

od appartengono al demanio idrico (zone portuali destinate alla navigazione interna).

Mentre i beni del demanio marittimo e idrico fanno parte del demanio necessario, quelli del demanio aeronautico fanno parte del demanio accidentale, poiché possono appartenere anche a privati.

Diversamente dal modello della proprietà privata, che si caratterizza per il godimento del bene da parte del proprietario, la proprietà pubblica dei beni del demanio marittimo si caratterizza perché i beni sono goduti da soggetti diversi dal proprietario. Infatti, caratteristica di tali beni è quella di essere destinati a usi pubblici o privati connaturali al bene stesso (stazionamento di navi, imbarco e sbarco di passeggeri e merce, pesca, balneazione), fra i quali rileva in modo particolare la navigazione ⁽³⁸⁾.

L'uso del bene è detto comune o generale quando è conforme alla destinazione naturale del bene stesso ed è consentito a tutti i soggetti, i quali hanno un diritto soggettivo alla fruizione gratuita e indipendente da qualunque adempimento ⁽³⁹⁾. L'uso del bene detto speciale corrisponde anch'esso alla principale destinazione della cosa; esso però non è permesso a tutti, ma solo a determinati soggetti in base a un titolo specifico (cfr. § 66). L'uso detto eccezionale o particolare, invece, è estraneo alla normale destinazione del bene, in quanto ne sottrae una parte all'uso comune per attribuirlo in godimento esclusivo a un determinato soggetto tramite un provvedimento di concessione (cfr. § 67).

⁽³⁸⁾ Sull'evoluzione degli usi del demanio, cfr. OLIVI, *Profili evolutivi dei beni demaniali marittimi*, in *Dir. mar.* 2004, 363.

⁽³⁹⁾ Per la parificazione all'uso generale di un'utilizzazione diretta da parte della pubblica amministrazione, cfr. Cons. St., sez. V, 2 marzo 2018 n. 1296, in *Dir. mar.* 2019, 119, con nota di TIMO, *Il Consiglio di Stato riqualifica una « auto-concessione » quale uso generale del demanio marittimo*. In caso di danno derivante dall'uso pubblico del demanio, la pubblica amministrazione è responsabile come custode, ai sensi dell'art. 2051 c.c., soltanto qualora in concreto si possa ravvisare un suo potere di controllo e vigilanza sul bene: Cass. 26 novembre 2007 n. 24617, in *Dir. mar.* 2008, 973, con nota di GRIMALDI, *Sulla responsabilità civile della pubblica amministrazione per danni da uso del demanio marittimo*.

Sezione I. — Il demanio marittimo

54. Beni del demanio marittimo. — Fanno parte del demanio marittimo i beni seguenti (art. 28 c. nav.; 822 c.c.) ⁽⁴⁰⁾.

1) Il lido del mare, cioè quella zona della riva a contatto diretto con le acque, che si estende all'interno fino al limite massimo delle mareggiate ordinarie, detto anche battigia ⁽⁴¹⁾.

2) La spiaggia, costituita dalla striscia di terra sabbiosa o ghiaiosa che si estende fra il lido e l'entroterra ⁽⁴²⁾. La minore o

⁽⁴⁰⁾ Cfr., in generale: GAETA, *Il demanio marittimo*, Milano, 1965; VALLARIO, *Il demanio marittimo*, Milano, 1970; GRECO-MURRONI, *Demanio marittimo, zone costiere, assetto del territorio*, Bologna, 1980; CORBINO, *Il demanio marittimo*, Milano, 1990; BELLESI-NESE-RIGHI-TOSSELLI, *Il demanio marittimo tra Stato e autonomie locali*, Roma, 2013. Per ampie rassegne sistematiche, cfr.: BURSESE, *Rassegna di dottrina e giurisprudenza in tema di demanio marittimo*, in *Riv. dir. nav.* 1970, II, 137, e 1971, II, 153; ANGELONE-SILINGARDI, *Il demanio marittimo*, Milano, 1999. L'appartenenza di un bene al demanio marittimo va accertata dal giudice valutando i suoi caratteri obiettivi: Cass. 30 luglio 2009 n. 17737, in *Dir. trasp.* 2011, 887, con nota di BACILE DI CASTIGLIONE, *Il potere del giudice di merito di accertare le caratteristiche naturali di un bene appartenente al demanio marittimo*; e rilevando l'idoneità attuale del bene a essere destinato all'uso collettivo: Cass., sez. un., 18 febbraio 2011 n. 3938; non è necessario un esplicito atto di destinazione: Cons. St., sez. VI, 23 giugno 2014 n. 3143, in *Dir. mar.* 2015, 350, con nota di SGATTONI, *Alcune considerazioni sulle caratteristiche fisiche del bene quale elemento necessario e sufficiente per determinare la sua demanialità e sugli effetti dell'istanza di condono*. Per l'esclusione della natura demaniale delle darsene costruite a secco su aree private: Cons. St., sez. VI, 27 marzo 2003 n. 1601, in *Dir. trasp.* 2004, 481, con nota di CLARONI, *La natura giuridica delle darsene scavate a secco su aree private*; Cons. reg. sic. 5 maggio 2009 n. 346, in *Dir. mar.* 2009, 1143, con nota di ZUNARELLI, *Osservazioni in merito alla qualificazione giuridica delle darsene scavate a secco su aree private*.

