nell'iter – di adozione di strumenti di programmazione di livello locale³³⁸. Tale previsione comporta, chiaramente, minore discrezionalità degli enti incaricati della gestione del demanio costiero: se la pianificazione di per sé stessa vincola il comune nella scelta delle aree su cui assentire concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative, la discrezionalità viene quasi azzerata in quelle realtà in cui il combinato tra pianificazione regionale e comunale disciplina specificatamente quali tratti di litorale destinare all'uso generale e quali all'uso particolare. Se, dunque, è stato chiarito il contenuto degli strumenti di pianificazione in materia di demanio costiero, permangono ancora dubbi circa la loro natura giuridica. La sezione V del Consiglio di Stato, con sentenza n. 3267 del 21 giugno 2005, sottolineando l'insufficienza del dato normativo – ai tempi rappresentato esclusivamente dal d.l. n. 400 del 1993 – li definiva come «strumenti settoriali destinati ad assolvere, nella prospettiva della migliore gestione del demanio marittimo d'interesse turistico-ricreativo, ad una funzione schiettamente programmatica (delle concessioni demaniali assentibili)». Tali piani, secondo l'impostazione della giurisprudenza citata, rappresentavano in ogni caso il presupposto necessario per poter procedere al rilascio o al rinnovo delle concessioni in quanto idonei a rendere compatibile l'offerta dei servizi turistici con le esigenze della salvaguardia e della valorizzazione di tutte le componenti ambientali dei siti costieri e a consentire, in tal modo, uno loro sfruttamento equilibrato ed ecosostenibile³³⁹. La citata sentenza ha esplicitamente ammesso la possibilità che questi piani di utilizzazione abbiano – singolarmente o in combinato con altri strumenti – un contenuto prescrittivo puntuale che arrivi anche a prevedere specifiche localizzazioni degli interventi effettuabili sul litorale. Al netto delle finalità e dei

³³⁸ La Regione Campania adotta un PUAD (Piano di utilizzazione delle aree del demanio marittimo) a livello regionale e prevede per i Comuni un obbligo di predisposizione dei PAD (Piani attuativi) entro 240 giorni dalla vigenza della programmazione regionale. In Veneto, la l. 11/2001 delega formalmente ai comuni costieri la gestione delle concessioni demaniali fornendo le linee guida per la redazione dei PUDM.

³³⁹ Si legge, infatti, all'art. 6 del D.L. 400/1993 come modificato dalla l. n. 494 del 4 dicembre 1993, che «Ai fini di cui al presente articolo» e quindi del rilascio delle concessioni demaniali marittime, «le regioni predispongono, sentita l'autorità marittima, un piano di utilizzazione delle aree del demanio marittimo, dopo aver acquisito il parere dei sindaci dei comuni interessati e delle associazioni regionali di categoria, appartenenti alle organizzazioni sindacali più rappresentative nel settore turistico dei concessionari demaniali marittimi».

possibili contenuti, tuttavia, anche la Sezione V del Consiglio di Stato riservava dei dubbi circa la natura giuridica di questi strumenti; dubbi che, a distanza di anni, sembrano ancora non essere sciolti. Lasciando per un momento da parte questo discorso, è necessario analizzare altre norme e altri strumenti pianificatori che, direttamente o indirettamente, incidono sul contenuto dei PUDM. Il riferimento è al Codice dei beni culturali e del paesaggio che, approvato con D.lgs. 22 gennaio 2004 n. 42³⁴⁰, ha cristallizzato principi in realtà più risalenti e previsto ulteriori oneri per le amministrazioni locali in materia pianificatoria e urbanistica. Se, infatti, nel 1939 la legislazione³⁴¹ faceva riferimento al paesaggio in termini di «bellezze naturali e/o panoramiche», tale nozione è stata ampliata per mezzo sia della cd. legge Galasso del 1985³⁴² – che individua alcuni contesti territoriali come beni sottoposti a tutela in virtù della loro appartenenza a quelle specifiche categorie (boschi, fiumi, laghi, etc.), indipendentemente da un giudizio sul loro valore estetico – sia della Conferenza Europea del Paesaggio svoltasi a Firenze il 20 ottobre del 2000 che ha compiuto un ulteriore passo verso l’oggettivizzazione del criterio attribuendo al termine la funzione di designare «una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall’azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni». La tutela dei Beni Paesaggistici è regolata oggi dalla Parte III (artt.131-159) del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio ed è garantita attraverso la previsione di ulteriori strumenti di pianificazione regionale, i Piani Paesistici Regionali. Ai sensi dell’art. 135, comma 1, del suddetto Codice «lo Stato e le regioni assicurano che tutto il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono. A tale fine le regioni sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio mediante piani paesaggistici, ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, entrambi di seguito denominati: "piani paesaggistici"». Analizzando i contenuti dei piani paesaggistici delle ancora poche regioni che hanno provveduto alla loro adozione, si può notare come incidono anche e soprattutto in materia di gestione delle coste, ponendo in molti casi dei vincoli

³⁴⁰ modificato e integrato dal D.lgs. 24 marzo 2006, n. 156 e D.lgs. 24 marzo 2006, n. 157 nonché dal D.lgs. 26 marzo 2008, n. 62 e D.lgs. 26 marzo 2008, n. 63

³⁴¹ Ci si riferisce alla legge n. 1497 del 1939 dedicata alla «protezione delle bellezze naturali», e alla legge n. 1089 dello stesso anno, rivolta alla «tutela delle cose di interesse artistico e storico»

³⁴² Legge n. 431 del 1985

stringenti in materia urbanistico-edilizia. In Sardegna, regione a statuto speciale e prima a dotarsi di tale strumento pianificatorio³⁴³, il PPR è relativo esclusivamente agli ambiti costieri e conferma³⁴⁴ il vincolo di inedificabilità assoluta sulla fascia di territorio entro i 300 metri dalla battigia già stabilito dalla legge regionale n. 23 del 1993. Anche in Puglia il PPTR disciplina l'uso delle aree costiere, seppure il piano si estenda anche al di fuori degli ambiti costieri. Si prevede un vincolo di inedificabilità nella fascia dei 300 metri dalla linea di costa³⁴⁵, anche se la giurisprudenza del TAR Lecce³⁴⁶ ha annullato l'applicazione indiscriminata del vincolo in aree già urbanizzate o con previsioni edificatorie precedenti. La regione Lazio, attraverso il PTPR³⁴⁷, identifica le coste come beni paesaggistici tutelati, stabilendo obiettivi di qualità paesistica e prescrizioni per la conservazione delle caratteristiche naturali, tra cui forti limitazioni di edificabilità³⁴⁸. In Toscana si è proceduto all'approvazione di un Piano di indirizzo territoriale (PIT) con valenza di piano paesaggistico che, disciplinando l'intero territorio regionale, prevede misure specifiche per la tutela delle aree costiere, stabilendo obiettivi di qualità paesaggistica e prescrizioni per la conservazione del paesaggio³⁴⁹. Anche il Friuli-Venezia Giulia indica nel PPR³⁵⁰ i territori costieri come

³⁴³ Approvato con Legge regionale n. 8 del 25 novembre 2004

³⁴⁴ All'art. 12, comma 2, della legge regionale n. 8/2004 si legge che «In ogni caso sono inedificabili in quanto sottoposti a vincolo di integrale conservazione dei singoli caratteri naturalistici, storico morfologici e dei rispettivi insiemi i terreni costieri compresi in una fascia di profondità di 300 metri dalla linea di battigia anche se elevati sul mare e per le isole minori di 150 metri [...]».

³⁴⁵ Cfr. l'elaborato 2, allegato al PPTR della Regione Puglia (approvato dalla Giunta Regionale con delibera n. 176 del 16 febbraio 2015, pubblicata sul BURP n. 39 del 23.03.2015) e contenente le Norme Tecniche di Attuazione che, all'art. 45, stabiliscono l'inammissibilità di «piani, progetti e interventi che comportano la realizzazione di qualsiasi nuova opera edilizia, fatta eccezione per le opere finalizzate al recupero/ripristino dei valori paesistico/ambientali».

³⁴⁶ TAR Lecce, sent. n. 614 pubblicata in data 19 aprile 2022 ha nuovamente (cfr. sentt. 8 marzo 2022, n. 383 e 14 marzo 2022, n. 406) annullato la normativa regolamentare regionale nella parte contenente l'estensione del divieto di 'nuova edificazione', previsto per i 'territori costieri', anche all'interno dei centri abitati ricadenti nella stessa fascia dei 300 metri. Cfr. N. MILLEFIORI, *Il Tar Lecce annulla il vincolo di inedificabilità assoluta nei 300 metri della fascia costiera illegittimamente esteso dal piano paesaggistico regionale pugliese anche all'interno delle aree urbane edificabili consolidate*, in Pausania – Rivista di Diritto Urbanistico, 22 aprile 2022.

³⁴⁷ Adottato con Delibera del Consiglio Regionale del Lazio n. 5 del 21 aprile 2021, pubblicato in BURL n. 56 del 10 giugno 2021, Supplemento n. 2

³⁴⁸ Nello specifico, cfr. art. 34 delle Norme del PTPR Regione Lazio approvato con D.C.R. n. 5/2021

³⁴⁹ PIT Regione Toscana di cui alla Delibera del Consiglio Regionale n. 37 del 27 marzo 2015. Per le norme specifiche a tutela delle aree costiere cfr. Elaborato 8B (Disciplina dei beni paesaggistici ai sensi degli art. 134 e 157 del Codice), art. 6; cfr. anche l'allegato C all'Elaborato 8B, contenente le schede di ogni ambito costiero e relative norme specifiche.

³⁵⁰ Il Piano paesaggistico della Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia è stato approvato con Decreto del Presidente della Regione del 24 aprile 2018, n. 0111/Pres e pubblicato sul Supplemento ordinario n. 25 del 9 maggio 2018 al Bollettino Ufficiale della Regione n. 19 del 9 maggio 2018. Si segnala la Variante n. 1/2023 – approvata con D.P. Reg. n. 060 del 21 marzo 2023 pubblicata sul Supplemento

beni paesaggistici e stabilisce prescrizioni d'uso ai fini della loro tutela e valorizzazione; prevede una fascia di tutela costiera della profondità di 300 metri a partire dalla linea di costa a cui si applicano specifiche disposizioni per la conservazione del paesaggio³⁵¹. Da questa breve analisi emerge con chiarezza come le regioni abbiano tentato di fornirsi di una disciplina urbanistica relativa ai territori costieri ampliando la tutela già prevista dalla normativa nazionale con la previsione, ad esempio e in alcuni casi, di forti vincoli all'edificabilità sulle spiagge. Su un livello gerarchicamente inferiore a quello dei piani paesistici regionali si pongono gli strumenti di pianificazione urbanistica comunale. I Piani regolatori generali, infatti, dovrebbero considerarsi subordinati rispetto ai piani paesaggistici, con la conseguenza che le norme dei primi contrastanti con le norme dei secondi sarebbero affette da invalidità. Ha avuto modo di esprimersi in questo senso il Consiglio di Stato che, con una sentenza piuttosto recente³⁵², ha stabilito come ai sensi dell'art. 145, comma 3, del d.lgs n. 42/2004³⁵³ le previsioni dei piani paesaggistici sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici. È invece ben possibile, sempre ad avviso della giurisprudenza amministrativa, prevedere nei piani regolatori disposizioni aggiuntive e più restrittive dello strumento sovraordinato, purché tutelino ulteriormente il profilo ambientale e paesistico. In una sentenza del 2016³⁵⁴, inoltre, il Giudice delle leggi ha stabilito che le prescrizioni dei piani paesaggistici prevalgono su quelle urbanistiche e edilizie, anche se contenute in atti autorizzativi puntuali come permessi di costruire; tale

ordinario n. 13 del 5.4.2023 al Bollettino Ufficiale della Regione n. 14 del 5.4.2023; la variante è efficace dal 6.4. 2023.

³⁵¹ Cfr. le Norme Tecniche di Attuazione di cui all'allegato n.3 del Piano.

³⁵² Secondo Cons. Stato, Sez. IV, sent. n. 1355/2020 «i piani paesaggistici sono in cima alla piramide degli strumenti di pianificazione del territorio e ad essi devono conformarsi in caso di contrasto gli altri strumenti urbanistici» cfr. Cons. Stato, Sez. V, n. 5658 del 2015 e Sez. IV, n. 4244 del 2010.

³⁵³ Le previsioni dei piani paesaggistici di cui agli articoli 143 e 156 non sono derogabili da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico, sono cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province, sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici, stabiliscono norme di salvaguardia applicabili in attesa dell'adeguamento degli strumenti urbanistici e sono altresì vincolanti per gli interventi settoriali. Per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette».

³⁵⁴ Il riferimento è a Corte Cost. sent. n. 11/2016. La Corte ha dichiarato incostituzionale l'art. 6 della legge della Regione Campania n. 15/2000 nella parte in cui consentiva interventi edilizi in deroga alle prescrizioni dei piani paesaggistici.

principio di prevalenza non è derogabile, ad avviso della Corte, neppure dalla legislazione regionale. Anche la Corte di Cassazione, con sentenza penale n. 33107 del 2022, ha confermato come in caso di tali contrasti prevalgano le norme più favorevoli alla tutela dell'ambiente e del paesaggio. Se, dunque, è appurato come i Comuni in sede di pianificazione siano tenuti a recepire i limiti di tutela posti dalle regioni con i piani paesaggistici, possono porsi dubbi circa i rapporti tra i Piani regolatori generali e i Piani regionali di utilizzazione delle aree del demanio marittimo. Su tale punto mancano sentenze della giurisprudenza e scarseggiano anche opinioni da parte della dottrina, nonostante sia una questione abbastanza centrale. In linea di massima, si potrebbe ritenere che rappresentando una programmazione settoriale e non generale, il piano di utilizzazione delle aree del demanio marittimo prevalga – per specialità – sul piano regolatore generale; tuttavia, mentre di quest'ultimo è esplicita la valenza urbanistico-edilizia, vi sono forti dubbi che i piani di utilizzazione del demanio marittimo abbiano la stessa prescrittività sul punto, dovendo disciplinare esclusivamente gli usi ammissibili del demanio. È evidente, tuttavia, che la materia degli usi del demanio marittimo è fortemente collegata a quella urbanistico-edilizia³⁵⁵. Se, ad esempio, un piano di utilizzazione delle aree del demanio marittimo prevedesse l'uso eccezionale – e quindi la concessione demaniale marittima – su un tratto di arenile per la realizzazione di uno stabilimento balneare, si potrebbe verificare un contrasto nel caso in cui le norme del piano regolatore non prevedessero, sullo stesso tratto, possibilità di edificare. Ciò che appare certo, non esistendo esperienze sul punto e stante il silenzio della dottrina e della giurisprudenza e riprendendo il discorso relativo alla indiscutibile necessità di applicazione concreta del principio di leale collaborazione, tali due strumenti devono essere tra loro coordinati per garantire una gestione efficace, sostenibile e coerente delle aree costiere. La problematica in discorso è stata, infatti, posta dalla Regione Sicilia che, approvando le Linee guida per la redazione dei Piani di Utilizzo delle aree demaniali marittime³⁵⁶ da parte dei comuni, ha esplicitamente specificato la doverosità della coerenza tra questi e i piani regolatori comunali, indicando la necessità di un coordinamento tra gli stessi. Mantenendo

³⁵⁵ A titolo esemplificativo, può citarsi il regolamento della Regione Lazio n. 19/2016 che, nel definire le «tipologie di utilizzazione del demanio marittimo», dispone per ogni singola tipologia le strutture ammissibili, con ciò dimostrando il legame tra l'edilizia e l'utilizzo delle coste.

³⁵⁶ Decreto Assessoriale della Regione Sicilia n.319/GAB del 5 agosto 2016

L'attenzione sulle esperienze pratiche possiamo notare come, in linea di massima, nessun piano di utilizzazione del demanio marittimo regionale e comunale contenga indicazioni urbanistico-edilizie, ma anzi recepiscono le previsioni dei piani regolatori. In alcuni casi, addirittura, viene esplicitamente statuito che il piano di utilizzazione non ha valenza urbanistica³⁵⁷, con ciò confermando la tesi – che qui si vuole sostenere – secondo cui tali piani dovrebbero unicamente stabilire per ogni tratto di litorale quale sia l'uso consentito e, quindi, se un uso generale, particolare o eccezionale, con l'evidente finalità di tutelare il paesaggio costiero e garantire una quota adeguata di spiagge destinate alla fruizione libera e gratuita. Conclusa l'analisi degli strumenti amministrativi di pianificazione che incidono sul demanio costiero, possiamo tentare di rispondere alla domanda circa la natura dei piani di utilizzazione del demanio marittimo che, posti in un livello gerarchicamente inferiore ai Piani regolatori generali i quali a loro volta sono sottordinati rispetto ai Piani paesistici regionali, hanno solo funzione programmatica per i comuni al fine di applicare, per ogni tratto di arenile e a seconda dell'uso ivi consentito dal piano stesso, le regole di gestione distinte per ogni tipologia di utilizzazione. I Piani di utilizzazione, dunque, dovrebbero servire a programmare, da un lato, le gare ad evidenza pubblica laddove sia previsto l'uso eccezionale e, dall'altro, la gestione diretta dei tratti di arenile destinati all'uso generale. I piani di utilizzazione del demanio marittimo, regionali e comunali che siano, dovranno tener quindi conto della propria coerenza con i propri piani regolatori comunali che, a seguito della cd. legge ponte e come confermato dalla giurisprudenza amministrativa, devono avere ad oggetto anche le aree del demanio marittimo. Proseguendo l'analisi relativa ai piani di utilizzazione del demanio marittimo regionali, si nota che laddove prevedono obblighi per i comuni di procedere all'adozione di pianificazione dei tratti di arenile dei territori di competenza, spesso contengono norme più stringenti che hanno creato non poche difficoltà di applicazione del principio di libera concorrenza nelle procedure di gara volte a selezionare i concessionari balneari. In particolare, quale misura sanzionatoria in risposta all'eventuale mancata adozione di tali piani comunali, le regioni prevedono il divieto per i comuni di promuovere procedure ad evidenza pubblica per l'assegnazione di

³⁵⁷ Vedi nota 336.

concessioni di durata superiore ad una stagione balneare³⁵⁸. Previsioni di tal fatta, adottate dalle regioni, potrebbero ledere i principi ormai assodati di libera concorrenza e parità di trattamento nel settore dei servizi connessi alla balneazione. Se in questa fase storica, infatti, i comuni costieri sono giustamente obbligati dalla giurisprudenza amministrativa italiana e dalla giurisprudenza europea a predisporre bandi di gara attraverso l'esplicitato divieto di prorogare le concessioni scadute ma ancora in essere, l'obbligo di procedere all'indizione di tali gare per la gestione di una sola stagione balneare – così come risulta dal combinato delle sentenze e della normativa regionale citata – rende, nei fatti, poco probabile l'avvicendamento di nuovi investitori a causa dell'insostenibilità economica. L'insostenibilità è data non solo dalla necessità di un investimento sostanzioso che non è ammortizzabile in più anni, ma anche dalla necessità – ormai pacificamente confermata anche dalla giurisprudenza³⁵⁹ – di dovere l'entrante garantire un indennizzo al precedente concessionario. Il risultato sostanziale di questo sistema di norme potrebbe essere quello di avere proroghe delle concessioni operate, anziché – come avvenuto finora – attraverso atti legislativi o proroghe tecniche, per mezzo di procedure ad evidenza pubblica che, risultando appetibili quasi esclusivamente per gli imprenditori attuali, si trasformerebbero in rinnovi delle concessioni già in essere. Tale eventualità non è, d'altronde, così fantasiosa: è ciò che sta accadendo proprio in questi mesi sul litorale romano dove la lungaggine dell'iter di approvazione del piano comunale di utilizzazione del demanio marittimo (PUA, Piano di Utilizzazione degli Arenili)³⁶⁰ ha costretto l'amministrazione Capitolina a

³⁵⁸ Si veda l'art. 19, comma 3, del Regolamento della Regione Lazio n. 19/2016, il quale dispone che «In casi eccezionali i Comuni possono provvedere, nelle more dell'approvazione e/o dell'adeguamento dei PUA comunali, al rilascio di concessioni temporanee di durata pari o inferiore alla stagione balneare, ferma restando l'acquisizione dei pareri, nulla-osta o altri atti di assenso previsti dalla normativa vigente. Tali concessioni sono subordinate al deposito di una cauzione a garanzia della rimozione delle opere al termine di ciascuna stagione». Ancora, l'art. 1, comma 1-ter, della legge reg. Siciliana n. 15 del 2005 – come modificato dall'art. 24, comma 1, lettera a), della legge della Regione Siciliana 22 febbraio 2019, n. 1 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2019. Legge di stabilità regionale) - disponeva che, nelle more dell'approvazione del PUDM, fosse consentito all'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente «il rilascio di nuove concessioni demaniali marittime con validità sino al 31 dicembre 2020 mediante procedure di evidenza pubblica».

³⁵⁹ Sia consentito, sul punto, di rimandare l'approfondimento di tale aspetto al paragrafo 7 del presente capitolo.

³⁶⁰ «Il 17 novembre 2022 l'Assemblea Capitolina ha adottato la Deliberazione n. 98 di Adozione preliminare della Proposta di Utilizzazione degli Arenili (PUA) del Litorale di Roma Capitale." L'iter successivo alla delibera di Assemblea Capitolina di *Adozione preliminare (I. Fase)* prevede: *II. Fase di Valutazione Ambientale Strategica: Avvio del procedimento di Valutazione Ambientale Strategica (VAS)* al termine della quale il Piano sarà pubblicato e potrà essere osservato da cittadini e associazioni.

indire le gare per una sola stagione balneare, seppur con facoltà di proroga per ulteriori due annualità³⁶¹. L'evidente carenza di collaborazione tra gli enti competenti in materia di demanio costiero, oltre che nella già dimostrata difficoltà di predisporre gli strumenti di pianificazione in tempi rapidi, si mostra anche nella gestione ordinaria del demanio marittimo. Un caso esemplare di mancato rispetto di norme regionali e locali è rintracciabile nell'esperienza di Roma Capitale. Già il PUA (piano di utilizzazione degli arenili comunale) del 2005³⁶² prevedeva l'apertura di varchi di accesso al mare, una percentuale maggiore di spiagge destinate alla pubblica fruizione e il divieto di recinzioni, siepi, muri che ostacolassero la libera visuale del mare³⁶³. Tali disposizioni, evidentemente previste a tutela del paesaggio e dei diritti della collettività a poter fruire liberamente delle spiagge della Capitale, sono state poi ribadite dalla nuova regolamentazione regionale³⁶⁴, oltreché nelle ordinanze cd. «balneari» dei sindaci

Al termine di questa fase, sentite le Associazioni locali appartenenti alle Organizzazioni sindacali più rappresentative dei concessionari demaniali marittimi nel settore, turistico, l'Amministrazione comunale delibererà l'adozione definitiva del P.U.A. *III. Fase di Approvazione*: Convocazione della Conferenza dei Servizi e approvazione finale *IV. Fase integrativa dell'ufficio* Pubblicazione sul B.U.R. con immediata entrata in vigore». Così si legge su (<http://www.urbanistica.comune.roma.it/arenili.html>). Si noti che ad oggi ancora non si è arrivati all'approvazione definitiva del PUA.

³⁶¹ Cfr. Delibera di Giunta Capitolina n. 136/2024, così come integrata dalla Delibera di G.C. 11.2.2025, n. 44 e conseguente Determinazione Dirigenziale n. QC/462/2025 del 14/02/2025, prot. QC/2025/14486. Con ordinanza del 26 marzo 2025 la Settima Sezione del Consiglio di Stato ha annullato l'ordinanza cautelare del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio – sede di Roma (Sezione Quinta) n. 1630/2025 che aveva sospeso l'Avviso pubblico del 14 febbraio 2025, indetto da Roma Capitale «per l'affidamento di n. 31 concessioni di beni demaniali marittimi del Litorale di Roma Capitale per finalità turistiche e ricreative». Ad avviso del Supremo Consesso - ferma ed impregiudicata da parte del primo giudice ogni valutazione nel merito delle censure proposte dall'appellata - le previsioni e i criteri stabiliti dall'Avviso, oggetto di tali censure, non sembrano avere portata escludente né ostare, conseguentemente, alla utile partecipazione degli operatori interessati alla procedura di affidamento delle 31 concessioni di beni demaniali marittimi del Litorale di Roma Capitale per finalità turistiche e ricreative. Tali previsioni e criteri peraltro «non sembrano nemmeno porsi in contrasto con le esigenze di competitività, che permeano, in conformità al diritto europeo, la disciplina delle concessioni demaniali marittime, anche quella da ultimo introdotta dal d.l. n. 131 del 2024, conv. con mod. in l. n. 166 del 2024; - considerato, sul piano del periculum in mora, che nella comparazione tra gli opposti interessi, e proprio alla luce delle ragioni esposte, appare prevalente l'interesse pubblico alla rapida definizione della procedura prevista dall'Avviso, anche in vista dell'imminente stagione balneare».

³⁶² Cfr. Piano di Utilizzazione degli Arenili di Roma, adottato con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 36 del 14 febbraio 2005 e, in particolare, l'allegato elaborato denominato «Disciplinare tecnico».

³⁶³ Cfr. l'art. 2, punto 2.2.3, rubricato «Accessi alla battigia» e l'art. 4, punto 4.2, rubricato «Delimitazione delle aree demaniali» del Disciplinare tecnico allegato alla D.C.C. Roma n. 36/2005.

