

L'AUTORIZZAZIONE *EX ART. 55* DEL CODICE DELLA NAVIGAZIONE TRA STORIA ED ATTUALITÀ: È UNO STRUMENTO ANCORA UTILE?

Roberto Colucciello *

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Cornice costituzionale – 3. Origine storica e finalità dell'autorizzazione *ex art. 55* cod. nav. – 4. Disciplina vigente e procedimento amministrativo – 5. Profili sanzionatori e giurisprudenza penale – 6. Profili di diritto amministrativo e giurisprudenza – 7. Confronto con altri ordinamenti europei: strumenti analoghi di tutela della fascia costiera in Francia, Spagna, Grecia; 8. Attuale utilità dell'istituto e prospettive – 9. Conclusioni .

1. – L'art. 55 del Codice della navigazione italiano ¹ disciplina un particolare titolo abilitativo amministrativo richiesto per la realizzazione di nuove opere in prossimità del demanio marittimo. In base a tale norma, chi intende eseguire nuove opere entro una certa fascia costiera deve ottenere una preventiva autorizzazione dall'autorità marittima competente, pena l'illegittimità delle stesse e l'applicazione di sanzioni anche di natura penale.

Si tratta del cosiddetto nulla osta *ex art. 55* cod. nav., provvedimento amministrativo rilasciato, a seguito di un preciso iter, dal Capo del Compartimento marittimo ².

La presente trattazione esamina dapprima l'origine storica e le ragioni giustificative di questo istituto, introdotto nel contesto normativo del 1942, per poi analizzare la disciplina vigente e le modalità procedurali con cui l'autorizzazione viene oggi rilasciata ³. Successivamente, verranno illustrati i

* Ufficiale della Marina Militare – Corpo delle Capitanerie di Porto, Cultore della materia presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche e Sociali dell'Università degli Studi "G. D'Annunzio" di Chieti-Pescara.

Il presente elaborato costituisce opinione esclusiva dell'autore e non è in alcun modo riconducibile all'Amministrazione di appartenenza.

¹ R.D. 30 marzo 1942, n. 327.

² Figura corrispondente al Comandante della Capitaneria di Porto.

³ Anche alla luce delle innovazioni in materia di procedimento amministrativo.



profili giurisprudenziali, sia penali, in merito al reato conseguente alla mancata autorizzazione, sia amministrativi, con riguardo alle competenze e ai provvedimenti sanzionatori di ripristino.

Infine, si procederà a un confronto comparatistico con strumenti analoghi vigenti in altri ordinamenti europei⁴, per poi affrontare la questione centrale: l'attuale utilità di questo provvedimento autorizzativo.

In altri termini, ci si chiederà se l'istituto *ex art. 55 cod. nav.* abbia ancora oggi una funzione pratica e peculiare⁵, oppure se risulti in buona parte superato da altre normative⁶ e quindi rappresenti un onere burocratico non più giustificato.

Le conclusioni tenderanno di rispondere al quesito se l'autorizzazione in esame sia ancora uno strumento utile nell'ordinamento italiano contemporaneo, suggerendo eventualmente spunti di riforma o razionalizzazione.

2. – L'articolo 55 stabilisce che *“l'esecuzione di nuove opere entro una distanza di trenta metri dal demanio marittimo o dal ciglio dei terreni elevati sul mare, è sottoposta all'autorizzazione del capo del compartimento. Per ragioni speciali, in determinate località la estensione della zona entro la quale l'esecuzione di nuove opere è sottoposta alla predetta autorizzazione può essere determinata in misura superiore ai trenta metri, con decreto del Presidente della Repubblica, previo parere del Consiglio di Stato. L'autorizzazione non è richiesta quando le costruzioni sui terreni prossimi al mare sono previste in piani regolatori o di ampliamento già approvati dall'autorità marittima, Quando siano abusivamente eseguite nuove opere entro la zona indicata dai primi due commi del presente articolo, l'autorità marittima provvede ai sensi dell'articolo precedente”*. Questa disposizione, apparentemente di natura meramente tecnica e procedurale, costituisce in realtà un presidio fondamentale dell'ordinamento italiano, la cui legittimità e applicazione trovano solido fondamento in principi costituzionali di assoluta rilevanza.

La *ratio* della norma è quella di garantire una fascia di rispetto funzionale alla tutela del demanio marittimo e alla fruibilità pubblica del litorale⁷, bi-

⁴ Ad es. Francia, Spagna, Grecia.

⁵ Ad es. in termini di sicurezza della navigazione o tutela delle coste.

⁶ Urbanistiche, ambientali, paesaggistiche.

⁷ Circolare Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 4374 del 24 marzo 2011.

lanciando all'uopo in modo complesso sia interessi pubblici che privati.

L'analisi che segue esplora i pilastri costituzionali che sorreggono tale previsione, integrando i contributi della dottrina e gli orientamenti giurisprudenziali prevalenti.

Il principio cardine che sottende la disciplina dell'art. 55 cod. nav. è rinvenibile nell'art. 9 della Costituzione, che al secondo comma impegna la Repubblica a tutelare il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.

Questo principio è stato recentemente rafforzato con l'inserimento della tutela dell'ambiente e degli ecosistemi nell'interesse delle future generazioni, confermando la centralità di questi valori nell'ordinamento⁸.

La fascia di rispetto dei trenta metri è considerata dalla giurisprudenza⁹ e dalla dottrina¹⁰ come un vincolo di natura conformativa, finalizzato alla salvaguardia di un'area di particolare pregio ambientale e paesaggistico.

La *ratio* della norma non è solo quella di garantire la libera fruizione del mare e l'agevole espletamento dei servizi pubblici marittimi, ma anche e soprattutto quella di preservare l'integrità fisica e visiva del litorale.

La Corte Costituzionale ha più volte ribadito che la tutela del paesaggio costituisce un valore primario e trasversale dell'ordinamento italiano¹¹. Le limitazioni imposte dall'art. 55 cod. nav. rientrano in questa cornice, poiché mirano a impedire interventi che possano alterare in modo irreversibile l'ecosistema costiero e la sua fruibilità collettiva.

L'autorizzazione, in questo contesto, funge da filtro preventivo, consentendo all'autorità marittima di valutare la compatibilità dell'opera con gli interessi pubblici legati alla conservazione dell'ambiente marino e costiero.

La natura preventiva e cogente di tale autorizzazione è stata confermata dalla giurisprudenza penale, che sanziona l'inosservanza come reato, a prescindere dal danno effettivo, proprio perché l'interesse tutelato è di rango costituzionale e di carattere preventivo¹². La dottrina ha evidenziato come l'art. 55 concretizzi un'ipotesi di "polizia marittima", volta alla salvaguardia di beni demaniali e ambientali¹³.

⁸ Novellato con Legge cost. n. 1 dell'11 febbraio 2022.

⁹ *Ex multis*, Consiglio di Stato, sez. VI, 4734/2021.

¹⁰ Cfr. L. Tullio, *Breviario di Diritto della Navigazione*, Milano, 2019.

¹¹ Corte cost., sent. n. 164/2021.

¹² Cass. pen., sez. III, n. 36605/2017.

¹³ Cfr. A. Lefebvre d'Ovidio-G. Pescatore.-L. Tullio, *Manuale di diritto della navigazione*, Mila-

L'art. 55 cod. nav. incide in modo significativo sul diritto di proprietà privata delle aree adiacenti al demanio marittimo, e ciò è legittimato alla luce dell'art. 42, secondo comma, della Costituzione, il quale stabilisce che la proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti.

Come già abbiamo avuto modo di vedere, la giurisprudenza amministrativa e costituzionale è concorde nel ritenere che il vincolo imposto dall'art. 55 non abbia natura espropriativa, bensì conformativa. Ciò significa che la limitazione non sottrae il bene al proprietario per destinarlo a un uso pubblico specifico¹⁴, ma ne modella il contenuto intrinseco, limitandone le facoltà edificatorie in ragione della sua peculiare collocazione topografica, a servizio di un interesse pubblico generale¹⁵.

La "funzione sociale" della proprietà in aree di particolare pregio ambientale e paesaggistico giustifica, pertanto, restrizioni significative all'edificabilità, senza che ciò comporti una violazione della garanzia costituzionale della proprietà.

L'autorizzazione dell'autorità marittima diviene, quindi, l'atto attraverso il quale si realizza concretamente il bilanciamento tra l'interesse del privato a godere del proprio bene e l'interesse della collettività alla salvaguardia delle zone costiere. La dottrina ha analizzato a fondo questa "erosione" del diritto di proprietà a favore di interessi collettivi, riconoscendo la legittimità di tali limitazioni quando rispondono a finalità di interesse generale¹⁶.

Il procedimento autorizzatorio previsto dall'art. 55 cod. nav. è retto dai principi sanciti dall'art. 97 della Costituzione, che impone alla pubblica amministrazione di agire secondo i criteri di imparzialità e buon andamento. L'Autorità Marittima competente¹⁷ esercita un potere discrezionale, sebbene vincolato al perseguimento dell'interesse pubblico.

Ciò significa che l'autorità non può agire arbitrariamente, ma deve condurre un'istruttoria approfondita, valutando attentamente tutti gli interessi coinvolti. Il provvedimento di autorizzazione o di diniego deve essere ade-

no, 2019.