⁽⁴¹⁾ Per l'assimilazione al lido della cosiddetta colmata, cioè di quella porzione di mare che è artificialmente riempita e coperta da terra di riporto, cfr. Cass. 2 maggio 1962 n. 849, in *Riv. dir. nav.* 1962, II, 171, con nota di GAETA, *Osservazioni in tema di demanio marittimo*. Sui criteri di accertamento della demanialità di un'area rivierasca, cfr. Cass. 3 maggio 1971 n. 1272, in *Foro it.* 1972, I, 1975; Cass. 28 maggio 2004 n. 10304, in *Dir. mar.* 2006, 1162; Cass. 1 aprile 2015 n. 6619, in *Dir. mar.* 2016, 296, con nota di NITTO, *La titolarità demaniale del lido del mare e della spiaggia quale condizione naturale e necessaria*; Cass. 22 ottobre 2021 n. 29592. Esclude un arenile dalla qualificazione come lido, in quanto oggetto di concessione comunale, Cass. 9 marzo 2004 n. 4769, in *Dir. trasp.* 2005, 665, con nota giustamente critica di RICCIO, *Potestà concessoria sul demanio marittimo e arenili*.

⁽⁴²⁾ La definizione di spiaggia non è pacifica in dottrina. Cfr. RIGHETTI, *Lido del mare e spiaggia*, in *Dig. comm.* IX/1993, 105; COLOMBINI, *Lido e spiaggia*, in *Dig.*

maggior estensione della spiaggia è in relazione all'avanzarsi o al ritrarsi del mare. Quando questo si ritrae la spiaggia si allarga, costituendo gli arenili, i quali, ove non servano ai pubblici usi del mare, possono essere esclusi dal demanio marittimo con decreto del ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, di concerto con quello dell'economia e delle finanze (cfr. § 58) ⁽⁴³⁾. Provvedutosi, in tal guisa, alla sclassificazione, gli arenili possono essere usucapiti ⁽⁴⁴⁾.

3) I porti, cioè i tratti di costa, comprese le apposite strutture artificiali, nonché le zone di mare che, per la loro particolare conformazione, offrono riparo alle navi e ne agevolano l'approdo ⁽⁴⁵⁾. L'art. 4 della l. 28 gennaio 1994 n. 84, specialmente ai fini dell'attribuzione dell'onere finanziario per le opere marittime, suddivide i porti in due categorie. Alla prima categoria appartengono quelli che sono finalizzati alla difesa militare ed alla sicurezza dello

pubbl. IX/1994, 262; ANCIS, Nuove prospettive qualificatorie della spiaggia, delle lagune e dei bacini di acqua salsa o salmastra, in Demanio marittimo e porti (a cura di Tullio-Deiana), Cagliari, 2014, 42 ss. Per la qualificazione di un'area scoseca sul mare, cfr. TULLIO, Abusiva occupazione del demanio marittimo (2008), in Scritti inediti di diritto della navigazione, Napoli, 2016, 454 s. In giurisprudenza, cfr. Cons. St., sez. V, 19 maggio 1978 n. 570, in Dir. mar. 1979, 57; Cass. 2 giugno 1978 n. 2756, in Dir. mar. 1978, 665, con nota di CASANOVA, Demanio marittimo e promontorii; Cons. St., sez. VI, 16 febbraio 1979 n. 80, in Cons. Stato 1979, I, 220; Cass. 6 maggio 1980 n. 2995, in Foro it. 1980, I, 2815; Cass. 23 aprile 1981 n. 2417. Sull'estensione del lido e della spiaggia, ai fini della violazione prevista dall'art. 1161 c. nav., cfr. Cass. pen. 27 settembre 1976, in Mass. Cass. pen. 1977, 843.

⁽⁴³⁾ L'arenile ha natura demaniale sin dall'origine, finché non intervenga un provvedimento di sdemanializzazione: Cass. pen. 13 luglio 1999 n. 2603; Cass. 16 ottobre 2020 n. 22567.

⁽⁴⁴⁾ Per il riconoscimento dell'usucapione di arenile in connessione non alla formale sdemanializzazione, bensì alla sua cessata attitudine a realizzare i pubblici usi del mare, cfr. Cass. 5 giugno 1991 n. 6349, in Dir. trasp. 1992, 881, con nota di BONIFAZI, Usucapione di arenile non espressamente sdemanializzato.

⁽⁴⁵⁾ Cfr. D'ANIELLO, *Porti di navigazione marittima*, in *Enc. giur. XXIII/1990*; LONGOBARDI, *I porti marittimi*, Torino, 1997, 31 ss.; DI GIANDOMENICO, *Porti e demanialità*, in *Trattato breve di diritto marittimo* (coordinato da Antonini), I, Milano, 2007, 216; CASANOVA, *Considerazioni sulla demanialità dei porti*, in *Scritti per F. Berlingieri*, Genova, 2010, 319. Per una visione del porto come *universitas* di beni immobili, cfr. FALZEA, *Porto e funzione portuale*, Milano, 1998, 81 ss. Per l'equivalenza delle nozioni di porto e di area portuale, cfr. CHILLEMI, *Il porto e le aree portuali*, in *Studi per Fanara*, II, Milano, 2008, 33. Per l'effettività dell'opera e non per la semplice destinazione del suolo, ai fini della demanialità del bene, cfr. Cons. St., sez. V, 24 febbraio 1970 n. 144, in *Riv. dir. nav.* 1971, II, 304.