³⁶⁴ Cfr. legge Regione Lazio n. 8 del 26 giugno 2015; cfr. anche Regolamento Regione Lazio n. 16/2019 avente ad oggetto la «Disciplina delle diverse tipologie di utilizzazione delle aree demaniali marittime per finalità turistico-ricreative». Vedi, altresì, l'ordinanza della Capitaneria di Porto – Compartimento Marittimo di Roma n. 18/1990

disciplinanti l'utilizzo del litorale romano e gli obblighi per i concessionari. L'inottemperanza di alcune di tali disposizioni, come il divieto di delimitazioni che ostacolassero la libera visuale del mare, è stato contestualmente previsto come motivo di decadenza della concessione demaniale marittima, ai sensi dell'art. 47 del Codice della navigazione, per i concessionari balneari³⁶⁵. Nonostante le previsioni citate – e il tempo trascorso dalla loro emanazione – tutt'ora il lungomare romano è conosciuto con il nome di «lungomuro»³⁶⁶ proprio per l'imponente presenza di ostacoli alla libera visibilità e fruizione del mare³⁶⁷. Tale mancanza di effettività degli obblighi e, più in generale delle disposizioni in materia di gestione del demanio marittimo ha creato una serie di disordini e di situazioni che, seppur risolvibili attraverso un'operazione congiunta di tutte le amministrazioni competenti, hanno comportato una trasformazione anche edilizio-urbanistica delle coste totalmente fuori controllo e difficile da ricostruire. È evidente che la leale collaborazione non è necessaria esclusivamente in tema di programmazione, ma anche in tema di gestione e controllo del litorale, essendo le competenze tutt'ora frammentate tra vari enti di vari livelli³⁶⁸.

6. *L'EDIFICAZIONE SUL DEMANIO MARITTIMO: DISCIPLINA, STORIA, EVOLUZIONE*

Altra problematica di non poco conto riguarda i rapporti tra i nuovi strumenti di pianificazione e gli interventi di edificazione che, negli anni, sono stati compiuti sulle coste del nostro Paese. Prima di addentrarci nell'analisi delle possibili soluzioni, è necessario accennare ad una distinzione che tradizionalmente viene fatta tra opere di facile e difficile rimozione sul demanio marittimo. Il primo riferimento normativo di tale differenziazione si trova proprio nell'art. 49 del Codice della navigazione che, in

³⁶⁵ Cfr., per citare solo quelle degli ultimi anni, le Ordinanze del Sindaco di Roma nn. 80/2021, 80/2022, 81/2022, 50/2023, 54/2024, 66/2025.

³⁶⁶ Termine, contrapposto a «lungomare», coniato da Legambiente nel dossier del 2013 intitolato «Ostia. Basta lungomuro», da cui emerge come l'87% delle strutture balneari risultano inaccessibili a causa del sistematico mancato rispetto della normativa in tema di delimitazioni, accessi e fruizione del mare.

³⁶⁷ Il Municipio Roma X (Ostia), oggi non più competente in materia di gestione del demanio marittimo di Roma a seguito della Deliberazione dell'Assemblea Capitolina n. 116 del 2023 di abrogazione dell'art. 13 della precedente D.A.C. n. 18 del 2011, con Deliberazione del Consiglio Municipale n. 21/2023 – ad oggi ancora inattuata – chiedeva il rispetto delle norme a tutela della libera fruizione e visibilità del mare richiamando le varie competenze in materia di controllo e esercizio dei poteri di polizia amministrativa, edilizia e demaniale.

realtà, parla solo di «opere non amovibili» ed esclusivamente in funzione del loro passaggio alla proprietà statale senza diritto di indennizzo per il concessionario che le ha edificate³⁶⁹. Dipendendo dal significato della locuzione una conseguenza importante come quella appena descritta, la carenza di chiarezza ha lasciato margini di discrezionalità all'autorità marittima nell'interpretazione ed applicazione della norma che, negli anni, ha generato discipline differenziate da un territorio all'altro³⁷⁰. Per uniformare la disciplina su tutto il territorio nazionale, più che con fonti primarie si è deciso di intervenire con atti secondari e, in particolare, con circolari ministeriali che chiarivano la distinzione in discorso. Dapprima con la Circolare n. 53 del 18 luglio 1962, basata su un parere tecnico del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici di pochi mesi precedente³⁷¹, e poi con successive circolari confermativa e di aggiornamento e integrazione, il Ministero della Marina mercantile – Direzione Generale del Demanio Marittimo e dei Porti ha fornito dei criteri di distinzione delle categorie di opere realizzabili sul demanio marittimo. Detta circolare, che pur non avendo forza di legge è stata adottata dalle capitanerie di porto e dagli uffici marittimi come riferimento uniforme a livello nazionale, distingueva tre classi di impianti: «permanenti», quelli realizzati secondo tecnica tradizionale, con fondazioni profonde o diffuse e saldamente ancorati al suolo; «inamovibili», le strutture stabili in muratura, cemento armato o misto, anche con elementi prefabbricati pesanti e la cui rimozione implicherebbe la distruzione sostanziale del manufatto; «amovibili» o «di facile sgombero», consistenti in manufatti prefabbricati, telai, costruzioni leggere che possono essere sottratte senza danneggiare la struttura originaria. Le implicazioni che la circolare faceva dipendere da tale classificazione erano la facoltà di incamerare gratuitamente al termine della concessione, per le opere permanenti e inamovibili; lo smontaggio a carico del concessionario al termine della concessione, per le opere amovibili. Un'altra circolare

³⁶⁹ «[...]le opere non amovibili, costruite sulla zona demaniale, te stano acquisite allo Stato, senza alcun compenso o rimborso, salva la facoltà dell'autorità concedente di ordinarne la demolizione con la restituzione del bene demaniale nel pristino stato», così l'art. 49, comma 1, cod. nav.

³⁷⁰ «La trasposizione in pratica di tale criterio di massima ha dato luogo a notevoli difficoltà – soprattutto a causa dei molteplici sistemi adottati dalla moderna tecnica delle costruzioni – così che si sono avute in passato contrastanti interpretazioni sull'esatto significato delle dizioni adottate dal legislatore e quindi un indirizzo non univoco da parte di codesti Uffici in ordine alla regolarizzazione delle opere costruite dai concessionari sul demanio marittimo», così la Circolare n. 53/1969 del Ministero della Marina Mercantile – Direzione Generale del Demanio Marittimo e dei Porti.

³⁷¹ Il Ministero della Marina Mercantile ha richiesto parere al Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici che, con voto della 3^a Sez. n. 835 ha espresso il significato delle tre locuzioni di seguito riportate, recepite nella circolare accennata.

del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, la numero 120 del 2001, ha aggiornato la distinzione prevedendo sette tipologie di opere³⁷², divise nelle due categorie di «difficile rimozione» e «facile rimozione». Anche tale circolare, pur non avendo valore di legge, è seguita dalla maggior parte delle capitanerie e delle regioni e rappresenta il riferimento operativo nazionale non solo per stabilire la sorte delle opere al termine della concessione, ma anche – e a differenza della circolare n. 53 del 1969 – per la determinazione dei canoni demaniali. Su questo ultimo punto è intervenuta la legge finanziaria del 2007 – l. 296/2006 – che, all’art. 1, commi 251-257, formalizza in una fonte di rango primario una distinzione funzionale tra strutture «facilmente amovibili» e «permanenti» con l’esplicito fine di calcolare i canoni demaniali. Di fondamentale importanza per chiarire in modo più preciso la distinzione in discorso è stata la giurisprudenza amministrativa che, in alcune pronunce, ha aiutato a determinare e concretizzare il reale significato delle due differenti locuzioni. Con sentenza n. 626 del 1° febbraio 2013, la sezione VI del Consiglio di Stato ha fatto propria la qualificazione tecnica operata dalla Circolare del ministero della marina mercantile con riguardo alle opere non amovibili per affermare l’eccezionalità della norma di cui all’art. 49 del codice della navigazione e disciplinante l’accessione *ipso iure* di tale categoria di strutture e la necessità che la cessazione della concessione – da cui dipende l’operatività dell’incameramento – sia effettiva, non rilevando la semplice scadenza dei termini di durata della stessa. Nel febbraio del 2017, la stessa sezione del Consiglio di Stato, pronunciandosi con sentenza n. 729, ha confermato come i manufatti murari, piani terra e soppalchi con fondazioni rientrano tra le «opere di difficile rimozione» e ha stabilito, peraltro, come «l’acquisizione gratuita è conseguenziale e dovuta, [...] non è mero atto discrezionale». Una disciplina più dettagliata è, talvolta, offerta dalla legislazione di alcune regioni come la Liguria che definisce «opere di facile rimozione» quelle per cui è prevista la rimozione entro 120 giorni e per cui è stata presentata dal concessionario una dichiarazione, con allegata perizia giurata, attestante la «facile rimozione» delle opere potendosi considerare la struttura, in mancanza di detta dichiarazione – «anche ai fini del calcolo del canone» – di difficile rimozione³⁷³.

³⁷² Cfr. Tabella «Tipologia delle opere» di cui all’allegato A della circolare n. 120/2001 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

³⁷³ Legge regionale Liguria 10 novembre 2017, n. 26 avente ad oggetto la «Disciplina delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative» - Bollettino Ufficiale n. 16 del 15 novembre 2017

Chiarita sinteticamente la differenza – e le sue implicazioni – tra le due categorie di impianti occorre analizzare, con particolare riferimento alle opere inamovibili, la disciplina specifica dell'edificazione sul demanio marittimo e la sua evoluzione nel corso degli anni, e ciò al fine di meglio comprendere l'accennato problema circa la compatibilità degli impianti costruiti in passato con i nuovi strumenti urbanistici e le nuove norme a tutela dell'ambiente.

Prima del 1942, anno in cui è stato emanato il Codice della navigazione oltreché la legge urbanistica n. 1150, non essendosi ancora presentato il fenomeno precedentemente descritto rappresentato dal turismo balneare di massa³⁷⁴, la normativa sull'edificabilità delle aree del demanio era piuttosto frammentata e carente. Le costruzioni sorte in quegli anni, essendo quello demaniale l'unico interesse di rilievo, raramente seguivano ad autorizzazioni formali e i possibili usi del demanio erano oggetto o di autorizzazioni tacite o di atti di tolleranza. Con l'avvento del Codice della navigazione, l'uso particolare ed eccezionale delle aree del demanio marittimo viene subordinato al rilascio di. In particolare, ai sensi dell'art. 36 del Codice, la concessione ordinaria era prevista per usi di durata superiore all'anno e che comportassero l'edificazione di opere non amovibili; ai sensi dell'art. 45 del Codice, poi, si prevedeva una procedura semplificata – la concessione per licenza (il cui procedimento è meglio descritto dall'art. 8 del regolamento per l'esecuzione del codice della navigazione di cui al D.P.R. 328/1952) – riservata agli usi di durata non superiore al quadriennio e che non comportassero la posa in opera di impianti di difficile rimozione. La concessione ordinaria, quindi, diventa il presupposto necessario³⁷⁵ per poter costruire opere di difficile rimozione sulle aree demaniali marittime. Altri presupposti necessari si ponevano in due casi: ai sensi dell'art. 55 del Codice della navigazione, per le opere da costruirsi entro i 30 metri dalla battigia occorreva, oltre all'atto concessorio, l'autorizzazione del capo compartimento; nei comuni in cui era stato adottato un piano regolatore, ai sensi dell'art. 31 della l. 1150/1942³⁷⁶, era inoltre necessaria la licenza

³⁷⁴ Sia consentito, sul punto, di rimandare al Capitolo 2, paragrafo 3 (La finalità turistico-ricreativa del demanio marittimo: storia e legislazione) del presente lavoro.

³⁷⁵ Insieme ai pareri previsti dagli artt. 12-14 del D.P.R. n. 328/1952 – Regolamento per l'esecuzione del Codice della navigazione – dell'intendente della finanza, del genio civile e dell'autorità doganale. Tali pareri sono introdotti, in realtà, dieci anni dopo l'entrata in vigore del Codice della navigazione.

³⁷⁶ L'art. 31 della legge urbanistica n. 1150/1942 disponeva che «chiunque intenda eseguire nuove costruzioni ovvero ampliare quelle già esistenti o modificare la struttura nei centri abitati e dove esiste

edilizia del Comune comprovante la compatibilità dell'opera con lo stesso. Dal 1967, con l'entrata in vigore della l. 765 del 1° settembre dello stesso anno – la già citata «legge ponte» –, ai fini dell'edificazione di nuove opere o della modificazione o demolizione di quelle esistenti sul demanio marittimo è divenuta obbligatoria la licenza edilizia comunale³⁷⁷ comprovante la compatibilità degli interventi con la pianificazione urbanistica o il regolamento edilizio del comune stesso³⁷⁸. Con l'avvento delle normative ambientali, poi, il procedimento autorizzatorio per l'edificazione è stato aggravato già dal 1985 con la cd. «legge Galasso» che, introducendo il vincolo paesaggistico per l'edificazione entro 300 metri dalla linea di costa, ha previsto l'obbligatorietà di un parere della Soprintendenza e di competenza esclusivamente regionale. La natura non sempre vincolante di tale parere e la disorganicità della disciplina relativa alla sua espressione ha indotto il legislatore, al fine di tutelare maggiormente il paesaggio e l'ambiente costiero, a meglio specificare i presupposti, gli effetti, le competenze e i tempi di tale autorizzazione. Con il nuovo Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al D.lgs. n. 42 del 2004 viene confermato il vincolo paesaggistico all'art. 142 e, agli articoli 146 e 147, viene attribuito il carattere vincolante al parere della Soprintendenza e previsti il termine di 45 giorni entro cui esprimerlo, la possibilità di delegare la competenza ai comuni – seppur con vigilanza del Ministero della Cultura e con una motivazione paesaggistica dettagliata³⁷⁹ – e la necessaria conformità tra pianificazione urbanistica e paesaggistica. L'autorizzazione paesaggistica, tra l'altro, ha ricevuto una tutela

il piano regolatore comunale, anche dentro le zone di espansione di cui al n. 2 dell'art. 7 deve chiedere apposita licenza edilizia».

³⁷⁷ Si noti che la licenza edilizia è stata trasformata dapprima in concessione edilizia con la cd. «legge Bucalossi» - legge n. 10 del 28 gennaio 1977 - e, poi, in permesso di costruire con D.P.R. n. 380 del 6 giugno 2001.

³⁷⁸ L'art. 10 della legge n. 765/1967 va a modificare l'art. 31 della legge n. 1150/1942 sostituendolo con il seguente: «Chiunque intenda nell'ambito del territorio comunale eseguire nuove costruzioni, ampliare, modificare o demolire quelle esistenti ovvero procedere all'esecuzione di opere di urbanizzazione del terreno, deve chiedere apposita licenza al sindaco.

Per le opere da eseguire su terreni demaniali, compreso il demanio marittimo, ad eccezione delle opere destinate alla difesa nazionale, compete all'Amministrazione dei lavori pubblici, d'intesa con le Amministrazioni interessate e sentito il Comune, accertare che le opere stesse non siano in contrasto con le prescrizioni del piano regolatore generale o del regolamento edilizio vigente nel territorio comunale in cui esse ricadono.

Per le opere da costruirsi da privati su aree demaniali deve essere richiesta sempre la licenza del sindaco. [...]]»

³⁷⁹ Cons. Stato, Sez. VI, Sent. n. 3351/2016 e Cons. Stato, Sez. III, Sent. n. 1842/2016 ribadiscono che il parere deve essere motivato in modo esaustivo poiché senza adeguata relazione, l'autorizzazione è annullabile.

rafforzata avendo i vincoli paesistici carattere assoluto³⁸⁰. Viene specificato, infatti, che tale autorizzazione deve essere necessariamente preventiva e rappresenta un presupposto del permesso di costruire. Non può, dunque, intervenire successivamente all'esecuzione dell'opera, con la conseguenza che la stessa, se eseguita in assenza dell'autorizzazione in discorso, non può essere sanata.

7. LA SORTE DELLE OPERE INAMOVIBILI: L'ART. 49 DEL CODICE DELLA NAVIGAZIONE

Per ciò che concerne il destino delle opere inamovibili così edificate, occorre analizzare con maggior attenzione l'articolo 49 del Codice della navigazione che, soprattutto in questi ultimi anni, è stato oggetto di studio da parte della dottrina e della giurisprudenza. Ai sensi dell'articolo in rassegna, «salvo che sia diversamente stabilito nell'atto di concessione, quando venga a cessare la concessione, le opere non amovibili, costruite sulla zona demaniale, restano acquisite allo Stato, senza alcun compenso o rimborso, salva la facoltà dell'autorità concedente di ordinarne la demolizione con la restituzione del bene demaniale nel pristino stato»³⁸¹. È evidente, già da una prima lettura, che si tratta di una norma che disciplina, in combinato con l'art. 29 dello stesso codice e con l'art. 25 del regolamento d'esecuzione del codice della navigazione, l'ampliamento del demanio marittimo. Si prevede, infatti, che al termine del rapporto concessorio le opere inamovibili edificate in virtù dello stesso passano in proprietà allo Stato, senza che vi sia alcun compenso nei confronti del concessionario, divenendo così pertinenze demaniali. La giurisprudenza³⁸² ha sempre sottolineato come l'articolo richiami l'istituto dell'accessione pubblicistica, distaccandosi dal regime civilistico di cui agli artt. 934-936 c.c. orientato all'indennizzo. Secondo questa ricostruzione, la norma intende proteggere il principio

³⁸⁰ Cons. Stato, Sez. II, Sent. n. 4642/2013 conferma la preminenza assoluta del vincolo paesaggistico in area costiera di 300 m, anche se successivo a piani urbanistici e stabilisce, inoltre, che la Soprintendenza può condizionare o limitare l'uso delle opere, es. con smontaggio a fine stagione.

³⁸¹ Art. 49 del Codice della Navigazione (R.D. 327/1942)

³⁸² L'art. 49 cod. nav. «richiama in pratica l'istituto dell'accessione, di cui all'art. 934 cod. civ. (con deroga al principio dell'indennizzo, di cui al successivo art. 936)»; per tali ragioni, la norma in questione costituisce una «disposizione eccezionale e di stretta interpretazione»: così si è espresso il Consiglio di Stato, Sez. V, nella sentenza 1° febbraio 2013, n. 626, in Foro amm., Consiglio di Stato, 2013, 2, 491. Al riguardo si veda pure Cassazione civ., Sez. III, 24 marzo 2004, n. 5842, in Giust. civ. mass., 2004, 3; Cassazione civ., Sez. I, 5 maggio 1998, n. 4504, ivi, 1998, 931.

secondo cui le risorse demaniali devono rimanere soggette al controllo pubblico, evitando che le costruzioni possano porre vincoli duraturi al bene pubblico. I punti critici che, negli ultimi anni, sono stati sollevati rispetto a questo istituto hanno riguardato la concreta individuazione delle opere di difficile rimozione destinate all'acquisizione – di cui abbiamo già parlato –, l'individuazione del momento in cui viene a verificarsi l'effetto acquisitivo e la compatibilità con i principi eurounitari della previsione di gratuita acquisizione, senza riconoscimento di alcun ristoro in favore del concessionario uscente. Il secondo punto sembra ormai pacificamente risolto essendo univoco l'orientamento della dottrina³⁸³ ad avviso della quale si tratta di acquisizione che si verifica *ope legis* al momento della cessazione del rapporto, non essendo necessario alcun atto dell'amministrazione di carattere costitutivo. Più esaustiva – in quanto risolutiva di ulteriori profili legati alla cessazione del rapporto concessorio in relazione all'effetto devolutivo delle opere – è stata l'elaborazione giurisprudenziale³⁸⁴: confermando la ricostruzione secondo cui tale effetto si produrrebbe al termine della concessione, la giurisprudenza amministrativa supera l'individuazione formalistica del termine naturale del rapporto, preferendo una concezione sostanzialistica di «effettiva cessazione del rapporto» con il concessionario. Secondo la ricostruzione in discorso, seppur il rinnovo presupporrebbe formalmente la cessazione di un precedente rapporto e l'inizio di uno nuovo, se è disposto senza che vi sia una effettiva interruzione del rapporto stesso è assimilabile

³⁸³ Sul punto cfr., di recente, E. AMANTE, *L'atto amministrativo contrastante con il diritto europeo tra nullità, annullabilità e disapplicazione e altre questioni in materia di concessioni demaniali ad uso turistico ricreativo*, in *Urbanistica e appalti*, 3, 2025, pp. 356-372; M. CALABRÒ, *Concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo e acquisizione al patrimonio dello stato delle opere non amovibili: una riforma necessaria*, in *Dir. soc.*, 2021, 3, pp. 441 ss.; cfr. anche M. LUCHETTI, *La devoluzione delle opere allo Stato e gli effetti sui futuri affidamenti delle concessioni demaniali marittime*, in *Urbanistica e appalti*, 2019, pp. 21 ss.

³⁸⁴ In particolare, la giurisprudenza ha interpretato l'espressione «quando venga a cessare la concessione» di cui all'art. 49 cod. nav., nel senso che: 1. la norma trova applicazione, con conseguente acquisto del bene *ipso iure* al demanio dello Stato, quando viene a cessare l'efficacia del titolo concessorio: ciò accade nei casi di rinnovo in cui, a differenza della proroga, si costituisce un nuovo rapporto giuridico fra le parti dopo l'estinzione della concessione precedente; 2. non trova applicazione nei casi di proroga o di rinnovo automatico, che avvengano cioè prima che il titolo giunga alla sua naturale scadenza; 3. la nozione di continuità rilevante per l'esclusione dell'acquisizione automatica prevista dall'art. 49 cod. nav. deve essere concepita non in senso rigorosamente formale, ossia valutando soltanto la tempistica caratterizzante la presentazione della domanda di rinnovo o di proroga rispetto alla scadenza della concessione, ma in senso sostanziale, ascrivendo rilievo alla condotta complessivamente serbata dalle parti, al punto da ritenere rilevante anche il tacito assenso dell'Amministrazione alla prosecuzione dell'utilizzo del bene demaniale oltre la scadenza della concessione in attesa di una successiva istanza di rinnovo in seguito formalmente presentata ed accolta (così Cons. Stato, Sez. VII, 6 luglio 2023, n. 6610).

ad una proroga e dunque, non considerando cessato il precedente rapporto, non rileva ai fini dell'acquisizione delle opere. In sintesi, la giurisprudenza in materia recepisce due distinti, complementari, criteri al fine di accertare se si sia verificata o meno la cessazione del rapporto concessorio e quindi l'effetto devolutivo automatico ex art. 49 cod. nav.: un criterio temporale, nel senso che se l'atto di rinnovo della concessione demaniale marittima interviene dopo la scadenza della concessione, presuppone una già intervenuta cessazione del rapporto; un secondo criterio, di ordine sostanziale, al primo complementare, secondo cui la soluzione di continuità deve essere accompagnata da una cesura «reale ed effettiva»³⁸⁵ del rapporto. Come rilevato anche dal Consiglio di Stato³⁸⁶, per quanto concerne il terzo ed ultimo punto, l'acquisizione gratuita è stata ritenuta compatibile con il diritto dell'Unione (in particolare l'art. 49 del TFUE in tema di libertà di stabilimento) dalla Corte di Giustizia con la sentenza 11 luglio 2024³⁸⁷, resa su ordinanza di rimessione del Consiglio di Stato³⁸⁸. Il giudice europeo ha ritenuto non limitante la libertà di stabilimento la previsione del codice della navigazione, in quanto - in estrema sintesi - destinata ad applicarsi a tutti gli operatori aspiranti concessionari, i quali sono posti *ex ante* nella consapevolezza della precarietà del rapporto e della futura acquisizione gratuita delle opere inamovibili³⁸⁹. Infine, un'ultima e recentemente emersa problematica concerne il mancato coordinamento della previsione di cui all'art. 49 cod. nav. e, dunque, la gratuità dell'acquisizione, con l'indennizzo oggi da riconoscere in favore del concessionario uscente ai sensi dell'art. 4, comma 9, L. n. 118/2022. Come anticipato³⁹⁰, l'indennizzo deve parametrarsi agli investimenti non ammortizzati realizzati nell'ultimo quinquennio dal concessionario. Negli investimenti indennizzabili potrebbero rientrare anche quelli per l'edificazione delle opere inamovibili che, in quanto

³⁸⁵ In questi termini, Cons. Stato, Sez. VII, 25 febbraio 2025, n. 1659.

³⁸⁶ Il riferimento è sempre a Cons. Stato, Sez. VII, 25 febbraio 2025, n. 1659

³⁸⁷ cfr. A. CASTELLI, *La Corte di giustizia UE si pronuncia sulle concessioni demaniali marittime*, in *Amb. sviluppo*, 2025, 3, pp. 174 ss.

³⁸⁸ Ci si riferisce all'ordinanza n. 8010 del 15 settembre 2022, Sez. VII, Cons. Stato.

³⁸⁹ E. AMANTE, *L'atto amministrativo*, op. cit., p. 370, fa notare come la sentenza della C.G.U.E. esclude anche la natura di cessione forzata delle opere difficilmente amovibili, trattandosi di previsione (quanto meno astrattamente) derogabile dalle parti del rapporto, giacché l'art. 49 cod. nav. fa salve eventuali pattuizioni contrarie contenute nella concessione. L'autore non condivide, tuttavia, tale lettura perché l'evenienza di diversa pattuizione convenzionale è, nei fatti, assai rara; inoltre, la previsione di deroghe all'incameramento può indebolire l'affermazione di generale consapevolezza in capo a tutti gli operatori dell'effetto devolutivo, posta a fondamento dalla stessa Corte di Giustizia della propria decisione.

