

ABUSI SU AREE DEMANIALI

REATI, SANZIONI, AUTOTUTELA

rassegna di giurisprudenza
2009-2013

ABUSI SU AREE DEMANIALI

REATI, SANZIONI, AUTOTUTELA

rassegna di giurisprudenza
2009-2013

Abstract: la presente opera è una raccolta, organizzata in una classificazione tematica, di massime giurisprudenziali in materia di ABUSI SU AREE DEMANIALI, elaborate dalla redazione della rivista giuridica *Patrimoniopubblico.it*, tratte da pronunce recensite dalla medesima rivista appartenenti agli anni 2009, 2010, 2011, 2012, 2013. Alle massime seguono gli estratti pertinenti delle pronunce a cui si riferiscono.

Disclaimer: pur compiendo ogni ragionevole sforzo per assicurare che le massime siano elaborate con la cura necessaria, si avverte che errori, inesattezze, ambiguità od omissioni sono sempre possibili. Con riguardo a ciò, l'editore e il curatore si esimono da ogni responsabilità, invitando l'utente a verificare in ogni caso la massima di interesse con il contenuto della relativa sentenza.

Copyright © 2014 Exeo S.r.l.. Tutti i diritti riservati. Le massime/sintesi, quando costituiscono una rielaborazione delle pronunce da cui sono tratte, sono opera protetta dal diritto di autore e possono essere utilizzate solo citando la fonte e per fini non commerciali. La classificazione delle massime costituisce parimenti opera protetta dal diritto di autore, di cui nessun uso è consentito. Sono consentite esclusivamente citazioni a titolo di cronaca, studio, critica, recensione, attività della pubblica amministrazione o professionale, accompagnate dalla menzione della fonte. È vietata la riproduzione anche parziale e con qualsiasi mezzo senza l'autorizzazione scritta dell'editore. È consentita la stampa ad esclusivo uso personale dell'utilizzatore, e comunque mai a scopo commerciale. Licenza d'uso: **il presente prodotto può essere utilizzato esclusivamente dalla persona fisica acquirente e dai suoi stretti collaboratori professionali, o da un singolo destinatario in caso di soggetto acquirente diverso da persona fisica. Ogni diversa utilizzazione e diffusione, con qualsiasi mezzo, con qualsiasi scopo e nei confronti di chiunque, totale o parziale, è vietata senza il consenso scritto dell'editore.**

Edizione: giugno 2014 - collana: OSSERVATORIO DI GIURISPRUDENZA, a cura di Paolo Loro - materia: demanio, patrimonio e beni pubblici - tipologia: repertori - formato: digitale, pdf - dimensione: A4 - ISBN: 978-88-6907-039-6 - codice: JRE100 - nic: 188 - Editore: Exeo srl CF PI RI 03790770287 REA 337549 ROC 15200/2007 DUNS 339162698 c.s.i.v. € 10.000,00, sede legale piazzetta Modin 12 35129 Padova - sede operativa via Dante Alighieri 6 int. 1 35028 Piove di Sacco (PD) info@exeo.it. Luogo di elaborazione: sede operativa.

SOMMARIO

[DEMANIO E PATRIMONIO --> ABUSI DEI PRIVATI](#)

[AUTOTUTELA](#)

[AUTOTUTELA --> AFFIDAMENTO](#)

[AUTOTUTELA --> ALTERNATIVITÀ A TUTELA GIUDIZIALE](#)

[AUTOTUTELA --> CATEGORIE DI BENI, CASISTICA](#)

[AUTOTUTELA --> CATEGORIE DI BENI, CASISTICA --> ABUSI EDILIZI ACQUISITI DAL COMUNE](#)

[AUTOTUTELA --> CATEGORIE DI BENI, CASISTICA --> ALLOGGI DI SERVIZIO](#)

[AUTOTUTELA --> CATEGORIE DI BENI, CASISTICA --> ALLOGGI E.R.P.](#)

[AUTOTUTELA --> CATEGORIE DI BENI, CASISTICA --> ATTIVITÀ ESTRATTIVA](#)

[AUTOTUTELA --> CATEGORIE DI BENI, CASISTICA --> BENI CONFISCATI](#)

[AUTOTUTELA --> CATEGORIE DI BENI, CASISTICA --> BENI MAI POSSEDUTI DALLA P.A.](#)

[AUTOTUTELA --> CATEGORIE DI BENI, CASISTICA --> DEMANIO IDRICO](#)

[AUTOTUTELA --> CATEGORIE DI BENI, CASISTICA --> DEMANIO MARITTIMO](#)

[AUTOTUTELA --> CATEGORIE DI BENI, CASISTICA --> IMPIANTI DI PUBBLICO SERVIZIO](#)

[AUTOTUTELA --> CATEGORIE DI BENI, CASISTICA --> LUCI E VEDUTE](#)

[AUTOTUTELA --> CATEGORIE DI BENI, CASISTICA --> PATRIMONIO DISPONIBILE](#)

[AUTOTUTELA --> CATEGORIE DI BENI, CASISTICA --> PATRIMONIO INDISPONIBILE](#)

[AUTOTUTELA --> CATEGORIE DI BENI, CASISTICA --> SERVITÙ](#)

[AUTOTUTELA --> CATEGORIE DI BENI, CASISTICA --> SOMME DI DENARO](#)

[AUTOTUTELA --> CATEGORIE DI BENI, CASISTICA --> STRADE](#)

[AUTOTUTELA --> CATEGORIE DI BENI, CASISTICA --> STRADE --> CASE CANTONIERE](#)

[AUTOTUTELA --> CATEGORIE DI BENI, CASISTICA --> STRADE --> CLASSIFICAZIONE COME](#)

COMUNALE

[AUTOTUTELA --> CATEGORIE DI BENI, CASISTICA --> STRADE --> INIBIZIONE DI SBARRAMENTI](#)

[AUTOTUTELA --> CATEGORIE DI BENI, CASISTICA --> STRADE --> PRIVATIZZAZIONE ANAS, IRRILEVANZA](#)

[AUTOTUTELA --> CATEGORIE DI BENI, CASISTICA --> STRADE --> RICHIESTA DELLA TOSAP](#)

[AUTOTUTELA --> CATEGORIE DI BENI, CASISTICA --> STRADE --> STRADE SUL DEMANIO MARITTIMO](#)

[AUTOTUTELA --> CATEGORIE DI BENI, CASISTICA --> STRADE --> STRADE VICINALI](#)

[AUTOTUTELA --> COMPETENZA](#)

[AUTOTUTELA --> DELIMITAZIONE DEMANIALE](#)

[AUTOTUTELA --> DESTINATARI](#)

[AUTOTUTELA --> DIFFIDA](#)

[AUTOTUTELA --> DIVIETO DI UTILIZZO](#)

[AUTOTUTELA --> ESECUZIONE](#)

[AUTOTUTELA --> ISTANZA DEL CONTROINTERESSATO](#)

[AUTOTUTELA --> LIMITI](#)

[AUTOTUTELA --> POTERE](#)

[AUTOTUTELA --> PRESUPPOSTI](#)

[AUTOTUTELA --> RAPPORTO CON GIUDIZIO PENALE](#)

[AUTOTUTELA --> RAPPORTO CON IL GIUDIZIO CIVILE](#)

[AUTOTUTELA --> RAPPORTO CON LA SDEMANIALIZZAZIONE](#)

[AUTOTUTELA --> SOPRAVVENIENZE NORMATIVE](#)

[AUTOTUTELA --> TERMINI](#)

[AUTOTUTELA --> TITOLARITÀ](#)

[AUTOTUTELA --> TOLLERANZA](#)

[CONTRATTO DI APPALTO](#)

[INDENNITÀ DI OCCUPAZIONE](#)

[INDENNITÀ DI OCCUPAZIONE --> ALLOGGI DI SERVIZIO](#)

[INDENNITÀ DI OCCUPAZIONE --> INGIUNZIONE EX RD 639/1910](#)

[INDENNITÀ DI OCCUPAZIONE --> PRESCRIZIONE](#)

[INDENNITÀ DI OCCUPAZIONE --> TITOLO](#)

[RAPPORTO CON PIANO DEMANIALE](#)

[REATI --> ART. 1161, CO. 1, COD. NAV. --> BENE GIURIDICO](#)

[REATI --> ART. 1161, CO. 1, COD. NAV. --> CONFISCA](#)

[REATI --> ART. 1161, CO. 1, COD. NAV. --> ELEMENTO OGGETTIVO](#)

[REATI --> ART. 1161, CO. 1, COD. NAV. --> ELEMENTO SOGGETTIVO E BUONA FEDE](#)

[REATI --> ART. 1161, CO. 1, COD. NAV. --> INNOVAZIONI ABUSIVE](#)

[REATI --> ART. 1161, CO. 1, COD. NAV. --> MOMENTO CONSUMATIVO](#)

[REATI --> ART. 1161, CO. 1, COD. NAV. --> ORDINE DI DEMOLIZIONE](#)

[REATI --> ART. 1161, CO. 1, COD. NAV. --> PRESCRIZIONE](#)

[REATI --> ART. 1161, CO. 1, COD. NAV. --> RIFIUTI](#)

[REATI --> ART. 1161, CO. 1, COD. NAV. --> SEQUESTRO PREVENTIVO](#)

[REATI --> ART. 1161, CO. 1, COD. NAV. --> SOGGETTO ATTIVO](#)

[REATI --> ART. 1161, CO. 1, COD. NAV. --> SOSPENSIONE CONDIZIONALE](#)

[REATI --> ART. 1231 COD. NAV. --> BENE GIURIDICO](#)

[REATI --> ART. 1231 COD. NAV. --> ELEMENTO OGGETTIVO](#)

[REATI --> ART. 423BIS C.P.](#)

[REATI --> ART. 632 C.P.](#)

[REATI --> ART. 632 C.P. --> BENE GIURIDICO](#)

[REATI --> ART. 632 C.P. --> ELEMENTO OGGETTIVO](#)

[REATI --> ART. 632 C.P. --> NATURA](#)

[REATI --> ART. 633 C.P.](#)

[REATI --> ART. 633 C.P. --> BENE GIURIDICO](#)

[REATI --> ART. 633 C.P. --> CONCORSO CON ILLECITI AMMINISTRATIVI](#)

[REATI --> ART. 633 C.P. --> CONCORSO DI REATI](#)

[REATI --> ART. 633 C.P. --> ELEMENTO OGGETTIVO](#)

[REATI --> ART. 633 C.P. --> ELEMENTO SOGGETTIVO](#)

[REATI --> ART. 633 C.P. --> NATURA PERMANENTE](#)

[REATI --> ART. 633 C.P. --> OGGETTO MATERIALE](#)

[REATI --> ART. 633 C.P. --> PROCEDIBILITÀ](#)

[REATI --> ART. 635 C.P.](#)

[REATI --> ART. 635 C.P. --> CASELLI FERROVIARI](#)

[REATI --> ART. 635 C.P. --> EROSIONE LITORALE](#)

[REATI --> ART. 650 C.P.](#)

[REATI --> ART. 96 R.D. 523/1904](#)

[REATI --> FURTO --> ACQUE](#)

[REATI --> REATI AMBIENTALI](#)

[REATI --> REATI DI FALSO](#)

[REATI --> SEQUESTRO PREVENTIVO](#)

[REATI --> STATO DI NECESSITÀ](#)

[REATI --> TRUFFA AI DANNI DELLO STATO](#)

[SANATORIA](#)

[SANZIONI AMMINISTRATIVE --> ART. 1161, CO. 2, COD. NAV.](#)

[SANZIONI AMMINISTRATIVE --> ART. 19 D. LGS. 374/1990](#)

[SANZIONI AMMINISTRATIVE --> ART. 23 D. LGS. 285/1992](#)

[SANZIONI AMMINISTRATIVE --> ART. 8 D.L. 400/1993](#)

[SANZIONI AMMINISTRATIVE --> INOSSERVANZA DI NORME SUI BENI PUBBLICI - ART. 1164 COD. NAV.](#)

[SANZIONI AMMINISTRATIVE --> PARCHEGGIO ABUSIVO](#)

[SANZIONI AMMINISTRATIVE --> SANZIONI COMMERCIALI](#)

[SANZIONI EDILIZIE](#)

[SCOPI UMANITARI](#)

[STATO DI NECESSITÀ](#)

DEMANIO E PATRIMONIO --> ABUSI DEI PRIVATI

TAR LAZIO, SEZIONE II TER ROMA n.680 del 21/01/2011 - Relatore: Maria Cristina Quiliggotti - Presidente: Maddalena Filippi

Sintesi: Non può dirsi abusiva l'occupazione per il periodo in cui sia stata autorizzata con decreto del presidente del TAR.

