

DEMANIO E PATRIMONIO PUBBLICO

PRINCIPI GENERALI

rassegna di giurisprudenza
2009-2013

demanio patrimonio e beni pubblici

DEMANIO E PATRIMONIO PUBBLICO

PRINCIPI GENERALI

rassegna di giurisprudenza
2009-2013

Abstract: la presente opera è una raccolta, organizzata in una classificazione tematica, di massime giurisprudenziali in materia di DEMANIO E PATRIMONIO PUBBLICO, PRINCIPI GENERALI, 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: agosto 2014 - collana: OSSERVATORIO DI GIURISPRUDENZA, a cura di Paolo Loro - materia: demanio, patrimonio e beni pubblici - tipologia: repertori - formato: digitale, pdf - dimensione: A4 - ISBN: 978-88-6907-057-0 - codice: JRE113 - nic: 204 - 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

[COMUNITÀ EUROPEA ED ENTI TERRITORIALI --> POTESTÀ LEGISLATIVA --> REGIONI/PROVINCE --> PROVINCE DI TRENTO E BOLZANO --> DEMANIO E PATRIMONIO --> PROCEDURA DI SCELTA DEL CONTRAENTE](#)

[COMUNITÀ EUROPEA ED ENTI TERRITORIALI --> POTESTÀ LEGISLATIVA --> VALORIZZAZIONE BENI PUBBLICI](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> BENI PUBBLICI IN GENERALE](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> CONTROVERSIE SULLA TITOLARITÀ](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> CONTROVERSIE SULLA TITOLARITÀ --> INAMMISSIBILITÀ CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> DEMANIO --> ART. 3.2 L 373/1988](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> DEMANIO --> CARATTERI GENERALI](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> DEMANIO --> DEMANIALITÀ PARZIALE](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> DEMANIO --> DEMANIALIZZAZIONE](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> DEMANIO --> DEMANIO NATURALE/ARTIFICIALE](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> DEMANIO --> DEMANIO NECESSARIO/ACCIDENTALE](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> DEMANIO --> DIRITTI ALTRUI SU BENI DEMANIALI](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> DEMANIO --> DIRITTI DEMANIALI SU BENI ALTRUI](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> DEMANIO --> ECCEZIONE DI DEMANIALITÀ](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> DEMANIO --> LAVORI PUBBLICI DI MANUTENZIONE](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> DEMANIO --> POLIZIA DEMANIALE](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> DEMANIO --> SDEMANIALIZZAZIONE](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> DEMANIO --> SDEMANIALIZZAZIONE --> COMPETENZA](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> DEMANIO --> SDEMANIALIZZAZIONE --> DISCREZIONALITÀ](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> DEMANIO --> SDEMANIALIZZAZIONE --> EFFETTI](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> DEMANIO --> SDEMANIALIZZAZIONE --> EX LEGE](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> DEMANIO --> SDEMANIALIZZAZIONE --> NECESSITÀ DI EVIDENZA PUBBLICA](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> DEMANIO --> SDEMANIALIZZAZIONE --> PRESUPPOSTI](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> DEMANIO --> SDEMANIALIZZAZIONE --> PROVA](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> DEMANIO --> SDEMANIALIZZAZIONE --> REGIONI/PROVINCE --> FRIULI-VENEZIA GIULIA](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> DEMANIO --> SDEMANIALIZZAZIONE --> REGIONI/PROVINCE --> SICILIA](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> DEMANIO --> SDEMANIALIZZAZIONE --> TACITA](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> DEMANIO --> SDEMANIALIZZAZIONE --> TACITA --> CASISTICA](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> DISTINZIONE](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> ESPROPRIABILITÀ](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> FEDERALISMO DEMANIALE](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> FEDERALISMO DEMANIALE --> ESCLUSIONI](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> PATRIMONIO DISPONIBILE --> CARATTERI GENERALI](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> PATRIMONIO DISPONIBILE --> CONCESSIONE IN GODIMENTO](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> PATRIMONIO INDISPONIBILE](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> PATRIMONIO INDISPONIBILE --> BENI DESTINATI A PUBBLICO SERVIZIO](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> PATRIMONIO INDISPONIBILE --> CARATTERI GENERALI](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> PATRIMONIO INDISPONIBILE --> CESSAZIONE](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> PATRIMONIO INDISPONIBILE --> DISMISSIONE --> TACITA](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> PATRIMONIO INDISPONIBILE --> FASCE DI RISPETTO](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> PATRIMONIO INDISPONIBILE --> INALIENABILITÀ](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> PATRIMONIO INDISPONIBILE --> INUSUCAPIBILITÀ](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> PATRIMONIO INDISPONIBILE --> REQUISITI](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> PATRIMONIO INDISPONIBILE --> REQUISITI --> ELEMENTO OGGETTIVO](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> PATRIMONIO INDISPONIBILE --> REQUISITI --> ELEMENTO OGGETTIVO --> DESTINAZIONE ANTERIORE AL 1885](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> PATRIMONIO INDISPONIBILE --> REQUISITI --> ELEMENTO OGGETTIVO --> DESTINAZIONE EX LEGE](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> PATRIMONIO INDISPONIBILE --> REQUISITI --> ELEMENTO SOGGETTIVO](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> PATRIMONIO INDISPONIBILE --> RISCATTO DI IMPIANTI DI PUBBLICO SERVIZIO --> CONTRATTI IN ESSERE](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> PATRIMONIO INDISPONIBILE --> RISCATTO DI IMPIANTI DI PUBBLICO SERVIZIO --> INDENNIZZO](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> PATRIMONIO INDISPONIBILE --> RISCATTO DI IMPIANTI DI PUBBLICO SERVIZIO --> ORDINE DI RILASCIO](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> PATRIMONIO INDISPONIBILE --> RISCATTO DI IMPIANTI DI PUBBLICO SERVIZIO --> RAPPORTO CON L'AFFIDAMENTO DI SERVIZI](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> PATRIMONIO INDISPONIBILE --> RISCATTO DI IMPIANTI DI PUBBLICO SERVIZIO --> TERMINI](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> PERMUTA DEMANIALE - D.L. 138/2011](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> RESPONSABILITÀ CIVILE, PROFILI GENERALI](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> RESPONSABILITÀ PENALE DA OMESSA MANUTENZIONE](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> SPOGLIO](#)

[DEMANIO E PATRIMONIO --> UTILIZZAZIONE](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> DANNO --> DA ILLEGITTIMA AUTOTUTELA DEMANIALE](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> DANNO --> DA MANCATO RILASCIO DI](#)

CONCESSIONE DEMANIALE

PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> DANNO --> DA OMESSA MANUTENZIONE BENI DEMANIALI

PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> DANNO --> DA OMESSA MANUTENZIONE BENI DEMANIALI --> VEICOLO IN LEASING

PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> DANNO --> DA RITARDATA RESTITUZIONE BENE DEMANIALE

PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> DANNO --> DA RITARDI NELL'ADOZIONE DEL PROVVEDIMENTO

PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> DANNO --> DA RITARDI NELL'ADOZIONE DEL PROVVEDIMENTO --> ALIENAZIONE DI BENI PUBBLICI

PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> DANNO --> DA SOSPENSIONE DEL PROCEDIMENTO --> CONCESSIONE DEMANIALE

PIANIFICAZIONE --> PIANI PER L'USO DI BENI PUBBLICI

RESPONSABILITÀ --> DANNO ERARIALE --> OMESSA MANUTENZIONE BENI PUBBLICI

RESPONSABILITÀ --> SOGGETTI --> COLPA GRAVE/DOLO --> SCORRETTA GESTIONE PATRIMONIO PUBBLICO

COMUNITÀ EUROPEA ED ENTI TERRITORIALI --> POTESTÀ LEGISLATIVA --> REGIONI/PROVINCE --> PROVINCE DI TRENTO E BOLZANO

TRIBUNALE REGIONALE DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA DEL TRENTO ALTO ADIGE, SEDE DI TRENTO n.260 del 27/10/2011 - Relatore: Alma Chiettoni - Presidente: Armando Pozzi

Sintesi: In materia di espropriazione per pubblica utilità la Provincia di Trento, ai sensi dell'articolo 8, primo comma, n. 22, dello Statuto speciale di autonomia, è titolare di competenza legislativa esclusiva, dovendo rispettare solo la Costituzione ed i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, come previsto dal comma 1 dell'art. 117 della Costituzione, nel testo sostituito dalla legge costituzionale 18.10.2001, n. 3.

Estratto: «3a. Ciò chiarito, il Collegio osserva, in punto di fatto, che nel 1987, a seguito dell'adozione del provvedimento provinciale n. 12954 che aveva autorizzato il Comune di Bolbeno ad apprestare la pista da sci, dichiarato l'opera di pubblica utilità e stabilito la data del 30.11.1998 per completare i lavori, non ha avuto inizio la procedura di esproprio con la formalizzazione della domanda di promozione della stessa e con la successiva emanazione del decreto di esproprio contenente il termine per completare la procedura di espropriazione e/o di asservimento. In punto di diritto il Collegio ricorda che in materia di espropriazione per pubblica utilità la Provincia di Trento, ai sensi dell'articolo 8, primo comma, n. 22, dello Statuto speciale di autonomia, è titolare di competenza legislativa esclusiva, dovendo rispettare solo la Costituzione ed i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, come previsto dal comma 1 dell'art. 117 della Costituzione, nel testo sostituito dalla legge costituzionale 18.10.2001, n. 3, che ha previsto limiti identici sia per l'attività legislativa esclusiva dello Stato che per quella delle regioni. L'art. 10 della stessa legge costituzionale n. 3 del 2001 ha poi previsto la cosiddetta clausola di applicazione delle "forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite", che integra l'ordinamento statutario con i contenuti più favorevoli e che impone dunque la rilettura dei limiti della competenza primaria (regionale e provinciale) rispetto a quanto già definito dallo Statuto speciale di autonomia. Detta competenza è stata esercitata adottando dapprima la legge provinciale 30.12.1972, n. 31, e quindi la legge provinciale 19.2.1993, n. 6; il che, dunque, esclude l'applicabilità, nel caso di specie, dell'invocata normativa statale.»

TRIBUNALE REGIONALE DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA, SEZIONE AUTONOMA PER LA PROVINCIA DI BOLZANO n.59 del 02/03/2010 - Relatore: Lorenza Pantozzi Lerjefors - Presidente: Margit Falk Ebner

Sintesi: L'art. 2, co. 2, d. lgs. 266/1992 esclude la possibilità che una norma nazionale, nelle materie nelle quali la Provincia autonoma di Bolzano ha potestà legislativa primaria, possa trovare immediata e automatica applicazione nella stessa provincia, mediante una semplice sostituzione della normativa statale a quella provinciale, senza distinzioni nell'ambito delle leggi statali, comprese quelle di riforma economico-sociale.

Estratto: «Va pregiudizialmente esaminata l'eccezione di illegittimità costituzionale sollevata dalla ricorrente con il ricorso R.G.N. 6/2000. L'eccezione è manifestamente infondata. Il

procedimento di cui all'art. 2, comma 2, del D.Lgs. 16.3.1992, n. 266 esclude la possibilità che una norma nazionale, nelle materie nelle quali la Provincia autonoma di Bolzano ha potestà legislativa primaria, possa trovare immediata e automatica applicazione nella stessa provincia, mediante una semplice sostituzione della normativa statale a quella provinciale, senza distinzioni nell'ambito delle leggi statali, comprese quelle di riforma economico-sociale (cfr. T.R.G.A. Bolzano, 14.2.2003, n. 52). Ai sensi dell'art. 8, punto 5), dello Statuto speciale per il Trentino – Alto Adige (approvato con D.P.R. 31.8.1972, n. 670), alla Provincia autonoma di Bolzano spetta potestà normativa primaria in materia urbanistica. In virtù degli artt. 80 e seguenti della L.P. 11.8.1997, n. 13 ogni attività inerente il controllo del territorio è principalmente riservata al Sindaco, per cui competente ad emettere provvedimenti in materia urbanistica è tuttora il Sindaco e non il dirigente amministrativo come previsto dall'art. 6 della L. 15.5.1997, n. 127 (che distingue tra competenze politiche e competenze amministrative) non avendo la Provincia autonoma di Bolzano recepito i principi di cui alla citata legge n. 127/97 (cfr. T.R.G.A. Bolzano, 29.8.2000, n. 250). Peraltro, non sussiste in materia alcun divieto di delega delle funzioni del Sindaco agli Assessori, in quanto tali funzioni spettano al Sindaco come capo dell'Amministrazione comunale e non in veste di ufficiale di Governo ed al riguardo, non è richiesta, per la validità dei provvedimenti presi dall'Assessore competente per materia, la menzione della delega conferita (cfr. T.R.G.A. Bolzano, 20.8.1999, n. 250). Un tanto chiarito, vanno, ora, esaminate le censure di merito rilevate dal ricorrente che, peraltro, non meritano positiva considerazione.»

CORTE COSTITUZIONALE n.226 del 22/07/2009 - Relatore: Paolo Maddalena - Presidente: Francesco Amirante

Sintesi: L'art. 131, comma 3, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), come modificato dall'art. 2, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 26 marzo 2008, n. 63 (Ulteriori disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio), è costituzionalmente illegittimo nella parte in cui include le Province autonome di Trento e di Bolzano tra gli enti territoriali soggetti al limite della potestà legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Estratto: «4. - Ne consegue che la competenza statale esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, Cost., lettera s), Cost. non può operare nei confronti della Provincia autonoma di Trento in materia di tutela del paesaggio, giacché essa è espressamente riservata alla sua competenza legislativa primaria, nei limiti segnati dall'art. 4 dello statuto, i quali – come già evidenziato per l'analoga previsione statutaria della Regione Valle d'Aosta – comportano che la Provincia di Trento debba rispettare la norma fondamentale di riforma economico-sociale costituita dal citato art. 142.5. - In considerazione della piena equiparazione statutaria delle Province autonome di Trento e Bolzano relativamente alle attribuzioni in materia di tutela del paesaggio, l'efficacia della declaratoria di incostituzionalità dell'art. 131, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004, come modificato dall'art. 2, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 63 del 2008, va estesa anche nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano. per questi motivi LA CORTE COSTITUZIONALE dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 131, comma 3, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi

dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), come modificato dall'art. 2, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 26 marzo 2008, n. 63 (Ulteriori disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio), nella parte in cui include le Province autonome di Trento e di Bolzano tra gli enti territoriali soggetti al limite della potestà legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.»

TRIBUNALE REGIONALE DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA, SEZIONE AUTONOMA PER LA PROVINCIA DI BOLZANO n.93 del 18/03/2009 - Relatore: Hugo Demattio - Presidente: Marina Rossi Dordi

Sintesi: A norma dell'art. 8 dello Statuto di autonomia (D.P.R 31 agosto 1972 n. 670), alla provincia autonoma di Bolzano spetta la competenza esclusiva in materia urbanistica.

Estratto: «Le censure non colgono nel segno. Innanzitutto va precisato che a norma dell'art. 8 dello Statuto di autonomia (D.P.R 31 agosto 1972 n. 670) alla provincia autonoma di Bolzano spetta la competenza esclusiva in materia urbanistica, per cui non si applicano le norme statali richiamate dalla ricorrente.»

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV n.915 del 17/02/2009 - Relatore: Sandro Aureli - Presidente: Gaetano Trotta

Sintesi: Dalle disposizioni statutarie della Provincia Autonoma di Trento (DPR 670/1972 e D.LGS. n. 266/1992), si evince che la norma statale inserita in un articolato che la Provincia Autonoma è tenuta a recepire, incontra un unico limite alla sua applicazione, rappresentato dal caso in cui essa sia in contrasto con una norma provinciale. In ipotesi di adozione del provvedimento in assenza dell'atto di adeguamento, è possibile dedurre l'illegittimità non già per assenza di quest'ultimo, ma per contrarietà con una norma provinciale vigente.

