

collana **AVANGUARDIA GIURIDICA**

demanio, beni pubblici

MA47

MARCO ANTONIOL

la demanialità marittima

**identificazione e
classificazione dei beni
del demanio marittimo**

EXEO edizioni 

STUDI APPLICATI

pubblicazioni professionali

ISBN formato pdf: 978-88-6907-357-1

collana **AVANGUARDIA GIURIDICA**

demanio beni pubblici

MA47

MARCO ANTONIOL

la demanialità marittima

identificazione e classificazione
dei beni del demanio marittimo

prefazione di Gabriele Lami

EXEO edizioni 

ISBN 978-88-6907-357-1

STUDI APPLICATI

pubblicazioni professionali

Abstract: Sulla base della normativa codicistica ed alla luce di abbondante giurisprudenza, l'opera analizza in modo approfondito quali beni rientrano nel demanio marittimo e come viene accertata e gestita tale demanialità: da un lato, dunque, quali sono i caratteri e gli elementi fondamentali del demanio marittimo, nonché quali terre emerse e quali specchi d'acqua lo compongono; dall'altro, i procedimenti amministrativi che incidono sulla demanialità marittima, nonché le tipologie di giudizio che possono avere ad oggetto il demanio marittimo; e tutto ciò senza mancare di trarre infine alcune considerazioni conclusive di ordine generale.

Autore: **MARCO ANTONIOL** Avvocato amministrativista, foro di Venezia, collaboratore delle riviste giuridiche Esproprionline.it e Demanionline.it ed autore di numerose monografie per Exeo Edizioni.

Prefatore: **GABRIELE LAMI** Funzionario dell'Autorità Portuale di Sistema Mar Tirreno Settentrionale, collaboratore e consulente scientifico nel demanio marittimo e portuale della rivista giuridica Demanionline.it ed autore di monografie e pubblicazioni specializzate.

Dati editoriali: pubblicazione gennaio 2026 | collana: AVANGUARDIA GIURIDICA | Numero in collana: 47 | materia: demanio, beni pubblici | tipologia: studio applicato | formato: digitale pdf | codice prodotto: MA47 | ISBN: 9788869073571 | editore: Exeo srl CF PI RI 03790770287 REA 337549 ROC 15200 DUNS 339162698 sede legale piazzetta Modin 12 35129 Padova. Indirizzo email: info@exeo.it ebookstore: www.exeo.it

Copyright © 2026 Exeo S.r.l. Tutti i diritti riservati. **È consentita la stampa e l'utilizzo in più dispositivi ad esclusivo uso personale della persona fisica acquirente, o del singolo destinatario del prodotto in caso di soggetto acquirente diverso da persona fisica: ogni diversa utilizzazione e diffusione è vietata senza il consenso scritto dell'editore. Quanto alla riproduzione dei contenuti, sono consentite esclusivamente citazioni in virgolettato a titolo di studio, recensione, attività amministrativa o professionale, accompagnate dal nome dell'autore, dell'editore, e dal titolo e anno della pubblicazione. Alle violazioni si applicano le sanzioni previste dagli art. 171, 171-bis, 171-ter, 174-bis e 174-ter della legge 633/1941.**

professionisti

pubblica amministrazione

SOMMARIO

SOMMARIO.....	3
PREFAZIONE.....	6
CAPITOLO I - profili generali: la demanialità marittima ed i suoi elementi costitutivi.....	10
1.1. Tassonomia essenziale dei beni pubblici	10
1.2. Conseguenze giuridiche della demanialità marittima (cenni)	15
1.3. I due elementi costitutivi della demanialità marittima	39
1.3.1. L'elemento morfologico.....	39
1.3.2. L'elemento funzionale.....	42
1.3.3. Il principio di autosufficienza dei caratteri demaniali	50
1.3.4. Il rapporto fra i due elementi costitutivi della demanialità marittima	53
CAPITOLO II - profili descrittivi: i singoli beni del demanio marittimo..	58
2.1. Tassonomia essenziale del demanio marittimo.....	58
2.2. Il mare.....	58
2.3. Il lido	61
2.4. La spiaggia	67
2.5. L'arenile.....	73
2.5.1. La demanialità di un bene non incluso nei cataloghi di legge	74
2.5.2. Casistica essenziale: pietrame, piante, scogliere, altezza sul livello del mare ed attività edilizia privata e pubblica.....	76