Estratto: «Con il successivo ricorso per motivi aggiunti la ricorrente ha, quindi, impugnato la determinazione dirigenziale del Municipio I del Comune di Roma n. 2356 del 17.11.2006, con la quale - dato atto dell'intervenuta occupazione del suolo pubblico con un box metallico in assenza del previo rilascio della relativa concessione di posteggio, nel plateatico di Piazza Navona, in data 24.12.2005 - le è stato ordinato l'immediato ripristino dello stato dei luoghi. Ne ha dedotto l'illegittimità sia per vizi propri - per la ritenuta nullità della relativa notificazione, in quanto effettuata presso lo studio del proprio avvocato, per la legittimità dell'occupazione in virtù del decreto presidenziale n. 7596/2005 del 23.12.2005, e per la tardiva adozione del provvedimento impugnato, intervenuto quasi un anno dopo il fatto contestato e la conclusione della relativa edizione della manifestazione di cui trattasi - sia, in via derivata, per i medesimi motivi di cui al ricorso introduttivo. Il ricorso per motivi aggiunti è fondato nei limiti di cui di seguito. L'eccezione di nullità della notificazione del provvedimento impugnato non coglie nel segno per le medesime considerazioni al riguardo già in precedenza illustrate. Ed infatti il provvedimento impugnato si inserisce, come passaggio ulteriore, in una vicenda complessa che deve essere considerata in modo unitario: all'istanza del 21.11.2005 - con cui la ricorrente ha chiesto la riassegnazione dei posteggi nn. 32 e 71, resisi vacanti nell'edizione 2005/2006 della manifestazione in questione - ha fatto seguito una successiva istanza, depositata in copia agli atti, formulata direttamente dall'avv. Di Meglio, nell'interesse della ricorrente, giusta procura a margine, dalla cui epigrafe risulta che l'interessata ha eletto il proprio domicilio presso lo studio dell'avvocato medesimo, in Roma, alla via Innocenzo XI n. 8. Deve quindi ritenersi che la comunicazione dell'impugnata determinazione dirigenziale di ripristino dello stato dei luoghi sia stata correttamente effettuata, da parte del Comune, presso l'indirizzo eletto. Con un ulteriore profilo è stata dedotta la violazione del provvedimento giurisdizionale costituito dal decreto presidenziale n. 7596/2005 del 23.12.2005, con il quale, in via provvisoria, era stata accolta, ai sensi dell'art. 21, co.9. della L. del 6 dicembre 1971, n. 1034, l'istanza di sospensione dell'esecutività del provvedimento impugnato con il ricorso introduttivo del giudizio, avuto riguardo al pregiudizio grave ed irreparabile che avrebbe avuto la ricorrente nelle more della trattazione collegiale dell'istanza cautelare avanzata. Il suddetto decreto è stato comunicato al Comune a cura della ricorrente immediatamente in data 24.12.2005, con allegata la copia del bollettino postale di avvenuto pagamento del COSAP per il posteggio n. 71 che la stessa aveva prontamente occupato. Nella medesima data del 24.12.2005 la ricorrente è stata perseguita dai VV.UU. per l'abusiva occupazione di suolo pubblico in quanto realizzata in assenza del previo rilascio della necessaria concessione, ai sensi dell'art. 14 bis della deliberazione C.C. n. 119/2005, con il v.a.v. n. 84927/B; quindi, soltanto con il provvedimento impugnato con il ricorso per motivi aggiunti, ossia la determinazione dirigenziale del Municipio I del Comune di Roma n. 2356 del 17.11.2006, notificata in data 22.11.2006, alla ricorrente è stato intimato il ripristino dello stato dei luoghi mediante la rimozione del materiale indicato nell'epigrafe (ossia il box metallico con oggetto di pensilina). Il decreto presidenziale è stato

adottato ai sensi del richiamato art. 21, co. 9, della L. n. 1034 del 1971 che testualmente dispone che : “ ... Prima della trattazione della domanda cautelare, in caso di estrema gravità ed urgenza, tale da non consentire neppure la dilazione fino alla data della camera di consiglio, il ricorrente può, contestualmente alla domanda cautelare o con separata istanza notificata alle controparti, chiedere al presidente del tribunale amministrativo regionale, o della sezione cui il ricorso è assegnato, di disporre misure cautelari provvisorie. Il presidente provvede con decreto motivato, anche in assenza di contraddittorio. Il decreto è efficace sino alla pronuncia del collegio, cui l'istanza cautelare è sottoposta nella prima camera di consiglio utile. Le predette disposizioni si applicano anche dinanzi al Consiglio di Stato, in caso di appello contro un'ordinanza cautelare e in caso di domanda di sospensione della sentenza appellata. ...”.Nel caso di specie la camera di consiglio per la trattazione collegiale dell'istanza cautelare di cui trattasi era stata fissata per il giorno 30.1.2006; ne consegue che, almeno fino alla predetta data, la misura cautelare era efficace e, pertanto, l'occupazione del posteggio in questione, effettuata dalla ricorrente, non poteva essere valutata in termini di illegittimità in quanto “coperta” dal citato provvedimento giurisdizionale.Va d'altra parte rilevato che – come lamenta la ricorrente - la determinazione dirigenziale da ultimo impugnata è stata adottata (in data 17.11.2006) a distanza di quasi un anno dall'accertamento del verificarsi del fatto (in data 24.12.2005) e, comunque, dalla conclusione della manifestazione nel contesto della quale la detta occupazione si è verificata (in quanto operante per il solo periodo 1.12.2005-6.1.2006).Ne consegue, per entrambi i profili dedotti, l'illegittimità dell'impugnato provvedimento dirigenziale di cui da ultimo.Deve, altresì, rilevarsi che il detto provvedimento, in realtà, proprio per essere intervenuto quando oramai la situazione in punto di fatto era radicalmente mutata ed il suo presupposto in concreto era venuto meno da tempo, non ha prodotto effetti; alla data dell'intervenuta notificazione dello stesso, infatti, non era in corso da parte della ricorrente alcuna occupazione abusiva di suolo pubblico, né si poteva ritenerne, in ogni caso, l'operatività per la successiva edizione della manifestazione che non aveva ancora avuto inizio.»

TAR CALABRIA, SEZIONE II CATANZARO n.205 del 03/03/2009 - Relatore: Pierina Biancofiore
- Presidente: Vincenzo Fiorentino

Sintesi: Sotto il profilo penale l'occupazione abusiva di suolo demaniale costituisce un reato permanente e la cui permanenza cessa con l'adozione della sentenza penale di condanna, o con lo sgombero dell'area o con il rilascio della concessione demaniale marittima.

Estratto: «8. Parte ricorrente con la seconda censura ha insistito sulla inapplicabilità alla fattispecie del provvedimento sanzionatorio della demolizione poiché il Comune ha giustificato l'applicazione di tale sanzione in base agli articoli 27,29, 35 e 41 del d.P.R. n. 380 del 2001, “con il quale vorrebbe reprimere un ipotetico abuso edilizio realizzato prima dell'entrata in vigore delle suddette leggi.”Anche tale tesi è destituita di fondamento. L'occupazione abusiva di suolo demaniale è un comportamento durevole nel tempo e nel caso in esame, in base al principio tempus regit actum, ai rapporti non ancora esauriti si applica la norma vigente al momento in cui essi sono in corso. Se è vero che sotto il profilo penale l'occupazione abusiva di suolo demaniale costituisce un reato permanente e la cui permanenza cessa con l'adozione della sentenza penale di condanna, o con lo sgombero

dell'area o con il rilascio della concessione demaniale marittima (tra le tante, Cassazione Penale, sezione III, 14 maggio 1998, n. 1546) tuttavia nel caso in esame è da rilevare che pur non risultando la ricorrente condannata per il reato di cui all'art. 1161 C.N., non ha provveduto a sgomberare il suolo demaniale, per come ingiuntole dalla Capitaneria di Porto di Crotone, con la conseguenza che del tutto legittimamente l'Amministrazione comunale ha proceduto con i due provvedimenti avversati. Al riguardo la Cassazione rileva, infatti, che l'uso del bene costituisce manifestazione univoca di illecito possesso del bene. (Cassazione penale, sezione III, 16 gennaio 1998, n. 1950).»

TAR PUGLIA, SEZIONE I LECCE n.52 del 14/01/2009 - Relatore: Carlo Dibello - Presidente: Aldo Ravalli

Sintesi: In caso di ingiunzione di sgombero per reprimere l'abuso di un privato su beni demaniali, l'esercizio del potere di repressione dell'abuso può essere sufficientemente motivato attraverso la sintetica descrizione del comportamento antigiuridico posto in essere dal destinatario della ingiunzione di sgombero, senza richiedere una articolata motivazione.

