

Introduzione

Il presente elaborato è dedicato all'analisi della tematica delle concessioni demaniali marittime, con particolare riferimento a quelle a scopo "turistico- ricreativo" (c.d. "concessioni balneari").

Si è scelto di trattare questo tema, oltre che per l'interesse personale che ha da sempre suscitato in chi scrive il peculiare regime della concessione amministrativa, anche per la sua l'attualità. È noto, infatti, che la tematica, soprattutto negli ultimi tempi, è al centro di un vivace dibattito politico e mediatico, ma è anche di grande interesse dal punto di vista giuridico, per i numerosi ambiti coinvolti.

Il sistema italiano delle concessioni di beni demaniali marittimi trova la sua principale fonte normativa nel Codice della navigazione del 1942, che ha garantito una certa stabilità alla materia per più di cinquant'anni.

Tuttavia, l'intervento di due fattori ha interrotto questo equilibrio per aprire una stagione di instabilità che è tutt'ora in corso. Si tratta innanzitutto della "svolta autonomistica" inaugurata con legge costituzionale n. 3/2001 - che ha riformato il titolo V della Costituzione dando l'avvio ad un processo di decentramento legislativo ed amministrativo – e, specialmente, dell'influenza del diritto dell'Unione europea, che si è manifestata tramite i suoi principi *super liberisti*.

Senza trascurare il primo di questi due fattori, il presente contributo ruoterà essenzialmente intorno al rapporto intercorrente tra i principi *pro-* concorrenziali dell'Unione europea e le norme interne che disciplinano il rapporto di concessione, con particolare riferimento al momento della sua assegnazione. Questo perché proprio la procedura di assegnazione è stata contestata dalle istituzioni europee, inizialmente con riferimento all'articolo 37 del cod. nav. (ora abrogato) il quale, prevedendo al comma secondo che fosse "*data preferenza alle precedenti concessioni, già rilasciate, in sede di rinnovo rispetto alle nuove istanze*", secondo la Commissione europea era

colpevole di configurare “*restrizioni alla libertà di stabilimento*” comportando, in particolare, “*discriminazioni in base al luogo di stabilimento*”¹.

Concentrandosi inizialmente sul diritto di insistenza, la Commissione trascurò un altro “pericoloso” meccanismo già in essere nell’ordinamento italiano, ossia quello contemplato all’art. 1 c. 2 del d.l. 400/1993 come riformulato dall’art. 10 della l. 88/2001, che prevedeva il rinnovo automatico delle concessioni alla loro scadenza.

Tuttavia, quando il legislatore italiano provvide - pressoché immediatamente - all’abrogazione dell’articolo in esame, con la promessa di una riforma del settore da attuarsi in conformità con i principi europei, dispose contestualmente la proroga delle concessioni in essere, rendendo questa volta edotte le istituzioni europee delle pericolosità dei meccanismi di rinnovo, che andavano a contrastare, oltre che con le norme del TFUE in materia di libertà di stabilimento², anche con l’articolo 12 della direttiva servizi (direttiva 123/2006 CE)³.

Da questo momento si susseguirono una serie di avvenimenti di cui si è reso protagonista il nostro legislatore che non ha fatto altro che porre i riflettori sul nostro Paese, nonostante altri Stati europei versassero in una situazione per certi versi assimilabile a quella nazionale. Si è trattato di un vero e proprio *caos* normativo, che ha determinato delle situazioni di grave incertezza non solo nei riguardi dei concessionari, ma anche per la pubblica amministrazione, portando a ordinare situazioni di conflitto che sono sfociate in giudizi con esiti non sempre convergenti.

Nel 2016, una chiara e netta presa di posizione della Corte di giustizia dell’Unione europea sembrava aver messo la parola fine sulla questione⁴. Tuttavia, il legislatore non si conformò al quadro europeo nemmeno dopo questa pronuncia e così venne nuovamente richiamato nel 2020 dalla Commissione Europea con una nuova lettera di messa in mora.

Premesso tutto ciò, è chiaro come lo scopo della ricerca sia quello di offrire al lettore un quadro della situazione italiana (ma anche di alcuni Paesi europei assimilabili al nostro per morfologia e attrattività turistica) circa la conformità delle

¹ Lettera di messa in mora del 29 gennaio 2009 disposta con la procedura di infrazione n. 4908/2008.