Estratto: «Sull'applicazione dell'art. 43 d.p.r. n. 327 del 2001 nella Provincia Autonoma di Trento: la sentenza impugnata ha dato risposta positiva al quesito in rubrica, richiamando l'art. 105 D.P.R. 670/1972 (Statuto speciale per il Trentino Alto-Adige) a tenore del quale " Nelle materie attribuite alla competenza delle regione o della provincia, fino a quando non sia diversamente disposto con leggi regionali o provinciali, si applicano le leggi dello Stato" Parte appellante ha richiamato le disposizioni del testo unico sulle espropriazioni, osservando che esse non operano direttamente nei riguardi della Provincia autonoma di Trento (art.5), poiché questa gode di competenza legislativa primaria in tale materia ex art. 8, n. 22, dello Statuto di autonomia, anche se è tenuta, ex art. 5 del D.P.R. n. 327 del 2001, ad adeguare "la propria legislazione ai sensi degli articoli 4 e 8 dello statuto di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 e dell'art. 2 del D.lgs. 16 marzo 1992, n. 266" (Norme di attuazione dello statuto speciale per Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali). Da ciò ne ha tratto la conseguenza che il provvedimento dirigenziale impugnato, è stato adottato in carenza assoluta di potere amministrativo, non avendo ancora la Provincia Autonoma emanato l'atto normativo di

recepimento del t.u. sulle espropriazioni. Parte appellata, da un lato, ha seguito l'argomento del primo decidente, dall'altro vi ha aggiunto la considerazione che l'art. 43 in argomento, è norma che deriva dalle norme internazionali contenute nella Convenzione Europea per i diritti dell'uomo (Cedu), sottoscritta anche dalla Stato italiano, ed è dunque norma che per la sua origine è obbligatoria e di diretta applicazione per la Provincia Autonoma in forza del punto 4 dell'art. 2 del d.p.r. n.266 citato. Quest'ultimo argomento è senz'altro condivisibile, ad avviso della Sezione, avuto riguardo anche ai rapporti tra la citata norma statale e le norme Cedu, di cui in seguito si dirà. Ritiene comunque la Sezione di aggiungere, sul piano dei rapporti tra norme statali e norme provinciali, che dal complesso delle disposizioni statutarie invocate dalle parti, si evince che la norma statale inserita in un articolato che la Provincia Autonoma è tenuta a recepire, incontra un unico limite alla sua applicazione, ed è rappresentato dal caso in cui essa sia in contrasto con una norma provinciale. Dal che consegue che in assenza dell'atto di adeguamento, la norma statale in concreto applicata dalla Provincia Autonoma, attraverso un proprio provvedimento ad essa conforme, per scelta facoltativa della Provincia Autonoma, si comporta allo stesso modo di norma statale di applicazione immediata. Cosicché, lungi dal poter configurare una carenza di potere in capo all'organo provinciale che ha adottato il provvedimento senza attendere l'atto di adeguamento, al destinatario del primo, resta la facoltà di dedurne l'illegittimità, non già per assenza del secondo, ma per contrarietà con una norma provinciale vigente. Poiché parte appellante nulla ha dedotto in merito, né oggettivamente emerge che la Provincia Autonoma abbia disciplinato con propria legge la fattispecie riguardante la realizzazione di opere pubbliche in base a procedimento espropriativo dichiarato illegittimo con sentenza passata in giudicato, sicché vi è piuttosto carenza assoluta di previsione normativa, il motivo in esame deve essere respinto, per assoluta mancanza dei presupposti da cui muove.»

COMUNITÀ EUROPEA ED ENTI TERRITORIALI --> POTESTÀ LEGISLATIVA --> REGIONI/PROVINCE --> PROVINCE DI TRENTO E BOLZANO --> DEMANIO E PATRIMONIO --> PROCEDURA DI SCELTA DEL CONTRAENTE

TRIBUNALE REGIONALE DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA DEL TRENTO ALTO ADIGE, SEDE DI TRENTO n.311 del 17/12/2009 - Relatore: Lorenzo Stevanato - Presidente: Francesco Mariuzzo

Sintesi: La procedura di scelta del soggetto con cui stipulare il contratto di affitto di terreni agricoli di proprietà comunale nella Provincia di Trento può essere svolta secondo la modalità dell'asta pubblica: essa infatti è materia di potestà legislativa concorrente, e come tale soggetta al solo limite dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi statali, ed è da escludere che l'art. 6 d. lgs. 228/2001, che prescrive come sistema di scelta del contraente la licitazione privata o la trattativa privata, costituisca principio fondamentale.

Estratto: «Ciò premesso, col primo motivo è stata dedotta la violazione dell'art. 6 del D.Lgs. 18.5.2001, n. 228 che prescriverebbe, come sistema di scelta del contraente, la licitazione privata o la trattativa privata e non l'asta pubblica. Si sostiene, in particolare, che la sentenza della Corte costituzionale 28.10.2004, n. 315, con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2, secondo e terzo periodo, della legge 3.5.1982, n. 203, recante il sistema di determinazione dell'equo canone relativo ai contratti di affitto agrario

nei territori del catasto derivante dall'ex catasto austro -ungarico, non rilevarebbe sul sistema di scelta del contraente; esso resterebbe disciplinato dall'art. 6 del D.lgs. 18.5.2001, n. 228, il quale prescriverebbe la licitazione privata o la trattativa privata. Tale norma statale prevarrebbe sulla disciplina provinciale dei contratti pubblici, fissata dalla L.p. 19.7.1990, n. 23. Osserva, al riguardo, il Collegio che l'Amministrazione comunale intimata, alla scadenza dei contratti di affitto agrario ed essendo venuto meno il regime di equo canone, si è determinata ad attivare il procedimento di scelta dei contraenti, per la cessione in affitto di tali beni costituenti il patrimonio disponibile, adottando il sistema dell'asta pubblica, che è quello ordinariamente applicabile nell'ipotesi di contratti comportanti entrate per l'ente, come quelli di cui si controverte: rettamente dunque ha fatto applicazione dell'art. 39 della L.p. 19.7.1990, n. 23, nella formulazione vigente *ratione temporis*. Si deduce, peraltro, da parte dei ricorrenti, che prevarrebbe nella specie la norma statale dell'art. 6, comma 4, del D. lgs. 18.5.2001, n. 228, recante in rubrica "Utilizzazione agricola dei terreni demaniali e patrimoniali indisponibili", secondo cui "...Gli enti di cui al comma 1 del presente articolo, alla scadenza della concessione amministrativa o del contratto di affitto, per la concessione e la locazione dei terreni di loro proprietà devono adottare procedure di licitazione privata o trattativa privata ...". E' agevole replicare, tuttavia, che, non si tratta, nel caso all'esame, di un procedimento di concessione del demanio o del patrimonio indisponibile del Comune, ma di cessione in affitto di beni del patrimonio disponibile, il che preclude conseguentemente l'applicabilità della norma statale. Peraltro, la materia di cui si controverte è relativa al sistema di scelta del contraente da parte di una pubblica amministrazione, in contratti comportanti entrate per l'ente; essa va, quindi, configurata come rientrante nella competenza concorrente Stato - Provincia autonoma in materia di finanza locale, ex art. 16 del D.Lgs. 16.3.1992, n. 268, che è norma di attuazione dello Statuto di autonomia che prescrive che: "Spetta alla regione e alle province emanare norme in materia di bilanci, di rendiconti, di amministrazione del patrimonio e di contratti della regione e delle province medesime e degli enti da esse dipendenti". In tale materia, invero, ai sensi dell'art. 80 dello Statuto di autonomia, le Province autonome di Trento e di Bolzano dispongono di una potestà legislativa di tipo concorrente soggetta al limite dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi statali (cfr.: Corte costituzionale, 20 dicembre 2002, n. 533). Perciò, anche a prescindere dalla rilevata diversità della fattispecie, la censura dedotta sarebbe fondata soltanto nell'ipotesi in cui la norma statale, che impone il sistema della licitazione privata o della trattativa privata, costituisca un principio fondamentale: il che pare, peraltro, palesemente di dover escludere alla luce della sua valenza di mero dettaglio nel quadro della puntuale disciplina dell'utilizzazione agricola di terreni demaniali e patrimoniali indisponibili. Il primo motivo di ricorso va perciò disatteso.»

COMUNITÀ EUROPEA ED ENTI TERRITORIALI --> POTESTÀ LEGISLATIVA --> VALORIZZAZIONE BENI PUBBLICI

CORTE COSTITUZIONALE n.284 del 12/12/2012 - Relatore: Paolo Grossi - Presidente: Franco Gallo

Sintesi: **Le disposizioni dell'art. 27 d.l. 201/2011 conv. in legge 214/2011 in materia di alienazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico sono riconducibili alla materia «coordinamento della finanza pubblica».**

Sintesi: Nella disciplina in materia di alienazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico il profilo «finanziario» appare del tutto prevalente rispetto a quello meramente «patrimoniale» della titolarità (statale, regionale, provinciale o comunale) dei beni da alienare o da valorizzare o della competenza a gestirli.

Sintesi: La legislazione statale è generalmente orientata a introdurre discipline del patrimonio immobiliare «pubblico» considerato nel suo complesso, indipendentemente dalla specifica appartenenza dei singoli beni a questo o a quello tra i diversi enti pubblici territoriali coinvolti: questo nella prospettiva di tracciare obiettivi di «governo» rispondenti a fini e interessi generali o comuni, destinati a concorrere, ma su un piano prevalentemente finanziario, alla gestione dei beni da parte del singolo ente che ne è titolare.

Sintesi: I criteri di gestione ottimale del patrimonio immobiliare pubblico non possono che essere uniformi su tutto il territorio nazionale.

Estratto: «4. — E' noto infatti, a questo riguardo, come la giurisprudenza costituzionale abbia da tempo affermato che per la individuazione della "materia" agli effetti della ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, occorra far riferimento al nucleo centrale della disciplina normativa, al fine di identificarne la concreta ratio, dovendosi invece trascurare tutti i profili secondari e di dettaglio (tra le tante, sentenza n. 168 del 2009). Ebbene, non sembra dubbio che il nucleo della pur complessa disciplina dettata dal decreto-legge n. 201 del 2011 (e che ne ha costituito in larga misura la "giustificazione" anche sul piano dei relativi presupposti di straordinaria necessità ed urgenza) è rappresentato – come emerge dal relativo preambolo (nel quale, in sintesi, si addita il fine «di garantire la stabilità economico-finanziaria del Paese nell'attuale eccezionale situazione di crisi internazionale e nel rispetto del principio di equità, nonché di adottare misure dirette a favorire la crescita, lo sviluppo e la competitività») – dall'esigenza di introdurre meccanismi multisettoriali (misure in tema di sviluppo ed equità; in tema di rafforzamento del sistema finanziario nazionale ed internazionale; in tema di consolidamento dei conti pubblici, fra le quali quelle relative alle riduzioni di spesa, alla riduzione del debito pubblico, e, in particolare, alle dismissioni immobiliari, qui in discorso, nonché in tema di concorrenza e di sviluppo industriale ed infrastrutturale) evidentemente appartenenti al complesso dei provvedimenti riconducibili alla manovra finanziaria e, perciò, naturalmente attribuibili alla materia "coordinamento della finanza pubblica". Si tratta, infatti, di interventi che si saldano strettamente alle misure che, nell'attuale fase, compongono il piano di stabilizzazione e che, del resto, tendono ad allinearsi alle raccomandazioni a tal proposito fornite, anche di recente, dagli organismi dell'Unione europea.⁵ — La prospettiva evocata dalla Regione ricorrente appare, al contrario, ispirata da una visione essenzialmente "patrimonialistica", e finisce per risultare, perciò, eccentrica rispetto al contesto del provvedimento censurato: il quale, lungi dal proporre una contaminazione delle competenze circa la titolarità dei beni in questione, introduce unicamente meccanismi volti alla ottimizzazione complessiva del patrimonio immobiliare pubblico, incidendo in primo luogo sul profilo funzionale della sua destinazione ed utilizzazione economica. Come infatti emerge dalla stessa relazione tecnica che ha accompagnato il disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 201 del 2011, l'art. 27 si prefigge l'obiettivo di «velocizzare ed ottimizzare il corretto utilizzo degli immobili

appartenenti, in particolare, allo Stato ed agli enti territoriali, attraverso un'ampia gamma di strumenti, intervenendo anche su aspetti procedurali per una loro semplificazione. Tra l'altro, tale ottimizzazione, da un lato, fa emergere in modo più chiaro la parte del patrimonio immobiliare utilizzato per finalità istituzionali e, da un altro lato, agevola e velocizza la "trasformazione" degli altri immobili in risorse finanziarie». Da qui l'attribuzione all'Agenzia del demanio di compiti di «promozione della fattibilità delle iniziative» che si prevede vengano attivate «a livello territoriale con la finalità di costituire forme societarie, consortili o fondi immobiliari locali» e la introduzione di procedure ampiamente partecipate, volte alla armonica e, appunto, ottimale realizzazione degli obiettivi perseguiti. Il profilo, per così dire, "finanziario" appare, in altri termini, del tutto prevalente rispetto a quello meramente "patrimoniale" dei diritti, o delle competenze, che gli enti territoriali esercitano su quei beni, consentendo di ricondurre l'innesto normativo censurato nel panorama, come già detto, delle misure di coordinamento della finanza pubblica. Sembra, anzi, potersi rilevare – tanto sul piano del linguaggio normativo quanto su quello contenutistico, desumibile dallo stratificato succedersi delle varie iniziative legislative sulla materia qui in discorso – come la legislazione statale appaia da tempo generalmente orientata a introdurre discipline del patrimonio immobiliare "pubblico" considerato nel suo complesso, indipendentemente, cioè, dalla questione della specifica appartenenza dei singoli beni a questo o a quello tra i diversi enti pubblici territoriali coinvolti; e ciò nella ovvia prospettiva di tracciare obiettivi di "governo" rispondenti a fini e interessi generali o comuni, destinati a concorrere, ma su un piano prevalentemente finanziario, alla gestione dei beni da parte del singolo ente che ne disponga a titolo meramente "dominicale". L'oggetto – o, se si vuole, la materia – dell'intervento finisce, quindi, per non riguardare i singoli immobili degli enti coinvolti, ma piuttosto l'insieme del patrimonio immobiliare pubblico, individuato come entità a sé stante, e rispetto al quale – quindi – i criteri di gestione ottimale, sul piano economico-finanziario, non possono che essere, per ovvie ragioni, uniformi su tutto il territorio nazionale. 6. — Ispirate a presupposti di questo genere appaiono, del resto, nella giurisprudenza costituzionale, quelle pronunce di infondatezza di questioni sollevate dalle Regioni nei confronti di disposizioni statali analoghe a quelle in esame, adottate nella costante riaffermazione del principio secondo cui le disposizioni statali di coordinamento della finanza pubblica sono legittime in quanto: a) stabiliscano un "limite complessivo, anche se non generale, della spesa corrente" per le Regioni; b) evitino di prevedere in modo dettagliato le modalità per il raggiungimento degli obiettivi (tra le altre più recenti, la sentenza n. 182 del 2011, che subordina la legittimità delle disposizioni statali alla condizione che sia consentita l'estrapolazione, dalle singole disposizioni, «di principi rispettosi di uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale»). Alla stessa linea risultano, peraltro, riconducibili – per ciò che riguarda il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica anche attraverso la valorizzazione degli immobili – le scelte legislative che, in armonia con il nuovo titolo V, hanno portato via via – dopo la legge 15 maggio 1997, n. 127 (Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo) – all'emanazione, tra gli altri, di provvedimenti come: a) il ricordato decreto-legge n. 351 del 2001, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 410 del 2001, che ha, tra l'altro, previsto una serie di procedure per l'alienazione di immobili dello Stato con possibilità di riconoscere agli «enti territoriali interessati» quote del ricavato «attribuibile alla rivendita degli immobili valorizzati» (art. 3, comma 15); b) il decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, che, per l'appunto, all'art. 58 ha disciplinato le procedure per la «Ricognizione e valorizzazione del patrimonio

