

anno 4 numero 1 gennaio febbraio 2014

ISSN 2239-8015

PATRIMONIO PUBBLICO

*demanio, patrimonio
e beni pubblici*

**notiziario bimestrale
di giurisprudenza**

EXEOedizioni 

professionisti
pubblica amministrazione

PATRIMONIO PUBBLICO

demanio, patrimonio e beni pubblici

**notiziario bimestrale
di giurisprudenza**

**anno 4 numero 1
gennaio febbraio 2014**



edilizia (platea in calcestruzzo, lampioncini d'illuminazione per esterni, materiali di risulta da demolizione di un cabinato in alluminio). In quanto parte ormai integrante di un compendio edilizio abusivo, e in funzione del diniego di sanatoria non impugnato e inoppugnabile (di cui alla determinazione n. 368 del 10 marzo 2000), nessuna valenza autorizzativa residua potrebbe annettersi all'originaria concessione edilizia n. 3741 del 10 dicembre 1979, rilasciata alla dante causa (Franca Calandriello) della dante causa (Maria Rosaria Bissanti) dell'interessata. In altri termini, il titolo edilizio riguardava la recinzione di un terreno, a meri fini e scopi di difesa della proprietà, e quindi il successivo mutamento della destinazione funzionale dell'opera (recinzione di suolo trasformato con opere edilizie e al servizio di quei manufatti abusivi) in difetto di nuovo titolo edilizio che, sia pure in sanatoria, possa legittimarne la permanenza e l'utilizzazione pertinenziale diversa, ne implica l'abusività, proprio perché è carente qualsivoglia provvedimento autorizzativo che ne abbia accertato la conformità urbanistico-edilizia, ed anzi, in presenza di diniego di sanatoria, sussistendo al contrario accertamento inoppugnabile del contrasto con la destinazione urbanistica (ricadendo, cfr. memoria depositata dal Comune appellato il 23 marzo e il 9 novembre 2012, in zona F3 - area per spazi pubblici attrezzati), in disparte il profilo della carenza di nullaosta paesistico. pure evocato dalla difesa dell'Amministrazione comunale.»

DEMANIO MARITTIMO: LE OPERE NON AUTORIZZATE DALLA P.A. CONCEDENTE SONO ABUSIVE ANCHE SE COSTITUISCONO ATTIVITÀ EDILIZIA LIBERA

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VI n.4905 del 04/10/2013
Relatore: Vincenzo Lopilato - Presidente: Giuseppe Severini

DEMANIO E PATRIMONIO --> CONCESSIONE E AUTORIZZAZIONE --> RAPPORTO CON ALTRI PROVVEDIMENTI --> RAPPORTO CON IL TITOLO EDILIZIO

Sintesi: L'art. 24 (Variazioni al contenuto della concessione) del Regolamento per l'esecuzione del Codice della navigazione deve essere inteso nel senso che qualsiasi variazione al contenuto della concessione attuata mediante la realizzazione di interventi sul suolo demaniale deve essere oggetto di una espressa autorizzazione, il cui rilascio ha una valenza autonoma e separata rispetto ai titoli edilizi.

DEMANIO E PATRIMONIO --> ABUSI DEI PRIVATI --> AUTOTUTELA --> CATEGORIE DI BENI, CASISTICA --> DEMANIO MARITTIMO

Sintesi: Le opere eseguite sul demanio marittimo senza l'autorizzazione dell'ente concedente sono abusive, a prescindere dalla rilevanza delle stesse sul piano strettamente edilizio.

Estratto: «L'art. 24 (Variazioni al contenuto della concessione) del Regolamento per l'esecuzione del Codice della navigazione (navigazione marittima) prevede che: «la concessione è fatta entro i limiti di spazio e di tempo e per le opere, gli usi e le facoltà risultanti dall'atto o dalla licenza di concessione. // Qualsiasi variazione nell'estensione della zona concessa o nelle opere o nelle modalità di esercizio deve essere richiesta preventivamente e può essere consentita mediante atto o licenza suppletivi dopo l'espletamento dell'istruttoria. Qualora, peraltro, non venga apportata alterazione sostanziale al complesso della concessione e non vi sia modifica nell'estensione della zona demaniale, la variazione può essere autorizzata per iscritto dal capo del compartimento, previo nulla osta dell'autorità che ha approvato l'atto

