

**I BENI DEMANIALI MARITTIMI NELLA LAGUNA VENETA.****NOTE A PROPOSITO DI UNA RECENTE SENTENZA DELLA CORTE DEI CONTI**

*Salvatore Moscato* \*

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Autorizzazioni e concessioni: analogie e differenze – 3. Alcune definizioni di lagune, bacini di acqua salsa o salmastra e valli da pesca – 4. Riparto delle competenze sulla laguna veneta – 5. Occupazione di demanio lagunare e obbligo dell'atto concessorio – 6. Compiti gestionali del demanio marittimo – 7. Il canone concessorio per i beni demaniali marittimi e l'anticipata occupazione – 8. Conclusioni.

1. – Lo spunto per questa nota è dato da una recente sentenza della Corte dei Conti, sezione giurisdizionale regionale per il Veneto (sent. n. 53/2018 pubblicata 16 aprile 2018) <sup>1</sup>, che ha trattato un caso relativo ad un bene sito nell'area lagunare veneta.

In sintesi, i fatti si sono svolti così: un'azienda locale (Consorzio Veneto Allevatori Lagunari), nel 1995, aveva chiesto al Magistrato delle acque per le province venete e di Mantova l'autorizzazione ad esplorare la laguna per individuare la localizzazione per il migliore utilizzo del bene; la ricerca era finalizzata ad una futura richiesta di concessione. Il Magistrato, dopo avere informato gli organi statali competenti, ha rilasciato la richiesta autorizzazione, senza che venisse imposto alcun canone. Da qui il presunto danno erariale.

La problematica si è innescata quando il Nucleo di polizia tributaria ha trasmesso alla Procura regionale della Corte dei conti per il Veneto una relazione

\* Presidente del Centro siciliano per gli studi di diritto marittimo ed aereo, Palermo.

<sup>1</sup> Per il testo della sentenza, tratta dal sito [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it), v. [www.giureta.unipa.it/Corte\\_Conti\\_Veneto\\_53\\_2018.pdf](http://www.giureta.unipa.it/Corte_Conti_Veneto_53_2018.pdf).

Sui profili di responsabilità contabile in campo demaniale marittimo, v. anche S. MOSCATO, *Sulla responsabilità degli amministratori pubblici in tema di demanio marittimo*, in *Dir. trasp.* 2008, 3, 774, n. 2.



finalizzata a verificare se per l'attività svolta, dietro "autorizzazione", in quegli spazi da parte del Consorzio Veneto Allevatori Lagunari (Co.Ve.AL.La.) si fossero verificati danni erariali.

Ricevuta la denuncia e completate le indagini, la Procura, nel censurare l'operato degli Uffici finanziari, dell'Agenzia del demanio e del (ora ex) Magistrato delle acque, ha quantificato un danno erariale pari ad euro 536.727,88 ed ha notificato alcuni "inviti a dedurre" nei riguardi di coloro che avrebbero dovuto tutelare il demanio con l'emissione dei provvedimenti che il caso richiedeva.

La sentenza della Corte dei conti sul caso si sofferma anche sulla questione dell'applicabilità della *procedura di evidenza pubblica* alla materia in questione ancor prima dei provvedimenti normativi interni emanati a seguito delle direttive comunitarie nn. 17 e 18 del 2004<sup>2</sup>. La sentenza dà una risposta generale in positivo, ma si astiene dal trarre le conseguenze rispetto al caso concreto, riconoscendo la giurisdizione del giudice amministrativo e facendo riferimento all'epoca dei fatti, i giudici contabili pervengono sull'argomento alla seguente conclusione.

Viene premesso che *"il Consorzio non aveva un rilievo pubblicistico in funzione primaria tanto da poterlo ritenere un organo indiretto della pubblica amministrazione e pertanto non si sarebbe potuta giustificare alcuna deroga ai principi generali dell'ordinamento europeo, derivanti dal TFUE (ed in particolare dagli articoli 49, 81 e ss., norme di principio di diretta applicazione nell'ordinamento interno, come chiarito da una costante ed univoca giurisprudenza della Corte di Giustizia formatasi antecedentemente al periodo in questione e, successivamente, dalla nota della Commissione europea del 14.4.2000, recepita in Italia da due circolari del Dipartimento per le politiche comunitarie della Presidenza del Consiglio dei Ministri, rispettivamente del 1 marzo e 6 giugno 2002, meramente riepilogative dei consolidati principi di diritto dell'Unione, secondo cui i principi dell'evidenza pubblica, da attuare in modo congruo e proporzionato all'importanza della fattispecie, sono self executing e si estendono anche a fattispecie non contemplate da specifiche disposizioni unitarie. Il principio, recentemente, è stato ribadito anche dalla Corte costituzionale nella nota sentenza n. 40 del 2017, che richiama, comunque, numerosi precedenti"*<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Sia la direttiva 2004/17/CE che la 2004/18/CE emanate il 31.3.2004 sono rivolte, in modo particolare, alla tutela della libera concorrenza.

<sup>3</sup> V. punto 4.7 della sentenza.

Al riguardo, si osserva sin da ora che – a parere di chi scrive – ben opportunamente l'organo requirente ha contestato il modo di procedere dell'Amministrazione perché, trattandosi di un bene demaniale, si sarebbe dovuto instaurare un rapporto concessorio e non autorizzatorio dato che "l'unico titolo che legittima l'occupazione di aree demaniali marittime e di specchi acquei è la concessione, per la quale è richiesta *ad substantiam* la forma scritta" <sup>4</sup>. Infatti, appare evidente che la richiesta di esplorazione di aree marittime può essere inquadrata nel settore delle concessioni a fini produttivi <sup>5</sup>. Pertanto, "l'autorizzazione" – che si è protratta anche nel tempo – è stata ritenuta anomala dai Magistrati contabili con i conseguenti danni erariali, dato che non era stato calcolato alcun canone.

Infatti, benché nelle aree lagunari, competente a regolamentare l'uso del demanio marittimo era il Magistrato delle acque, in sostituzione del relativo Ministero, la normativa applicabile, nel caso che ci occupa, si identifica soltanto con quella contenuta nel codice della navigazione. In tale normativa, tranne pochissimi casi, non si rinviene il termine "autorizzazione", ma si adopera quello di concessione cui fa sempre seguito, senza alcuna eccezione, l'individuazione di un canone per l'utilizzazione di spazi sia di demanio marittimo che di acque territoriali.

2. – Sia le concessioni che le autorizzazioni, secondo la teoria classica, sono atti amministrativi che tendono a creare, modificare od estinguere posizioni giuridiche soggettive in capo ai destinatari.

In particolare, occorre tener presente che le autorizzazioni "sono gli atti con cui la pubblica amministrazione conferisce al soggetto autorizzato la facoltà di esercitare un potere o diritto che preesiste all'autorizzazione, ma allo stato, per dir così, potenziale. Con la concessione il soggetto acquista diritti o poteri, che dianzi non aveva: l'autorizzazione invece rimuove un limite dell'esercizio di un diritto preesistente" <sup>6</sup>.

<sup>4</sup> V. Cons. Giust. amm. sic., sez. consult., 16 luglio 1996, n. 388, in *Giust. Amm. Sic.*, 1997, 453.

<sup>5</sup> Esemplificando, in tale settore si possono annoverare le concessioni di pesca, di sfruttamento del fondo marino, di estrazione di ghiaia e sabbia, etc.