2.6. Le rade e i porti	87
2.6.1. Le rade in particolare.....	87
2.6.2. I porti in particolare: profili generali.....	88
2.6.3. La tesi formale: i decreti ministeriali di delimitazione portuale.....	90
2.6.4. La tesi rigorosa: il porto come insieme di beni espropriati o demaniali ab origine	95
2.6.5. La tesi sistematica: gli elementi di demanialità all'interno dell'area portuale.....	98
2.7. Le acque salmastre.....	102
2.7.1. Le lagune.....	104
2.7.2. I bacini comunicanti periodicamente con il mare: profili generali.....	107
2.7.3. Le valli da pesca	109
2.7.4. I bacini diversi dalle valli da pesca: le darsene a secco	120
2.8. Le foci dei fiumi che sboccano in mare	124
2.9. I canali utilizzabili ad uso pubblico marittimo.....	125
2.10. Le costruzioni sul demanio marittimo	128
CAPITOLO III - profili procedurali: la demanialità marittima in sede amministrativa	136
3.1. Tassonomia essenziale dei procedimenti demaniali	136
3.2. La fissazione dei limiti del demanio marittimo ex art. 31 cod. nav.	142
3.3. La delimitazione di zone del demanio marittimo ex art. 32 cod. nav.: profili generali.....	143
3.3.1. I presupposti della delimitazione demaniale	144
3.3.2. Le forme della delimitazione demaniale.....	159
3.3.3. Gli effetti della delimitazione demaniale	167
3.4. L'ampliamento del demanio marittimo ex art. 33 cod. nav.....	171
3.5. L'esclusione di zone dal demanio marittimo ex art. 35 cod. nav.	180
3.5.1. I presupposti della sdemanializzazione.....	181
3.5.2. Le forme della sdemanializzazione.....	184

3.5.3. Gli effetti della sdemanializzazione, la demanialità ultrattiva ed il problema della c.d. "sdemanializzazione tacita"	189
--	-----

CAPITOLO IV - profili processuali: la demanialità marittima in sede giurisdizionale..... 210

4.1. Tassonomia essenziale dei giudizi demaniali.....	210
4.2. I giudizi di impugnazione diretta dei provvedimenti incidenti sulla dividende demaniale	213
4.2.1. L'impugnazione degli atti di delimitazione ex art. 32 cod. nav.	215
4.2.2. L'impugnazione degli atti di sdemanializzazione ex art. 35 cod. nav.	222
4.3. L'inerzia nell'esercizio dei poteri demaniali	226
4.4. La contestazione incidentale della demanialità marittima	231
4.5. I giudizi di accertamento puro della demanialità marittima.....	237
4.6. Caratteri comuni dei giudizi demaniali	244
4.6.1. Le prove della demanialità o non demanialità dell'area.....	245
4.6.2. Gli effetti del giudizio sulla demanialità dell'area.....	257

CAPITOLO V - profili conclusivi: una possibile chiave di lettura in attesa delle riforme 261

5.1. Autosufficienza o non autosufficienza dei caratteri demaniali.....	261
BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA.....	266
1. Giurisprudenza e normativa	266
2. Dottrina.....	267

PREFAZIONE

a cura del Dott. Gabriele Lami

Con il trasferimento delle competenze gestionali in materia di demanio marittimo dallo Stato agli enti territoriali si è verificata una rivoluzione rispetto alle procedure e prassi seguite dalle Capitanerie di Porto in materia demaniale marittima, amministrazione competente sulla gestione dall'unità nazionale

Non si è trattato di una rivoluzione “copernicana” intesa come una variazione dei contenuti normativi, che nel libro sono chiaramente indicati nella loro rilevanza ed effettiva vigenza, ma quella che definisco “giacobina” per le concrete conseguenze nella gestione delle procedure demaniali.

