

PATRIMONIO PUBBLICO

collana a cura di **PAOLO LORO**

demanio e patrimonio pubblico, diritto penale

PL18

GIULIO CARANO

abusi dei privati sui beni pubblici profili penalistici

EXEO edizioni 

STUDI APPLICATI

pubblicazioni professionali

ISBN formato pdf: 978-88-97916-65-9

PATRIMONIO PUBBLICO

collana a cura di **PAOLO LORO**

demanio e patrimonio pubblico, diritto penale

PL18

GIULIO CARANO

ABUSI DEI PRIVATI SUI BENI PUBBLICI

profili penalistici

EXEO edizioni 

STUDI APPLICATI

pubblicazioni professionali

ISBN formato pdf: 978-88-97916-65-9

Descrizione

La presente opera svolge una disamina dei profili penalistici conseguenti alle attività abusive dei privati sui beni pubblici.

In tale prospettiva, è stata svolta una preliminare - e necessaria - trattazione dell'annosa questione relativa ai beni pubblici, mediante la quale ne viene tracciato il regime codicistico attualmente vigente - caratterizzato dalla tripartizione tra beni demaniali, beni del patrimonio indisponibile e beni del patrimonio disponibile, prospettando l'esigenza di una riforma idonea a semplificarne il quadro.

Ciò posto, l'opera esamina alcune delle più rilevanti fattispecie penali che possono essere integrate in relazione ai beni pubblici, anche rinvenibili al di fuori del codice penale vigente.

Il presente studio, infatti, non si è limitato alla trattazione dei soli delitti contro l'incolumità pubblica e contro il patrimonio previsti dal codice penale, estendendo infatti la disamina agli illeciti previsti dal codice della navigazione, anche alla luce della loro notevole frequenza casistica.

Se il punto di partenza è costituito dalla norma codicistica, vero fulcro dello studio è costituito dalla giurisprudenza, che rappresenta il mezzo di comparazione delle fattispecie di reato e lo strumento per valutarne l'evoluzione rispetto al contesto storico normativo.

Si è quindi evidenziato come, per ragioni attinenti alla natura collettiva dei beni coinvolti, il legislatore abbia approntato una tutela tanto più decisa quanto più esposto all'abuso risulti il medesimo bene.

Non a caso lo studio si conclude con la disamina dell'art. 639bis c.p., norma attraverso la quale il legislatore ha approntato il mutamento del regime di procedibilità per alcuni importanti reati contro il patrimonio, ove abbiano ad oggetto beni pubblici o in uso pubblico, in carenza di una specifica disciplina prevista, invece, per altre fattispecie di reato come il danneggiamento o l'incendio.



fax: 049 9710328 e-mail: info@exeo.it sito internet: www.exeo.it

Copyright © 2013 Exeo S.r.l.. Tutti i diritti riservati. **È consentita la stampa e l'utilizzo in più dispositivi ad esclusivo uso personale della persona fisica acquirente, o del destinatario del prodotto in caso di soggetto acquirente diverso da persona fisica, e dei suoi stretti collaboratori professionali, e comunque mai ad uso commerciale: ogni diversa utilizzazione e diffusione, con qualsiasi mezzo, con qualsiasi scopo e nei confronti di chiunque altro, è vietata senza il consenso scritto dell'editore. Quanto alla riproduzione dei contenuti, sono consentite esclusivamente citazioni in virgolettato a titolo di cronaca, studio, critica, recensione, attività della pubblica amministrazione o professionale, accompagnate dal nome dell'autore, dell'editore, e dal titolo e anno della pubblicazione. Sarà perseguita nelle sedi opportune ogni violazione dei diritti d'autore e di editore. Alle violazioni si applicano le sanzioni previste dagli art. 171, 171-bis, 171-ter, 174-bis e 174-ter della legge 633/1941.**

edizione: luglio 2013

autore: GIULIO CARANO, laureato in giurisprudenza

collana: PATRIMONIO pubblico, a cura di PAOLO LORO - numero in collana: 5

materia: demanio e patrimonio pubblico, diritto penale

tipologia: studi applicati

formato: digitale pdf

codice prodotto: PL18

ISBN: 978-88-97916-65-9

prezzo: € 30,00

editore: Exeo srl CF PI RI 03790770287 REA 337549 ROC 15200 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. Luogo di elaborazione presso la sede operativa.

professionisti

pubblica amministrazione

SOMMARIO

INTRODUZIONE 8

CAPITOLO I

I BENI PUBBLICI: ACQUISTO, USO E PERDITA DA PARTE DELLA P.A. 9

1. Definizione di bene pubblico 9
2. Categorie di beni pubblici: classificazione tradizionale e classificazione funzionale..... 14
3. Beni demaniali..... 17
4. (segue) regime giuridico dei beni demaniali; acquisto e perdita del carattere della demanialità..... 21
5. I beni del patrimonio indisponibile 28
6. (segue) regime giuridico dei beni del patrimonio indisponibile
34
7. I beni del patrimonio disponibile..... 40
8. (segue) regime giuridico dei beni del patrimonio disponibile .. 43
9. Diritti reali della Pubblica Amministrazione sui beni altrui: le servitù prediali, i diritti di uso pubblico; gli usi civici 44
10. I mezzi di tutela 48
11. Cenni sui modi di acquisto della proprietà da parte della P.A.; in particolare l'esproprio, l'occupazione appropriativa e l'occupazione usurpativa 53