Stato. Alla seconda categoria appartengono i porti che servono precipuamente al commercio. I porti della seconda categoria sono, a loro volta, suddivisi in tre classi, in funzione della rispettiva rilevanza economica internazionale, nazionale e regionale o inter-regionale. I porti della seconda categoria sono anche suddivisi a seconda della funzione cui assolvono: (a) commerciale e logistica, (b) industriale e petrolifera, (c) di servizio passeggeri, ivi compresi i crocieristi, (d) peschereccia, (e) turistica e da diporto ⁽⁴⁶⁾.

4) Le rade, che sono estensioni di mare protette, generalmente antistanti ai porti, che consentono alle navi di ancorarsi e sostare in sicurezza ⁽⁴⁷⁾.

5) Le lagune, ossia gli specchi d'acqua in immediata vicinanza del mare, talora con questo costantemente comunicanti (lagune vive), altre volte separate e stagnanti (lagune morte) ⁽⁴⁸⁾. È dubbio se anche le lagune morte siano da includere tra i beni del demanio marittimo ⁽⁴⁹⁾.

6) Le foci dei fiumi che sboccano in mare, i cui limiti demaniali, così come quelli dei canali utilizzabili a uso pubblico marittimo, sono fissati dal ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili di concerto con altre amministrazioni (art. 31 c. nav.) ⁽⁵⁰⁾ (cfr. § 56).

7) I bacini di acqua salsa o salmastra che almeno durante una

⁽⁴⁶⁾ Cfr. TELLARINI, *I porti e le classificazioni*, in *Giureta* 2008.

⁽⁴⁷⁾ Cfr. IMPALLOMONTI, *Le rade, i porti, le darsene e le opere a terra*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1990, 1182; CORBINO, *Rada*, in *Dig. comm.* XI/1995, 541.

⁽⁴⁸⁾ LORIZIO, *Lagune*, in *Dig. pubbl.* IX/1994, 69; ANCIS, *Nuove prospettive qualificatorie*, cit., 50 ss. Alle acque lagunari non è applicabile il t.u. sulle acque pubbliche, ad eccezione dei diritti esclusivi di pesca: Cass. 20 marzo 1998 n. 2930, in *Dir. mar.* 2000, 1339, su cui cfr. DUCA, *Demanio marittimo e demanio idrico: una difficile convivenza*, in *Dir. mar.* 2000, 1209.

⁽⁴⁹⁾ In senso negativo DOMINÉD, *Principi*, cit., II, 46; MARTINI, *Dei beni pubblici destinati alle comunicazioni*, Milano, 1969, 93. Sull'esclusione dell'appartenenza al demanio marittimo del lago di Paola, in assenza della possibilità di utilizzazione per usi pubblici del bacino (in particolare ai fini della navigazione e del trasporto marittimo), cfr. Cass. 19 marzo 1984 n. 1863, in *Giust. civ.* 1984, I, 1398. Secondo Cass. 6 giugno 1989 n. 2745, l'elemento della comunicazione col mare deve essere tale da rivelare l'idoneità attuale e non solo potenziale del bacino a servire ai pubblici usi del mare, anche se in atto non sia concretamente destinato all'uso pubblico.

⁽⁵⁰⁾ Cfr. MARTINI, *Dei beni pubblici*, cit., 95 ss.; RIGHETTI, *Trattato*, cit., I-1, 687 ss.

parte dell'anno comunicano liberamente col mare ⁽⁵¹⁾. È controversa la natura giuridica delle valli da pesca (zone del litorale presenti prevalentemente nell'alto Adriatico, dove si esercita l'allevamento del pesce marino in spazi lagunari racchiusi), ritenendosi talora non demaniali le valli chiuse, che non si trovano in libera comunicazione col mare ⁽⁵²⁾.

8) I canali utilizzabili a uso pubblico marittimo.

Le costruzioni e le altre opere di proprietà dello Stato (non

⁽⁵¹⁾ Ai fini della demanialità, occorre far riferimento alla situazione attuale del bene, come attitudine oggettiva e immediata (e non potenziale e futura) all'uso pubblico: Cass. 23 novembre 1979 n. 6118. La comunicazione col mare non ha rilevanza in sé, ma solo in quanto assicuri il pubblico uso del mare: Cass. 16 febbraio 1999 n. 1300, in *Foro it.* 1999, I, 1859; Cass. pen. 15 dicembre 2006 n. 13677, in *Dir. mar.* 2009, 699, con nota di PASTORINO, *Della demanialità dei bacini di acqua salsa e salmastra*. Per una svalutazione dell'aspetto dominicale a favore del profilo funzionale, cfr. le sentenze gemelle Cass., sez. un., 14 febbraio 2011 n. 3665, in *Dir. trasp.* 2011, 919, e Cass., sez. un., 16 febbraio 2011 n. 3811, in *Dir. mar.* 2011, 891, la prima con nota di SALVATORI, *Sulla nozione costituzionalmente orientata delle valli da pesca della laguna di Venezia*; nonché Cass. 4 agosto 2021 n. 22217; per tale profilo, cfr. altresì CRISMANI, *I beni funzionali agli interessi della collettività: il caso della laguna di Venezia e delle sue valli da pesca*, in *Riv. dir. nav.* 2011, 23; CAROTA, *Il demanio marittimo alla stregua dei principi costituzionali: l'estensione giurisprudenziale della nozione di « bene pubblico »*, in *Dir. mar.* 2017, 883. Per l'accertamento della demanialità, oltre all'indispensabile elemento fisico-morfologico della comunicazione col mare, sia essa assicurata o meno dall'opera dell'uomo, è necessario l'elemento finalistico-funzionale consistente nell'idoneità attuale a servire ai pubblici usi del mare: Cass. 6 giugno 2012 n. 9118, in *Dir. trasp.* 2014, 577, con nota di ARBAN, *I caratteri necessari delle lagune facenti parte del demanio marittimo secondo un'interpretazione costituzionalmente orientata*. Sulle condizioni per il riconoscimento di un indennizzo in favore di privati in seguito all'accertamento della demanialità del bene, cfr. Cass. 21 dicembre 2016 n. 26615.