³⁹⁰ Si rimanda al paragrafo 8 del Capitolo II del presente lavoro

destinate all'acquisizione gratuita, mal si prestano ad essere indennizzate – atteso che se ne viene indennizzata la realizzazione, l'acquisizione perde il carattere di gratuità previsto dalla disposizione codicistica. L'omesso coordinamento tra le due disposizioni genererà prevedibile contenzioso, dal momento che i nuovi concessionari saranno chiamati ad indennizzare l'uscente anche degli investimenti effettuati su opere di difficile rimozione destinate all'acquisizione gratuita in favore dello Stato. Sulla questione si è espresso il T.A.R. Liguria che, con sentenza n. 183 del 2025 ha riconosciuto come la disciplina in materia contenuta nell'art. 4, comma 9, L. n. 118/2022 non rivesta efficacia retroattiva. Tradizionalmente, infatti, al termine del rapporto al concessionario non spettava alcun indennizzo (salva l'ipotesi eccezionale di revoca del titolo *ex art. 42, comma 4, c. nav.*): le opere non amovibili erano incamerate gratuitamente dallo Stato, quelle facilmente amovibili restavano di proprietà del privato, che avrebbe dovuto restituire l'area «in pristino stato» all'Amministrazione. Si sostiene che tale impostazione era comprensibile in passato, quando si valorizzava principalmente il carattere di bene pubblico del demanio con le sue peculiarità, ma non oggi in una realtà economica dove sono notevoli gli investimenti da parte degli operatori economici del settore. Parte della dottrina³⁹¹ ritiene che «sino ad oggi, gli investimenti dei concessionari sono stati tutelati dalla lunga durata del rapporto» e che, dunque, le nuove esigenze in ordine alla circolazione della titolarità debbano far propendere per una qualche forma di ristoro per gli investimenti compiuti sul demanio pubblico. La dottrina, in tema di indennizzo, è divisa principalmente in relazione al *quantum* e al soggetto tenuto alla corresponsione: a fronte di chi correla l'indennizzo al legittimo affidamento del privato concessionario (parametrandolo, per tale via, ai soli eventuali ammortamenti residui)³⁹² vi sono autori che - valorizzando la circostanza per cui attualmente la concessione demaniale turistico ricreativa non è solo titolo di godimento del bene pubblico, ma altresì per lo svolgimento di attività economiche imprenditoriali - ritengono necessario correlare

³⁹¹ E. CAMPAGNANO, *La concorrenza nel settore delle concessioni demaniali marittime dopo le sentenze dell'Adunanza Plenaria e della Corte di giustizia: l'Italia all'ultima spiaggia*, in *Contr. e impr.*, 2024, 2, 518.

³⁹² E. CAUCCI, *Le concessioni demaniali marittime, la proroga, il tema degli "indennizzi" e il decreto-legge n. 131/2024*, consultabile all'indirizzo: <https://www.amministrativistiveneti.it/le-concessioni-demaniali-marittime-la-proroga-il-tema-degli-indennizzi-e-il-decreto-legge-n-131-2024/?pdf=6234>

l'indennizzo al «valore di mercato» dell'impresa uscente³⁹³. L'art. 4, comma 9, L. n. 118/2022, che ha delegato il Ministero delle Infrastrutture e trasporti all'adozione di un decreto di cui si attende ancora l'approvazione³⁹⁴, prevede di tenere conto, ai fini del calcolo dell'indennizzo «[de]l valore degli investimenti effettuati e non ancora ammortizzati al termine della concessione» nonché di «quanto necessario per garantire al concessionario uscente un'equa remunerazione sugli investimenti effettuati negli ultimi cinque anni».

Sulla base di tali criteri, la stessa disciplina incarica l'ente concedente (e quindi i Comuni) dell'individuazione del *quantum* dell'indennizzo per mezzo di una perizia³⁹⁵ da acquisire prima della pubblicazione del bando di gara³⁹⁶. Tale previsione è evidentemente posta a tutela dei partecipanti alla gara, al fine di far conoscere preventivamente la misura dell'indennizzo che l'aggiudicatario dovrà corrispondere. Difatti, la corresponsione di almeno il 20% dell'ammontare in tal modo determinato è condizione per il perfezionamento del nuovo rapporto concessorio³⁹⁷. Se la norma in discorso – pur non richiamando espressamente il valore dell'impresa – non correla l'indennizzo all'affidamento del concessionario uscente di vedersi rinnovata la concessione, ma all'ammontare degli investimenti sostenuti nell'ultimo quinquennio e non ancora ammortizzati, non pare comunque coordinarsi con la previsione dell'acquisizione gratuita di cui all'art. 49 cod. nav. Stante la consapevolezza della durata temporanea della concessione in essere e della destinazione *ab origine* delle opere di difficile rimozione alla cessione gratuita allo Stato – unitamente, tra l'altro

³⁹³ G. MORBIDELLI, *Stesse spiagge, stessi concessionari?*, in *Dir. soc.*, 2021, 3, pp. 385 ss., secondo cui «l'indennizzo, per essere tale, deve corrispondere al valore di mercato o al valore reale del bene». Ritene necessario il riconoscimento di un indennizzo in favore del concessionario uscente anche M. CALABRÒ, *Concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo e acquisizione al patrimonio dello stato delle opere non amovibili: una riforma necessaria*, cit., 441 ss.

³⁹⁴ L'art. 4, comma 9, della legge 118/2022 prevedeva l'adozione del decreto citato entro il 31 marzo 2025.

³⁹⁵ Ai sensi dell'art. 4, comma 9, della l. 118/2002 «le spese della perizia di cui al secondo periodo sono a carico del concessionario uscente».

³⁹⁶ Ai sensi dell'art. 4, comma 9, della l. 118/2022, «Il valore degli investimenti effettuati e non ammortizzati e di quanto necessario a garantire un'equa remunerazione, ai sensi del primo periodo, è determinato con perizia acquisita dall'ente concedente prima della pubblicazione del bando di gara».

³⁹⁷ Ai sensi dell'art. 4, comma 9, della l. 118/2002 «In caso di rilascio della concessione a favore di un nuovo concessionario, il perfezionamento del nuovo rapporto concessorio è subordinato all'avvenuto pagamento dell'indennizzo da parte del concessionario subentrante in misura non inferiore al venti per cento». Tra l'altro «il mancato tempestivo pagamento di cui al quarto periodo è motivo di decadenza dalla concessione e non determina la prosecuzione, in qualsiasi forma o modalità comunque denominata, del precedente rapporto concessorio».

alla misura quasi irrisoria dei canoni concessori – appare contraddittorio riconoscere un indennizzo in favore del concessionario uscente. In attesa dell’emanazione del decreto attuativo, si può comunque già notare come prevedere eccessivi oneri economici a carico del subentrante possa ostacolare l’ingresso nel mercato di nuovi investitori. Tale ultimo aspetto – di cui abbiamo già parlato nel paragrafo – sarà con molta probabilità oggetto di una verifica di compatibilità con la disciplina europea che, come abbiamo avuto modo di vedere, impone invece l’apertura del mercato³⁹⁸. Si noti, peraltro, che la Corte costituzionale³⁹⁹, chiamata a giudicare sulla legittimità di leggi regionali, ha osservato come l’imposizione di un indennizzo a carico del nuovo gestore influisce sul principio civilistico che vieta arricchimenti ingiustificati.

Se quello fin qui descritto è il procedimento più conosciuto nella prassi in quanto, il più delle volte, cessato il rapporto concessorio si è scelto di procedere all’acquisizione delle opere di difficile rimozione, vi sono delle alternative. Innanzitutto, l’inciso «salvo che sia diversamente stabilito nell’atto di concessione» mostra come la disciplina sia derogabile dalla scelta delle parti contraenti e, in particolare, della pubblica amministrazione, di regolare in maniera diversa gli effetti della cessazione del rapporto sulle opere inamovibili. Seppur è un’ipotesi rara, infatti, nell’atto di concessione si può prevedere un corrispettivo per le opere realizzate dal concessionario, come anche si può prevedere preventivamente l’ordine di demolizione degli impianti così edificati. In assenza della previsione nell’atto concessorio degli effetti resta all’amministrazione concedente, infine, la facoltà di ordinare la demolizione delle opere e la riconsegna dell’area demaniale in pristino stato. Su questa possibilità sembra potersi concretizzare un conflitto di competenze tra Stato e autonomie locali. Parlando di «amministrazione concedente», l’articolo si riferisce sicuramente all’amministrazione competente in materia di gestione del demanio marittimo e, quindi, ai Comuni. Tuttavia, gli effetti dell’esercizio di tale facoltà si riversano su profili dominicali del demanio, in quanto scegliere di acquisire le opere di difficile rimozione comporta un ampliamento della proprietà pubblica, mentre scegliere di ordinare al concessionario uscente la demolizione potrebbe comportare,

³⁹⁸ E. AMANTE, *L’atto amministrativo*, op. cit., p. 369

³⁹⁹ Ci si riferisce alle sentenze 7 luglio 2017, n. 154, e 23 ottobre 2020, n. 222 – in cui la Corte ha affermato l’illegittimità costituzionale delle leggi regionali sottoposte al suo vaglio, (anche) per violazione dell’art. 117, 2 comma, lett. l), Cost. (nello specifico, ha ravvisato la violazione della competenza esclusiva della Stato in materia di “ordinamento civile”).

viceversa, una perdita di opportunità per lo Stato di accrescere la propria dotazione patrimoniale. Anche in questo, come negli altri casi, in assenza di una disciplina maggiormente specifica su tale punto si dovrebbe propendere per l'applicazione del principio di leale collaborazione e, quindi, con una valutazione e un bilanciamento degli interessi tutelati dalle amministrazioni. A questo principio, d'altronde, si ispira il procedimento formale di incameramento, che segue la cessazione del rapporto concessorio nel caso in cui non fosse stata prevista alcuna deroga alla disciplina dell'art. 49 cod. nav. nell'atto concessorio. Come abbiamo detto, venuta a cessare la concessione – per scadenza dei termini, revoca o decadenza – l'acquisizione allo Stato delle opere inamovibili avviene *ipso iure*, senza alcuna necessità di adozione di atti da parte dell'amministrazione pubblica che abbiano tale effetto costitutivo. L'automaticità della devoluzione degli impianti allo Stato rende l'atto di incameramento – prodotto dal relativo procedimento – come avente carattere puramente ricognitivo di un effetto già prodottosi *ope legis*. L'utilità del procedimento in discorso, dunque, è quella di attribuire un valore alle strutture acquisite, così da iscriverlo nel Conto patrimoniale dello Stato. La procedura formale di incameramento se era, in origine, regolamentata solo in via di prassi⁴⁰⁰, ha trovato una prima definizione nell'ambito del Codice della navigazione che, tuttavia, non disciplinava i soggetti coinvolti e le relative competenze. L'evoluzione del quadro normativo concernente, tra le altre cose, il decentramento amministrativo in materia di demanio marittimo, avendo ampliato il numero dei soggetti coinvolti nella gestione, ha reso necessari interventi di specificazione della procedura in rassegna. Se, infatti, in passato «l'autorità concedente» di cui all'art. 49 del codice della navigazione era rappresentata esclusivamente dallo Stato, con gli interventi legislativi susseguitisi nel corso del tempo, la stessa locuzione individua una pluralità di soggetti le cui specifiche competenze devono essere chiarite e circoscritte. Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con circolare n. 54 del 22 novembre 2012⁴⁰¹, ha inoltrato a tutte le Capitanerie di Porto e alle Autorità Portuali una nota con cui l'Agenzia del Demanio

⁴⁰⁰ Cfr. Istruzioni per l'amministrazione del demanio marittimo di cui alla circolare n. 1 dell'8 agosto 1931 del Ministero della Comunicazione – Direzione Generale della Marina Mercantile – Div. VI – Sez. I

⁴⁰¹ Si noti che dopo l'emanazione del Codice della navigazione e della legge di attribuzione agli enti locali delle competenze gestorie sul demanio marittimo, soltanto nel 2012 si è proceduto a creare uno «schema tipo» della procedura di incameramento.

forniva indicazioni sulla procedura formale di incameramento, richiamando l'attenzione sul principio di leale collaborazione tra le Autorità marittime territorialmente competenti, l'Agenzia del demanio e gli Enti gestori del demanio marittimo «al fine di porre in essere interventi il più possibile coordinati tra gli stessi». L'esigenza cui tale nota cercava di soddisfare era di superare le difficoltà e l'inerzia in relazione al lavoro di classificazione delle opere inamovibili costruite sul demanio che impediva l'iscrizione nel Conto patrimoniale dello Stato del valore degli immobili effettivamente acquisiti⁴⁰². Secondo quanto emerge dalla nota i soggetti coinvolti nella procedura⁴⁰³ sono l'Amministrazione marittima (Capitaneria di Porto), cui compete la tutela degli usi pubblici del mare; il Provveditorato interregionale alle Opere Pubbliche in qualità di amministrazione cui compete l'esame di tutti i profili a carattere tecnico delle opere da realizzare e realizzate sul demanio marittimo tramite l'analisi dei piani e dei progetti; l'Agenzia del Demanio, in qualità di soggetto a cui compete la generale rappresentanza dei diritti dominicali sui beni immobili di proprietà dello Stato; l'Ente delegato alla gestione del demanio – l'Ente locale – sia in qualità di amministrazione concedente ai sensi degli artt. 104 e 105 del d.lgs. n. 112/1998, sia in qualità di amministrazione competente al governo e sviluppo del territorio in materia edilizia; il concessionario. Nella nota in esame, poi, si specificano le funzioni delle singole amministrazioni e, in particolare: la Capitaneria di Porto attiva il procedimento su segnalazione dell'ente gestore convocando la Commissione di incameramento per la valutazione della proficuità dell'acquisizione allo Stato dei manufatti inamovibili realizzati su demanio marittimo. Cura il reperimento dall'Ente gestore e dal concessionario della documentazione tecnico-amministrativa attestante la regolarità

⁴⁰² Nella circolare dell'Agenzia del Demanio n. 2012/26857/DAO-CO-BD del 2 ottobre 2012, si legge, infatti, un invito a tutte le amministrazioni coinvolte ad «avviare immediatamente, laddove non ancora provveduto, le procedure di incameramento relative a concessioni già scadute da tempo e a completare dette procedure possibilmente entro il mese di giugno 2013» e a livello locale di effettuare una «ricognizione delle procedure ancora pendenti per la successiva pianificazione delle attività svolte a livello periferico».

⁴⁰³ Relativamente alle aree ricomprese nella circoscrizione territoriale dell'Autorità Portuale e direttamente gestite da quest'ultima (l. 84/1994) i soggetti coinvolti nel procedimento si riducono all'Autorità Portuale (con il coinvolgimento della Capitaneria di porto), Agenzia del Demanio e Provveditorato interregionale alle OO.PP. Relativamente alle aree di preminente interesse nazionale individuate con D.P.C.M. 21/12/1995, direttamente gestite dall'Autorità Marittima il procedimento è incardinato in capo alla Capitaneria di Porto che cura il recepimento di tutta la documentazione occorrente all'incameramento e convoca, a collaudo avvenuto, la Commissione di incameramento alla quale la stessa Capitaneria partecipa unitamente al Provveditorato alle OO.PP. e all'Agenzia del Demanio.

urbanistico – edilizia ovvero l'epoca di realizzazione del manufatto; redige e sottoscrive il verbale di incameramento. Il Provveditorato interregionale alle OO.PP. e, in particolare, l'Ufficio Opere Marittime, oltre a sottoscrivere il verbale di incameramento partecipa alla Commissione di incameramento con il compito di definizione della tipologia – facile o difficile rimozione – dell'opera sulla base delle indicazioni contenute nella circolare del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti n. 120 del 25 maggio 2001. L'Agenzia del Demanio riceve da parte dell'ente gestore la segnalazione per l'avvio della procedura di incameramento, partecipa alla Commissione, sottoscrive il verbale e redige il Testimoniale di stato sulla base della documentazione, trasmessa dalla Capitaneria di Porto, attestante la regolarità urbanistico – edilizia dell'opera ed ogni altra documentazione tecnico-amministrativa utile ad individuarne la consistenza. L'Ente gestore, anch'esso partecipante alla Commissione, effettua il monitoraggio delle concessioni demaniali marittime e la segnalazione alla Capitaneria di Porto e all'Agenzia del Demanio per l'avvio delle operazioni di incameramento; inoltre, rilascia i titoli abilitativi alla realizzazione delle opere ai sensi del testo unico sull'edilizia di cui al D.P.R. 380/2001, verifica la regolarità urbanistica delle opere e gestisce le procedure di sanatoria ordinaria e di condono edilizio non ancora concluse. Trasmette, poi, alla Commissione di incameramento la documentazione attestante la regolarità urbanistico ed edilizia o, in alternativa, l'epoca di realizzazione del manufatto. Infine, il ruolo del concessionario è limitato alla presentazione di ogni altra documentazione di carattere tecnico-amministrativo utile alla redazione del Testimoniale di stato. Il procedimento formale di incameramento prende avvio con la segnalazione da parte dell'Ente gestore della prossima scadenza delle concessioni che prevedono l'incameramento delle opere edificate sul demanio. Tale segnalazione, scrive l'Agenzia del Demanio, deve avvenire con «congruo anticipo (3-6 mesi)» e deve essere eseguita nei confronti della Capitaneria di Porto territorialmente competente e alla filiale dell'Agenzia del Demanio. Ricevuta la segnalazione, la Capitaneria di Porto convoca la Commissione di incameramento composta dall'Autorità marittima, dal Provveditorato alle Opere Pubbliche, dall'Agenzia del Demanio e dall'Ente Gestore. Il concessionario, seppur non membro della Commissione è invitato a partecipare ai lavori poiché l'incameramento deve essere effettuato in contraddittorio. Convocata la Commissione,

la Capitaneria di Porto invita l'Ente gestore a produrre la documentazione attestante la conformità urbanistico-edilizia delle opere e il concessionario a presentare la documentazione tecnico-amministrativa in suo possesso utile a individuare l'esatta consistenza del manufatto. La Commissione, analizzata la documentazione, esprime parere favorevole o negativo all'incameramento. Se si esprime nel secondo senso, l'Ente gestore ordina la messa in pristino stato dell'area demaniale ai sensi dell'art. 54 cod. nav. Nel primo caso, ovvero con l'espressione del parere favorevole da parte della Commissione, l'Agenzia del Demanio redige il Testimoniale di stato, la Capitaneria di Porto redige sette copie del verbale di incameramento alle quali andrà poi allegato il Testimoniale di stato. I membri della Commissione, quindi, sottoscrivono il verbale e gli allegati ed è compito della Capitaneria trasmettere le copie così sottoscritte ai membri della Commissione⁴⁰⁴. Il procedimento si conclude con la voltura del bene, compiuta dall'Agenzia del Demanio in capo al Demanio Pubbico Ramo Marina Mercantile e trasmette copia del verbale alla Ragioneria Territoriale di Stato⁴⁰⁵ per l'iscrizione del bene nel modello 23D1⁴⁰⁶.

8. *LE PERTINENZE DEMANIALI TRA ENTRATE E SPESE DELLO STATO*

Le opere di difficile rimozione, come detto, quando viene a concludersi il rapporto concessorio durante il quale sono state edificate, e sempre che non ne venga ordinata la demolizione, passano in proprietà allo Stato e diventano, per effetto dell'art. 29 cod. nav.⁴⁰⁷, pertinenze del demanio marittimo. Stando così le cose, possiamo comprendere come da un punto di vista prettamente economico la costruzione di impianti sul demanio marittimo sia, per l'amministrazione dello Stato, un investimento a costo zero. Difatti, le opere costruite dal concessionario uscente, comportano non soltanto

⁴⁰⁴ In particolare, due copie alla Capitaneria di Porto, due copie all'Agenzia del Demanio, una copia al Provveditorato alle Opere Pubbliche, una all'Ente gestore e una viene trasmessa, facoltativamente, al concessionario.

⁴⁰⁵ Ente dipendente dal Ministero dell'Economia e della Finanza con compiti di formazione e gestione del bilancio, di previsione delle andature della finanza pubblica e altre funzioni. Per approfondimenti, consulta il sito dedicato (www.rgs.mef.gov.it).

⁴⁰⁶ Ci si riferisce al registro, detenuto dalle Ragionerie Territoriali di Stato, contenente le variazioni di destinazione riferite ai beni immobili appartenenti al Demanio pubblico.

⁴⁰⁷ Le costruzioni e le altre opere appartenenti allo Stato, che esistono entro i limiti del demanio marittimo e del mare territoriale, sono considerate come pertinenze del demanio stesso.

un sostanzioso aumento del conto patrimoniale dello Stato in caso acquisizione gratuita al termine della concessione, ma anche un reddito collegato alla riscossione dei canoni concessori che, come abbiamo già accennato, sono di diversa entità a seconda della facile o difficile rimozione delle opere cui i canoni concessori si riferiscono⁴⁰⁸. Per avere un quadro più o meno preciso di quanto lo Stato guadagna dalle concessioni, è necessario approfondire la normativa passata e presente sui canoni demaniali e la loro determinazione e analizzare i dati relativi alle opere insistenti sul demanio che sono state acquisite dallo Stato. Partendo dal primo punto⁴⁰⁹, possiamo dire che i criteri di determinazione dei canoni sono stati oggetto di vari interventi legislativi nel corso degli anni. Fino al 1989, ritenendosi di dover rapportare il canone all'utilità economica che si poteva trarre dalla concessione⁴¹⁰, lo stesso veniva quantificato caso per caso con valutazioni discrezionali. Ai sensi dell'art.15 della Legge 1/12/1981, n.692 i canoni demaniali relativi alle concessioni annuali venivano determinati mediante tabelle preconcertate tra le Amministrazioni periferiche del Ministero della Marina Mercantile (Capitanerie di Porto ed Enti Portuali) e del Ministero delle Finanze (Intendenza di Finanza - U.T.E.) e poi sottoposti al successivo "concerto interministeriale" per la determinazione in via definitiva degli stessi. Con il decreto-legge n. 77 del 4 marzo 1989⁴¹¹ e, soprattutto, con il decreto interministeriale di attuazione⁴¹² (D.M. del 19.7.1989 avente ad oggetto i «nuovi criteri per la determinazione dei canoni per le concessioni demaniali marittime»), il criterio della discrezionalità basato sull'utilità economica ricavata dalla singola concessione fu superato in favore dall'applicazione di elementi di quantificazione oggettiva e, in particolare, l'estensione delle superfici, le volumetrie delle pertinenze, la natura di facile o difficile rimozione e delle eventuali costruzioni. La procedura di

⁴⁰⁹ *ex multis*, G. GIRONE, *Brevi note sulla recente delibera n. 29-2008 della Corte Dei Conti relativa alla gestione della riscossione dei canoni nelle concessioni del demanio marittimo*, in *Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli Enti pubblici*, 4 febbraio 2009, Roma.

⁴¹⁰ Principio ispiratore delle tabelle era la normativa contenuta nell'art.16 del Regolamento di esecuzione al C.N., approvato con D.P.R. 15/2/1952 n.38, e la successiva Legge 21/12/1961, n.1501. Quest'ultima introduceva il principio che il canone fosse commisurato all'utilità economica ritraibile da ogni singola concessione.

⁴¹¹ Convertito con modificazioni dalla legge n. 160 del 5 maggio 1989.

⁴¹² Il D.L. n. 77/1989 (così come modificato dalla l. 160/89) prevedeva infatti, all'art. 10, comma 1, che «I canoni per le concessioni di aree e pertinenze demaniali marittime, di cui gli articoli 28 e 29 del codice della navigazione, nonché di zone del mare territoriale, sono determinati in base a criteri fissati con decreto del Ministro della marina mercantile di concerto con il Ministro della finanze».

quantificazione fu così semplificata, ponendo in secondo piano la diversità di valore economico delle singole concessioni. Dopo un solo anno, con decreto-legge n. 90 del 27 aprile 1990⁴¹³, furono nuovamente modificati i criteri e le misure dei canoni attraverso un adeguamento da realizzare elevando l'importo da due a quattro volte rispetto all'annualità del 1988, e tenendo in considerazione non soltanto le caratteristiche oggettive poc' anzi elencate, ma anche «le capacità reddituali dei beni dati in concessione»⁴¹⁴ e rinviando la concreta attuazione degli aumenti ad un decreto interministeriale del Ministro della marina mercantile di concerto col Ministro delle finanze e del tesoro. La disciplina appena descritta, che tra l'altro ha comportato varie difficoltà di applicazione, fu superata come conseguenza dell'annullamento da parte del TAR Lazio⁴¹⁵ del decreto interministeriale di attuazione del 18 ottobre 1990, e sostituita da un nuovo decreto-legge. Ci si riferisce al d.l. 400 del 1993⁴¹⁶ che, all'art. 3, delegava la concreta determinazione dei canoni ad un decreto del Ministro della Marina mercantile da adottarsi di concerto con la Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e coerentemente con i criteri stabiliti dal decreto-legge stesso. Con tali provvedimenti – tra cui il D.M. n. 342 del 5 agosto 1998 (adottato, quindi, circa cinque anni dopo l'entrata in vigore del decreto) – la determinazione dei canoni per le utilizzazioni con finalità turistico-ricreative fu differenziata a seconda della diversa «valenza turistica» – alta, media, minore – del territorio costiero. Nell'ambito delle aree aventi la medesima valenza turistica, si applicava poi l'importo al metro quadro indicato in apposite tabelle e distinto a seconda delle caratteristiche della concessione, in particolare delle opere. L'intento di questa riforma dei canoni concessori era quello di rappresentare tutti i diversi criteri dell'estensione delle aree, del tipo dei manufatti costruiti e della

⁴¹³ Convertito con modificazioni dalla legge n. 165 del 26 giugno 1990

⁴¹⁴ L'art. 12, comma 6, del d.l. 90/1990 (come modificato dalla l. 165/1990) stabiliva che «[...]nel decreto previsto dal comma 6 dell'articolo 10 dello stesso decreto-legge n. 77 del 1989 e relativo al 1990 sono indicati i criteri in base ai quali le intendenze di finanza, d'intesa con le capitanerie di porto e sentite le competenti amministrazioni comunali, dovranno provvedere all'adeguamento dei canoni in misura variabile del raddoppio alla quadruplicazione di quelli relativi al 1988. Nel determinare la misura di tale adeguamento si dovrà tener conto delle caratteristiche oggettive e delle capacità reddituali dei beni dati in concessione, avuto riguardo alle effettive utilizzazioni consentite». Si noti, peraltro, che ai sensi della stessa disposizione «A decorre dal 1° gennaio 1991 i canoni di cui al presente comma sono aumentati in ragione del 20 per cento ed il ricavato di tale aumento deve essere devoluto ai bilanci d'entrata dei comuni territorialmente competenti»

⁴¹⁵ Il riferimento è alla sentenza del TAR Lazio, sez. III, n. 1456 del 5 novembre 1992, emessa a seguito di un ricorso presentato da un concessionario.