di concessione».La disposizione deve essere intesa nel senso che qualsiasi variazione al contenuto della concessione attuata mediante la realizzazione di interventi sul suolo demaniale deve essere oggetto di una espressa autorizzazione. Il rilascio di una tale autorizzazione ha una valenza autonoma e separata rispetto ai titoli edilizi. Nel caso in esame, l'amministrazione comunale ha rilevato, con l'ordinanza di sgombero, che non era stata richiesta la suddetta autorizzazione. Le opere eseguite sono conseguentemente abusive, a prescindere dalla rilevanza delle stesse sul piano strettamente edilizio. Ne consegue che, in assenza di specifiche censure avverso la parte degli atti impugnati che hanno accertato la violazione del citato art. 24 (peraltro oggettivamente esistente), non poteva trovare accoglimento il ricorso di primo grado. La sentenza impugnata è, pertanto, erronea nella parte in cui ha ritenuto non necessario alcun titolo abilitativo in ragione della qualificazione in termini di manutenzione ordinaria dell'intervento eseguito.»

DELIMITAZIONE DEL DEMANIO MARITTIMO: IL VERBALE HA EFFICACIA ANALOGA AL NEGOZIO PRIVATO DI ACCERTAMENTO

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE II CIVILE n.22900 del 08/10/2013
Relatore: Luigi Piccialli - Presidente: Roberto Michele Triola

DEMANIO E PATRIMONIO --> DEMANIO --> DEMANIO MARITTIMO --> PROCEDIMENTO DI DELIMITAZIONE

Sintesi: Il procedimento di cui all'art. 32 cod. nav. costituisce il corrispondente amministrativo di quello giurisdizionale ex art. 950 c.c..

Sintesi: Il verbale ex art. 32 cod. nav., non diversamente dal negozio privato di accertamento, assume una rilevanza probatoria, agli effetti dell'accertamento del confine, che può essere superata soltanto adducendo concreti elementi atti ad inficiarne la validità, sul piano formale o per intrinseci vizi sostanziali.

DEMANIO E PATRIMONIO --> DEMANIO --> SDEMANIALIZZAZIONE --> TACITA --> CASISTICA

Sintesi: L'art. 35 cod. nav. differenzia nettamente, quanto alle modalità di passaggio dei beni pubblici dal demanio al patrimonio, quelli del demanio marittimo, per i quali, a differenza di altre categorie di beni demaniali, non è ipotizzabile la tacita sdemanializzazione.

Estratto: «Con i rispettivi secondi motivi d'impugnazione, sostanzialmente analoghi, i ricorrenti deducono violazione o falsa applicazione dell'art. 32 cod. nav., in relazione all'art. 28 cod. nav. ed art. 822 c.c. (ricorso principale) ed all'art. 58 reg. es. nav. e all'art. 950 c.c. (ricorso incidentale), censurando la valenza giuridica di negozio di accertamento e l'equiparazione all'azione di regolamento dei confini, che sarebbero stati dalla corte di merito attribuiti al verbale di delimitazione del 1973, sostenendo la non immutabilità delle relative risultanze, ove insussistenti o non più persistenti le oggettive caratteristiche di demanialità della zona in questione, per sua natura soggetta a modificazioni nel tempo. Il motivo è privo di fondamento. La Corte d'Appello non ha affermato l'immutabilità assoluta e l'insensibilità ai successivi eventi naturali del verbale ex art. 32 cod. nav., ma soltanto posto in evidenza, sulla scorta della costante giurisprudenza di questa Corte, secondo cui il procedimento di cui all'articolo citato costituisce il corrispondente amministrativo di quello giurisdizionale ex art.