¹⁴ Il che richiederebbe un indennizzo.

¹⁵ La tutela del demanio e del paesaggio costiero.

¹⁶ Cfr. F. Rinaldi, *Proprietà e «beni comuni», verso il «bene comune»?*, in www.dirittifondamentali.it Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale, 2014, 18.

¹⁷ Capitaneria di porto competente o Autorità di Sistema portuale.

guatamente motivato, dando conto delle ragioni che hanno portato a ritenere l'opera compatibile o incompatibile con la tutela del demanio marittimo.

La necessità di una istruttoria e motivazione rigorosa discende direttamente dai principi di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa, garantiti dall'art. 97 cost.

L'autorizzazione *ex art. 55* è inoltre autonoma rispetto ad altri titoli abilitativi¹⁸, perseguendo interessi pubblici diversi e specifici. La sua adozione deve quindi rispettare le garanzie procedurali previste dalla Legge n. 241/1990 sul procedimento amministrativo, in piena conformità con i principi di legalità e trasparenza imposti dalla Costituzione.

Infine, la disciplina dell'art. 55 cod. nav. si inserisce nel quadro del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, definito dall'art. 117 della Costituzione, come modificato dalla Legge Costituzionale n. 3 del 2001. La materia della "navigazione e porti" è di competenza esclusiva dello Stato¹⁹, mentre materie come "urbanistica", "governo del territorio" e "tutela della salute" sono di competenza concorrente o residuale delle Regioni.

La norma del Codice della Navigazione, in quanto attinente alla navigazione e alla gestione del demanio marittimo, rientra nella sfera di competenza statale. Tuttavia, l'applicazione concreta dell'autorizzazione si interseca con le normative regionali e comunali in materia edilizia e paesaggistica.

La Corte Costituzionale ha chiarito i confini tra le diverse competenze, stabilendo che le norme statali in materia di navigazione e demanio marittimo hanno carattere prevalente per gli aspetti di interesse nazionale specificamente connessi all'uso del mare e del litorale²⁰.

3. – L'istituto del nulla osta per le costruzioni in prossimità del demanio marittimo nasce con l'entrata in vigore del Codice della Navigazione nel 1942, in un contesto storico in cui la disciplina unificata della navigazione marittima ed aerea rispondeva ad esigenze di carattere strategico e di tutela del pubblico demanio marittimo.

L'art. 55 cod. nav., nella sua formulazione originaria tuttora invariata, stabilisce al primo comma che "l'esecuzione di nuove opere entro una zona di

¹⁸ Come permesso di costruire o autorizzazione paesaggistica.

¹⁹ Art. 117, secondo comma, lett. e, Cost.

²⁰ Corte cost., sent. n. 10/2021.

trenta metri dal demanio marittimo o dal ciglio dei terreni elevati sul mare è sottoposta all'autorizzazione del capo del compartimento”.

La norma prevedeva inoltre la possibilità di estendere tale fascia di rispetto oltre i 30 metri, in determinate località e per ragioni speciali, mediante provvedimento di rango regolamentare (originariamente un decreto reale, previo parere del Consiglio di Stato).

La *ratio* di questa autorizzazione speciale va individuata nelle finalità pubblicistiche che la Autorità Marittima è chiamata a salvaguardare nelle zone costiere prossime al mare. In particolare, si mirava a garantire la sicurezza della navigazione marittima e a preservare l'uso pubblico e le future esigenze di sviluppo delle aree demaniali marittime, evitando che costruzioni private troppo vicine alla riva potessero intralciare attività portuali, servizi di vigilanza costiera o eventuali opere di difesa nazionale.

Infatti, un manufatto realizzato a ridosso del litorale potrebbe costituire pericolo o ostacolo, ad esempio alterando la linea di costa, interferendo con segnalamenti marittimi, aggravando l'erosione costiera, oppure pregiudicando possibili progetti di ampliamento portuale o di utilizzo pubblico del litorale.

Dal punto di vista storico, l'istituto rappresentava dunque uno strumento di governo del territorio costiero affidato allo Stato²¹, complementare rispetto alla disciplina urbanistica generale. Va ricordato che negli anni '40 la pianificazione territoriale locale era ancora poco sviluppata sulle zone litoranee e che non esistevano le attuali normative ambientali e paesaggistiche: l'autorizzazione *ex art. 55* svolgeva quindi una funzione di tutela “anticipata” del demanio marittimo e delle fasce limitrofe, prevenendo occupazioni arbitrarie o indiscriminate edificazioni lungo le coste.

Da un punto di vista sistematico, si noti che il precedente art. 54 cod. nav. tutela direttamente lo spazio demaniale marittimo vietando occupazioni e innovazioni non autorizzate su di esso, mentre l'art. 55 estende una tutela indiretta alla fascia privata contigua al demanio, imponendo un controllo pubblico anche sulle aree immediatamente retrostanti al confine demaniale²².

In altre parole, l'art. 55 crea una sorta di “zona cuscinetto” di rispetto²³

²¹ Alle Capitanerie di Porto.

²² Cfr. F. Marzullo, *Gli illeciti interventi previsti dal codice della navigazione*, in N. Ritti (a cura di), *Codice degli illeciti edilizi, urbanistici e paesaggistici*, Molfetta, 2018, 391 s.

²³ Cfr. F. Marzullo, *op. cit.*, pag. 398. Quanto alla nozione di zona di rispetto, si è ritenuto che

lungo tutto il litorale nazionale, entro la quale l'interesse pubblico legato al mare prevale sulla libera iniziativa edilizia privata: qualsiasi nuova costruzione in quella fascia è subordinata a una verifica e ad un titolo abilitativo specifico rilasciato dall'autorità marittima. Ciò integrava le esigenze di ordine pubblico marittimo e di tutela del demanio nell'ordinamento dell'epoca.

Ai fini di una corretta lettura storica e sistematica di detta norma, la stessa va letta in coordinamento con gli artt. 5 e 22 del D.P.R. 15 febbraio 1952, n. 328²⁴, la prima delle quali dispone che “*Chiunque intenda occupare, per qualsiasi uso, zone del demanio marittimo o apportarvi innovazioni, o recare limitazioni agli usi cui esse sono destinate, deve presentare domanda al Capo del Compartimento competente per territorio*”. Inoltre nel secondo comma si statuisce che “*se si tratta di innovazioni da eseguire in terreno privato confinante col demanio marittimo che non inducano limitazioni all'uso dello stesso, si applicheranno le norme dettate dall'art. 22*” che prevede una dichiarazione di nulla osta sempre da parte del Capo del Compartimento²⁵.

4. – L'art. 55 del Codice della Navigazione è rimasto formalmente invariato nel testo normativo, pur dovendosi oggi coordinare con l'evoluzione della legislazione amministrativa generale e con il decentramento di alcune competenze alle Regioni.

La fascia di rispetto costiero oggetto della norma è di 30 metri dalla linea del demanio marittimo²⁶ o, in caso di coste alte, 30 metri dal ciglio superiore delle scarpate a picco sul mare.

Entro tale fascia, ogni nuova opera edilizia, sia essa intesa sia come nuova costruzione che come ampliamento di manufatti esistenti, richiede la previa autorizzazione dell'Autorità Marittima competente. Sono invece esclusi da tale obbligo i meri interventi manutentivi o di ristrutturazione senza aumenti volumetrici, in quanto non configuranti una “nuova opera” ai fini della norma.

questa sussista anche qualora la condotta abbia ad oggetto la striscia di terreno immediatamente a contatto con il mare e, comunque, non coinvolta nello spostamento delle sue acque, tenuto conto anche delle maree, nonché quell'ulteriore porzione fra detta striscia e l'entroterra che venga concretamente interessata dalle esigenze di pubblico uso del mare.

²⁴ Regolamento per l'esecuzione del Codice della navigazione (Navigazione marittima).

²⁵ Circolare Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 4374/2011 cit., 2.

²⁶ Distanza misurata a partire dal confine demaniale verso l'entroterra.

A proposito di tale ultima espressione, essa costituisce uno dei nuclei concettuali più rilevanti dell'art. 55 del Codice della Navigazione, poiché funge da criterio selettivo di applicazione della riserva autorizzatoria in favore dell'Autorità marittima. La locuzione non risulta definita dal legislatore, né all'interno del Codice della Navigazione né nel Regolamento di esecuzione, con la conseguenza che la relativa delimitazione è stata rimessa all'elaborazione combinata di dottrina, giurisprudenza e prassi amministrativa.

Sul piano tecnico-edilizio, il termine "opera" rinvia al manufatto stabilmente ancorato al suolo, idoneo a soddisfare una funzione non occasionale, secondo un'accezione già recepita dal diritto edilizio e urbanistico²⁷. In tale prospettiva, il carattere della "novità" ricorre non solo nel caso di costruzione *ex novo*, ma anche nei casi di trasformazione sostanziale di manufatti preesistenti, quando la modifica risulti tale da alterare in modo apprezzabile la morfologia dei luoghi o determinare un accrescimento volumetrico. Tale lettura è stata recepita anche dalla giurisprudenza penale, che ha ritenuto configurabile il reato di cui agli artt. 55 e 1161 cod. nav. in presenza di manufatti aventi carattere di stabilità anche se non integralmente murari, purché idonei a modificare la fruibilità dell'area costiera²⁸.