⁽⁵²⁾ In senso negativo GUICCIARDI, *La condizione giuridica delle valli salse da pesca*, in *Riv. dir. nav.* 1942, I, 228. Per la demanialità, senza distinzione, Cons. St., sez. VI, 17 novembre 1978 n. 1205, in *Giur. it.* 1980, III, 160. Per la situazione delle Valli di Comacchio, cfr. Trib. sup. acque 13 marzo 1950 n. 3, in *Foro it.* 1951, III, 216. Sulla demanialità della valle Millecampi, nella laguna veneta, cfr. Cass. pen. 22 novembre 1958, in *Corti Brescia, Venezia e Trieste* 1958, 818. Per la demanialità degli stagni di Cabras, la cui comunicazione col mare è resa possibile dall'intervento dell'uomo mediante la periodica esecuzione di opere di spurgo e di drenaggio, cfr. Cass. 27 gennaio 1975 n. 316, in *Dir. mar.* 1976, 408, con nota di IANNETTI, *Osservazioni sulla demanialità marittima dei bacini salmastri comunicanti col mare alla luce della vicenda giudiziaria degli stagni di Cabras*. Le valli della laguna veneta non comunicanti col mare possono essere di proprietà privata: Cass. 15 maggio 2012 n. 7564, in *Dir. mar.* 2013, 448.

quelle appartenenti a privati), esistenti entro i limiti del demanio marittimo e del mare territoriale, costituiscono pertinenze del demanio marittimo (art. 29 c. nav.) ⁽⁵³⁾. Come si vede, il concetto di pertinenza del demanio marittimo è più ampio di quello che si esprime nell'art. 817 c.c., poiché la destinazione del bene pertinenziale al servizio o all'ornamento del bene principale non rileva ai fini del perfezionamento della fattispecie della demanialità marittima.

55. *Poteri degli enti territoriali sul demanio marittimo.* — Nelle regioni a statuto ordinario, la potestà legislativa e regolamentare sul demanio marittimo è attribuita alle Regioni, in virtù dell'art. 117 cost. ⁽⁵⁴⁾. Tale potestà è concorrente per quanto riguarda i porti ⁽⁵⁵⁾ ed esclusiva per gli altri beni demaniali.

Le funzioni amministrative sul demanio marittimo sono attribuite, in linea di principio e salvo deroga, ai Comuni (art. 118 cost.) ⁽⁵⁶⁾.

⁽⁵³⁾ Cass. pen. 27 marzo 1987, in *Dir. mar.* 1988, 1085. Sul problema delle pertinenze del demanio marittimo e sulla differenza tra queste e gli accessori del medesimo, cfr.: DOMINEDÒ, *Principi*, cit., II, 48; MARTINI, *Le pertinenze del demanio marittimo*, in *Rass. lav. pubbl.* 1979, I, 353. Secondo Cass. 2 maggio 1962 n. 849, in *Riv. dir. nav.* 1962, II, 171, al concetto di pertinenze del demanio marittimo naturale è inerente il carattere strumentale diretto per l'uso pubblico del mare, sicché il disposto dell'art. 29 c. nav. dev'essere interpretato in senso restrittivo. Le costruzioni e le opere appartenenti a privati (come un molo destinato all'approdo di imbarcazioni) non sono pertinenze demaniali: Cass. 14 febbraio 1979 n. 968, in *Dir. mar.* 1979, 371.

⁽⁵⁴⁾ Cfr. Av.Vv., *La gestione del demanio marittimo dallo Stato alle Regioni ai Comuni*, Milano, 2002; NOBILE, *Demanio marittimo e costiero: le competenze attribuite alle capitanerie di porto*, in *Dir. mar.* 2003, 1467; ANCIS, *Tendenze evolutive delle concessioni turistico-ricreative sul demanio marittimo*, in *Dir. trasp.* 2006, 157; CASANOVA, *Il demanio marittimo*, in *Trattato breve*, cit., I, 201; ANGELONE, *Il riparto di funzioni sul demanio marittimo e nel mare territoriale*, in *Scritti per F. Bertinieri*, Genova, 2010, 38; AFFANNATO, *Il riparto delle competenze tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali in materia di titolarità e gestione dei porti turistici*, in *Giureta* 2012, 67. Per un puntuale quadro della ripartizione di competenze fra Stato e Regioni, cfr. la circ. 17 aprile 2008 n. 4520, in *Dir. trasp.* 2008, 615.