CAPITOLO II

PROFILI PENALISTICI 61

1. Premessa 61
2. Art. 1161 Cod. nav.: il reato di occupazione abusiva di area

demaniale; il bene giuridico tutelato.....	62
2.1. (segue) elemento oggettivo	63
2.2. (segue) elemento soggettivo	67
2.3. (segue) momento consumativo.....	71
2.4 (segue) il reato di innovazioni abusive su beni demaniali	72
2.5 (segue) confisca, ordine di demolizione, sequestro preventivo.....	75
2.6 (segue) rapporti tra il reato ex art. 1161 cod. nav., l'illecito amministrativo ex art. 1164 cod. nav. ed altre fattispecie di reato	78
3. Art. 423 c.p.: il reato di incendio; il bene giuridico tutelato; l'aggravante ex art. 425 c.p.	82
3.1. (segue) elemento oggettivo	84
3.2. (segue) elemento soggettivo	86
3.3. (segue) momento consumativo.....	88
3.4. (segue) rapporti con altre fattispecie di reato, in particolare con il danneggiamento; circostanze aggravanti.....	89
4. Art. 632 c.p.: i reati di deviazione di acque e di modificazione dello stato dei luoghi; il bene giuridico tutelato.....	94
4.1. (segue) deviazione di acque: elemento oggettivo	95
4.2. (segue) deviazione di acque: elemento soggettivo	97
4.3. (segue) deviazione di acque: momento consumativo	98
4.4. (segue) modificazione dello stato dei luoghi: elemento oggettivo	99
4.5. (segue) modificazione dello stato dei luoghi: elemento soggettivo e momento consumativo - rinvio	101
4.6. (segue) deviazione di acque e modificazione dello stato dei luoghi: rapporti con altre fattispecie di reato; mutamento del regime di procedibilità; circostanza aggravante	101
5. Art. 633 c.p.: il reato di invasione di terreni o edifici; il bene giuridico tutelato	104
5.1. (segue) elemento oggettivo	105
5.2. (segue) elemento soggettivo	109

5.3. (segue) momento consumativo.....	111
5.4. (segue) rapporti con altre fattispecie di reato; circostanze aggravanti; mutamento del regime di procedibilità.....	113
6. Art. 635 c.p.: il reato di danneggiamento; il bene giuridico tutelato.....	116
6.1. (segue) elemento oggettivo	119
6.2. (segue) elemento soggettivo	123
6.3. (segue) momento consumativo.....	125
6.4. (segue) rapporti con altre fattispecie di reato.....	126
7. Art. 636 c.p.: il reato di introduzione o abbandono di animali nel fondo altrui e il reato di pascolo abusivo; il bene giuridico tutelato.....	130
7.1. (segue) elemento oggettivo	131
7.2. (segue) elemento soggettivo.....	132
7.3. (segue) momento consumativo; circostanze aggravanti.....	133
7.4. (segue) rapporti con altre fattispecie di reato.....	134
8. Art. 639bis c.p.: beni pubblici ed esclusione del regime di procedibilità a querela	135
BIBLIOGRAFIA.....	138
GIURISPRUDENZA.....	138
SITOGRAFIA	146

INTRODUZIONE

La presente opera si pone in primo luogo l'arduo obiettivo di individuare la definizione di bene pubblico.

La dibattuta questione sull'attualità delle categorie civilistiche di bene demaniale, bene del patrimonio indisponibile e bene del patrimonio disponibile va infatti necessariamente affrontata prima di delineare le conseguenze penalistiche degli atti di abuso su beni pubblici, rappresentandone un'inferenza.

Individuato il regime giuridico proprio dei beni pubblici, in coerenza con il titolo, l'opera rivolge la propria attenzione ad una serie di fattispecie penalistiche; fattispecie che possono venire integrate a fronte dell'attività illecita dei privati.

Si è cercato, quindi, di valutare ed evidenziare in che modo la natura pubblicistica del bene possa modificare il regime sanzionatorio o la disciplina processuale della fattispecie penale, fino ad escluderne (o a renderne di per sé possibile) l'operatività.

In relazione alla scelta delle fattispecie penali analizzate, non si poteva non cominciare dai reati previsti dal codice della navigazione, che più di ogni altra fonte è sensibile a mantenere inalterata la destinazione pubblicistica di beni pubblici come le spiagge e i porti.

Quanto alle fattispecie di reato di cui al codice penale, il sistema di aggravanti ivi operante è il riflesso della visione che il legislatore ha dei reati di aggressione al bene pubblico, ossia di fonti grave allarme sociale.

§§§

CAPITOLO I -

I BENI PUBBLICI: ACQUISTO, USO E PERDITA DA PARTE DELLA P.A.

1. *Definizione di bene pubblico*

Per svolgere un efficace studio del bene pubblico e delle sue caratteristiche, come introdotto dalla rubrica del presente capitolo, occorre prendere le mosse dall'art. 42 Cost., vero punto di partenza della disciplina legislativa in materia.

Il Costituente ha infatti sancito che «La proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati»¹.

Nella norma appena richiamata dovrebbe essere sancito lo statuto costituzionale della proprietà: certamente dall'art. 42 Cost. deve farsi discendere l'ammissibilità di diverse situazioni di proprietà e, conseguentemente, di diverse discipline applicative.

Si tratta però di uno statuto costituzionale della proprietà ritenuto, a più riprese, inadeguato a fondare uno statuto costituzionale della proprietà pubblica².

Pertanto la disciplina positiva dei beni pubblici si rinviene essenzialmente agli articoli 822 - 831 c.c., un corpo normativo

¹ Per comodità di lettura, si riporta il testo dell'art. 42 Cost.: «La proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati. La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti. La proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale. La legge stabilisce le norme ed i limiti della successione legittima e testamentaria e i diritti dello Stato sulle eredità».