immobiliare di regioni, comuni ed altri enti locali»; c) la legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010), che, all'art. 1, comma 223, ha autorizzato l'alienazione di immobili a trattativa privata, con diritto di opzione riconosciuto agli enti territoriali; d) il decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n.122, il quale, nel recare misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica, ha dettato, all'art. 8, comma 2, specifiche disposizioni in tema di gestione degli immobili degli enti locali, proprio nel quadro ed «ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e nel rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica, previsti dagli articoli 119 e 120 della Costituzione»; e) l'art. 33 della legge n. 98 del 2011, su cui si tornerà più avanti; f) la legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2012), che ha previsto di conferire o trasferire immobili dello Stato a fondi comuni di investimento o a società di gestione del risparmio, prevedendo, altresì, più in generale (all'art. 8), «Disposizioni in materia di debito pubblico degli enti territoriali» (con obbligo della riduzione del debito pubblico «ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica»: comma 3); g) il più volte richiamato decreto-legge n. 201 del 2011, che, tra l'altro, all'art. 28 contiene disposizioni in tema di «Concorso alla manovra degli Enti territoriali e ulteriori riduzioni di spese». Nel più generale quadro degli strumenti dedicati alla realizzazione del patto di stabilità e del coordinamento della finanza pubblica va, per altro verso, rammentato, accanto alla nuova legge di contabilità e finanza pubblica nonché accanto al richiamato decreto-legge n. 78 del 2010, anche il decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario), il quale, prevedendo, tra l'altro, agli artt. 33 e seguenti, l'istituzione di una «Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica» proprio come sede stabile per una partecipata definizione degli obiettivi di finanza pubblica e delle relative procedure, ha espressamente ribadito (art. 32) che «L'autonomia finanziaria delle regioni, delle province e delle città metropolitane deve essere compatibile con gli impegni finanziari assunti con il Patto di stabilità e di crescita».7. — Tutto ciò conferma, del resto, il lungo itinerario che ha contrassegnato i diversi passaggi in cui si è articolato il percorso normativo concernente la materia; percorso che rinvia, da ultimo, puntuale conferma alla stregua dell'univoco tenore della «Direttiva del Presidente del Consiglio con le linee guida per contenere le spese pubbliche di gestione», del 3 maggio 2012, ove, fra le voci oggetto della cosiddetta spending review, si fa espressa menzione di «ricognizione degli immobili in uso; riduzione della spesa per locazioni, assicurando il controllo della gestione dei contratti; definizione di precise connessioni tra superficie occupata e numero degli occupanti»; di «ottimizzazione dell'utilizzo degli immobili di proprietà pubblica anche attraverso compattamenti di uffici ed amministrazioni»; di «restituzione all'Agenzia del demanio degli immobili di proprietà pubblica eccedenti i fabbisogni». Una serie di obiettivi perfettamente sintonici rispetto alla ratio della iniziativa legislativa che la Regione Veneto censura. D'altra parte, che la disciplina della valorizzazione e gestione del patrimonio immobiliare pubblico presenti vocazioni di carattere univocamente, o prevalentemente, finanziario emerge, anche, dallo specifico contesto normativo in cui viene ad iscriversi il nuovo – e contestato – art. 33-bis del d.l. n. 98 del 2011. Tale decreto-legge ha, infatti, tra l'altro dettato – nel quadro di disposizioni intese a realizzare il controllo e la riduzione della spesa pubblica, con attribuzione di un ruolo

primario all'Agenda del demanio – previsioni specifiche in materia di «acquisto, vendita, manutenzione e censimento di immobili pubblici» (art. 12); ha introdotto il “Nuovo patto di stabilità interno”, con i relativi “parametri di virtuosità” per le singole Regioni (art. 20); ed ha, per l'appunto, stabilito analitiche «disposizioni in materia di valorizzazione del patrimonio immobiliare», prevedendo, in particolare (art. 33), la costituzione di una «società di gestione del risparmio» per la istituzione di fondi di investimento destinati a «partecipare in fondi di investimento immobiliari chiusi promossi da regioni, province, comuni anche in forma consorziata» nonché da enti pubblici o società interamente partecipate, proprio «al fine di valorizzare o dismettere il proprio patrimonio immobiliare disponibile»; fondi che, a loro volta, sono destinatari dei conferimenti immobiliari e sono abilitati ad effettuare acquisti di immobili degli enti pubblici, o dai medesimi utilizzati, o ad ottimizzare, sul piano finanziario, il patrimonio immobiliare non utilizzato per finalità istituzionali. È anche significativo che alla costituzione di tale società di gestione del risparmio sia stata fatta corrispondere la previsione dello scioglimento e della messa in liquidazione della società «Patrimonio dello Stato s.p.a.» (art. 33, comma 8) – istituita già dal decreto-legge 15 aprile 2002, n. 63 (Disposizioni finanziarie e fiscali urgenti in materia di riscossione, razionalizzazione del sistema di formazione del costo dei prodotti farmaceutici, adempimenti ed adeguamenti comunitari, cartolarizzazioni, valorizzazione del patrimonio e finanziamento delle infrastrutture), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 giugno 2002, n. 112.»

DEMANIO E PATRIMONIO

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONI UNITE n.3811 del 16/02/2011 - Relatore: Bruno Spagna Musso - Presidente: Paolo Vittoria

Sintesi: La classificazione dei beni pubblici offerta dal codice civile non è del tutto soddisfacente.

Estratto: «La disciplina positiva dei beni pubblici, peraltro, risiede ancora, almeno nelle sue linee fondamentali, nel codice civile (artt. 822 - 831 il quale, com'è noto, con una classificazione non del tutto soddisfacente, divide i beni pubblici, ossia i beni "appartenenti allo Stato, agli enti pubblici e agli enti ecclesiastici", in tre categorie: beni demaniali, beni patrimoniali indispensabili e beni patrimoniali disponibili. I beni demaniali, elencati nell'art. 822 c.c. secondo un criterio di tassatività, hanno come caratteristica comune il fatto di essere beni immobili o universalità di mobili e di appartenere necessariamente ad enti territoriali, ossia lo Stato, le regioni, le province e i comuni (art. 824 c.c.). Questi beni sono tali o per loro intrinseca qualità (c.d. demanio necessario, ossia il demanio marittimo, idrico e militare, art. 822, comma 1) o per il fatto di appartenere ad enti territoriali (c.d. demanio accidentale od eventuale: strade, autostrade, aerodromi, immobili di interesse storico ed artistico, raccolte dei musei etc., art. 822 c.c., comma 1). Il regime giuridico di tali beni, contenuto nell'art. 823 c.c., prevede che essi sono "inalienabili e non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi, se non nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano", il che vuoi dire che essi non possono costituire oggetto di negozi giuridici di diritto privato, né possono essere usucapiti, in quanto sono del tutto non commerciabili. Inoltre, la disciplina del demanio marittimo si completa con la normativa di cui agli artt. 28 - 35 c.n.; in particolare, l'art. 28 c.n., comma 1, lett. c, stabilisce che fanno

parte del demanio marittimo "le lagune, le foci dei fiumi che sboccano in mare, i bacini di acqua salmastra o salmastra che almeno durante una parte dell'anno comunicano liberamente col mare". I beni patrimoniali indisponibili, invece, possono essere sia mobili che immobili e possono appartenere anche ad enti pubblici non territoriali (art. 380 c.c.; a titolo esemplificativo, si pensi ai beni appartenenti agli enti di previdenza). Essi hanno, nella sistematica del codice, carattere residuale. L'art. 826 c.c., comma 1, c.c. infatti, esordisce, in negativo, osservando che i beni "appartenenti allo Stato, alle province e ai comuni, i quali non siano della specie di quelli indicati dagli articoli precedenti, costituiscono il patrimonio dello Stato o, rispettivamente, delle province e dei comuni". Anche per questi beni si profila una distinzione tra patrimonio necessario e patrimonio accidentale, riconducibile in parte al secondo e terzo comma dell'art. 826 c.c., poiché vi sono beni patrimoniali per natura (miniere, acque minerali termali, cave e torbiere etc.) e beni patrimoniali per destinazione (edifici destinati a sede di uffici pubblici, arredi, dotazione del Presidente della Repubblica etc.); l'elencazione dell'art. 826 c.c., inoltre, non è considerata tassativa. Riguardo al regime giuridico, l'art. 828 c.c., comma 2, si limita a stabilire che tali beni "non possono essere sottratti alla loro destinazione, se non nei modi stabiliti delle leggi che li riguardano". I beni patrimoniali indisponibili, perciò, sono commerciabili, ma sono gravati da uno specifico vincolo di destinazione all'uso pubblico, pur potendo formare oggetto di negozi traslativi di diritto privato. Residuano, infine, i beni patrimoniali disponibili, ai quali non si applica né il regime dei beni demaniali, né quello dei beni patrimoniali indisponibili, ma quello ordinario del codice civile (art. 828 c.c., comma 1); essi, proprio in quanto beni di diritto privato, sono commerciabili, alienabili, usucapibili e soggetti ad esecuzione forzata. Si tratta, in altre parole, di beni che possono appartenere allo Stato e agli enti pubblici allo stesso modo in cui possono appartenere a soggetti privati, ossia di beni per i quali non ha senso parlare di vincolo di destinazione.»

DEMANIO E PATRIMONIO --> BENI PUBBLICI IN GENERALE

TAR LIGURIA, SEZIONE II n.678 del 15/04/2013 - Relatore: Paolo Peruggia - Presidente: Giuseppe Caruso

Sintesi: Il diritto di derivazione europea non ha ancora innovato in modo profondo il regime demaniale in sé considerato, ma il suo sfruttamento è invece attentamente considerato dalle disposizioni sovranazionali, che mirano alla tutela della concorrenza per le attività imprenditoriali, sì che l'utilizzo dei beni pubblici a fini economici non può restare estraneo alla sfera di azione dell'ordinamento citato.

Estratto: «Se dal punto di vista giuridico la questione è con ciò più chiara, non altrettanto può affermarsi riguardando la vicenda con l'ottica economica, cosa rilevante anche per una decisione da assumere con gli strumenti normativi, atteso l'orientamento del diritto comunitario che rifugge in gran parte dalla mera sussunzione formale dei fenomeni da regolare, preferendo esaminare le questioni da un punto di vista sostanzialistico. Il diritto di derivazione europea non ha ancora innovato in modo profondo il regime demaniale in sé considerato, ma il suo sfruttamento è invece attentamente considerato dalle disposizioni sovranazionali, che mirano alla tutela della concorrenza per le attività imprenditoriali, sì che l'utilizzo dei beni pubblici a fini economici non può restare estraneo alla sfera di azione

dell'ordinamento citato. In tal senso si può ulteriormente osservare che la società ricorrente è sorta come divisione infrastruttura del Gruppo Ferrovie dello Stato, così da corrispondere alle direttive europee che avevano imposto la separazione tra la soggettività del titolare della rete utilizzata e quella di coloro che sono invece abilitati a far viaggiare i treni sui binari: ne deriva che in forza di tali atti normativi di derivazione comunitaria è stata esplicitata la natura di bene rivale della rete, nel senso che solo un soggetto ne può essere titolare e gestore (almeno sino alla improbabile costruzione di una nuova parallela infrastruttura), mentre v'è la tendenza a considerarla non più escludibile, ovvero derivando da ciò che la competente autorità dovrà stabilire il regime di fruizione della rete nazionale, per permettere a tutti i possibili imprenditori tecnicamente abilitati di esercire le linee nel modo più economico e favorevole per l'utenza.»

CORTE COSTITUZIONALE n.234 del 19/10/2012 - Relatore: Giorgio Lattanzi - Presidente: Alfonso Quaranta

Sintesi: L'assegnazione di una categoria di beni al patrimonio regionale viene compiuta in relazione alle funzioni pubbliche attribuite dalle norme costituzionali alla Regione in modo da costituire un legame tra beni e funzioni, che ponga i primi in rapporto di strumentalità con le seconde.

Estratto: «1.– La Regione siciliana ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli articoli 45, comma 1, 47 e 48, comma 3, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), in riferimento agli articoli 114, 116, 118, 119 e 120 della Costituzione, all'articolo 33, secondo comma, dello statuto della Regione siciliana approvato con il regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e al principio di leale collaborazione. Le disposizioni impugnate concernono il procedimento di assegnazione dei beni oggetto di confisca definitiva di prevenzione. Essi sono acquisiti al patrimonio dello Stato (art. 45, comma 1, del d.lgs. n. 159 del 2011) e ivi mantenuti, ovvero trasferiti al patrimonio del Comune, della Provincia o della Regione (art. 48, comma 3), con provvedimento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (art. 47). La Regione ricorrente ritiene, anzitutto, che sia lesiva dell'art. 33, secondo comma, dello statuto la previsione contenuta nell'art. 45, comma 1, secondo la quale sono acquisiti al patrimonio dello Stato tutti i beni oggetto di confisca definitiva, e perciò anche le miniere, le cave e le torbiere, nonché le cose d'interesse storico, archeologico, paleontologico, paleontologico ed artistico da chiunque ed in qualunque modo ritrovate nel sottosuolo regionale. A parere della Regione siciliana, la previsione statutaria, nel riservare tali beni al patrimonio indisponibile regionale, osterebbe ad un simile effetto. La questione non è fondata. Con riguardo alle cose d'interesse storico, archeologico, paleontologico, paleontologico ed artistico, infatti, è agevole osservare che la disposizione statutaria e la norma impugnata hanno presupposti differenti, e non sono pertanto destinate a sovrapporsi: lo statuto disciplina un modo di acquisto della proprietà da parte del patrimonio pubblico in seguito al ritrovamento di beni culturali (artt. 10 e 91 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante il «Codice dei beni culturali e del

paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137»), mentre l'art. 45, comma 1, del d.lgs. n. 159 del 2011 regola gli effetti della confisca, ove essa abbia colpito tali beni che siano di proprietà privata. Neppure le miniere sono assoggettabili ad una confisca suscettibile, anche in linea astratta, di confliggere con la disciplina statutaria, poiché appartengono di diritto al patrimonio indisponibile della Regione. Non è perciò immaginabile che esse possano divenire oggetto di proprietà privata e siano pertanto confiscabili. Diversa è invece la situazione normativa delle cave e delle torbiere, che lo statuto assegna in proprietà alla Regione quando ne è sottratta la disponibilità al proprietario del fondo. Si tratta di una particolare vicenda traslativa che attiene all'impiego dei beni in questione in correlazione con la natura degli stessi e con l'esercizio delle attribuzioni proprie del sistema regionale. Questa Corte, infatti, ha già chiarito che l'assegnazione di una categoria di beni al patrimonio regionale viene compiuta «in relazione alle funzioni pubbliche attribuite dalle norme costituzionali alla Regione» (sentenza n. 31 del 1959), così da costituire un «legame benifunzioni» (sentenza n. 179 del 2004; inoltre, sentenza n. 383 del 1991), che ponga i primi in rapporto di strumentalità con le seconde. Ne consegue che la formula statutaria non può spingersi fino ad includere fattispecie conformate da interessi cui la sfera regionale è del tutto estranea e in relazione alle quali non è perciò ipotizzabile alcuna competenza decentrata. Su questo piano, la Corte ha già avuto modo di affermare che la normativa concernente gli effetti della confisca definitiva a titolo di misura di prevenzione attiene alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza (sentenza n. 34 del 2012), anche con riferimento all'assegnazione dei beni e alle funzioni di vigilanza sulla corretta utilizzazione di essi da parte degli assegnatari. La norma impugnata opera, perciò, entro un'area estranea alle attribuzioni della Regione siciliana, sicché l'art. 33, secondo comma, dello statuto non può governare la relativa vicenda acquisitiva, connessa a finalità, essenzialmente statali, di sottrazione del bene al "circuito economico" di origine, per inserirlo in un altro, esente dai condizionamenti criminali che caratterizzavano il primo (sentenza n. 335 del 1996). 2. – La ricorrente ritiene inoltre che l'art. 47 del d.lgs. n. 159 del 2011, nel consentire che l'Agenzia assegni il bene confiscato senza coinvolgere la Regione nel relativo procedimento, violi il principio di leale collaborazione. La questione non è fondata. Una volta affermato infatti che la disposizione impugnata ricade in un ambito materiale riservato alla potestà legislativa esclusiva statale, viene meno l'obbligo di istituire meccanismi concertativi tra Stato e Regione, giacché essi vanno, in linea di principio, necessariamente previsti solo quando vi sia una concorrenza di competenze nazionali e regionali, ove non possa ravvisarsi la sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri (sentenze n. 88 del 2009 e n. 219 del 2005).»