⁽⁵⁵⁾ Cfr. TACCOGNA, *Il nuovo equilibrio tra Stato e Regione con riguardo alle attività ed ai servizi svolti nei porti destinati ai traffici marittimi internazionali*, in *Dir. mar.* 2005, 110.

⁽⁵⁶⁾ Sulle possibili interferenze delle competenze comunali sul demanio marittimo con quelle sui servizi pubblici locali, cfr. TACCOGNA, *Demanio marittimo*

Allo Stato è rimasta, per il momento, la proprietà del demanio marittimo. Si deve pertanto ritenere che sono attribuite ai Comuni le funzioni amministrative relative agli atti di gestione che incidono sull'uso del bene, mentre rimane allo Stato la competenza sugli atti che incidono sulla sfera dominicale del bene, quali le delimitazioni, le sclassificazioni, la fissazione e la riscossione dei canoni, ecc. ⁽⁵⁷⁾. La proprietà statale del demanio marittimo, esclusi i porti di rilevanza nazionale ed internazionale, è tuttavia destinata a cessare se e quando sarà portata a compimento la procedura di trasferimento dei relativi beni agli enti pubblici territoriali (Comuni, Province, Regioni), in attuazione del cosiddetto federalismo demaniale (d.lg. 28 maggio 2010 n. 85) ⁽⁵⁸⁾.

Rimangono comunque allo Stato le funzioni amministrative — e per attrazione la corrispondente potestà legislativa — ad esso attribuite in deroga, in virtù del principio di sussidiarietà, qualora si riscontri l'esigenza di assicurarne l'esercizio unitario (art. 118 cost.). Tali funzioni sono state individuate negli art. 104 e 105 del d.lg. 31 marzo 1998 n. 112:

a) classificazione dei porti;

costiero e servizi pubblici locali: appunti per legislatori regionali ed amministratori pubblici locali, in *Dir. mar.* 2004, 794.

⁽⁵⁷⁾ Cfr. C. cost. 9 maggio 2003 n. 150, in *Dir. trasp.* 2004, 137, con nota di REALE, *Titolarità del demanio marittimo e conflitto di attribuzioni tra Stato e Regione in tema di relativi rapporti concessori, alla luce della l. cost. 18 ottobre 2001 n. 3*; C. cost. 28 luglio 2004 n. 286, in *Dir. trasp.* 2005, 607, con nota di CLARONI, *Incidenza della proprietà dei beni del demanio marittimo sulla determinazione e riscossione dei relativi canoni di concessione*; C. cost. 1 giugno 2006 n. 213, in *Dir. mar.* 2008, 426; C. cost. 11 aprile 2008 n. 94, in *Dir. trasp.* 2010, 71, con nota di PRIGIGALLO, *Sulle facoltà dominicali riservate allo Stato sul demanio marittimo*; C. cost. 14 novembre 2008 n. 370, in *Dir. trasp.* 2010, 79, con nota di SALVATORI, *Demanio marittimo tra Stato e autonomie territoriali: poteri dominicali e funzioni amministrative*; C. cost. 18 aprile 2019 n. 94, in *Dir. trasp.* 2020, 589, con nota di SALVATORI, *Poteri dominicali e leale collaborazione*. Nella circ. 5 agosto 2003 n. 139, in *Dir. trasp.* 2004, 321, si chiarisce che l'atto amministrativo emanato da autorità (statale o di ente locale) incompetente è viziato da incompetenza non assoluta ma relativa. Sulle problematiche inerenti ai rapporti fra titolarità e gestione, cfr. CUCCU, *Ricostruzione del rapporto fra profili dominicali e gestionali del demanio marittimo*, in *Demanio marittimo e porti* (a cura di Tullio-Deiana), Cagliari, 2014, 69.

⁽⁵⁸⁾ Cfr. MAMINO, *La norma di delega al Governo in materia di federalismo demaniale*, in *Dir. mar.* 2011, 783; CARNIMEO, *Il demanio marittimo nella prospettiva federalista*, in *Effetti economici e sociali del federalismo demaniale in Puglia* (a cura di Caputi Jambrenghi), Bari, 2012, 91.

b) pianificazione, programmazione e progettazione per la costruzione, gestione, bonifica e manutenzione dei porti, per le opere edilizie a servizio dell'attività portuale, dei bacini di carenaggio, di fari e fanali, nei porti di rilievo nazionale ed internazionale;

c) utilizzazione del demanio marittimo per finalità di approvvigionamento di fonti di energia;

d) sistema informativo del demanio marittimo;

e) rilascio di concessioni nei porti finalizzati alla difesa militare ed alla sicurezza dello Stato, nei porti di rilevanza economica internazionale e nazionale, nelle aree di preminente interesse nazionale individuate col d.P.C. 21 dicembre 1995 ⁽⁵⁹⁾, nelle aree protette marine (art. 19, comma 6, l. 6 dicembre 1991 n. 394).