Estratto: «Con il primo motivo di gravame, la ricorrente contesta in radice il contenuto della ordinanza emanata dalla Capitaneria di Porto. Difetterebbe, in particolare, il presupposto fattuale a sostegno del provvedimento che ha ingiunto la chiusura del passo carrabile e la rimessa in pristino stato in quanto “ dalla documentazione fotografica che si esibisce, risulta evidente che l'area in questione è uno spazio libero, che viene utilizzata dalla generalità dei cittadini” Da tanto dovrebbe trarsi la conclusione che “ l'area subisce un uso generale , senza posizioni di particolare vantaggio per la ricorrente”. Né sussisterebbe il pericolo che possa costituirsi sull'area demaniale in questione una servitù di passaggio o di accesso in favore della ricorrente per il decorso del tempo o con altre modalità , non essendo ciò configurabile per i beni demaniali. Il motivo non può essere accolto. La documentazione versata in atti dalla difesa erariale smentisce la prospettazione della ricorrente. Il provvedimento censurato è stato legittimamente emanato sul presupposto della abusiva utilizzazione di un'area demaniale marittima di 37 metri quadrati che la ricorrente, pur dopo la scadenza della concessione rilasciatale a tal fine dalla Capitaneria di Porto di Gallipoli, ha continuato a destinare a uso passo carrabile. Infatti, nonostante l'atto di rinuncia all'esercizio della concessione in questione, inoltrato dalla ricorrente già il 18.12.1993 , la Spiri ha serbato un comportamento concludente incompatibile con la fruizione generalizzata di quel tratto di demanio marittimo da parte di tutta la collettività e, dunque, in contrasto con la fisiologica destinazione del bene in questione . Invero, alla data del 16 marzo 1994 militari della delegazione di spiaggia di Ugento hanno potuto constatare l'abusiva occupazione dell'area da parte della ricorrente, non sussistendo più, a quella data, alcun provvedimento che legittimasse un uso speciale del demanio. Così come assume particolare significato, indipendentemente dall'accertamento di intervenute modifiche dello stato dei luoghi ad opera della interessata, l'esito del sopralluogo effettuato il 17 dicembre 1994, ben dopo la data di adozione del provvedimento di chiusura del varco carrabile contestato dalla signora Spiri. Al momento dell'accertamento si è riscontrato che sulla proprietà demaniale marittima è stato precostituito un vero e proprio diritto esclusivo di accesso, in quanto all'interno delle proprietà private di cui sopra, insistono dei manufatti ad uso garage/posto macchina(vedi

relazione della Capitaneria di Porto di Gallipoli del 13.2.1995). Il Collegio reputa, pertanto, che l'autorità marittima intimata abbia legittimamente esercitato il potere di repressione dell'abuso posto in essere dalla ricorrente, al fine di ripristinare la legalità violata e cioè di restituire il bene demaniale alla funzione che gli è propria. L'esercizio di detto potere può essere sufficientemente motivato attraverso la sintetica descrizione del comportamento antigiusdittico posto in essere dal destinatario della ingiunzione di sgombero, senza richiedere una articolata motivazione (Il motivo di ricorso).»

AUTOTUTELA

TAR CAMPANIA, SEZIONE II SALERNO n.1924 del 23/09/2013 - Relatore: Francesco Gaudieri - Presidente: Luigi Antonio Esposito

Sintesi: L'aspetto qualificante la proprietà pubblica, rispetto al modello dominicale privatistico, è rappresentato dal regime di tutela, compendiato nell'art. 823 comma secondo c.c.

Estratto: «3.- Ciò posto, deve ricordarsi che l'aspetto qualificante la proprietà pubblica, rispetto al modello dominicale privatistico, è rappresentato dal regime di tutela, compendiato nell'art. 823 comma secondo c.c. In base a quest'ultima norma, che la giurisprudenza ha esteso anche ai beni patrimoniali (Cass. 23 novembre 1985 n.5808), l'amministrazione, nella tutela della proprietà e del possesso del demanio pubblico, ha la possibilità di percorrere la via amministrativa, appropriandosi coattivamente del bene o, alternativamente, avvalersi dei mezzi ordinari e agire dinanzi all'autorità giudiziaria ordinaria come qualsiasi altro soggetto privato.»

TAR PUGLIA, SEZIONE I LECCE n.393 del 21/02/2013 - Relatore: Giuseppe Esposito - Presidente: Antonio Cavallari

Sintesi: Il provvedimento di sgombero, previsto dall'art. 54 del codice della navigazione, ha natura vincolata, non abbisogna di motivazione sul pubblico interesse, non richiede la previa comunicazione di avvio del procedimento (atteso che l'apporto partecipativo del destinatario è del tutto influente) ed è incensurabile per i profili di eccesso di potere che presuppongono l'esercizio di un potere discrezionale.

Estratto: «L'esame demandato al Tribunale concerne la legittimità dei provvedimenti con cui l'Autorità Portuale di Brindisi ha disposto ed eseguito lo sgombero dell'area demaniale marittima che, consegnata alla Società ricorrente in data 5/10/2001, non ha mai formato oggetto di un provvedimento concessorio che legittimi il possesso da parte della Società ricorrente. Pertanto, ricorrendo un'ipotesi di occupazione priva di titolo, si configura quale atto dovuto il provvedimento di sgombero, previsto dall'art. 54 del codice della navigazione ("Qualora siano abusivamente occupate zone del demanio marittimo o vi siano eseguite innovazioni non autorizzate, il capo del compartimento ingiunge al contravventore di rimettere le cose in pristino entro il termine a tal fine stabilito e, in caso di mancata esecuzione dell'ordine, provvede di ufficio a spese dell'interessato"). L'atto ha natura

vincolata, non abbisogna di motivazione sul pubblico interesse, non richiede la previa comunicazione di avvio del procedimento (atteso che l'apporto partecipativo del destinatario è del tutto influente) ed è incensurabile per i profili di eccesso di potere dedotti dalla ricorrente, che presuppongono l'esercizio di un potere discrezionale (sul punto, cfr. Cons. Stato – Sez. VI, 14 luglio 2011 n. 4299: “Poiché a norma degli art. 54 e 55 c. nav. è un atto dovuto l'ordine di rimettere le cose in pristino, se siano abusivamente occupate zone del demanio marittimo o vi siano eseguite innovazioni non autorizzate, le censure di eccesso di potere sono inammissibili, non essendo configurabili allorquando il provvedimento impugnato non è il risultato di valutazioni discrezionali”). Né può essere condivisa la censura dedotta con i motivi aggiunti, circa l'assenza di delega del Presidente a disporre coattivamente lo sgombero, trattandosi di una mera attività esecutiva, esercitabile direttamente dal Segretario Generale dell'Autorità (il riferimento, nel preavviso di rilascio, alla delega del 29.10.2011 deve quindi ritenersi non essenziale al fine della formazione dell'atto, poiché il Presidente non ha conferito l'esercizio di un proprio potere, ma sollecitato in via informale “ad adottare tutte le azioni necessarie ... seguendo le indicazioni legali forniteci che rendono l'azione di sgombero incontestabile”).»

TAR PUGLIA, SEZIONE III BARI n.185 del 13/01/2012 - Relatore: Paolo Amovilli - Presidente: Pietro Morea

Sintesi: Ai sensi dell'art. 823 c.c. e dell'art. 378 all. F legge 2248/1865 sussiste la titolarità in capo all'Amministrazione di poteri autoritativi a tutela del possesso dei beni appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile, in alternativa ai mezzi ordinari di tutela a difesa del possesso esperibili di cui agli art. 1168, 1169 e 1170 c.c..

Estratto: «- che conseguentemente, l'attività amministrativa di cui si chiede l'annullamento va qualificata quale espressione del potere di “autotutela esecutiva” ovvero di polizia demaniale (ex multis T.A.R. Calabria Catanzaro sez II, 10 giugno 2008, n.646) ai sensi degli artt 823 c. 2 c.c e 378 l. 20 marzo 1865 n.2248 all. F, in ordine alla quale sussiste la titolarità in capo all'Amministrazione di poteri autoritativi a tutela del possesso dei beni appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile, in alternativa ai mezzi ordinari di tutela a difesa del possesso esperibili di cui agli art. 1168, 1169 e 1170 c.c. (ex multis Cass Sez Unite 18 ottobre 1986 n.6129, T.A.R. Friuli Venezia Giulia sez I 8 aprile 2011, n.184) ; - che le controversie quali quella per cui è causa relative alla contestazione delle modalità di esercizio del potere autoritativo di autotutela possessoria iure publico rientrano pacificamente nella giurisdizione esclusiva del G.A.(T.A.R. Friuli Venezia Giulia Trieste, sez. I, 08 aprile 2011, n. 184, Consiglio Stato, sez. V, 25 giugno 2010, n. 4064) in materia di “atti e provvedimenti relativi a rapporti di concessione di beni pubblici” ai sensi oggi dell'art 133 c.1 b) c.p.a.;»

TAR SICILIA, SEZIONE III CATANIA n.519 del 01/03/2011 - Relatore: Alba Paola Puliatti - Presidente: Calogero Ferlisi

Sintesi: A fronte della abusività del manufatto e dell'occupazione di area demaniale nessun concreto interesse pubblico può ritenersi prevalente.

Estratto: «- Va, infine, rigettato l'ultimo motivo, col quale il ricorrente si duole della mancata valutazione dell'interesse pubblico, oltre che di quello privato, in quanto la struttura, che non arreca pregiudizio all'ambiente, funziona da richiamo turistico. A fronte della abusività del manufatto e dell'occupazione di area demaniale nessun concreto interesse pubblico può ritenersi prevalente.»

Sintesi: L'autotutela possessoria in via amministrativa, esercitata ai sensi dell'art. 823 c.c., è finalizzata all'immediato ripristino dello stato di fatto preesistente, in modo da reintegrare la collettività nel godimento di un bene ed è esercitabile nell'ipotesi di turbative che impediscano o rendano disagiata il normale esercizio del diritto.

Estratto: «Venendo al merito del ricorso, occorre esaminare se l'atto adottato dal Comune in conseguenza dell'inadempimento degli obblighi inerenti all'esercizio della servitù sia affetto dai vizi denunciati dall'appellante. Avuto riguardo al titolo costitutivo della servitù (art. 5 della convenzione del 1980), questa corrispondeva ad un pati consistente nel tollerare e sopportare in via permanente l'accesso, la sosta ed il parcheggio nei posti macchina di superficie, alle condizioni stabilite dall'amministrazione comunale. In via di principio, si osserva che l'autotutela possessoria in via amministrativa, esercitata ai sensi dell'art. 823 c.c., è finalizzata all'immediato ripristino dello stato di fatto preesistente, in modo da reintegrare la collettività nel godimento di un bene ed è esercitabile nell'ipotesi di turbative che impediscano o rendano disagiata il normale esercizio del diritto (Cons. St. Sez. IV, 7.9.2006, n. 5209). I poteri di autotutela possono, pertanto, essere esercitati dalla p.a. non solo a difesa della proprietà demaniale, ma anche di una servitù pubblica, come potere di ingerenza straordinaria (Cass.civ. Sez. Un. ord. 24.8.2007 n. 17954). Nella specie, tuttavia, coglie nel segno il terzo motivo di ricorso con cui si lamenta che il potere di autotutela sia stato scorrettamente esercitato, con chiaro sviamento, per uno scopo non consentito dalla natura della servitù. Questa, invero, non permetteva al Comune di entrare in possesso dell'area privata svolgendo direttamente l'attività di gestione del parcheggio pubblico, ma comportava – come visto – la tolleranza da parte del proprietario dell'accesso, sosta o parcheggio da parte di chiunque. Pertanto, un provvedimento di spossessamento – o, addirittura, di espropriazione – del fondo servente si pone in netto contrasto con le finalità dei poteri di autotutela attribuiti all'amministrazione dall'art. 823 c.c. in quanto titolare di servitù pubblica e non può che giudicarsi illegittimo per eccesso di potere.»

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V n.4064 del 25/06/2010 - Relatore: Francesca Quadri - Presidente: Stefano Baccarini

TAR CAMPANIA, SEZIONE II SALERNO n.8539 del 07/06/2010 - Relatore: Francesco Gaudieri - Presidente: Luigi Antonio Esposito

Sintesi: L'autotutela possessoria in via amministrativa "iure publico" finalizzata all'immediato ripristino dello stato di fatto preesistente, in modo da reintegrare la collettività nel godimento del bene, costituisce l'espressione di un potere generale desumibile dagli articoli 823 e 825 del codice civile nonché dall'articolo 378, secondo comma, della legge n. 2248 del 1865, allegato F, da esercitare nell'ipotesi di turbative che impediscano o rendono disagiata il normale godimento del passaggio pubblico.