950 c.c. (v., in particolare, Cass. n 10187/09 e SU. nn. 4127/12 e 2956/92, quanto al regime impugnatorio), l'analogia del suddetto atto conclusivo, nei casi in cui con lo stesso si dia atto dell'accordo delle parti (v. comma 3 art. cit.), al negozio privato di accertamento, con il quale i proprietari di fondi finitimi addivengano ad una amichevole determinazione del confine, al fine di dirimere la situazione di incertezza dello stesso (v., tra le altre, Cass. nn. 7640/09, 41/92). In tali casi il verbale, non diversamente dal negozio privato concluso con le suesposte modalità, assume una rilevanza probatoria, agli effetti dell'accertamento del confine, che può essere superata soltanto adducendo concreti elementi atti ad inficiarne la validità, sul piano formale o per intrinseci vizi sostanziali. Ma tale non è il caso di specie, nel quale non vengono dedotte specifiche ragioni comportanti l'originaria invalidità di quel verbale, a suo tempo sottoscritto senza riserve dalla parte privata e le cui risultanze sono state osservate (con il pagamento del canone concessorio) per circa un ventennio dalla stessa e dalla sua avente causa, odierna litisconsorte, bensì essenzialmente prospettando dubbi sulla rispondenza dell'attuale situazione dei luoghi, in ragione di assunte e non meglio precisate modificazioni che l'assetto naturale dei luoghi avrebbe subito, ai requisiti della demanialità del sito interessato dall'immobile (la "casetta") in questione. Ma, a tal riguardo, se eventuali successive modificazioni della linea di costarne si assume (o, meglio, s'ipotizza) aver comportato la perdita dei caratteri della demanialità del suolo de quo e che, al più avrebbero inciso sul regime del bene pubblico in questione, senza comportarne l'acquisizione alla finitima proprietà privata, avrebbero richiesto la necessità di un provvedimento costitutivo di "sdemanializzazione" ai sensi dell'art. 35 cod. nav., norma che, come evidenziato dalla costante giurisprudenza di questa Corte, differenzia nettamente, quanto alle modalità di passaggio dei beni pubblici dal demanio al patrimonio, quelli del demanio marittimo, per i quali, a differenza di altre categorie di beni demaniali, non è ipotizzabile la tacita sdemanializzazione (v., tra le altre, Cass. nn. 10817709, 2323/00, 2995/80).»

DEMANIO E PATRIMONIO --> DEMANIO --> DEMANIO MARITTIMO --> PROVA DELLA DEMANIALITÀ --> MAPPE CATASTALI

Sintesi: Le risultanze catastali (che anche ex art. 950 c.c. costituiscono l'*extrema ratio* per l'accertamento del confine) non possono spiegare rilevanza ai fini della prova della proprietà e, pertanto, superare quelle provenienti da altre prove di natura documentale, come quelle costituite dall'accertamento ex art. 32 cod. nav., concluso in contraddittorio tra le parti.

Estratto: «Con il quarto motivo del ricorso principale ed il terzo di quello incidentale vengono denunciate carenze ed illogicità di motivazione su punti decisivi, comportanti la falsa applicazione dell'art. 32 cod. nav. e delle norme collegate, per non essersi tenuto conto di vari e concreti elementi che avrebbero denotato la natura privata del suolo su cui sorge la "casetta" in questione. Tali elementi, secondo i ricorrenti principali, sarebbero costituiti dalla mappa attuale del rilievo della linea di costa italiana, nel tratto in questione, redatta dall'Agenzia del Demanio su richiesta del Ministero dell'Economia e delle Finanze, dall'evidenziata circostanza (ritenuta inverosimile dalla corte) che la "casetta" era stata realizzata, previa escavazione, a ridosso della parte rocciosa e non dell'arenile, dall'intestazione catastale alla Bo., dalla relativa imposizione fiscale fondiaria, ad onta del pagamento del canone demaniale. Analoghe censure, con riferimento alla posizione dell'immobile, alle risultanze catastali risalenti, sia anteriori che successive al 1973, ed al regime tributario vengono sollevate dal ricorrente principale, che richiama anche la circostanza dell'imposizione di un unico vincolo storico - artistico ex lege n. 1039 del 1939 sull'intero complesso immobiliare, comprensivo della "casetta" e lamenta anche l'omessa ammissione di una consulenza tecnica di ufficio. Anche tali motivi vanno disattesi, sulla scorta delle ragioni in precedenza esposte. Per quanto attiene alla non rispondenza dell'accertamento del verbale alla situazione originaria, le censure risultano inammissibili, perché deducono circostanze di fatto di cui non vi è prova e che, soprattutto, non risultano - né viene dedotto - essere state vanamente prospettate in sede amministrativa, ponendosi dunque in contrasto con l'evidenziata efficacia probatoria del negozio di accertamento, rimasto inconfutato per un ventennio. È appena il caso poi di osservare come le risultanze catastali (che anche ex art. 950 c.c. costituiscono l'*extrema ratio* per l'accertamento