<sup>6</sup> Così, V. ITALIA, G. LANDI, G. POTENZA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2002, 195. Con particolare riferimento alla natura giuridica dei due atti amministrativi di cui al testo, si veda in generale *ex multis*, G. VIGNOCCHI, *La natura giuridica dell'autorizzazione*

È parimenti di comune cognizione la classificazione delle concessioni in traslative e costitutive<sup>7</sup>, mentre con le prime si trasferiscono diritti di utilizzazione del bene demaniale in favore del concessionario, mentre con le seconde la P.A. crea, a vantaggio di quest'ultimo, nuovi diritti. Si tratta, in ogni caso, di diritti condizionati essendo soggetti a revoca quando il loro esercizio diventa incompatibile con l'interesse pubblico. Tali premesse definitorie e classificatorie – più che schematiche per l'economia di questo scritto – non fanno riferimento agli sviluppi della dottrina amministrativistica che, approfondendo l'analisi teorica, ha sfumato, per così dire, i suesposti assetti definitivi rendendo meno rigida la dicotomia concessione-autorizzazione<sup>8</sup>.

Con riferimento alla concessione, a fronte dell'ammissione al godimento (pur con determinati limiti) di un bene demaniale, l'obbligo del pagamento del canone da parte del privato – quando non determinato in misura simbolica nei casi tassativi previsti dalla legge – può assimilarsi, per vari aspetti, ad un "corrispettivo" nell'accezione privatistica del termine e non ad un'entrata tributaria soggetta alla disciplina *ex art. art. 53 Cost.*<sup>9</sup>; è da rimarcare, però, che nell'esercizio dei poteri discrezionali in ordine alla domanda di rilascio della concessione, la valutazione, da parte della P.A., dei vantaggi economici derivanti dalla riscossione dei canoni è soltanto uno degli aspetti della valutazione stessa nell'ambito più ampio dell'individuazione dell'interesse pubblico generale.

La problematica relativa alle *autorizzazioni* si presenta maggiormente complessa, in quanto occorre distinguere la pluralità di significati assunti dal termine nella normativa italiana<sup>10</sup>. Resta, comunque, condiviso, in linea ge-

*amministrativa*, Padova 1944. Tra gli scritti recenti, v. C. BENETAZZO, *Il regime giuridico delle concessioni demaniali marittime tra vincoli U.E. ed esigenze di tutela dell'affidamento in federalismi.it*, 2016, 35 ed ivi ampia bibliografia.

<sup>7</sup> Su tale distinzione v., per tutti, M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, II ed., Bologna, 2015, 185.

<sup>8</sup> Per quanto riportato nel testo, non è estranea l'influenza del diritto dell'Unione Europea che *concepisce la concessione come uno strumento potenzialmente restrittivo della libertà di concorrenza*; il che per il nostro ordinamento non sembra pienamente condivisibile, ove si pensi che attualmente si assiste ad un sempre più generalizzato ricorso alle procedure d'evidenza pubblica, come si avrà occasione di accennare più avanti.

<sup>9</sup> In tal senso M. BASILAVECCHIA, *Natura giuridica del canone delle concessioni demaniali marittime*, in *Rassegna tributaria*, 1998, 353.

<sup>10</sup> V., in tal senso, D. DONATI, *Atto complesso, autorizzazione, approvazione* in AA.VV. *Scritti di diritto pubblico*, Padova 1966.

nerale, il rilievo che, a differenza delle concessioni, la pubblica amministrazione non trasferisce alcuna propria prerogativa sul bene pubblico, ma autorizza l'esercizio di attività che richiedono espressamente il consenso della pubblica amministrazione e, pertanto, l'autorizzazione – come accennato – tende a rimuovere un eventuale ostacolo all'esercizio di un preesistente determinato diritto, entrambi gli istituti hanno in comune l'impulso di iniziativa da parte di chi vi abbia interesse <sup>11</sup>.

3. – I beni demaniali marittimi (beni pubblici inalienabili e non usucapibili <sup>12</sup>) sono dettagliatamente indicati nell'art. 28 del codice della navigazione <sup>13</sup>. Per inciso, si osserva che l'elencazione, secondo recente dottrina <sup>14</sup>, non è da ritenersi tassativa <sup>15</sup>; ciò sulla base dei principi costituzionali che hanno condotto all'estensione giurisprudenziale della nozione di bene pubblico <sup>16</sup>.

<sup>11</sup> In relazione all'attività della P.A. sull'argomento, la normativa di base applicabile è quella contenuta nella legge 7 agosto 1990, n. 241 (legge sul procedimento amministrativo) e successive modificazioni. La disciplina prevede la segnalazione certificata di inizio attività (oggi, SCIA e in precedenza Denuncia di inizio attività – DIA). Sul punto, in dottrina, v. L. M. Caruso, *La "Scia", norma giuridica, tutela del terso ed ambito applicativo della nuova segnalazione certificata di inizio attività alla luce delle riforme legislative e nell'evoluzione giurisprudenziale*, in *Giur. merito* 2012, 526

<sup>12</sup> Sono beni pubblici quelli di proprietà della pubblica amministrazione destinati alla immediata soddisfazione di bisogni importanti per la collettività. Così G. CAMARDA, *Lezioni di diritto della navigazione*, Palermo 1975, 31 ove, in nota, viene richiamata la dottrina classica al tempo della pubblicazione del volume (tra gli altri, Zanobini, Sandulli, Virga, Giannini e Guicciardi).

<sup>13</sup> Per un'aggiornata ed ampia bibliografia sul demanio marittimo in generale si rinvia, in aggiunta agli Autori citati *infra*, a LEFEBVRE D'OVIDIO, PESCATORE, TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, Milano 2016, 104.

<sup>14</sup> In argomento, v. *amplius* CAROTA, *Il demanio marittimo alla stregua dei principi costituzionali: l'estensione giurisprudenziale della nozione di "bene pubblico"* in *Dir. maritt.* 2017, 883

<sup>15</sup> Per la non tassatività dell'elencazione v. ARSÌ, *I beni pubblici in Trattato di diritto amministrativo* a cura di S. CASSESE, tomo II, Milano 2000, 1288 ed ivi bibliografia.

<sup>16</sup> Cass. civ., sez. un. 16 febbraio 2011 n. 3813 (in *Riv. Giur. Amb.*, 2011, 636 con nota di CORTI, *Beni demaniali: La Corte di Cassazione "riformula" la categoria al di là del codice civile invocando i principi costituzionali*) ove si legge che la "demanialità" esprime una duplice appartenenza alla collettività ed al suo ente esponenziale, dove la seconda (titolarità del bene in senso stretto) si presenta, per così dire, come appartenenza di servizio che è necessaria, perché è questo ente che può e deve assicurare il mantenimento delle specifiche rilevanti caratteristiche del bene e la loro fruizione; v. anche Cass., sez. un., 14 febbraio 2011 n. 3665 in *Giust. Civ.*, 2011, 2044 con nota di CIAFARDINI, *I beni pubblici comuni: a proposito delle Valli da pesca del Comune di*

Dell'elenco fanno parte anche le lagune, ovvero spazi acquei in immediata vicinanza con il mare<sup>17</sup> e i bacini di acqua salsa o salmastra. Inoltre, benché non inserite nel codice della navigazione, vanno menzionate anche le valli da pesca perché – come si vedrà nel prosieguo – hanno in comune con i due citati beni demaniali alcune caratteristiche che potrebbero ad essi assimilarsi.