In altre parole, il riconoscimento agli enti territoriali della competenza all'affidamento delle concessioni demaniali marittime ha portato ad introdurre una diversa e più articolata visione sulle motivazioni e la ammissibilità dell'utilizzo dei beni demaniali rispetto ad un passato dove la gestione attraverso un corpo militare era articolata con modalità dettate da una gerarchia ministeriale.

Questa novità si è manifestata su un oggetto, “il bene demaniale” appunto, del quale però non è mutato, se non in minima parte nei suoi tratti specifici, il quadro normativo di riferimento, che affonda le proprie radici nel Diritto Romano, disegnato dal Codice della Navigazione del 1942.

Pur in presenza di un contesto economico completamente diverso, sono ancora efficaci paradigmi normativi che paiono inossidabili pur producendo conseguenze spesso paradossali per la loro evidente

inadeguatezza alle modalità di utilizzo dei beni demaniali marittimi ormai affermate rispetto ai pubblici usi del mare per il quale erano stati “pensati” e declinati nelle norme codicistiche.

Nell’analisi delle singole fattispecie, il testo ha il merito di esporre in modo dettagliato e puntuale tutti gli elementi di criticità insorti durante la gestione “rivoluzionaria” degli enti territoriali con le risposte emerse dal conflitto giurisdizionale esploso nell’ultimo ventennio, come naturale conseguenza di un quadro normativo ormai logoro rispetto alle necessità degli imprenditori e alle esigenze di interesse pubblico espresse negli atti di pianificazione urbanistico edilizia per la gestione della fascia costiera.

Siamo in presenza di compendio direi necessario dove si mettono in linea i diversi elementi di un mosaico ancora per molte parti in divenire, con un quadro completo della qualificazione giuridica dell’oggetto delle concessioni, con le sue intrinseche qualità da cui però emergono i motivi del particolare regime giuridico che sempre ha contraddistinto i beni demaniali ma anche l’evidenza della necessità di un suo ormai improcrastinabile aggiornamento, per adeguarlo al tempo ed alle nuove sensibilità emerse nella società e nell’economia nell’utilizzo della fascia costiera.

Un libro strumento indispensabile, sia per coloro che seguono da tempo la materia ma soprattutto per tutti quelli che si trovano ad affrontare questa fase di transizione della modalità di affidamento delle concessioni demaniali marittime, per una solida base giuridica su cui fondare le proprie determinazioni.

Quindi è doveroso ringraziare l’Autore per avere intrapreso questa epica impresa con la redazione di un testo, utile anche per un ormai anziano operatore della materia, come riepilogo di una situazione che nel corso degli anni ha messo a dura prova la capacità di tenere il bandolo di una matassa volutamente ingarbugliata da chi, invece, avrebbe dovuto contribuire ad ordinare, nell’interesse della gestione imprenditoriale delle aree demaniali marittime e quindi

dell'economia nazionale.

a cura dell'Autore

L'opera si occupa con intento analitico degli immobili che compongono il demanio marittimo, descrivendoli dal punto di vista statico e delineandone altresì, sul piano dinamico, le possibili vicende procedimentali e processuali.

A tal fine, a valle di alcuni brevi cenni sulla tassonomia generale dei beni pubblici e sulle conseguenze giuridiche dell'appartenenza al demanio, nell'opera vengono identificati e descritti i due caratteri fondamentali della demanialità marittima: da un lato l'elemento morfologico, dall'altro quello funzionale. E tali elementi consentono di delineare il principio di autosufficienza dei caratteri demaniali, il quale, pur non essendo privo di eccezioni, permea l'intera materia e ne costituisce una possibile chiave di lettura.