² Cfr., *ex multis*, S. CASSESE, *Titolarietà e gestione dei beni pubblici: una introduzione*, in I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione, a cura di A. POLICE, Milano, 2008, pag. 3 ss.

diretto a delineare il peculiare regime proprio dei beni appartenenti allo Stato, alle regioni, alle province e ai comuni.

Mediante tali disposizioni, il legislatore del 1942 ha approntato un sistema di classificazione per i beni appartenenti allo Stato, agli enti pubblici (e agli enti ecclesiastici) tripartito: beni demaniali, beni del patrimonio indisponibile e beni del patrimonio disponibile.

Dalla suddetta tripartizione deriva un diverso regime proprietario, che si estrinseca nella possibilità o meno di disporre - e quindi alienare, cedere, alterare la destinazione - del bene a seconda che esso rientri in una delle tre categorie.

Una tripartizione, quindi, fondata sul criterio dell'appartenenza del bene specifico all'una o all'altra tipologia codicistica, come disposto, rispettivamente, dagli articoli 822, 826 e 828 c.c.

Una tripartizione da cui derivano profonde differenze di disciplina, a seconda che il bene rientri nell'una o nell'altra categoria, come si vedrà meglio in prosieguo.

Si pone pertanto, nell'ambito dell'analisi *de qua*, il problema di individuare quali siano i beni, appartenenti al patrimonio dello Stato, che possano definirsi "beni pubblici".

I beni pubblici rappresentano i mezzi materiali di cui la P.A. si avvale per la realizzazione delle proprie finalità e lo svolgimento dei propri compiti; rappresentano quindi, nel loro complesso, il patrimonio dello Stato.

Ma i beni demaniali - come le rade e le opere destinate alla difesa nazionale - possono dirsi "beni pubblici" tanto quanto il denaro e il patrimonio mobiliare degli enti pubblici? Più specificamente, esiste una categoria unitaria di bene pubblico solo in ragione dell'appartenenza del bene ad un ente pubblico?

A questa domanda la dottrina tradizionale ha dato una risposta, identificando una nozione, che può definirsi *ristretta*, di beni pubblici, nozione che - in accordo con il dettato dell'art. 42 Cost., laddove distingue la proprietà pubblica dalla proprietà privata - indica quei beni (in proprietà di soggetti pubblici) che

sono sottoposti a regole diverse rispetto a quelle del diritto comune della proprietà, regole volte essenzialmente a mantenerne l'integrità, l'uso collettivo e/o la destinazione istituzionale³.

Sarebbe quindi configurabile una dicotomia tra beni pubblici e *beni appartenenti a enti pubblici*, questi ultimi «destinati a produrre un reddito secondo le regole dell'economia privata»⁴: i beni del patrimonio disponibile.

Secondo l'impostazione della dottrina tradizionale, dunque, beni demaniali e beni patrimoniali indisponibili sono beni pubblici *in senso stretto*, cioè pubblici perché contemporaneamente in proprietà di enti pubblici e destinati all'uso da parte della collettività e/o a specifiche finalità pubbliche⁵.

Sorge però un ulteriore quesito: i nuovi beni, ad esempio i diritti immateriali, in quale categoria possono farsi rientrare, se il sistema è fondato sulla tassatività? Dovranno essi rientrare necessariamente nel patrimonio disponibile, con le note conseguenze in tema di trasferibilità, anche qualora la loro destinazione pubblica non sia rinunciabile?

A tale quesito hanno, di recente, risposto le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, chiamate a pronunciarsi sulla demanialità - o meno - di alcune valli da pesca della laguna veneta, di cui una società ne reclamava la piena proprietà e ne deduceva l'estraneità al demanio marittimo, attesa la loro conformazione morfologica che ne impediva la libera comunicazione con il mare; la pubblica amministrazione, al contrario, sosteneva che i beni in questione appartenessero al demanio.

In sentenza le Sezioni Unite ne sanciscono la natura demaniale, rilevando come le valli da pesca in questione, all'infuori delle zone emerse dall'acqua, rechino una *finalità pubblica-collettivistica*, non rimovibile dall'attività dell'uomo o dall'inerzia o dalla tolleranza dell'ente pubblico che ne rimane,

³ L. MERCATI, *Beni pubblici*, in Diritto on line 2012, http://www.treccani.it/enciclopedia/beni-pubblici_%28Diritto_on_line%29/

⁴ E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2005, pag. 174.

⁵ M. RENNA, M., *Beni pubblici*, in *Diz. dir. pubbl. Cassese*, I, Milano, 2006, pag. 714 ss.

pur sempre, titolare.

L'importanza della pronunzia risiede nella ricognizione che le Sezioni Unite svolgono in tema di beni pubblici, secondo cui: «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, co[me] 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»⁶.

⁶ Cass. Civ., Sez. Un., sent. n. 3811 del 16/2/2011, in *Patrimonio Disponibile e Indisponibile - Repertorio di Giurisprudenza 2009 - 2012*, a cura di P. LORO, Padova 2012, pag. 20 e ss. Data l'importanza della sentenza richiamata, se ne riporta qui di seguito ulteriore estratto, in prosecuzione: «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

La sentenza 3811/2011 delle Sezioni Unite segna quindi il passaggio ad un nuovo approccio in tema di *definizione* di bene pubblico, in quanto «da tale quadro normativo - costituzionale, [...] 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»⁷.