Estratto: «4.a.1.- In linea di diritto va osservato che l'autotutela possessoria in via amministrativa "iure publico" finalizzata all'immediato ripristino dello stato di fatto preesistente, in modo da reintegrare la collettività nel godimento del bene, costituisce l'espressione di un potere generale desumibile dagli articoli 823 e 825 del codice civile nonché dall'articolo 378, secondo comma, della legge n. 2248 del 1865, allegato F, da esercitare nell'ipotesi di turbative che impediscano o rendono disagiata il normale godimento del passaggio pubblico. In particolare, i provvedimenti diretti al ripristino della viabilità costituiscono esercizio del potere sindacale contemplato dall'art. 378 della legge 20 marzo 1865 n. 2248 all. F, il quale configura una ipotesi di autotutela possessoria iuris publici in tema di strade sottoposte all'uso pubblico. In siffatte ipotesi, tuttavia, non sussiste la giurisdizione del giudice amministrativo per l'accertamento, in via principale, della natura vicinale, pubblica o privata, della strada, o della servitù pubblica di passaggio, essendo dette questioni devolute alla giurisdizione del giudice ordinario.»

TAR CAMPANIA, SEZIONE VII NAPOLI n. 7429 del 20/05/2010 - Relatore: Carlo Polidori - Presidente: Salvatore Veneziano

Sintesi: All'autorità amministrativa è attribuito il potere di agire in autotutela per recuperare il possesso di beni pubblici, sia che si tratti di demaniali, sia che si tratti di beni patrimoniali indisponibili, ferma restando la possibilità di fare ricorso agli ordinari rimedi di tutela della proprietà e del possesso previsti dal codice civile.

Estratto: «CONSIDERATO, in via preliminare, che:- secondo una consolidata giurisprudenza (Cons. Stato, Sez. V, 2 novembre 1998, n. 1558; T.A.R. Campania Napoli, Sez. VII, 4 dicembre 2008, n. 20998; 5 gennaio 2007, n. 67; T.A.R. Lazio Roma, Sez. I, 10 maggio 2006, n. 3432) all'autorità amministrativa è attribuito il potere di agire in autotutela per recuperare il possesso di beni pubblici, sia che si tratti di demaniali, sia che si tratti di beni patrimoniali indisponibili, ferma restando la possibilità di fare ricorso agli ordinari rimedi di tutela della proprietà e del possesso previsti dal codice civile;- nel caso in esame non è in contestazione la circostanza che l'immobile oggetto del provvedimento impugnato costituisca un bene appartenente al patrimonio indisponibile del Comune di Caserta, come affermato nella motivazione del provvedimento impugnato, né che l'Amministrazione abbia agito in autotutela per recuperare il possesso di tale immobile;»

TAR SICILIA, SEZIONE III CATANIA n. 342 del 19/02/2010 - Relatore: Maria Stella Boscarino - Presidente: Calogero Ferlisi

Sintesi: È legittimo l'ordine di ripristino dello stato dei luoghi che abbia come destinatario il proprietario dell'immobile abusivamente costruito su area demaniale, a prescindere da ogni possibile profilo di buona fede in ordine all'abusività del manufatto.

Estratto: «2) Si appalesa infondato, anche il secondo motivo di gravame con cui il ricorrente censura il provvedimento impugnato per eccesso di potere sotto il profilo del travisamento dei fatti, sul rilievo che esso sarebbe soltanto nudo proprietario dell'opera sanzionata con il

provvedimento avverso e, pertanto non avrebbe potuto essere considerato autore dell'illecito e non avrebbe potuto, nella qualità di nudo proprietario, eseguire l'obbligo di "facere" contenuto nell'ingiunzione. Invero, come emerge dall'atto di donazione rogato dal Notaio Paolo Di Giorgi in data 28/2/2003 (allegato al ricorso), pagina 3 riga 9, punto 2), la zia dell'odierno ricorrente, con un secondo atto negoziale ha donato al deducente l'intera piena proprietà dei seguenti immobili (facenti parte tutti di un edificio di cui essa donante si riservava la nuda proprietà): unità mobiliare urbana posta al piano primo, composta da quattro vani catastali, riportata nel NCEU del Comune di Catania in ditta, foglio n. 68, mappale 566 sub 2, sicché, contrariamente a quanto asserito nel motivo all'esame del Collegio, il ricorrente era nella piena disponibilità giuridica del bene e, quindi ben avrebbe potuto e dovuto ottemperare all'ordine di sgombero oggetto del ricorso. Né può assumere valenza giuridica il rilievo mosso dal deducente secondo il quale non avrebbe potuto essergli mosso alcun addebito quale autore di illecito. Infatti, l'oggetto dell'ingiunzione è l'ordine di ripristino dello stato dei luoghi e tale incombenza non può che ricadere sul soggetto proprietario del bene immobile al momento dell'emissione dell'ordine di sgombero, soggetto che alla data del 26/6/2004 (data di emissione dell'ingiunzione impugnata) era incontrovertibilmente (a seguito dell'atto di donazione del 28/2/2003) l'odierno ricorrente (sui principi relativi alla responsabilità oggettiva che grava sull'acquirente di un immobile abusivo, ai fini dell'ordine di demolizione, a prescindere da ogni possibile profilo di buona fede, cfr. Consiglio Stato, sez. V, 10 gennaio 2007, n. 40; Cons. giust. amm. Sicilia, sez. giurisd., 18 novembre 1998, n. 662).»

AUTOTUTELA --> AFFIDAMENTO

CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA n.888 del 22/10/2013
- Relatore: Giuseppe Barone - Presidente: Raffaele Maria De Lipsis

Sintesi: Il legittimo affidamento in tanto può sussistere e ricevere tutela in quanto il privato sia esente da colpe e l'Amministrazione abbia contribuito a rafforzare la sua convinzione di avere agito legittimamente: cosa che non ricorre se, sin dall'immediatezza della realizzazione dell'abuso la Pubblica Amministrazione, nel suo potere di vigilanza, ha avviato diverse iniziative volte al recupero della porzione di bene interessata dall'occupazione, con la conseguenza che la questione della demanialità è sempre stata controversa tra le parti ed esplicitamente rivendicata dall'Amministrazione.

Estratto: «3) Con un terzo motivo di gravame – rubricato “Error in iudicando: erroneità ed illogicità del provvedimento emesso dal Giudice di prime cure con specifico riferimento all'affidamento del privato ed al difetto di motivazione. Fondatezza dei motivi di ricorso.” – l'appellante lamenta l'erroneità della sentenza appellata per non avere considerato la mancata valutazione da parte dell'Amministrazione del proprio interesse oppositivo alla permanenza nella porzione dell'immobile abusivamente occupata ed il conseguente suo mancato bilanciamento con l'interesse pubblico allo sgombero, nonché l'omessa motivazione in ordine alle ragioni della ritenuta prevalenza dell'interesse pubblico al ripristino dei luoghi. La censura è anch'essa infondata. Il Collegio ritiene che il legittimo affidamento in tanto può sussistere e ricevere tutela in quanto il privato sia esente da colpe e l'Amministrazione abbia contribuito a rafforzare la sua convinzione di avere agito

legittimamente, cosa che non appare nel caso di specie, posto che, come rilevato in primo grado, sin dall'immediatezza della realizzazione dell'abuso la Pubblica Amministrazione, nel suo potere di vigilanza, ha avviato diverse iniziative volte al recupero della porzione di bene interessata dall'occupazione, con la conseguenza che la questione della demanialità è sempre stata controversa tra le parti ed esplicitamente rivendicata dall'Amministrazione.»

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VI n.4098 del 06/08/2013 - Relatore: Maurizio Meschino - Presidente: Luciano Barra Caracciolo

Sintesi: Non può ritenersi il legittimo affidamento al rilascio della concessione demaniale in ragione del fatto di aver continuato a pagare i relativi canoni, poiché in mancanza dell'atto formale di rinnovo, l'aspirante concessionario non ha titolo alcuno ad utilizzare il bene demaniale e versa in una situazione di detenzione senza titolo.

Sintesi: La circostanza che la P.A. abbia introitato le somme che il concessionario assume di aver versato a titolo di canone per il periodo successivo alla scadenza della concessione non è, di per sé, idonea a sostituire il formale provvedimento di concessione del bene ed assume il significato di incameramento di quanto dovuto a ristoro (parziale) della persistente occupazione del bene.

Estratto: «3.2. Riguardo alla concessione per cui è causa, rilasciata al ricorrente con provvedimento della Capitaneria di Porto di R. n. 70 del 1995, per il periodo dal 1° gennaio 1994 al 31 dicembre 1997, non risulta in atti alcun provvedimento di rinnovo; essa deve quindi ritenersi scaduta alla prevista data del 31 dicembre 1997;- il pagamento dei canoni eseguito dal ricorrente dopo la scadenza (in misura simbolica dal 2003) non vale a costituire il rinnovo tacito della concessione, condividendo il Collegio quanto chiarito al riguardo in giurisprudenza, per cui non può ritenersi il legittimo affidamento al rilascio della concessione demaniale in ragione del fatto di aver continuato a pagare i relativi canoni, poiché in mancanza dell'atto formale di rinnovo, l'aspirante concessionario non ha titolo alcuno ad utilizzare il bene demaniale e versa in una situazione di detenzione senza titolo “tanto che la circostanza che l'Amministrazione abbia introitato le somme che il concessionario assume di aver versato a titolo di canone per il periodo successivo alla scadenza della concessione non è, di per sé, idonea a sostituire il formale provvedimento di concessione del bene ed assume il significato di incameramento di quanto dovuto a ristoro (parziale) della persistente occupazione del bene” (T.a.r. Lazio, sezione seconda ter, 4 novembre 2008, n. 9569);- non vale perciò in contrario la sollecitazione al pagamento del canone indirizzata al ricorrente dalla Capitaneria di Porto di R. con la nota n. 573/DEM del 5 marzo 1999, costituendo in ogni caso il pagamento il ristoro dell'illegittima occupazione del bene; - né si applica nella specie l'art. 10 della legge 16 marzo 2001, n. 88 (Nuove disposizioni in materia di investimenti nelle imprese marittime), che ha disposto la durata delle concessioni per sei anni con il loro rinnovo tacito per lo stesso periodo a seguire; la norma riguarda infatti le sole concessioni marittime per finalità turistico – ricreative (come da interpretazione autentica resa con l'art. 13 della legge n. 172 del 2003) e, comunque, la giurisprudenza ha chiarito che “la norma predetta si applica anche alle concessioni rilasciate anteriormente, e però efficaci alla data di entrata in vigore dell'art. 10 della legge n. 88/2001, sia quanto alla durata complessiva, sia in

ordine al rinnovo alla scadenza” (Cons. Stato, Sez. VI: 20 gennaio 2009, n. 257; 28 febbraio 2006, n. 881).;»

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VI n.507 del 28/01/2013 - Relatore: Silvia La Guardia - Presidente: Giuseppe Severini

Sintesi: Lo stato di buona fede sussistente al momento della vendita giudiziaria di un bene che successivamente si scopre essere demaniale e l'ultratrentennale detenzione del bene stesso non integrano un titolo legittimante l'occupazione del bene demaniale e pertanto non impediscono l'adozione dell'ordine di rilascio di cui all'art. 54 cod. nav..