² Il riferimento è specialmente agli artt. da 49 a 56 TFUE

³ Lettera di messa in mora complementare della Commissione all’interno della procedura di infrazione n. 4908/2008

⁴ Cfr. Corte di giustizia, sezione Quinta, 14 luglio 2016, cause riunite C-458/14 e C-67/15.

norme che disciplinano l'aggiudicazione delle concessioni demaniali marittime con i principi della concorrenza dell'Unione europea.

L'analisi prende così le mosse dalla legislazione interna. Il primo capitolo è invero dedicato ad un inquadramento normativo generale, per contestualizzare quanto più possibile la ricerca. Così, muovendo dal concetto di beni pubblici, ci si è concentrati sui beni demaniali ed in particolare su quelli appartenenti al demanio marittimo. Di seguito si sono vagliate le modalità con cui è possibile utilizzare questi beni, fino a circoscrivere il campo all'istituto della concessione. Si sono perciò descritti i tratti caratterizzanti questo istituto, anche per distinguerlo dalla concessione di opere e di servizi, per analizzare poi la sua disciplina all'interno del Codice della navigazione con riferimento ai beni del demanio marittimo.

Da ultimo, si è ritenuto doveroso delineare l'assetto delle competenze per la regolazione e gestione del demanio marittimo (toccando così anche il tema attinente di decentramento di cui si diceva), per concludere con un paragrafo dedicato all'evoluzione dei c.d. "usi" del demanio marittimo, volto a far emergere come le modalità di utilizzo del demanio siano cambiate rispetto a quando fu concepito il Codice.

Il secondo capitolo è dedicato alle disposizioni europee in tema di libera circolazione dei servizi e, in particolare, alla direttiva 123/2006 CE, che dà attuazione agli stessi principi. Vista la centralità che assume la direttiva nella presente ricerca, si è deciso di descriverne brevemente l'oggetto, l'ambito di applicazione e le finalità per poi incentrarsi sulle disposizioni che regolano i regimi di autorizzazione.

Tra le disposizioni che disciplinano i regimi di autorizzazione ve n'è una di importanza fondamentale per il tema oggetto di trattazione, in quanto, secondo le istituzioni europee, il rapporto di concessione di beni demaniali marittimi è pienamente suscettibile nella fattispecie di cui all'art. 12 della direttiva in esame, il quale dispone che *"qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili"* gli Stati membri debbano applicare una procedura di selezione pubblica, imparziale e trasparente. Inoltre, il paragrafo secondo della stessa norma vieta procedure di rinnovo automatico nonché la previsione di altri vantaggi al titolare del rapporto.

Il legislatore nazionale non ha mai pensato di regolare l'assegnazione delle concessioni demaniali marittime sulla base della direttiva – e tantomeno con d.lgs. 59/2010 che la recepisce - adottando nel tempo altre disposizioni in netto contrasto con essa.

Chi scrive ha allora ritenuto opportuno chiedersi se la direttiva Bolkestein, ed in particolare il suo articolo 12, possa effettivamente incidere sul regime interno (di assegnazione) delle concessioni balneari, approfondendo se: a) la direttiva servizi è stata adottata con l'adeguata base giuridica; b) la direttiva servizi è in grado di produrre effetti diretti nel nostro ordinamento c) la direttiva servizi si applica alle concessioni demaniali marittime, tradizionalmente definite come concessioni di beni. Quest'ultimo è sicuramente il profilo di maggiore interesse in quanto ci si domanda se le concessioni demaniali marittime possano ricadere nella nozione di "servizi" della direttiva.

Un ulteriore profilo che è stato attenzionato è quello della "scarsità delle risorse", requisito indispensabile, per la messa in gara delle concessioni ai sensi dell'art. 12 della direttiva in esame.

Il terzo capitolo si incentra sugli accadimenti di cui si è reso protagonista lo Stato italiano a partire dal 2009, anno in cui la Commissione europea recapitò all'Italia la prima lettera di messa in mora nell'ambito della procedura di infrazione 4908/2008. In questo capitolo vengono analizzate numerose sentenze per contestualizzare quanto più possibile la tematica e offrire un taglio "pratico" al lavoro. L'analisi si dipana dal diritto di insistenza al fine di comprendere le ragioni della sua esistenza ma anche la lettura data dai giudici nazionali a questa disposizione una volta edotti del suo non gradimento da parte dell'Europa.