Con riferimento a questi beni, la dottrina ha dato diverse definizioni. Una parte della dottrina definisce la laguna come “tratto di mare diviso dal mare aperto da una lingua naturale di terra, fortificata artificialmente ed aperta in vari punti detti bocche o porti”<sup>18</sup>; altra<sup>19</sup> sembra assimilare le lagune ai bacini

*Venezia*. In quest'ultima sentenza si osserva incisivamente che la “demanialità” assume una duplice appartenenza alla collettività ed al suo ente esponenziale, dove la seconda (titolarità del bene in senso stretto) si presenta per così dire come appartenenza di servizio che è necessaria, perché perché e questo ente che può e deve assicurare il mantenimento delle specifiche rilevanti caratteristiche del bene e la loro funzione. Per una ricostruzione storica oltre che per ulteriori considerazioni di carattere generale a regime vigente, v. P. MADDALENA, *I beni comuni nel codice civile, nella tradizione romanistica e nella Costituzione della Repubblica italiana*, in *federalismi.it*, 2011, fasc. 19, 18.

<sup>17</sup> In argomento, v. M.A. LORIZIO, *Lagune*, in *Dig. pubbl.* IX/1994, 69.

Alle acque lagunari non è applicabile il t. u. sulle acque pubbliche, ad eccezione dei diritti esclusivi di pesca, come si sostiene sia in giurisprudenza (v. Cass. 20 marzo 1998, n. 2930, in *Dir. mar.* 2000, 1339), che in dottrina cfr. G. DUCA, *Demanio marittimo e demanio idrico: una difficile convivenza*, in *Dir. maritt.*, 2000, 1209. Per le aree vallive comprese nella conterminazione lagunare veneta v. M. CARBONI, *Profili giuridici delle valli salse esistenti nella conterminazione lagunare veneta*, in *Dir. Trasporti*, 1994, 1026 e segg., mentre per la giurisprudenza sull'argomento si rinvia a Cass., sez. U., 14 febbraio 2011, n. 3665, *ivi*, 2011, 918 e segg. con nota di L. SALVATORE, *Sulla nozione costituzionalmente orientata delle valli da pesca nella laguna di Venezia* e 16 febbraio 2011 n. 3811, in *Dir. maritt.*, 2011, 891 con nota di G. VEZZOSO (*Criteri identificativi della demanialità delle valli da pesca*) il quale, per la stretta connessione tra la n. 3811/2011 e la 365/2011 ha ritenuto commentarle nello stesso studio.

<sup>18</sup> Così N. GRECO, B. MURRONI, *Demanio marittimo, zone costiere e assetto del territorio*, Bologna, 1980, 16.

<sup>19</sup> M.L. Corbino, *I beni del demanio marittimo. Nuovi profili funzionali*, Milano 1990, 28 ove viene richiamata Trib. Cagliari 21 aprile 1966, in *Riv. Pesca*, 1963, 626 e ss., con nota di VALENTINI. Anche la giurisprudenza (Cons. Stato, sez. VI, 17 novembre 1978, 1205, in *La settimana giuridica*, 1978, I, 643) trattando il caso della Valle Millecampi nella laguna di Venezia, sostiene che essa “(situata nella laguna di Venezia) è di natura demaniale, per la parte comprendente la zona lagunare, posto che è in libera comunicazione con il mare”. La sentenza per confermare la natura demaniale della laguna di Venezia richiama l'art. 1 della legge 7 gennaio 1937, n. 191 ove si afferma che “la laguna di Venezia è costituita dal bacino demaniale marittimo di acqua salsa [...] in tale bacino insiste la valle Millecampi, a nulla rilevando che essa si trova nell'ampia zona lagunare indicata come “laguna morta”, in quanto, dato il

di acqua salsa o salmastra (anch'essi citati nell'art. 28 cod. nav.), perché le definisce come “specchi d'acqua in immediata e diretta vicinanza con il mare, con questo comunicanti liberamente almeno una parte dell'anno”.

Un altro profilo interessante riguarda la distinzione tra “lagune vive” e “lagune morte” laddove le prime sono quelle comunicanti direttamente con il mare, mentre le seconde sarebbero da assimilare agli spazi di acqua salsa non comunicante con il mare, benché si sia sostenuto<sup>20</sup> che tale distinzione “non sembra avere alcun rilievo ai fini della demanialità, dal momento che l'art. 28 del cod. nav. attribuisce la demanialità sia alle lagune genericamente intese, sia ai bacini di acqua salsa o salmastra”. Inoltre, è da evidenziare – per inciso – che, in quest'ultimo tipo di acque lagunari, le lingue di terra che le delimitano possono essere rafforzate artificialmente verso il mare, svolgendo così la funzione di costa.

La demanialità delle lagune deriva dalle loro caratteristiche intrinseche (e *naturali*), cioè da una situazione di fatto. Considerato che – come scritto sopra – questa categoria di beni è espressamente inserita nell'art. 28 cod. nav., la loro appartenenza al demanio marittimo è *ipso iure*, senza che, caso per caso, si debba dimostrare uno specifico atto di destinazione<sup>21</sup>.

Parte della dottrina ha ritenuto, conseguentemente, che l'art. 28 del codice della navigazione utilizzi la locuzione “lagune” per riferirsi alle lagune morte<sup>22</sup>, in quanto tale articolo, come già sopra riportato, si occupa separatamente dei bacini di acqua salsa e salmastra comunicanti liberamente con il mare, almeno durante una parte dell'anno<sup>23</sup>.

carattere unitario del sistema lagunare, non è possibile enucleare singoli beni in essa ricadenti, al fine di farne risultare caratteristiche differenti”.

<sup>20</sup> N. GRECO, *La gestione integrata delle coste*, Milano, 1980, 207.

<sup>21</sup> V. Cass. pen., sez. III, 29 aprile 2004, n. 20124.

<sup>22</sup> Però, anche nel caso si tratti di lagune morte, la dottrina fa riferimento alla loro pescosità per annoverarle fra i beni del demanio marittimo. In tal senso v. M. BUSCA, *La pescosità come elemento determinante la demanialità delle acque*, in *Foro Pad.*, 1962, I, 1415 e segg. che concorda con E. BELARDINELLI, *Sulla demanialità dei bacini lacustri*, in *Riv. pesca*, 1961, pag. 349.

<sup>23</sup> In dottrina, per tutti, v. F.A. QUERCI, *Questioni in tema di demanio marittimo*, in *Riv. dir. nav.* 1960, II, 31 e G. SCALFATI, *In tema di acque salmastre*, in *Riv. pesca* 1950, 394. In giurisprudenza si rinvia a Cons. Stato (sez. VI, 17 novembre 1978, n. 1205, in *La settimana giuridica*, 1978, I, 643) che include fra i beni demaniali marittimi anche la Valle Millecampi (situata nella laguna veneta, “per la parte comprendente la zona lagunare, posto che sia in libera comunicazione con il mare”).

Un ulteriore orientamento<sup>24</sup>, invece, perviene a conclusioni opposte facendo leva sul fatto che i bacini di acqua salsa o salmastra hanno tra loro qualità fisico-morfologiche diverse e, ai fini dell'accertamento della demanialità marittima, come da più parti sostenuto, presuppongono la verifica della libera comunicazione con il mare almeno durante una parte dell'anno<sup>25</sup>.