CORTE D'APPELLO DI PALERMO, SEZIONE I PENALE del 22/06/2011 - Relatore: Monica Boni - Presidente: Giancarlo Trizzino

Sintesi: La nozione di "edifici pubblici" che viene in rilievo a fini penali è quella che il legislatore penale ha mutuato dagli art. 822 e ss. c.c. e che comprende i beni appartenenti a qualsiasi titolo allo Stato o a un ente pubblico, quindi non solo i beni demaniali, ma anche quelli facenti parte del patrimonio disponibile o indisponibile degli enti predetti.

Estratto: «Premesso che alcuna contestazione viene sollevata con riferimento alla ricostruzione della condotta illecita ascritta ai due imputati, ossia l'avvenuta invasione da

parte degli stessi con il loro nucleo familiare di un alloggio di proprietà dell'I.A.C.P. di Trapani in assenza di qualsiasi titolo legittimante tale comportamento, la questione di diritto che gli appelli prospettano verte soltanto sulla procedibilità dell'azione penale in ordine al delitto di cui all'art. 633 c.p., secondo quanto prescritto dalla norma di cui all'art. 639 - bis c.p. Al riguardo il primo Giudice ha testualmente affermato: "la procedibilità del fatto non può discendere dal mero rilievo che il soggetto passivo della condotta, vale a dire l'istituto autonomo case popolari, possiede una connotazione e una veste giuridica di stampo pubblicistico, atteso che la norma di cui all'art. 639 bis c.p., nel prevedere i casi in cui si procede d'ufficio, fa riferimento non già allo status giuridico del soggetto proprietario del bene, bensì alla obiettiva destinazione a uso pubblico dell'immobile. In ossequio al principio di tassatività che presiede al governo del sistema penale, appare a tal riguardo plausibilmente sostenibile ritenere che la destinazione a uso pubblico di un immobile possa efficacemente configurarsi erga omnes soltanto in relazione a quel novero di beni, essenzialmente riconducibili alla categoria giuridica del demanio e del patrimonio indisponibile dello Stato e degli enti pubblici, che sono caratterizzati da un intrinseco e indefettibile legame funzionale teso a realizzare la tutela o il soddisfacimento di bisogni indifferenziati della collettività", legame che ha ritenuto di non poter rinvenire negli immobili "adibiti a uso abitativo da parte di singoli cittadini in quanto tali, che, in considerazione della destinazione ad un uso necessariamente privato ed esclusivo da parte di singoli fruitori, non possiedono, geneticamente, una vocazione pubblica stricto sensu intesa" (pag. 1 sentenza di primo grado). Ha quindi ravvisato un fondamento alla natura privatistica di tali beni nella giurisprudenza di legittimità che ha riconosciuto applicabile l'esimente dello stato di necessità anche al delitto di cui all'art. 633 c.p. quando siano esposti a pericolo diritti fondamentali della persona, quale il diritto all'abitazione. Ritiene questa Corte di non poter concordare con siffatta interpretazione, frutto del recepimento di due remote pronunce della giurisprudenza di legittimità (Cass. 18 aprile 1996 n. 8228; Cass. 22 ottobre 1987, n. 3706) e della mancata considerazione dell'esatta formulazione della disposizione dell'art. 639 - bis c.p., la quale contiene l'esplicito riferimento a beni "pubblici o destinati ad uso pubblico". Al riguardo appare illuminante l'interpretazione offerta dall'indirizzo più recente della Suprema Corte di Cassazione, cui si ritiene di dover aderire per la fedeltà al testo normativo, secondo il quale "In tema di occupazione abusiva di un immobile, ai fini della procedibilità d'ufficio del reato di cui all'art. 633 c.p., l'uso della disgiuntiva nella locuzione contenuta nell'art. 639 bis c.p. ("edifici pubblici o destinati a uso pubblico") pone il carattere pubblico dell'edificio come di per sé sufficiente a configurare la procedibilità d'ufficio del reato "de quo", nel senso che è sufficiente che l'edificio sia di proprietà di un ente pubblico: a tal fine, dovendosi considerare "pubblici", secondo la nozione che il legislatore penale ha mutuato dagli art. 822 e ss. c.c., i beni appartenenti a qualsiasi titolo allo Stato o a un ente pubblico, quindi non solo i beni demaniali, ma anche quelli facenti parte del patrimonio disponibile o indisponibile degli enti predetti. Mentre, sempre per la procedibilità d'ufficio, sono da considerare "destinati a uso pubblico" quegli altri beni che, pur in ipotesi appartenenti a privati, detta destinazione abbiano concretamente ricevuto (nella specie, la Corte ha ritenuto ravvisabile la procedibilità d'ufficio in relazione all'occupazione di un immobile appartenente a un Comune e adibito al soddisfacimento di finalità connesse all'edilizia residenziale pubblica, sotto il profilo della tutela del cittadini meno abbienti riguardo al diritto primario alla casa: secondo la Cassazione, ricorrevano entrambe le condizioni indicate nell'art. 639 bis c.p., trattandosi appunto di immobile di proprietà pubblica ed altresì destinato a un uso pubblico) (così Cass. 26.01.2010 n. 7575; nonché

5.02.2003 n. 11822; 24.01.2003 n. 14798; App. Palermo 5.03.2009 n. 704).L'orientamento interpretativo in esame assume poi un rilievo particolare per l'attinenza a fattispecie concrete del tutto simili in punto di fatto a quella oggetto del procedimento, riguardando edifici appartenenti ad Istituti Autonomi per le Case Popolari, enti che si è riconosciuto perseguire, non gli interessi individuali dei singoli assegnatari delle loro unità abitative, ma bisogni collettivi, legati all'accesso ad abitazione decorosa, così consentito ai ceti meno abbienti.In tal modo può concludersi per la ricorrenza di entrambe le situazioni che consentono di ravvisare la procedibilità d'ufficio dell'azione penale.»

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONI UNITE n.3811 del 16/02/2011 - Relatore: Bruno Spagna Musso - Presidente: Paolo Vittoria

Sintesi: Dagli artt. 2, 9 e 42 Cost., e stante la loro diretta applicabilità, si ricava il principio della tutela della umana personalità e del suo corretto svolgimento nell'ambito dello Stato sociale, anche nell'ambito del "paesaggio", con specifico riferimento non solo ai beni costituenti, per classificazione legislativa-codicistica, il demanio e il patrimonio oggetto della "proprietà" dello Stato ma anche riguardo a quei beni che, indipendentemente da una preventiva individuazione da parte del legislatore, per loro intrinseca natura o finalizzazione risultino, sulla base di una compiuta interpretazione dell'intero sistema normativo, funzionali al perseguimento e al soddisfacimento degli interessi della collettività.

Estratto: «Oggi, però, non è più possibile limitarsi, in tema di individuazione dei beni pubblici o demaniali, all'esame della sola normativa codicistica del '42, risultando indispensabile integrare la stessa con le varie fonti dell'ordinamento e specificamente con le (successive) norme costituzionali. La Costituzione, coiti è noto, non contiene un'espressa definizione dei beni pubblici, né una loro classificazione, ma si limita a stabilire alcuni richiami che sono, comunque, assai importanti per la definizione del sistema positivo.Tuttavia, dagli artt. 2, 9 e 42 Cost., e stante la loro diretta applicabilità, si ricava il principio della tutela della umana personalità e del suo corretto svolgimento nell'ambito dello Stato sociale, anche nell'ambito del "paesaggio", con specifico riferimento non solo ai beni costituenti, per classificazione legislativa- codicistica, il demanio e il patrimonio oggetto della "proprietà" dello Stato ma anche riguardo a quei beni che, indipendentemente da una preventiva individuazione da parte del legislatore, per loro intrinseca natura o finalizzazione risultino, sulla base di una compiuta interpretazione dell'intero sistema normativo, funzionali al perseguimento e al soddisfacimento degli interessi della collettività.L'art. 9 Cost., in particolare, prevede infatti che la Repubblica tutela "il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione", con una affermazione, contenuta nell'ambito dei principi fondamentali, che negli ultimi anni ha costituito fondamento per una ricca legislazione in tema di beni culturali (il richiamo va, in particolare, al D.Lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, poi abrogato, a decorrere dal 1 maggio 2004, dal D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, che contiene il codice dei beni culturali e del paesaggio, il cui art. 10 prevede una definizione dei beni culturali).A sua volta l'art. 42 Cost., pur essendo centrato prevalentemente sulla proprietà privata, esordisce sulla significativa affermazione secondo cui la proprietà "è pubblica o privata", il che costituisce un implicito riconoscimento di una diversità di fondo tra i due tipi di proprietà. Più di recente, ancora, la riforma attuata con la Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che ha modificato il titolo V della parte

seconda della Costituzione, ha ricondotto alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (art. 117, comma 2), mentre ha stabilito la competenza concorrente dello Stato e delle Regioni per ciò che riguarda la valorizzazione dei beni culturali e ambientali (art. 117, comma 3); l'art. 118 Cost., comma 3, inoltre, dispone che la legge statale disciplina "forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali".»

Sintesi: Là dove un bene immobile, indipendentemente dalla titolarità, risulti per le sue intrinseche connotazioni, in particolar modo quelle di tipo ambientale e paesaggistico, destinato alla realizzazione dello Stato sociale, detto bene è da ritenersi "comune", vale a dire strumentalmente collegato alla realizzazione degli interessi di tutti i cittadini.

Estratto: «Da tale quadro normativo - costituzionale, e fermo restando il dato "essenziale" della centralità della persona (e dei relativi interessi), da rendere effettiva, oltre che con il riconoscimento di diritti inviolabili, anche mediante "adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale", emerge l'esigenza interpretativa di "guardare" al tema dei beni pubblici oltre una visione prettamente patrimoniale-proprietaria per approdare ad una prospettiva personale-collettivistica. Ciò comporta che, in relazione al tema in esame, più che allo Stato - apparato, quale persona giuridica pubblica individualmente intesa, debba farsi riferimento allo Stato-collettività, quale ente esponenziale e rappresentativo degli interessi della cittadinanza (collettività) e quale ente preposto alla effettiva realizzazione di questi ultimi; in tal modo disquisire in termine di sola dicotomia beni pubblici (o demaniali)-privati significa, in modo parziale, limitarsi alla mera individuazione della titolarità dei beni, tralasciando l'ineludibile dato della classificazione degli stessi in virtù della relativa funzione e dei relativi interessi a tali beni collegati. Ne deriva quindi che, là dove un bene immobile, indipendentemente dalla titolarità, risulti per le sue intrinseche connotazioni, in particolar modo quelle di tipo ambientale e paesaggistico, destinato alla realizzazione dello Stato sociale come sopra delineato, detto bene è da ritenersi, al di fuori dell'ormai datata prospettiva del dominium romanistico e della proprietà codicistica, "comune" vale a dire, prescindendo dal titolo di proprietà, strumentalmente collegato alla realizzazione degli interessi di tutti i cittadini.»

Sintesi: Il bene è pubblico non tanto per la circostanza di rientrare in una delle astratte categorie del codice quanto piuttosto per essere fonte di un beneficio per la collettività, al punto che si possono ipotizzare casi di gestione patrimoniale dei beni pubblici, come la loro alienazione e cartolarizzazione.

Estratto: «già da tempo, la dottrina ma anche la stessa giurisprudenza hanno fatta proprio l'idea di una necessaria funzionalità dei beni pubblici, con la conseguente convinzione che il bene è pubblico non tanto per la circostanza di rientrare in una delle astratte categorie del codice quanto piuttosto per essere fonte di un beneficio per la collettività, sino ad ipotizzare casi di gestione patrimoniale dei beni pubblici (come la loro alienazione e cartolarizzazione). In proposito vale la pena ricordare che già il codice prevede espressamente, all'art. 825, la figura giuridica dei diritti demaniali su beni altrui; osserva questa norma che il regime del demanio pubblico si estende ai diritti reali che spettano allo Stato, alle province e ai comuni quando essi "sono costituiti per l'utilità di alcuno dei beni indicati negli articoli precedenti o per il conseguimento di fini di pubblico interesse corrispondenti a quelli a cui servono i

beni medesimi". In tal modo vengono in evidenza le servitù pubbliche e i diritti di uso pubblico, quali le strade vicinali, gli usi civici e le proprietà collettive. Tali figure, generalmente assimilate fra loro, presentano singolarmente caratteristiche peculiari. Le servitù pubbliche, soprattutto la servitù di elettrodotto, costituiscono il tipico esempio di ius in re aliena, cui possono per certi aspetti essere paragonate le strade vicinali, che hanno la caratteristica di essere strade di proprietà privata e tuttavia soggette al pubblico transito (i comuni deliberano periodicamente l'elenco di queste strade e l'inserimento in esso fa presumere iuris tantum l'esistenza di un diritto di uso pubblico). Mentre in dette servitù pubbliche risulta evidente la distinzione tra titolarità del diritto di proprietà e uso pubblico sulla cosa altrui, tale distinzione è meno netta negli usi civici che, quali espressione della proprietà in senso collettivo non conosciuta dal legislatore del codice civile, trova una sua specifica disciplina nella L. n. 1766 del 1927 (e relativo regolamento) e nella più recente legge n. 97/1994 (Nuove disposizioni per le zone montane); tali "usi" presentano la caratteristica della non appartenenza, a titolo di proprietà individuale, a persone fisiche od enti in quanto spettanti ad una comunità di abitanti che ne godono collettivamente. La finalità che il legislatore ha perseguito con detti usi è quella della liquidazione, in realtà non raggiunta, perché negli anni è andato sempre più emergendo il collegamento funzionale tra disciplina degli usi pubblici e la tutela dell'ambiente (sul punto, le sentenze della Corte Costituzionale n. 46/95, 345/97 e 310/2006). Infine, con la Legge Quadro 6 dicembre 1991, 394, il legislatore è intervenuto creando e regolando le aree protette. Sulla base di questa legge, il cui obiettivo è quello di dare attuazione agli artt. 9 e 32 Cost., (art. 1, comma 1), possono essere individuate aree naturali protette sottoposte a particolari vincoli, la cui costituzione, però, non modifica l'appartenenza proprietaria delle aree medesime; non si creano, quindi, diritti demaniali su beni altrui, ma vincoli finalizzati alla tutela del paesaggio e della salute dei consociati. È sempre necessario, però, un apposito provvedimento di individuazione e delimitazione (v. art. 8, che prevede un decreto del Presidente della Repubblica per l'istituzione di un parco e un decreto del Ministero dell'ambiente per l'istituzione delle riserve naturali statali).»