Sintesi: Il diritto di insistenza postula comunque che vi sia stato in precedenza un legittimo titolo di concessione, venuto a scadenza, e, dunque, non è invocabile da chi abbia abusivamente occupato, asseritamente in buona fede, un bene demaniale e chieda di regolarizzare la situazione con il rilascio di una concessione.

Estratto: «Con il secondo motivo l'appellante contesta l'erroneità del rilievo, contenuto nella sentenza, che il presupposto per emettere l'ordine di sgombero sia unicamente costituito dall'oggettiva occupazione del demanio e lamenta una sostanziale omissione di pronuncia in ordine alla censura di difetto assoluto di motivazione e carenza di pubblico interesse, che ribadisce sostenendo come nella specie sia del tutto inconfigurabile il presupposto dell'occupazione abusiva, vertendosi in una situazione del tutto particolare caratterizzata non da un'illecita occupazione ma da un'occupazione direttamente conseguente alla vendita del bene da parte dell'Autorità giudiziaria; l'amministrazione, non intervenuta in occasione di quella vendita, avrebbe lasciato che la situazione si perfezionasse in un arco di tempo ultratrentennale, ingenerando nell'acquirente di non contestata buona fede un serio affidamento; l'acquirente, che aveva integralmente pagato il prezzo di vendita, si trova ora esposto, senza possibilità di indennizzo, allo sgombero malgrado la sua posizione soggettiva e pretensiva sia non solo consolidata ma privilegiata rispetto a qualsivoglia pretendente. La critica non è fondata e vanno condivise le argomentazioni del primo giudice, il quale non ha omesso di considerare i rilievi del ricorrente, che pongono l'interrogativo sul rilievo da attribuire nella vicenda all'addotta buona fede ed al lungo tempo trascorso, ma ha ritenuto non potersi attribuire ad essi alcuna valenza decisiva. Lo stato di presunta buona fede al momento della vendita giudiziaria insuscettibile di comportare il trasferimento del bene, in quanto demaniale, e l'ultratrentennale detenzione del bene stesso, infatti, non integrano un titolo legittimante l'occupazione del bene demaniale, che resta quindi abusiva, né comportano una “riserva” assoluta o una posizione “privilegiata” in ordine al rilascio della relativa concessione, considerato che anche il c.d. diritto di insistenza postula comunque che vi sia stato in precedenza un legittimo titolo di concessione, venuto a scadenza. Neppure, indipendentemente da quello che può mai rilevare, è dato ravvisare nella specie una situazione di reale affidamento ingenerato dall'amministrazione, avendo lo stesso odierno appellante riferito di avere appreso la circostanza che la villetta insisteva su terreno demaniale e di essersi adoperato per ottenerne la concessione, contestando, peraltro, i canoni richiesti. L'abusività dell'occupazione legittima, dunque, di per sé l'esercizio dei poteri repressivi postulati dall'art. 54 Cod. nav. che, non avendo natura possessoria, né tanto meno petitoria, possono essere esercitati in ogni tempo a prescindere dalla risalenza dell'epoca

dell'abusiva occupazione, illecito del resto di carattere permanente. In presenza di detto presupposto, inoltre, non è richiesta una particolare motivazione in ordine alla prevalenza dell'interesse pubblico al ripristino dello status quo ante rispetto all'interesse privato al protrarsi dell'occupazione. Gli atti impugnati, del resto, sono chiaramente, pur senza particolare diffusione motivazionale, funzionali all'interesse pubblico alla tutela del bene demaniale da occupazioni non assentite e all'interesse al regolare e più proficuo ed affidabile utilizzo del bene (come si desume dalla diffida dell'11 ottobre 2006 n. 48399, che prefigura l'intento di dare il bene in concessione selezionando tra i richiedenti il soggetto più idoneo).»

TAR LAZIO, SEZIONE I TER ROMA n.9501 del 19/11/2012 - Relatore: Roberto Proietti - Presidente: Pietro Morabito

Sintesi: Il soggetto che abbia perso i requisiti per il godimento della casa cantoniera e che non abbia attivato una fase partecipativa di confronto con la P.A. concernente la sussistenza o meno dei requisiti necessari per l'assegnazione non può invocare l'affidamento circa il suo legittimo utilizzo del bene.

Estratto: «Effettivamente, non è contestato in giudizio che il 30.11.2005 la B. ha cessato il servizio prestato in favore di ANAS S.p.A., per ragioni di salute. Alla luce di tale circostanza, non assumono particolare rilevanza le censure proposte dalla parte ricorrente. Non rileva, anzitutto, la circostanza segnalata dalla ricorrente e riguardante il fatto che la Regione Lazio non abbia reiterato nel tempo la richiesta di rilascio, tollerando il possesso dell'immobile da parte della ricorrente, poiché non può ritenersi che in capo alla B. si sia concretizzato un affidamento circa il suo legittimo utilizzo della ex Casa cantoniera. A seguito della evidenziata perdita dei requisiti, la ricorrente avrebbe potuto ben avviare una fase partecipativa di confronto con l'Amministrazione resistente concernente la sussistenza o meno dei requisiti necessari per l'assegnazione dell'alloggio di servizio; fase partecipativa della quale, peraltro, la stessa Regione evidenzia la superfluità ex art. 21 octies della legge n. 241/1990. Considerato l'iter e le ragioni che hanno portato all'adozione del provvedimento impugnato, appare congruo il termine concesso per il rilascio dell'immobile.»

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE III n.4275 del 27/07/2012 - Relatore: Alba Paola Puliatti - Presidente: Pier Giorgio Lignani

Sintesi: Anche laddove sebbene sembri verosimile che alla base della vicenda vi sia l'aspettativa maturata negli anni del conseguimento dell'assegnazione legittima dei locali, lo sgombero non è inibito se non è dimostrato il perfezionamento della volontà dell'ente pubblico di concedere agli interessati il diritto d'uso sull'immobile

Estratto: «3. Le appellanti hanno invocato, prima della camera di Consiglio in cui è stata pronunciata la sentenza in forma abbreviata oggi appellata, alcuni atti sopravvenuti (interrogazione parlamentare del 23.3.2012; petizione popolare per il Centro culturale e di accoglienza "l'Albero delle Culture" di un totale di circa 700 firmatari appartenenti alla comunità romena di confessione cristiana ortodossa) ed hanno denunciato il difetto di istruttoria ed il travisamento dei fatti (sarebbe stata ignorata la problematica sociale e le

condizioni di pericolo per la sicurezza e l'ordine pubblico che il provvedimento comporta); inoltre, hanno dedotto di aver acquisito tacitamente l'uso dell'immobile mediante contratto di comodato o di locazione. Tuttavia, va osservato, riguardo a tale ultimo punto, che, sebbene sembri verosimile che alla base della vicenda vi sia l'aspettativa maturata negli anni del conseguimento dell'assegnazione legittima dei locali, non è stato dimostrato in alcun modo il perfezionamento della volontà dell'Agenzia di concedere alle appellanti (o ad altri) il diritto d'uso sull'immobile. Per altro verso, va rilevato che la sentenza di primo grado è ineccepibile con riguardo alla affermata irrilevanza sulla doverosità dell'adozione dell'atto impugnato delle circostanze ambientali (conflittualità esasperata con i vicini, inquilini della medesima palazzina, denunciati per atti di violenza). Non può, comunque, il Collegio esimersi dal rilevare che gli scopi umanitari, evidenziati nell'atto di appello, perseguiti dalle ricorrenti e dagli altri connazionali mediante il volontario sostegno alla comunità romena, pur apprezzabili socialmente, cedono di fronte al carattere abusivo dell'occupazione dell'immobile e potrebbero trovare considerazione solo nell'ambito di un legale procedimento di assegnazione e destinazione del bene, che l'Amministrazione, pur nell'esercizio di una insindacabile discrezionalità e bilanciamento di interessi, non dovrebbe tuttavia ignorare, atteso che da tempo le Autorità locali hanno manifestato attenzione al problema della comunità romena e dell'assegnazione in uso alla stessa dei locali in parola, come risulta dall'interrogazione parlamentare depositata in giudizio.»

TAR LAZIO, SEZIONE II TER ROMA n.2519 del 14/03/2012 - Relatore: Germana Panzironi - Presidente: Maddalena Filippi

Sintesi: Il presupposto dell'atto di demolizione dell'immobile abusivo realizzato su suolo demaniale è dato dall'abusività della realizzazione del manufatto, a nulla rilevando l'eventuale buona fede del titolare dell'immobile.

Estratto: «Quanto alle censure giova osservare che il presupposto dell'atto di demolizione è dato dall'abusività della realizzazione del manufatto a nulla rilevando l'eventuale buona fede del titolare dell'immobile che, peraltro, nel caso di specie, non appare dimostrata. Da ultimo l'eventuale esistenza di situazioni analoghe nella zona non legittima l'abusività delle opere realizzate senza titolo sul Demanio marittimo. Conclusivamente pronunciando, il Collegio respinge il ricorso siccome infondato.»

TAR LAZIO, SEZIONE I QUATER ROMA n.4067 del 10/05/2011 - Relatore: Rita Tricarico - Presidente: Elia Orciuolo

Sintesi: Nessun affidamento può essere invocato dal destinatario dell'ingiunzione di sgombero sulla base del pagamento dell'indennità per abusiva occupazione.

Estratto: «Considerato che, a fronte dell'occupazione abusiva del demanio marittimo, peraltro con opere, l'attività posta in essere in concreto dall'Ente comunale era necessitata e di tipo vincolato, non essendo necessario a tal fine uno specifico interesse generale alla demolizione, e, pertanto, non è configurabile il dedotto vizio di eccesso di potere; che, riguardo a detto vizio, deve, altresì, evidenziarsi che, differentemente da quanto sostenuto

in ricorso, l'intero litorale ha costituito oggetto di ispezioni da parte della Capitaneria di Porto e, sulla scorta delle risultanze delle stesse, il Comune ha provveduto ad adottare simili ordinanze nei confronti degli occupanti del demanio marittimo; che il quantum pagato dal ricorrente è stato a titolo di indennità per occupazione abusiva e non già di canone concessorio, per cui ciò avrebbe dovuto convincere ulteriormente che nessuna legittimazione all'occupazione si era determinata in capo allo stesso;»

TAR EMILIA ROMAGNA, SEZIONE I BOLOGNA n.2718 del 25/03/2010 - Relatore: Fabrizio D'Alessandri - Presidente: Rosaria Trizzino

Sintesi: A fronte dell'ordinanza di sgombero, la tutela dell'aspettativa del privato è esigenza che può trovare ingresso nell'ambito delle valutazioni dell'amministrazione solo qualora tale aspettativa sia legittima, ovvero si sia formata sulla base di circostanze oggettive che ragionevolmente la giustificano.

Estratto: «Il provvedimento riporta compiutamente le ragioni, indicate nel venir meno del rapporto di lavoro, in base al quale il ricorrente deteneva l'immobile. Quanto alle motivazioni di interesse pubblico, l'ordinanza che impone lo sgombero in via amministrativa di un immobile, in quanto, come già indicato, volta a far rientrare l'amministrazione in possesso di un bene pubblico, occupato senza titolo, non abbisogna di alcuna specifica ed ultronea motivazione inerente alle ragioni di interesse pubblico, né rispetto all'aspettativa ingenerata nell'occupante. Su quest'ultimo aspetto, peraltro, la tutela dell'aspettativa del privato è esigenza che può trovare ingresso nell'ambito delle valutazioni dell'amministrazione solo qualora tale aspettativa sia legittima, ovvero si sia formata sulla base di circostanze oggettive che ragionevolmente la giustificano.»