Altra dottrina<sup>26</sup> opera una distinzione più netta in ordine alla demanialità fra lagune e bacini di acqua salsa poiché sostiene che “il requisito della libera comunicazione con il mare non è sufficiente di per se stesso a rendere demaniali i bacini in oggetto, occorrendo allo scopo che tale comunicazione rappresenti il necessario presupposto di una destinazione ai pubblici usi del mare”. Sul requisito funzionale dei bacini di acqua salsa o salmastra ai fini della loro inclusione fra i beni demaniali marittimi si è soffermata anche la Cassazione sostenendo che possono essere demaniali quando “per la loro conformazione ed estensione, consentono l'immediata utilizzazione delle acque per l'esercizio di attività economiche del tutto simili a quelle che possono svolgersi in mare aperto, come la pesca o la molluschicoltura”<sup>27</sup>. Come dire che una “laguna morta” non può essere considerata demaniale qualora non risulti servente ai pubblici usi del mare.

4. – Ritornando alla definizione di laguna<sup>28</sup>, più ragionevole ci sembra la tesi che si tratti di spazi di acqua salsa o salmastra posti in prossimità del mare e sempre comunicanti liberamente con il mare stesso<sup>29</sup>: più precisa-

<sup>24</sup> Si veda, tra le tante, la sentenza della Cassazione, sez. I, 16 febbraio 1999, n. 1300, in *Foro it.*, 1999, I, 1859.

<sup>25</sup> Cfr. S. AVANZI, *Il nuovo demanio*, Padova, 2000, 60 e E. GUICCIARDI, *La condizione giuridica delle valli salse da pesca*, in *Riv. dir. nav.*, 1942, n. 3-4, 257 e segg. Quest'ultimo autore, forse riferendosi alla lagune morte, non sembra attribuirle al demanio marittimo anche perché afferma che non è discutibile la sua appartenenza al demanio marittimo qualora manchi è il collegamento fra bacino e mare aperto.

<sup>26</sup> M.L. CORBINO, *Demanio marittimo e assetto del territorio*, in *L'inquinamento del mare Adriatico*, vol. II, a cura di F.A. Querci, Padova, 1984, 28 ove viene richiamato D. GAETA, voce *Lido e spiaggia*, in *Noviss. Dig. It.*, Vol. IX, Torino, 1968, 922.

<sup>27</sup> Così, Cass., sez. II n. 9118 del 6 giugno 2012.

<sup>28</sup> L. ANCIS *Nuove prospettive qualificatorie della spiaggia, delle lagune e dei bacini di acqua salsa o salmastra*, in *Demanio marittimo e porti. Spunti di studio per una ri-codificazione*, a cura di L. TULLIO e M. DEIANA, Cagliari, 2014, 39 ss.

<sup>29</sup> Una sentenza, a mio sommo avviso non condivisibile, è stata emessa da giudici amministrativi del Veneto i quali hanno sostenuto, prima del novellato art. 117 Cost., che “le la-



mente, ci si riferisce, quindi, a bacini costieri di acqua salata, separati dal mare da tratti di costa interrotti in uno o più punti tramite i quali avviene il ricambio delle acque marine<sup>30</sup>.

In giurisprudenza è stato rilevato, più volte, che “la condizione giuridica delle lagune è definita dall’art. 28 cod. nav., che le elenca fra i beni costituenti il demanio marittimo; ne consegue che alle acque lagunari non sono applicabili le norme del t.u. 11 dicembre 1933, n. 1775, fatta eccezione per quanto riguarda i soli ricorsi contro i provvedimenti in materia di diritti esclusivi di pesca, la cui cognizione è, per l’appunto, deferita al Tribunale Superiore delle acque, secondo il disposto dell’art. 143, lett. c), testo unico citato”<sup>31</sup>.

Per le lagune, che comunicano con il mare attraverso le “bocche”, il riconoscimento dell’attitudine ai pubblici usi del mare e della loro appartenenza al demanio marittimo deriva direttamente ed automaticamente dalla previsione normativa<sup>32</sup>. Con riferimento alle bocche d’ingresso, una non più recente sentenza di merito<sup>33</sup> sostiene che, anche se realizzate per opera dell’uomo, le lagune appartengono al demanio marittimo sussistendo una loro attitudine oggettiva ed immediata all’uso pubblico<sup>34</sup>.

A loro volta, i giudici amministrativi<sup>35</sup> si sono più volte espressi sulla na-

gune e i bacini di acqua salsa o salmastra comunicanti con il mare sono acque interne, ai sensi dell’art. 117 Cost.; pertanto la relativa disciplina è devoluta alla competenza della Regione”: TAR Veneto, sez. II, 30 marzo 1992, n. 281, cit. in C. ANGELONE, G. SILINGARDI, *Il demanio marittimo: rassegna sistematica di giurisprudenza*, Milano, 1999, 10.

<sup>30</sup> Sull’argomento v. I. CACCIAVILLANI, *Il regime giuridico della laguna di Venezia. Storia e ordinamento*, Padova, 2000 e S. AVANZI, *Il regime giuridico della laguna di Venezia*, Venezia, 2000. Un aspetto particolare della Laguna veneta è tracciato da F. CAZZAGON, *Aspetti problematici della presa d’acqua nella laguna di Venezia tra “acque pubbliche” ed “acque marine”* (nota a TAR Venezia, sez. I, 5 febbraio 2008, n. 219), in *Foro amm. (TAR)* 2008, I, 41.

<sup>31</sup> Cass. Civ., sez. I, 20 marzo 1998, n. 2930 in *Urbanistica ed appalti* 1998, 7, 734.

<sup>32</sup> In dottrina, v. P. D’ALBERTON, *Idoneità attuale del bene ai pubblici usi del mare: principio o limite nella recente giurisprudenza?* in *Dir. maritt.*, 2013, 451 e segg.

Sulle lagune in generale, si rinvia a M.A. LORIZIO, *Lagune*, in *Dig. pubbl.* IX/1994, 69. Come scritto nel testo, alle acque lagunari non è applicabile il t. u. sulle acque pubbliche, ad eccezione dei diritti esclusivi di pesca.

<sup>33</sup> Così Trib. Cagliari 28 aprile 1992, in *Dir. trasp.*, 1993, 3, 151.

<sup>34</sup> V., in tal senso, Cass. Pen., sez. III, 3 aprile 2006 n. 13677, in *Cass. Pen.*, 2008, 12, 4774, con la quale è stato trattato il caso del lago di Sabaudia.

<sup>35</sup> Con specifico riferimento alle Valli da pesca, v. Tar Veneto, sez II, 9 giugno 1992 n. 475 che adopera sempre lo stesso avverbio (liberamente) che il codice attribuisce ai bacini di acqua salsa o salmastra; in precedenza, per tutte ed in argomento, Cons. Stato 17 novembre

tura demaniale delle valli da pesca posizionate nella laguna veneta, affermando che “le aree vallive prevalentemente sommerse, comprese nella conterminazione lagunare appartengono al demanio marittimo; in particolare sono demaniali quegli specchi, o bacini di acqua salsa o salmastra, che facendo parte della laguna di Venezia, allo stato di natura possiedono o possedevano le caratteristiche proprie del demanio marittimo, ossia la libera comunicazione con il mare almeno in una parte dell’anno”. La dottrina definisce le valli da pesca come “bacini di basso fondale adibiti alla piscicoltura ed alla pesca”<sup>36</sup>; altra dottrina sostiene che “sono demaniali le c.d. valli “aperte”, non demaniali le valli chiuse” ed a conforto di tale tesi richiama datata giurisprudenza<sup>37</sup>.