Le Sezioni Unite, in altre parole, aderiscono al criterio di classificazione dei beni pubblici in base alla funzione svolta dai singoli beni appartenenti allo Stato, superando il criterio codicistico meramente testuale.

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"».

⁷ Cass. Civ., Sez. Un., sent. n. 3811 del 16/2/2011, cit.

2. *Categorie di beni pubblici: classificazione tradizionale e classificazione funzionale*

Come si è cercato di evidenziare *supra*, arduo è il compito dello studioso che voglia delineare in maniera univoca e certa la categoria bene pubblico, compiutamente elencando i beni che vi possano rientrare.

Ciò che viene in rilievo, è l'inadeguatezza della ripartizione codicistica in materia tra beni demaniali, beni del patrimonio indisponibile e beni del patrimonio disponibile.

Certamente assume notevole importanza la sentenza delle Sezioni Unite sopra richiamata, volta a tracciare la via nel senso di un superamento del criterio della riconducibilità del singolo bene all'una o all'altra categoria sulla base della mera sussistenza dei requisiti della destinazione pubblicistica e della appartenenza del bene all'ente pubblico.

Come hanno sottolineato i giudici della Suprema Corte, è la destinazione all'utilità collettiva, l'aspetto funzionale alla realizzazione dell'interesse dei cittadini e dello Stato, il vero *discrimen* tra bene pubblico (in senso ristretto) e bene appartenente all'ente pubblico.

Più in particolare, «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. Sicché, 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»⁸.

Proprio quest'ultimo passaggio è fondamentale: se in una visione tradizionalistica il bene pubblico era tale perché appartenente all'ente pubblico e, pertanto, sottoposto al regime dell'intrasferibilità e dell'immodificabilità della destinazione, le Sezioni Unite propongono una sorta di inversione dei termini, per cui sarebbe la funzione pubblicistica del bene a determinarne l'inalterabile appartenenza all'ente pubblico.

In tal senso si era mosso già il legislatore che, nel 2007, aveva incaricato un organismo *ad hoc*, la *Commissione Rodotà*, della «elaborazione dei principi e criteri direttivi di uno schema di disegno di legge delega al Governo per la novellazione del Capo II del Titolo I del Libro III del Codice Civile nonché di altre parti dello stesso Libro ad esso collegate per le quali si presentino simili necessità di recupero della funzione ordinante del diritto della proprietà e dei beni»⁹.

⁸ Cass. Civ., Sez. Un., sent. n. 3811 del 16/2/2011, cit.

⁹ Cfr. Relazione - Commissione Rodotà - per la modifica delle norme del codice civile in materia di beni pubblici (14 giugno 2007), in www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.wp?contentId=SPS47617: «Per quel che riguarda propriamente i beni pubblici, appartenenti a soggetti pubblici, si è abbandonata la distinzione formalistica fra demanio e patrimonio, introducendosi una partizione sostanzialistica. Si è proposto di distinguere i beni pubblici, a seconda delle esigenze sostanziali che le loro utilità sono idonee a soddisfare, in tre categorie: beni ad appartenenza pubblica necessaria; beni pubblici sociali; beni fruttiferi. I beni ad appartenenza pubblica necessaria si sono definiti come beni che soddisfano interessi generali fondamentali, la cui cura discende dalle prerogative dello Stato e degli enti pubblici territoriali. Si tratta di interessi quali, ad esempio, la sicurezza, l'ordine pubblico, la libera circolazione. Si pensi, fra l'altro, alle opere destinate alla difesa, alla rete viaria stradale, autostradale e ferroviaria nazionale, ai porti e agli aeroporti di rilevanza nazionale e internazionale. In ragione della rilevanza degli interessi pubblici connessi a tali beni, per essi si è prevista una disciplina rafforzata rispetto a quella oggi stabilita per i beni demaniali: restano ferme inusucapibilità, inalienabilità, autotutela amministrativa, alle quali si aggiungono garanzie esplicite in materia di tutela sia risarcitoria che inibitoria. I beni pubblici sociali soddisfano esigenze della persona particolarmente

Caratteristica fondamentale del progetto elaborato dalla Commissione era quello di creare un nuovo *genus* di bene: accanto ai beni privati e ai beni pubblici sarebbe stata collocata la categoria dei *beni comuni*, ossia dei beni «a titolarità diffusa, potendo appartenere non solo a persone pubbliche, ma anche a privati. Ne fanno parte, essenzialmente, le risorse naturali, come i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque; l'aria; i parchi, le foreste e le zone boschive; le zone montane di alta quota, i ghiacciai e le nevi perenni; i tratti di costa dichiarati riserva ambientale; la fauna selvatica e la flora tutelata; le altre zone paesaggistiche tutelate. Vi rientrano, altresì, i beni archeologici, culturali, ambientali»¹⁰.

Si era poi proposto di distinguere i beni pubblici, a seconda delle esigenze sostanziali che le loro utilità sarebbero idonee a soddisfare, in tre categorie: beni ad appartenenza pubblica necessaria; beni pubblici sociali; beni fruttiferi.