TAR LOMBARDIA, SEZIONE I BRESCIA n.1162 del 04/06/2009 - Relatore: Mauro Pedron - Presidente: Giuseppe Petruzzelli

Sintesi: In via generale quanto maggiore è la durata dell'uso esclusivo del bene demaniale da parte del privato, tanto più forte è la sua aspettativa a mantenere lo status quo senza subire il potere di ripristino.

Estratto: «6. La questione della demanialità si pone anche nel giudizio amministrativo, ma richiede una valutazione incidenter tantum ex art. 8 comma 1 della legge 6 dicembre 1971 n. 1034. Peraltro sul carattere demaniale dell'area le considerazioni svolte dalla sentenza n. 3/2009 sono replicabili anche ai fini dell'esame dei presupposti del potere esercitato dal Comune. Un aspetto che invece esula dalla trattazione del giudice ordinario è costituito dal significato che deve essere attribuito al possesso dell'area da parte della ricorrente e del suo dante causa. Sotto questo profilo occorre sottolineare che in via generale quanto maggiore è la durata dell'uso esclusivo tanto più forte è l'aspettativa del privato a mantenere lo status quo senza subire il potere di ripristino. L'autotutela possessoria non è sottoposta ai termini degli art. 1168-1170 cc., tuttavia non può essere considerata un potere esercitabile senza limitazioni di tempo. La persistenza di questo potere deve invece essere indagata in concreto

con riguardo alla natura dell'interesse pubblico tutelato e al precedente comportamento dell'amministrazione.»

AUTOTUTELA --> ALTERNATIVITÀ A TUTELA GIUDIZIALE

TAR CAMPANIA, SEZIONE VIII NAPOLI n.998 del 22/03/2013 - Relatore: Renata Emma Ianigro
- Presidente: Antonino Savo Amodio

Sintesi: L'esercizio del potere di autotutela previsto dall'art. 823 comma 2 cit. è funzionale all'esigenza di ripristinare la legalità violata nell'utilizzazione e destinazione di beni pubblici, ed eliminare tutto ciò che impedisce la fruizione del bene in base allo scopo cui è destinato: esso si pone come rimedio concorrente rispetto a quello discendente dalla proposizione dell'azione giudiziaria, poiché l'art. 823 c.c. appresta entrambi i rimedi, senza alcuna imposizione di preclusione dell'uno rispetto all'altro.

Sintesi: L'amministrazione, nella tutela della proprietà e del possesso del demanio pubblico, ha la possibilità di percorrere la via amministrativa, appropriandosi coattivamente del bene e di avvalersi dei mezzi ordinari e agire dinanzi all'autorità giudiziaria come qualsiasi altro soggetto privato.

Estratto: «4. L'esercizio del potere di autotutela previsto dall'art. 823 comma 2 cit. è funzionale all'esigenza di ripristinare la legalità violata nell'utilizzazione e destinazione di beni pubblici, ed eliminare tutto ciò che impedisce la fruizione del bene in base allo scopo cui è destinato. Esso si pone come rimedio concorrente rispetto a quello discendente dalla proposizione dell'azione giudiziaria, poiché l'art. 823 c.c. appresta entrambi i rimedi, senza alcuna imposizione di preclusione dell'uno rispetto all'altro. L'amministrazione, infatti, nella tutela della proprietà e del possesso del demanio pubblico, ha la possibilità di percorrere la via amministrativa, appropriandosi coattivamente del bene e di avvalersi dei mezzi ordinari e agire dinanzi all'autorità giudiziaria come qualsiasi altro soggetto privato.4.1 Nella specie il Comune di Curti si è avvalso di entrambi i rimedi dal momento che, dopo la emissione della gravata ordinanza, con atto di citazione del 23.06.1999 ha convenuto con azione di rivendica la ricorrente innanzi al Giudice Unico del Tribunale di Santa Maria Capua Vetere ivi chiedendone la condanna al rilascio del suolo di mq. 760 da lei detenuto, e, all'esito del giudizio di primo grado, con sentenza n.745 del 4.03.2007, risultando provato il diritto di proprietà rivendicato dal Comune, in accoglimento della domanda, la D. è stata condannata al rilascio in favore del Comune dell'area contesa, ed è stata altresì respinta la riconvenzionale ivi proposta dalla medesima per il risarcimento dei danni. Sulla predetta pronuncia pende gravame in appello come dichiarato dalle parti in sede di discussione.4.2 Agli atti risultano inoltre allegate altre due pronunce e precisamente la sentenza del 29.03.2001 con cui il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere , in persona del G.O.A., respingeva la domanda avanzata dalla Immmobildior s.rl. di risoluzione per colpa del Comune delle convenzioni di cessione stipulate, e di restituzione delle aree predette, e la sentenza n. 1785 del 26.05.2006 con cui Corte d'Appello di Napoli ha respinto l'appello proposto avverso la medesima.»

TAR PUGLIA, SEZIONE II LECCE n.1985 del 12/12/2012 - Relatore: Carlo Dibello - Presidente: Luigi Costantini

Sintesi: Quando il rapporto giuridico con il privato ha ad oggetto la concessione in uso, da parte della P.a di un bene immobile del demanio o appartenente al patrimonio indisponibile dell'ente, il ricorso alla potestà di adottare provvedimenti autoritativi può risolversi nell'esercizio della cd autotutela esecutiva, che rinviene la sua fonte di legittimazione negli artt. 823 e 824 del c.c. ed implica addirittura la possibilità di avvalersi di speciali poteri recuperatori del bene, anche a prescindere dall'intervento dell'Autorità giudiziaria, non escluso il ricorso all'uso della coazione.

Sintesi: L'autotutela esecutiva della P.a. delinea un'area di esenzione dall'applicazione concreta di quelle disposizioni che il codice penale dedica al reato di esercizio arbitrario delle proprie ragioni con violenza sulle cose, di cui all'art 393 c.p., fattispecie che si attaglia a casi in cui il recupero della disponibilità di un bene avviene non già per mezzo degli strumenti ordinari di tutela, ma con l'uso della forza.

Estratto: «Quando il rapporto giuridico con il privato ha ad oggetto la concessione in uso, da parte della P.a di un bene immobile del demanio o appartenente al patrimonio indisponibile dell'ente , il ricorso alla potestà di adottare provvedimenti autoritativi può risolversi nell'esercizio della cd autotutela esecutiva.L'autotutela esecutiva, a sua volta, rinviene la sua fonte di legittimazione negli artt. 823 e 824 del c.c..Mentre l'art. 823 del codice civile, nel disciplinare la condizione giuridica del demanio pubblico stabilisce , al suo secondo comma, che “ spetta all'autorità amministrativa la tutela dei beni che fanno parte del demanio pubblico. Essa ha facoltà sia di procedere in via amministrativa, sia di valersi dei mezzi ordinari a difesa della proprietà e del possesso, regolati dal presente codice”, l'art 824 estende il regime dei beni del demanio pubblico ai beni della specie di quelli indicati dal secondo comma dell'art 822, se appartengono alle province o ai comuni.Ed è bene sottolineare, in questa prospettiva, che la facoltà di procedere in via amministrativa implica addirittura la possibilità di avvalersi di speciali poteri recuperatori del bene, anche a prescindere dall'intervento dell'Autorità giudiziaria, non escluso il ricorso all'uso della coazione.Così come è bene sottolineare che l'autotutela esecutiva della P.a. delinea un'area di esenzione dall'applicazione concreta di quelle disposizioni che il codice penale dedica al reato di esercizio arbitrario delle proprie ragioni con violenza sulle cose, di cui all'art 393 c.p., fattispecie che si attaglia a casi in cui il recupero della disponibilità di un bene avviene non già per mezzo degli strumenti ordinari di tutela, ma con l'uso della forza. Dall'insieme di queste disposizioni , e dalle ulteriori norme che il codice civile dedica alla disciplina dei beni appartenenti allo Stato, agli enti pubblici e agli enti ecclesiastici, si desume che il legislatore ha inteso introdurre uno statuto speciale a protezione non solo dei beni del demanio, ma anche dei cd beni del patrimonio indisponibile (sia dello Stato de chi altri enti pubblici).La possibilità concessa alla P.a. di avvalersi del particolare regime giuridico dei beni del demanio e di quelli del patrimonio indisponibile onde recuperarne il possesso, ivi compresa la potestà di “procedere in via amministrativa” presuppone , pertanto, che il bene di cui si discute sia catalogabile nel novero di quelli assoggettati al regime ora ricordato.Siffatta inclusione esige ,a sua volta, che il bene sia dotato di talune caratteristiche; infatti, deve trattarsi di bene assoggettato ad una particolare condizione di asservimento all'uso pubblico.Tanto può avvenire solo in forza di un atto amministrativo che gli conferisca una

destinazione di questo tipo oltre ad elementi dai quali desumere una concreta utilizzazione di marca pubblicistica. Siffatte coordinate ermeneutiche sono state espresse, di recente, dalla giurisprudenza amministrativa, la quale ha statuito che " Per il riconoscimento dell'appartenenza di un bene al patrimonio indisponibile, sulla base dell'espressione letterale («beni destinati....») contenuta nell'art. 826 comma 3 c.c., si richiede la compresenza di un requisito soggettivo, consistente nella proprietà del bene da parte della Pubblica Amministrazione, e di un requisito oggettivo, costituito dalla concreta destinazione dello stesso al pubblico servizio; in difetto del requisito oggettivo, un bene, pur di sicura formale appartenenza allo Stato, alla Provincia o al Comune, ma non facente parte del demanio necessario, non acquista natura di bene patrimoniale indisponibile: risulta insufficiente, ai fini di tale destinazione, un mero progetto di utilizzazione, benché espresso in un atto amministrativo, occorrendo, invece, che lo stesso sia seguito da opere di trasformazione o che, comunque, superando l'elemento meramente intenzionale, diano effettività alla destinazione; (Tar Sicilia, Catania, 12 marzo 2012) Solo al cospetto di caratteristiche come quelle ora ricordate il bene immobile di cui si discute può essere ricondotto nel catalogo dei beni del patrimonio indisponibile con conseguente possibilità, per la P.a. che ne è proprietaria, di recuperarne il possesso in regime di autotutela esecutiva. Quando, invece, l'immobile non è asservito ad uso pubblico in forza di un atto amministrativo che ne abbia tracciato la destinazione ad un fine di primario interesse generale in uno alla concreta sua utilizzazione a tale fine, la P.a. è obbligata ad avvalersi dei mezzi ordinari di tutela a difesa della proprietà e del possesso al fine di recuperarne la disponibilità. E, proseguendo lungo la stessa traiettoria argomentativa, nel caso in cui il bene immobile appartenente al patrimonio disponibile dell'Ente sia stato concesso in locazione, la P.a. può recuperarne il possesso solo utilizzando i rimedi che l'ordinamento giuridico appronta coerentemente al fine di sancire l'illegittimo protrarsi di un rapporto locatizio (sfratto per finita locazione) o al fine di stigmatizzare l'inadempimento, da parte del conduttore, dell'obbligo di pagare il canone (sfratto per morosità). Se si opinasse in senso contrario, sarebbe evidente la ferita inferta al principio di tipicità dell'azione amministrativa, e cioè il consueto e doveroso manifestarsi della potestà pubblicistica in forme e per mezzo di provvedimenti esattamente riconoscibili per il fatto di essere calibrati in rapporto alla peculiarità di certi beni o alla specialità dei poteri da esercitare »

TAR FRIULI VENEZIA GIULIA n.364 del 10/10/2012 - Relatore: Emiliano Raganella - Presidente: Umberto Zuballi

Sintesi: L'aspetto qualificante la proprietà pubblica, rispetto al modello dominicale privatistico, è rappresentato dal regime di tutela, compendiato nell'art. 823 comma secondo c.c. In base a quest'ultima norma, che la giurisprudenza ha esteso anche ai beni patrimoniali, l'amministrazione, nella tutela della proprietà e del possesso del demanio pubblico, ha la possibilità di percorrere la via amministrativa, appropriandosi coattivamente del bene o, alternativamente, avvalersi dei mezzi ordinari e agire dinanzi all'autorità giudiziaria come qualsiasi altro soggetto privato.