⁴¹⁶ Convertito, con modificazioni, nella legge n. 494/1993.

potenziale redditività delle concessioni. Per quanto riguarda l'individuazione della valenza turistica delle singole aree, la competenza fu attribuita alle Regioni territorialmente competenti⁴¹⁷. La gran parte delle regioni omise di deliberare in merito alla valenza turistica, con la conseguenza che fu applicato per tutte le aree il criterio della valenza «minore», comportante un canone sicuramente più contenuto. Un ulteriore passo in avanti, reso necessario anche dalla difficoltà – espressa tra l'altro dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti – di «mantenere sotto controllo la corrispondenza tra l'azione amministrativa e l'attività di determinazione e riscossione dei canoni» a causa della complessità della disciplina risultante da una serie di disposizioni legislative e regolamentari, oltreché dalle problematiche connesse al trasferimento delle funzioni gestorie alle Regioni e ai Comuni, è stato compiuto con la legge finanziaria del 2007. Le novità apportate dalla legge n. 296 del 27 dicembre 2016 riguardano innanzitutto la tecnica legislativa. È la stessa legge che, non richiedendo decreti attuativi al contrario di ciò che avveniva in passato, si occupa di disciplinare le concessioni con finalità turistico-ricreative e della nautica da diporto. Per quanto concerne la disciplina, la legge in esame ha mantenuto la divisione delle aree costiere a seconda della valenza turistica e l'applicazione delle tabelle contenenti l'importo dei canoni al metro quadro a seconda della presenza o assenza di impianti sulle aree concesse e sulla facile o difficile rimozione degli stessi. Viene mantenuta anche la competenza regionale per ciò che riguarda l'attribuzione delle categorie di valenza turistica, ma viene eliminata la valenza «minore» e incentivata l'attività della Regione – anche stimolando l'individuazione di aree ad alta valenza turistica – attribuendo alla

⁴¹⁷ Art. 6 del D.M. n. 342 del 5 agosto 1998 dispone che «Ai fini dell'applicazione del presente decreto le regioni individuano le aree del proprio territorio da classificare nelle categorie A, B e C, effettuati gli accertamenti - sulla base dei criteri armonizzati sul piano nazionale ai sensi dell'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 - dei requisiti di alta, normale e minore valenza turistica, tenuto conto, fra l'altro, dei seguenti elementi:

- a) caratteristiche fisiche, ambientali e paesaggistiche;
- b) grado di sviluppo turistico esistente;
- c) stato delle acque con riferimento alla balneabilità;
- d) ubicazione ed accessibilità agli esercizi;
- e) caratteristiche delle strutture, delle attrezzature e dei servizi.

2. La conseguente delibera regionale è adottata entro centottanta giorni dalla data di pubblicazione del presente decreto e trasmessa per conoscenza alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento del turismo, ed al Ministero dei trasporti e della navigazione.

3. La classificazione delle aree è soggetta normalmente a revisione quadriennale col medesimo procedimento.

4. In fase di prima attuazione la revisione è effettuata entro due anni.

stessa il 10% delle maggiori entrate derivanti dalle concessioni di tale tipo. In caso di inerzia da parte delle Regioni, si è prevista l'applicazione della valenza turistica normale. Un'importante novità è stata la previsione del canone «commisurato al valore di mercato», per le concessioni aventi «strutture permanenti costituenti pertinenze demaniali marittime (cioè costruzioni ed opere sui beni demaniali, ai sensi dell'art. 29 del codice della navigazione) destinate ad attività commerciali, terziario-direzionali e di produzione di beni e servizi»⁴¹⁸, in un importo da calcolarsi secondo speciali prescrizioni⁴¹⁹. Nulla, invece, è stato disposto – confermando quindi la previsione di cui all'art. 4 della legge 494/1993 – circa l'aggiornamento annuale dei canoni, che continuava ad essere disposto con decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti sulla base della media degli indici determinati dall'Istat per i prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati e per i rispettivi valori per il mercato all'ingrosso. Il quadro normativo, al netto dei decreti ministeriali che – sulla base degli indici ISTAT – incidono sulla percentuale dei canoni, è rimasto sostanzialmente immutato⁴²⁰ fino a qualche anno fa. L'esigenza di valorizzare il sistema delle concessioni demaniali marittime, al fine di favorirne la redditività⁴²¹, ha poi spinto il legislatore a prevedere un canone minimo – e quindi a prescindere dall'area concessa e dalle pertinenze – di euro 2.500 a decorrere dall'annualità 2021⁴²², fatta eccezione⁴²³ per alcuni soggetti (enti *no profit*) per i quali il canone minimo non poteva essere inferiore ad euro 500. La ricostruzione fin qui compiuta sugli interventi legislativi relativi ai canoni demaniali mostra plasticamente come quello della redditività del demanio marittimo e, quindi, delle opere pertinenziali sia stata una delle

⁴¹⁸ Novità introdotta con l'art. 1, comma 251, lettera 2.1), della legge 296/2006.

⁴¹⁹ Cfr. Deliberazione della Sezione centrale di Controllo della Corte dei conti n. 29-2008-G, pag. 31, nota 30, secondo cui «il valore di mercato viene desunto dalla media dei valori minimi e massimi mensili indicati per attività similari nella zona dall'Osservatorio del mercato immobiliare (OMI) redatto dall'Agenzia del territorio. Il canone annuo si ottiene moltiplicando il suddetto valore medio per un coefficiente (6,5) tale da far tenere conto della stagionalità dell'utilizzo e dei lavori straordinari a carico del concessionario, e riducendo il risultato come sopra ottenuto di percentuali, da applicarsi per scaglioni progressivi, della superficie del manufatto»

⁴²⁰ Si consideri, peraltro, che per varie annualità l'indice ISTAT negativo ha comportato una riduzione, seppur minima, dei canoni. Ad esempio, nel 2014: -0.5%, nel 2015: - 0.9 %, nel 2016: -1,60%, nel 2017: -0,30%. Cfr. i decreti del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti dei rispettivi anni.

⁴²¹ Si legge, nella nota di aggiornamento del documento di economia e finanza del 2018 (Nadef 2018) come una delle motivazioni alla base dell'esigenza di riforma del sistema delle concessioni balneari è data dalla «scarsa redditività delle concessioni per l'Erario».

⁴²² Così il D.L. n. 104 del 14 agosto 2020, cd. «Decreto agosto».

⁴²³ Eccezione motivata con l'emergenza pandemica da Covid-19 e prevista dal cd. «Decreto Sostegni-bis» (D.L. n. 73 del 25 maggio 2021)

preoccupazioni maggiori del legislatore. Tuttavia, come è stato denunciato dalla Sezione controllo della Corte dei conti più di una volta, sono sorti problemi di coerenza tra il calcolo dei canoni dovuti e la loro effettiva riscossione a causa anche della frammentazione dei poteri e delle competenze nella materia del demanio marittimo⁴²⁴. La Sezione di controllo della Corte dei conti ha sottolineato⁴²⁵ come i residui attivi – cioè le somme accertate, ma non riscosse e/o non incassate – sono risultati di elevata entità alla fine di tutti gli esercizi considerati, raggiungendo alla fine dell'esercizio 2007 l'importo di quasi 67,9 milioni di euro, a conferma delle difficoltà di realizzo delle riscossioni. Anche la lotta contro l'inadempimento dell'obbligo di pagamento dei canoni attraverso le riscossioni coattive ha dato un esito piuttosto incerto e quanto mai deludente in termini di incassi. Nonostante la permanenza di differenze tra gli importi dovuti e quelli effettivamente riscossi dallo Stato per le concessioni demaniali marittime, negli anni si è notato un miglioramento anche grazie a sistemi innovativi di coordinamento e comunicazione di dati tra le amministrazioni⁴²⁶, specialmente attraverso il potenziamento del Sistema informativo del demanio marittimo (cd. «SID – Il Portale del Mare»)⁴²⁷. Prima di concludere occorre soffermarsi sui dati di bilancio dello Stato che mostrano le entrate previste, accertate e riscosse relative ai canoni delle concessioni demaniali. Esaminando il capitolo di bilancio 2612, art. 4, “Proventi dei beni del demanio marittimo”, relativo alle annualità che vanno dal 2003 al 2019⁴²⁸, possiamo notare un incremento degli introiti derivanti dalle concessioni demaniali marittime che dai 56,5 milioni di euro accertati per il 2003 è arrivato ai 116 milioni accertati per il 2019. Come già detto, l'effetto di questo incremento è sicuramente dovuto ad una maggiore collaborazione tra gli enti gestori, dagli interventi legislativi sopradescritti che hanno modificato i criteri di calcolo dei canoni, dal rilascio di nuove concessioni, ecc. Ciò che interessa ai fini dell'indagine che si sta portando avanti, è se

⁴²⁴ Cfr. Deliberazione della Sezione centrale di Controllo della Corte dei conti n. 29-2008-G, pag. 36; Vedi anche Deliberazione della Sezione centrale di Controllo della Corte dei conti n. 20-2020-G, pp. 81-87.

⁴²⁵ Deliberazione della Sezione centrale di Controllo della Corte dei conti n. 29-2008-G, pp. 1-2.

⁴²⁶ Si è dimostrato come, in questo caso, la collaborazione e il coordinamento tra le amministrazioni competenti in materia di gestione del demanio sia di fondamentale importanza ai fini della tutela degli interessi (in questo contesto erariali) sottesi all'uso delle aree ad esso appartenenti.

⁴²⁷ Sul funzionamento specifico del SID si rimanda alla Deliberazione della Sezione centrale di Controllo della Corte dei conti n. 20/2021/G, Capitolo III.

⁴²⁸ Si omette il dato relativo al 2020 in cui si è verificato un decremento del gettito del 12,01% a causa dell'emergenza epidemiologica del Covid-19 e delle misure legislative emanate per fronteggiarla. Cfr. Deliberazione della Sezione centrale di Controllo della Corte dei conti n. 20/2021/G, pp. 68-69.

e in che misura il demanio marittimo (in particolare il suo uso eccezionale per mezzo di concessioni) possa rappresentare un reddito irrinunciabile per lo Stato. Per poter rispondere alla domanda è necessario attenzionare quelle che sono le spese dei vari enti per la gestione delle spiagge. In primis, come è emerso dalle pagine precedenti, la necessità di creare e gestire le infrastrutture di comunicazione tra enti, oltretutto di procedere a riscossioni coattive dei canoni accertati, comportano un costo che, seppur in modo forse irrisorio, va ad erodere il gettito per lo Stato derivante dalle concessioni. Un'importante spesa cui le pubbliche amministrazioni sono obbligate a provvedere è quella relativa agli interventi di difesa della costa⁴²⁹. Prima di scendere più nel dettaglio dei costi, è necessario approfondire cosa si intenda per «interventi a difesa della costa» e l'importanza attribuitagli sul piano internazionale e locale⁴³⁰. Il quadro normativo internazionale in materia di difesa delle coste non è costituito da un'unica e specifica disciplina sull'erosione marina e la difesa costiera, bensì si sviluppa attraverso una serie di convenzioni, dichiarazioni e direttive che affrontano la tematica all'interno di un più ampio contesto di sviluppo sostenibile e protezione ambientale. Un punto di partenza fondamentale è rappresentato dal Rapporto Brundtland del 1987, elaborato dalla Commissione Mondiale per l'Ambiente e lo Sviluppo, che ha introdotto e consolidato il concetto di sviluppo sostenibile, inteso come la capacità di soddisfare i bisogni del presente senza compromettere quelli delle generazioni future. Questo principio, basato sull'equità intergenerazionale, ha segnato un tentativo pionieristico

⁴²⁹ Gli «interventi a difesa delle coste» si distinguono tradizionalmente in due categorie. «La prima categoria comprende le disposizioni legislative e i regolamenti che si prefiggono la “gestione preventiva del territorio” in senso lato. La loro finalità è quella di controllare e limitare le cause che possono avere un effetto nocivo sulla costa. Questi provvedimenti sono finalizzati ad esempio a limitare i fenomeni di riduzione del carico solido con cui i corsi d'acqua alimentano naturalmente l'ambiente costiero o i fenomeni di degrado ed antropizzazione delle fasce dunali e retrodunali, a regolare il rilascio delle concessioni demaniali ad uso balneare e le relative strutture, a riqualificare la fascia costiera prevedendo, dove possibile, l'arretramento delle infrastrutture esistenti. La seconda categoria comprende gli interventi realizzati direttamente nell'area costiera al fine di controllarne l'evoluzione morfologica. Tali interventi si distinguono tradizionalmente in interventi di difesa di tipo “attivo”, nel caso in cui essi siano in grado di alterare l'idrodinamica costiera e/o il relativo trasporto solido, o di tipo “passivo” nel caso in cui proteggano passivamente il territorio costiero dall'azione del mare senza alterare sostanzialmente il trasporto longitudinale». Così, P. DE GIROLAMO, *Le Principali Tipologie Di Interventi Di Difesa Costiera*, UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI L'AQUILA - FACOLTÀ DI INGEGNERIA – DISAT LABORATORIO DI IDRAULICA AMBIENTALE E MARITTIMA, 2006, p. 3.

⁴³⁰ Sull'argomento, cfr. *ex multis* le «Linee Guida Nazionali per la difesa della costa dai fenomeni di erosione e dagli effetti dei cambiamenti climatici» del Tavolo Nazionale sull'Erosione Costiera MATTM-regioni, con il coordinamento tecnico di ISPRA del novembre 2016, pp. 35-49

di conciliare lo sviluppo economico con la tutela ambientale. La successiva Dichiarazione di Rio del 1992, scaturita dalla Conferenza delle Nazioni Unite su «Ambiente e Sviluppo», ha ulteriormente ampliato questo approccio, introducendo concetti chiave quali la necessità di una partnership mondiale per la salvaguardia ambientale con responsabilità comuni ma differenziate, l'obbligo di garantire l'informazione e la partecipazione del pubblico nei processi decisionali, l'obbligo di una valutazione preventiva dell'impatto ambientale per le attività nazionali significative e la promozione di strumenti economici per la tutela ambientale. A livello comunitario, la cd. Direttiva Habitat⁴³¹ del 1992, pur non specificamente dedicata all'erosione, assume rilevanza poiché individua tra gli habitat naturali di interesse comunitario da conservare anche «acque marine e ambienti a marea», «scogliere marittime e spiagge ghiaiose» e «dune marittime delle coste mediterranee», ponendo così le basi per la loro tutela. Il tema della difesa delle coste ha trovato una sua concretizzazione più organica nella politica comunitaria con l'avvio del «Programma dimostrativo» sulla Gestione Integrata delle Zone Costiere (GIZC) nel 1996, promosso dalla Commissione Europea col fine di fornire informazioni tecniche sulla gestione sostenibile e stimolare il dibattito tra gli stakeholder. Su queste basi, sono stati adottati documenti chiave come la Comunicazione COM/2000/547⁴³², che illustra un programma di lavoro per promuovere la GIZC attraverso un approccio collaborativo alla pianificazione e gestione delle zone costiere, e la Raccomandazione 2002/413/CE⁴³³, che invita gli Stati membri ad adottare un approccio strategico per la gestione delle coste, focalizzato sulla tutela degli ecosistemi litoranei, lo sviluppo

⁴³¹ Direttiva 92/43/CEE del Consiglio del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche. Cfr. l'Allegato I – «Tipi di habitat naturali di interesse comunitario la cui conservazione richiede la designazione di aree speciali di conservazione»;

⁴³² GIZC, Comunicazione COM/2000/547 – «...le zone costiere sono soggette ad una serie di problemi biofisici e antropici intercorrelati, il problema biofisico principale è rappresentato da uno sviluppo non mantenuto entro i limiti della capacità di tolleranza dell'ambiente locale. Tra i problemi vi è: diffusa erosione, spesso aggravata da infrastrutture antropiche inadeguate (incluse quelle erette a difesa delle coste) e da uno sviluppo eccessivamente vicino al litorale; le opere di ingegneria realizzate in alcune zone portuali hanno contribuito ad accelerare l'erosione del vicino litorale, poiché non hanno preso in debita considerazione le dinamiche e i processi che caratterizzano le zone costiere; anche l'estrazione di gas può provocare erosione costiera».

⁴³³ GIZC, Raccomandazione 2002/413/CE – «...È di fondamentale importanza attuare una gestione delle zone costiere sostenibile a livello ambientale, equa a livello economico, responsabile a livello sociale, sensibile a livello culturale, per tutelare l'integrità di questa importante risorsa tenendo conto al tempo stesso delle attività e delle usanze tradizionali locali che non costituiscono una minaccia per le zone naturali sensibili e per lo stato di preservazione delle specie selvatiche della fauna e della flora costiera».

dell'occupazione e un progresso economico-sociale rispettoso dei valori ambientali. Quest'ultima sottolinea l'importanza di una gestione sostenibile a livello ambientale, equa a livello economico, responsabile a livello sociale e sensibile a livello culturale. La GIZC, in sintesi, stabilisce un approccio, principi e indicazioni operative per Pubbliche Amministrazioni, soggetti economici, imprese, portatori d'interesse e cittadini, al fine di raggiungere un elevato grado di sostenibilità nello sviluppo delle zone costiere attraverso un processo di pianificazione integrata. Un pilastro normativo specifico per il Mediterraneo è il Protocollo sulla Gestione Integrata delle Zone Costiere del Mediterraneo (GIZC)⁴³⁴. L'articolo 23⁴³⁵ di questo Protocollo è particolarmente significativo per la difesa delle coste, poiché impegna le parti ad adottare misure per preservare o ripristinare la capacità naturale della costa di adattarsi ai cambiamenti, inclusi quelli derivanti dall'innalzamento del livello del mare. Questo include la necessità di considerare gli effetti negativi dell'erosione costiera e i costi associati (diretti e indiretti) nella valutazione di nuove opere o attività nelle zone costiere, riducendo al minimo gli impatti delle strutture esistenti, prevenendo l'erosione attraverso la gestione integrata⁴³⁶ delle attività (inclusi i sedimenti costieri e le opere di difesa) e promuovendo la condivisione di dati scientifici per migliorare la conoscenza sull'erosione. In questo contesto, l'adattamento ai cambiamenti climatici è divenuto un tema centrale e la sua rilevanza è stata ulteriormente evidenziata dall'approvazione del Quadro Regionale per l'Adattamento al Cambiamento Climatico

⁴³⁴ Protocollo firmato a Madrid nel 2008 e ratificato dall'UE nel 2010 (Decisione del Consiglio 2010/631/UE), entrato in vigore nel 2011

⁴³⁵ Protocollo GIZC della Convenzione di Barcellona - Art.23 Erosione Costiera:

«1. In conformità degli obiettivi e dei principi enunciati agli articoli 5 e 6 del presente Protocollo, le parti, al fine di prevenire e mitigare più efficacemente l'impatto negativo dell'erosione costiera, si impegnano ad adottare le misure necessarie per preservare o ripristinare la capacità naturale della costa di adattarsi ai cambiamenti, includendo quelli provocati dall'innalzamento del livello del mare.

2. Nell'esaminare nuove opere o attività nelle zone costiere, comprese le opere marittime e gli interventi di difesa costiera, le parti tengono in particolare considerazione gli effetti negativi dell'erosione costiera e i costi diretti e indiretti che potrebbero derivarne. Riguardo alle attività delle strutture esistenti, le parti adottano misure intese a ridurre al minimo gli effetti sull'erosione costiera.

3. Le parti s'impegnano a prevenire gli impatti dell'erosione costiera attraverso la gestione integrata delle attività e segnatamente l'adozione di misure specifiche per i sedimenti costieri e le opere costiere.

4. Le parti s'impegnano a condividere i dati scientifici atti a migliorare le conoscenze sullo stato, l'evoluzione e gli impatti dell'erosione costiera.»

⁴³⁶ Secondo quanto indicato nel Protocollo GIZC, per gestione integrata delle zone costiere s'intende «un processo dinamico per la gestione e l'uso sostenibile delle zone costiere, che tiene conto nello stesso tempo della fragilità degli ecosistemi e dei paesaggi costieri, della diversità delle attività e degli utilizzi, delle loro interazioni, della vocazione marittima di alcuni di essi e del loro impatto sulle componenti marine e terrestri».

per le Aree Costiere e Marine del Mediterraneo nel febbraio 2016, che stabilisce obiettivi strategici, indicazioni e priorità per amministratori e parti interessate. Questo documento, approvato nel contesto della Convenzione di Barcellona⁴³⁷, è il risultato di un lavoro collettivo dei paesi mediterranei per definire risposte coordinate ai rischi di ingressione marina, erosione costiera e deterioramento del territorio, con un focus sul Mediterraneo come "hot spot" del cambiamento climatico. Il quadro internazionale per la difesa delle coste, dunque, pur essendo un insieme complesso e dinamico di strumenti che evolvono verso un approccio integrato, propone di non limitarsi ad interventi rigidi ma promuove soluzioni morbide e resilienti, come la gestione sostenibile dei sedimenti e la ricostituzione degli spazi per i processi naturali, tenendo conto dell'impatto dei cambiamenti climatici e incoraggiando la collaborazione e la condivisione delle conoscenze tra i diversi attori.

Come abbiamo già accennato, la competenza in materia di difesa delle coste è stata oggetto del processo di decentramento delle funzioni attuato con il decreto legislativo n. 112/1998⁴³⁸. In realtà, già col D.P.R. n. 616/1977⁴³⁹ era stato avviato tale processo, prevedendo la possibilità per le regioni di eseguire interventi a difesa delle coste e degli abitati costieri previa, tuttavia, autorizzazione dello Stato. Anche la difesa delle coste, come già si evince dall'art. 88 del d.lgs. 112/1998 che considera di rilievo nazionale – e quindi di competenza statale – i compiti relativi agli indirizzi generali ed ai criteri per la difesa delle coste, è un'attività che richiede la massima collaborazione tra i vari enti e una pianificazione a più livelli che coinvolge precisamente lo Stato e le regioni. La gestione dei fenomeni di erosione e la protezione delle coste, si è sviluppata in Italia attraverso l'introduzione di strumenti sempre più specifici, nel tentativo di affrontare le dinamiche naturali e antropiche che influenzano l'equilibrio litoraneo. Inizialmente, la legislazione nazionale ha posto le basi per la difesa del mare

⁴³⁷ La Convenzione di Barcellona, assieme ai suoi Protocolli e al Quadro Regionale per l'Adattamento al Cambiamento Climatico per le Aree Costiere e Marine del Mediterraneo, forma il quadro legislativo del Piano di Azione del Mediterraneo (MAP), che rappresenta uno dei diversi Programmi dell'UNEP sui "Mari Regionali"

⁴³⁸ In particolare, il d.lgs n. 112/1998 prevede all'art. 89, comma 1, lett. h, che sono trasferite alle regioni le funzioni relative «alla programmazione, pianificazione e gestione integrata degli interventi di difesa delle coste e degli abitati costieri». Da tale trasferimento erano esclusi esplicitamente i «compiti di rilievo nazionale» di cui all'art. 88 e tra cui figurano al comma 1, lett. aa), quelli relativi «agli indirizzi generali ed ai criteri per la difesa delle coste».