I primi dovevano essere beni idonei a soddisfare interessi generali fondamentali, la cui cura discende dalle prerogative dello Stato e degli enti pubblici territoriali - ad es. i beni connessi alla difesa nazionale e le infrastrutture viarie essenziali - e che dovevano essere pertanto inusucapibili, inalienabili, conservabili

te rilevanti nella società dei servizi, cioè le esigenze corrispondenti ai diritti civili e sociali. Ne fanno parte, fra l'altro, le case dell'edilizia residenziale pubblica, gli ospedali, gli edifici pubblici adibiti a istituti di istruzione, le reti locali di pubblico servizio. Se ne è configurata una disciplina basata su di un vincolo di destinazione qualificato. Il vincolo di destinazione può cessare solo se venga assicurato il mantenimento o il miglioramento della qualità dei servizi sociali erogati. La tutela amministrativa è affidata allo Stato e ad enti pubblici anche non territoriali. La terza categoria, dei beni pubblici fruttiferi, tenta di rispondere ai problemi a più riprese emersi in questi ultimi tempi, che sottolineano la necessità di utilizzare in modo più efficiente il patrimonio pubblico, con benefici per l'erario. Spesso i beni pubblici, oltre a non essere pienamente valorizzati sul piano economico, non vengono neppure percepiti come potenziali fonti di ricchezza da parte delle amministrazioni pubbliche interessate. I beni pubblici fruttiferi costituiscono una categoria residuale rispetto alle altre due. Sono sostanzialmente beni privati in appartenenza pubblica, alienabili e gestibili con strumenti di diritto privato. Si sono però previsti limiti all'alienazione, al fine di evitare politiche troppo aperte alle dismissioni e di privilegiare comunque la loro amministrazione efficiente da parte di soggetti pubblici».

¹⁰ Relazione - Commissione Rodotà, cit.

mediante autotutela da parte della P.A.

I beni pubblici sociali, venivano individuati tra quelli connessi allo sviluppo della sfera dei diritti civili e sociali - ad es. le case dell'edilizia residenziale pubblica, gli ospedali, le scuole - e sottoposti ad una disciplina basata su di un vincolo di destinazione qualificato, che poteva interrompersi solo a condizione che la tutela dei diritti rimanesse inalterata.

Infine, la Commissione Rodotà aveva elaborato la specie dei beni fruttiferi: una categoria residuale in cui far confluire *beni privati in appartenenza pubblica*, alienabili e gestibili con strumenti di diritto privato, seppur con dei limiti al fine di evitare politiche troppo aperte alle dismissioni.

Tale progetto di legge, nel passaggio da una legislatura all'altra, è caduto.

Pertanto, in tempi di dematerializzazione dei diritti, siamo ancora a fare i conti con la tripartizione elaborata dal legislatore del 1942, fondata sulla tangibilità concreta del diritto.

Pertanto, il presente studio dovrà necessariamente muovere dalle categorie di bene demaniale, bene patrimoniale indisponibile e bene patrimoniale disponibile, seppur nella coscienza dell'inadeguatezza di tale tripartizione.

3. *Beni demaniali*

Come si è visto nelle pagine precedenti, l'appartenenza di un bene alla categoria dei beni demaniali è fondata su un duplice criterio: quello *soggettivo* dell'appartenenza ad un ente pubblico, e quello *oggettivo* dell'inserimento nell'elencazione di cui all'art. 822 c.c.

Quella dei beni demaniali è una categoria formale e disomogenea, che offre la possibilità di individuare solo due elementi unificatori al suo interno: in primo luogo, i beni demaniali sono solo beni immobili ed universalità di mobili (*ex*

art. 822, II c., c.c., raccolte dei musei, archivi, pinacoteche etc.).

In secondo luogo, si deve escludere che possa trattarsi di demanio relativamente a quei beni appartenenti ad enti pubblici diversi dallo Stato, dalle Province, dai Comuni e dalle Regioni.

Difatti, la lettura combinata degli articoli 822 e 826 c.c. ci consente di sintetizzare quanto segue: i beni che appartengono allo Stato e rientrano nell'elencazione dell'art. 822 c.c. sono beni demaniali. Ai sensi dell'art. 826 c.c., i beni appartenenti alle medesime *species* di cui all'art. 822 c.c. possono appartenere anche alle Province e ai Comuni: pertanto si potrà avere anche il demanio provinciale e quello comunale.

Infine, l'art. 11 della L. 16 maggio 1970, n. 281 sancisce che anche le Regioni possono essere titolari di beni demaniali.

Conclusivamente, si deve escludere che enti non territoriali possano essere titolari di beni demaniali, come chiarito dall'art. 830 c.c.

Venendo quindi al contenuto dell'art. 822 c.c., il legislatore al primo comma individua tra i beni del demanio pubblico «il lido del mare, la spiaggia, le rade e i porti; i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia; le opere destinate alla difesa nazionale».

Da questo elenco si può quindi desumere l'esistenza di una prima categoria di beni demaniali, il cosiddetto demanio *necessario* (o esclusivo), nell'ambito del quale la demanialità è in *re ipsa*; si tratta quindi di beni che preesistono rispetto alle determinazioni dell'Amministrazione e che appartengono necessariamente ed esclusivamente allo Stato, con le sole eccezioni del demanio idrico per alcune Regioni a statuto speciale, nonché dei porti lacuali per tutte le Regioni *ex art. 11 L. 281/1970*¹¹.

Il secondo comma dell'art. 822 c.c. contiene un'ulteriore elencazione, secondo la quale «Fanno parimenti parte del demanio pubblico, se appartengono allo Stato, le strade, le autostrade e le strade ferrate; gli aerodromi; gli acquedotti; gli

¹¹ Cfr. G. CIAN, A. TRABUCCHI, *Commentario Breve al Codice Civile*, a cura di G. Cian, p. 809, Padova, 2011.

immobili riconosciuti d'interesse storico, archeologico e artistico a norma delle leggi in materia; le raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi, delle biblioteche; e infine gli altri beni che sono dalla legge assoggettati al regime proprio del demanio pubblico».