Poi si è passati all'analisi degli eventi, soffermandosi in particolare su due pronunce "cardine" per la materia: la sentenza *Promoimpresa* del 2016 (cause riunite C-458/14 e C-67/15) e le sentenze gemelle dell'Adunanza Plenaria n. 17 e 18 del 9 novembre 2021.

Da ultimo si è analizzata la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 20 aprile 2023⁵, che ha per la maggior parte confermato quanto espresso nella sentenza *Promoimpresa* del 2016, ma aggiungendo un'importante novità.

⁵Corte di giustizia, Terza Sezione, 20 aprile 2023, C:2023:301

Il capitolo conclusivo è dedicato al confronto del regime delle concessioni demaniali marittime vigente in alcuni Paesi dell'Unione europea. Questo nella consapevolezza che la comparazione sia fondamentale per la formazione del giurista moderno, anche al fine di ricercare il modello giuridico “migliore”.⁶

⁶ A. Gambaro, R. Sacco, *Sistemi Giuridici Comparati*. 3. ed. Torino: Utet; 2008

CAPITOLO I

I BENI DEMANIALI, IL DEMANIO MARITTIMO E L'ISTITUTO DELLA CONCESSIONE NELL'ORDINAMENTO ITALIANO

SOMMARIO: 1. I beni pubblici e i loro caratteri fondamentali. Cenni - 1.1. Le categorie di beni pubblici - 1.2. I beni patrimoniali - 1.3. I beni demaniali - 2.1. Il demanio marittimo. I beni che lo compongono - 2.2. Gli usi del demanio marittimo - 3. L'istituto della concessione - 3.1 Le tipologie di concessione - 3.2. Concessioni e autorizzazioni - 3.3. Concessione "vera e propria" e licenza - 4. La concessione demaniale marittima – Premessa- 4.1. Concessione "vera e propria" e concessione "per licenza" – 4.2. Il procedimento amministrativo concessorio di beni demaniali marittimi - 4.3. Il rapporto di concessione: diritti e doveri del concessionario - 4.3.1 diritti e doveri del concessionario – 4.3.2. La modificazione del rapporto – 4.3.3. Estinzione del rapporto - 5. Gestione del demanio marittimo: dal centralismo al c.d. Federalismo demaniale - 5.1. Il trasferimento dei beni dallo Stato agli enti territoriali - 5.2. il complesso "quadro" delle competenze sul demanio marittimo- 6. Pubblici usi del mare e diritto di insistenza. Un impianto normativo non più adeguato?

1. I beni pubblici e i loro caratteri fondamentali. Cenni

Per svolgere la propria attività e realizzare i propri scopi, le pubbliche amministrazioni hanno bisogno, oltre che di personale, di mezzi, e cioè di beni.⁷

I beni pubblici sono una categoria che comprende diverse forme ed articolazioni e il cui regime è estremamente parcellizzato, essendo costituito dalle norme contenute nella Costituzione, nel Codice civile, nel Codice della navigazione e in leggi speciali.⁸

Nonostante la varietà della categoria, già a partire da una prima lettura delle norme costituzionali in materia, è possibile individuare alcune caratteristiche comuni ai beni pubblici.

L'articolo 42 della Costituzione stabilisce infatti che *"la proprietà è pubblica o privata"* (co 1). Questa disposizione viene usualmente interpretata per giustificare una disciplina speciale della proprietà pubblica, differente rispetto al regime giuridico della proprietà privata. Ciò trova conferma, ad esempio, nel regime giuridico dettato dal Codice civile per i beni demaniali, laddove stabilisce che detti beni sono *"inalienabili e imprescrittibili"*.

⁷ Cfr. M. Clarich, *Manuale Di Diritto Amministrativo*. 4^a ed. Bologna: Il mulino; 2019, p. 411

⁸ Sul punto, v. M. Arsì, *I beni pubblici* in Cassese S. *Trattato Di Diritto Amministrativo. Diritto Amministrativo Speciale*. Vol 2, Il Lavoro E Le Professioni; La Cultura E I Media; I Beni, I Lavori Pubblici E L'ambiente / . 2. ed. Milano: A. Giuffrè; 2003 p. 1705

Lo stesso articolo 42 Cost. precisa poi che “*i beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati*”. Si rinviene così la seconda caratteristica: i pubblici poteri hanno una legittimazione generale e senza alcun limite particolare ad assumere la veste di proprietari e gestori di questi beni.⁹