Sintesi: La regola della non commerciabilità dei beni pubblici, originariamente prevista dal legislatore in modo assoluto, incontra sempre più eccezioni, con la conseguenza, lungi però dal diventare "sistematica" nella normativa civilistica ed anzi configurando una diversità di enunciati tra codice civile e leggi ordinarie, che in alcune ipotesi la proprietà "pubblica" del bene e la destinazione dello stesso ad usi e finalità pubbliche (della collettività) diventano aspetti scindibili.

Estratto: «Se quindi, da un lato, sono già ipotizzabili nel nostro ordinamento norme caratterizzanti, il godimento e la fruizione, a vario titolo, di beni da parte della collettività, dall'altro lato, altre norme risultano destinate a scindere il binomio bene pubblico demaniale- indisponibilità, nel senso che prevedono il trasferimento, sulla base di determinati presupposti e in relazione a specifici fini, di beni dello Stato. Pertanto, la regola della non commerciabilità di detti beni, originariamente prevista dal legislatore in modo assoluto, incontra sempre più eccezioni, con la conseguenza, lungi però dal diventare "sistematica" nella normativa civilistica ed anzi configurando una diversità di enunciati tra codice civile e leggi ordinarie, che in alcune ipotesi la proprietà "pubblica" del bene e la destinazione dello stesso ad usi e finalità pubbliche (della collettività) diventano aspetti scindibili. In tale quadro vanno inserite le leggi aventi ad oggetto la trasformazione degli enti

pubblici economici in società per azioni (tra cui il D.L. n. 386 del 1991, convertito nella L. n. 35 del 1992), quelle riguardanti la privatizzazione di enti proprietari in maniera rilevante di beni pubblici (come l'Enel, ex L. n. 359 del 1992, e le Ferrovie dello Stato, mediante Delibera Cipe del '92), nonché il D.Lgs. n. 267 del 2000, che ha consentito il trasferimento a società di capitali di beni pubblici da parte degli enti locali (con riferimento a "i comuni, le province, le città metropolitane, le comunità montane, le comunità isolate e le unioni di comuni"), il D.L. n. 63 del 2002 (convertito nella L. n. 112 del 2002) che, tra l'altro, ha dato luogo alla costituzione di un'apposita società per azioni (la Infrastrutture s.p.a.), sotto la vigilanza del Ministro dell'Economia e delle Finanze) cui possono essere trasferiti beni pubblici sino alla L. n. 326 del 2003, con particolare riferimento all'art. 30 (che tra l'altro statuisce che "ai fini della valorizzazione, trasformazione, commercializzazione e gestione del patrimonio immobiliare dello Stato e con le procedure di cui al primo periodo del D.L. 25 settembre 2001, n. 351, art. 3, comma 15, convertito, con modificazioni, dalla L. 23 novembre 2001, n. 410, vengono promosse le società di trasformazione urbana secondo quanto disposto dall'art. 120 del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, che includano nel proprio ambito di intervento immobili di proprietà dello Stato, anche con la partecipazione del Ministero dell'economia e delle finanze, attraverso l'Agenzia del demanio, delle regioni, delle province, e delle società interamente controllate dallo stesso Ministero....."), e la L. n. 112 del 2002, che all'art. 7, prevede ai commi 1 e 10, che "per la valorizzazione, gestione ed alienazione del patrimonio dello Stato è istituita una società per azioni, che assume la denominazione di "Patrimonio dello Stato s.p.a." e che "alla Patrimonio dello Stato s.p.a. possono essere trasferiti diritti pieni o parziali sui beni immobili facenti parte del patrimonio disponibile e indisponibile dello Stato, sui beni immobili facenti parte del demanio dello Stato e comunque sugli altri beni compresi nel conto generale del patrimonio dello Stato di cui al D.Lgs. 7 agosto 1997, n. 279, art. 14, ovvero ogni altro diritto costituito a favore dello Stato....".»

Sintesi: Nell'individuazione dei beni pubblici, l'aspetto dominicale della tipologia del bene in questione cede il passo alla realizzazione di interessi fondamentali indispensabili per il compiuto svolgimento dell'umana personalità.

Estratto: «Pertanto, il solo aspetto della "demanialità" non appare esaustivo per individuare beni che, per loro intrinseca natura, o sono caratterizzati da un godimento collettivo o, indipendentemente dal titolo di proprietà pubblico o privato, risultano funzionali ad interessi della stessa collettività. In tal modo, risultando la collettività costituita da persone fisiche, l'aspetto dominicale della tipologia del bene in questione cede il passo alla realizzazione di interessi fondamentali indispensabili per il compiuto svolgimento dell'umana personalità. Ed è appunto in tale seconda prospettiva che vanno inquadrati le c.d. valli da pesca che, in virtù di un'indagine svolta dal giudice di merito e documentata da ampia motivazione della sentenza in esame, presentano (con esclusione delle zone emerse dall'acqua) una funzionalità e una finalità pubblica - collettivistica; afferma, infatti, la Corte di merito che "si sottolinea infine che gli spazi acquei in contesa sono naturalmente idonei a soddisfare pienamente i caratteri ora richiesti dall'art. 28 c.n., lett. b, trattandosi di bacini di acqua salsa o salmastra che almeno durante una parte dell'anno ben possono comunicare liberamente con il mare, seppure con l'azionamento dei meccanismi idraulici approntati dai privati.»

Sintesi: La titolarità dello Stato (come Stato-collettività, vale a dire come ente espositivo degli interessi di tutti) non è fine a se stessa e non rileva solo sul piano proprietario, ma comporta per lo stesso gli oneri di una governance che renda effettivi le varie forme di godimento e di uso pubblico del bene.

Estratto: «Dunque, la "demanialità" esprime una duplice appartenenza alla collettività ed al suo ente esponenziale, dove la seconda (titolarità del bene in senso stretto) si presenta, per così dire, come appartenenza di servizio che è necessaria, perché è questo ente che può e deve assicurare il mantenimento delle specifiche rilevanti caratteristiche del bene e la loro fruizione. Sicchè, al fine di riconoscere se in concreto il particolare bene di cui si discute fa parte della realtà materiale che la norma, denominandola, inserisce nel demanio, si deve tener conto in modo specifico del duplice aspetto finalistico e funzionale che connota la categoria dei beni in questione. Ne consegue ancora che la titolarità dello Stato (come Stato - collettività, vale a dire come ente espositivo degli interessi di tutti) non è fine a se stessa e non rileva solo sul piano proprietario ma comporta per lo stesso gli oneri di una governance che renda effettivi le varie forme di godimento e di uso pubblico del bene. Del resto, tale impostazione già ha avuto nella stessa giurisprudenza della Cassazione delle preliminari "intuizioni" e previsioni come quando (tra le altre Cass. nn. 1863/1984 e 1300/1999) si è affermato che agli effetti dell'art. 28 lett. B) c.n., secondo cui fanno parte del demanio (necessario) marittimo i bacini di acqua salsa o salmastra che almeno durante una parte dell'anno comunicano "liberamente" con il mare, l'indispensabile elemento fisico-morfologico della comunicazione con il mare, pur essendo irrilevante che questa sia assicurata attraverso l'opera dell'uomo che impedisca il progressivo interrimento delle acque, non costituisce di per sé solo il fattore decisivo e qualificante della demanialità, ma esso deve essere accertato e valutato in senso finalistico-funzionale, in quanto, cioè, si presenti tale da estendere al bacino di acqua salmastra le stesse utilizzazioni cui può adempiere il mare, rilevando l'idoneità attuale, e non meramente potenziale e futura, del bene, secondo la sua oggettiva conformazione fisica, a servire i pubblici usi del mare, anche se in atto non sia concretamente destinato all'uso pubblico.»

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE III CIVILE n.7630 del 30/03/2010 - Relatore: Giovanni Federico - Presidente: Mario Rosario Morelli

Sintesi: In relazione ad un bene demaniale o comunque pubblico, deve essere fatta necessariamente distinzione tra il rapporto che in ordine ad esso intercorre tra privati e quello invece tra la p.a. ed il privato: quest'ultimo è disciplinato dalle norme pubblicistiche, oltre che da quelle civilistiche, mentre il primo resta soggetto ineluttabilmente alla disciplina del codice civile a seconda del tipo di rapporto contrattuale che le parti private abbiano inteso porre in essere con riferimento alla concreta disponibilità del bene che le parti medesime possano legittimamente vantare.

Estratto: «1.2. Si sostiene, da parte del ricorrente, che "la prova della sussistenza del provvedimento concessorio era assolutamente necessaria, sia ai fini della legittimazione all'azione proposta dalle sigg.re Sp., sia ai fini della tutela giudiziaria richiesta dalle stesse". Tale tesi non può essere condivisa. Da un lato, infatti, compete esclusivamente alla p.a., ai sensi dell'art. 823 cpv c.c., la tutela dei beni che fanno parte del demanio pubblico,

mentre l'art. 81 c.p.c., esclude espressamente che, al di fuori dei casi previsti in modo tassativo dalla legge, si possano far valere processualmente un diritto altrui in nome proprio. Ne consegue che il ricorrente, per essere ammesso ad eccepire legittimamente la demanialità del locale in questione, avrebbe dovuto allegare un proprio personale autonomo diritto alla disponibilità del bene medesimo che traesse origine dall'eccepita demanialità, e ciò o a titolo originario uti civis o a titolo derivativo dall'ente titolare del diritto stesso (v. Cass. n. 25306/2008): diritto la cui sussistenza, nel caso di specie, risulta motivatamente e categoricamente esclusa dalla sentenza impugnata (v. pag. 11). In relazione, dunque, ad un bene demaniale o comunque pubblico, deve essere fatta necessariamente distinzione tra il rapporto che in ordine ad esso intercorra tra privati e v quello invece tra la p.a. ed il privato: disciplinato, quest'ultimo, dalle norme pubblicistiche, oltre che da quelle civilistiche (v. il citato art. 823 cpv. c.c.), mentre il primo resta soggetto ineluttabilmente alla disciplina del codice civile (norme sulla locazione, sul comodato e così via) a seconda del tipo di rapporto contrattuale che le parti private abbiano inteso porre in essere con riferimento alla concreta disponibilità del bene che le parti medesime possano legittimamente vantare. In definitiva, deve quindi escludersi che, nel caso in esame, si dovesse ravvisare, da parte dei giudici di merito, una situazione tale da imporre una declaratoria di carenza di interesse ad agire in capo alle Sp. o di necessaria legittimazione alla domanda.»

DEMANIO E PATRIMONIO --> CONTROVERSIE SULLA TITOLARITÀ

TAR LIGURIA, SEZIONE I n.1361 del 14/11/2013 - Relatore: Angelo Vitali - Presidente: Roberto Pupilella

Sintesi: La controversia relativa l'accertamento della demanialità di un immobile spetta alla cognizione del giudice ordinario, in quanto non investe vizi dell'atto amministrativo, ma si esaurisce nell'indagine sulla titolarità della proprietà ed è quindi rivolta alla tutela di posizioni di diritto soggettivo.

Estratto: «Ciò posto, giova però sottolineare come, nel caso di specie, l'ordinanza di sgombero qui impugnata non costituisca affatto manifestazione del potere pubblicistico di polizia edilizia per opere eseguite in assenza di concessione ad edificare (art. 14 L. 28.2.195, n. 47), né venga in discussione una concessione demaniale-marittima, ma si fondi unicamente sulla natura asseritamente pubblica dell'area occupata dal fabbricato. Stando così le cose, il ricorso è inammissibile per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo. Come recentissimamente affermato dalla Corte regolatrice della giurisdizione, "nel caso in cui la P.A. emetta ordinanza di rilascio di un immobile, sul presupposto della sua appartenenza al demanio, ed il privato occupante insorga avverso tale ordinanza, al fine di sentire negare la demanialità ed accertare il proprio diritto di proprietà, la relativa controversia spetta alla cognizione del giudice ordinario, in quanto non investe vizi dell'atto amministrativo, ma si esaurisce nell'indagine sulla titolarità della proprietà e, quindi, è rivolta alla tutela di posizioni di diritto soggettivo. Né assume rilievo che la causa verta anche sulla natura demaniale o meno del bene o sulla sua estensione, trattandosi di carattere che consegue direttamente dalla legge e non postula l'emanazione di atti amministrativi (Cass., SS.UU., 9.9.2013, n. 20596). Si tratta di un principio certamente applicabile alla fattispecie, in cui l'ordinanza di rimozione del fabbricato e dei manufatti non

si fonda – come detto - sulla mancanza di un titolo edilizio o concessorio, bensì esclusivamente sulla rilevata natura demaniale della aree di sedime degli stessi. Donde la giurisdizione del giudice ordinario - peraltro già investito della questione (docc. 7 e ss. delle produzioni 7.10.2011 di parte ricorrente) – cui fa capo anche la corrispondente tutela cautelare.»

TAR CAMPANIA, SEZIONE IV NAPOLI n.1334 del 20/03/2012 - Relatore: Guglielmo Passarelli di Napoli - Presidente: Luigi Domenico Nappi

Sintesi: Il riconoscimento dell'insussistenza di diritti demaniali sul fondo del privato non comporta alcun obbligo per la P.A. di delimitare la proprietà privata.

Estratto: «Nella specie, la sentenza del G.O. avente ad oggetto l'accertamento della inesistenza di diritti reali altrui sul fondo della ricorrente comporta un effetto giuridico che si realizza già ed esclusivamente attraverso l'emanazione da parte del giudice ordinario della statuizione di accertamento, senza che dal giudicato derivi all'Amministrazione alcun obbligo di compiere ulteriori attività materiali o giuridiche. Il riconoscimento della insussistenza di diritti demaniali sul fondo della ricorrente non comporta dunque un obbligo di fare per l'amministrazione, contrariamente a quanto preteso dalla parte ricorrente, non ravvisandosi alcun obbligo di delimitazione della proprietà privata a carico del soggetto soccombente nel giudizio petitorio, né qualora questi sia un soggetto pubblico, né qualora si tratti di soggetto privato. Invero, la facoltà di recingere il proprio fondo rientra tra le facoltà dominicali riconosciute dal codice civile al proprietario, sì che un'eventuale violazione del giudicato civile di accertamento potrebbe ravvisarsi solo in ipotesi di diniego su istanza di recinzione avanzata dalla parte avente diritto.»

CORTE COSTITUZIONALE n.319 del 23/11/2011 - Relatore: Gaetano Silvestri - Presidente: Alfonso Quaranta

Sintesi: La controversia relativa alla titolarità di un bene e la interpretazione della normativa di rango legislativo o costituzionale che ad essa si riferisce restano di competenza dei giudici comuni se non pongono in questione la delimitazione delle attribuzioni costituzionali degli enti in conflitto.

Estratto: «2. — Il ricorso è inammissibile. 2.1. — La Regione ricorrente si duole del mancato trasferimento al suo demanio – o, in subordine, al suo patrimonio – di due immobili indicati nel decreto direttoriale sopra citato: il Faro Capo Mulini di Acireale e l'ex carcere militare di Palermo. In ulteriore subordine, la ricorrente lamenta di non essere stata coinvolta nel procedimento volto alla dismissione dei suddetti immobili. Questa Corte, con giurisprudenza consolidata, ha ritenuto che siano estranee alla materia dei conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni le controversie circa la titolarità di un bene, «che non coinvolgano, neppure mediamente, l'accertamento della violazione di norme attributive di competenza di rango costituzionale» (in questi termini, sentenze n. 443 del 2008 e n. 213 del 2001). L'art. 39 della legge 11 marzo 1953, n. 87, delimita chiaramente l'oggetto del conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni nella richiesta di un «regolamento di competenza», sicché «la controversia

relativa alla titolarità di un bene e la interpretazione della normativa – di rango legislativo o costituzionale – che ad essa si riferisce restano di competenza dei giudici comuni se non pongono in questione la delimitazione delle attribuzioni costituzionali degli enti in conflitto» (sentenza n. 213 del 2001). Nel caso di specie, il fatto che la ricorrente evochi, come parametri asseritamente violati, gli artt. 32 e 33 dello statuto speciale siciliano non implica l'ammissibilità dell'odierno conflitto, poiché l'oggetto di quest'ultimo non è la lesione di una sfera di competenza della Regione, ma la spettanza dei suddetti beni; né è possibile rinvenire un nesso di strumentalità tra beni e attribuzioni costituzionali, in quanto la pretesa della ricorrente è esclusivamente diretta al riconoscimento dell'appartenenza alla Regione dei beni in questione. In definitiva, il conflitto in esame non concerne la delimitazione delle attribuzioni costituzionali degli enti interessati e si risolve in una controversia sull'interpretazione delle disposizioni dirette a stabilire a quale, tra gli enti medesimi, spetti la proprietà di determinati beni, nonché quale sia il titolo giuridico di appartenenza dei beni stessi. Il ricorso finalizzato a reclamare la titolarità di alcuni beni non costituisce, pertanto, una vindicatio potestatis, bensì una vindicatio rerum, estranea alla competenza del giudice costituzionale (ex plurimis, sentenze n. 102 del 2010, n. 443 del 2008, n. 302 del 2005).»