Dal punto di vista demaniale-marittimo, la dottrina ha ulteriormente ampliato il perimetro applicativo dell'art. 55, valorizzando la *ratio* della norma, individuabile nella tutela dell'integrità fisica del demanio marittimo e della sicurezza della navigazione, nonché nel mantenimento di linee di vista sgombre e della libera fruizione²⁹. Si ritiene pertanto che debbano rientrare nella nozione di "nuove opere" anche le installazioni leggere³⁰ quando siano ancorate stabilmente al terreno e idonee a modificare lo stato dei luoghi o a comprimere l'uso pubblico del litorale³¹. La scelta non è meramente urbanistica, ma attiene alla funzione pubblicistica del bene demaniale, la cui disciplina resiste ai titoli edilizi comunali.

Ne consegue che la qualificazione giuridica di "nuove opere" ai sensi dell'art. 55 cod. nav. deve essere interpretata in senso estensivo, ricompre-

²⁷ Cfr. S. Civitarese Matteucci-P. Urbani, *Diritto urbanistico*, Torino, 2020.

²⁸ Cass. pen., SS.UU., 8 maggio 2002, n. 17178, che qualifica come nuove opere le installazioni stabili funzionali a modificare l'area demaniale.

²⁹ Cfr. F.G. Scoca, *Diritto Amministrativo*, Torino, 2021, 187 s.

³⁰ Come chioschi, passerelle, tettoie o recinzioni.

³¹ Cfr. F. Caringella, *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, 2023.

dendo tutti gli interventi idonei a mutare stabilmente l'assetto fisico dell'area litoranea, a prescindere dalla tecnica costruttiva. Restano invece esclusi gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria che non incidano in modo significativo sull'organismo edilizio e non determinino incremento volumetrico o alterazioni morfologiche, in quanto non idonei a interferire con la funzione pubblicistica della fascia di rispetto.

In base al dettato codicistico, il potere di rilascio spetta al Capo del Compartimento marittimo, ossia al comandante della Capitaneria di Porto nella cui giurisdizione ricade il tratto di costa interessato.

Tradizionalmente, dunque, l'iter prevedeva una domanda del privato alla Capitaneria competente, corredata dai progetti tecnici³² e relativa istruttoria tecnica marittima.

Oltre alla verifica della distanza dal demanio³³, l'Autorità valuta la compatibilità dell'opera con le esigenze di navigazione, con l'eventuale programmazione ministeriale sull'uso della fascia costiera e con altri vincoli pubblici esistenti. Si tratta in sostanza di un provvedimento autorizzatorio di natura discrezionale, in cui l'amministrazione marittima pondera l'interesse privato a edificare con il superiore interesse pubblico alla tutela del litorale e del demanio marittimo.

L'articolo in esame, al comma 3, originariamente stabiliva un meccanismo di silenzio-rigetto: "*L'autorizzazione si intende negata se entro novanta giorni l'amministrazione non ha accolta la domanda*". Questa disposizione, concepita nel 1942, intendeva evitare che il silenzio dell'autorità protraesse a tempo indefinito l'incertezza, sancendo dopo 90 giorni il diniego implicito in mancanza di risposta. Tuttavia, a partire dal 1990 la situazione è mutata: la generale riforma del procedimento amministrativo³⁴ ha introdotto come regola il silenzio-assenso per i procedimenti autorizzatori, salvo eccezioni. In base all'art. 20 L. 241/1990, decorso il termine previsto senza un provvedimento espresso, la domanda si intende accolta³⁵.

Nel caso specifico dell'autorizzazione in esame, la dottrina e la prassi ap-

³² Il cd. Modello ministeriale D7.

³³ Da accertare sulle mappe catastali o tramite il Sistema Informativo Demanio – S.I.D.

³⁴ L. 7 agosto 1990 n. 241 e ss.mm.ii.

³⁵ Circolare Ministero Marina Mercantile – Direzione generale del demanio marittimo e dei porti, n. 290 serie II titolo: demanio marittimo, in data 15 marzo 1993.

plicativa concordano sul fatto che oggi operi il silenzio-assenso in luogo del silenzio-rifiuto, nonostante la lettera antiquata dell'art. 55 cod. nav.³⁶.

Pertanto, se la Capitaneria non si pronuncia entro i termini previsti, l'autorizzazione si considera tacitamente rilasciata *ex lege*³⁷. Questo allineamento alla L. 241/90 segna un'importante semplificazione a favore dei privati, trasformando il silenzio-burocratico da diniego a consenso. Si tratta di un indice di come il legislatore abbia nel frattempo considerato meno "pericolose" queste autorizzazioni, al punto da sottoporle al regime acceleratorio generale, e quindi potenzialmente di come l'istituto sia meno stringente di un tempo.

Va aggiunto che in alcune aree l'assetto delle competenze è stato rivisto dal legislatore regionale. Ad esempio, in Regioni a statuto speciale o comunque dotate di competenze sul demanio marittimo, il rilascio dell'autorizzazione *ex art. 55* è stato delegato alle strutture regionali. È il caso della Regione Friuli Venezia Giulia, dove la legge regionale 21 aprile 2017 n.10³⁸ ha attribuito alla Regione, tramite i propri uffici, la competenza a rilasciare le autorizzazioni di cui all'art. 55 cod. nav.³⁹, previo parere degli organi tecnici interni⁴⁰.

Analoghi processi di decentramento si riscontrano in altre Regioni⁴¹.

Tipico esempio di quanto testé rappresentato è il caso siciliano, dove permane in capo all'ente regionale la titolarità del demanio marittimo, sulla base dell'art. 32 dello Statuto⁴², che ha avuto esecuzione nel d.P.R. 1 luglio 1977, n. 684⁴³, attraverso cui sono stati trasferiti dallo Stato i beni del de-

³⁶ A tal proposito va evidenziato che il comma 3 dell'art. 55 cod. nav. deve ritenersi implicitamente abrogato in virtù del combinato disposto di cui agli artt. 20 della L. 241/90 e alla tabella C del D.P.R. 26 aprile 1992 n. 300 che include il procedimento di rilascio dell'autorizzazione *ex art. 55* cod. nav. tra i procedimenti per i quali matura il silenzio assenso (decorso il termine di novanta giorni previsto dalla tabella ministeriale).

³⁷ Restando comunque salvi i poteri di autotutela successivi dell'amministrazione, che potrebbe annullare d'ufficio l'atto implicito in presenza di motivi di interesse pubblico.

³⁸ Recante "*Disposizioni in materia di demanio marittimo regionale, demanio ferroviario, demanio statale dismesso e demanio stradale regionale, nonché modifiche alle leggi regionali 17/2009, 28/2002 e 22/2006*".

³⁹ Art. 5.3.

⁴⁰ Demanio marittimo, infrastrutture di navigazione, ecc.

⁴¹ Ad es. la Sicilia esercita direttamente funzioni sul demanio marittimo regionale.

⁴² Regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, in G.U. 10 giugno, n. 133, convertito in l. costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, in G.U. 9 marzo 1948, n. 58.

⁴³ "Norme di attuazione dello statuto della regione siciliana in materia di demanio marittimo", in G.U. 8 settembre 1977, n. 245.

manio marittimo, eccezion fatta per i beni utilizzati dall'amministrazione militare e di quelli interessanti i servizi di carattere nazionale.

Il processo di trasferimento e di pieno esercizio dei poteri derivanti dalla titolarità è stato abbastanza lungo e, come sottolineato in dottrina⁴⁴, ha anticipato i risultati cui, in parte, solo di recente è giunta la disciplina sul federalismo demaniale. In conseguenza di questo processo, a seguito dell'approvazione della legge regionale 29 novembre 2005, n. 15⁴⁵, la Regione siciliana costituisce, adesso, l'unico soggetto deputato alla gestione del bene demaniale marittimo e ciò sia in termini di poteri di pianificazione che in ordine al rilascio dei titoli concessori, il che ha determinato la produzione di atti legislativi e amministrativi consequenziali⁴⁶.

Restando nell'ambito siciliano, nell'ambito del concetto di fascia di rispetto, è doveroso citare l'art. 15, lett. a), L.R. Sicilia 12 giugno 1976, n. 78⁴⁷, ove si prevede che "Ai fini della formazione degli strumenti urbanistici generali comunali debbono osservarsi, in tutte le zone omogenee ad eccezione delle zone A e B, in aggiunta alle disposizioni vigenti, le seguenti prescrizioni: a) le costruzioni debbono arretrarsi di metri 150 dalla battigia; entro detta fascia sono consentite opere ed impianti destinati alla diretta fruizione del mare, nonché la ristrutturazione degli edifici esistenti senza alterazione dei volumi già realizzati".

Il dato letterale della norma non legittima dubbi interpretativi in ordine al carattere assoluto della inedificabilità entro la suddetta fascia di rispetto: la *ratio* della disposizione è rivolta alla tutela delle coste siciliane e alla loro conservazione; a tal fine, nella zona destinataria del vincolo possono essere realizzate esclusivamente opere che siano strettamente e direttamente finalizzate a rendere fruibile il mare (da parte di tutti) e possono essere ristrutturate, entro il rigoroso limite della inalterabilità dei volumi già realizzati, le opere che esistevano prima dell'emanazione della legge regionale in esame.