Sul piano statico, la descrizione dei singoli beni del demanio marittimo viene condotta seguendo il doppio catalogo dettato dall'art. 822 del codice civile e dall'art. 28 del codice della navigazione, ma senza mancare di approfondire le varie categorie, né di affrontarne gli aspetti problematici. Fugato il dubbio che il mare appartenga al demanio marittimo, dunque, nell'opera si analizzano anzitutto il lido, la spiaggia e l'arenile, per poi passare alle rade ed ai porti, alle acque salmastre, come lagune e valli da pesca, giungendo infine alle foci dei fiumi, ai canali marittimi ed alle costruzioni realizzate sul demanio marittimo.

Si perviene in tal modo agli aspetti dinamici della demanialità marittima e in particolare ai procedimenti amministrativi che riguardano la demanialità e la dividente demaniale. Vengono dunque in rilievo, nell'ordine, dapprima la rara ipotesi della fissazione dei limiti del demanio marittimo ex art. 31 cod. nav., poi la ben più

frequente procedura di delimitazione del demanio marittimo ex art. 32 cod. nav., quindi la problematica fattispecie dell'ampliamento del demanio marittimo ex art. 33 cod. nav. ed infine l'importante procedimento di sdemanializzazione ex art. 35 cod. nav., nell'ambito del quale viene dato anche ampio spazio ai delicati problemi della demanialità ultrattiva e della sdemanializzazione tacita.

I profili dinamici della demanialità marittima proseguono quindi sul piano processuale. Per vero, in questa materia le tutele processuali si prestano con fatica ad essere ricondotte a specifiche categorie, ma con una certa approssimazione si possono distinguere i giudizi di impugnazione diretta dei provvedimenti incidenti sulla demanialità marittima, le censure dell'inerzia nell'esercizio di tali poteri, le contestazioni incidentali della demanialità marittima ed i giudizi di accertamento puro di tale demanialità. E in tutti questi giudizi si possono ricercare alcuni tratti comuni o per lo meno tendenziali, fra l'altro con riguardo all'istruttoria processuale ed agli specifici effetti dell'accertamento demaniale.

Nell'opera non mancano infine, a valle della trattazione, alcune considerazioni conclusive sul principio di autosufficienza dei caratteri demaniali, nonché sulla sua applicazione talvolta oscillante, anche in attesa delle riforme che in questa materia sono state più volte annunciate, ma che ad oggi all'orizzonte non si vedono ancora.

§

CAPITOLO I

profili generali: la demanialità marittima ed i suoi elementi costitutivi

1.1. Tassonomia essenziale dei beni pubblici

Non si indugerà, nella presente monografia, sulla teoria del demanio¹, della quale si è già scritto molto².

¹ Sul termine “demanio” cfr. ad es. TAR Liguria, Genova, Sez. I, 25 giugno 2012, n. 866: «Meritano adesione molti dei commenti dottrinari che sottolineano l'improprietà dell'utilizzo della nozione di demanio, termine derivato dall'omologa espressione che denota la privata proprietà, e che qualifica il rapporto di estraneità dei privati rispetto a dei beni, che naturalmente o per scelta politica, non possono essere che un bene collettivo».

² Cfr. ad esempio, fra le tantissime monografie che trattano l'argomento in generale, PASINI G. e BALUCANI L., *I beni pubblici e relative concessioni*, Torino, 1978; DI RENZO F., *I beni degli enti pubblici*, II ed., Milano, 1978, nonché AVANZI S., *Il nuovo demanio nel diritto civile, amministrativo, ambientale, comunitario, penale, tributario*, Padova, 2000. Fra le monografie su argomenti più specifici, ma nelle quali non mancano riflessioni di ordine generale, cfr. inoltre BENVENUTI L., *La frontiera marina*, Padova, 1988; MARCONI A., *Suolo pubblico: occupazioni e concessioni di posteggio*, Padova, 2013; GALLENCA D., *Demanio idrico e responsabilità della p.a.*, Padova, 2013; VINCI E., *Le strade pubbliche*, Padova, 2014; NADILE E., *Beni pubblici trasferiti alle società partecipate*, Padova, 2013; ASCIONI S., *La procedura di dismissione del patrimonio pubblico immobiliare*, Padova, 2013; ACCORDINO S., *Dismissione del patrimonio pubblico immobiliare*, Padova, 2020; ACCORDINO S., *Il federalismo demaniale*, Padova, 2021; BOSCHETTI M., *Concessioni e demanio cimiteriale*, Padova, 2021; BOSCHETTI M., *Demanio stradale*, Padova, 2021; BOSCHETTI M., *I beni culturali, storici e artistici*, Padova, 2021; BOSCHETTI M., *Il demanio idrico*, Padova, 2021; LORO P., *Il demanio*