Altra peculiarità che connota i beni pubblici discende dall’applicazione dei principi di imparzialità e buon andamento di cui all’art. 97 Cost., che comportano una serie di obblighi in capo all’amministrazione. Ad esempio, prima di concedere in uso risorse scarse, la pubblica amministrazione deve valutare a quale uso un bene sia normalmente adibito, se vi siano usi alternativi, se vi sia una pluralità di interessati. Così, nel caso della spiaggia del mare (bene appartenente al demanio marittimo), l’uso ordinario è quello consentito alla generalità di coloro che vi abbiano interesse. Ma si ammettono anche usi particolari di questo bene, tramite lo strumento della concessione, mettendolo così a disposizione di determinati soggetti.¹⁰ In quest’ultimo caso, nello stabilire un nuovo rapporto concessorio, l’amministrazione non può limitarsi ad assecondare la continuità della gestione, ma, in base all’ art. 37 cod. nav., deve fare un esame comparato, verificando quale sia l’uso che “*risponda ad un più rilevante interesse pubblico*”¹¹.

1.1. Le categorie di beni pubblici

Il capo II Titolo I del libro III del Codice civile è dedicato ai beni appartenenti allo Stato, agli enti pubblici e agli enti ecclesiastici, e pone la distinzione tra beni demaniali e beni patrimoniali (che si distinguono a loro volta in disponibili e indisponibili).¹²

⁹ In particolare, v. M. Clarich, *Manuale Di Diritto Amministrativo*, cit., pp. 410- 411; S. Cassese, *Corso Di Diritto Amministrativo*. Vol Vol. 1, Istituzioni Di Diritto Amministrativo, 5. ed. Milano: Giuffrè; 2015, pp. 258- 259- 260

¹⁰ V. A.M. Sandulli, (voce) *Beni pubblici*, in Enc. Dir., vol. V, 1959, Milano, Giuffrè, p. 287

¹¹ S. Cassese, *Corso Di Diritto Amministrativo*, cit., p. 259. Proprio l’art. 37 Cod. nav. ha suscitato grandi problemi di compatibilità con il diritto europeo e per questo motivo è stato oggetto di una importante novella nel 2009 da parte del legislatore italiano. La questione sarà trattata ampiamente in seguito.

¹²M. Clarich, *Manuale Di Diritto Amministrativo*, cit., p. 412

I beni di entrambe le categorie servono alla soddisfazione immediata di interessi pubblici: da ciò la loro speciale configurazione e il singolare regime giuridico che ad essi si accompagna.

Come sottolineato dalla dottrina, la differenziazione tra queste due tipologie di beni non può che essere ricondotta ad un dato meramente formale: la distinzione fatta dal diritto positivo; è quindi *“una questione di opportunità, rimessa al criterio politico del legislatore”*.¹³

1.2. I beni patrimoniali

I beni patrimoniali appartengono allo Stato e agli enti territoriali (come i beni demaniali), ma anche agli enti non territoriali (ex art. 830 c.c.) e sono individuati dall'articolo 826 c.c. per categorie: foreste, miniere, cave, torbiere, beni di interesse archeologico, caserme, edifici destinati a sedi di uffici pubblici o destinati ad un pubblico servizio.

I beni patrimoniali indisponibili sono sottoposti a regole particolari, e, per quanto non diversamente disposto, alle regole del Codice civile (art. 828, c. 1, c.c.). Il carattere dell'indisponibilità si manifesta nel senso che essi, anche se suscettibili di alienazione, *“non possono essere sottratti alla loro destinazione se non nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano”* (art. 828, c. 2, c.c.).

In ogni caso, il vincolo di destinazione può essere rimosso con un atto amministrativo (si pensi, ad esempio ad una caserma dismessa).¹⁴

I beni patrimoniali disponibili non sono invece adibiti né ad uffici né destinati ad una fruizione pubblica e l'amministrazione se ne avvale allo scopo esclusivo di ricavarne un reddito (si pensi ad immobili locati ad uffici privati)¹⁵. Sono quindi disponibili, nel senso che per essi è ammessa la cessione dei diritti dominicali e degli altri diritti.¹⁶

¹³ Così A.M. Sandulli, (voce) *Beni pubblici*, p. 280

¹⁴ Sul punto, v. M. Clarich, *Manuale Di Diritto Amministrativo*, cit., p. 420

¹⁵ Cfr. M. Clarich, *Manuale Di Diritto Amministrativo*, cit., p. 416

¹⁶ Nello specifico, v. S. Cassese, *Corso Di Diritto Amministrativo*, cit., p. 270

1.3. I beni demaniali

Il legislatore non ha definito il concetto di “demanialità”, ma si è limitato ad elencare i beni demaniali all’art 822 c.c..¹⁷

La dottrina ha nondimeno elaborato tale concetto, arrivando a sostenere come i beni demaniali - per essere tali - debbano presentare due elementi, uno soggettivo ed uno oggettivo.