5. – Con specifico riferimento alle lagune di Venezia, di Marano e Grado, di cui alla legge 5 marzo 1963 n. 366, non sembra che, almeno sul piano lessicale, le norme facciano una netta distinzione tra lagune e bacini. Infatti, stando alla definizione contenuta nell’art. 1 si precisa che la laguna di Venezia è costituita dal *bacino* demaniale marittimo di acqua salsa o salmastra, compreso

1978 n. 1205 e Cons. Stato 14 novembre 1972 n. 724; Cons. Stato 27 ottobre 1964 n. 730.

Un’ampia raccolta della giurisprudenza sulle Valli da pesca nella Laguna di Venezia, insieme a varie considerazioni di dottrina, si trova in AA.VV., *Lo stato giuridico delle Valli da pesca della laguna di Venezia*, Padova, 2010. Per le aree vallive comprese nella conterminazione lagunare veneta v. M. CARBONI, *Profili giuridici delle valli salse esistenti nella conterminazione lagunare veneta*, in *Dir. trasp.*, 1994, 1026 e segg.; più recentemente, GRECO M., GRECO T., *La storia immutata delle Valli da pesca dalla Serenissima a oggi* (nota a Cass n. 3938 del 2011), in *Corriere giuridico*, 2011, 807; VEZZOSO, *Criteri identificativi della demanialità delle Valli da pesca*, cit., 892; LEONELLO, *Sulla nozione costituzionalmente orientata delle valli da pesca della Laguna di Venezia*, in *Dir. trasp.*, 2011, 932; ARBAN, *I caratteri necessari delle lagune facenti parte del demanio marittimo secondo un’interpretazione costituzionalmente orientata* in *Dir. trasp.*, 2014, 580, DI CAVE, *In tema di demanialità marittima (Le valli da pesca della laguna di Venezia)*, in *Rass. avv. Stato*, 2016, 66.

Si veda già e coevamente all’emanazione del cod. nav., E. GUICCIARDI, *La condizione giuridica delle valli salse da pesca*, in *Riv. dir. nav.*, 1942, n. 3-4, 257 e segg.

<sup>36</sup> V. N. GRECO e B. MURRONI, *op. cit.*, 77.

<sup>37</sup> v. M.L. CORBINO, *op. ult. cit.*, 29 in cui viene riportata la massima del Trib. Udine 27 gennaio 1967 (in *Corti Brescia, Venezia e Trieste*, 1967, 247) con la quale si afferma che: “le valli chiuse, ubicate oltre la linea di conterminazione lagunare, caratterizzate fisicamente da terre emerse e specchi di acqua non comunicanti liberamente con il mare, ma attraverso canali e paratoie per mezzo delle quali viene regolato l’afflusso delle acque marine, essendo inadatte all’uso pubblico ed idonee ad utilizzazioni agricole e alla piscicoltura non fanno parte del demanio marittimo”

tra il mare e la terraferma, dalle foci del fiume Stile a quelle del Brenta (il bacino, precisa ancora la norma, è separato da una lingua naturale di terra fortificata per lunghi tratti artificialmente in cui sono aperte tre bocche o porti).

Va aggiunto – essendo ritenuto rilevante ai fini di questo scritto – che il successivo art. 3, nel richiamare i compiti spettanti all'allora Magistrato delle acque, attribuisce la sorveglianza e la disciplina su tutto quanto abbia attinenza con il mantenimento del regime lagunare. Nell'attività del Magistrato viene compresa anche la materia riguardante le concessioni, le autorizzazioni e tutto quanto che prima era di competenza del Comandante del porto. Tale assegnazione non esclude, come detto, il rispetto delle norme contenute nel codice della navigazione perché, come più volte posto in evidenza, le lagune sono elencate fra i beni demaniali marittimi, anche se, a fronte di quanto sopra affermato, qualche autore sostiene che “nel caso della laguna di Venezia, non emergono e non sono bene identificabili i tradizionali indici di riconoscimento e di riparto tra i tipi di demanio ed i rispettivi regimi (marittimo ed idrico) ai quali la Laguna potrebbe essere assoggettata, come anche non è del tutto pacifica l'individuazione dell'appartenenza delle sue acque”<sup>38</sup>.

La questione posta dallo studioso appena richiamato, non è di poca importanza, dato che l'appartenenza di quelle acque al demanio marittimo o al demanio idrico, a parere di chi scrive, comporta un diverso regime di tutela per la diversa titolarità del bene considerato e, conseguentemente, diverse si presentano le norme applicabili<sup>39</sup>.

Si ribadisce che, per quel che concerne l'appartenenza dell'intera Laguna di Venezia al demanio marittimo, le suesposte perplessità sono infondate in quanto la sua appartenenza ha trovato conferma *ex lege*. Trattasi in concreto di un bacino di acqua salsa continuamente collegato con il mare Adriatico<sup>40</sup> e, per tale motivo, anche per la Laguna di Venezia, intesa come spazi acquei elencati nell'art. 28 cod. nav., vanno obbligatoriamente osservate le norme relative al demanio marittimo.

<sup>38</sup> Così, A. 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, 1, 23 e segg.

<sup>39</sup> Infatti, se le acque lagunari appartengono al demanio marittimo non vi è alcun dubbio che su di esse si applicano le norme relative a quest'ultimo; diversamente sono le norme contenute sul t.u. 11 dicembre 1933, n. 1775 sulle acque pubbliche (e sue modifiche) a trovare giusta applicazione.

<sup>40</sup> V. art. 1 l. 5 marzo 1963 n. 366.

Si sottolinea che – per quanto concerne l'amministrazione di tali beni – a nulla rileva il fatto che si tratta di spazi acquei, dato che al regime delle concessioni è applicabile la procedura prevista nell'art. 36 e seguenti dello stesso codice<sup>41</sup> per regolare l'occupazione e l'uso anche di porzioni di mare territoriale<sup>42</sup>, la cui procedura è prevista nell'art. 5 del regolamento per l'esecuzione del codice della navigazione<sup>43</sup> che disciplina la presentazione della domanda di concessione relativa a qualsiasi tipo di occupazione sia sul demanio e le sue pertinenze, che sul mare territoriale.

Più chiaro e puntuale si presenta l'art. 524, comma primo, del regolamento per la navigazione marittima<sup>44</sup>, che dispone letteralmente che “per l'occupazione e l'uso del mare territoriale si applicano le disposizioni stabilite per il demanio dal codice e dal presente regolamento”<sup>45</sup>.

<sup>41</sup> In dottrina, si rinvia, per tutti, a D. GRANARA, *I beni demaniali marittimi ed il relativo regime giuridico*, in *Riv. Giur. edilizia*, 2011, 6, 286 e segg. ed a M. GRIMALDI, *I requisiti per l'appartenenza di un bene al demanio marittimo ed i presupposti per la sua qualifica*, in *Dir. maritt.*, 2015, 272 e segg.