del confine) non possano spiegare rilevanza ai fini delle prova della proprietà e, pertanto, superare quelle provenienti da altre prove di natura documentale, come nella specie costituite dall'accertamento concluso in contraddittorio tra le parti. Quanto agli eventi naturali sopravvenuti, a parte l'implausibilità della tesi sostenuta (considerato che il generale e notorio fenomeno di erosione interessante le coste italiane avrebbe, al più, comportato un avanzamento verso la terraferma del mare, e dunque, della linea litorale, e non certo, l'incremento delle retrostanti proprietà private), si rimanda a quanto in precedenza osservato circa la rilevanza delle ipotizzate modificazioni agli esclusivi effetti del regime del suolo, che comunque sarebbe rimasto pubblico, con necessità soltanto del provvedimento di mutamento di regime previsto dall'art. 35 cod. nav..»

IL CONTRO-INTERESSATO NON EVOCATO IN GIUDIZIO PUÒ IMPUGNARE LA SENTENZA DI PRIMO GRADO SOLO NELLE FORME DELL'OPPOSIZIONE DI TERZO

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VI n.4956 del 08/10/2013
Relatore: Claudio Contessa - Presidente: Luciano Barra Caracciolo

GIUDIZIO --> IMPUGNAZIONE --> DECISIONE GIUDIZIALE --> APPELLO -->
LEGITTIMAZIONE ATTIVA

Sintesi: L'art. 102 del Cod. Proc. Amm. nella misura in cui prevede che “possono proporre appello le parti fra le quali è stata pronunciata la sentenza di primo grado” determina il superamento del pregresso orientamento che aveva ampliato la legittimazione attiva alla proposizione dell'appello, includendovi, tra gli altri, il contro-interessato non evocato in giudizio, i contro-interessati sopravvenuti nonché i c.d. contro-interessati in senso sostanziale. Conseguentemente deve ritenersi che, nella vigenza del Cod. Proc. Amm., il contro-interessato non evocato in giudizio possa impugnare la sentenza di primo grado soltanto nelle forme dell'opposizione di terzo di cui agli articoli 108 e 109 del c.p.a.

Estratto: «Con la sentenza in epigrafe il Tribunale adito ha accolto il ricorso e, per l'effetto, ha annullato il provvedimento comunale di rettifica del perimetro dell'area in concessione. La sentenza in questione è stata impugnata dai signori Castaldi con atto denominato 'Ricorso in appello del terzo' attraverso il quale essi hanno articolato plurimi motivi di doglianza. In primo luogo essi lamentano la mancata notifica nei propri confronti del primo ricorso da parte del ricorrente sig. D'Auria, nonostante questi disponesse di molteplici elementi per individuare in capo agli odierni ricorrenti una posizione di controinteresse in senso sostanziale (posizione che avrebbe dovuto indurlo a notificare loro il ricorso introduttivo del primo grado). Ma anche a tacere del profilo appena richiamato, non si potrebbe comunque dubitare dell'ammissibilità del ricorso in epigrafe. Ciò, alla luce dell'orientamento secondo cui il terzo che, pur non rivestendo la qualifica di controinteressato in senso tecnico, sarebbe comunque pregiudicato dall'accoglimento del ricorso, può sia proporre opposizione di terzo dopo il passaggio in giudicato di un'eventuale decisione di annullamento, sia – per ragioni di economia processuale – intervenire nel corso del giudizio di appello, pur non avendo partecipato a quello di primo grado. Si è costituito in giudizio il sig. D'Auria il quale ha concluso nel senso dell'inammissibilità dell'appello prima ancora che per la sua infondatezza. Alla Camera di consiglio del 27 agosto 2013 il Collegio ha avvertito le parti circa la possibilità di definire il giudizio di appello con sentenza in forma semplificata ai sensi dell'articolo 60 del cod. proc. amm. e il ricorso è stato trattenuto in decisione. Giunge alla decisione del Collegio il ricorso rubricato 'appello del terzo'»