⁴⁴ Cfr. N. Romana, *Alcune osservazioni su recenti provvedimenti legislativi in tema di concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative*, in questa *Rivista*, 2021, 44 ss., e sullo stesso argomento F. Franchina, *La gestione del demanio marittimo nelle regioni a statuto speciale. Il caso della Sicilia*, in S. Zunarelli, N. Carnimeo (a cura di), *L'impresa balneare sul demanio marittimo*, Bari, 2019, 215 ss.

⁴⁵ "Disposizioni sul rilascio delle concessioni di beni demaniali e sull'esercizio diretto delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo", in G.U.R.S. 2 dicembre 2005, n. 52.

⁴⁶ Sul punto F. Franchina, *op. cit.*, 227 ss.

⁴⁷ Recante "Provvedimenti per lo sviluppo del turismo in Sicilia".

In particolare, per “opere dirette alla fruizione del mare” si intendono, in accordo ad un consolidato orientamento giurisprudenziale, le infrastrutture concretamente destinate a rendere possibile o migliore, ad una collettività aperta di potenziali utenti, l’uso del mare. Restano escluse, invece, le opere di uso strettamente private, e cioè quelle non aperte, neppure a titolo oneroso, all’uso pubblico⁴⁸, e le iniziative rispetto alle quali l’ubicazione in vicinanza del mare si configuri come meramente accidentale o occasionale e quindi per la medesima non ricorra l’esigenza indefettibile di una ravvicinata prossimità alla costa né un rapporto di stretta e obiettiva strumentalità con la diretta fruibilità del mare⁴⁹.

La tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico, infatti, viene considerata, dalla giurisprudenza prevalente, nella gerarchia degli interessi e beni giuridici che vengono in rilievo nella difesa del territorio⁵⁰, restando a tal fine estranea ogni forma di attenuazione determinata dal bilanciamento o dalla comparazione con altri interessi, ancorché pubblici, che di volta in volta possono venire in considerazione⁵¹.

Tuttavia, il quadro non è uniforme: in assenza di specifiche normative regionali, la titolarità del potere autorizzatorio resta allo Stato (Capitaneria di Porto), come confermato da pronunce giurisprudenziali che hanno escluso competenze comunali in materia⁵².

L’autorizzazione *ex art. 55 cod. nav.* è un provvedimento amministrativo formale, che può contenere prescrizioni e vincoli tecnici per garantire la compatibilità dell’opera con l’interesse pubblico⁵³; in caso di diniego, invece, devono essere motivate le ragioni⁵⁴.

Il comma 4 dell’articolo prevede poi una significativa causa di esclusione dall’obbligo di nulla osta: “*L’autorizzazione non è richiesta quando le costru-*

⁴⁸ C.G.A. 18 maggio 2007, n. 390.

⁴⁹ C.G.A. 6 ottobre 2010, n. 1264.

⁵⁰ Cons. Stato, sez. II, 14 novembre 2019, n. 7839.

⁵¹ Cons. Stato, sez. IV, 2 marzo 2020, n. 1486.

⁵² Cons. di Stato, sez. VI, n. 944/2016.

⁵³ Ad es. l’Autorità marittima potrebbe autorizzare la costruzione imponendo distanze maggiori, l’adozione di specifiche tecniche costruttive, o altre cautele (come altezze massime, divieti di ostacolare la visuale a mare, ecc.).

⁵⁴ Ad es. opera in contrasto con un piano regolatore portuale, pericolo per la sicurezza della navigazione, imminente realizzazione di opera pubblica demaniale su quell’area limitrofa, ecc.

zioni sui terreni prossimi al mare sono previste in piani regolatori o di ampliamento già approvati dall'autorità marittima". Questa disposizione mira a evitare duplicazioni: se un piano urbanistico, generale o attuativo, ha già previsto una certa edificazione vicino al mare, ottenendo l'approvazione dell'Autorità Marittima in sede di adozione, allora il singolo intervento conforme a quel piano non necessita di ulteriore autorizzazione *ex art. 55*.

In sostanza, l'assenso viene dato "a monte" in sede pianificatoria; purtuttavia occorre interpretare tale esenzione in senso piuttosto restrittivo, secondo quanto chiarito dalla giurisprudenza amministrativa: la mera previsione generica di edificabilità nel PRG ⁵⁵ non basta, serve che lo specifico intervento costruttivo sia localizzato e contemplato nel piano approvato dall'Autorità marittima.

Ad esempio, una variante urbanistica che rechi indici edificatori generici sulla fascia costiera non esime dal nulla osta se l'Autorità Marittima non ha espressamente approvato quella previsione puntuale. La giurisprudenza amministrativa ha affermato che solo un'approvazione sostanziale e puntuale delle nuove costruzioni in sede di pianificazione può far venir meno la necessità dell'autorizzazione singola ⁵⁶.

D'altra parte, come ha ribadito anche la Suprema Corte, questa esenzione si riferisce alle opere sui terreni prossimi al mare, e quindi non sul demanio, e non rileva se comunque l'area è demaniale: la presenza nel piano regolatore di una destinazione d'uso non può legittimare un'occupazione demaniale senza concessione ⁵⁷.

Infine, il comma 5 dell'art. 55 dispone che in caso di esecuzione abusiva di opere entro la fascia di rispetto, l'Autorità Marittima provvede ai sensi dell'articolo precedente. Ciò significa che vengono attivate le misure previste dall'art. 54 cod. nav., ossia l'ordine di riduzione in pristino e le altre sanzioni amministrative relative alle occupazioni abusive su demanio.

Tale richiamo crea un collegamento tra le due norme: se qualcuno costruisce senza autorizzazione nella fascia dei 30 metri, l'Autorità Marittima potrà emettere un'ordinanza ingiungendo la demolizione/sgombero dell'opera realizzata illegalmente e il ripristino dello stato dei luoghi, analogamente a quanto farebbe per un abuso sul demanio. Questo potere sanzionatorio e di

⁵⁵ Piano Regolatore Generale.

⁵⁶ TAR Liguria, sez. I, 20 aprile 2010, n. 1829.

⁵⁷ Cass. Pen., sez. III, sent. n. 41811/2022.

vigilanza spetta in primo luogo alla Capitaneria di Porto, oltre alle altre forze di polizia, ed è affiancato dalle conseguenze penali di cui si dirà nel paragrafo seguente.

5. – L'inosservanza dell'obbligo di munirsi della prescritta autorizzazione comporta non solo l'illegittimità amministrativa dell'opera⁵⁸, ma integra anche gli estremi di reato. In base all'art. 1161 cod. nav., infatti, la realizzazione di costruzioni senza il nulla osta entro la fascia di rispetto dei 30 metri rientra tra le contravvenzioni di abusiva occupazione del demanio marittimo.

Più precisamente, l'art. 1161 cod. nav. prevede diverse ipotesi contravvenzionali, tra cui: l'arbitraria occupazione di spazio demaniale marittimo e l'esecuzione non autorizzata di opere in zone soggette a speciale tutela⁵⁹.

La sanzione è stabilita nell'arresto fino a sei mesi o nell'ammenda fino a 516 euro – importo quest'ultimo apparentemente esiguo (frutto di un adeguamento monetario di vecchie pene pecuniarie), ma l'arresto fino a sei mesi denota la rilevanza penale del fatto.

Va sottolineato che, laddove il fatto configuri un reato più grave⁶⁰, verrà applicata la norma più severa; in caso contrario opera la contravvenzione codicistica *de qua*.

Oltre alla pena principale, la legge prevede anche una sanzione accessoria a tutela del territorio: l'ultimo comma dell'art. 55 richiama la rimessione in pristino, e in sede penale ciò si traduce nell'obbligo di demolizione del manufatto abusivo a spese del condannato. Dunque, chi costruisce in violazione rischia non solo l'arresto o la multa, ma anche di vedersi demolire l'opera non autorizzata.

La giurisprudenza penale ha spesso affrontato aspetti particolari di tale reato. Un tema centrale è la natura permanente o istantanea del reato di costruzione non autorizzata nella fascia di rispetto. Sul punto è intervenuta anche la Corte nomofilattica, affermando il principio che il reato previsto dagli artt. 55 e 1161 cod. nav. ha natura permanente⁶¹.

⁵⁸ Con conseguente ordine di rimessione in pristino/demolizione.

⁵⁹ Come appunto la fascia di rispetto di cui all'art. 55 cod. nav.

⁶⁰ Ad es. reati urbanistici e paesaggistici.

⁶¹ Cass. pen., SS.UU., n. 17178/2002 già cit., principio ribadito di recente da Cass. pen., sez. III, 8 aprile 2025, n. 13576.

La permanenza cessa solo quando viene meno l'illecito utilizzo dell'area, cioè soltanto con la demolizione dell'opera abusiva oppure con il rilascio della prescritta autorizzazione in sanatoria. In altre parole, fintanto che il manufatto non autorizzato permane e il responsabile ne trae godimento esclusivo, il reato continua a consumarsi giorno per giorno, mantenendo l'area inaccessibile alla collettività.