⁴³⁹ Ai sensi dell'art. 69, comma 5, D.P.R. 616/1977 «Le regioni possono altresì provvedere alle opere destinate alla difesa delle coste interessanti il rispettivo territorio previa autorizzazione dello Stato.»

e delle coste con la Legge n. 979 del 1982⁴⁴⁰ di introduzione del «Piano delle Coste» per la tutela dell'ambiente marino e la difesa dall'inquinamento. A questo atto si è affiancata la già citata legge Galasso, che ha istituito un vincolo paesaggistico per la fascia costiera dei primi 300 metri, comportante dunque un dovere di astensione dal compimento di azioni e carente, invece, di strumenti di «tutela attiva» di contrasto all'eccessiva trasformazione del suolo costiero. L'attuale normativa ambientale di riferimento è rappresentata dal d.lgs. n. 152 del 2006, il quale ha recepito le direttive europee e ha introdotto importanti disposizioni. Si prevede⁴⁴¹ che le attività di programmazione e pianificazione per la difesa del suolo includano la protezione delle coste dall'erosione marina e il ripascimento degli arenili, anche mediante la ricostruzione dei cordoni dunosi. Sono state, inoltre, istituite le Autorità di Bacino Distrettuale⁴⁴² e stabilito come i Piani di Bacino debbano contenere anche le indicazioni delle opere di protezione, consolidamento e sistemazione dei litorali marini che sottendono il distretto idrografico⁴⁴³. Un altro aspetto cruciale è l'obbligo⁴⁴⁴ di sottoporre a Verifica di assoggettabilità⁴⁴⁵ le opere costiere destinate a combattere l'erosione e i lavori che modificano la costa, di competenza regionale. In questo contesto normativo, le Regioni hanno sviluppato proprie legislazioni e strumenti di pianificazione integrando le normative nazionali con le specificità territoriali e le esperienze locali⁴⁴⁶.

⁴⁴⁰ l'art. 3 lett. g) prevedeva che l'attività di programmazione doveva garantire la protezione delle coste e degli abitati dall'invasione e dall'erosione delle acque marine ed il ripascimento degli arenili, anche mediante opere di ricostruzione dei sistemi dunosi, mentre all'art. 10 comma 7 prevedeva la delega alle Regioni delle funzioni amministrative statali relative alla difesa delle coste, con esclusione delle zone comprese nei bacini di rilievo nazionale, nonché delle aree di preminente interesse nazionale per la sicurezza dello Stato e della navigazione marittima.

⁴⁴¹ d.lgs. n. 152 del 2006, art. 56, comma 1, lettera g);

⁴⁴² d.lgs. n. 152 del 2006, art. 63;

⁴⁴³ d.lgs. n. 152 del 2006, art. 65, lett. h);

⁴⁴⁴ d.lgs. n. 152 del 2006, allegato IV, punto 7.

⁴⁴⁵ Tale procedimento ha lo scopo di verificare se, in base ai criteri pertinenti elencati nell'Allegato V alla Parte II del D. Lgs 152/2006, un progetto di cui all'Allegato B della L.R. 5/2010 ha possibili impatti ambientali significativi da rendere necessario l'espletamento di una procedura di valutazione d'impatto ambientale (V.I.A.) ai sensi dell'art. 23 e dell'art. 27-bis del D. Lgs 152/2006. Il procedimento, che non prevede lo svolgimento di conferenze di servizi, si conclude con un provvedimento di assoggettamento o esclusione dalla V.I.A.

⁴⁴⁶ Oltre ai Piani di Gestione Integrata, le Regioni hanno sviluppato strumenti come i Piani di Utilizzo delle Aree del Demanio Marittimo (PUAD/PUIL), i Piani Stralcio per l'Erosione Costiera (PSEC) e i Piani di Assetto Idrogeologico (PAI), che includono sezioni dedicate alla difesa della costa. Questi piani spesso definiscono criteri e indirizzi per gli interventi, le modalità di monitoraggio e le procedure autorizzative.

Come si evince dal quadro fin qui descritto, l'esigenza di porre in essere interventi di tutela attiva per la difesa delle coste ha comportato l'obbligo, in particolare per le Regioni, di pianificare e attuare le opere a tale scopo destinate e prevedere, di conseguenza, la relativa copertura economica. Per dare un'idea delle cifre che le pubbliche amministrazioni sostengono per tali interventi, anche in assenza di dati ufficiali, si possono citare gli studi dell'«Osservatorio paesaggi costieri italiani» di Legambiente, che per gli ultimi venti anni stimano una media di 100 milioni di euro l'anno spesi da regioni e comuni o, ancora, «Strategia per l'Ambiente Marino – Paper Report su Costi del Degrado a livello Nazionale (2013)» dell'ISPRA che calcola, per l'anno 2009 e solo per “Interventi di protezione delle coste dall'erosione”, 400 milioni di euro spesi. Si può sottolineare, in definitiva, come a fronte delle entrate accertate derivanti dai canoni concessori – esclusi gli indennizzi per le occupazioni abusive del demanio marittimo – le spese a carico delle pubbliche amministrazioni per la tutela delle coste – e quindi anche delle attività produttive su di esse insistenti – sono di uguale o, addirittura, maggiore entità. Tale analisi dei costi, tuttavia, non può limitarsi ad un'indagine quantitativa, ma – e questo è il punto fondamentale – deve riguardare anche la qualità, il tipo di interventi che sono – e sono stati – posti in essere dalle pubbliche amministrazioni. Come abbiamo già detto, infatti, sia la normativa internazionale che la legislazione nazionale, così come gli studi di settore, propongono di affrontare il fenomeno dell'erosione costiera anche con misure di prevenzione «naturale», ossia favorendo una rinaturalizzazione dei litorali. Tuttavia, su tutto il territorio nazionale, sono state preferite negli anni opere rigide, come barriere emerse o soffolte, pennelli e opere di ripascimento che, tuttavia, hanno dimostrato un'efficacia limitata nel tempo. Tali opere, infatti, se non accompagnate da interventi di arretramento dell'antropizzazione delle coste, rischiano di essere palliative comportando, di conseguenza, la necessità di un loro rinnovamento continuo e, dunque, di un continuo esborso di fondi pubblici. Per meglio spiegare l'entità del fenomeno si pensi che, secondo dati ministeriali risalenti agli anni 2000⁴⁴⁷, la penisola italiana è stata circondata da 1000 km lineari di opere rigide (barriere e pennelli) a cui, negli ultimi venti anni e calcolando sulla media di 100 milioni di euro spesi all'anno

⁴⁴⁷ Dati APAT (Ministero dell'Ambiente - 2000);

per interventi a difesa della costa di cui l'80% è stato destinato ad opere rigide, se ne sono aggiunti altri 300 km⁴⁴⁸.

9. *IL DEMANIO COSTIERO TRA SFRUTTAMENTO ECONOMICO E TUTELA AMBIENTALE:
UN NUOVO BILANCIAMENTO DI INTERESSI*

Dall'analisi degli aspetti giuridici ed economici, oltretutto ambientali, che caratterizzano il demanio marittimo, appare in maniera lampante la mancanza di effettività del sistema normativo, determinata da un lato dalla disorganicità della materia e, dall'altro, da una timidezza del legislatore nel riordinare quello che, a tutti gli effetti – e come abbiamo avuto modo di approfondire nel primo capitolo del presente lavoro – una delle categorie di beni pubblici per eccellenza, facenti parte di quel nucleo essenziale di beni per cui a livello Costituzionale è prevista inderogabilmente la proprietà pubblica. Appare lampante, altresì, un disallineamento tra il piano formale e quello sostanziale. In primis, riprendendo il discorso portato avanti nei primi due capitoli del presente lavoro e relativo ai concetti di demanio e beni pubblici in genere, è evidente come la tendenza alla privatizzazione e – più in generale – allo sfruttamento economico dei beni, abbia coinvolto anche il demanio marittimo: il rischio di assecondare tale tendenza è quello di azzerare totalmente la proprietà pubblica che, come detto, è invece ritenuta necessaria almeno per un nucleo essenziale di beni dalla stessa Costituzione della Repubblica, al fine di garantirne una gestione che, facendo leva sulla destinazione a soddisfare interessi collettivi, non sia orientata esclusivamente o prioritariamente alla loro valorizzazione in termini esclusivamente economici e di redditività. L'uso del demanio marittimo, come abbiamo detto, è stato tradizionalmente distinto in «generale», «particolare» ed «eccezionale» proprio a conferma del fatto che – come risulta peraltro evidente anche a livello semantico – tra questi usi vi è una sorta di gerarchia. La regola è l'asservimento delle aree costiere alla

⁴⁴⁸ «Ci sono situazioni di vere e proprie murature del litorale dovute alla presenza massiccia di pennelli, come sulla costa del Veneto, dove se ne contano più di 120 su di un tratto lungo 12 km (Pellestrina), mentre in Puglia se ne contano oltre 200 su 20 km, come si intravede dalle figure che seguono, riprese nel tratto di litorale che va da Margherita di Savoia a Manfredonia in Puglia, tratto peraltro interessato dalla ZPS delle “Saline di Margherita di Savoia” (rete NATURA 2000)», così *LO STATO DI EROSIONE DELLE COSTE IN ITALIA: la ricerca di CoReMaspiagge*, Osservatorio Paesaggi Costieri Italiani di Legambiente, consultabile su: <https://www.paesaggicostieri.org/erosione>.

soddisfazione degli interessi collettivi e, quindi, la loro destinazione all'uso generale, con conseguente prevalenza di tratti di spiaggia destinati alla libera e gratuita fruizione. La dimostrazione dell'autenticità di tale lettura deriva dal fatto che più di una circolare ministeriale – dei tempi in cui la competenza in materia di gestione del demanio marittimo era ancora esclusivamente in capo allo Stato – ricordava all'Amministrazione marittima come le spiagge fossero destinate prioritariamente al pubblico uso, chiedendo la riduzione del numero di concessioni demaniali, sia attraverso dinieghi alle istanze di rinnovo sia attraverso revoche – totali o parziali – delle concessioni. In tempi più recenti tale aspetto è stato sottolineato anche dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e dall'Agenzia del Demanio che, nella circolare esplicativa del procedimento di formale incameramento, sostenevano come la scelta di incamerare le opere al termine del rapporto concessorio, affidata all'ente concedente dall'art. 49 Cod. Nav., dovesse considerarsi «residuale» essendo la spiaggia «destinata prioritariamente all'uso generale» ed essendo l'acquisizione allo Stato una facoltà eccezionale rispetto alla regola generale rappresentata dall'ordine di demolizione delle opere edificate dal concessionario – anch'esso previsto dall'art. 49 Cod. Nav.. Nonostante tale consapevolezza, il numero di concessioni e, quindi, di chilometri lineari di spiaggia sottratti all'uso generale in favore dell'uso eccezionale è aumentato progressivamente e senza sosta e, insieme ad esso, è aumentata l'antropizzazione delle coste, ormai occupate in modo massiccio da opere in muratura⁴⁴⁹. Se, quindi, formalmente la proprietà e appartenenza del demanio marittimo resta pubblica, la crescita esponenziale del numero di aree destinate all'uso eccezionale ha avuto l'effetto di una sostanziale privatizzazione, ribaltando il rapporto

⁴⁴⁹ «Ogni anno persi 5 Km di costa naturale negli ultimi 20 anni, a causa della costruzione di nuove strutture artificiali: una misura che equivale all'intero litorale di una località balneare come Fregene. L'artificializzazione è ancora più rilevante nelle zone retrostanti le spiagge, nelle quali ogni anno dune costiere, terreno coltivato, vegetazione e formazioni naturali vengono sostituite da oltre 10 Km di opere antropiche. La linea di costa italiana misura circa 8.300 Km, di cui il 13% è occupato da opere artificiali come porti, opere di difesa costiera, opere idrauliche di impianti industriali, strutture artificiali a supporto della balneazione. Negli ultimi 20 anni, la costa artificializzata è aumentata complessivamente di oltre 100 km. Un discorso parallelo riguarda l'interfaccia tra le spiagge ed il territorio circostante. Nell'insieme, la linea di retrospiaggia misura circa 4.000 Km, di cui solo metà restano naturali, mentre oltre il 20% è completamente occupato da opere artificiali, come infrastrutture viarie, abitazioni, lidi, siti produttivi. L'incremento in questo caso è stato di oltre 200 Km negli ultimi 20 anni. Il restante 30% si caratterizza come "urbano sparso", occupato quindi in maniera parziale e discontinua da opere antropiche», così l'ISPRA nel comunicato stampa del 22 maggio 2022 di presentazione dei nuovi dati Ispra sulle coste italiane. Cfr. La banca dati Linea di Costa 2020, consultabile sul «Portale delle Coste» di ISPRA.

regola-eccezione – dove la regola è rappresentata dall’uso generale e l’eccezione, appunto, dall’uso eccezionale – stabilito tradizionalmente dalla legislazione navigazionista⁴⁵⁰. A rendere complicato il raggiungimento di tale livello di consapevolezza ha contribuito sicuramente la mancanza, per anni, di dati ufficiali circa la proporzione tra spiagge in concessione e spiagge destinate alla pubblica fruizione. Le prime informazioni sul punto sono state rese pubbliche dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, attraverso una comunicazione del 5 ottobre 2023 dell’esito dei lavori del Tavolo tecnico consultivo in materia di concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali, istituito ai sensi del decreto-legge n. 198 del 2022. I risultati mostrano come – «sulla base dei dati disponibili ad oggi» - soltanto il 33% delle aree «disponibili» è occupato da concessioni demaniali. I risultati comunicati sono frutto di un calcolo che, tuttavia, è stato effettuato sul totale della costa italiana e non sulle sole aree balneabili e di costa bassa, includendo anche tratti inaccessibili, di costa rocciosa, o non concedibili a causa della presenza di infrastrutture e manufatti⁴⁵¹ e non suscettibili neanche di essere destinati – per inaccessibilità totale – alla pubblica fruizione. L’aumento delle aree in concessione e in particolare dell’edificazione è avvenuto, peraltro, anche in contraddizione con gli studi di settore e con le stesse Linee Guida Nazionali per le Opere di difesa della costa⁴⁵². Quest’ultimo documento spiega esplicitamente come «l’erosione costiera è il risultato diretto e indiretto di alterazioni del ciclo dei sedimenti, determinate da cause naturali, ma soprattutto antropiche» e che «tra le cause di disequilibrio che generano variazioni positive e negative della linea di costa sono da indicare le opere marittime, che interferiscono con il trasporto sedimentario litoraneo» o, ancora, che «fenomeni di progressivo arretramento, invece, si osservano nei tratti di sottoflutto, dove spesso si rinvengono opere di difesa costiera (generalmente pennelli) caratterizzati da bassa efficacia nel trattenimento dei sedimenti». Secondo lo studio EuroSION 2004⁴⁵³, «la maggior parte dei problemi erosivi (criticità) è oggi indotta dalle attività umane e gli effetti dei fronti mare

450

⁴⁵¹ Cfr. il Rapporto spiagge 2024 di Legambiente, capitolo 2, p. 17, consultabile al link https://www.legambiente.it/wp-content/uploads/2021/11/Report_Spiagge_2024.pdf

⁴⁵² Cfr. Linee Guida Nazionali per la difesa della costa dai fenomeni di erosione e dagli effetti dei cambiamenti climatici del Tavolo nazionale sull’erosione costiera MATTM-regioni con il coordinamento tecnico di ISPRA.

⁴⁵³ <http://www.euroSION.org> “A guide to coastal erosion management practices in Europe”, 30 June 2004

stabilizzati vanno progressivamente a ledere le linee di costa sedimentarie o delle scogliere; le procedure di Valutazione d'Impatto Ambientale sono generalmente affrontate in modo insufficiente in relazione agli impatti delle attività umane sull'ambiente costiero, e questo si traduce spesso in un aumento dei costi (successivi, non previsti) dei tentativi di riduzione dell'erosione. Nella maggior parte dei casi, soluzioni che in qualche misura hanno risolto o mitigato l'erosione a livello locale, hanno indotto problemi erosivi in altri tratti costieri, anche per chilometri, o hanno generato problemi ambientali. Nonostante la disponibilità di enormi quantità di dati, permangono lacune informative a supporto delle scelte. La condivisione e la diffusione dei dati costieri, informazioni, conoscenze, esperienze, buone pratiche, spesso non raggiunge in modo efficace i portatori di interesse e le amministrazioni locali competenti, e ciò aumenta la possibilità di decisioni non adeguate». E infatti, analizzando il periodo che va dal 1960 al 2012, risulta che la costa italiana ha subito, lungo tratti per complessivi 1534 km (il 23%), un arretramento di 92 km², mentre lungo tratti complessivi di 1306 km (il 19%), ha visto un avanzamento di 57 km². Sempre secondo le già citate fonti ministeriali, anche le opere “morbide” come i ripascimenti sono stati poco risolutivi considerando che dei 20 milioni di metri cubi di sabbie impiegati dal 1994 al 2012 per ricostruire le spiagge, il 40% è andato perso – senza contare l'apporto di sedimenti di alcuni fiumi che peggiorerebbe tale dato.

È proprio il tema ambientale che, a questo punto, va maggiormente approfondito. Le opere rigide, come gli stabilimenti balneari in muratura, alterano l'ecosistema della spiaggia, fermando l'apporto di sedimenti impediscono la creazione naturale delle dune e, fermando il moto ondoso, comportano l'escavazione dei fondali provocando un loro abbassamento. Numerosi studi⁴⁵⁴ dimostrano, infatti, che rispetto ai fenomeni di erosione ed inondazione costiera, la presenza delle dune è fondamentale per l'incremento della resilienza dei sistemi costieri⁴⁵⁵: esse rappresentano un sistema di difesa costiera naturale, in quanto fungono sia da riserva di sabbia, in grado di rifornire le spiagge durante le mareggiate più intense, sia da barriera fisica per la protezione dei

⁴⁵⁴ Interessante, in particolar modo, G.C. BARILLÀ, Tesi di dottorato di ricerca in “Ingegneria civile, ambientale e della sicurezza” «Nuova metodologia di valutazione del rischio da erosione costiera. Caso studio: Regione Calabria», Università degli Studi di Messina e Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria, 2021, pp. 27-31.

⁴⁵⁵ P. KONINGS, *Eolian sand transport at the Belgian coast: morphodynamic implications and use in coastal management*, in Littoral 1990, Marseille, 1990, Eurocoast, pp. 120-124.

territori retrostanti, sia da idrostruttura utile per il contenimento dell'intrusione salina. La loro presenza è costantemente minacciata, oltre che dagli effetti prodotti dai cambiamenti climatici⁴⁵⁶, anche dai significativi processi di antropizzazione che, a partire dalla seconda metà del secolo scorso, hanno riguardato le aree costiere, distruggendo totalmente o parzialmente numerosi sistemi dunali, alterando le condizioni di equilibrio costiero ed inducendo l'erosione di spiagge e dune⁴⁵⁷: le analisi dell'evoluzione di tali sistemi mediante telerilevamento, infatti, hanno mostrato come spesso al posto di preesistenti sistemi dunali oggi si trovino aree turistico-ricettive, stabilimenti balneari, sviluppatasi in seguito alla pulizia meccanica delle spiagge, infrastrutture viarie e veri e propri centri urbani⁴⁵⁸. L'incontrollata edificazione delle coste, dunque, oltre ad essere stata attuata in contrasto con i principi generali in materia di utilizzazioni del demanio marittimo, ha generato e continua a generare un serio problema ambientale che, se non affrontato quanto prima, potrebbe causare seri problemi di sicurezza delle infrastrutture e dei centri abitati, legati all'assenza di soluzioni naturali al fenomeno dell'erosione costiera.

Per quanto riguarda l'aspetto socio-economico, non può sottolinearsi come la forte domanda di servizi balneari – iniziata dagli anni '60 del secolo scorso con l'avvento del turismo di massa – non è pienamente conciliabile con la natura stessa del litorale che necessita, viceversa, il minor impatto antropico possibile. Su questo punto occorrono scelte sicuramente – almeno inizialmente – impopolari, ma coraggiose e determinate ad apportare un cambiamento culturale nella popolazione e nella sua concezione del rapporto uomo-natura, con particolare riguardo al modo di fruire di beni naturali come il mare e le spiagge. Le spese sostenute dallo Stato per le opere a difesa della costa, oltretutto dalle imprese balneari al fine di salvaguardare e mantenere gli

⁴⁵⁶ R.W.G. CARTER, *Near-future sea level impacts on coastal dune landscapes*, in *Landscape Ecology*, 6(1), pp. 29-39.

⁴⁵⁷ L.L. CABRERA-VEGA, N. CRUZ-AVERO, L. HERNÁNDEZ-CALVENTO, A.I. HERNÁNDEZ-CORDERO, E. FERNÁNDEZ-CABRERA, *Morphological changes in dunes as an indicator of anthropogenic interferences in arid dune fields*, in *Journal of Coastal Research*, vol. 65, 2013, pp. 1271-1276; cfr. anche M.S. PINNA, D. COGONI, G. FENU, G. BACCHETTA, *The conservation status and anthropogenic impacts assessments of Mediterranean coastal dunes*, in *Estuarine, Coastal and Shelf Science*, vol. 167 – parte A, 2015, pp. 25-31 e D. COZZOLINO, N. GREGGIO, M. ANTONELLINI, B.M.S. GIAMBASTIANI, *Natural and anthropogenic factors affecting freshwater lenses in coastal dunes of the Adriatic coast*, in *Journal of Hydrology*, vol. 551, 2017, Pages 804-818.

⁴⁵⁸ G. BARBARO, G. BOMBINO, G. FOTI, G.C. BARILLÀ, G. MAURO, P. PUNTORIERI, M. MANDALARI, *Coastal flooding: case studies in Calabria (Italy)*. Proceeding of the X AIT International Conference – Italian Society of Remote Sensing, Cagliari, 13-15 settembre 2021.

impianti di difficile rimozione, potrebbero essere abbattute – nel lungo periodo – con progetti di rinaturalizzazione delle coste italiane che passino attraverso la riduzione delle opere in muratura oggi presenti sulle spiagge italiane ed una riduzione delle cubature consentite, allineandosi in tal modo anche ai contenuti delle leggi in materia ambientale intervenute successivamente agli interventi di edificazione. La rimozione di tali opere, tra l'altro, potrebbe anche rispondere alle preoccupazioni degli attuali concessionari, contrari all'applicazione dei principi di libera concorrenza nella gestione dei servizi balneari. Se, infatti, la politica ha inteso negli anni tutelare le imprese del settore che gestivano da decenni le concessioni – con la narrazione secondo cui si trattava di imprese familiari – da una competizione ritenuta squilibrata in favore di multinazionali e grandi imprese estere, una riduzione dei costi di manutenzione delle aree e delle relative pertinenze – attuata attraverso l'eliminazione di servizi non strettamente funzionali alla fruizione del demanio marittimo (come palestre, centri benessere, ecc.) – e quindi anche il ridimensionamento del profitto derivante dalla gestione delle stesse, potrebbe allontanare l'interesse di grandi imprese o gruppi internazionali, garantendo quindi non solo una gestione maggiormente rispettosa dell'ambiente, ma anche una concorrenza effettivamente libera e una partecipazione più massiccia alle gare ad evidenza pubblica per il rilascio delle concessioni demaniali marittime. In particolare, per garantire una maggiore competitività nel settore, sarebbe opportuno mantenere la fase di progettazione edilizia all'interno dell'amministrazione attraverso disciplinari tecnici, così da abbattere i costi che le imprese devono sostenere per la progettazione per poter partecipare ai bandi di gara. Fondamentale, in fase di progettazione, sarebbe prevedere quanto prima la riduzione di cubature, in modo da permettere una ricostituzione naturale dei sistemi dunali, imprescindibili per efficaci politiche di contrasto al fenomeno dell'erosione costiera. Al fine di garantire i servizi essenziali per la fruizione delle spiagge, ad esempio, si potrebbe – ove possibile – dislocare le strutture attualmente presenti sull'arenile in aree prospicenti e di competenza comunale, ottenendo in tal modo una semplificazione delle procedure amministrative necessarie per il rilascio delle varie autorizzazioni e delle occupazioni di suolo pubblico e generando un introito per le amministrazioni locali che – competenti in materia di polizia edilizia anche su suolo

demaniale – avrebbero maggiori risorse per esercitare un controllo del territorio e investire in infrastrutture di collegamento tra l’entroterra e il litorale.