Sotto il profilo soggettivo, i beni demaniali possono essere soltanto di titolarità dello Stato (o degli enti territoriali); dal punto di vista oggettivo questi beni sono destinati al soddisfacimento diretto di interessi pubblici¹⁸.

L’art. 822 c.c. distingue tra i beni del c.d. demanio necessario e beni del c.d. demanio eventuale.

Al primo comma sono indicati i beni appartenenti al demanio necessario, cioè quelli che appartengono “*esclusivamente ed in via obbligatoria allo Stato*”¹⁹ ovvero - con le sole eccezioni dei porti lacuali e del demanio idrico per alcune Regioni a statuto speciale - alle Regioni. Questi beni sono costituiti dal demanio marittimo (“lido di mare, spiaggia, rade e porti”), idrico (“fiumi, torrenti, laghi e altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia”) e militare (“le opere destinate alla difesa nazionale”).

Al comma secondo sono contemplati i beni del demanio eventuale o accidentale, così detti perché possono appartenere a chiunque, ma divengono demaniali solo se appartengono allo Stato o ad un ente pubblico territoriale. Sono le “*strade, le autostrade e le strade ferrate; gli aerodromi; gli acquedotti; gli immobili riconosciuti d'interesse storico, archeologico e artistico a norma delle leggi in materia; le raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi, delle biblioteche;*

¹⁷ Tale elencazione è oggi ritenuta non tassativa. Infatti, l’art. 822 cc. a termine dell’elenco afferma che sono inclusi nel demanio anche “*gli altri beni che sono dalla legge assoggettati al regime proprio del demanio pubblico*”, prevedendo quindi la possibilità che la legge includa altri beni a detto regime. Per la non tassatività v. M.L. Corbino, *Il Demanio Marittimo: Nuovi Profili Funzionali*. Milano: Giuffrè; 1990, p. 34; F.A. Querci, *Demanio marittimo*, cit. p. 93

¹⁸ A. Rota, *I Beni Demaniali Dopo Le Riforme: Proprietà Del Bene E Titolarità Della Funzione*. Padova: CEDAM; 2007, p.12 ss.

¹⁹Sul punto v. A. Bellesi, *Il Demanio Marittimo Tra Stato E Autonomie Locali: Alla Ricerca Di Una Difficile Sintesi*, Roma: Aracne; 2013, p.19

infine, gli altri beni che sono dalla legge assoggettati al regime proprio del demanio pubblico”.

In altre parole, se i beni del demanio necessario sono intrinsecamente demaniali (per loro caratteristiche naturali), quelli del demanio eventuale “*non sono demaniali in re ipsa*”²⁰, ma solo se appartengono ad un ente pubblico territoriale.

Venendo al regime giuridico dei beni demaniali, si tratta di un regime privilegiato, attesa la loro peculiare destinazione al perseguimento di interessi della collettività (profilo oggettivo, vedi *supra*).²¹

Ai sensi dell’art. 823 c.1 c. c., sono dunque “*inalienabili e non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi se non nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano*”. Il comma secondo aggiunge come sia la pubblica autorità a dover tutelare questi beni. Le è così attribuita la “*facoltà sia di procedere in via amministrativa, sia di avvalersi dei mezzi ordinari a difesa della proprietà e del possesso regolati dal presente Codice*”. Alla luce di questa disposizione, si possono riassumere i tratti caratterizzanti dei beni demaniali; si tratta di beni: a) “inalienabili”. Ne consegue la radicale nullità di eventuali atti dispositivi posti in essere dalla pubblica amministrazione. Inoltre, inerisce all’inalienabilità anche il fatto che questi beni non sono suscettibili di esecuzione forzata o di espropriazione per pubblica utilità (in quanto non può l’autorità giudiziaria o amministrativa sottrarre il bene alla destinazione che le ha dato il legislatore). Sono quindi *res extra commercium*; b) che si caratterizzano per un particolare regime anche nei confronti dei terzi. Infatti, l’inciso “*non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi se non nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano*” comporta, da un lato, l’ammissibilità di un uso particolare del bene tramite il provvedimento concessorio, dall’altro il fatto che i diritti alieni su beni demaniali (ad esempio uso, servitù) possono essere costituiti solo per via amministrativa espressamente prevista dalle leggi speciali: non è quindi possibile che siano costituiti per via di usucapione o per via giudiziaria. Non è nemmeno possibile costituire su di essi diritti reali di garanzia (pegno o ipoteca)²²; c) che godono di un doppio regime di tutela giuridica; innanzitutto, la pubblica amministrazione può