<sup>42</sup> In virtù della mancata inclusione sia nell'art. 822 del codice civile sia nell'art. 28 del codice della navigazione, il mare territoriale viene considerato come *res communis omnium*, ovvero uno spazio essenzialmente libero, fruibile da tutti e che non può diventare oggetto di proprietà, non solo dei privati, ma persino dello Stato. Tuttavia, non può trascurarsi, che al mare territoriale si estendono le discipline proprie dell'uso del demanio marittimo, come si evince dalla possibile esistenza, entro i suoi limiti, di pertinenze demaniali, ex art. 29 del codice della navigazione. In dottrina, c'è chi delinea il concetto di *mare territoriale regionale*, sostenendosi che “le Regioni possiedono un'attribuzione potenziale di competenza non diversa da quella esercitabile nelle medesime materie sugli spazi terrestri, fatte salve espresse esclusioni normative. In tal senso v. G. CAMARDA, *Fonti e strutture organizzative nel diritto della navigazione*, Torino 1988, 173; ID. *Mare territoriale, spazio aereo sovrastante e competenze della sezione giurisdizionale della Corte dei Conti in Sicilia*, in *Il Diritto aereo*, 1980, n. 73 - 76, 79.

<sup>43</sup> L. ALESSI, *L'evoluzione del regime giuridico dei beni pubblici connessi alla navigazione*, in A. XERRI (a cura di), *Profili di diritto della navigazione*, Napoli 2009.

<sup>44</sup> Tra le altre disposizioni, si vedano, gli articoli 29, 219, 222, 1162 del codice della navigazione e gli articoli 37, 40, 59 del regolamento per la navigazione marittima.

<sup>45</sup> Con riguardo alle concessioni, parte della dottrina (G. COLOMBINI, voce *Lido e spiaggia*, in *Dig. pubbl.*, 1994, 9, 262; ID. *Conservazione e gestione dei beni pubblici*, Milano 1989, *passim*) ha dedicato una trattazione specifica ai casi di c.d. uso economico, riferendoli alle “fattispecie concessorie di produzione” quali la concessione per estrazione e raccolta di arena o altri materiali (art. 51 cod. nav.) e la concessione per impianto ed esercizio di depositi e stabilimenti costieri (art. 52 cod. nav.). In realtà, tale terminologia ristretta a questi tipi di concessioni non è particolarmente caratterizzante nel nostro caso, perché si tratta di tutta una serie di concessioni che comportano, almeno potenzialmente, la capacità di generare utilità economiche.

6. – Premesso, dunque che la laguna di Venezia appartiene incontestabilmente al demanio marittimo<sup>46</sup>, ci si domanda: è legittima una semplice autorizzazione, sostitutiva della concessione, nell'ambito di tali aree?

La risposta, supportata da ampia dottrina<sup>47</sup>, non può che essere negativa. Infatti, il codice della navigazione, riguardo alle occupazione di demanio marittimo e mare territoriale al quale – come più volte detto – occorre fare riferimento, accenna al sistema autorizzatorio soltanto in due articoli: nel primo comma dell'art. 46, quando tratta dell'affidamento della concessione ad altri soggetti per subingresso e nel primo comma dell'art. 55 relativo alle nuove opere da realizzarsi entro la fascia dei trenta metri dal demanio marittimo<sup>48</sup> (ipotesi in cui, coerentemente, non è previsto il pagamento di alcun canone).

Nell'ambito della disciplina delle concessioni demaniali marittime, il citato art. 5 del regolamento citato dispone chiaramente che “chiunque intenda occupare per *qualsiasi uso* zone del demanio marittimo o del mare territoriale o di pertinenze demaniali marittime, o apportarvi innovazioni, o recare limitazioni agli usi cui esse sono destinate, deve presentare domanda al capo del compartimento competente per territorio” (il corsivo è mio).

Per un'ampia ed approfondita analisi sul mare territoriale v., fra gli altri, L. BENVENUTI, *La frontiera marina*, Padova 1988. G. COLOMBINI, voce *Lido e spiaggia*, in *Dig. pubbl.*, 1994, 9, 262; ID. *Conservazione e gestione dei beni pubblici*, Milano, 1989, *passim*.

<sup>46</sup> La navigazione nella laguna di Venezia si caratterizza per il suo carattere “promiscuo” ex art. 24 cod. nav. con competenze appartenenti, in via generale, All'amministrazione marittima ma con numerose deroghe in favore di vari Enti (dell'ex Magistrato delle acque per tutti, Città metropolitana di Venezia, Comune). In dottrina v. A. CERVETTI, voce *Navigazione promiscua* in *Dig. comm.*, vol. X, 232 e, pur dovendosi tener conto della data di pubblicazione, F.A. QUERCI, voce *Navigazione promiscua*, in *Noviss. Dig. It.*, vol. XIII, 135; per la giurisprudenza più recente: Cass. 7 giugno 2006 n.13285 in *Mass. giur. it.* 2006; v. anche Cass. 26 maggio 2000 n. 6961 in *Dir. maritt.*, 2001, 750 con nota di C. TINCANI, *Navigazione promiscua e norme di polizia*.

<sup>47</sup> V., per tutti, già F. M. DOMINEDÒ, *Principi di diritto della navigazione*, Padova, 1963, 57.

<sup>48</sup> Ci si riferisce ai vari pareri che l'ente concessionario deve richiedere all'Intendenza di finanza ed ora Uffici succeduti (art. 13 reg. cod. nav.) ed ora all'ufficio che, all'Ufficio delle dogane (art. 14 reg. cod. nav.) e al Genio civile alle opere marittime (art. 12 reg. cod. nav.); mentre, sempre in campo demaniale marittimo, l'autorizzazione più frequente è quella che dovrà dare il Capo del compartimento marittimo per l'esecuzione di nuove opere entro la fascia dei trenta metri dal demanio marittimo e l'altra, di competenza ministeriale, quando la problematica riguarda le concessioni provvisorie (art. 10 reg. cod. nav.).

Si potrebbe sostenere (come hanno sostenuto le parti in causa) che per un'eventuale esplorazione del fondo marino non si dovrebbe richiedere un atto concessorio e sarebbe sufficiente quello autorizzatorio in considerazione del tempo limitato dell'attività.

Questa tesi risulta agevolmente confutabile perché – a parte il fatto che in concreto (come nel caso che ha dato lo spunto a questo scritto) le attività in argomento spesso si protraggono per un considerevole periodo di tempo – il legislatore ha espressamente previsto lo strumento della concessione anche nei casi di uso del bene demaniale finalizzato ad una futura e correlata breve attività d'esercizio (*concessioni infraquadriennali per licenza*<sup>49</sup>). Anche per l'occupazione di questi brevi periodi spetta alla P.A. valutare “la compatibilità dell'uso particolare del bene con la salvaguardia e la tutela del bene comune”<sup>50</sup>, non potendosi comunque derogare a quelle che sono le norme codicistiche. Inoltre, anche la giurisprudenza ha avuto modo di puntualizzare, fra l'altro, che “i negozi relativi alla utilizzazione di detti beni (*demaniali*, n.d.r) possono, quindi, dar luogo solo ad atti di concessione in godimento temporaneo, come tali per loro natura revocabili e perciò incompatibili con la disciplina propria delle locazioni degli immobili urbani”<sup>51</sup>.