– con contestuale istanza di sospensione cautelare – proposto dai titolari di una concessione demaniale marittima nell’ambito del Comune di San Nicola Arcella avverso la sentenza del T.A.R. della Calabria con cui è stato accolto il ricorso proposto dal titolare di altra concessione demaniale – contigua a quella degli odierni appellanti – e, per l’effetto, è stato annullato il provvedimento comunale con cui era stata disposta la rettifica (in riduzione) della concessione demaniale relativa al lotto n. 33 disposta in favore dell’odierno appellato. Il ricorso in epigrafe è inammissibile. Dal punto di vista sistematico, occorre prendere le mosse dalla previsione di cui al comma 1 dell’articolo 102 del cod. proc. amm. il quale – con previsione tassativa – sancisce ora che “possono proporre appello le parti fra le quali è stata pronunciata la sentenza di primo grado”. Già sotto il profilo testuale, quindi, la disposizione da ultimo richiamata sembra precludere la possibilità per il litisconsorte pretermesso in primo grado (soggetto che, per definizione, non rientra fra quelli nei cui confronti la decisione di primo grado è stata assunta) di proporre autonomamente un appello. La disposizione codicistica da ultimo richiamata sembra, quindi, aver determinato il superamento del pregresso orientamento (invero formatosi nell’assenza di una disposizione normativa così chiara come quella di cui all’articolo 102 del cod. proc. amm.) il quale aveva ampliato il novero dei soggetti legittimati alla proposizione dell’appello, includendovi inter alia il controinteressato – parte necessaria del giudizio di primo grado – non evocato in giudizio (si tratta dell’ipotesi che qui viene in rilievo, quanto meno nella prospettiva del ricorrente), nonché i controinteressati sopravvenuti e i c.d. controinteressati in senso sostanziale (ossia, i soggetti che, pur non essendo agevolmente individuabili sulla base del provvedimento impugnato in primo grado, risultino nondimeno titolari di una posizione giuridica autonoma di interesse alla conservazione del provvedimento impugnato). Di tanto si rinviene conferma nella relazione illustrativa al codice del processo amministrativo, ove si legge che il legislatore delegato ha inteso riconoscere la legittimazione all’appello soltanto alle parti in senso formale del giudizio di primo grado. Conseguentemente deve ritenersi che, nella vigenza del ‘codice’ del 2010, il controinteressato non evocato in giudizio possa impugnare la sentenza di primo grado soltanto – laddove ne sussistano le condizioni - nelle forme dell’opposizione di terzo di cui agli articoli 108 e 109 del medesimo ‘codice’.»

LA CONTROVERSIA RELATIVA LA DEBENZA DELL'INDENNIZZO A TITOLO DI OCCUPAZIONE ABUSIVA DI AREA DEMANIALE APPARTIENE ALLA GIURISDIZIONE DEL GIUDICE ORDINARIO

TAR SARDEGNA n.623 del 08/10/2013
Relatore: Giorgio Manca - Presidente: Lucrezio Caro Monticelli

GIUDIZIO --> GIURISDIZIONE E COMPETENZA --> INDENNITÀ --> INDENNITÀ DI OCCUPAZIONE

Sintesi: La controversia avente a oggetto la debenza dell’indennizzo a titolo di occupazione abusiva di area demaniale appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario, riguardando essa i rispettivi diritti soggettivi delle parti nell’ambito di un rapporto paritetico.

Estratto: «1. – La società ricorrente domanda l’annullamento del provvedimento, di cui epigrafe, con il quale l’Agenzia del Demanio, sede di Cagliari, ha richiesto il pagamento di quanto dovuto dalla società per l’abusiva occupazione di terreni demaniali, a titolo di indennità di occupazione e di interessi legali, in località Cala Battistoni nel territorio del Comune di Arzachena (catasto fabbricati, fg. 10, mappale 3088). 2. – Avverso il predetto provvedimento, nonché gli altri atti meglio indicati in epigrafe, con il ricorso in esame la società ricorrente