DEMANIO E PATRIMONIO --> CONTROVERSIE SULLA TITOLARITÀ --> INAMMISSIBILITÀ CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE

CORTE COSTITUZIONALE n.319 del 23/11/2011 - Relatore: Gaetano Silvestri - Presidente: Alfonso Quaranta

Sintesi: Sono estranee alla materia dei conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni le controversie circa la titolarità di un bene che non coinvolgano, neppure mediamente, l'accertamento della violazione di norme attributive di competenza di rango costituzionale.

Sintesi: Il ricorso finalizzato a reclamare la titolarità di alcuni beni non costituisce, pertanto, una vindicatio potestatis, bensì una vindicatio rerum, estranea alla competenza del giudice costituzionale.

Estratto: «2. — Il ricorso è inammissibile. 2.1. — La Regione ricorrente si duole del mancato trasferimento al suo demanio – o, in subordine, al suo patrimonio – di due immobili indicati nel decreto direttoriale sopra citato: il Faro Capo Mulini di Acireale e l'ex carcere militare di Palermo. In ulteriore subordine, la ricorrente lamenta di non essere stata coinvolta nel procedimento volto alla dismissione dei suddetti immobili. Questa Corte, con giurisprudenza consolidata, ha ritenuto che siano estranee alla materia dei conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni le controversie circa la titolarità di un bene, «che non coinvolgano, neppure mediamente, l'accertamento della violazione di norme attributive di competenza di rango costituzionale» (in questi termini, sentenze n. 443 del 2008 e n. 213 del 2001). L'art. 39 della legge 11 marzo 1953, n. 87, delimita chiaramente l'oggetto del conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni nella richiesta di un «regolamento di competenza», sicché «la controversia relativa alla titolarità di un bene e la interpretazione della normativa – di rango legislativo o costituzionale – che ad essa si riferisce restano di competenza dei giudici comuni se non pongono in questione la delimitazione delle attribuzioni costituzionali degli enti in conflitto» (sentenza n. 213 del 2001). Nel caso di specie, il fatto che la ricorrente evochi, come

parametri asseritamente violati, gli artt. 32 e 33 dello statuto speciale siciliano non implica l'ammissibilità dell'odierno conflitto, poiché l'oggetto di quest'ultimo non è la lesione di una sfera di competenza della Regione, ma la spettanza dei suddetti beni; né è possibile rinvenire un nesso di strumentalità tra beni e attribuzioni costituzionali, in quanto la pretesa della ricorrente è esclusivamente diretta al riconoscimento dell'appartenenza alla Regione dei beni in questione. In definitiva, il conflitto in esame non concerne la delimitazione delle attribuzioni costituzionali degli enti interessati e si risolve in una controversia sull'interpretazione delle disposizioni dirette a stabilire a quale, tra gli enti medesimi, spetti la proprietà di determinati beni, nonché quale sia il titolo giuridico di appartenenza dei beni stessi. Il ricorso finalizzato a reclamare la titolarità di alcuni beni non costituisce, pertanto, una vindicatio potestatis, bensì una vindicatio rerum, estranea alla competenza del giudice costituzionale (ex plurimis, sentenze n. 102 del 2010, n. 443 del 2008, n. 302 del 2005).»

CORTE COSTITUZIONALE n.102 del 17/03/2010 - Relatore: Alessandro Criscuolo - Presidente: Francesco Amirante

Sintesi: Esula dalla materia dei conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni la vindicatio rei da parte di uno di tali enti nei confronti dell'altro.

Estratto: «1. — La Regione autonoma Valle d'Aosta-Vallée d'Aoste, col ricorso indicato in epigrafe, ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti del Governo della Repubblica, in persona del Presidente del Consiglio in carica, nonché del Ministero dell'interno, in persona del Ministro in carica, per la dichiarazione che non spettava allo Stato adottare atti di disposizione in ordine al complesso immobiliare denominato "Ex Hotel Lanterna", situato nel Comune di Saint Pierre (AO), rue du Petit St. Bernard, nn. 5 e 7, disponendone la vendita al pubblico incanto per il 4 febbraio 2009 con atto pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, quinta serie speciale, n. 145, del 15 dicembre 2008, con conseguente annullamento di tale atto e di ogni altro connesso, presupposto o consequenziale allo stesso, in quanto lesivo delle attribuzioni costituzionali della Regione e, in particolare: a) degli articoli 5 e 6 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (statuto speciale per la Valle d'Aosta), in quanto dette norme, nel prevedere che i beni riconducibili al demanio statale, o comunque i beni immobili patrimoniali di proprietà dello Stato, sono trasferiti al patrimonio della Regione, stabiliscono anche che lo Stato, nel momento in cui risulti proprietario di un bene immobile patrimoniale, è immediatamente obbligato ad effettuarne il trasferimento alla Regione Valle d'Aosta; b) degli artt. 2, 3 e 4 del citato Statuto speciale, in quanto l'atto di messa in vendita dell'immobile lede la competenza regionale in materia di "assistenza e beneficenza pubblica" e lo scopo di tale vendita costituisce un indebito svolgimento da parte dello Stato di funzioni amministrative (come l'assistenza) attribuite alla Regione; c) del principio costituzionale di ragionevolezza, in relazione alle menzionate norme statutarie, in quanto lo Stato ha illogicamente distinto – nel trasferimento alle Regioni dei beni del Fondo Lire U.N.R.R.A. tra Regioni a statuto ordinario e Regioni a statuto speciale, benché, avuto riguardo alle funzioni cui il trasferimento era preordinato (assistenza pubblica), quelle a statuto speciale non risultassero meno titolate di quelle ordinarie. 2. — Il conflitto è inammissibile. 2.1. — La ricorrente sostiene che oggetto del presente giudizio sarebbe «l'illegittima invasione di competenze ed attribuzioni della Valle d'Aosta, consacrate nello Statuto speciale; invasione che intacca lo svolgimento delle funzioni commesse all'Ente

regionale, anche con riguardo alla disposizione e alla gestione di beni rientranti nel suo patrimonio». Questa tesi non può essere condivisa. Si deve premettere che il complesso immobiliare di cui si discute, denominato «Ex Hotel Lanterna», pervenne all'Amministrazione dello Stato, e fu poi destinato alla Riserva Fondo Lire U.N.R.R.A. — Ministero dell'interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, mediante atto di compravendita stipulato nel 1972 con i precedenti proprietari. Si tratta, dunque, di un bene patrimoniale, con la destinazione ora indicata. Ciò posto, va rilevato che, come emerge dall'art. 39, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), perché sussista un conflitto di attribuzione tra la Regione interessata e lo Stato occorre che un atto di quest'ultimo, anche omissivo (purché idoneo a produrre un'immediata violazione o menomazione di attribuzioni), leda la sfera di competenza costituzionale della prima, risolvendosi in una usurpazione del potere regionale o in una menomazione delle competenze della Regione stessa. Pertanto, la lesione deducibile nel giudizio per conflitto di attribuzione intersoggettivo deriva dalla finalità stessa del conflitto, cioè dalla necessità di tutelare l'autonomia delle Regioni quali titolari di funzioni costituzionali. Al riguardo, questa Corte, con giurisprudenza costante, ha affermato che esula dalla materia dei conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni la vindicatio rei da parte di uno di tali enti nei confronti dell'altro (ex plurimis: sentenze n. 443 del 2008; nn. 302 e 177 del 2005; n. 179 del 2004; n. 213 del 2001; n. 309 del 1993). Nel caso in esame, la ricorrente richiama gli artt. 5 e 6 dello statuto speciale (norme di carattere costituzionale) e pone l'accento sul tenore di tali disposizioni, la prima delle quali prevede che i beni del demanio statale, situati nel territorio della Regione, eccettuati quelli che interessano la difesa dello Stato o servizi di carattere nazionale, sono trasferiti al demanio della Regione stessa (primo comma), mentre l'art. 6 stabilisce analogo trasferimento al patrimonio regionale dei beni immobili patrimoniali dello Stato, del pari situati in territorio valdostano. Tuttavia tale richiamo — al di là della generica e non motivata affermazione circa la «illegittima invasione di competenze ed attribuzioni della Valle d'Aosta» — è in realtà formulato per sostenere che lo Stato non avrebbe dovuto porre in essere l'atto (avviso d'asta) contestato con il ricorso, bensì avrebbe dovuto adottare «la ben diversa decisione di far transitare i diritti sul bene in questione all'Ente regionale». Risulta evidente, dunque, che la pretesa azionata nei termini sopra indicati, ancorché basata su disposizioni dello statuto di autonomia, si risolve in una controversia circa la titolarità del complesso immobiliare e postula, quindi, non un "regolamento di competenza" in ordine alla delimitazione delle attribuzioni costituzionali degli enti in conflitto, bensì una interpretazione della normativa invocata diretta a stabilire a quale di tali enti spetti la proprietà del complesso medesimo e quale sia il titolo giuridico di appartenenza del bene, con conseguente impossibilità di configurare una vindicatio potestatis. Non giova alla tesi della ricorrente la sentenza di questa Corte n. 383 del 1991, secondo cui, quando si controverte della pertinenza di un bene al demanio regionale anziché a quello statale, «viene immediatamente in discussione la spettanza, e cioè il trasferimento o no dallo Stato alle regioni, delle relative funzioni in attuazione della normativa che concerne il trasferimento stesso». Invero, quella pronuncia è rimasta isolata nel contesto del costante indirizzo sopra citato ed è stata espressamente superata dalla giurisprudenza successiva (sentenza n. 309 del 1993).»

DEMANIO E PATRIMONIO --> DEMANIO --> ART. 3.2 L 373/1988

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV n.6012 del 28/11/2012 - Relatore: Raffaele Greco -
Presidente: Gaetano Trotta

Sintesi: L'automatico passaggio al demanio statale delle "opere a carattere permanente" realizzate ai sensi della legge nr. 373/1988, previsto dal comma 2 dell'art. 3 della legge medesima, non poteva logicamente interessare gli immobili che fossero stati oggetto di appropriazione a qualsiasi titolo illecita, per effetto dell'espunzione dall'ordinamento del vecchio istituto della "occupazione espropriativa" basata sulla c.d. accessione invertita.

Estratto: «8.3. Ma, anche al di là delle assorbenti considerazioni appena fatte, è lecito dubitare che i passaggi di proprietà invocati dalle parti appellanti si siano mai effettivamente realizzati. Al riguardo, giova preliminarmente richiamare l'ormai granitico insegnamento giurisprudenziale che, sulla base delle pronunce della Corte europea dei diritti umani, esclude ogni rilevanza dell'eventuale irreversibile trasformazione dell'immobile ai fini del trasferimento della proprietà di esso in capo all'espropriante, con la conseguente espunzione dall'ordinamento del vecchio istituto della "occupazione espropriativa" basata sulla c.d. accessione invertita (cfr. ex plurimis Cons. Stato, sez. VI, 1 dicembre 2011, nr. 6351; Cons. Stato, sez. IV, 29 agosto 2011, nr. 4833; id., 7 aprile 2010, nr. 1983; id., 15 settembre 2009, nr. 5523). Ne discende che, in via di principio, l'occupazione sine titolo di un immobile privato da parte della p.a., quali che siano le ragioni – originarie o sopravvenute – della sua abusività, resta sempre qualificabile come un illecito permanente in danno del proprietario, il cui diritto dominicale sul bene persiste finché non sia la stessa p.a., con proprio atto, a far cessare l'illecito determinando il trasferimento della titolarità dell'immobile occupato. Ciò premesso, si è già rilevato che il citato comma 2 dell'art. 3 della legge nr. 373/1988, nel prevedere l'automatico passaggio al demanio statale delle "opere a carattere permanente" realizzate ai sensi della medesima legge, fa riferimento specificamente alle opere di cui al precedente comma 1 dello stesso articolo; tale ultima disposizione disciplina l'obbligo delle amministrazioni pubbliche interessate di mettere "a disposizione" dell'Ente Colombo '92 le aree su cui realizzare le predette opere (se del caso, quindi, previo esperimento delle necessarie procedure di acquisizione). Pertanto, non può non convenirsi con l'avviso degli odierni appellati secondo cui il trasferimento ex lege al demanio statale poteva logicamente interessare i soli immobili che fossero stati legittimamente messi "a disposizione" dell'Ente Colombo '92, e non certo anche quelli che fossero stati oggetto di appropriazione a qualsiasi titolo illecita; l'opposta opinione presuppone un'interpretazione della previsione normativa certamente incompatibile con l'art. 1 del Primo Protocollo alla CEDU – e, quindi, a rischio di incostituzionalità per contrasto con l'art. 117 Cost. –, in quanto ammette la possibilità di automatica acquisizione di beni da parte dello Stato al di fuori dell'espletamento delle legali e rituali procedure ablatorie. Una volta escluso che l'edificio per cui è causa sia mai transitato nel demanio statale, ne discende anche che il citato d.m. nr. 93705 del 1995, quand'anche se ne predicasse una qualche rilevanza nel presente giudizio, andrebbe qualificato come nullo, per impossibilità o inesistenza giuridica dell'oggetto, nella parte in cui pretendesse di trasferire al Comune anche l'immobile de quo, essendo pacifica l'impossibilità di un atto di disposizione avente a oggetto un diritto del quale il disponente non ha la titolarità.»

DEMANIO E PATRIMONIO --> DEMANIO --> CARATTERI GENERALI

TAR SICILIA, SEZIONE III PALERMO n.2341 del 02/12/2013 - Relatore: Nicola Maisano -
Presidente: Nicolò Monteleone

Sintesi: E' contrario alla stessa natura demaniale del bene che ne costituisce l'oggetto, la previsione di una concessione che crei un diritto perpetuo ed intangibile.

Estratto: «Passando quindi al merito del ricorso, in relazione a quest'ultima domanda, punto focale della questione che viene in rilievo è quello di stabilire se, a fronte di una concessione cimiteriale qualificata nel suo atto costitutivo perpetua, l'amministrazione abbia o meno il potere di disporre unilateralmente la sua modifica in concessione temporanea. Pur consapevole che sul punto la giurisprudenza amministrativa si è in passato pronunciata in modo non univoco, ritiene il collegio che la natura demaniale dei cimiteri sia di ostacolo alla configurazione della perpetuità delle concessioni cimiteriali che, nella sostanza, in tal modo, finirebbero per occultare un vero e proprio diritto di proprietà su un bene demaniale. Per sua natura un bene demaniale è un bene pubblico, destinato a vantaggio dell'intera collettività; tale caratteristica di principio non esclude che possa anche venire riservato ad un uso limitato in favore di alcuni soggetti – attraverso una concessione – ma tale uso privato deve necessariamente essere temporalmente limitato e non perpetuo, risultando diversamente contraddetta la sua ontologica finalità pubblica, al quale il bene verrebbe definitivamente sottratto. Seppur è possibile che una concessione demaniale abbia una durata molto prolungata nel tempo – quali ad esempio proprio le concessioni cimiteriali – e non esistendo alcun ostacolo di principio all'eventualità che venga rinnovata alla sua scadenza, appare contrario alla stessa natura demaniale del bene che ne costituisce l'oggetto, la previsione di una concessione che crei un diritto perpetuo ed intangibile (cfr. T.A.R. Sicilia, Palermo, II, 18 gennaio 2012 n. 70 e giurisprudenza ivi citata).»