Alla concessione viene sempre correlato il pagamento del relativo canone il quale, a sua volta deve tenere conto di diversi fattori compresa la durata e

<sup>49</sup> Il primo comma dell'art. 36 cod. nav, così recita: “L'amministrazione marittima, compatibilmente con le esigenze del pubblico uso, può concedere l'occupazione e l'uso, anche esclusivo di beni demaniali e di zone di mare territoriale per un determinato periodo di tempo”. L'art. 10 del regolamento al codice della navigazione è rubricato *Concessioni provvisorie* e al secondo comma, chiarisce che: “Per il periodo di validità dell'atto di concessione provvisoria il canone è fissato in misura uguale a quella prevista nell'atto scaduto. Può essere peraltro imposto al concessionario nello stesso atto di concessione provvisoria l'obbligo di corrispondere, anche se la concessione non è rinnovata, la maggiore misura che venga determinata a norma dell'art. 16”. Tutto ciò sta a significare che anche in qualsiasi forma venga emanata la concessione (definitiva oppure provvisoria) il canone è sempre dovuto.

<sup>50</sup> V. espressamente la sentenza della Corte dei Conti da cui trae spunto questo scritto e tra le altre: TAR Puglia Lecce, 23 giugno 2016 n.1008 (ove viene indicato nell'art. 41 Cost. -“dal quale l'art. 36 costituisce applicazione”- il fondamento giuridico della preminenza dell'uso pubblico del bene demaniale a fronte dell'uso privato che assume carattere eccezionale e può concedersi per spazi limitati, soltanto se si ravvisino compatibilità con le esigenze di fruizione generale del demanio stesso); TAR Toscana, Firenze, 24 febbraio 2016 n. 319.

<sup>51</sup> v. Cass. Civ., sez. III, 23 dicembre 1998, n. 12831, in C. ANGELONE, G.SILINGARDI, *Il demanio marittimo: rassegna sistematica di giurisprudenza*, cit., 22.

lo scopo prefissato per cui, qualunque sia l'attività da svolgersi sul bene demaniale o sul mare territoriale, il relativo disciplinare della concessione (perché sempre di concessione si deve parlare) deve espressamente contenere sia l'indicazione della sua durata che la somma del relativo canone correlata – come detto – al tempo ed allo scopo.

7. – L'art. 30 del codice della navigazione recita che "l'amministrazione della marina mercantile regola l'uso del demanio marittimo e ne esercita la polizia". Tale regola va integrata con altri provvedimenti normativi sul decentramento amministrativo del demanio marittimo stesso <sup>52</sup>.

Tale decentramento – operato per le Regioni a statuto ordinario – ha anche comportato, a sua volta, l'ulteriore trasferimento di alcune delle competenze gestionali ai Comuni costieri, secondo modalità e limiti stabiliti dalle singole Regioni.

Per quel che riguarda la laguna veneta, come detto, titolare della gestione di quelle acque, sino all'entrata in vigore del d.l. n. 90 del 2014 e della l. 114 del 2014 (cioè per l'intero periodo considerato dalla sentenza della Corte dei conti in argomento), era il Magistrato delle acque per le province venete e di Mantova <sup>53</sup>, le cui competenze si estendevano a tutte le attività che si svolgevano in Laguna. Nell'ambito di queste competenze rientrava anche la gestione e tutela del demanio marittimo lagunare, come precedentemente rilevato, compresi i relativi specchi acquei non potevano che essere quelle dettate dal codice della navigazione. Si aggiunge, per inciso e completezza, che l'attività di allevamento vongole (per la quale si era chiesto il permesso per l'esplorazione) era già prevista nel piano per lo sviluppo delle attività per la salvaguardia di Venezia, redatto di concerto con le diverse

<sup>52</sup> V., con particolare riferimento all'utilizzazione per finalità turistico-ricreative, art. 59 del D.P.R. 24 luglio 1977 n. 616. Per le regioni a statuto speciale, oltre a specifici provvedimenti di trasferimento di competenze amministrative, vale il principio generale per il quale le loro competenze non possono mai risultare inferiori a quelle via via assegnate alle regioni a statuto ordinario. Nel caso della Regione siciliana, il cui Statuto si segnala per la sua ulteriore particolarità dovuta a ragioni storico-geografiche, l'art. 32 dello Statuto stesso trasferisce anche la "titolarità dominicale" dei beni demaniali sia trasferita alla Regione, ad eccezione di quei beni che interessano la difesa nazionale e i servizi di carattere nazionale.

<sup>53</sup> Quest'antico organo amministrativo (v. legge 5 maggio 1907, n. 257) è stato soppresso in data 13 giugno 2014, con trasferimento provvisorio delle competenze all'Ufficio per la *Salvaguardia di Venezia del Magistrato delle acque Opere marittime per il Veneto*.

amministrazioni, per cui anche un atto concessorio non appariva in contrasto con il piano di sviluppo veneto.

Si è già avuto modo di rilevare che le parti, chiamate a giudizio per responsabilità amministrativo-contabile *de quo*, avevano sostenuto, a loro difesa, che si trattava di un periodo “sperimentale” e che, per tale motivo, fosse sufficiente la semplice autorizzazione debitamente ricevuta con conseguente inesistenza di obbligo di pagamento di alcun canone. Più precisamente, affermavano le difese che si trattava di “autorizzazioni a sperimentare le tecniche idonee a costituire il *know how* necessario per l’espletamento dell’attività professionale di molluschi-coltura”<sup>54</sup> e, pertanto, non finalizzate ad alcuno sfruttamento economico. In alternativa, si chiedeva che, qualora si fossero dovute applicare le norme del codice della navigazione sulle concessioni, il relativo canone non sarebbe stato “in misura “piena”, ma di “mero riconoscimento” *ex art. 39, secondo comma, cod. nav.* non traendosi dall’attività di ricerca alcun lucro o provento.

I giudici amministrativo-contabili, come s’è già precisato, non hanno accolto né l’una né l’altra tesi difensiva, ritenendo trattavasi di attività che andava ad interessare comunque un bene demaniale e, quindi, doveva essere soggetta ad una normale concessione.

Le relative conclusioni, cui sono pervenuti i giudici contabili, sono qui condivise per le ragioni più sopra espresse, soprattutto con riferimento all’impossibilità di applicare il regime autorizzatorio; semmai, qualora ci fosse stata l’urgenza dell’esplorazione dei fondali, si sarebbe potuto invocare la norma di cui all’art. 38 cod. nav. che prevede l’anticipata occupazione, facendo, però, seguire sempre l’atto concessorio e di cui ci si sofferma in modo più dettagliato nel paragrafo seguente.

8. – A sostegno della tesi della magistratura contabile, il regolamento per l’esecuzione del codice della navigazione disciplina dettagliatamente le operazioni interessanti il demanio marittimo (artt. da 5 a 40) ed in questa nota, in particolare, è stato già riportato in modo integrale l’art. 5 reg. cod. nav. con riguardo alla presentazione della domanda di concessione sulle aree demaniali e sul mare territoriale e, negli articoli appena richiamati, non si trova nessuna forma di “sperimentazione” sul demanio, perché è stabilito che “per qualsiasi

<sup>54</sup> V. pag. 10 della sentenza.



uso” occorre la richiesta della concessione<sup>55</sup>.

L'art. 16 dispone che “il concessionario deve pagare il canone anche quando non usufruisce in tutto o in parte della concessione, salvo il disposto dell'art. 40 del codice della navigazione”. Proprio sulla base di tale disposto, non si può non concordare con le conclusioni cui è pervenuta la sezione veneta della Corte dei conti. Infatti, trattandosi di beni demaniali, il cui uso particolare è espressamente previsto nell'atto di concessione, non può essere rilasciato alcun permesso di ricerca se non con il ricorso a tale forma di provvedimento e previo pagamento di un canone, indipendentemente della natura dell'attività che s'intenda esercitare, ma avuto riguardo allo scopo ed al tempo dell'occupazione.