Ciò rileva sia ai fini della competenza temporale⁶², sia per le eventuali conseguenze sanzionatorie⁶³.

Dunque il reato conserva carattere commissivo-permanente, con persistenza finché dura l'uso esclusivo privato dell'area demaniale o della fascia vincolata.

Un distinto profilo analizzato in giurisprudenza penale è la delimitazione soggettiva delle responsabilità. Nel caso di società o enti, rispondono penalmente gli amministratori che hanno dato causa all'abuso edilizio in fascia demaniale. Inoltre, in ipotesi di più coobbligati (es. proprietario del terreno e costruttore), tutti concorrono nel reato se partecipano alla condotta edificatoria illecita.

Vale la pena di segnalare che a fianco del reato codicistico può configurarsi, in presenza di determinati presupposti, anche il reato di invasione di terreni pubblici *ex art. 633 c.p.*, quando l'abuso incide sul godimento di un bene pubblico: la Suprema Corte ha ritenuto compatibile il concorso tra l'occupazione demaniale *ex art. 1161 cod. nav.* (permanente) e il delitto di invasione di terreni (parimenti permanente)⁶⁴.

In sintesi, la giurisprudenza penale, nel ribadire la rilevanza dell'autorizzazione *ex art. 55 cod. nav.* a tal punto da inquadrare la sua assenza come reato permanente, conferma che l'istituto mantiene un ruolo di presidio delle fasce costiere: la minaccia di sanzione penale e demolizione funge da forte deterrente contro costruzioni arbitrarie vicino al mare. Ciò evidenzia come, almeno sul piano della tutela punitiva, il legislatore non abbia depotenziato lo strumento, anzi la qualificazione come reato permanente ne accentua la gravità.

⁶² Ad. es. la prescrizione che inizia a decorrere dalla cessazione della permanenza.

⁶³ Solo eliminando l'opera (volontariamente o tramite esecuzione coattiva) o regolarizzandola mediante un provvedimento tardivo si interrompe la condotta antiggiuridica.

⁶⁴ Cass. pen., sez. III, 17 dicembre 2004, n. 48520. Ciò può avvenire se l'occupazione abusiva della fascia costiera lede contestualmente sia la normativa speciale marittima sia il bene giuridico tutelato dall'art. 633 c.p. (il possesso pubblico del bene). Tuttavia, queste sono fattispecie eventualmente concorrenti, mentre normalmente la violazione dell'art. 55 resta circoscritta all'ambito sanzionatorio del codice della navigazione.

Dal punto di vista meramente soggettivo, l'illecito *de quo* ha natura contravvenzionale, pertanto, in linea generale e in base al disposto di cui all'art. 42 c.p., l'autore di detta condotta risponde della propria azione od omissione coscì ente e volontaria sia dolosa che colposa ⁶⁵.

Tuttavia, non sarà possibile imputare né a titolo di colpa che di dolo la condotta *contra legem* di costruzione di nuove opere nella fascia di rispetto ove risulti che la stessa sia stata preceduta da un provvedimento autorizzatorio legalmente rilasciato che risulti tuttavia affetto da illegittimità di cui l'agente non aveva consapevolezza ⁶⁶, e ciò anche in ragione di orientamento del Giudice delle Leggi che riconosce la scusabilità dell'errore inevitabile determinato da una condotta positiva della Pubblica Amministrazione ⁶⁷.

6. – Sotto il profilo meramente amministrativo, oltre al procedimento di rilascio già descritto, rilevano le questioni attinenti alla vigilanza e all'esecuzione degli ordini di rimessione in ripristino per opere prive di titolo autorizzativo, nonché alla ripartizione delle competenze tra Autorità marittima ed enti locali. In passato non sono mancate incertezze sull'ente competente a reprimere abusi nella fascia dei 30 metri, specie dopo il decentramento amministrativo di alcune funzioni in materia di demanio marittimo.

Come visto, l'art.55 rimette all'Autorità Marittima il potere di provvedere in caso di opere abusive entro la fascia, richiamando all'uopo l'art. 54 cod. nav. Quest'ultimo articolo attribuisce al capo del compartimento il potere di intimare la demolizione delle opere realizzate sul demanio senza titolo (o, per rinvio, anche nella zona di rispetto senza autorizzazione). Storicamente, quindi, il provvedimento sanzionatorio di rimozione spettava al Comandante della Capitaneria di Porto, quale organo periferico statale preposto alla tutela del demanio marittimo.

Con le riforme costituzionali e legislative ⁶⁸, alcune Regioni hanno coin-

⁶⁵ Cfr. F. Marzullo, *op. cit.*, 399.

⁶⁶ Cfr. F. Mastrullo, *op. cit.*, 400.

⁶⁷ Corte cost., sent. n. 364/1988.

⁶⁸ Per gestione del demanio marittimo e delle zone del mare territoriale s'intendono tutte le attività e i compiti individuati dall'articolo 105, comma 2, lettera l), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali, in attuazione del capo I della L. 15 marzo 1997, n. 59) e successive modificazioni, in attuazione dell'articolo 117 della Costituzione, così come modificato dalla legge costituzionale 18 ot-

volto i Comuni costieri nell'azione di tutela. Ad esempio, la Regione Puglia con L.R. 23 giugno 2006 n.17, successivamente modificata con L. R. 10 aprile 2015 n. 17, ha stabilito che all'attuazione delle procedure di cui all'art.54 cod. nav.⁶⁹ provvedano i Comuni a spese dei responsabili, e in caso di loro inerzia la Regione in via sostitutiva.

Tuttavia, la stessa norma regionale pugliese non menziona l'art.55, e ciò ha portato a controversie interpretative su chi debba ordinare la demolizione di un fabbricato abusivo costruito su terreno privato ma entro la fascia di rispetto dei 30 metri.

Un caso emblematico è la vicenda decisa dal massimo organo di Giustizia Amministrativa⁷⁰, laddove il privato aveva impugnato un'ordinanza di demolizione per violazione degli artt. 54 e 55 cod. nav. emanata dall'ente comunale, sostenendo che il Comune non fosse competente a sanzionare la violazione dell'art. 55, trattandosi di potere riservato all'Autorità marittima.

Il Consiglio di Stato ha dato loro ragione: ha annullato l'ordine di demolizione dell'abitazione per incompetenza del Comune, chiarendo che gli artt. 54 e 55 cod. nav. conferiscono il potere di ordinare la riduzione in pristino all'autorità marittima, non al Comune. La normativa regionale (Puglia) delegava ai Comuni la sola intimazione ai sensi dell'art. 54 (occupazione di suolo demaniale), nulla prevedendo invece per l'art. 55.

Inoltre, non si poteva desumere una competenza comunale implicita dall'art. 35 del D.P.R. 380/2001⁷¹, perché tale norma riguarda gli abusi edilizi su suolo demaniale (dove il Comune può intervenire a tutela urbanistico-edilizia), ma non quelli su suolo privato soggetto a vincolo marittimo. In conclusione, per l'edificio costruito su terreno privato in fascia di rispetto, l'ordinanza comunale è stata ritenuta illegittima; la competenza a disporre la demolizione spettava alla Capitaneria di Porto in applicazione dell'art. 55 cod. nav.

Solo per il muretto abusivo insistente su area demaniale il Comune avrebbe potuto agire ai sensi dell'art. 35 TUE, ma non per l'immobile fuori

tobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

⁶⁹ Ossia alla demolizione di opere abusive sul demanio.

⁷⁰ Cons. di Stato, sez. VI, n. 944/2016 cit. concernente il Comune di Ostuni (BR) aveva emanato un'ordinanza di demolizione di un edificio residenziale perché costruito interamente entro la fascia di rispetto demaniale senza nulla osta, nonché di un muretto di cinta che inglobava porzioni di spiaggia demaniale (violazione anche dell'art.54).

⁷¹ Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia di seguito TUE.

dal demanio, sebbene entro i 30 metri.

Questa pronuncia chiarisce quindi che, salvo diverse previsioni normative, la tutela della fascia di rispetto rimane attribuita agli organi dello Stato (Autorità marittima). I Comuni non possono autonomamente ordinare demolizioni motivate unicamente dalla mancanza di autorizzazione *ex art* 55, a meno che una legge non trasferisca loro tale compito.

Ciò evita sovrapposizioni: la violazione di art. 55 è materia di polizia demaniale marittima, distinta dall'ordinaria vigilanza edilizia comunale.

La sentenza citata evidenzia anche come il legislatore regionale – se intende coinvolgere i Comuni – debba farlo espressamente; altrimenti si deve ritenere persistente il regime codicistico con competenza marittima.

Relativamente, invece, ai termini temporali per l'esercizio del potere sanzionatorio in capo agli enti competenti, secondo costante orientamento giurisprudenziale lo stesso non incontra limiti di natura temporale ⁷².

La giurisprudenza amministrativa, oltre al tema delle competenze, si è occupata di definire i contorni applicativi dell'art. 55; abbiamo già visto l'interpretazione restrittiva dell'esenzione per le costruzioni previste in piani regolatori ⁷³.