Per le regioni a statuto speciale vi sono apposite disposizioni sulla titolarità dei beni demaniali. Alla Sicilia, ai sensi dell'art. 32 dello statuto, sono assegnati tutti i beni del demanio esistenti nella regione, eccettuati quelli che interessano la difesa dello Stato o servizi di carattere nazionale ⁽⁶⁰⁾. Anche la Sardegna, ai sensi dell'art. 14 dello statuto, subentra allo Stato nella titolarità dei

⁽⁵⁹⁾ Il d.P.C. 21 dicembre 1995 è stato annullato, limitatamente alla Liguria, da C. cost. 18 luglio 1997 n. 242, in *Dir. trasp.* 1998, 421, con nota di TRANQUILLI LEALI, *La delega alle Regioni in materia di demanio turistico-ricreativo*; ed è stato sostituito, limitatamente al Friuli-Venezia-Giulia, dal d.P.C. 9 febbraio 2009. La valenza di tale decreto è stata notevolmente ridimensionata: C. cost. 6 marzo 2006 n. 89, in *Dir. mar.* 2007, 127, con nota di SALAMONE, *La gestione del demanio marittimo tra accentramento e decentramento amministrativo*; C. cost. 10 marzo 2006 n. 90, in *Foro amm. C.d.S.* 2006, 2422, con nota di OLIVI, *Il demanio marittimo tra Stato e autonomie territoriali: titolarità del bene e titolarità delle funzioni*; C. cost. 6 luglio 2007 n. 255 e 19 ottobre 2007 n. 344, in *Dir. trasp.* 2008, 119 e 129, con nota di PRIGIGALLO, *Sul riparto delle competenze nelle aree demaniali marittime attualmente inserite nel d.P.C. 21 dicembre 1995*.

⁽⁶⁰⁾ Sul conflitto di attribuzione determinato da un decreto di sdemanializzazione di spiagge: Cass. 12 dicembre 1958 n. 3872, in *Riv. dir. nav.* 1960, II, 57, con nota di ALBANO, *Sdemanializzazione di zone del demanio marittimo siciliano e conflitto di attribuzione tra Stato e Regione*. Anche in Sicilia la capitaneria di porto è competente a ingiungere lo sgombero di un manufatto abusivo: Cass. pen. 29 gennaio 1997, in *Dir. trasp.* 1997, 859. Sulla l. reg. Sicilia 29 novembre 2005 n. 15, che regola il rilascio delle concessioni e l'esercizio delle funzioni amministrative, cfr. GRIGOLI, *Un apprezzabile intervento del legislatore siciliano in merito alla disciplina del demanio marittimo*, in *Dir. trasp.* 2006, 71.

beni demaniali, con espressa esclusione, peraltro, dei beni del demanio marittimo ⁽⁶¹⁾.

56. Fissazione dei limiti e delimitazione. — La determinazione dei limiti delle zone appartenenti al demanio marittimo nei riguardi di canali, fiumi o altri corsi d'acqua è fatta con decreto del ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili di concerto con quello dell'economia e delle finanze, nonché con gli altri ministri interessati (art. 31 c. nav.). La norma, che si esplica con riferimento al demanio idrico, è applicabile per analogia anche ai casi in cui si presenti la necessità di fissare i confini tra demanio marittimo e demanio aeronautico od altri beni di proprietà pubblica.

Il decreto di fissazione dei limiti è un atto di accertamento, che non è costitutivo della demanialità né dell'appartenenza del bene a una determinata amministrazione ⁽⁶²⁾.

Dalla fissazione dei limiti deve distinguersi la delimitazione in senso proprio (art. 32 c. nav. e 58 reg. nav. mar.) ⁽⁶³⁾, che si attua quando, in caso di obiettiva incertezza ⁽⁶⁴⁾, l'autorità amministra-

⁽⁶¹⁾ Circa la portata di questa esclusione, avuto riguardo all'attribuzione alla Regione sarda della potestà legislativa in materia di pesca, cfr. C. cost. 26 gennaio 1957 n. 23, in *Riv. dir. nav.* 1958, II, 137, con nota di M.S. GIANNINI, *Sulla potestà normativa della Regione sarda in materia di pesca*; C. cost. 14 luglio 1958 n. 49, in *Dir. mar.* 1958, 413. Sulla spettanza all'assessore, e non al consiglio regionale, della disciplina annuale della pesca del corallo in Sardegna, cfr. C. cost. 19 maggio 1988 n. 569, in *Cons. Stato* 1988, II, 1030.

⁽⁶²⁾ Cfr. Trib. sup. acque 24 gennaio 2003 n. 8, in *Cons. Stato* 2003, I, 46; C. cost. 14 novembre 2008 n. 370, in *Dir. trasp.* 2010, 79.

⁽⁶³⁾ Cfr. PESCATORE, *La delimitazione del demanio marittimo*, in *Foro it.* 1998, V, 229; MOSCATO, *Problematiche in tema di delimitazione del demanio marittimo*, in *Dir. trasp.* 1999, 833; PILI, *Natura giuridica e funzioni dei procedimenti di cui agli artt. 32 e 35 c. nav.*, in *Demanio marittimo e porti* (a cura di Tullio-Deiana), Cagliari, 2014, 117 ss.