Ci si accontenterà di osservare che nel nostro ordinamento è normativamente previsto che i beni immobili possano appartenere ad enti pubblici: ai sensi dell'art. 42 Cost., infatti, «la proprietà è pubblica o privata»³ e la stessa norma precisa al periodo successivo che «i beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati»⁴.

Orbene, a prescindere dal significato politico che la previsione poteva avere nel secondo dopoguerra, oggi noi possiamo ravvisare nell'art. 42 Cost. soprattutto il riconoscimento costituzionale della contrapposizione fra la disciplina privatistica e quella pubblicistica della proprietà, la quale, prima di trovare eco nella Costituzione, era già ben nota al legislatore ordinario⁵.

Infatti, in uno dei sei libri del codice civile del 1942⁶, e segnatamente nel Libro III, dedicato alla proprietà (artt. 810-1172 c.c.), noi troviamo anche un pugno di articoli (artt. 822-831 c.c.) che sono dedicati alla proprietà pubblica⁷.

Si tratta di una decina di norme brevi ma complesse, che in

fluviale. Estensione e confini, demanialità e demanializzazione, Padova, 2023, e sia consentito un cenno anche a ANTONIOL M., *Il federalismo demaniale: il principio patrimoniale del federalismo fiscale*, II ed., Padova, 2010.

³ Così art. 42, primo comma, primo periodo, Cost..

⁴ Così art. 42, primo comma, secondo periodo, Cost..

⁵ Sull'argomento cfr. ad es. ACCORDINO S., *I beni immobiliari pubblici: la classificazione*, tratto da *Dismissione del patrimonio pubblico immobiliare*, in <https://www.demanionline.it>, 8 dicembre 2020, pag. 1: «La Carta costituzionale dispone in merito al significato chiave della distinzione bipartitica della proprietà, distinguendola in riferimento alla differente disciplina giuridica in pubblica e privata [...]. A tal proposito, si può ben interpretare la volontà dei padri costituenti di delineare sui generis una proprietà di natura pubblica in riferimento alla presenza di determinati presupposti concomitanti in una situazione giuridica di titolarità del bene: la particolare figura del soggetto proprietario e la specifica funzionalità a cui la “cosa” è destinata, ossia un pubblico servizio».

⁶ Cfr. R.d. 16 marzo 1942, n. 262, recante «Approvazione del testo del Codice civile».

⁷ Sull'argomento cfr. TAR Toscana, Firenze, Sez. I, 6 novembre 2012, n. 1757: «La proprietà degli enti pubblici sui beni demaniali non costituisce un genus particolare rispetto a quella civilistica».

Abstract:

Sulla base della normativa codicistica ed alla luce di abbondante giurisprudenza, l'opera analizza in modo approfondito quali beni rientrano nel demanio marittimo e come viene accertata e gestita tale demanialità: da un lato, dunque, quali sono i caratteri e gli elementi fondamentali del demanio marittimo, nonché quali terre emerse e quali specchi d'acqua lo compongono; dall'altro, i procedimenti amministrativi che incidono sulla demanialità marittima, nonché le tipologie di giudizio che possono avere ad oggetto il demanio marittimo; e tutto ciò senza mancare di trarre infine alcune considerazioni conclusive di ordine generale.

Autore:

MARCO ANTONIOL *Avvocato amministrativista*