deduce cinque articolate censure. 3. – Si sono costituite in giudizio le amministrazioni intimate, preliminarmente eccependo il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, in quanto si tratta di controversia che ha per oggetto la quantificazione e riscossione degli indennizzi da abusiva occupazione di arre demaniali marittime. Nel merito, conclude per il rigetto del ricorso in ragione della sua infondatezza. 4. - All'udienza pubblica del 17 luglio 2013 la causa è stata trattenuta in decisione. 5. - Il ricorso deve essere dichiarato inammissibile per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo. 6. - Come emerge dalla esposizione in fatto, l'atto impugnato riguarda la richiesta di pagamento di indennità per occupazione abusiva. La controversia ha dunque per oggetto la contestazione di somme che si affermano dovute a titolo di risarcimento del danno subito dall'amministrazione, al di fuori di un rapporto autoritativo, nella specie inesistente. La giurisprudenza sul punto è ormai puntuale e diffusa nell'affermare la giurisdizione della magistratura ordinaria in tutti i casi nei quali le pretese dell'amministrazione riguardino somme dovute per l'occupazione senza titolo di beni del demanio come avvenuto nella specie. Si veda Cass. SS.UU. Civili, 19 novembre 2001, n. 14543, secondo cui «È devoluta alla giurisdizione del giudice ordinario la controversia attinente a pretesa creditoria dell'Amministrazione finanziaria, per somme che si assumano dovute in dipendenza della occupazione senza titolo di un bene del demanio, pure se detta controversia riguardi sanzioni amministrative applicate a carico dell'occupante, ed insorga in via di opposizione ad ingiunzione di pagamento, dovendosi escludere sia la giurisdizione delle commissioni tributarie, venendo in discussione materia diversa da quelle di pertinenza delle stesse, sia quella del giudice amministrativo, trattandosi di problematica relativa a rapporti di dare - avere, senza alcuna interferenza su atti o provvedimenti relativi a concessione del bene pubblico». 7. - Della questione si è occupato recentemente anche il Consiglio di Stato, decidendo sull'appello proposto nei confronti di un precedente della sezione (si trattava di T.A.R. Sardegna, sez. I, 27 settembre 2004, n. 1399), rammentando che «la S.C. ha chiarito che la controversia avente a oggetto la debenza dell'indennizzo a titolo di occupazione abusiva di area demaniale appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario, riguardando essa i rispettivi diritti soggettivi delle parti nell'ambito di un rapporto paritetico; né rileva, in contrario, la prospettazione, da parte dell'occupante, dell'esistenza di una concessione desumibile dal comportamento per facta concludentia della p.a., tale prospettazione non potendo di per sé valere a mutare l'oggetto della controversia in un accertamento relativo all'esistenza di una concessione (cfr. Cass. Civ., sez. un., 8 luglio 2003, nr. 10731). In altri termini, in un caso del genere l'esistenza o meno della concessione addotta quale fatto impeditivo di una pretesa patrimoniale avanzata dall'Amministrazione può essere accertata incidentalmente dal giudice ordinario, non costituendo l'oggetto principale del giudizio (cfr. Cass. Civ., sez. un., 16 gennaio 2009, nr. 953). Ciò si ricava, del resto, proprio dall'art. 5 della legge 6 dicembre 1971, nr. 1034 (applicabile ratione temporis alla fattispecie e oggi sostituito dall'art. 133, comma 1, lettera b), cod. proc. amm.), il quale, nel devolvere al giudice amministrativo la cognizione esclusiva delle controversie relative ai rapporti di concessione di beni pubblici, riserva però all'Autorità giudiziaria ordinaria quelle relative alle pretese patrimoniali ad esse connesse (indennità, canoni e altri corrispettivi), senza che rilevi il titolo in base al quale queste sono azionate (cfr. Cass. Civ., sez. un., 5 marzo 2008, nr. 5912)».

IL SOGGETTO AL QUALE L'AREA È STATA ASSEGNATA IN CONCESSIONE PUÒ CHIEDERE AL G.A. CHE SIA ORDINATO ALLA P.A. DI ORDINARE LO SGOMBERO ALL'OCCUPANTE ABUSIVO

TAR SICILIA, SEZIONE III PALERMO n.1773 del 09/10/2013
Relatore: Alberto Pignataro - Presidente: Nicola Maisano

GIUDIZIO --> SILENZIO RIFIUTO --> ISTANZA DI AUTOTUTELA DEMANIALE

Sintesi: Il soggetto a cui è stata rilasciata la concessione di occupazione di suolo pubblico può agire con il rito contro il silenzio affinché il G.A. ordini alla P.A. di dare materiale esecuzione ad un provvedimento di sgombero notificato al precedente concessionario.