In altre pronunce si è affrontato il concetto di "nuova opera": ad esempio, la realizzazione di una recinzione che inglobi area demaniale o alteri i luoghi può rientrare nel divieto di cui all'art. 55; a tal proposito, la Suprema Corte ha statuito che l'ultimazione di una recinzione abusiva segna il momento consumativo dell'illecito *ex art*. 55, ma la permanenza del reato perdura finché quella recinzione permane ad uso esclusivo di chi l'ha realizzata ⁷⁴.

Dunque anche opere minori, se incidono sulla fascia protetta, richiedono autorizzazione, salvo considerarsi attività libere di modesta entità ⁷⁵.

Un'altra questione è il rapporto con i titoli edilizi comunali: l'autorizzazione *ex art*. 55 è atto distinto e autonomo rispetto al permesso di costruire rilasciato dal Comune. Pertanto, il possesso di un permesso edilizio non esonera dal nulla osta marittimo se dovuto, e viceversa l'autorizzazione *ex art*. 55 non costituisce titolo edilizio.

⁷² Cons. di Stato, sez. VI, n. 1772/2014.

⁷³ TAR Liguria, n. 1829/2010, cit.

⁷⁴ Cass. Pen., sez. III, n. 32046/2022.

⁷⁵ TAR Calabria, sez. I, n. 1040/2012 secondo cui l'art. 55 cod. nav. non è applicabile agli interventi che, in quanto rivolti a semplici modifiche di fabbricati esistenti, non comportino alcuna modifica dell'assetto esteriore dei luoghi.

I due provvedimenti operano su piani diversi: uno tutela il profilo demaniale-marittimo, l'altro la conformità urbanistico-edilizia. In genere, la prassi vuole che il Comune, in sede di rilascio del permesso di costruire in zone prossime al demanio, richieda come condizione il previo ottenimento del nulla osta della Capitaneria. Ciò per evitare che si realizzino opere in fascia vietata con regolare permesso ma prive di autorizzazione marittima⁷⁶.

Tuttavia, qualora ciò non avvenga e un Comune rilasci un permesso in area vincolata, quest'ultimo non esime dall'ottemperare alla normativa statale speciale. La buona fede del costruttore che abbia confidato nel titolo edilizio comunale non elimina l'anti-giuridicità penale⁷⁷.

In sintesi, la giurisprudenza amministrativa conferma la necessità del coordinamento fra autorità diverse: il permesso comunale e l'autorizzazione marittima devono coesistere. Eventuali difetti di coordinamento (es. ente locale che autorizza in assenza di nulla osta) non legittimano comunque l'inservanza dell'art. 55 in considerazione del carattere inderogabile del vincolo dei 30 metri per ragioni di pubblico interesse⁷⁸.

7. – La tutela delle zone costiere attraverso limitazioni o controlli sulle costruzioni in prossimità del litorale non è una peculiarità solo italiana. Diversi Stati europei hanno adottato normative per proteggere la fascia costiera, talora in modo ancor più rigoroso rispetto al modello dell'art. 55 cod. nav.

Un breve confronto comparativo permette di contestualizzare l'istituto italiano nel panorama europeo e di coglierne differenze e analogie.

In Francia, sin dal 1986, con la legge nota come "Loi Littoral"⁷⁹, è stato imposto un severo vincolo di inedificabilità nella fascia costiera. In particolare, al di fuori delle zone già urbanizzate è vietata ogni nuova costruzione entro 100 metri dalla linea di battigia.

Questo significa che lungo la costa francese esiste una "bande littorale" di

⁷⁶ Evenienza che porterebbe il privato a essere comunque soggetto a sanzioni ex art. 55.

⁷⁷ Al più potrebbe incidere sull'elemento soggettivo, ma in via teorica l'art.5 c.p. – ignoranza di legge – non scusa.

⁷⁸ Cons. di Stato, sez. II n.2906/2020.

⁷⁹ Loi Littoral del 3 gennaio 1986 (art. L. 121-1 e segg. del Codice dell'Urbanistica) è una normativa francese fondamentale che mira a proteggere, pianificare e valorizzare le coste. Cfr. O. Sut, *La loi Littoral: décryptage du volet urbanisme au travers des décisions du juge administratif*, Boulogne-Billancourt, 2021.

100 metri non edificabile, salvo che si tratti di area urbana consolidata, nel qual caso eventuali nuove costruzioni devono comunque rispettare il principio di continuità con l'esistente e altre restrizioni.

L'approccio francese è dunque di tipo planimetrico e assoluto: invece di un'autorizzazione caso per caso, vige un divieto generale a edificare nella fascia protetta, integrato nelle norme in materia di urbanistica⁸⁰.

Vi sono eccezioni solo per opere di pubblica utilità o inerenti all'uso costiero⁸¹, ma in generale la regola dei 100 metri ha fortemente limitato l'urbanizzazione delle coste francesi.

Questo strumento si differenzia dall'art. 55 italiano poiché non prevede un "permesso speciale" rilasciato da un'autorità marittima, bensì costituisce un vincolo legale automatico: di fatto, la fascia di 100 metri è inedificabile per legge, e i piani urbanistici locali devono recepire tale vincolo.

La *ratio* principale è ambientale e paesaggistica, ossia proteggere la costa da cementificazione eccessiva, ma vi è anche l'effetto di garantire spazi liberi per usi pubblici quali l'accesso al mare e/o alle spiagge libere. L'approccio francese, dunque, spinge verso una tutela preventiva generalizzata, lasciando poco margine a valutazioni discrezionali caso per caso.

L'ordinamento spagnolo, invece, prevede anch'esso una fascia di protezione costiera molto ampia nell'ambito della Ley de Costas del 1988⁸², che, tra le altre cose, distingue una "*servidumbre de protección*" a terra di regola pari a 100 metri dall'interno della riva del mare.

Entro questa fascia di 100 m sulla proprietà privata vige una forte limitazione edificatoria: per lo più è preclusa la costruzione di nuove abitazioni e altre opere non necessarie, consentendosi solo usi particolari⁸³.

⁸⁰ Code de l'Urbanisme, art. L121-16 e segg.

⁸¹ Ad es. installazioni leggere, attività ittiche.

⁸² La legge n. 22 del 28 luglio 1988 sulle coste, regola la determinazione, la protezione, l'uso e la politica del demanio pubblico marittimo-terrestre e in particolare del litorale marittimo. Questa legge ha abrogato la Legge sulle coste del 26 aprile 1969 ed è stata ulteriormente sviluppata nel Regolamento della Legge sulle coste, approvato con Regio Decreto 1471/1989 del 1° dicembre 1989. Tale legge è stata modificata dalla Legge 2/2013 del 29 maggio, sulla protezione e l'uso sostenibile del litorale e che modifica la Legge 22/1988 del 28 luglio, sulle coste, attualmente in vigore. Cfr. E. Sánchez Goyanes (ed.), *El derecho de costas en España*, Madrid, 2010; Aa.Vv., *Comentario a la Ley 2/2013 de 29 de mayo de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988 de costas*, Cizur Menor, 2013.

⁸³ Ad es. installazioni che per loro natura richiedono la vicinanza all'acqua, come impianti di

Interessante notare che la legge spagnola consente sia in aumento che in diminuzione l'estensione della fascia: in zone poco antropizzate la servitù di protezione può essere estesa fino a ulteriori 100 metri (totale 200 metri) per garantire una maggiore tutela; viceversa nei tratti di costa già urbanizzati prima del 1988 la fascia è ridotta eccezionalmente a 20 metri.

Dunque, in Spagna esiste un regime differenziato: normalmente 100 metri inedificabili (salvo specifica autorizzazione per usi limitati), ridotti a 20 metri in aree urbane consolidate al momento dell'entrata in vigore della legge. In ogni caso la costruzione di nuove case in riva al mare è sostanzialmente bandita, e le poche costruzioni preesistenti possono essere mantenute ma non ampliate.

Il rispetto di questa servitù è assicurato tramite un sistema di autorizzazioni statali conferite dall'amministrazione costiera, che in Spagna fa capo al Ministero dell'Ambiente e alle Comunità Autonome, e da un forte apparato sanzionatorio. La finalità, come esplicitato dalla legge, è garantire l'integrità fisica e l'uso pubblico del litorale, nonché i suoi valori paesaggistici.

Si può dunque vedere una similitudine concettuale con l'art. 55 italiano⁸⁴, ma la scala spaziale è molto più ampia⁸⁵ e lo strumento è più rigido⁸⁶.

In Spagna l'inedificabilità costiera è quindi un principio cardine, temperato solo dal riconoscimento di situazioni pregresse e dalla possibilità di ampliare la tutela ove necessario.

La legge greca n. 2971/2001⁸⁷ prevede procedure concorsuali per le concessioni demaniali marittime in attuazione della direttiva Bolkestein, ma per quanto attiene alle costruzioni sulla costa, si segnala che vige il divieto di realizzare strutture permanenti entro 100 metri dalla linea di battigia.

Una particolarità è che in Grecia esiste un'eccezione per gli alberghi: le strutture alberghiere costiere possono ottenere una deroga, con concessioni annuali sulla spiaggia antistante, per installare attrezzature o edifici funzionali all'hotel⁸⁸.

acquacoltura, infrastrutture costiere leggere, ecc.

⁸⁴ Protezione di una fascia costiera su proprietà privata nell'interesse pubblico.