Si tratta del cosiddetto demanio *eventuale*, composto da beni che possono astrattamente appartenere a chiunque, ma che - in quanto appartenenti ad enti pubblici territoriali - sono soggetti alla disciplina propria dei beni demaniali, con tutte le conseguenze in tema di circolazione che vedremo *infra*.

Caratteristica propria dei beni demaniali è quella di essere funzionali alla realizzazione di uno scopo di pubblico interesse; in dottrina e giurisprudenza si parla infatti di idoneità dei beni demaniali - a differenza dei beni patrimoniali - a realizzare le utilità loro proprie in via diretta, per il solo fatto dell'appartenenza alla P.A.

Il tenore testuale dell'art. 822 c.c., caratterizzato da una certa vaghezza, ha consentito alla giurisprudenza di ampliare progressivamente il novero dei beni appartenenti al demanio.

L'elencazione dei beni demaniali operata dalla norma, infatti, è stata a lungo intesa come tassativa. La giurisprudenza ha però considerato tale carattere suscettibile di interpretazione, cosicché sarebbe possibile ricomprendere nelle categorie normativamente previste come demaniali, pur indipendentemente da atti ricognitivi o da inclusioni in elenchi o albi, beni che posseggano i caratteri definitivi di quelle categorie¹².

Il superamento della concezione puramente tassativa dell'elenco di cui all'art. 822 c.c. è stato quindi avallato da importante giurisprudenza di legittimità, secondo la quale sarebbero beni demaniali quelli che sono asserviti alla tutela di un fine collettivo, ancorché non siano compresi nell'elenco di cui

¹² Cfr. T.A.R. Campania sent. n. 597 del 14/11/1995, in *TAR*, 1996, I, p. 265. Più recente giurisprudenza dello stesso Giudice ha tuttavia precisato che l'elencazione di cui all'art. 822 c.c. non ha carattere tassativo quanto ai beni del demanio marittimo, dovendosi intendere la stessa integrata dagli artt. 28 e 29 cod. nav. (v. T.A.R. Campania, Napoli, Sez. VII, sent. n. 7124 del 23/6/2006 in www.leggiditalia.it).

alla norma appena citata¹³.

Peraltro, in materia di demanio marittimo, i beni in esso rientranti sono indicati negli articoli 28 e 29, cod. nav., che vi inseriscono il lido, la spiaggia, i porti, le rade; le lagune, le foci dei fiumi che sboccano in mare, i bacini di acqua salsa o salmastra che almeno durante una parte dell'anno comunicano liberamente con il mare; i canali utilizzabili ad uso pubblico marittimo; oltre che le costruzioni e le altre opere appartenenti allo Stato, che esistono entro i limiti del demanio marittimo e del mare territoriale e sono considerate come pertinenze del demanio stesso.

Ma non solo: in materia di demanio idrico, il carattere demaniale di tutte le acque è stato sancito dalla L. 5/1/1994, n. 36 (cd. legge Galli).

Ancora, in materia di demanio accidentale, numerosi sono stati gli interventi del legislatore, tra cui - a titolo esemplificativo - si ricorda la L. 17/5/1985 n. 210, sulla base della quale si è proceduto alla sdemanializzazione delle strade ferrate attribuite al patrimonio delle Ferrovie dello Stato (seppur nei limiti ivi previsti all'art. 15).

Una serie di interventi, che qui non si riportano integralmente - stante il taglio e l'ampiezza della presente trattazione - e che contribuiscono a comprendere la frammentarietà del quadro relativo ai beni demaniali, anche solo nella loro individuazione.

¹³ Così Cass. Civ., Sez. Un., sent. n. 3665 del 14/2/2011, in <http://www.cortedicassazione.it/Notizie/GiurisprudenzaCivile/SezioniUnite/SchedaNews.asp?ID=2874>, secondo cui: «Dalla applicazione diretta (*drittwirkung*) degli artt. 2, 9 e 42 Costituzione 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 e che - per tale loro destinazione, appunto, alla realizzazione dello Stato sociale - devono ritenersi "comuni", prescindendo dal titolo di proprietà, risultando così recessivo l'aspetto demaniale a fronte di quello della funzionalità del bene rispetto ad interessi della collettività».

Siamo di fronte ad un complesso normativo privo dei caratteri della sistematicità, in cui gli interventi normativi si sono accumulati, stratificandosi, in modo da imporre alla giurisprudenza una notevole ed ardua attività interpretativa.

Ancora una volta, la giurisprudenza è stata quindi chiamata a colmare le lacune che derivano dalla normativa in esame, finendo per sostenere che quella *ex art. 822 c.c.* sia una tassatività *per tipi*¹⁴.

Ancora una volta, quindi, si finisce per sostenere l'urgenza di un intervento del legislatore, che consenta di superare definitivamente i problemi interpretativi di cui all'elenco *ex art. 822 c.c.*, ormai evidentemente inadeguato a rispondere alle esigenze di certezza in tema di individuazione della demanialità dei beni pubblici¹⁵.

4. *(segue) regime giuridico dei beni demaniali; acquisto e perdita del carattere della demanialità*

Si è visto sopra come i beni demaniali possano collocarsi nelle categorie del demanio necessario e del demanio eventuale, sulla base di un criterio soggettivo di appartenenza, fondato sulla distinzione tra beni appartenenti allo Stato e beni che possano appartenere ad enti pubblici territoriali (Regione, Provincia, Comune).