⁽⁶⁴⁾ Sul requisito dell'incertezza, cfr. Cons. reg. sic. 25 giugno 1990 n. 205; Cons. reg. sic. 21 dicembre 1994 n. 474; Cons. reg. sic. 14 gennaio 1998 n. 4; Cons. reg. sic. 17 maggio 2000 n. 227; Cons. reg. sic. 5 aprile 2002 n. 177; Cass. 7 giugno 2006 n. 13283 (l'iniziativa è rimessa alla discrezionalità del capo del compartimento). Se l'amministrazione non ravvisa incertezza, i privati, che contestino il confine, hanno l'onere di richiedere all'autorità giudiziaria il regolamento di confini: Cons. St., sez. VI, 20 giugno 2004 n. 3266, in *Dir. trasp.* 2006, 221, con nota di LIGATO, *Natura dichiarativa e carattere discrezionale del procedimento di delimitazione del demanio marittimo*.

tiva, in base al principio dell'autotutela, provvede ad accertare i confini certi fra beni del demanio marittimo e zone di proprietà privata o di proprietà pubblica patrimoniale ⁽⁶⁵⁾.

La delimitazione si attua con un provvedimento amministrativo. Il procedimento relativo è promosso dal capo del compartimento, in contraddittorio con le pubbliche amministrazioni e i privati interessati ⁽⁶⁶⁾.

In caso di accordo di tutte le parti interessate, dell'avvenuta delimitazione è redatto processo verbale, che è firmato da tutti gli intervenuti e diviene obbligatorio per lo Stato dopo che sia approvato con provvedimento del direttore marittimo, di concerto con l'Agenzia del demanio ⁽⁶⁷⁾.

Ove manchi l'accordo delle parti, le controversie che sorgono nel corso del procedimento sono decise in via amministrativa dal direttore marittimo, di concerto con l'Agenzia del demanio, con provvedimento definitivo. La risoluzione in via amministrativa

⁽⁶⁵⁾ Cons. St., sez. II, 20 marzo 1968 n. 132, in *Riv. amm.* 1971, 902; Cons. St., sez. V, 14 novembre 1980 n. 934, in *Giust. civ.* 1981, I, 1856. La procedura di delimitazione si presenta quale proiezione specifica, nel campo del demanio marittimo, della normale *actio finium regundorum* di cui all'art. 950 c.c.: Cass. 2 maggio 1962 n. 849, in *Riv. dir. nav.* 1962, II, 171; Cass. 21 settembre 1970 n. 1636, in *Giust. civ.* 1971, I, 619; sicché le controversie riguardanti tale procedura sono demandate al giudice ordinario: Cons. St., sez. VI, 23 maggio 2012 n. 3030, in *Foro amm. CdS* 2012, 1334; Cons. St., sez. VI, 15 marzo 2013 n. 1539, in *Foro amm. CdS* 2013, 793; Cass. 21 maggio 2021 n. 14048. Qualora la delimitazione comporti una ridemanializzazione di certe aree, spetta all'amministrazione provare il fatto nuovo che la giustifica: Cass. 21 aprile 1999 n. 3950, in *Dir. mar.* 2001, 1058, con nota di DUCA, *Brevi appunti in tema di sdemanializzazione di moli e banchine artificiali*. Effettuata la delimitazione, la natura demaniale del bene non può essere contestata in assenza di alterazioni dello stato di fatto: Cass. pen. 16 ottobre 2020 n. 33047.

⁽⁶⁶⁾ Cons. St., sez. VI, 16 febbraio 1979 n. 80, in *Cons. Stato* 1979, I, 220; Cons. reg. sic. 25 maggio 1998 n. 322. Cfr. MARTINI, *I procedimenti delimitativi del demanio marittimo*, in *Studi mar.* 12/1981, 17.

⁽⁶⁷⁾ Con l'approvazione del verbale viene meno la demanialità dell'area delimitata, indipendentemente dal completamento della relativa procedura di sdemanializzazione, che ha effetti meramente dichiarativi: Cass. 25 novembre 1976 n. 4449. Sulla rilevanza probatoria del verbale, cfr. Cass. 8 ottobre 2013 n. 22900; Cass. 18 ottobre 2016 n. 21018, in *Guida al dir.* 6/2017, 62. Sulla natura dichiarativa del provvedimento, cfr. Cons. St., sez. III, 12 aprile 1967 n. 378, in *Foro amm.* 1968, I-2, 256; Cass. pen. 17 ottobre 1986 n. 1315; Cass. pen. 27 febbraio 2003 n. 16956; cfr. anche Cass. 22 ottobre 1974 n. 3039.

non pregiudica la competenza dell'autorità giudiziaria ⁽⁶⁸⁾ e non può toccare in alcun modo beni di proprietà privata, senza il ricorso al procedimento di espropriazione ordinario.

57. Ampliamento. — I beni del demanio marittimo possono essere integrati, per rendere possibile il miglior perseguimento dei pubblici usi marittimi, con l'incorporazione di zone private adiacenti di limitata estensione e di lieve valore o di depositi o stabilimenti, situati soltanto in parte entro l'ambito del demanio marittimo o del mare territoriale o comunque collegati col mare, con corsi d'acqua o con canali marittimi ⁽⁶⁹⁾.

Tale integrazione, possibile entro i limiti su indicati, si compie attraverso un procedimento di espropriazione particolarmente agile. La dichiarazione di pubblico interesse è fatta con decreto del ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, di concerto con quello dell'economia e delle finanze. Il decreto costituisce titolo per l'immediata occupazione del bene da espropriare e contiene, implicitamente quindi, la dichiarazione di indifferibilità e di urgenza dell'opera (art. 33 c. nav.).