Sembra evidente, compiute tutte queste considerazioni e ripetuti i principi generali dell’ordinamento in materia di demanio pubblico, come nel bilanciamento tra l’interesse della collettività a fruire in modo libero e gratuito del mare, l’interesse ambientale alla salvaguardia del paesaggio e dell’habitat naturale e l’interesse economico dei privati e dello Stato, abbia prevalso quest’ultimo. Ancora oggi la giurisprudenza e il legislatore concentrano il proprio lavoro di tutela e salvaguardia del demanio costiero più che sull’oggetto – il mare e le spiagge – sul soggetto gestore dei tratti «privatizzati», aggravando forse la situazione e compromettendo la gestione e la tutela del più grande patrimonio naturale del nostro Paese. Questa circostanza è dimostrata non solo dal contenuto delle leggi degli ultimi tempi in materia di concessioni demaniali marittime e in materia di canoni – che hanno riguardato esclusivamente l’adeguamento ai principi europei di libera concorrenza e parità di trattamento e, quindi, il piano soggettivo della questione – ma anche dagli interventi di difesa delle coste che, essendo consistiti quasi esclusivamente in ripascimenti – che aumentano le dimensioni della spiaggia – e opere rigide – pennelli e barriere che dovrebbero proteggere la spiaggia – sono parsi più azioni a tutela delle strutture e delle attività imprenditoriali – attuali o potenziali – insistenti sulle coste che a tutela dell’ambiente e della natura. Tenendo conto di tali premesse, a parere di chi scrive andrebbe urgentemente cambiato approccio, partendo da un nuovo bilanciamento di interessi da compiersi valorizzando maggiormente i profili giuridici evidenziati e, soprattutto, le esigenze di tutela ambientale che spesso, almeno formalmente, dalle disposizioni di legge sono già esplicitate⁴⁵⁹. Dare la priorità all’interesse ambientale, anche in coerenza con la nuova concezione di beni collettivi da amministrare in modo tale da garantire la permanenza delle risorse per le future generazioni, è l’unica strada per rispondere a tutte le istanze che – attraverso i molteplici usi consentiti – il demanio

⁴⁵⁹ Ci si riferisce all’art. 55 del Codice della navigazione che, come già analizzato, stabilisce in sede di gara una preferenza per i progetti che comportino minore occupazione del demanio; o ancora, al già citato limite di inedificabilità entro 300 metri dalla costa stabilito con la legge Galasso del 1985 (l. 431/1985) e rafforzato nell’art. 142, comma 1, lett. a) del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (d.lgs. n. 42/2004) e nei Piani Paesaggistici regionali. Con ancor più vigore, il nuovo art. 9 della Costituzione stabilisce ai commi secondo e terzo che la Repubblica «Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione. Tutela l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell’interesse delle future generazioni».

marittimo è idoneo a soddisfare. Avviandoci verso la conclusione della trattazione, e prima di concentrarci sulle possibili soluzioni volte a mettere ordine in una materia che – come risulta evidente dalle analisi fin qui svolte – è complicata, si ritiene necessario guardare l'evoluzione delle politiche in materia di gestione dei litorali della Spagna, uno degli Stati europei che possiamo considerare – per impatto turistico e conformazione delle coste – il più simile a quello italiano. La gestione del litorale spagnolo ha intrapreso una radicale e complessa trasformazione, evolvendo da un modello improntato a un'intensa e spesso disordinata urbanizzazione, in larga parte dettata dallo sviluppo turistico e dalla privatizzazione, verso un approccio profondamente incentrato sulla protezione ambientale e sulla rinaturalizzazione delle aree costiere. Questo cambio di paradigma è stato decisamente catalizzato dall'introduzione della Ley de Costas del 1988, che ha ribaltato le precedenti logiche di sfruttamento e gestione dei litorali. Prima di questa legge, la costa spagnola era stata segnata da un periodo di speculazione urbanistica sfrenata e da un'espansione turistica che spesso ignorava o addirittura violava il demanio marittimo-terrestre, portando a un'occupazione privata e a un significativo degrado ambientale⁴⁶⁰. Normative precedenti, come la cd. Ley Cambó⁴⁶¹ e la Ley de Paseos Marítimos⁴⁶² del 1918 o la Ley de Costas del 1969⁴⁶³, avevano in effetti permesso l'acquisizione privata di territori demaniali, favorendo interessi individuali a discapito dell'uso pubblico e della protezione ambientale. In questo contesto, le costruzioni per la difesa costiera, spesso

⁴⁶⁰ Cfr. R. PIÉ I NINOT, *La gestione della costa in Spagna: un'esperienza straordinaria*, in *Passeggiate lungo molti mari*, M. Massa, Firenze, 2005, p. 195. L'eredità lasciata dal regime franchista era fortemente negativa: il 20% del litorale spagnolo era urbanizzato o in fase di urbanizzazione e, nelle zone maggiormente turistiche, il fronte mare era occupato da cinte di calcestruzzo. Se si tiene conto che dei circa 7.900 km di costa spagnola solo il 25% è spiaggia, si può ben comprendere come quasi tutta la costa dotata delle condizioni di urbanizzazione è stata occupata. Tale urbanizzazione, avviata negli anni Venti del secolo scorso, ha visto un'accelerata negli anni Sessanta: se nelle prime due decadi del '900 solo il 12% della popolazione abitava entro i 5 km dalla costa, attualmente vi risiede circa un terzo della popolazione.

⁴⁶¹ Ci si riferisce alla Ley de desecación de lagunas, marismas y terrenos pantanosos del 1918 che, in cambio di sovvenzioni pubbliche fino al 50% e della proprietà del terreno per 99 anni, incentivava la bonifica delle zone paludose.

⁴⁶² La Ley Cambó de Paseos Marítimos del 1918 stabiliva che i terreni situati all'interno delle passeggiate marittime potessero essere «desafectados» - rimuovendo, attraverso un procedimento amministrativo, la qualificazione di dominio pubblico – rappresentando di fatto un incentivo alla privatizzazione dei terreni costieri interni.

⁴⁶³ Tale legge se da un lato dichiarava bene demaniale la zona marittimo-costiera, agli artt. 2 e 3 prevedeva che i terreni ottenuti tramite opere di ripascimento o di difesa della costa eseguite da privati potevano diventare proprietà di chi aveva realizzato l'opera, salvo le servitù pubbliche previste e consistenti in una fascia di 6 metri per esercitare poteri di vigilanza e nella previsione di passaggi pubblici.

di natura rigida come i frangiflutti, avevano interrotto le dinamiche naturali di trasporto dei sedimenti, causando fenomeni erosivi e alterando drasticamente il profilo delle spiagge, riducendone la superficie utile. La Ley de Costas del 1988 ha segnato una svolta epocale, stabilendo la natura inalienabile e imprescrittibile del demanio marittimo-terrestre, prevenendo così l'occupazione privata e assicurando il controllo pubblico sulle aree costiere⁴⁶⁴. L'obiettivo primario di questa legge e delle politiche successive è diventato il recupero del litorale e, più specificamente, la rigenerazione e il recupero della spiaggia. Questo ha implicato un netto allontanamento dalle soluzioni ingegneristiche rigide⁴⁶⁵ e un'apertura verso un approccio più aperto e rispettoso dei ritmi naturali della costa. Il concetto di rinaturalizzazione è emerso come elemento centrale di queste politiche, riconoscendo la necessità di ripristinare i processi ecologici e geomorfologici naturali interrotti anche e soprattutto dagli interventi antropici.

Questa nuova visione strategica si è ispirata a studi e riflessioni che enfatizzano la comprensione dei movimenti naturali della costa, come evidenziato, ad esempio, dall'opera «Los ritmos naturales de nuestras playas» di Enrique Copeiro⁴⁶⁶. Tale orientamento, divenuto egemone e rappresentato a livello di governo, ha spinto il Ministero dei Lavori Pubblici e dell'Urbanistica (MOPU) ad intraprendere una politica di riqualificazione e recupero delle spiagge, delle dune e delle zone umide, in cui la natura assumesse un ruolo predominante. Le misure specifiche hanno incluso l'eliminazione delle costruzioni che impedivano le naturali oscillazioni delle spiagge,

⁴⁶⁴ Tale legge stabiliva, tra le altre cose, la possibilità dell'amministrazione di reclamare il diritto sui suoli già privatizzati, qualunque fosse il tempo trascorso dalla loro acquisizione, sulla base proprio dell'imprescrittibilità e inalienabilità del demanio costiero. Cfr. l'art. 12 del Regolamento attuativo (1989) della ley de Costas del 1988 che sancisce il principio secondo cui nessuna proprietà privata può ledere l'integrità del demanio marittimo-terrestre, stabilendo la nullità assoluta di qualsiasi atto o titolo che preveda proprietà privata su tali aree.

⁴⁶⁵ Si pensi, ad esempio, al rigetto da parte del Ministero de Obras Públicas y Urbanismo – in acceso contrasto con l'amministrazione comunale di Barcellona – del progetto dell'architetto Oriol Bohigas che, nel contesto della Città Olimpica di Barcellona, prevedeva la costruzione di una serie di grattacieli sui terreni emersi dal mare.

⁴⁶⁶ E. COPEIRO DEL VILLAR, *Los ritmos naturales de nuestras playas*, in *Revista de Obras Públicas*, 1978, pp. 361-378. L'autore, all'epoca responsabile del Dipartimento d'Ingegneria della costa del Laboratorio dei porti, propone di superare le opere rigide con «opere dolci» che non blocchino frontalmente i processi sedimentari naturali. Due anni più tardi, nell'articolo dal titolo «Sobre la progresiva ruina de nuestras costas arenosas» sosteneva, anche superando le soluzioni tecniche avanzate nel precedente lavoro, come il disastro prodottosi nella regione del Maresme fosse causato dalle opere litoranee – come porti sportivi e frangiflutti – realizzate fino a quel momento. Cfr. E. COPEIRO DEL VILLAR, *Sobre la progresiva ruina de nuestras costas arenosas*, in *Revista de Obras Públicas*, 1980, pp. 307-319.

specialmente quelle situate nella zona di battigia dove la mareggiata ha un impatto diretto, prevedendo anche la demolizione di edifici o strutture che ostacolavano il libero movimento della sabbia. Si è proceduto anche alla rimozione delle barriere artificiali che ostacolavano il flusso dei sedimenti e la dinamica naturale delle spiagge, come frangiflutti o dighe, che avevano in passato contribuito all'erosione e alla riduzione della superficie sabbiosa. Un'altra azione fondamentale è stata la protezione e la rigenerazione delle catene di dune e delle zone umide costiere, riconosciute come elementi fondamentali per la resilienza naturale del litorale e per la conservazione della biodiversità. Infine, si è incentivato l'aumento della superficie delle spiagge anche tramite apporti artificiali di sabbia, ma con l'intento esplicito di accompagnare i processi naturali e ripristinare il profilo costiero originario. Questa pratica si è differenziata dalle precedenti "opere di difesa" rigide perché concepita per lavorare *con* la natura, non contro di essa. L'approccio spagnolo alla gestione costiera, successivamente al 1988 si è evoluto privilegiando un modello di intervento che rispetta la natura, segnando un passaggio da un'ottica di sfruttamento economico-turistico e di difesa delle strutture a tale sfruttamento destinate, a una di rigenerazione, recupero e armonia con l'ambiente naturale.

10. *LA NECESSITÀ DI UN NUOVO APPROCCIO: SOLUZIONI NEL BREVE E NEL LUNGO PERIODO*

In questo periodo storico, come già ricordato, grazie anche all'intervento delle Corti europee e interne, si sta andando verso una trasformazione nella gestione del demanio marittimo italiano che, tuttavia, se non accompagnata da una visione complessiva, rischia di creare problemi ben maggiori rispetto a quelli evidenziati finora. Se, infatti, i principi espressi dalla giurisprudenza interna ed europea guardano principalmente e coerentemente all'ambito più specifico della tutela della concorrenza e dell'apertura al mercato di questo settore che – per anni – è stato sottratto dall'applicazione delle norme europee in materia di autorizzazioni pubbliche, di maggior rilevanza, a parere di chi scrive, è l'ambito – più che soggettivo (chi gestisce le coste italiane) – oggettivo (cosa viene gestito). Gli strumenti di pianificazione precedentemente presentati, sia di livello regionale sia di livello comunale, si scontrano con una realtà sostanziale ben

lontana da quella effettivamente prevista sul piano formale. Se, infatti, tali strumenti di pianificazione sono vincolati nel contenuto dalle norme in materia ambientale (e quindi vincoli di inedificabilità più o meno assoluti), dall'altra parte devono necessariamente tenere conto della realtà – ereditata dal passato – di edificazioni compiute sulle coste nazionali. Le nuove norme in materia ambientale, come detto, disegnano astrattamente dei litorali con meno cubature rispetto a quelle esistenti, meno ostacoli alla libera visibilità e fruibilità del mare. Andando però – nel rispetto del principio di irretroattività delle leggi – a sottrarre dall'applicazione di tali norme ciò che legittimamente è stato edificato sulle coste italiane in tempi anteriori la loro entrata in vigore, le stesse rischiano di diventare lettera morta. La sfida dei nostri giorni, in un'ottica di lungo termine, dovrebbe essere, quindi, quella di andare a modificare – ove possibile – l'esistente, dando coerenza ed effettività al quadro normativo risultante dalle nuove disposizioni di tutela ambientale e dagli strumenti di pianificazione dei vari livelli di governo del territorio.

La difficoltà dei comuni, cui sono attribuite le funzioni gestorie sul demanio marittimo e, quindi, il compito di attuare le leggi e realizzare quanto previsto in sede di programmazione, è data dall'essere, oggi, tra due fuochi. Da un lato, come detto, la giurisprudenza italiana ed europea che, accertata la scadenza delle concessioni e l'invalidità delle proroghe occorse negli anni, impongono ai comuni di indire le gare ad evidenza pubblica ai fini di tutelare, anche in questo settore economico, la libera concorrenza; dall'altro lato, norme di regolamenti o leggi regionali che vietano – nelle more dell'approvazione dei Piani di utilizzazione del demanio marittimo comunali – di stipulare concessioni di durata superiore ad una stagione balneare. Nei casi – molti – in cui tali strumenti di pianificazione non siano ancora stati approvati, i comuni si trovano costretti ad effettuare gare che – proprio per la durata ridotta del rapporto concessorio – hanno come risultato quello di modificare, spesso solo formalmente, il concessionario. Ma uno degli effetti del rinnovo delle concessioni è l'effettiva conclusione dei precedenti rapporti e il conseguenziale passaggio delle strutture edificate dai precedenti concessionari e non ancora incamerate, al demanio statale. In sostanza i comuni, nella fretta di andare a gara e, quindi, omettendo di avviare il procedimento di formale incameramento di cui alla circolare del MIT già citata e, quindi, di esercitare la facoltà di ordinare al concessionario uscente la demolizione

delle strutture edificate a proprie spese ex art. 49 Cod. Nav., provocano l'incameramento *ope legis* (già ampiamente spiegato in precedenza) delle strutture che, costruite negli anni e oggetto di concessioni prorogate sin dalla loro edificazione, entrano a far parte del demanio marittimo come pertinenze demaniali marittime di cui all'art. 29 Cod. Nav. Tale aspetto è di fondamentale rilevanza poiché, se da un lato in tal modo si assicura l'applicazione delle norme europee in materia di concorrenza, dall'altro lato si aggrava la situazione di contrasto tra la realtà edilizio-urbanistica sui litorali con le norme a tutela ambientale stabilite da trattati e convenzioni internazionali e dalle leggi nazionali e regionali e con gli strumenti di pianificazione previsti appositamente a livello statale come onere per le regioni finalizzati alla tutela del paesaggio regionale (i già citati PPR). Dunque, se effettivamente si volesse adeguare la realtà sostanziale delle coste all'astratta lettera della legge, il procedimento di riduzione delle cubature e arretramento dell'impatto antropico sul litorale – se compiuto posteriormente rispetto all'indizione di tali procedure ad evidenza pubblica – sarebbe di gran lunga più gravoso di quello che si potrebbe compiere prima di arrivare alla conclusione dei precedenti rapporti concessori e, quindi, prima dell'indizione di nuove gare ad evidenza pubblica per la gestione. Infatti, le opere edificate, una volta incamerate *ope legis* allo Stato in automatica conseguenza della sostanziale conclusione dei precedenti rapporti concessori, entrando a far parte del demanio statale e, precisamente del demanio marittimo in qualità di pertinenze demaniali marittime ai sensi del combinato disposto degli artt. 49 e 29 Cod. Nav., per essere oggetto di modificazioni, dovranno essere prima sottratte dal demanio statale attraverso il procedimento di sdemanializzazione. Tale procedimento – che, come abbiamo visto, è indubbiamente legato alle vicende dominicali del demanio marittimo – è di competenza statale e, in particolare, ai sensi dell'art. 35 cod. nav., del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze (le cui funzioni in materia sono affidate all'Agenzia del Demanio). È di tutta evidenza come attivare e concludere tale procedimento per tutti quei casi di strutture incamerate sul demanio marittimo richiederebbe uno sforzo amministrativo di straordinaria importanza anche e soprattutto se paragonato a quello necessario a garantire la coerenza tra le nuove norme ambientali e la realtà oggi esistente in una fase precedente al mutamento soggettivo delle concessioni demaniali marittime e,

quindi, all'effetto di incameramento *ope legis* che si determina nei modi fin qui descritti. Inoltre, omettendo la richiesta di riconsegna in pristino stato delle aree demaniali marittime e producendo in tal modo l'incameramento delle strutture precedentemente edificate, le amministrazioni concedenti non potranno neanche – in sede di gara – accordare la preferenza stabilita da legge “ai fini di tutela dell'ambiente costiero” per le offerte che importino attrezzature non fisse o completamente amovibili. Di fatto, e attraverso l'omissione dell'esercizio della facoltà di cui all'art. 49 Cod. Nav., procedendo i Comuni costieri alla pubblicazione e conclusione delle gare per le nuove concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, provocano la cristallizzazione di situazioni contrarie alle norme – programmatiche e sostanziali – di gestione del demanio marittimo e ai principi generali – oltretutto alle caratteristiche essenziali – della materia della demanialità naturale.

Dare effettività agli strumenti di pianificazione attuando finalmente le norme a tutela dell'ambiente costiero prima di procedere all'indizione dei procedimenti a evidenza pubblica, genererebbe evidentemente un sostanzioso risparmio in termini di lavoro e di risorse della pubblica amministrazione, coerentemente con i principi di buon andamento, economicità e efficienza dell'azione amministrativa. Basti pensare che l'esercizio della facoltà prevista dall'art. 49 Cod. Nav. in capo all'ente concedente di ordinare al concessionario uscente – alla scadenza del rapporto concessorio – la demolizione delle opere, permetterebbe una spesa pari a zero per il bilancio pubblico e avrebbe un effetto fondamentale di tutela dell'interesse pubblico di livello costituzionale consistente nel recupero del paesaggio e dell'ecosistema naturale sulle coste. Spesa che sarebbe totalmente a carico della pubblica amministrazione se le strutture stesse dovessero entrare a far parte del demanio statale e si decidesse di recuperare, in linea con le norme a tutela dell'ambiente e in risposta ai fenomeni erosivi e di innalzamento del livello del mare, il paesaggio e l'ecosistema naturale delle spiagge.

È di assoluta importanza, quindi, che i comuni, ancora prima dell'approvazione degli strumenti di pianificazione territoriale del demanio marittimo, avvino i procedimenti di formale incameramento necessari a compiere – in piena attuazione dei principi di leale collaborazione tra amministrazione e di tutela del contraddittorio vista la presenza nel procedimento del concessionario uscente – una ricognizione

dell'esistente. In tale occasione gli enti coinvolti sono chiamati a decidere, caso per caso e tenendo conto dell'uso generale del demanio marittimo, le strutture da mantenere e – conseguentemente – incamerare e quelle di cui ordinare la demolizione al concessionario uscente. Questo passaggio è di fondamentale importanza poiché, oltre a garantire il già citato risparmio per il pubblico e una maggiore tutela della concorrenza in sede di nuove gare, permetterebbe all'amministrazione comunale e regionale di compiere pianificazioni che non siano semplicemente una fotografia dell'esistente, ma una programmazione di interventi da compiersi per garantire la fruizione del demanio marittimo per finalità turistico-ricreative. Se, infatti, la pianificazione comunale avviene in un momento precedente al confronto tra tutti gli enti coinvolti sul destino delle strutture edificate nei tratti di arenile oggetto di concessioni in scadenza, si potrebbero porre – successivamente – problemi di effettività e applicabilità degli strumenti di pianificazione stessa. Coerentemente con i principi di leale collaborazione, buon andamento ed economicità dell'attività amministrativa, sarebbe maggiormente coerente anzitutto decidere con tutti gli enti coinvolti il destino dell'edificato sulle coste e, soltanto successivamente – sempre coinvolgendo tutte le istituzioni competenti a vario titolo nella materia – pianificare le tipologie specifiche di utilizzazione dei tratti di arenile destinate alle finalità turistico-ricreative.

Spesso, nel dibattito pubblico in materia, è sembrato che l'aspetto "privatistico" – della libertà di impresa e della valorizzazione economica dei beni demaniali – e quello pubblico-ambientale nella gestione del demanio marittimo, fossero totalmente inconciliabili. Sulla base di tale presupposto, abbiamo visto nell'evoluzione delle politiche in materia una prevalente tutela dell'interesse economico-erariale rispetto a quello ambientale – sicuramente previsto formalmente, ma non sostanzialmente – con conseguenze ricadenti sia sull'integrità e sulla sicurezza del patrimonio naturale e delle zone urbanizzate adiacenti al demanio marittimo, sia sul bilancio pubblico, appesantito dalla necessità di continui interventi – palliativi – di difesa delle coste. La realtà è, ad avviso di chi scrive, ben diversa: l'inconciliabilità dell'interesse economico-erariale e dell'interesse alla permanenza sostanzialmente (e non solo formalmente) pubblica delle spiagge, oltretutto dell'interesse ambientale è solo apparente. È necessario, evidentemente, un nuovo bilanciamento degli interessi che tenga conto sia della

tradizionale e positivizzata vocazione del demanio marittimo, sia della libertà di impresa e tutela della concorrenza, sia anche delle novità legislative in materia ambientale che impongono il recupero dei beni paesaggistici e naturali del nostro Paese tra cui, indubbiamente, rientrano le spiagge. La difficoltà più grande è, evidentemente, quella di riuscire a dare effettività alle norme in materia di leale collaborazione tra pubbliche amministrazioni, imprescindibile al fine di programmare la transizione nel modello di gestione del demanio marittimo che è ormai pacificamente considerata d'obbligo anche a seguito dell'intervento della giurisprudenza – interna ed europea – in materia. Per tale motivo, oltre alle indubbiamente fondamentali norme statali a tutela della concorrenza che sono state emanate negli ultimi anni e che abbiamo avuto modo di presentare, è d'obbligo per il legislatore predisporre indirizzi generali e linee guida che gli enti coinvolti nella gestione del demanio marittimo devono seguire per accompagnare e governare tale transizione e che guardino, ancor prima che al *chi* dovrà gestire le concessioni demaniali marittime, al *cosa*, all'*oggetto* di tale gestione.

D'altronde, la libera concorrenza sarebbe maggiormente tutelata attraverso interventi diretti delle pubbliche amministrazioni sull'oggetto delle concessioni tese ad adeguare la realtà alle astratte previsioni normative. Se con le leggi di proroga si è inteso tutelare le imprese italiane e i loro investimenti o, come si è spesso letto, la maggiore preoccupazione delle imprese balneari era rappresentata dall'ingresso nel mercato di multinazionali o grandi gruppi imprenditoriali, tale rischio verrebbe fortemente ridotto intervenendo sulle cubature ammissibili su terreno demaniale. E infatti, è evidente che riducendo le dimensioni si riducono i costi di gestione – oltretutto di progettazione – e, riducendo i costi fissi e di avviamento di un servizio e di un'attività economica, le gare destinate a individuare il soggetto gestore degli stessi sarebbero di gran lunga più competitive e, soprattutto, accessibili anche a piccoli e medi imprenditori, dando piena e reale effettività ai principi di concorrenza.

Altro intervento necessario sarebbe, a tal punto, una politica nazionale di rinaturalizzazione delle coste che, come abbiamo analizzato anche da un punto di vista scientifico, è imprescindibile per salvaguardare l'ambiente costiero e, tra l'altro, per abbattere i costi degli interventi di difesa della costa che, ad oggi, pesano sul bilancio pubblico superando le entrate derivanti dai canoni concessori.

Ancor più risolutivo, e anche ciò al fine di dare maggiore effettività al principio di parità di trattamento – specificatamente tra imprese dello stesso territorio – sarebbe prevedere un arretramento dietro la linea dividente demaniale delle attività economiche connesse al demanio marittimo. Difatti, ad oggi, imprese balneari e imprese economiche, le une sul demanio marittimo e le altre – ad esempio – in locali commerciali appartenenti al patrimonio immobiliare – disponibile e non – dei comuni, si trovano a dover sostenere spese ingiustificatamente diverse: i primi sostengono la spesa del canone concessorio, i secondi del canone di locazione, ben più alto – a parità di attività imprenditoriale – rispetto a quello concessorio. Ove realizzabile, l'arretramento su territorio comunale delle sole strutture destinate alle attività commerciali non tipicamente connesse alla balneazione e, quindi, le attività di somministrazione (escluse quindi, ad esempio, quelle di noleggio di lettini e ombrelloni), comporterebbe sicuramente una perdita di indotto per lo Stato, ma sposterebbe – aumentandolo – tale indotto nelle casse dei comuni che oggi, seppur incaricati di funzioni gestorie, di polizia amministrativa ed edilizia e di riscossione dei canoni in materia di demanio, dagli stessi canoni non ricevono nulla. Ed infatti, se ad un livello di governo viene attribuita una funzione, sarebbe necessario – oltreché logico – prevedere e assicurare le risorse per poterle esercitare. D'altronde, la giurisprudenza amministrativa ha conosciuto

Su questo punto, sebbene esista una circolare ministeriale che specifica il procedimento di formale incameramento di cui all'art. 49 Cod. Nav., occorrerebbe una disciplina normativa – di rango primario – che stabilisca tempi e modalità di tale coordinamento. Sarebbe ancora più opportuno, per accompagnare tale trasformazione, una disciplina statale concernente gli interventi edilizi ammissibili sulle aree ricadenti nel demanio marittimo, con la previsione anche del dovere, per i comuni, di attuare gli indirizzi ivi espressi attraverso interventi diretti di riduzione delle cubature esistenti.