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VI n.5532 del 22/11/2013 - Relatore: Maurizio Meschino -
Presidente: Stefano Baccarini

Sintesi: Non può ritenersi che il bene demaniale divenga parte del patrimonio giuridico dei comuni per effetto della subdelega delle funzioni amministrative, le quali sono esercitate, pur con procedure articolate, per la concessione di un bene che resta demaniale, non potendo incidere sulla titolarità del bene la delega di funzioni amministrative per il suo uso.

Estratto: «5. Nel merito l'appello è infondato per le ragioni di seguito esposte. 5.1. La previsione dell'apprestamento di opere da parte del concessionario di un'area demaniale marittima non è sufficiente a far individuare, come parte "a cui favore" si instaura il rapporto, il Comune che indice il bando per il rilascio della concessione. Le opere in questione, e la relativa convenzione, hanno infatti per oggetto comunque e anzitutto il bene demaniale ed è la concessione d'uso del bene che determina il contenuto proprio del rapporto giuridico ed individua lo Stato, proprietario del bene, come parte di tale rapporto; ne deriva che la convenzione, che pure impegna il concessionario nei confronti del Comune, è accessiva al rapporto concessorio e non viceversa; se non si desse luogo alla concessione del bene non vi sarebbe infatti alcuna ragione per convenire l'eventuale, connessa esecuzione di interventi sul bene stesso. In riferimento a quanto sopra si richiama la costante giurisprudenza della Corte Costituzionale, per la quale le competenze regionali in ordine al demanio marittimo

non possono incidere sulle facoltà che spettano allo Stato in quanto proprietario, le quali precedono logicamente la ripartizione delle competenze (per tutte: sentenza n. 370 del 2008), venendo con ciò ribadita la essenziale e prioritaria rilevanza della proprietà demaniale dei beni.5.2. Ciò è confermato dalla disciplina del procedimento di concessione posta con la legge regionale 4 novembre 2002, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo), per la quale ai Comuni è trasferita la “funzione amministrativa per il rilascio, il rinnovo e ogni modificazione inerente alle concessioni demaniali marittime” (art. 46), nell’ambito della programmazione regionale di utilizzazione dei beni del demanio marittimo specificata dai Comuni con i piani di utilizzo degli arenili (articolo 47), provvedendo i Comuni all’accertamento dei canoni e all’accertamento e riscossione dell’imposta regionale sulle concessioni statali (art. 49). Su questa base risulta corretta l’affermazione del primo giudice per cui non può ritenersi che il bene demaniale divenga parte del patrimonio giuridico dei comuni per effetto della subdelega delle citate funzioni amministrative, che, come emerge chiaramente dal delineato quadro normativo, sono esercitate, pur con procedure articolate, per la concessione di un bene che resta demaniale, non potendo incidere sulla titolarità del bene la delega di funzioni amministrative per il suo uso.»

TAR LIGURIA, SEZIONE II n.677 del 15/04/2013 - Relatore: Paolo Peruggia - Presidente: Santo Balba

Sintesi: Il diritto di derivazione europea non ha ancora innovato in modo profondo il regime demaniale in sé considerato, ma il suo sfruttamento è invece attentamente considerato dalle disposizioni sovranazionali, che mirano alla tutela della concorrenza per le attività imprenditoriali, sì che l’utilizzo dei beni pubblici a fini economici non può restare estraneo alla sfera di azione dell’ordinamento comunitario.

Estratto: «Il contenzioso è relativo alla pretesa dell’amministrazione comunale di ottenere il pagamento dei canoni concessori che si assumono dovuti per l’occupazione da parte di RFI spa delle aree demaniali marittime su cui sono poste alcune infrastrutture ferroviarie. L’interessata oppone ai provvedimenti impugnati di essere succeduta all’ente ferrovie dello Stato, che ottenne il diritto di occupare le aree in questione in forza di risalenti titoli; tali atti rimontano agli anni venti e trenta del secolo decorso, allorché lo Stato italiano aveva già deciso di gestire in prima persona quasi tutto il servizio ferroviario allora esistente (legge 22.4.1905, n. 137), che era stato in precedenza appannaggio delle diverse società private talora concessionarie, talaltra proprietarie delle linee e dei treni. Dal punto finanziario nel tempo indicato fu conseguente considerare ultronea la sottoposizione dell’ente ferroviario al pagamento dei canoni concessori per il demanio marittimo, fluviale o d’altro tipo, posto che la legislazione vigente e quella successiva introdotta dal codice del 1942 riservavano in modo chiaro allo Stato la titolarità dei beni del cosiddetto demanio pubblico (art. 822 comma 1 e 2 cod. civ.); la sottoposizione delle ferrovie dello Stato alla corresponsione dei canoni per cui è lite avrebbe comportato l’attivazione di una sorta di partita di giro, che non era concepita come attuabile dalla mentalità del legislatore di quei tempi. Sono note le tesi dominanti negli anni indicati, che individuavano nello Stato dei tratti superiori a quelli di ogni altro soggetto dell’ordinamento, appunto, statale, sì che non si dava l’idea che un’articolazione esercente un servizio pubblico in regime di monopolio naturale dovesse versare delle somme di denaro a tale titolo in favore delle altre branche del

medesimo Stato incaricate di gestire i beni del demanio. In epoca successiva la natura monolitica dello Stato è stata attenuata soprattutto con le previsioni degli artt. 5 e 117 e seguenti della Costituzione, che assegnano un ruolo importante alle autonomie, ed in tale quadro hanno posto l'accento sulla potestà finanziaria delle regioni e degli enti minori. Non ostante tale innovato impianto normativo la situazione per cui è lite è rimasta immutata sino al primo atto normativo che viene menzionato dalle memorie prodotte; fu infatti con la legge 17.5.1985, n. 210 che venne costituito l'ente Ferrovie dello Stato, che succedette per legge (art. 1 comma 2) alle Ferrovie dello Stato in tutti i rapporti giuridici. Il nuovo soggetto subì poi un'ulteriore fase di privatizzazione a seguito della pubblicazione della deliberazione CIPE 12.8.1992 (g.u. 28.8.1992, n. 202), che si avvale espressamente della previsione degli artt. 14 e seguenti del d.l. 11 luglio 1992, n. 333 per far sì che le ferrovie divenissero a tutti gli effetti un soggetto privato. Se dal punto di vista giuridico la questione è con ciò più chiara, non altrettanto può affermarsi riguardando la vicenda con l'ottica economica, cosa rilevante anche per una decisione da assumere con gli strumenti normativi, atteso l'orientamento del diritto comunitario che rifugge in gran parte dalla mera sussunzione formale dei fenomeni da regolare, preferendo esaminare le questioni da un punto di vista sostanzialistico. Il diritto di derivazione europea non ha ancora innovato in modo profondo il regime demaniale in sé considerato, ma il suo sfruttamento è invece attentamente considerato dalle disposizioni sovranazionali, che mirano alla tutela della concorrenza per le attività imprenditoriali, sì che l'utilizzo dei beni pubblici a fini economici non può restare estraneo alla sfera di azione dell'ordinamento citato. In tal senso si può ulteriormente osservare che la società ricorrente è sorta come divisione infrastruttura del Gruppo Ferrovie dello Stato, così da corrispondere alle direttive europee che avevano imposto la separazione tra la soggettività del titolare della rete utilizzata e quella di coloro che sono invece abilitati a far viaggiare i treni sui binari: ne deriva che in forza di tali atti normativi di derivazione comunitaria è stata esplicitata la natura di bene rivale della rete, nel senso che solo un soggetto ne può essere titolare e gestore (almeno sino alla improbabile costruzione di una nuova parallela infrastruttura), mentre v'è la tendenza a considerarla non più escludibile, ovvero derivando da ciò che la competente autorità dovrà stabilire il regime di fruizione della rete nazionale, per permettere a tutti i possibili imprenditori tecnicamente abilitati di esercire le linee nel modo più economico e favorevole per l'utenza. Ritornando al punto di vista giuridico le considerazioni ora svolte hanno fatto sì che con il d.m. 31.10.2000 n. 138-T la società ricorrente abbia acquisito per un tempo lunghissimo la concessione che la legittima alla gestione della rete, mentre il successivo d. lvo 8.7.2003, n. 188 ha statuito in linea generale la diversità delle situazioni operative e giuridiche dei vettori e del concessionario della rete: può considerarsi con ciò acclarato che il legislatore ha esplicitamente accolto le osservazioni svolte in precedenza circa la natura rivale e non escludibile del bene rete ferroviaria, assegnato all'odierna ricorrente in forza della ricordata concessione ultradecennale. Ne deriva che la situazione che si presenta è del tutto differente rispetto a quella pregressa, poiché la concessionaria della rete deve far sì che la relativa gestione tenda alla massima efficienza, mirando ove possibile anche al ritorno economico. Tale risultato non appare di facile conseguimento, stando alla lettura dei bilanci che la ricorrente è per legge tenuta a pubblicare ed a pubblicizzare, atteso che lo Stato versa annualmente un contributo che la società contabilizza, e che costituisce una parte non trascurabile delle sue entrate; detto stato di cose è peraltro comprensibile se si ha riguardo alla secolare tradizione che ha visto lo Stato unico gestore delle reti e dei trasporti, sì che non deve essere risultato facile mutare la modalità operativa in modo così innovativo, e conseguire gli immediati benefici economici

e di servizio che i legislatori comunitario e nazionale avevano prefigurato. Tuttavia i principi esposti restano come fondamento del titolo giuridico e della relazione esistente tra i beni demaniali utilizzati dalla RFI spa sino alla scadenza della concessione assentita, sì che non sembra più possibile fare un'aprioristica applicazione dell'ultimo inciso dell'art. 36 comma 1 del regolamento per la navigazione marittima (dpr 15.2.1952, n. 328), che prevede la gratuità della destinazione temporanea ad altri usi pubblici, e nell'interesse di altre amministrazioni dello Stato, di determinate parti del demanio marittimo, secondo le previsioni dell'art. 34 cod. nav. La norma denunciata dalla ricorrente è di rango regolamentare, sì che essa risulta cedevole rispetto alle disposizioni comunitarie e nazionali, che in questi anni hanno mutato così radicalmente il quadro della disciplina del servizio ferroviario italiano. Ne consegue che va privilegiata una lettura del quadro normativo che pone l'interessata nella gestione di un bene da utilizzare al fine di renderla profittevole, non rilevando al riguardo le diverse opinioni maturate in sede dottrinale, soprattutto economica, sulla qualificazione di privatizzazione fredda o reale delle ferrovie italiane. L'opzione accolta può portare ad inconvenienti dal punto sociale, posto che talune linee potrebbero diventare antieconomiche, ed all'opposto potrebbero non esservi le risorse per realizzarne altre laddove vi potrebbe essere maggiore utilità nel proporre all'utenza il viaggio in treno; tuttavia il giudice deve limitarsi a prendere atto che il legislatore comunitario e nazionale si sono avveduti di ciò, ed hanno non di meno ritenuto di percorrere la strada intrapresa, come si ricava dall'esame degli atti adottati nel tempo. Si tratta a ben vedere della conclusione a cui era giunta la sesta sezione del consiglio di Stato già con la sentenza 5585 del 23.10.2001, che aveva ritenuto legittimo il persistente utilizzo della zona demaniale che le ferrovie facevano per traghettare i mezzi gommati attraverso lo stretto di Messina, essendo tuttavia stata innovata la "...onerosità del rapporto..." relativa al servizio così reso dal bene demaniale. Oltre a ciò può ritenersi che la legislazione così intesa abbia perseguito un ulteriore scopo, in consonanza con quanto osservato in precedenza circa la natura sempre più rispettosa delle autonomie locali assunta dall'ordinamento interno. La ravvisata legittimità degli atti impugnati in questo giudizio comporta infatti la destinazione di ulteriori risorse agli enti locali divenuti gestori dei beni demaniali (artt. 1 comma 1 e 2 e 4 della legge 15.3.1997, n. 59), cosa che rende ancor meno illogica la ritenuta assoggettabilità delle rete ferroviaria agli oneri concessori dovuti per i terreni interessati da un'infrastruttura ormai destinata ad un utilizzo auspicabilmente lucroso. Lo Stato concede infatti alla ricorrente il consistente contributo annuale che viene evidenziato dal bilancio pubblicato per legge sulla rete telematica, ed in forza del meccanismo normativo descritto le beneficiarie del contributo sono tenute e pagare l'onere concessorio ai comuni per l'uso del demanio. In tale stato di cose può dunque affermarsi che i descritti flussi finanziari si giustificano in quanto il bene demaniale ormai affidato alla gestione comunale potrebbe infatti trovare altre destinazioni capaci di giovare alle casse dell'ente locale, per cui anche la società concessionaria deve porsi nell'ottica concorrenziale sottesa agli atti impugnati.»

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONI UNITE n.4286 del 21/02/2013 - Relatore: Pasquale D'Ascola - Presidente: Roberto Preden

Sintesi: Verificare l'effettiva esistenza dei presupposti circa la natura demaniale dell'area non comporta alcuna valutazione comparativa degli interessi privati e pubblici in gioco.

Estratto: «3.1) È noto che ai fini del riparto della giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo rileva non tanto la prospettazione compiuta dalle parti, quanto il "petitum" sostanziale, che va identificato soprattutto in funzione della "causa petendi", ossia dell'intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio. Ora, nel caso di specie la parte ricorrente, impugnando il rifiuto opposto dall'amministrazione, chiede che sia accertato il proprio diritto ad acquistare il bene conteso, cioè l'area a margine del fiume (OMISSIS) su cui sorgono i silos farinieri. La determinazione della sussistenza di questo diritto dipende da accertamenti vincolati della p.a., priva di potere autoritativo. Essa deve infatti verificare se le opere legittimamente costruite dal privato entro una certa data abbiano invaso le aree pubbliche di cui è chiesto l'acquisto. La verifica svolta dall'autorità non riveste la forma di atto autoritativo, non ricorrendo elementi di discrezionalità amministrativa, bensì parametri normativi predeterminati. Verificare l'effettiva esistenza dei presupposti circa la natura demaniale dell'area (la quale, se controversa, va determinata peraltro dal giudice ordinario, cfr. SU 4127/12 e Cass. 7097/11) non comporta alcuna valutazione comparativa degli interessi privati e pubblici in gioco. Altrettanto dicasi per il controllo circa la esistenza della regolarità della costruzione sulla base di provvedimenti già rilasciati. Non v'è in questi atti discrezionalità amministrativa, facoltà di procedere ad alcun apprezzamento discrezionale circa l'"an", il "quid" ed il "quomodo", essendo meramente ricognitivi, con la conseguenza che la pretesa fatta valere in giudizio dalla parte va qualificata come diritto soggettivo e la relativa controversia appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario. Discende da quanto esposto l'affermazione della giurisdizione del giudice ordinario.»

CORTE COSTITUZIONALE n.22 del 14/02/2013 - Relatore: Paolo Grossi - Presidente: Franco Gallo

Sintesi: È infondata la questione di legittimità costituzionale di una norma regionale che regola l'autotutela dei soli beni demaniali che possono considerarsi acquisiti alla Regione, a seguito dell'attuazione del D. Lgs. 85/2010.