²⁰Così A. Bellesi, *Il Demanio Marittimo*, cit. p. 19

²¹ ML. Corbino, *Il Demanio Marittimo: Nuovi Profili Funzionali*. Milano: Giuffrè; 1990, p. 22. L’autore nota, tra l’altro, che i beni del demanio eventuale siano tutti beni di origine artificiale.

²² Si veda: A.M. Sandulli, (voce) *Beni pubblici* p. 291

avvalersi dei mezzi di tutela ordinari della proprietà e del possesso offerti dal Codice civile in quanto titolare della relativa situazione di diritto sostanziale. In secondo luogo, le spettano anche - in virtù della sua peculiare posizione - poteri di autotutela²³: questo comporta che l'amministrazione, al fine di tutelare i beni in questione, possa direttamente vigilare a che il loro uso "*non avvenga in contrasto con le norme in vigore e a che non vengano violati i diritti della amministrazione (e dei concessionari) sui beni stessi*"²⁴. In caso contrario, l'amministrazione, oltre che alla possibilità di modificare, annullare o revocare gli atti, può applicare eventuali sanzioni amministrative ed eventualmente ordinare la riduzione in pristino.²⁵

Infine, si sottolinea come l'accezione "demaniale" di un bene non sia permanente: questa può venire meno in caso di perdita dei relativi requisiti o della cessazione della loro destinazione (espressa o tacita)²⁶, nonché tramite un apposito intervento legislativo di "*sdemanzializzazione dei beni*".²⁷

2. Il demanio marittimo. I beni che lo compongono

Conclusa la necessaria premessa sui beni pubblici e demaniali in generale, si passa ora all'analisi del demanio marittimo.

²³ In particolare, v. Casetta E., Fracchia F., *Manuale Di Diritto Amministrativo*. 20^a ed. completamente riv., aggiornata e corredata di schemi grafici sul processo ed. Milano: Giuffrè; 2018, p. 229; M. Clarich, *Manuale Di Diritto Amministrativo*, cit., p. 421. Sul punto gli autori rilevano come la norma, in virtù della sua formulazione generica, non soddisferebbe il principio di legalità e quindi sarebbe necessaria un'ulteriore norma specifica attributiva del potere per permettere alla PA di agire in tal senso. Tuttavia, come sottolineano gli stessi autori, si esprime in senso contrario la giurisprudenza (cioè nel senso che l'art. 823, c. 2, c.c. avrebbe un ambito di applicazione generale).

²⁴ Nello specifico, cfr. A.M. Sandulli, voce Beni pubblici, in Enc. Dir., vol. V, Milano, Giuffrè, p. 295

²⁵ Così, ad esempio, l'art 54 del Cod. nav. dispone che: "*qualora siano abusivamente occupate zone del demanio marittimo o vi siano eseguite innovazioni non autorizzate, il capo del compartimento ingiunge al contravventore di rimettere le cose in pristino entro il termine a tal fine stabilito e, in caso di mancata esecuzione dell'ordine, provvede d'ufficio, a spese dell'interessato*".

²⁶ Si pensi al caso di una fortezza non più idonea ad usi militari.

²⁷ E. Casetta, F. Fracchia, *Manuale Di Diritto Amministrativo*, cit., p 229. La questione circa la necessità di un provvedimento dell'amministrazione che sancisca la perdita della "demanialità" del bene è ancora controversa. Da ultimo la Cassazione con sentenza n.12262 del 4 aprile 2022, ha sostenuto che: "*La sdemanzializzazione dei beni del demanio marittimo non può avvenire per facta concludentia, ma solo per legge o mediante l'adozione, ad opera dell'autorità competente, di un formale provvedimento che ha efficacia costitutiva*".