Con politiche non settoriali, ma organiche, è fortemente probabile la riuscita di un nuovo bilanciamento di interessi oggi più che mai necessario. Come abbiamo visto, il modello spagnolo si è principalmente – e almeno inizialmente – concentrato sull'oggetto, attraverso politiche di riappropriazione pubblica delle spiagge acquisite dai privati e di rinaturalizzazione delle spiagge, ricostituzione delle zone umide e dei sistemi dunali. Solo successivamente si è concentrato sul soggetto e, quindi, sul chi e

come potesse gestire le spiagge garantendo l'erogazione di servizi alla balneazione e, al contempo, la tutela dell'ambiente naturale. Anche in Italia ciò sarebbe possibile, sicuramente con ingenti stanziamenti iniziali volti alla rinaturalizzazione dei paesaggi e degli ambienti costieri che, tuttavia, non peserebbero sul bilancio pubblico come abbiamo visto pesare negli ultimi 50 anni le opere rigide a difesa della costa e i ripascimenti non accompagnati da politiche di rigenerazione delle dinamiche naturali delle spiagge. In realtà, il costo da sostenere per l'amministrazione pubblica per tali progetti potrebbe essere ridotto attraverso l'esercizio della facoltà di cui all'art. 49 del Codice della navigazione che prevede la restituzione in pristino stato delle aree demaniali date in concessione e, quindi, ponendo a carico dei concessionari uscenti la rimozione di tutte quelle opere in muratura che, costruite negli anni con la complicità dell'amministrazione pubblica, hanno danneggiato il paesaggio e bloccato i movimenti naturali – e necessari alla sua stessa tutela – della spiaggia. È evidente che, su questo punto, servano linee guida a livello nazionale, una legge quadro che chiarisca e renda sostanziale un principio previsto dalla Costituzione e orienti le regioni e le autonomie locali verso un cambio di paradigma. Se, infatti, questi ultimi enti già ben potrebbero attuare politiche di tal fatta, sono bloccati da un lato da una tradizione di senso opposto e, dall'altro, dal timore di continui ricorsi ai tribunali amministrativi che, senza una legge che si assuma la responsabilità di compiere il bilanciamento dei predetti interessi, spesso li vede soccombere. La concessione demaniale, poi, dovrebbe tornare ad essere – in coerenza con la legislazione tradizionale – un'eccezione. Le strutture funzionali all'erogazione dei servizi essenziali – anch'essi stabiliti da legge – per la fruizione delle spiagge, in quest'ottica, potrebbero essere dislocati più che su territorio demaniale, sul territorio comunale, con ciò comportando un trasferimento dell'indotto alle autonomie locali che, con tale incentivo, sarebbero ben più protagoniste della gestione e del controllo sull'uso delle spiagge dei propri territori. In tal modo, essendo spesso i canoni di occupazione del suolo pubblico anche più elevati rispetto ai canoni demaniali, si risponderebbe alle istanze di chi contesta tale disparità di trattamento e l'esigenza di un aumento di quest'ultimo, ma tutelerebbe anche le imprese a cui non verrebbe impedito l'esercizio delle proprie attività di somministrazione, noleggio delle attrezzature, ecc. Compiuta la demolizione delle opere sul demanio e prima di tale dislocazione, occorre favorire il processo di rinaturalizzazione delle spiagge e di

ricostituzione dei sistemi dunali che rendono il paesaggio costiero italiano tra i più caratteristici e attrattivi del mondo. Il punto centrale, in questo contesto, è l'ordine in cui tali interventi sono attuati. Avviare le gare ad evidenza pubblica in questo momento, senza prima aver valutato l'opportunità di ordinare, ai sensi dell'art. 49 della Costituzione, la demolizione delle opere edificate dal concessionario uscente, potrebbe comportare da un lato maggiori costi per una successiva demolizione a carico dello Stato e, dall'altro, una procrastinazione della soluzione qui proposta. Per il breve periodo, cessate le concessioni in essere e mentre si mettono in campo le opere fin qui descritte di rinaturalizzazione, si possono rilasciare concessioni temporanee che permettano la continuità dei servizi in attesa della soluzione definitiva rappresentata dalla dislocazione dei servizi su territorio comunale prospiciente al demanio. È evidente che, per compiere questa grande – ma fondamentale – rivoluzione, serve tempo e, soprattutto, una leale collaborazione tra le amministrazioni coinvolte. In un primo momento, dunque, potrebbe essere necessario istituire a livello di governo centrale un dipartimento apposito che si occupi di riunire gli enti interessati da tali interventi e che coordini questi ultimi. Anche tale punto – del coordinamento e della leale collaborazione – è di fondamentale importanza perché, se lo Stato conosce diverse competenze territoriali e interessi eterogenei, la natura non ha confini, agisce in modo unitario, quindi gli interventi a sua tutela – o di difesa dai suoi fenomeni – non possono che essere unitari e complessivi.

Conclusioni

L'analisi condotta nei tre capitoli del presente lavoro ha messo in luce la complessità e le contraddizioni che caratterizzano l'attuale quadro normativo e le prassi amministrative riguardanti il demanio marittimo italiano, esplicitando la necessità impellente di un intervento organico e coraggioso da parte del legislatore che ridefinisca le competenze, i poteri e gli strumenti degli enti pubblici, riequilibri gli interessi in campo e ripristini la centralità – oggi formalmente rafforzata – della tutela ambientale e del prioritario uso collettivo delle coste.

La vicenda delle concessioni demaniali marittime rappresenta un caso emblematico di come l'inerzia legislativa, unita a prassi amministrative consolidate, abbia prodotto un sistema insostenibile sotto molteplici profili: giuridico, economico, ambientale e sociale. Le continue proroghe legislative, dichiarate incompatibili con il diritto europeo dalla giurisprudenza amministrativa e dalla Corte di Giustizia, hanno generato un contesto di incertezza normativa che paralizza l'azione degli enti locali e ostacola qualsiasi tentativo di razionalizzazione del settore. I Comuni, investiti formalmente delle competenze gestionali ma privi di indirizzi chiari e vincolati da disposizioni legislative contraddittorie, si trovano schiacciati tra l'obbligo di disapplicare le norme nazionali di proroga e il timore del contenzioso, con conseguenze gravi in termini di efficienza amministrativa e di tutela dell'interesse pubblico.

Il superamento dell'attuale situazione richiede l'adozione di passaggi fondamentali e strutturali che devono essere affrontati con metodo e determinazione.

In primo luogo, è indispensabile terminare tempestivamente la mappatura completa e accurata delle coste italiane, distinguendo le aree effettivamente concedibili da quelle destinate alla libera fruizione pubblica, identificando le zone di particolare pregio naturalistico e paesaggistico e quantificando lo stato effettivo di occupazione del demanio costiero. Solo attraverso una conoscenza dettagliata del patrimonio costiero sarà possibile programmare interventi mirati e garantire quel "corretto equilibrio tra aree concesse e arenili liberamente fruibili" più volte invocato dalla legislazione ma mai realmente attuato.

In secondo luogo, occorre invertire la tendenza alla sostanziale privatizzazione del demanio marittimo, riaffermando con forza il principio secondo cui l'uso generale

delle spiagge costituisce la regola, mentre l'uso eccezionale attraverso concessioni deve rappresentare, appunto, l'eccezione. I dati dimostrano come il rapporto tra spiagge in concessione e spiagge libere si sia progressivamente invertito rispetto ai principi della legislazione navigazionista, con una crescita esponenziale dell'antropizzazione costiera che ha trasformato chilometri di litorale in chilometri di "lungomuro" impenetrabili, sottraendo spesso alla collettività l'accesso libero e gratuito al mare. È necessario stabilire per legge statale una quota minima vincolante di spiagge destinate all'uso pubblico, con sanzioni efficaci per i privati e per le amministrazioni inadempienti.

Conseguentemente è urgente affrontare la questione dell'edificazione sulle coste e delle opere di difficile rimozione. L'incontrollata proliferazione di stabilimenti balneari in muratura, spesso realizzati in assenza di adeguati controlli e in contrasto con le successive normative paesaggistiche e ambientali, ha compromesso gravemente l'ecosistema costiero, accelerando i fenomeni erosivi e richiedendo interventi pubblici di difesa sempre più costosi e spesso inefficaci o con efficacia limitata nel tempo. Prima di procedere con nuove gare per l'affidamento delle concessioni, sarebbe perciò doveroso per i Comuni, in collaborazione con gli altri soggetti competenti in materia di demanio marittimo, valutare l'applicazione dell'articolo 49 del Codice della navigazione, ordinando la demolizione delle opere inamovibili e la restituzione delle aree in pristino stato, ponendo i relativi oneri a carico dei concessionari uscenti. Tale scelta, seppur impopolare, risulterebbe coerente con i principi costituzionali di tutela del paesaggio e dell'ambiente e permetterebbe di avviare progetti di rinaturalizzazione delle coste attraverso la ricostituzione dei sistemi dunali, riconosciuti dalla comunità scientifica come il più efficace sistema di difesa naturale contro l'erosione e le inondazioni costiere.

Altra questione da affrontare radicalmente è quella dei canoni concessori che si sono dimostrati palesemente inadeguati rispetto al valore economico effettivo delle attività svolte sulle aree demaniali. Il confronto tra le entrate erariali derivanti dai canoni e le spese pubbliche sostenute per la tutela e la difesa delle coste evidenzia un paradosso insostenibile: lo Stato investe centinaia di milioni di euro annui in opere di protezione che spesso risultano inefficaci o addirittura controproducenti, mentre i proventi delle concessioni restano modesti e la riscossione inefficiente. Un ricalcolo dei canoni

basato sul valore di mercato effettivo, accompagnato da meccanismi di aggiornamento automatico e da sistemi di riscossione più efficaci, potrebbe garantire risorse significative da destinare proprio agli interventi di rinaturalizzazione e tutela ambientale.

Occorre, inoltre, risolvere definitivamente la questione degli indennizzi ai concessionari uscenti. L'attuale previsione normativa, che pone a carico dei nuovi concessionari l'onere di indennizzare i precedenti per gli investimenti non ammortizzati, rischia di costituire una barriera all'ingresso per nuovi operatori economici, vanificando gli obiettivi di apertura del mercato e contrastando con i principi europei di libera concorrenza. Difatti, salva pattuizione contraria riscontrabile nel singolo atto concessorio, è sempre stata nota ai privati concessionari l'esistenza dell'art. 49 del Codice della Navigazione ai sensi del quale, al termine della concessione le opere di difficile rimozione sono automaticamente incamerate dallo Stato senza indennizzo.

La necessità forse più stringente è quella di fare chiarezza, attraverso un'opera di razionalizzazione, sul riparto di competenze tra i diversi livelli di governo, superando l'attuale frammentazione che genera confusione, inefficienza e conflitti istituzionali. Il principio di leale collaborazione, più volte invocato dalla Corte costituzionale, deve trovare attuazione concreta attraverso l'istituzione di meccanismi stabili di coordinamento tra Stato, Regioni e Comuni. La pianificazione degli usi del demanio marittimo deve essere integrata con gli strumenti di programmazione urbanistica e paesaggistica, garantendo coerenza tra i diversi livelli di pianificazione e prevenendo i contrasti che oggi caratterizzano (e talvolta paralizzano) l'attività amministrativa. Potrebbe essere opportuno istituire, almeno in una fase transitoria, un organismo di coordinamento nazionale che riunisca i rappresentanti delle diverse amministrazioni competenti e garantisca uniformità di indirizzo e tempestività di intervento.

Da ultimo, e per dare piena effettività al diritto vigente, è imprescindibile rafforzare gli strumenti di controllo e sanzionatori nei confronti delle amministrazioni inadempienti e dei concessionari che violano gli obblighi derivanti dai titoli concessori o da legge. L'esperienza romana del "lungomuro" dimostra plasticamente come norme chiare e dettagliate possano rimanere sistematicamente inapplicate per decenni, senza che ciò comporti conseguenze effettive andando a snaturare la naturale funzione del

demanio marittimo. Occorrono verifiche periodiche, sanzioni proporzionate ed effettive, procedure di decadenza automatica delle concessioni in caso di violazioni gravi.

Guardando alle prospettive future, è necessario immaginare un cambiamento di paradigma nella concezione stessa della gestione del demanio costiero, che superi l'attuale modello incentrato sulla massimizzazione dello sfruttamento economico e riconosca la centralità e preponderanza degli interessi ambientali, paesaggistici e di fruizione collettiva.

Il riferimento internazionale ed europeo in materia di gestione integrata delle zone costiere offre indicazioni preziose. La Raccomandazione 2002/413/CE promuove un approccio strategico fondato sulla tutela degli ecosistemi litoranei, su uno sviluppo sostenibile a livello ambientale, equo a livello economico e responsabile a livello sociale. Il Protocollo sulla Gestione Integrata delle Zone Costiere del Mediterraneo impegna le parti contraenti ad adottare misure per preservare o ripristinare la capacità naturale della costa di adattarsi ai cambiamenti, riducendo al minimo gli impatti delle strutture esistenti e promuovendo la condivisione delle conoscenze scientifiche.

In questa prospettiva, la dislocazione delle strutture di servizio dal demanio marittimo al territorio comunale prospiciente rappresenta una soluzione innovativa che merita seria considerazione. Gli stabilimenti balneari, anziché essere costruiti direttamente sulla spiaggia con opere permanenti in muratura, potrebbero essere realizzati su aree comunali immediatamente retrostanti il litorale, con accesso diretto alla spiaggia dove sarebbero consentite esclusivamente attrezzature mobili e completamente amovibili, con conseguente. Tale modello consentirebbe di conciliare l'esigenza di garantire servizi di qualità agli utenti con la tutela del paesaggio costiero e la preservazione delle dinamiche naturali dell'arenile, oltre a trasferire l'indotto economico ai Comuni costieri – attualmente competenti in materia di polizia amministrativa ed edilizia – e a semplificare notevolmente la gestione amministrativa, eliminando molte delle attuali problematiche legate al demanio.

Un altro elemento centrale delle prospettive future deve essere rappresentato dalla rinaturalizzazione delle coste attraverso progetti organici di ricostituzione dei sistemi dunali e delle zone umide costiere. L'esperienza spagnola dimostra che politiche lungimiranti di riappropriazione pubblica delle spiagge e di restauro

ambientale, inizialmente onerose, producono nel lungo periodo benefici enormi in termini di riduzione dei costi di difesa delle coste, di miglioramento della qualità ambientale e paesaggistica e di valorizzazione turistica sostenibile. Gli investimenti necessari, pur significativi, risulterebbero inferiori rispetto alle spese attualmente sostenute per interventi di difesa rigida che si rivelano spesso inefficaci e richiedono manutenzione continua.

La digitalizzazione e la trasparenza devono caratterizzare il nuovo sistema di gestione. Il potenziamento del Sistema Informativo del Demanio Marittimo (SID), con la pubblicazione in formato aperto di tutti i dati relativi alle concessioni, ai canoni, alle opere autorizzate e agli eventuali inadempimenti, garantirebbe maggiore efficienza amministrativa e consentirebbe un controllo diffuso da parte della cittadinanza e delle associazioni ambientaliste.

Infine, è essenziale promuovere un cambiamento culturale nella percezione collettiva del rapporto con le coste. Il mare e le spiagge non possono essere considerati meramente come risorse economiche da sfruttare intensivamente, ma devono essere riconosciuti come beni comuni, appartenenti all'intera collettività e alle generazioni future, la cui tutela costituisce un dovere costituzionale e un investimento per il futuro del Paese. Solo attraverso scelte coraggiose, informate dalla migliore conoscenza scientifica disponibile e orientate alla sostenibilità di lungo periodo, sarà possibile preservare quel patrimonio naturalistico e paesaggistico che rappresenta una delle ricchezze più preziose dell'Italia e garantire alle future generazioni il diritto di godere liberamente delle proprie coste.

BIBLIOGRAFIA

- ALESSI R., *Principi di diritto amministrativo*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1974
- AMANTE E., *L'atto amministrativo contrastante con il diritto europeo tra nullità, annullabilità e disapplicazione e altre questioni in materia di concessioni demaniali ad uso turistico ricreativo*, in *Urbanistica e appalti*, 3, 2025
- ANGELONE C., *Contratto di servizi balneari*, in M. Deiana (a cura di) *Diritto della navigazione, Dizionari del diritto privato promossi da Natalino Irti*, Milano, 2010
- ANGELONE C., *L'utilizzazione turistica del demanio marittimo e il contratto dei «servizi balneari»*, in *Dai tipi legali ai modelli sociali nella contrattualistica della navigazione, dei trasporti e del turismo* (a cura di G. SILIGARDI, A. ANTONINI, F. MORANDI), Giuffrè, Milano, 1996
- ANGELONE C., *La gestione del demanio marittimo: dallo Stato, alle regioni, ai comuni*, in *Dir. mar.*, 2002
- ANGELONE C., *Le concessioni demaniali marittime ad uso turistico e ricreativo: diritti del concessionario, situazioni concessorie, competenze*, in *Regioni e demanio marittimo*, 1999
- ANGELONE C., SILINGARDI G., *Il demanio marittimo. Rassegna sistematica di giurisprudenza*, Giuffrè, Milano, 1999
- ANGELONE C., *Subingresso e subconcessione nel demanio marittimo*, in *Dir. mar.*, 2007
- AVANZI S., *Il nuovo demanio. Nel diritto civile, amministrativo, ambientale, comunitario, penale, tributario*, CEDAM, Padova, 2000
- BARBARO G., BOMBINO G., FOTI G., BARILLÀ G. C., MAURO G., PUNTORIERI P., MANDALARI M., *Coastal flooding: case studies in Calabria (Italy)*. Proceeding of the X AIT International Conference – Italian Society of Remote Sensing, Cagliari, 13-15 settembre 2021

BARILLÀ G.C., Tesi di dottorato di ricerca in “Ingegneria civile, ambientale e della sicurezza” «Nuova metodologia di valutazione del rischio da erosione costiera. Caso studio: Regione Calabria», Università degli Studi di Messina e Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria, 2021

BARONE G., *Intese e leale cooperazione tra Stato, regioni e autonomie locali negli interventi sul territorio*, in *L’attuazione del titolo V della Costituzione, Atti del 50° Convegno di studi di scienza dell’amministrazione*, svoltosi il 16- 18 settembre 2005 a Varenna, Milano, 2005

BENVENUTI F., *Il demanio marittimo tra passato e futuro*, in *Riv. dir. nav.*, vol. XXVI, parte I, 1965

BERTI G., *In margine al dibattito sul coordinamento nel campo dell’azione dello Stato e degli Enti locali*, in *Atti del 5° Convegno di studi di scienza dell’amministrazione*, svoltosi il 17-20 settembre 1959 a Varenna, Milano, 1961

BERTONAZZI L., *Sentenza che accoglie l’azione di annullamento amputata dell’effetto eliminatori*, in *Dir. proc. amm.*, 2011

BIGIAVI W., *Il «Regolamento di confini»*, in *Scritti giuridici in onore di Antonio Scialoja*, III, Bologna, 1953

BOTTACCHI S., *Affitto di azienda e subingresso nelle concessioni demaniali marittime*, in *Dir. mar.*, 2020

BURSESE G. A., *Rassegna di dottrina e di giurisprudenza in tema di demanio marittimo*, in *Riv. dir. nav.*, 1970

CABRERA-VEGA L.L., CRUZ-AVERO N., HERNÁNDEZ-CALVENTO L., HERNÁNDEZ-CORDERO A.I., FERNÁNDEZ-CABRERA E., *Morphological changes in dunes as an indicator of anthropogenic interferences in arid dune fields*, in *Journal of Coastal Research*, vol. 65, 2013

CALABRÒ M., *Concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo e acquisizione al patrimonio dello stato delle opere non amovibili: una riforma necessaria*, in *Dir. Soc.*, n. 3, 2021

CAMMEO F., voce “*Demanio*”, in *Dig. It.*, vol. IV, parte I, Torino, 1881-1889

CAMPAGNANO E., *La concorrenza nel settore delle concessioni demaniali marittime dopo le sentenze dell’Adunanza Plenaria e della Corte di giustizia: l’Italia all’ultima spiaggia*, in *Contr. e impr.*, 2024

CAPUTI IAMBRENGHI V., *Beni pubblici tra uso pubblico e interesse finanziario*, in *Dir. amm.*, 2007, n. 2

CAPUTI IAMBRENGHI V., *Proprietà dovere dei beni in titolarità pubblica*, in *Annuario 2003* dell’Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo, Milano, 2004

CARBONE E. L., CARINGELLA F., ROMANO F., *Il nuovo volto della Pubblica Amministrazione tra federalismo e semplificazione*, Edizioni Giuridiche Simone, 2001

CARBONE A., *Azione di annullamento, ricorso incidentale e perplessità applicative della modulazione degli effetti caducatori*, in *Dir. proc. amm.*, 2/2013

CARDOSI G., *Demanio marittimo e stabilimenti balneari: si avvicina la scadenza per operare una riforma organica* in *Disc. comm. serv.*, 2018

CARDOSI G., *Prorogate di quindici anni le concessioni di aree del demanio marittimo sede di stabilimenti balneari ed attività assimilate*, in *Disc. comm. serv.*, 2019

CARINGELLA F., *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, Dike, 2016

CARTER R.W.G., *Near-future sea level impacts on coastal dune landscapes*, in *Landscape Ecology*, 6, 1991

CASSARINO S., *La destinazione dei beni degli enti pubblici*, Giuffrè, Milano, 1962

CASSESE S., *Titolarità e gestione dei beni pubblici: una introduzione*, in A. Police (a cura di), *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, Atti del Convegno di studi – Ville Tuscolane, 16-18 novembre 2006, Milano, 2008

CASSESE V. E., *Le trasformazioni dell'autorizzazione amministrativa: autorizzazioni e concorrenza*, in *Ceradi Luiss*, 2004

CASTELLI A., *La Corte di giustizia UE si pronuncia sulle concessioni demaniali marittime*, in *Amb. sviluppo*, vol. 3, 2025

CASTORINA E., CHIARA G., *Beni pubblici. Artt. 822-830*, in *Il Codice civile. Commentario*, fondato da P. Schlesinger e diretto da F. D. Buselli, Giuffrè, Milano, 2008

CAUCCI E., *Le concessioni demaniali marittime, la proroga, il tema degli "indennizzi" e il decreto-legge n. 131/2024*, consultabile all'indirizzo: <https://www.amministrativistiveneti.it/le-concessioni-demaniali-marittime-la-proroga-il-tema-degli-indennizzi-e-il-decreto-legge-n-131-2024/?pdf=6234>

CERULLI IRELLI V., *Diritto pubblico della 'proprietà' e dei 'beni'*, Giappichelli, Torino, 2022

CERULLI IRELLI V., *Dubbi e incertezze sulla trasformazione dell'Ente Ferrovie dello Stato in S.p.a.*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 1996

CERULLI IRELLI V., *Profili dominicali e profili funzionali nel rapporto Stato-Regioni in materia di beni pubblici*, in *Le Regioni*, 1987

CERULLI IRELLI V., *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, CEDAM, Padova, 1983

CERULLI IRELLI V., *Utilizzazione economica e fruizione collettiva dei beni*, in *Annuario AIPDA*, 2003

CIOCCA O., MISU I. (a cura di), *Natura e capitalismo: un conflitto da evitare*, Roma, Luiss University Press, 2013

- COLOMBINI G., *Lido e spiaggia* (voce), in *Dig. disc. pubbl.*, vol. IX, Torino, 1994
- CONIO A., *il demanio marittimo: titolarità e gestione tra stato e autonomie territoriali*, Università degli Studi Roma Tre, 2009
- COPEIRO DEL VILLAR E., *Los ritmos naturales de nuestras playas*, in *Revista de Obras Públicas*, 1978, pp. 361-378. COPEIRO DEL VILLAR E., *Sobre la progresiva ruina de nuestras costas arenosas*, in *Revista de Obras Públicas*, 1980
- CORBINO M.L., *Concessioni di beni e concessioni di servizi nel settore portuale*, in *Trasporti*, n. 26/1982
- CORBINO M.L., *Il demanio marittimo. Nuovi profili funzionali*, Giuffrè, Milano, 1990
- COZZOLINO D., GREGGIO N., ANTONELLINI M., GIAMBASTIANI B.M.S., *Natural and anthropogenic factors affecting freshwater lenses in coastal dunes of the Adriatic coast*, in *Journal of Hydrology*, vol. 551, 2017
- CUCUMILE P., *I rapporti tra ordinamenti e la teoria dei controlimiti*, in *Il diritto amministrativo Riv. Giur.*, n. 1/2025
- DOLSO G. P., *I controlimiti "comunitari" tra passato e presente*, in *Nomos*, n. 2/2017
- D'AMELIO P., *Determinazione dei canoni demaniali: la corrispettività garanzia di una corretta utilizzazione del bene pubblico* in *Giust. amm.*, 2008
- D'AMORA S., *Il paesaggio nella pianificazione portuale. Indirizzi metodologici per il progetto di paesaggio nelle aree di interazione tra porto e città*, in *Urbanistica informazioni*, INU Edizioni, 278 s.i., 2018
- DALLA VALENTINA G., *La proroga ope legis delle concessioni demaniali marittime dalla sentenza n. 1/2019 della Corte Costituzionale al Decreto Rilancio*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2020

DE GIROLAMO P., *Le Principali Tipologie Di Interventi Di Difesa Costiera*, Università degli Studi di L'Aquila - Facoltà di Ingegneria – Disat laboratorio di idraulica ambientale e marittima, 2006

DI GIANDOMENICO G., *Demanialità marittima e subingresso nella concessione dei porti turistici*, in *Foro amm. – C.d.S.*, 2004

DI GIANDOMENICO G., *L'appartenenza del demanio marittimo dopo le recenti modifiche legislative e costituzionali*, in AA.VV., *La gestione del demanio marittimo. Dallo Stato, alle Regioni, ai Comuni*, Milano, 2002

DIPACE R., *L'annullamento tra tradizione e innovazione; la problematica flessibilità dei poteri del giudice amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2012

ESPOSITO M., *I limiti costituzionali al dovere di ottemperanza alle sentenze interpretative della Corte di giustizia*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2017

FERRANTE A., *La riforma della portualità italiana. Nuovi scenari della pianificazione portuale*, in *PORTUS: the online magazine of RETE*, n. 38, XIX, RETE Publisher, Venezia, 2019