Estratto: «7.— L'esame del merito va dunque limitato alle questioni riguardanti i soli artt. 7, comma 3; 11, lettera c), e 14 della legge impugnata. 7.1.— L'art. 7, comma 3, stabilisce che «I beni appartenenti al demanio marittimo possono essere assegnati in consegna ai sensi dell'art. 34 cod. nav. e 36 del regolamento per la navigazione marittima a comuni, province ed enti del settore regionale allargato per usi di pubblico interesse». Il ricorrente lamenta, come si è accennato, che la Regione avrebbe indebitamente ecceduto dalla sua competenza nella disciplina di una materia esclusivamente riservata allo Stato, in quanto la norma in esame risulti destinata a interessare il profilo dominicale del demanio marittimo. L'assunto non è fondato, muovendo da una erronea premessa interpretativa. La norma impugnata non può essere interpretata come devolutiva alla Regione di esorbitanti attribuzioni "dominicali" o di funzioni non ancora trasferite, atteso che la disposizione transitoria di cui all'art. 51, comma 5, della legge in discorso esclude espressamente che le funzioni statali esercitate sui beni di cui al d. lgs. n. 85 del 2010 possano essere esercitate dalla Regione prima dell'emanazione dei previsti decreti del Presidente del Consiglio dei ministri. D'altra parte, l'art. 2, comma 1, della legge impugnata, come modificato dalla richiamata legge regionale n. 15 del 2012 (art. 4, comma 5), ha anch'esso espressamente limitato l'applicabilità della propria disciplina al demanio e al patrimonio della Regione Liguria e al demanio marittimo

«qualora acquisito a seguito dell'attuazione del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85».

7.2.— Non dissimili, nella sostanza, appaiono le considerazioni da svolgere anche in ordine alla impugnativa dell'art. 11, posto che il Governo ne censura la disciplina con riferimento a quei beni del demanio marittimo che, a norma dell'art. 5, comma 2, del d. lgs. n. 85 del 2010, sono esclusi dal trasferimento agli enti territoriali. Nell'individuare i diversi beni destinati a comporre il «demanio regionale» (locuzione, questa, che già di per sé permette di escludere dal perimetro normativo beni assoggettati ad un diverso regime dominicale), la disposizione censurata, infatti, chiaramente puntualizza che gli stessi entrano a far parte di quel regime soltanto «se appartenenti alla Regione per acquisizione a qualsiasi titolo». E', pertanto, evidente che non potranno considerarsi "appartenenti" al demanio regionale quei beni che, a norma del richiamato art. 5, comma 2, del d. lgs. n. 85 del 2010, sono esclusi dal trasferimento alle Regioni.

7.3.— Gli stessi argomenti possono essere, infine, adottati anche per disattendere la fondatezza dei rilievi svolti dal Governo a proposito dell'art. 14: le misure ivi stabilite a tutela dei beni, fra le quali quelle adottabili in sede di autotutela, si riferiscono, infatti, esclusivamente ai beni del «demanio regionale» nei sensi dianzi chiariti, vale a dire a quelli che a questo demanio possano considerarsi acquisiti.»

TAR TOSCANA, SEZIONE I n.1757 del 06/11/2012 - Relatore: Alessandro Cacciari - Presidente: Paolo Buonvino

Sintesi: La proprietà degli enti pubblici sui beni demaniali non costituisce un genus particolare rispetto a quella civilistica.

Estratto: «2. Questo Tribunale Amministrativo ritiene di essere carente di giurisdizione, come correttamente eccepito dalla difesa comunale. Deve rilevarsi in primo luogo che il provvedimento in esame incide sul regime delle acque pubbliche e pertanto, già sotto questo profilo, la sua cognizione esula dei limiti della competenza di questo Tribunale ed appartiene all'organo giudiziario competente in materia di acque pubbliche. La Provincia ricorrente ha azionato una domanda di accertamento tendente a identificare i corretti confini tra le acque del demanio marittimo e quelle del demanio idrico lungo un corso d'acqua. Nella fattispecie non entrano in gioco provvedimenti autoritativi della pubblica amministrazione, con cui viene effettuato un bilanciamento tra interessi contrapposti nell'esercizio di facoltà autoritative. Quello impugnato è invece un atto a carattere dichiarativo, come dimostra la circostanza che si fonda non su valutazioni attinenti al pubblico interesse, ma sulle risultanze (oggettive) del sopralluogo effettuato il 13 febbraio 2002 e delle indagini condotte dalla Delegazione di Spiaggia di Marina di Grosseto. Per consolidata giurisprudenza sia civile che amministrativa, spetta al Giudice Ordinario la cognizione sulle domande di accertamento dei confini tra un terreno privato ed aree demaniali, o comunque di proprietà pubblica, proposte nei confronti della pubblica amministrazione poiché tali domande hanno ad oggetto la verifica dell'esistenza e dell'estensione del diritto soggettivo di proprietà in capo all'attore, in contrapposizione al diritto di proprietà dello Stato o di altro ente pubblico (Cass. SS. UU. 15 marzo 2012 n. 4127; C.d.S. IV, 5 giugno 2012 n. 3298). La situazione non muta laddove i confini tra diverse tipologie di beni demaniali vengano contestati da amministrazioni pubbliche per rivendicare la propria competenza su alcuni di essi, che si asserisce siano malamente attribuiti ad una categoria anziché ad un'altra del demanio. Neanche in tale circostanza infatti vengono in

rilievo atti autoritativi incidenti su interessi legittimi bensì atti a carattere paritetico, che non effettuano bilanciamenti tra interessi pubblici e privati contrapposti ma accertamenti vincolati alle risultanze istruttorie che definiscono i limiti delle rispettive competenze e diritti su beni pubblici. E' poi appena il caso di ricordare che la proprietà degli enti pubblici sui beni demaniali non costituisce un genus particolare rispetto a quella civilistica. Nel caso di specie si aggiunge la particolarità che l'oggetto della controversia involge questioni sulla demanialità delle acque pubbliche e pertanto, ai sensi dell'art. 140, comma primo, del R.D. 11 dicembre 1933, n. 1775, rientra nella competenza del Giudice specializzato (Cass. civ. VI, 22 febbraio 2012 n. 2656). Il ricorso deve quindi essere dichiarato inammissibile per difetto di giurisdizione e le parti sono rimesse al Tribunale Regionale delle Acque Pubbliche, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 11 c.p.a.»

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE VI CIVILE, SOTTOSEZIONE 2 n.13581 del 30/07/2012 -
Relatore: Aldo Carrato - Presidente: Umberto Goldoni

Sintesi: Affinché un'area privata venga a far parte del demanio, non è sufficiente che essa sia destinata all'uso pubblico, ma è invece necessario che sia intervenuto un atto o un fatto che ne abbia trasferito il dominio alla P.A., e che essa sia destinata all'uso pubblico dalla stessa P.A., a meno che non possa operare, trattandosi di aree adiacenti a una strada pubblica, la presunzione di demanialità stabilita dalla L. n. 2248 del 1865, art. 22, all. F.

Estratto: «Sulla scorta di un'adeguata e logica motivazione (che non risulta, peraltro, in questa sede, espressamente censurata, essendo stati dedotti solo possibili vizi di violazione di legge), la Corte peloritana ha accertato che, alla stregua delle indicazioni pacificamente emergenti dalle stesse allegazioni delle parti e degli esiti scaturiti dalle operazioni peritali, non poteva dubitarsi che la stradella in contestazione fosse adiacente alla strada comunale, poiché essa si identificava con una striscia di terreno della larghezza minima di mt. 1,25, fraposta tra i fabbricati delle parti in causa, direttamente collegata con la v. (OMISSIS), da un lato, e cieca sul lato opposto che confinava con altra particella. In virtù di tale idonea ricostruzione in fatto la Corte messinese, diversamente da quanto dedotto con la prima doglianza, ha fatto corretta applicazione del principio (affermato in modo assolutamente prevalente nella giurisprudenza di questa Corte: cfr, tra le tante, Cass. n. 6262 del 2006; Cass. n. 4975 del 2007 e, nella sua parte principale, anche Cass. n. 20405 del 2010, citata dalle stesse ricorrenti) secondo cui, affinché un'area privata venga a far parte del demanio, non è sufficiente che essa sia destinata all'uso pubblico, ma è invece necessario che sia intervenuto un atto o un fatto che ne abbia trasferito il dominio alla P.A., e che essa sia destinata all'uso pubblico dalla stessa P.A., a meno che non possa operare, trattandosi di aree adiacenti a una strada pubblica, la presunzione di demanialità stabilita dalla L. n. 2248 del 1865, art. 22, all. F - la quale sancisce una presunzione "iuris tantum" di proprietà pubblica di quegli spazi adiacenti alle strade comunali che, per l'immediata accessibilità, appaiono parte integrante (pertinenza) della strada (senza che, a tale scopo, possa assumere rilievo le circostanze della non illuminazione dell'area, la sua quasi completa interclusione e il suo sfociare nella proprietà privata), salvo prova contraria idonea a dimostrare il carattere privato degli stessi spazi. Peraltro, non appare nemmeno configurabile il supposto contrasto tra la norma appena citata e l'art. 2, comma 7, del c.d.s. 1992 poiché quest'ultima disposizione non attiene alla distinzione tra natura pubblica o privata delle strade, ma si limita, in funzione

delle esigenze salvaguardate dallo stesso codice della strada (v., per riferimenti, Cass. n. 5204 del 2008), a classificare le strade pubbliche in relazione alle loro caratteristiche.»

TAR LIGURIA, SEZIONE I n.866 del 25/06/2012 - Relatore: Paolo Peruggia - Presidente: Santo Balba

Sintesi: Per i beni pubblici è improprio l'utilizzo della nozione di demanio, termine derivato dall'omologa espressione che denota la privata proprietà, che qualifica il rapporto di estraneità dei privati rispetto a dei beni che, naturalmente o per scelta politica, non possono essere che un bene collettivo.

Estratto: «Le cosiddette leggi Bassanini hanno infatti modificato la struttura delle competenze degli enti pubblici, e l'art. 119 Cost. ha rivisto le nozioni fondamentali della finanza pubblica, attribuendo la possibilità per molti enti di ritrarre in modo autonomo la provvista necessaria per l'esplicazione delle attività istituzionali. E' possibile ritenere che tale mutamento sia derivato anche dall'incremento della situazione debitoria del settore pubblico allargato, e dalle regole che l'Italia ha accettato in diverse occasioni per ricondurre l'esposizione in limiti compatibili: la suddivisione dei compiti e delle relative dotazioni finanziarie può allora essere derivata dalla prefigurazione del legislatore, secondo cui più soggetti diversi avrebbero potuto meglio concentrarsi sulle attività d'istituto, alleggerendo al contempo il costante incremento del debito pubblico che in capo ad un unico soggetto era divenuto insostenibile. Le osservazioni che precedono trovano un doveroso fondamento normativo nella legge 15 marzo 1997, n. 59, e nelle successive disposizioni che hanno proseguito nell'opera di riallocazione delle attribuzioni statali. L'art. 3 comma 1 ha definito come tassative le funzioni ed i compiti da mantenere in capo allo Stato, mentre l'art. 4 comma 3 lett. b) ha previsto che tutte le attribuzioni demandate alle regioni non soffrissero più interferenze statuali, se non per esigenze programmatiche. Le norme delegate dalla legge citata che rilevano ai fini del presente decidere sono contenute nel d.lvo 31.3.2008, n. 112, che all'art. 86 prevede che siano la regione e gli enti locali a gestire il demanio idrico, ricavandone i relativi proventi. Lo Stato ha tuttavia mantenuto (art. 88) importanti funzioni aventi un carattere unitario, anche in forza del principio sussidiario che ha largamente informato la normativa in esame, ma il successivo art. 89 lett. i) ha avuto cura di precisare che le regioni e gli enti locali hanno potestà relativamente alla "... determinazione dei canoni di concessione e all'introito dei relativi proventi" Tale disposizione va letta alla luce dei principi introdotti dalla novella costituzionale del 2001, che ha modificato l'art. 119 prevedendo l'autonomia finanziaria per le regioni e gli enti locali, che devono ritrarre i proventi per l'esercizio delle funzioni attingendo ai tributi e alle entrate proprie. Il collegamento tra le due disposizioni, separate cronologicamente da soli tre anni, ma inserite in un unico orientamento politico, consente di affermare che la riforma dello Stato attuata nel periodo indicato ha prodotto delle norme tuttora vigenti, che fanno sì che spetti alle regioni ed agli enti locali applicare i canoni per l'utilizzo del demanio idrico, e che all'esplicazione di tale potestà non possono esimersi i manufatti deputati all'utilizzo autostradale, essendo ormai venuto meno il previgente regime della gratuità originariamente previsto dalla legge sulla contabilità pubblica. A diversa opinione non può indurre il mantenimento della proprietà dei beni demaniali in capo allo Stato, argomento sul quale la difesa ricorrente ha ampiamente discusso. Si osserva infatti che meritano adesione

molti dei commenti dottrinari che sottolineano l'improprietà dell'utilizzo della nozione di demanio, termine derivato dall'omologa espressione che denota la privata proprietà, e che qualifica il rapporto di estraneità dei privati rispetto a dei beni, che naturalmente o per scelta politica, non possono essere che un bene collettivo. In un'epoca come la presente la dilatazione del debito pubblico ha imposto di ripartire i centri di spesa e di potere tra i diversi enti, ed ha favorito l'autonomo finanziamento degli enti locali; appare perciò congrua la rilevata dequotazione di taluni beni collettivi ai soli fini del loro impiego a fini reddituali, così come è stato concepito con le norme in esame. Oltre a ciò il regime concessorio che connota le autostrade impone che, alla scadenza, i titoli gestori siano rinnovati con procedure che non dovranno necessariamente confermare l'attuale rapporto; anche da ciò deriva l'improprietà di affermare un regime di imperitura esenzione per l'esercizio di beni affidati a privati. Ne consegue che il principale motivo proposto non può ricevere favorevole considerazione e va disatteso.»

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE II CIVILE n.7564 del 15/05/2012 - Relatore: Vincenzo Correnti - Presidente: Olindo Schettino

Sintesi: Per demanio necessario si devono intendere i beni per loro natura non suscettibili di proprietà privata, quali il demanio marittimo, idrico e militare.

Estratto: «Il ricorso incidentale della Regione denuncia violazione dell'art. 822 c.c., dell'art. 28 cod. nav., della L. n. 366 del 1963, art. 30 come attuato dal D.M. LL.PP. 1330/1966, contraddittorietà della motivazione perché nei due gradi di giudizio erano emerse circostanze comprovanti la natura di beni facenti parte del demanio marittimo delle pp.cc. 1000/3, 1000/4 e 1000/5, ma le censure, generiche, chiedono una rilettura delle emergenze processuali, senza svolgere rituale impugnazione ex art. 112 c.p.c., a prescindere dal rilievo che, in via generale, ai sensi della L. n. 2248 del 1865, art. 23, comma 2, all.F, vi è una presunzione solo iuris tantum di demanialità. Questa Corte ha già richiamato i precedenti giurisprudenziali e non ignora il dibattito dottrinale sul punto. Per demanio necessario si devono intendere i beni per loro natura non suscettibili di proprietà privata, quali il demanio marittimo, idrico e militare, - mentre l'art. 28 c.n. non distingue tra demanio necessario ed accidentale (Cass. 27.1.1975 n. 316), fermo restando che solo le valli della laguna veneta, non comunicanti liberamente con il mare neanche in parte di anno, possono essere di proprietà privata. In definitiva va accolto il ricorso principale e rigettato l'incidentale.»

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

Sintesi: Nell'ipotesi di progressiva ed obiettiva trasformazione di un bene che abbia portato lo stesso ad assumere 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.