¹⁴ Cass. Pen., sent. n. 9644 del 21/3/2006, in Riv. Pen., 2007, 1, 111, secondo cui: «Ai fini della configurabilità del reato di occupazione abusiva di spazio demaniale, l'appartenenza al demanio marittimo non deve necessariamente essere stabilita sulla base delle risultanze catastali, ben potendo ricavarsi dalla esistenza di caratteristiche naturali di demanialità, atteso che la tassativa elencazione dei beni facenti parte del demanio marittimo, *ex art. 822, comma primo, c.c.*, è una tassatività *per tipi*, che consente la applicazione della normativa dei beni pubblici anche a beni che presentino tutte le caratteristiche di quelli menzionati, e ciò in quanto l'essenza del demanio marittimo è la destinazione necessaria e funzionale del bene a servire ai pubblici usi del mare».

¹⁵ Seppur auspicabile, in questa sede non v'è l'opportunità di procedere ad uno studio casistico e giurisprudenziale in merito ai beni del demanio marittimo.

I beni demaniali sono stati però suddivisi in base ad altri criteri: in primo luogo si possono distinguere i beni demaniali *naturali* (ossia beni tali per natura, indipendentemente dall'opera dell'uomo, come il lido del mare e l'alveo dei fiumi) da beni demaniali *artificiali* (frutto del lavoro dell'uomo, come le strade e gli acquedotti).

In ogni caso, tutti i beni demaniali sono assoggettati alla disciplina positiva *ex art. 823 c.c.*, secondo cui: «I beni che fanno parte del demanio pubblico 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».

Si può quindi riassumere un regime giuridico dei seguenti caratteri: in primo luogo i beni demaniali sono tutti, in linea di principio, *inalienabili*.

Il bene demaniale è infatti una *res extra commercium*, ed ogni atto di trasferimento della proprietà di tali beni sarà radicalmente nullo. Tale affermazione, però, non è priva di eccezioni.

Se va esclusa la trasferibilità dei beni del demanio necessario, che non possono appartenere ad altri se non allo Stato in ragione dell'utilità pubblica cui sono naturalisticamente preordinati, deve altresì ammettersi che i beni del demanio accidentale, ossia i beni *ex art. 822, II comma, c.c.*, possano essere trasferiti tra enti pubblici territoriali, come si è visto per i beni del demanio regionale, costituito legislativamente *ex art. 11 l. 281/1970*¹⁶.

A conferma di ciò, va preso in considerazione il peculiare regime proprio dei beni demaniali culturali: il D. Lgs. 22/1/2004, n. 42, art. 54, III e IV c., prevede l'alienabilità dei beni culturali demaniali ivi indicati, sempre tra lo Stato e gli enti pubblici territoriali e purchè se ne rispetti la destinazione di cui agli articoli 101 e ss. della medesima legge, ossia la fruizione pubblica¹⁷.

¹⁶ V. *supra*, par. 3.

¹⁷ Si riporta qui di seguito, per facilità di consultazione, il contenuto dell'art. 54: «Beni inalienabili 1. Sono inalienabili i beni culturali demaniali di seguito indicati: a) gli immobili e le aree di interesse archeologico; b) gli immobili riconosciuti monumenti nazionali con atti aventi forza di legge; c) le raccolte di musei, pinacoteche, gallerie e

Al di fuori dei beni di cui all'art. 54, D. Lgs. 42/2004, il successivo articolo 55 sancisce che i beni immobili appartenenti al demanio culturale, esclusi dall'elenco di cui all'articolo precedente, siano trasferibili a soggetti diversi dagli enti territoriali a seguito di autorizzazione ad alienare e provvedimento di sdemanializzazione del competente Ministro¹⁸.

Dalla inalienabilità prevista dall'art. 823 c.c. derivano non solo la preclusione dell'usucapione sui beni del demanio, ma anche, in generale, la inapplicabilità ai beni demaniali del regime della proprietà privata.

Chi scrive, però, ritiene che le affermazioni sin qui svolte - ossia l'inalienabilità, la non usucapibilità e la generale inapplicabilità ai beni demaniali del regime della proprietà privata - siano riferibili con sicurezza ai soli beni del demanio necessario.

biblioteche; d) gli archivi. 2. Sono altresì inalienabili: a) le cose immobili e mobili appartenenti ai soggetti indicati all'articolo 10, comma 1, che siano opera di autore non più vivente e la cui esecuzione risalga ad oltre cinquanta anni, fino a quando non sia intervenuta, ove necessario, la sdemanializzazione a seguito del procedimento di verifica previsto dall'articolo 12; b) le cose mobili che siano opera di autore vivente o la cui esecuzione non risalga ad oltre cinquanta anni, se incluse in raccolte appartenenti ai soggetti di cui all'articolo 53; c) i singoli documenti appartenenti ai soggetti di cui all'articolo 53, nonché gli archivi e i singoli documenti di enti ed istituti pubblici diversi da quelli indicati al medesimo articolo 53; d) le cose immobili appartenenti ai soggetti di cui all'articolo 53 dichiarate di interesse particolarmente importante quali testimonianze dell'identità e della storia delle istituzioni pubbliche, collettive, religiose, ai sensi dell'articolo 10, comma 3, lettera d). 3. I beni e le cose di cui ai commi 1 e 2 possono essere oggetto di trasferimento tra lo Stato, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali. 4. I beni e le cose indicati ai commi 1 e 2 possono essere utilizzati esclusivamente secondo le modalità e per i fini previsti dal Titolo II della presente Parte».