FOLLIERI E., *L'ingegneria processuale del Consiglio di Stato*, in *Giur. it.*, 2/2012

FRANCARIO F., *Il demanio costiero. Pianificazione e discrezionalità*, in *Giustizia insieme*, 16 novembre 2021

F. FRANCARIO, *Privatizzazioni, dismissioni e destinazione “naturale” dei beni pubblici*, in *Dir amm*, 1/2004

GAETA D., *Il demanio marittimo*, Milano, Giuffrè, 1965

GAETA D., *Sui concetti di lido e di spiaggia*, in *Riv. Dir. Nav.*, 1950

GAETA D., *Lido e spiaggia* (voce), in *Novissimo digesto Torino*, 1968, vol. IX

GALLO C. E., *I poteri del giudice amministrativo in ordine agli effetti delle proprie sentenze di annullamento*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2012

- GAROFOLI R. e FERRARI G., *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, 2016
- GIANNINI A.D., *Circa l'estensione del demanio marittimo*, in *Riv. Dir. Nav.*, II, 1949
- GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, vol. II, Milano, 1970
- GIANNINI M.S., *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, Il Mulino, 1989
- GIANNINI M.S., *I beni pubblici*, Roma, Bulzoni, 1963
- GIRONE G., *Brevi note sulla recente delibera n. 29-2008 della Corte Dei Conti relativa alla gestione della riscossione dei canoni nelle concessioni del demanio marittimo*, in *Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli Enti pubblici*, 4 febbraio 2009, Roma
- GIUSTI A., *La «nuova» sentenza di annullamento nella recente giurisprudenza del Consiglio di Stato*, in *Dir. proc. amm.*, 2012
- GOLA M., *Il Consiglio di Stato, l'Europa e le "concessioni balneari" i chiude una – annosa – vicenda o resta ancora aperta?*, in *Dir. soc.*, n. 3, 2022
- GRECO G., *Concessione demaniale marittima "ad aedificandum"; fallimento del concessionario: concordato, ipotesi legale di subingresso; subrapporti giuridici derivati; riparto di giurisdizione*, in *Giur. amm.*, 2012
- GRECO N., MURRONI B., *Demanio marittimo, zone costiere, assetto del territorio*, Bologna, 1980
- GRIGOLI M., *Sulla ricognizione dei tratti peculiari della demanialità marittima*, in *Giust. civ.*, 6/1995
- GUCCIONE V.C., *Commento a la Comunicazione interpretativa della commissione sulle concessioni nel diritto comunitario*, in *Gior. dir. amm.*, 2000, XII
- GUICCIARDI E., *Il demanio*, Padova, Cedam, 1934
- GULLO N., *Beni pubblici*, in G. CORSO, V. LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali, Parte speciale*, vol. II, Milano, 2006

- IBBA F., (*In tema di demanio marittimo*), in *Riv. dir. nav.*, 2018
- INGROSSO G., voce “*Demanio*” (*diritto moderno*), in *Novissimo Digesto*, vol. V, Torino, 1968
- INGROSSO G., voce *Patrimonio dello Stato e degli enti pubblici*, in *Noviss. Digesto*, vol. XIII, UTET, 1965
- KONINGS P., *Eolian sand transport at the Belgian coast: morphodynamic implications and use in coastal management*, in *Littoral 1990, Marseille, 1990*, Eurocoast
- LALLI A., *I beni pubblici. Imperativi del mercato e diritti della collettività*, Napoli, Jovene, 2015
- LEFEBVRE D’OVIDIO A., G. PESCATORE, TULLIO L., *Manuale di diritto della navigazione*, Giuffrè, Milano, 2000
- LEFEBVRE D’OVIDIO A., PESCATORE G., *Manuale di diritto della navigazione*, Milano, Giuffrè, 1969
- LEFEBVRE D’OVIDIO A., PESCATORE G., *Manuale di diritto della navigazione*, Giuffrè, Varese, 1964
- LEZZI A., *Concessione di beni demaniali marittimi e federalismo territoriale. Titolarità e competenze nella tutela degli «interessi articolati»*, in *Riv. giur. ambiente*, 2010
- LIBERATOSCIOLI N., *Concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative: incertezze della disciplina statale e tentativi riformistici delle regioni*, nota a sent. C. Cost. 9 gennaio 2019 n. 1, in *Riv. dir. nav.*, 2019
- LICCIARDELLO S., *Demanio marittimo e autonomie territoriali*, in A. Police (a cura di), *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, Atti del Convegno di studi – Ville Tuscolane, 16-18 novembre 2006, Milano, 2008

LISCIO A. M., *“Il ruolo dell’esecutivo nell’incerto futuro delle concessioni demaniali marittime”*, in FEDERALISMI.IT n.7, 2023, Roma

LOLLI A., *Proprietà e potere nella gestione dei beni pubblici e dei beni di interesse pubblico*, in Dir. amm, I, 1996

LOPILATO V., *Le funzioni amministrative*, in G. CORSO, V. LOPILATO, (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali, Parte generale*, vol. I, Milano, 2006

LUCARELLI A., *Il nodo delle concessioni demaniali marittime tra non attuazione della Bolkestein, regola della concorrenza ed insorgere della nuova categoria giuridica dei beni comuni*, nota a C. Cost., sentenza n. 1/2019, in *Diritti fondamentali*, 2019

LUCCHETTA M. C., MONACO G., VALENZI V. I., RUSSO M.V., CAMPANELLA J., NOCCHI S., MENNUNNI G., FRAIOLI A., *Le basi storico-scientifiche della talassoterapia: stato dell’arte*, in Clin Ter 2007, 158

LUCHETTI M., *La devoluzione delle opere allo Stato e gli effetti sui futuri affidamenti delle concessioni demaniali marittime*, in Urbanistica e appalti, 2019

MACCHIA M., *L’efficacia temporale delle sentenze del giudice amministrativo: prove di imitazione*, in Giornale dir. amm., 2011

MAESTONI A., *Demanio marittimo: tutela delle coste e diritti di uso collettivo*, in Riv. giur. amb., 2003

MAGNOSI S., *L’evoluzione della disciplina normativa sull’uso del demanio marittimo a scopo turistico-ricreativo, tra tutela del mercato e salvaguardia degli interessi imprenditoriali*, in Riv. dir. nav., 2011

MARINI F. S., *Proprietà pubblica: profili costituzionali*, in A. Police (a cura di), *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, Atti del Convegno di studi – Ville Tuscolane, 16-18 novembre 2006, Milano, 2008

MATTEI U., REVIGLIO E., RODOTÀ S., *I beni pubblici. Dal governo democratico dell'economia alla riforma del codice*, Roma, 2010

MERCATI L., *Art. 829*, in *Commentario del codice civile*, diretto da E. Gabrielli, Torino, 2012

MILLEFIORI N., *Il Tar Lecce annulla il vincolo di inedificabilità assoluta nei 300 metri della fascia costiera illegittimamente esteso dal piano paesaggistico regionale pugliese anche all'interno delle aree urbane edificabili consolidate*, in *Pausania – Rivista di Diritto Urbanistico*, 22 aprile 2022

MORBIDELLI G., *Stesse spiagge, stessi concessionari?*, in *Dir. soc.*, 3/2021

MUSUMECI TOTI S., *Le subconcessioni di beni demaniali*, in *Nuov. dir. soc.*, 2019

NOBILE M., *Il nuovo testo dell'art. 45 bis del codice della navigazione: cosa cambia nella gestione dei beni demaniali?*, nota a *Tar Firenze 26 febbraio 2000*, in *Dir. mar.*, 2001

NORDHAUS W.D., *Managing the global commons: the economics of climate change*, Cambridge (MA), MIT Press, 1994

OLIVI M., *Beni demaniali ad uso collettivo. Conferimento di funzioni e privatizzazione*, Padova, 2005

OLIVI M., *Beni pubblici* (voce), in *Il diritto. Enciclopedia giuridica del Sole 24 ore*, vol. 2, 2007

OLIVI M., *Il demanio marittimo tra Stato e autonomie territoriali e titolarità del bene e titolarità delle funzioni*, in *Il foro amministrativo CDS*, vol. 9, 2006

OLIVI M., *Profili evolutivi dei beni demaniali marittimi*, intervento alla Tavola rotonda sul tema *Forme di tutela e profili sostanziali nel diritto marittimo contemporaneo*, Venezia, 7 novembre 2003, in *Dir. mar.*, 2004

PAJNO A., *Gli “elementi unificanti” nel nuovo titolo V della Costituzione*, Sintesi della Relazione tenuta nel corso del 50° Convegno di studi amministrativi (Varenna, 16, 17 e 18 settembre 2004): “*L’attuazione del titolo V della Costituzione*”

PEDACI V., *Il rinnovo automatico delle concessioni demaniali marittime a seguito dell’art. 10 l. 88/2001*, in *Amm. it.* 2009

PESCATORE G., *Sulla disciplina del demanio marittimo*, in *Studii per la codificazione del diritto della navigazione*, vol. III, Roma, 1941

PIÉ I NINOT R., *La gestione della costa in Spagna: un’esperienza straordinaria*, in *Passeggiate lungo molti mari*, M. Massa, Firenze, 2005

PIGA F., *Coordinamento (principio del) (voce)*, in *Enc. giur.*, IX, Roma, 1988

PINNA M.S., COGONI D., FENU G., BACCHETTA G., *The conservation status and anthropogenic impacts assessments of Mediterranean coastal dunes*, in *Estuarine, Coastal and Shelf Science*, vol. 167 – parte A, 2015

QUERCI E.O., *Sdemanializzazione*, in *Dig. disc. pubbl., Aggiornamento*, UTET, Torino, 2005

QUERCI F. A., *Demanio marittimo (voce)*, in *Enc. dir.*, vol. V, Giuffrè, Milano, 1959

QUERCI F. A., *Demanio marittimo*, in *Enc. dir.*, XII, Giuffrè, Milano, 1964

RANELLETTI O., *Teoria generale delle autorizzazioni e concessioni amministrative. Parte I: Concetto e natura delle autorizzazioni e concessioni amministrative*, UTET e F.lli Bocca, Torino, 1894-1897

REALE G., *Titolarità del demanio marittimo e conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni in tema di relativi rapporti concessori, alla luce della l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3*, in *Dir. trasp.*, vol. I, 2004

RENNA M., *Beni pubblici (voce)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, vol. I, Giuffrè, Milano, 2006

RENNA M., *La regolazione amministrativa dei beni a destinazione pubblica*, Giuffrè, Milano, 2004

RESTA R., voce “*Beni pubblici*”, in *Commentario codice civile* a cura di Scialoja e Branca, libro *Della proprietà*, art. 810-956, Bologna-Roma, 1959

RICCIARDO CALDERARO M., *Recenti sviluppi in tema di intervento e di opposizione di terzo ordinaria nel processo amministrativo (nota a CGARS, 13 gennaio 2021, n. 27)*, in *Giustizia Insieme*, 2021, Roma

ROMANO S., *Principii di diritto amministrativo italiano*, Società editrice libraria, Milano, 1912

ROMANO TASSONE A., *Relazione di sintesi*, in A. Police (a cura di), *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, Atti del Convegno di studi – Ville Tuscolane, 16-18 novembre 2006, Milano, 2008

RUSSO R., *Il subingresso nella comunione dei beni del demanio*, in *Riv. dir. mar.* 1959

SANDULLI A.M., *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, Jovene, 1984

SANDULLI A.M., voce “*Beni pubblici*”, in *Enciclopedia del diritto*, vol. V, Milano, 1959

SANDULLI M.A., *INTRODUZIONE AL NUMERO SPECIALE SULLE “CONCESSIONI BALNEARI” ALLA LUCE DELLE SENTENZE NN. 17 E 18 DEL 2021 DELL’ADUNANZA PLENARIA*, in *Rivista Diritto e Società*, 3/2021

SARTOR E., *La giurisdizione del giudice amministrativo nella subconcessione di beni demaniali*, nota a Cass. sez. un. 20 gennaio 2014, n. 1006, in *Dir. trasp.*, 2015

SCOCA F.G., *Il provvedimento amministrativo*, in F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Torino, 2008

SCOCA F.G., *Relazione introduttiva*, in *La gestione del demanio marittimo. Dallo Stato, alle Regioni, ai Comuni*, Milano, 2002

- SILVESTRI E., *Concessione*, in *Enc. giur. dir.*, 1961
- SOLA A., *Concessioni demaniali e affidamento a terzi ex art. 45-bis del Codice della navigazione*, in *App. contr.*, 2021
- SORACE D., *Cartolarizzazione e regime dei beni pubblici*, in www.aedon.mulino.it, 2003, n.1.
- TACCOGNA G., *Demanio marittimo costiero e servizi pubblici locali: appunti per legislatori regionali e amministratori pubblici locali*, in *Dir. mar.*, 2004.
- TALICE C., *Diritto amministrativo*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli editore, 2008
- TORCHIA L., *Commento all'art. 1 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112*, in *Le Regioni*, 2/1988
- TRAVI A., *Accoglimento dell'impugnazione di un provvedimento e «non annullamento» dell'atto illegittimo*, in *Urb. e app.*, 2011
- VALLARIO V., *Il demanio marittimo*, Hoepli, Milano, 1970
- VASSALLI F., *Sulla condizione giuridica degli arenili*, in *Dir. Mar.*, 1928
- VEZZOSO G., *Possibili limiti al subingresso delle concessioni*, in *Dir. mar.*, 2011
- VIRGA P., *Beni pubblici e di interesse pubblico*, Edizioni universitarie, Palermo, 1962
- VITIELLO V., *Note sul demanio marittimo*, in *Riv. giur. amb.*, 2006
- VITTA C., *Diritto amministrativo*, II, Torino, 1954
- VOLPE F., *Art. 822*, in *Commentario breve al Codice civile*, diretto da G. CIAN e A. TRABUCCHI, Padova, 2016
- ZANOBINI G., *Corso di diritto amministrativo*, vol. IV, Giuffrè, Milano, 1958

ZANOBINI G., *Dei beni appartenenti allo Stato, agli enti pubblici e agli enti ecclesiastici*, in *Codice civile. Libro della proprietà. Commentario*, diretto da M. D'Amelio, Firenze, Barbera, 1942

GIURISPRUDENZA

Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, sentenza n. 1/1963

Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, sentenza n. 1/2008

Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, sentenza n. 15/2011

Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, sentenza n. 9/2015

Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, sentenza n. 13/2017

Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, sentenza n. 17/2021

Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, sentenza n. 18/2021

Consiglio di Stato, Sezione II, sentenza n. 428/1967

Consiglio di Stato, Sezione II, parere n. 767/2002

Consiglio di Stato, Sezione II, sentenza n. 4642/2013

Consiglio di Stato, Sezione III, sentenza n. 1842/2016

Consiglio di Stato, Sezione IV, sentenza n. 6923/2002

Consiglio di Stato, Sezione IV, sentenza n. 4244/2010

Consiglio di Stato, Sezione IV, sentenza n. 357/2017

Consiglio di Stato, Sezione IV, sentenza n. 1355/2020

Consiglio di Stato, Sezione V, sentenza n. 338/1950

Consiglio di Stato, Sezione V, sentenza n. 3074/2003

Consiglio di Stato, Sezione V, sentenza n. 626/2013

Consiglio di Stato, Sezione V, sentenza n. 5658/2015

Consiglio di Stato, Sezione VI, sentenza n. 30/1949

Consiglio di Stato, Sezione VI, sentenza n. 20/1965

Consiglio di Stato, Sezione VI, sentenza n. 884/1986

Consiglio di Stato, Sezione VI, sentenza n. 358/1987

Consiglio di Stato, Sezione VI, sentenza n. 1349/1988

Consiglio di Stato, Sezione VI, sentenza n. 362/2007

Consiglio di Stato, Sezione VI, sentenza n. 6459/2007

Consiglio di Stato, Sezione VI, sentenza n. 2755/2011

Consiglio di Stato, Sezione VI, sentenza n. 3351/2016

Consiglio di Stato, Sezione VI, sentenza n. 3207/2017

Consiglio di Stato, Sezione VI, sentenza n. 2192/2023

Consiglio di Stato, Sezione VI, sentenza n. 7992/2023

Consiglio di Stato, Sezione VI, sentenza n. 11200/2023

Consiglio di Stato, Sezione VII, ordinanza n. 8010/2022

Consiglio di Stato, Sezione VII, sentenza n. 6610/2023

Consiglio di Stato, Sezione VII, sentenza n. 9493/2023

Consiglio di Stato, Sezione VII, sentenza n. 2679/2024

Consiglio di Stato, Sezione VII, sentenza n. 3940/2024

Consiglio di Stato, Sezione VII, sentenza n. 3963/2024

Consiglio di Stato, Sezione VII, sentenza n. 4479/2024

Consiglio di Stato, Sezione VII, sentenza n. 4480/2024

Consiglio di Stato, Sezione VII, sentenza n. 4481/2024

Consiglio di Stato, Sezione VII, sentenza n. 1659/2025

Corte costituzionale, sentenza n. 23/1957

Corte costituzionale, sentenza n. 49/1958

Corte costituzionale, sentenza n. 37/1958

Corte costituzionale, sentenza n. 20/1961

Corte costituzionale, sentenza n. 111/1976

Corte costituzionale, sentenza n. 133/1986

Corte costituzionale, sentenza n. 214/1988

Corte costituzionale, sentenza n. 326/1989

Corte costituzionale, sentenza n. 139/1990

Corte costituzionale, sentenza n. 482/1991

Corte costituzionale, sentenza n. 483/1991

Corte costituzionale, sentenza n. 49/1991

Corte costituzionale, sentenza n. 281/1992

Corte costituzionale, sentenza n. 343/1995

Corte costituzionale, sentenza n. 19/1997

Corte costituzionale, sentenza n. 242/1997

Corte costituzionale, sentenza n. 98/1997

Corte costituzionale, sentenza n. 408/1998

Corte costituzionale, sentenza n. 437/2001

Corte costituzionale, sentenza n. 530/2002

Corte costituzionale, sentenza n. 53/2003

Corte costituzionale, sentenza n. 150/2003

Corte costituzionale, sentenza n. 303/2003

Corte costituzionale, sentenza n. 427/2004

Corte costituzionale, sentenza n. 286/2004

Corte costituzionale, sentenza n. 241/2004

Corte costituzionale, sentenza n. 219/2005

Corte costituzionale, sentenza n. 50/2005

Corte costituzionale, sentenza n. 62/2005

Corte costituzionale, sentenza n. 406/2006

Corte costituzionale, sentenza n. 425/2006

Corte costituzionale, sentenza n. 90/2006

Corte costituzionale, sentenza n. 31/2006

Corte costituzionale, sentenza n. 213/2006

Corte costituzionale, sentenza n. 24/2007

Corte costituzionale, sentenza n. 88/2007

Corte costituzionale, sentenza 344/2007

Corte costituzionale, sentenza n. 255/2007

Corte costituzionale, sentenza n. 94/2008

Corte costituzionale, sentenza n. 370/2008

Corte costituzionale, sentenza n. 102/2008

Corte costituzionale, sentenza n. 11/2016

Corte costituzionale, sentenza n. 154/2017

Corte costituzionale, sentenza n. 1/2019

Corte costituzionale, sentenza n. 222/2020

Corte di Cassazione, Sezioni Unite, sentenza n. 3163/1959

Corte di Cassazione, Sezioni Unite, sentenza n. 274/1965

Corte di Cassazione, Sezioni Unite, sentenza n. 2926/1967

Corte di Cassazione, Sezioni Unite, sentenza n. 6591/1981

Corte di Cassazione, Sezioni Unite, sentenza n. 1889/1989

Corte di Cassazione, Sezioni Unite, sentenza n. 1006/2014

Corte di Cassazione, Sezioni Unite, sentenza n. 849/1962

Corte di Cassazione, Sezioni Unite Sentenza n. 3665/2011

Corte di Cassazione, Sezioni Unite, sentenza n. 3811/2011

Corte di Cassazione, Sezioni Unite, sentenza n. 3812/2011

Corte di Cassazione, Sezioni Unite, sentenza n. 3936/2011

Corte di Cassazione, Sezioni Unite, sentenza n. 3937/2011

Corte di Cassazione, Sezioni Unite, sentenza n. 3938/2011

Corte di Cassazione, Sezioni Unite, sentenza n. 3939/2011

Corte di Cassazione, Sezione I Civile, n. 2352/1984

Corte di Cassazione, Sezione I Civile, n. 2635/1993

Corte di Cassazione, Sezione I Civile, n. 3950/1999

Corte di Cassazione, Sezione I Civile, n. 4504/1998

Corte di Cassazione, Sezione II Civile, n. 36/1967

Corte di Cassazione, Sezione II Civile, n. 569/1970

Corte di Cassazione, Sezione II Civile, n. 1480/1996

Corte di Cassazione, Sezione II Civile, n. 6349/1991

Corte di Cassazione, Sezione II Civile, n. 2745/1989

Corte di Cassazione, Sezione II Civile, n. 2756/1978

Corte di Cassazione, Sezione II Civile, n. 2323/2000

Corte di Cassazione, Sezione II Civile, n. 3258/1973

Corte di Cassazione, Sezione III Civile, n. 5842/2004

Corte di Cassazione, Sezione III Civile, n. 10304/2004

Corte di Cassazione, Sezione III Civile, n. 19792/2011

Corte di Cassazione, Sezione V Civile, n. 18345/2007

Corte di Cassazione, Sezione III Penale, n. 5291/2004

Corte di Cassazione, Sezione III Penale, n. 43633/2005

Corte di Cassazione, Sezione III Penale, n. 9644/2006

Corte di Giustizia CE, sentenza 16 novembre 1983, *Thyssen AG c. Commissione*, C-188/82

Corte di Giustizia CE, sentenza 6 febbraio 1986, *Vlachou c. Corte dei conti*, C-162/84

Corte di Giustizia CE, sentenza 20 settembre 1990, *Commissione c. Germania*, C-5/89

Corte di Giustizia CE, sentenza 7 giugno 2005, *VEMW*, C-17/03

Corte di Giustizia CE, sentenza 10 novembre 2005, *Commissione c. Italia*, C-29/04

Corte di Giustizia CE, sentenza 24 novembre 2005, *Germania/Commissione*, C-506/03

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Sentenza 14 ottobre 2010, *Nuova Agricast e Cofra/Commission*, C-67/09

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza 16 dicembre 2010, *Kahla Thüringen Porzellan/Commission*, C-537/08

Corte di Giustizia UE, sentenza 14 luglio 2016, *Promoimpresa s.r.l.*, cause riunite C-458/14 e C-67/15

Lettera di messa in mora della Commissione europea, 5 maggio 2010, n. C(2010)/2734

Lettera di messa in mora della Commissione europea, 3 dicembre 2020, n. C(2020)/7826

Comunicazione della Commissione europea al Parlamento Europeo e al Consiglio COM(2000)/547

Comunicazione della Commissione europea del 12 aprile 2000, C(2000)/1210

Raccomandazione della Commissione 2002/413/CE

Deliberazione della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato della Corte dei conti, n. 42/1996

Deliberazione della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato della Corte dei conti n. 29-2008-G

Deliberazione della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato della Corte dei conti n. 1-2009-G

Deliberazione della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato della Corte dei conti n. 20-2020-G

Deliberazione della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato della Corte dei conti n. 20-2021-G

Deliberazione della Sezione Regionale di controllo per la Lombardia della Corte dei conti, n. 87-2024-PAR

Procedura di infrazione n. 2008/4908 avviata ai sensi dell'art. 226 TCE (attuale art. 258 TFUE)

Tribunale Amministrativo Regionale per il Trentino-Alto Adige, sentenza n. 285/2009

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, sezione I, sentenza n. 12/2009

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, sezione II, sentenza n. 4157/2016

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, sezione III, sentenza n. 11954/2021

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, sezione III, sentenza n. 1456/1992

Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, sezione I, sentenza n. 383/2022

Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, sezione I, sentenza n. 406/2022

Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, sezione I, sentenza n. 614/2022

Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, sentenza n. 982/2005

Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, sentenza n. 119/2024

Avvocatura Generale dello Stato parere n. 29954 del 29 dicembre 1978

Avvocatura Generale dello Stato parere n. 11887 del 4 maggio 1979

Circolare dell'Agazia del Demanio n. 2012/26857/DAO-CO-BD

Circolare del Ministero delle Comunicazioni – Direzione Generale della Marina Mercantile – Divisione VI – Sezione I, n. 1/1931

Nota di aggiornamento del documento di economia e finanza del 2018 (Nadef 2018)

Parere della Sezione III del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici n. 835/1962

Parere della Presidenza del Consiglio dei ministri n. 66500/36/1980

ALTRI ATTI E DOCUMENTI

LO STATO DI EROSIONE DELLE COSTE IN ITALIA: la ricerca di CoReMaspiagge, Osservatorio Paesaggi Costieri Italiani di Legambiente, pubblicato su www.paesaggicostieri.org/erosione.

Rapporto spiagge 2024 di Legambiente, consultabile al link www.legambiente.it/wp-content/uploads/2021/11/Report_Spiagge_2024.pdf

«Linee Guida Nazionali per la difesa della costa dai fenomeni di erosione e dagli effetti dei cambiamenti climatici» del Tavolo Nazionale sull'Erosione Costiera MATTM-regioni, con il coordinamento tecnico di ISPRA del novembre 2016

Banca dati Linea di Costa 2020, consultabile sul «Portale delle Coste» di ISPRA.

www.euroasion.org - “A guide to coastal erosion management practices in Europe”, 30 June 2004