Fatta tale premessa, diverso discorso può essere fatto sull'urgenza di una anticipata occupazione, prevista nell'art. 38 del codice della navigazione<sup>56</sup>. Qui interessa porre in evidenza, nella specifica fattispecie, che i relativi provvedimenti non possono avere analogie con l'autorizzazione (illegittimamente) ottenuta per la ricerca in laguna dato che l'art. 36 cod. nav. – come già scritto – tratta delle concessione di beni demaniali marittimi<sup>57</sup>.

In proposito è stato affermato, già in giurisprudenza non recente, che “l'art. 38 del codice della navigazione presuppone che tra privato e la pubbli-

<sup>55</sup> Sul punto v. anche circ. Ministero infrastrutture e trasporti del 23 maggio 2009. Sui criteri di determinazione dei canoni v., tra gli altri provvedimenti, il d. l. n. 77 del 1989, il d. l. n. 400 del 1993, il D.M. 18 luglio 1989 (in G.U. 23 dicembre 1989 n. 299) e il D.M. 18 ottobre 1990. Sulla confermata legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 251, della legge 296 del 2006 che ha sostituito l'art. 3, comma 1, del citato d.l. n. 400 del 1993 e l. conv. (più precisamente con particolare riguardo agli artt. 3, 53 e 97 della Costituzione), v. Corte cost. 22 ottobre 2010 n. 302 in *Riv. dir. nav.*, 2011, 367 con nota di D. GENNARI, *La Corte costituzionale si pronuncia sulla nuova quantificazione dei canoni demaniali marittimi* ed altra nota critica di MELLE, *Valorizzazione economica dei beni demaniali marittimi quale obbligo gestionale della Pubblica Amministrazione* in *Dir. mar.* 2012, 1064; v. anche, per le considerazioni d'ordine generale, Corte cost. 27 gennaio 2017 n. 29. Sui poteri dello Stato di stabilire i criteri per determinare la misura del canone - in quanto titolare dominicale di un bene demaniale - ed anche nei casi in cui il potere di gestire il bene stesso sia di competenza delle Regioni, v. Corte cost. 16 marzo 2007 n. 88.

<sup>56</sup> In dottrina si rinvia a D. GAETA, *Sull'anticipata occupazione di zone demaniali marittime* (nota a Cass. Civ. 10 ottobre 1962, n. 930), in *Riv. dir. nav.*, 1963, II, 59 ed a M. BRANCA, *Concessione provvisoria e anticipata occupazione di zone demaniali marittime* (nota a Trib. Napoli 7 giugno 1967), in *Dir. e giur.*, 1968, 244 e tra gli scritti relativamente recenti C. ANGELONE, *Demanio marittimo ed uso turistico-ricreativo*, in *Dir. tur.*, 2008, 3, 283.

<sup>57</sup> V. nota 49.

ca amministrazione non sia intervenuto un rapporto contrattuale ma che il privato proceda all'occupazione della zona demaniale, con il consenso della pubblica amministrazione, ad esclusivo rischio e pericolo proprio e senza che ne possa derivare alcun suo diritto nei confronti della pubblica amministrazione stessa”<sup>58</sup>.

Appare chiaro che il “rischio” cui si riferisce la massima (termine ripreso dal codice) consiste nell'eventualità che dopo l'istruttoria della domanda (di concessione), questa non possa trovare accoglimento, oppure che gli obblighi gravanti sul concessionario vengano da questi considerati gravosi. Comunque, come bene si sostiene in dottrina<sup>59</sup>, il provvedimento che consente l'anticipata occupazione va emesso nelle stesse forme richieste per l'atto di concessione. In tale situazione, la misura del canone non va determinata al momento del consenso all'anticipata occupazione, ma alla data del rilascio dell'atto di concessione ed in conformità delle leggi vigenti in quel momento; la motivazione sull'importo del canone da parte dell'amministrazione non appare necessaria quando l'ammontare dello stesso venga a coincidere con la misura “normale”; cioè, quando il risultato è frutto dell'applicazione di parametri riferibili a provvedimenti che abbiano il carattere della *generalità* e richiamati nell'atto<sup>60</sup>.

Risultano, inoltre, evidenti le ragioni di non accoglimento – da parte della Corte dei conti – della tesi relativa all'applicazione di un canone ridotto “per fini di beneficenza o altri fini di pubblico interesse” (*ex art. 39 cod. nav.*)<sup>61</sup>. Nella fattispecie, infatti, tali finalità erano insussistenti tenuto conto che lo scopo ultimo era quello della coltivazione estensiva di molluschi in siti che potessero fornire maggior profitto per lo stesso Consorzio; tutt'al più, qualora si fosse trattato di regolare concessione, si sarebbero potute invocare le norme contenute nell'art. 27 della legge 17 febbraio 1982, n. 41 riguardante la pesca marittima.

<sup>58</sup> Così Cass. Civ., sez. u., 10 ottobre 1962 n. 2930.

<sup>59</sup> G. PASINI, L. BALUCANI, *I beni pubblici*, Torino, 1978, 129.

<sup>60</sup> V. Cons. Stato sez. VI 3 agosto 1989 n. 981

<sup>61</sup> V. Cass. civ. 3 dicembre 2002 n. 17101 e Cass. 3 giugno 2014 n. 2839 in *Dir. maritt.*, 2015, 205 con nota di DE PAULIS, *La nozione di “fine d'interesse pubblico” nella concessione di canoni demaniali di mero riconoscimento*. Sull'argomento v. anche S. MOSCATO, *Concessione demaniale marittima e pubblico interesse*, (nota a TAR Friuli-Venezia Giulia 13 giugno 1994), in *Dir. maritt.*, 1996, 1130 e segg.

*Abstract*

Una recente sentenza della Corte dei conti (sezione giurisdizionale regionale per il Veneto) relativa ad una occupazione temporanea di porzione della Laguna veneta offre interessanti spunti di riflessione intorno alla qualificazione giuridica dei provvedimenti amministrativi relativi all'occupazione di beni demaniali marittimi.

Tutto il processo si è svolto sul sottile filo differenziatore tra "autorizzazione" e "concessione": citati in giudizio, i funzionari inadempienti si sono difesi sostenendo che, trattandosi di "autorizzazione" finalizzata ad attività di esplorazione, per la sua temporaneità non era previsto alcun canone. Di diverso avviso sono stati i Magistrati contabili che, indipendentemente dalla durata della ricerca, hanno riscontrato un'effettiva occupazione di demanio, pertanto, soggetto a regolare concessione con relativa attribuzione del canone.

A recent decision by the Italian Court of Auditors (regional jurisdiction section for Veneto) concerning a temporary occupation of a portion of the Venetian lagoon offers interesting points for reflection on the legal classification of the administrative measures related to occupation of the maritime public property.

The trial was conducted on the basis of a subtle difference between the terms "authorization" and "concession": sued in court, the defaulting officials defended themselves claiming that, being the "authorization" aimed at exploration activities, due to its temporariness it was not foreseen no fee. The accounting magistrates were of different opinion and, regardless of the duration of the research, they found an effective occupation of public property, therefore, subject to regular concession with relative allocation of the fee.