⁸⁵ 100 metri vs 30 metri.

⁸⁶ Divieto salvo eccezioni di legge, invece di autorizzazione discrezionale.

⁸⁷ Legge 19 dicembre 2001, n. 2971. Cfr. E. Balla-G. Giannakourou, *Chapter 12: Greece*, in R. Alterman, C. Pellach, (Eds.), *Regulating Coastal Zones: International Perspectives on Land Management Instruments*, New York, 2020, 237 ss.

⁸⁸ Cfr. C. Benetazzo-S. Gobbato, *Concessioni balneari in Italia e Direttiva 2006/123/EC*, nel

Al di là di ciò, però, la regola generale è simile a quella francese e spagnola: 100 metri di fascia inedificabile per salvaguardare il carattere naturale delle spiagge e garantire l'uso libero. La Grecia dunque adotta anch'essa un modello di divieto legale, integrato peraltro da concorsi e limiti temporali per qualsiasi occupazione turistico-ricreativa del demanio.

Si può osservare che tali misure sono in parte motivate anche dalla volontà di controllo sull'uso turistico del litorale ⁸⁹.

Nel contesto greco, l'art. 55 cod. nav. italiano troverebbe un parallelo nell'insieme di disposizioni che fissano distanze minime e condizioni restrittive per costruire lungo mare, lasciando comunque spazio a deroghe pianificate (come quella pro-alberghi).

Dal confronto emerge che l'Italia con i suoi 30 metri di fascia protetta appare relativamente "moderata" rispetto ad altri Paesi che hanno imposto 100 metri o più di tutela costiera. Inoltre l'approccio italiano basato sull'autorizzazione caso per caso è più flessibile, ma forse meno netto rispetto al divieto generalizzato adottato altrove.

Se Francia, Spagna, Grecia puntano a impedire *ex lege* nuove costruzioni sul litorale salvo eccezioni, l'Italia consente di volta in volta opere entro 30 metri purché approvate dall'Autorità Marittima. Ciò storicamente permetteva valutazioni discrezionali (potenzialmente anche di consentire edificazioni dove opportuno), ma oggi solleva la domanda se tale flessibilità non rischi di essere in contrasto con le esigenze di tutela ambientale moderne.

È da notare che l'Italia, a mezzo di altre normative ⁹⁰, di fatto tutela ben oltre i 30 metri, ma l'istituto specifico del Codice della navigazione resta confinato a quel margine ridotto.

8. – Giunti a questo punto dell'analisi, possiamo interrogarci sull'attuale utilità e rilevanza dell'autorizzazione *ex art. 55 cod. nav.* nell'attuale ordinamento.

Dopo oltre 80 anni dalla introduzione del Codice della Navigazione, in relazione al titolo autorizzativo *de quo*, il contesto normativo e socio-econo-

contesto europeo, studio commissionato dal parlamento europeo, Direzione Generale Politiche Interne Unità tematica C: Diritti dei Cittadini e Affari Costituzionali, 2017.

⁸⁹ La Grecia, come altri Paesi mediterranei, ha dovuto disciplinare le concessioni e l'accesso alle spiagge in modo più sostenibile.

⁹⁰ Vincoli paesaggistici, aree protette, ecc.

mico è radicalmente cambiato: esistono oggi una pianificazione urbanistica dettagliata, norme stringenti di tutela paesaggistica e ambientale, competenze decentrate alle Regioni e ai Comuni, e diversi strumenti amministrativi che, in qualche modo, sembrano sovrapporsi o affiancarsi all'istituto in esame, ingenerando sovente confusione nel cittadino comune che debba realizzare una nuova opera nella fascia di rispetto. È dunque lecito chiedersi se detta autorizzazione da parte della Capitaneria sia ancora uno strumento necessario ed efficace, oppure se sia divenuto ridondante.

Un primo elemento da considerare è che la fascia di 30 metri dal demanio marittimo, un tempo tutelata quasi solo dall'art.55 cod. nav., oggi ricade praticamente sempre dentro la più ampia fascia di 300 metri dalla battigia soggetta a vincolo paesaggistico ⁹¹.

Ciò implica che qualsiasi costruzione entro 300 metri dal litorale necessita di autorizzazione paesaggistica, con valutazione da parte della locale Soprintendenza ⁹² circa l'impatto visivo e ambientale nell'ambito del procedimento amministrativo volto al rilascio da parte dei Comuni dell'autorizzazione stessa.

Questo vincolo paesaggistico ⁹³ è assai penetrante e ha finalità in parte sovrapponibili, quali conservare il carattere naturale del litorale, evitare edificazioni incongrue.

Quindi un privato che volesse costruire, poniamo, a 25 metri dal mare, oggi dovrebbe ottenere il pertinente titolo edilizio comunale (ad es. permesso di costruire), il titolo paesaggistico, probabilmente il parere dell'autorità idraulica/ambientale per il rischio erosione, e l'autorizzazione *ex* art.55 cod. nav.

Quest'ultima è dunque solo uno dei tasselli, e forse non il più incisivo, considerato che un parere paesaggistico negativo bloccherebbe comunque il progetto a prescindere dall'eventuale assenso marittimo. Anche la normativa ambientale ⁹⁴ e quella idrogeologica ⁹⁵ possono prevedere pareri o nulla osta per costruzioni sul mare, portando talora a duplicazioni procedurali.

⁹¹ Ex legge Galasso 1985 (Legge n. 431 del 8 agosto 1985), ora D.Lgs. 42/2004, in particolare l'art.142.

⁹² A seguito del DPCM n. 169/2019 attualmente le Soprintendenze sono organizzate per aree territoriali ed hanno assunto la denominazione di Soprintendenza Archeologica, Belle Arti e Paesaggio (SABAP).

⁹³ Introdotto dalla Legge Galasso n. 431/1985 proprio per arginare la cementificazione costiera.

⁹⁴ Ad es. valutazione impatto ambientale in zone costiere sensibili.

⁹⁵ Difesa delle coste dall'erosione.

Tuttavia, l'autorizzazione *ex art. 55* conserva una sua peculiarità: è focalizzata sulle esigenze della navigazione e del demanio marittimo, aspetti che né il vincolo paesaggistico né il permesso edilizio comunale coprono specificamente⁹⁶. In tal senso, la presenza dell'Autorità Marittima nel processo autorizzativo garantisce che anche l'interesse marittimo – spesso tecnico e settoriale – venga considerato. Dunque l'istituto non è del tutto sovrapponibile ad altri: funge da garanzia aggiuntiva che la prospettiva “marittima”⁹⁷ sia tenuta in conto in ogni intervento vicino al mare.

Nel corso del tempo, sembra essersi ridotta la frequenza del ricorso a questo strumento, a causa principalmente della saturazione edilizia di molte coste; oggi le nuove costruzioni entro 30 metri dal demanio marittimo non sono poi così tanto frequenti.

Inoltre, dove vi sono zone turistiche sviluppate, gli strumenti di pianificazione urbanistica comunali in genere prevedono ormai con precisione cosa sia edificabile o meno sul lungomare, spesso in accordo con i pareri delle Autorità marittime.

L'autorizzazione *ex art. 55* potrebbe apparire come un “doppione” burocratico, ma di fatto viene inglobata nel procedimento edilizio: nell'ambito dei procedimenti attivati dagli Sportelli SUAP/SUED/ZES viene acquisito il parere dell'Autorità marittima prima di rilasciare il relativo titolo autorizzativo.

L'interpretazione per cui oggi vale il silenzio-assenso in 30 giorni per l'autorizzazione marittima è un chiaro segnale che il legislatore e la giurisprudenza considerano l'istituto non rientrante in quelle eccezioni di particolare rischio tale da escludere l'assenso tacito.

Infatti, la L.241/90 esclude il silenzio-assenso per procedimenti relativi alla tutela ambientale, paesaggistica, di pubblica sicurezza, difesa nazionale ecc. Vedere l'autorizzazione *ex art.55* assoggettata al silenzio-assenso significa ritenerla procedimento ordinario non escluso, quindi implicitamente non strettamente assimilabile, ad esempio, a un'autorizzazione paesaggistica (che è esclusa dal silenzio-assenso).

Alcuni potrebbero leggere in ciò un affievolimento della percezione di pe-

⁹⁶ Ad esempio, la Soprintendenza valuterà l'impatto visivo ma non se l'opera ostacola manovre navali; il Comune verificherà distanze, standard urbanistici, ma non se quell'area poteva servire ad un futuro prolungamento di un molo pubblico o simili.

⁹⁷ Sicurezza della navigazione, tutela demanio, pianificazione costiera statale

ricolosità: come se costruire entro 30 metri dal demanio marittimo, in fondo, non rappresentasse un tale *vulnus* all'interesse pubblico da richiedere sempre un provvedimento espresso. Tuttavia, la normativa non è stata aggiornata esplicitamente, quindi questa è una conseguenza indiretta.

Come già anticipato, il Codice della navigazione, su questo tema, risente del tempo trascorso. Termini come “decreto reale” e l'assenza di coordinamento con la pianificazione moderna indicano che un aggiornamento legislativo sarebbe quanto mai opportuno.