¹⁸ Si riporta qui di seguito, per facilità di consultazione, il contenuto dell'art. 55: «Alienabilità di immobili appartenenti al demanio culturale 1. I beni culturali immobili appartenenti al demanio culturale e non rientranti tra quelli elencati nell'articolo 54, commi 1 e 2, non possono essere alienati senza l'autorizzazione del Ministero. 2. L'autorizzazione di cui al comma 1 può essere rilasciata a condizione che: *a)* l'alienazione assicuri la tutela e la valorizzazione dei beni, e comunque non ne pregiudichi il pubblico godimento; *b)* nel provvedimento di autorizzazione siano indicate destinazioni d'uso compatibili con il carattere storico ed artistico degli immobili e tali da non recare danno alla loro conservazione. 3. L'autorizzazione ad alienare comporta la sdemanializzazione dei beni culturali cui essa si riferisce. Tali beni restano sottoposti a tutela ai sensi dell'articolo 12, comma 7».

Difatti, si deve ricordare che i beni del demanio eventuale (ossia i beni *ex art. 822, II c., c.c.*, costituenti altresì il demanio artificiale) a determinate condizioni possono essere alienati, trasferiti ed usucapiti nel caso in cui la condotta della P.A. sia tale da considerarsi, di fatto, sdemanializzazione del bene¹⁹.

Tanto osservato in tema di alienabilità, l'art. 823 c.c. in via generale sancisce, per i beni demaniali tutti, il divieto che su di essi siano costituiti diritti a favore di terzi (ad esempio, diritti di servitù).

Ciò in ragione del vincolo reale gravante sui beni demaniali che renderebbe impossibile l'oggetto di un eventuale contratto diretto a trasferire il diritto relativo, *ex art. 1418 c.c.*, così come avverrebbe per il trasferimento della proprietà del bene appartenente al demanio necessario²⁰.

Pertanto, come rilevato in merito all'alienabilità, i diritti reali (servitù, uso, ecc.) e diritti personali di godimento possono essere costituiti dall'autorità cui è rimessa la cura dei beni e secondo le vie amministrative espressamente previste da leggi speciali.

Nonostante la lettera della norma, che non specifica quali siano i diritti favore di terzi non costituibili, bisogna comunque ritenere che i beni del demanio necessario e naturale non possano vedere su di essi costituire servitù o altri diritti reali, quale logica conseguenza dell'incommerciabilità di tali beni.

Da tutto quanto argomentato sin qui, deve concludersi parimenti per la non espropriabilità del bene del demanio necessario, con - ancora una volta - la precisazione che i beni del demanio eventuale, che possano essere alienati, potranno essere

¹⁹ Cfr. Cass. Civ., Sez. II, sent. n. 14666 del 3/6/2008 in Mass. Giur. It., 2008; cfr. altresì Cass. Civ., Sez. II, sent. n. 17387 del 30/8/2004, in Mass. Giur. It., 2004; si pensi all'ipotesi in cui un bene demaniale (del demanio eventuale), ad esempio un tratto di strada, sia alienato a seguito di provvedimento di sdemanializzazione, e da tale alienazione residui una porzione del medesimo bene in concreto non autonomamente utilizzabile: sarebbe illogico affermare in questo caso il persistere della demanialità, posto che la P.A. ne avrebbe già disposto la sdemanializzazione; tale ipotesi è però da escludere relativamente al demanio naturale (marittimo in particolare) secondo Cass. Civ., Sez. II, sent. n. 10817 del 11/5/2009, (rv. 608265) in CED Cassazione 2009.

²⁰ Cfr. E. CASSETTA, *op. cit.*, pag. 181.

anche espropriati, a condizione che prima si provveda alla sdemanializzazione del bene medesimo²¹.

Ad ogni modo, attualmente, il primo comma dell'art. 4 T.U. sull'espropriazione (D.P.R. 8/6/2001 n. 327) stabilisce che i beni appartenenti al demanio pubblico (senza distinguere fra demanio necessario e demanio accidentale) non possono essere espropriati fino a quando non ne venga pronunciata la *sdemanializzazione*.

Nel disciplinare il regime applicabile ai beni demaniali, l'art. 823 c.c. così prosegue: «Spetta all'autorità amministrativa la tutela dei beni che fanno parte del demanio pubblico. Essa ha facoltà sia di procedere in via amministrativa, sia di valersi dei mezzi ordinari a difesa della proprietà e del possesso regolati dal presente codice»: il legislatore conferisce così alla P.A. lo strumento dell'*autotutela* per difendere i beni demaniali dagli atti illegittimi dei privati²².

Come visto sin qui, in particolare ai fini delle relative vicende circolatorie, notevole importanza assume il fenomeno dell'acquisizione e della cessazione del carattere della demanialità del bene; sul punto è necessario distinguere tra demanio necessario e demanio accidentale, e quindi tra demanio naturale e demanio artificiale.

Relativamente al demanio necessario, dal primo comma dell'art. 822 c.c. si desume che il cd. demanio marittimo, quello idrico e quello militare sono tali per legge; pertanto in relazione a tali beni la P.A. potrà solo effettuare una ricognizione sul carattere demaniale degli stessi.

Difficile immaginare un'ipotesi di perdita della demanialità del bene appartenente al demanio necessario naturale, dato che il carattere pubblicistico del bene ne impone l'appartenenza statale (o regionale): ciò potrebbe aversi solo nel caso in cui si verifichi un evento, per lo più naturalistico, che stravolga la natura del

²¹ In questo senso Cass. Civ., Sez. III, sent. n. 19792 del 28/9/2011 in <http://www.ambientediritto.it/home/giurisprudenza/corte-di-cassazione-civile-sez-3-28092011-sentenza-n19792>

²² Sul punto, per più ampi cenni sul fenomeno dell'autotutela, v. *infra*.