Estratto: «Ciò posto, l'aspetto qualificante la proprietà pubblica, rispetto al modello dominicale privatistico, è rappresentato dal regime di tutela, compendiato nell'art. 823 comma secondo c.c. In base a quest'ultima norma, che la giurisprudenza ha esteso anche ai

beni patrimoniali (Cass. 23 novembre 1985 n.5808), l'amministrazione, nella tutela della proprietà e del possesso del demanio pubblico, ha la possibilità di percorrere la via amministrativa, appropriandosi coattivamente del bene o, alternativamente, avvalersi dei mezzi ordinari e agire dinanzi all'autorità giudiziaria come qualsiasi altro soggetto privato. Nel caso di specie, l'amministrazione ha legittimamente optato per l'esercizio del potere di autotutela mediante l'ordine di rilascio dell'area di proprietà comunale occupata sine titolo dal ricorrente e l'ingiunzione a rimuovere le opere ancora esistenti.»

TRIBUNALE DI BARI, SEZIONE I CIVILE del 04/07/2012 - Relatore: Francesco Federici - Presidente: Francesco Federici - Parti: D.G.D. c. Ministero Beni Culturali e Ambientali

Sintesi: L'occlusione di un finestrino realizzato da un ente pubblico senza alcuna procedimentalizzazione amministrativa perfeziona uno spoglio clandestino del possesso: se vi sono i presupposti giuridici per chiedere la chiusura del finestrino, anche l'ente ha l'obbligo di adire l'Autorità Giudiziaria per chiederne tutela, e se l'urgenza delle opere finanziate impedisce l'attesa di un giudizio ordinario (nella specie, per il pericolo di perdere irreversibilmente il finanziamento pubblico utile alla realizzazione di una sala museale) ben si può invocare un provvedimento in via d'urgenza.

Estratto: «Valutando ora se sussistono i presupposti dello spoglio, i fatti accertati, e le stesse situazioni riconosciute dalla difesa dell'ente convenuto, hanno permesso di acclarare che il locale del D.G. aveva un finestrino affacciato sul cortile del complesso in proprietà del Ministero dei Beni Culturali, e che nel corso di lavori commissionati dalla Soprintendenza, lavori che prevedevano la realizzazione su quel cortile di una sala espositiva museale, il finestrino medesimo è stato occluso. Questo il dato fenomenico, la difesa del resistente è tutta incentrata sulla dimostrazione della abusiva apertura del finestrino, creato nel muro comune senza alcuna autorizzazione del comproprietario e comunque affacciandosi su una proprietà demaniale, per sua natura inidonea a permettere la costituzione per usucapione di diritti reali in favore di terzi. Evidenzia la carenza delle caratteristiche della veduta, riconoscendola al più quale luce irregolare, come tale sempre precaria per sua stessa sopravvivenza ove non regolarizzabile. Nega anche che il finestrino risalga ad epoca anteriore al 1929, come invece vorrebbe il D.G., poiché rilievi fotografici e documentazione catastale dimostrerebbero la sua originaria inesistenza, tanto che in corrispondenza del muro su cui è aperto un tempo era appoggiata una scalinata, poi crollata. Da tali argomenti vorrebbe far discendere il buon diritto dell'ente a occludere l'illegittima apertura. Sennonché tali argomenti, quand'anche dimostrabili nella loro fondatezza, non possono farsi valere nel presente giudizio, destinato a valutare se la condotta dell'Ente abbia perfezionato o meno uno spoglio violento o clandestino di una situazione di fatto, quella della disponibilità di un finestrino prospiciente il cortile del complesso in proprietà pubblica e gestito dalla Soprintendenza. Così la circostanza che si tratti di una luce irregolare, che essa sia precaria per sua natura, che abbia o meno i requisiti per costituire una servitù apparente, che sia usucapibile o meno per essere un bene demaniale -affermato e non documentalmente ancora dimostrato-, insomma che si tratti di una opera illecita che autorizza l'ente a chiederne la chiusura, sono fatti e questioni che potevano attenere e potranno riguardare un distinto e diverso giudizio di merito, ma che certo non autorizzavano la Soprintendenza a farsi da sé giustizia, occludendo il finestrino. È pacifico infatti che l'attività posta in essere

dalla Soprintendenza sia consistita in una mera condotta materiale, non inquadrabile in alcuna procedimentalizzazione amministrativa. Se vi erano i presupposti giuridici per chiedere la chiusura del finestrino anche l'ente resistente aveva l'obbligo di adire l'Autorità Giudiziaria per chiederne tutela, e se l'urgenza delle opere finanziate impediva l'attesa di un giudizio ordinario, ben avrebbe potuto la Soprintendenza invocare un provvedimento in via d'urgenza, evidenziando il pericolo di perdere irreversibilmente il finanziamento pubblico utile alla realizzazione della sala museale. Tutto ciò non è stato fatto e ai fini della tutela dello ius possessionis è indubbio che l'occlusione del finestrino abbia perfezionato uno spoglio clandestino del possesso di cui godeva il D.G..Dello spoglio vi è anche l'animus, inteso come consapevolezza di sovvertire con la propria condotta, violenta o clandestina, la situazione possessoria preesistente, a prescindere dall'intento di nuocere la controparte o dalla convinzione di esercitare un proprio diritto, ben sapendo di acquisire il possesso di un bene contro la volontà, anche solo presunta, del possessore. Nel caso che ci occupa l'occlusione del finestrino è stata posta in essere nella consapevolezza della contrarietà del D.Ge., insita nella elementare considerazione che la chiusura di un finestrino, senza preavviso e senza alcun contatto preventivo con il suo possessore, non possa certo essere condivisa da chi subisce lo spoglio. In accoglimento del ricorso deve pertanto ordinarsi al resistente la reintegrazione del D.G. nel possesso della luce già esistente nel locale con accesso dalla via Vico Il S.F. n. 8, aperta a confine con il complesso museale del Ministero dei Beni Culturali e gestito dalla Soprintendenza.»

TAR CALABRIA, SEZIONE I CATANZARO n.332 del 27/03/2012 - Relatore: Concetta Anastasi - Presidente: Giuseppe Romeo

Sintesi: Il potere di autotutela possessoria si pone come rimedio concorrente rispetto a quello discendente dalla proposizione dell'azione giudiziaria, poiché l'art. 823 c.c. appresta entrambi i rimedi, senza alcuna imposizione di preclusione dell'uno rispetto all'altro.

Estratto: «3.2. Il provvedimento impugnato risulta essere stato assunto ai fini del corretto esercizio dell'autotutela possessoria in via amministrativa "iure publico", nell'espletamento di un potere generale desumibile dagli art. 823 e 825 c.c., da esercitare nel caso di turbative che impediscano o rendano disagevole il normale godimento del bene pubblico. Tale potere, disciplinato dall'art. 823 c.c. –che può essere esercitato anche quando un immobile ha natura di bene patrimoniale indisponibile (ex plurimis: Cons. Stato, Sez. IV, 25.11.1991 n. 969)- assegna alla P.A. l'azione al mero fine del ripristino della legalità violata, in funzione della tutela del pubblico interesse che deve ispirare l'utilizzazione dei beni pubblici e si pone come rimedio concorrente rispetto a quello discendente dalla proposizione dell'azione giudiziaria, poiché l'art. 823 c.c. appresta entrambi i rimedi, senza alcuna imposizione di preclusione dell'uno rispetto all'altro. Ne consegue che la P.A., nel caso di specie, correttamente risulta essersi avvalsa dei rimedi in via amministrativa, in coerenza con le previsioni di cui all'art. 823, 3° comma, cc..»

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONI UNITE n.4127 del 15/03/2012 - Relatore: Salvatore Salvago - Presidente: Roberto Preden

Sintesi: L'art. 823 c.c. ammette espressamente che la P.A. possa, anzicchè esercitare poteri di autotutela, avvalersi dei mezzi ordinari apprestati dal codice civile a tutela dei beni che fanno parte del demanio pubblico; e tale tutela giurisdizionale deve ritenersi comprensiva di quella di chiedere al giudice ordinario l'accertamento della loro natura demaniale che il privato disconosca anche facendo a sua volta valere il diritto di proprietà sul medesimo immobile.

Estratto: «5. Queste regole non mutano per la sussistenza, nella specie, del provvedimento 73/2009 della Direzione marittima di Venezia che ha concluso il procedimento di delimitazione della zona demaniale ex art. 32 c.n., in modo sfavorevole per la proprietà privata della ricorrente; ed è stato perciò dalla stessa impugnato per i tradizionali vizi dell'atto amministrativo di cui alla L. n. 1034 del 1971, art. 2. In quanto la dottrina e la giurisprudenza anche più lontane nel tempo (Cass. sez. un. 848/1962; 1636/1970; 4449/1976) sono saldissime sui seguenti principi: 1) l'art. 823 cpv. cod. civ. ammette espressamente che la pubblica amministrazione possa, anzicchè esercitare poteri di autotutela, avvalersi dei mezzi ordinari apprestati dal codice civile a tutela dei beni che fanno parte del demanio pubblico; e tale tutela giurisdizionale deve ritenersi comprensiva di quella di chiedere al giudice ordinario l'accertamento della loro natura demaniale che il privato disconosca anche facendo a sua volta valere il diritto di proprietà sul medesimo immobile; 2) siffatto principio non soffre deroga ove la controversia verta sulla appartenenza o meno del bene al demanio marittimo, in quanto anche tale demanialità consegue direttamente dalla legge (art. 822 cod. civ. e art. 28 c.n.), e non postula l'emanazione di atti amministrativi: necessari solo nella diversa ipotesi in cui si discuta non sulla natura demaniale del bene, ma sull'esatta delimitazione dei suoi confini (artt. 31 e segg. c.n.), rendendo necessario il suddetto procedimento amministrativo di cui al successivo art. 32 ed all'art. 58 del Regolamento a causa dell'incertezza oggettiva sul confine tra il demanio e le proprietà private; 3) anche detto procedimento ed il relativo provvedimento di delimitazione, infatti, si pongono non già quale esplicazione di poteri autoritativi della P.A. cui corrisponde una posizione di soggezione del proprietario (equiparata dalla Pozzadini a quella del destinatario del decreto di espropriazione), bensì in funzione di mero accertamento in sede amministrativa dei confini del demanio marittimo rispetto alle proprietà private: con esclusione di ogni facoltà discrezionale dell'amministrazione una volta che permane la posizione giuridica di proprietario in termini di diritto soggettivo; e d'altra parte, tendendo a rendere evidente la demarcazione tra il demanio predetto e le proprietà private finitime (senza, tuttavia, che ne resti alterata la situazione giuridica preesistente), si presentano quale proiezione specifica, nel campo del demanio marittimo, della normale actio finium regundorum, di cui all'art. 950 cod. civ. (Cass. sez. un. 4362/1996; 4146/1995; 2956/1992; 3965/1987; 3068/1976; 2592/1976). Pertanto le Sezioni Unite, nel dare continuità a questi principi, devono ribadire che, concluso il procedimento amministrativo, qualora gli interessati non intendono accettare il provvedimento ministeriale e danno origine ad una controversia in sede giurisdizionale, i relativi termini non si spostano continuando ad avere per oggetto il diritto soggettivo di proprietà dei beni, la cui demanialità è in contestazione: perciò rientrando nella giurisdizione ordinaria quali che siano i vizi, gli errori e le violazioni sostanziali o procedurali in cui sia incorsa l'amministrazione, contrariamente a quanto mostra di ritenere la ricorrente, inidonei a modificare la consistenza della sua situazione soggettiva disciplinata direttamente dalla legge. Il che trova ulteriore conferma nei poteri-doveri attribuiti al giudice ordinario tenuto principalmente a controllare - ed ancor prima dei