Una revisione potrebbe ad esempio ridefinire l'ampiezza della fascia di rispetto alla luce delle conoscenze attuali⁹⁸, individuare espressamente l'autorità competente tenendo conto del decentramento⁹⁹, integrare il procedimento nel quadro della conferenza di servizi, evitando che sia a carico del cittadino richiederlo separatamente. Al momento, invece, tutto ciò è affidato a prassi e interpretazioni, il che non giova alla certezza del diritto.

Nonostante le diverse criticità emerse, è fuor di dubbio che l'autorizzazione *ex art.55* conserva utilità in casi specifici, come ad esempio in prossimità di aree portuali o di pertinenze demaniali, la Capitaneria con questo strumento può impedire che edifici privati sorgano laddove potrebbero ostacolare futuri ampliamenti del porto o la realizzazione di infrastrutture marittime¹⁰⁰.

Dal punto di vista della sicurezza della navigazione, sebbene raramente un edificio a terra interferisca direttamente con la navigazione in mare aperto, si pensi a situazioni come canali lagunari, vie navigabili interne costiere: costruzioni troppo vicine alla riva potrebbero causare restringimenti pericolosi o riflessi di onde. L'Autorità marittima è ovviamente l'ente che ha maggiore competenza tecnica al fine di valutare tali rischi.

Inoltre, con l'acuirsi dei fenomeni di erosione costiera e di ingressione del mare dovuti ai cambiamenti climatici, mantenere libera una fascia costiera risulta strategico, consentendo di arretrare infrastrutture se necessario, di intervenire con opere di difesa costiera, e in generale di avere un margine di adattamento.

⁹⁸ Ad es. valutare l'estensione a 100 metri, oppure modularla a seconda delle zone, analogamente alla Spagna.

⁹⁹ Confermare o trasferire ai Presidenti di Regione / Sindaci costieri certi poteri, magari mantenendo però un parere obbligatorio della Capitaneria per l'aspetto navale.

¹⁰⁰ Strade portuali, depositi, cantieri navali ecc.

In tal senso, l'istituto può rivelarsi ancora attuale come strumento di gestione integrata della zona costiera: la UE stessa incoraggia approcci integrati¹⁰¹, e mantenere una zona di rispetto costiera non soggetta ad edificazioni rappresenta sicuramente una buona pratica.

D'altro canto, l'esistenza di un reato penale specifico e di un controllo marittimo separato potrebbe sembrare ridondante quando esistono già reati urbanistici e vincoli paesaggistici: chi costruisce a 20 metri dalla riva probabilmente viola anche altre norme.

Si potrebbe quindi teorizzare l'assorbimento dell'istituto in altri strumenti, ad esempio far sì che il parere della Capitaneria confluisca nell'autorizzazione paesaggistica o nel permesso di costruire come parere obbligatorio, evitando un autonomo titolo. Alcune riforme in senso semplificatorio potrebbero andare in questa direzione.

Guardando ai modelli francesi e spagnoli, appare che l'Italia garantisce meno estensione di protezione. Questo è stato oggetto di dibattito: associazioni ambientaliste come Legambiente auspicano misure più incisive per liberare le coste dall'eccesso di costruzioni¹⁰².

In un contesto in cui l'Italia è spesso criticata per la gestione del demanio marittimo¹⁰³, l'aspetto edilizio non è da meno. Rafforzare o aggiornare l'art.55 potrebbe essere visto come un segnale di adeguamento alle migliori pratiche europee¹⁰⁴.

Al contrario, abrogare l'istituto senza sostituirlo con altro lascerebbe un vuoto sul versante specifico marittimo, col rischio di demandare tutto ai Comuni che, come visto storicamente, possono avere interessi localistici o meno visione d'insieme sulla costa.

In definitiva, l'autorizzazione *ex art.55* cod. nav. appare tuttora uno strumento utile, pur se bisognoso di aggiornamento e meglio coordinamento. La sua utilità si manifesta soprattutto come rete di sicurezza: anche se per caso venisse rilasciato un permesso edilizio e un nulla osta paesaggistico per una costruzione in riva al mare, rimarrebbe comunque questa ulteriore verifica fi-

¹⁰¹ Ad es. Direttiva 2014/89/UE sulla pianificazione dello spazio marittimo.

¹⁰² Dati di anteprima di *Mare Monstrum 2025* a cura di Legambiente, in Ansa.it.

¹⁰³ Vds. il tema delle concessioni balneari e del rispetto della Direttiva Bolkestein.

¹⁰⁴ Ad es. portando a 100 metri la fascia di rispetto legale per nuove edificazioni, magari con eccezioni mirate.

nale in capo all'Autorità marittima, che potrebbe bloccare l'opera se ravvisa pregiudizi al demanio o alla navigazione. È un ulteriore livello di tutela, che può sembrare burocratico ma che in situazioni critiche può evitare danni ¹⁰⁵.

9. – Alla domanda se l'autorizzazione prevista dall'art. 55 del Codice della navigazione sia ancora uno strumento utile, la risposta – alla luce dell'analisi condotta – è articolata. In parte, l'istituto riflette una concezione d'altri tempi, essendo nato in un'epoca in cui poche norme presidiavano il litorale; oggi convivono molteplici vincoli e procedure parallele., e ciò potrebbe far pensare che esso sia superfluo o duplicativo.

Tuttavia, l'autorizzazione *ex* art. 55 continua a svolgere una funzione specifica di tutela dell'interesse marittimo che nessun altro titolo copre integralmente: garantisce l'assenza di interferenze con la navigazione e con l'uso futuro del demanio marittimo, introducendo la competenza specialistica dell'Autorità marittima nel governo delle aree costiere private.

Si può quindi affermare che lo strumento è ancora utile, ma andrebbe riformato. Utile perché, come dimostrano nell'analisi dell'istituto sin qui analizzata, esso costituisce un baluardo aggiuntivo contro abusi edilizi in riva al mare e un mezzo per assicurare che lo sviluppo costiero avvenga in modo compatibile con la fruizione pubblica del litorale.

Riformabile perché la sua efficacia potrebbe essere accresciuta ampliandone l'ambito ¹⁰⁶ oppure integrandolo meglio nelle procedure uniche oggi vigenti, per evitare appesantimenti burocratici.

In un'ottica di semplificazione, si potrebbe ipotizzare di assorbire il nulla osta art. 55 in un procedimento unico coordinato ¹⁰⁷, mantenendo però il veto marittimo sui progetti incompatibili.

Alternativamente, si potrebbe, come in altri paesi, sancire un divieto di edificazione legale su una certa fascia e limitare l'autorizzazione solo alle opere davvero indifferibili e connesse al mare.

In conclusione, finché il legislatore non interverrà, l'art. 55 continua ad operare come uno storico ma vitale strumento di presidio delle nostre coste.

¹⁰⁵ Si pensi se un comune disattento autorizzasse edifici su aree tecnicamente demaniali per errore: la Capitaneria può intervenire.

¹⁰⁶ Ad es. considerando una fascia più ampia, in linea con le best practices internazionali.

¹⁰⁷ Una sorta di Conferenza di Servizi per i progetti costieri.

Il quesito circa l'utilità di detto strumento può trovare risposta positiva se si considera che, nonostante le sovrapposizioni normative, esso rappresenta un meccanismo di salvaguardia specialistico che ha evitato e può evitare situazioni di pregiudizio per il demanio marittimo.

Nell'Italia attuale, dove la sensibilità ambientale e la necessità di proteggere il territorio costiero sono giustamente aumentate, anziché eliminare tale istituto sarebbe opportuno rafforzarlo o aggiornarlo, magari traendone spunto per politiche di gestione integrata della zona costiera in linea con gli altri ordinamenti europei.

L'ideale sarebbe un bilanciamento: meno burocrazia inutile ma più tutela effettiva. In questo senso, l'autorizzazione *ex art.55* può ancora essere un tassello importante, a patto di farlo evolvere con i tempi.

Abstract

L'articolo analizza l'autorizzazione prevista dall'art. 55 del Codice della Navigazione, istituito introdotto nel 1942 per disciplinare la realizzazione di nuove opere in prossimità del demanio marittimo. Dopo averne approfondito le origini storiche, la cornice costituzionale e il procedimento amministrativo, il contributo esamina i profili penali-sanzionatori, il ruolo della giurisprudenza amministrativa e il rapporto con altre normative settoriali (paesaggistiche, urbanistiche e ambientali). Una riflessione comparata con Francia, Spagna e Grecia permette di collocare la fascia italiana dei 30 metri nel contesto europeo. In conclusione, l'autore si interroga sull'attuale utilità dell'istituto, evidenziando criticità, sovrapposizioni e possibili prospettive di riforma per adeguarlo alle moderne esigenze di tutela costiera.

The article examines the authorisation required under Article 55 of the Italian Navigation Code, introduced in 1942 to regulate the construction of new works close to the maritime public domain. After outlining its historical origins, constitutional framework and administrative procedure, the contribution explores relevant criminal sanctions, administrative case law, and interactions with other regulatory systems (landscape, environmental and urban planning rules). A comparative overview with France, Spain and Greece helps contextualise the Italian 30-meter coastal buffer within European approaches. In its final assessment, the article questions the current usefulness of the instrument, highlighting overlaps, regulatory inconsistencies and potential reform paths to align it with contemporary coastal-protection needs.