58. Destinazione ad altri usi pubblici e sclassificazione. — Le parti del demanio marittimo che abbiano l'attitudine ad adempiere a funzioni pubbliche attribuite alla competenza di altre amministrazioni, possono essere destinate, anche temporaneamente, a tali altre funzioni con decreto del ministro delle infrastrutture e della

⁽⁶⁸⁾ Cfr. Cons. St. 9 novembre 1965 n. 788, in *Riv. dir. nav.* 1967, II, 379; Cons. St., sez. VI, 9 maggio 1975 n. 165, in *Cons. Stato* 1975, I, 654; Cons. St., sez. VI, 23 marzo 1979 n. 178, in *Riv. amm.* 1979, 366, che rimette peraltro alla giurisdizione amministrativa le questioni relative alla regolarità delle operazioni; Cass., sez. un., 11 marzo 1992 n. 2956; Cass., sez. un., 18 aprile 2003 n. 6347.

⁽⁶⁹⁾ Cfr. Cons. St., sez. VI, 2 maggio 1949 n. 301, in *Riv. dir. nav.* 1949, II, 277, con nota di A.D. GIANNINI, *Circa l'estensione del demanio marittimo*. Sui limiti del potere discrezionale dell'amministrazione in ordine al presupposto della « necessità dei pubblici usi del mare », richiesto dall'art. 33 c. nav., cfr. ROSSANO, *La discrezionalità della pubblica amministrazione nella speciale dichiarazione di pubblica utilità per ampliamento del demanio marittimo*, in *Riv. dir. nav.* 1953, I, 47; nonché Cass. 2 maggio 1962 n. 849, in *Riv. dir. nav.* 1962, II, 171, con nota di GAETA, *Osservazioni*, cit.

mobilità sostenibili, su richiesta dell'amministrazione interessata (art. 34 c. nav.) ⁽⁷⁰⁾.

Le zone del demanio marittimo non utilizzabili per i pubblici usi del mare cessano di appartenere al demanio marittimo soltanto quando intervenga un decreto di esclusione del ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, di concerto con quello dell'economia e delle finanze (art. 35 c. nav.). Pertanto il decreto di sclassificazione ha carattere discrezionale e costitutivo, a differenza di quello relativo ad altri beni demaniali, che ha invece carattere dichiarativo ⁽⁷¹⁾.

59. Opere marittime e portuali. — I beni del demanio marittimo appartengono al demanio naturale, nel senso che sono destinati ai pubblici usi del mare per loro naturale struttura e composizione. Tuttavia codesta naturale attitudine, per essere, soprattutto per taluni beni, conservata, migliorata e integrata, abbisogna di opere ⁽⁷²⁾.

Appartengono alle Regioni a statuto ordinario le funzioni

⁽⁷⁰⁾ Sulla carenza di competenza regionale, cfr. C. cost. 6 marzo 2019 n. 94.

⁽⁷¹⁾ Cfr. ANGELONE, *Arenili relitti ed occupazioni abusive*, in *Porti mare terr.* 1/1985, 57; PILI, *Natura giuridica e funzioni dei procedimenti di cui agli artt. 32 e 35 c. nav.*, in *Demanio marittimo e porti* (a cura di Tullio-Deiana), Cagliari, 2014, 104 ss. Per la giurisprudenza: Cass. 5 agosto 1949 n. 2231, in *Riv. dir. nav.* 1950, II, 3, con nota di GAETA, *Sui concetti di lido e di spiaggia e sull'esclusione di zone dal demanio marittimo*; Cons. St., sez. V, 18 marzo 1950 n. 338, in *Riv. dir. nav.* 1951, II, 26, con nota di RAGNISCO, *In tema di cessazione della demanialità e d'inapplicabilità delle leggi sulle terre incolte al demanio marittimo*; Cass. 21 aprile 1999 n. 3950, in *Dir. mar.* 2001, 1058, con nota di DUCA, *Brevi appunti*, cit.; C. cost. 14 novembre 2008 n. 370, in *Dir. trasp.* 2010, 79; Cass. 11 maggio 2009 n. 10817, in *Dir. mar.* 2009, 752, con nota di DI DIO, *Controversie sulla demanialità marittima e infigurabilità della sdemanializzazione tacita*; Cass. 9 giugno 2014 n. 12945, in *Dir. mar.* 2015, 572, con nota di GRIMALDI, *I requisiti per l'appartenenza di un bene al demanio marittimo ed i presupposti per la sua classifica*; Cons. St., sez. IV, 1 agosto 2016 n. 3477, in *Dir. mar.* 2017, 1053 (con la sdemanializzazione cessa automaticamente, *ex nunc*, il rapporto concessorio in essere); Cass. 23 marzo 2017 n. 7551 (su cui cfr. ROMANA, *Brevi note a margine di Cassazione 23 marzo 2017 n. 7551 in tema di sdemanializzazione tacita*, in *Giureta* 2017, 247); Cass. 25 maggio 2021 n. 14371.

⁽⁷²⁾ VARANASE, *Marittime (opere)*, in *Enc. dir.* XXV/1975, 608; TORREGROSSA, *Opere marittime*, in *Enc. giur.* XXI/1990. Cfr. C. conti, sez. contr., 31 gennaio 1950 n. 315, in *Riv. Corte conti* 1950, II, 60, nonché C. conti, sez. contr., 16 novembre 1961 n. 241, in *Riv. giur. edil.* 1962, I, 1096, che hanno escluso dalle