vizi del procedimento impugnato dalla ricorrente - i caratteri obiettivi, con i quali il bene discusso si presenta al momento della decisione giudiziale, onde accertare se i predetti caratteri siano o meno aderenti allo schema legislativamente previsto per il demanio naturale: con la conseguenza, nella ipotesi di progressiva ed obiettiva trasformazione degli stessi, che ove il bene abbia assunto la natura intrinseca di bene demaniale, il preesistente diritto di proprietà privata ne subisce una correlativa contrazione, fino, se necessario, alla totale eliminazione, in quanto quel bene si presenta ormai con caratteri, che, secondo l'ordinamento giuridico vigente, precludono che esso possa formare oggetto di proprietà privata.⁶ Nel sistema così istituito dal combinato disposto degli artt. 822 segg. cod. civ., nonché artt. 31 segg. c.n. non resta spazio per la doppia tutela invocata dalla Pozzadini: tanto nel senso di un riparto della giurisdizione prescelto direttamente dal proprietario in funzione del suo interesse a far valere i vizi degli atti del procedimento di delimitazione ovvero a richiedere soltanto l'accertamento del suo confine con il demanio pubblico; che la stessa ricorrente ha riconosciuto incompatibile con la regola per la quale la giurisdizione va determinata in base al "petitum" sostanziale, da identificare non solo e non tanto in funzione della concreta pronuncia che si chiede al giudice, ma anche e soprattutto in funzione della intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio (causa petendi) ed individuata dal giudice con riguardo ai fatti allegati ed al rapporto giuridico del quale detti fatti costituiscono manifestazione. Quanto nel senso di una prevalenza della giurisdizione amministrativa tutte le volte in cui sia opportuno concentrare il giudizio impugnatorio con quello sul rapporto (pag. 43 rie), come è peculiare delle materie per le quali il legislatore ha previsto la giurisdizione esclusiva del G.A.: posto che non rientra in alcuna di esse il regolamento dei confini tra proprietà privata e proprietà demaniale, derivi dalla mancanza di qualsiasi limite, ovvero dalla modificazione di quelli esistenti. È vero, soltanto, al di là dell'impropria terminologia utilizzata dalla ricorrente, che nelle rare decisioni in cui il privato non si doleva affatto della lesione del suo diritto soggettivo di proprietà da parte dell'autorità amministrativa, né contestava la natura demaniale di un bene e/o il potere dell'autorità marittima di delimitarne-modificarne i confini, le Sezioni unite ed il Consiglio di Stato, chiamati a stabilire se apparteneva al giudice ordinario od a quello amministrativo conoscere di una domanda il cui unico oggetto era la deduzione di vizi del procedimento di delimitazione, hanno affermato che di una tale domanda doveva conoscere il giudice amministrativo (cfr. le fattispecie esaminata da Cass. sez. un. 5140/1997; nonché Cons. St. 5567/2006; 6655/2004; 3266/2004). Per cui le Sezioni Unite devono conclusivamente ribadire che in ogni altro caso in cui si ponga direttamente o indirettamente, la questione della proprietà dell'immobile, sia che se ne debba accertare o negare la natura demaniale o ancora, se ne contesti in radice il potere dell'amministrazione di modificarla, la giurisdizione unica del giudice ordinario non può arrestarsi o venire limitata per il fatto che le doglianze del privato siano dirette essenzialmente a denunciare errori inerenti la non corretta delimitazione, sul piano sostanziale, tra area pubblica e privata, ad impugnare i relativi provvedimenti o ancora a denunciarne i vizi procedurali per carenza o incompletezza dell'attività istruttoria, ~ infine per errori di valutazione: non avendo neppure la ricorrente posto in dubbio che nel compiere il relativo accertamento la cui finalità ultima è quella di individuare l'area di competenza pubblica e di riconoscere in essa la relativa qualità, il giudice ordinario possa e debba tenerne conto nei limiti dell'art. 5, della L. abol. cont. amm. che lo abilita alla disapplicazione degli atti amministrativi illegittimi. In definitiva il Collegio deve respingere il ricorso, dichiarare la giurisdizione del giudice ordinario»

TAR PUGLIA, SEZIONE III BARI n.2655 del 24/06/2010 - Relatore: Rosalba Giansante - Presidente: Pietro Morea

Sintesi: Ai sensi dell'art. 823, comma 2, c.c., da ritenersi di portata generale e quindi, ancorché letteralmente si riferisca ai soli beni demaniali, da estendersi a tutti i beni pubblici, l'autorità amministrativa ha la facoltà di procedere in via amministrativa, quindi la P.A. è autorizzata a scegliere se esercitare o meno il potere di autotutela.

Estratto: «Il Collegio deve esaminare innanzitutto l'eccezione di inammissibilità del ricorso perché l'amministrazione non avrebbe fatto ricorso ai propri poteri autoritativi preferendo ricorrere al giudice amministrativo, sollevata nella memoria dal Sig. Soragnese. L'eccezione è infondata in quanto ai sensi dell'art. 823, comma 2, c.c., che il Collegio aderendo alla giurisprudenza prevalente ritiene abbia portata generale e, quindi ancorché letteralmente si riferisca ai soli beni demaniali, vada estesa a tutti i beni pubblici, l'autorità amministrativa ha la facoltà di procedere in via amministrativa, quindi la P.A. è autorizzata a scegliere se esercitare o meno il potere di autotutela.»

TAR CALABRIA, SEZIONE II CATANZARO n.1433 del 10/12/2009 - Relatore: Daniele Burzichelli - Presidente: Vincenzo Fiorentino

Sintesi: Il legislatore ha contemplato l'autotutela di cui all'art. 823, secondo comma, c.c. come alternativa al rimedio giurisdizionale, senza limitarne l'esperimento a circostanze che non implicino la soluzione di questioni di particolare complessità.

Estratto: «Quanto all'osservazione secondo cui le vicende in esame, in quanto fonti di oggettive incertezze, avrebbero suggerito preventivi accertamenti in sede civilistica, è sufficiente rilevare che il legislatore ha contemplato l'autotutela di cui all'art. 823, secondo comma, c.c. come alternativa al rimedio giurisdizionale, senza limitarne l'esperimento a circostanze che non implicino la soluzione di questioni di particolare complessità.⁵ In conclusione i due ricorsi, nei termini di cui in motivazione, vanno in parte dichiarati inammissibili per difetto di giurisdizione e in parte rigettati.»

TAR LOMBARDIA, SEZIONE I BRESCIA n.1162 del 04/06/2009 - Relatore: Mauro Pedron - Presidente: Giuseppe Petruzzelli

Sintesi: La procedura di ripristino in via amministrativa costituisce un privilegio dell'autorità titolare del demanio e viene esercitata in alternativa ai mezzi ordinari di difesa della proprietà e del possesso.

Estratto: «5. L'esito del giudizio ordinario non rende inutile la presente controversia, che si colloca sul piano dell'autotutela possessoria. Il Comune ha esercitato il potere di ripristino della destinazione pubblica dei beni demaniali previsto dall'art. 823 comma 2 cc. e dall'art. 378 della legge 2248/1865 all. F. La procedura di ripristino in via amministrativa costituisce

un privilegio dell'autorità titolare del demanio e viene esercitata in alternativa ai mezzi ordinari di difesa della proprietà e del possesso. Trattandosi di un potere che ha natura autoritativa e richiede la ponderazione degli interessi pubblici e privati coinvolti, le relative controversie ricadono nella giurisdizione amministrativa (v. CS Sez. IV 7 settembre 2006 n. 5209).»

AUTOTUTELA --> CATEGORIE DI BENI, CASISTICA

TAR CAMPANIA, SEZIONE II SALERNO n.1924 del 23/09/2013 - Relatore: Francesco Gaudieri - Presidente: Luigi Antonio Esposito

Sintesi: La giurisprudenza ha esteso l'art. 823 c.c. anche ai beni patrimoniali.

Estratto: «3.- Ciò posto, deve ricordarsi che l'aspetto qualificante la proprietà pubblica, rispetto al modello dominicale privatistico, è rappresentato dal regime di tutela, compendiato nell'art. 823 comma secondo c.c. In base a quest'ultima norma, che la giurisprudenza ha esteso anche ai beni patrimoniali (Cass. 23 novembre 1985 n.5808), l'amministrazione, nella tutela della proprietà e del possesso del demanio pubblico, ha la possibilità di percorrere la via amministrativa, appropriandosi coattivamente del bene o, alternativamente, avvalersi dei mezzi ordinari e agire dinanzi all'autorità giudiziaria ordinaria come qualsiasi altro soggetto privato.»

AUTOTUTELA --> CATEGORIE DI BENI, CASISTICA --> ABUSI EDILIZI ACQUISITI DAL COMUNE

TAR SICILIA, SEZIONE II PALERMO n.1737 del 31/07/2012 - Relatore: Roberto Valenti - Presidente: Filippo Giamportone

Sintesi: Acquisito il bene illegittimamente edificato al patrimonio indisponibile del Comune, non occorre altra motivazione, se non la succinta esposizione dei presupposti di fatto e di diritto riscontrati in specie, per emanare l'ordine di rilascio, una volta accertato che l'acquisizione non è stata impugnata e che nelle more il privato è rimasto illegittimamente nella disponibilità dell'immobile.

Sintesi: È inammissibile perché priva di interesse la censura con cui il privato contesta lo sgombero dell'immobile abusivo acquisito dal Comune lamentando che l'amministrazione intimata non ha indicato l'ente benefico al quale, se del caso, devolvere l'immobile dopo lo sgombero.

Estratto: «Destituite di fondamento sono la prima e la terza censura, qui contestualmente scrutinate stante l'oggettiva omogeneità, con le quali il ricorrente lamenta la violazione di legge per mancanza di motivazione. Invero, acquisito il bene al patrimonio indisponibile del Comune, nessuna motivazione specifica ulteriore rispetto a quella succintamente resa (in punto dei presupposti di fatto e di diritto riscontrati in specie) era necessaria nell'emanare l'ordine di rilascio una volta accertato, e risultando anche in questa sede incontestato che: a) avverso l'ordinanza di demolizione del 1983 e avverso l'ulteriore accertamento di