GIUDIZIO --> SILENZIO RIFIUTO --> ATTIVITÀ MATERIALI

Sintesi: L'orientamento che esclude che il rito avverso il silenzio sia esperibile con riferimento a obblighi di eseguire che richiedono, per il loro assolvimento, un'attività meramente materiale e non provvedimento soffre di un'importante eccezione nei casi in cui l'inerzia della P.A. sia direttamente correlata all'omessa cura dell'interesse pubblico.

Estratto: «RITENUTO, in via preliminare, che, contrariamente a quanto eccepito dal Comune resistente, il ricorrente è legittimato ad agire nell'odierna sede processuale, in quanto il Comune stesso, nel corso dell'istruttoria procedimentale, gli ha riconosciuto la titolarità dell'interesse legittimo al rilascio del provvedimento di autorizzazione, e relativa concessione di suolo pubblico, per l'esercizio dell'attività di commercio di tipo "A" settore alimentare, in struttura fissa, sull'area pubblica contrassegnata con il n.8/A, condizionando, espressamente, l'emanazione del provvedimento finale alla previa esecuzione della ordinanza di demolizione n. 82 del 31 agosto 2011, della cui natura vincolata non è dato dubitare;RITENUTO, perciò, che sussiste l'interesse legittimo dell'odierno ricorrente a che l'Amministrazione comunale, titolare del potere urbanistico di repressione degli illeciti urbanistici, lo eserciti compiutamente fino all'avvenuta eliminazione dell'abuso, incidendo la perdurante inerzia nell'esercizio del potere di vigilanza e repressione dell'abusivismo edilizio, direttamente sull'interesse pretensivo al rilascio del titolo autorizzativo. A ciò non osta, nella fattispecie particolare, l'essenza di attività materiale che l'amministrazione resistente è obbligata a compiere al fine di dare conclusione ai due procedimenti amministrativi tuttora sospesi: da un lato, quello sanzionatorio dell'abuso edilizio e, dall'altro, quello avviato su impulso del ricorrente per il rilascio dei titoli autorizzativi per lo svolgimento dell'attività di commercio sul suolo pubblico.È noto al collegio che la maggioritaria giurisprudenza (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 20 settembre 2006, n. 5500; T.A.R. Sicilia Catania, sez. III, 16 settembre 2009, n. 1511; T.A.R. Campania, Napoli, sez. VIII, 27 maggio 2009, n. 2971;T.A.R. Puglia, Lecce, sez. III, 24 marzo 2006 n. 1727; T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 16 luglio 2007, n. 6470;T.A.R. Molise, Campobasso, sez. I, 2 luglio 2008, n. 655) esclude che il rimedio del silenzio sia esperibile con riferimento a obblighi di eseguire che richiedono, per il loro assolvimento, un'attività meramente materiale e non provvedimento, poiché, in linea di principio, in tale caso, non viene in rilievo l'esercizio di una potestà pubblicistica.Ma la predetta regola generale soffre di una importante eccezione nell'evenienza in cui l'inerzia dell'amministrazione sia direttamente correlata all'omessa cura dell'interesse pubblico.In queste ipotesi, infatti, si è affermato che le norme che disciplinano l'azione avverso il silenzio (oggi gli artt. 31 e 117, c.p.a.) abilitano anche colui che è formalmente controinteressato (procedimentale) in un procedimento sanzionatorio urbanistico, ad agire per porre rimedio all'inerzia dell'amministrazione che deve curare l'interesse pubblico ove sia provato che l'amministrazione medesima ha trascurato di compiere agli atti necessari per la tutela dell'interesse pubblico e sussista, parallelamente, un interesse derivante da una situazione di "contiguità abitativa" (v. T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, Sez. I, 28 gennaio 2011, n. 59; T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 5 gennaio 2010, n.48). Nel caso particolare, la "contiguità abitativa" è surrogata dall'allegato interesse legittimo pretensivo al rilascio del titolo autorizzatorio la cui soddisfazione, peraltro, la stessa amministrazione resistente ha condizionato alla conclusione del procedimento sanzionatorio, mai portato a termine;»

IL VERSAMENTO DEI CANONI RICHIESTI NON INTEGRA UN PROVVEDIMENTO TACITO DI CONCESSIONE

TAR LAZIO, SEZIONE LATINA n.736 del 09/10/2013
Relatore: Pietro De Berardinis - Presidente: Francesco Corsaro

DEMANIO E PATRIMONIO --> CONCESSIONE E AUTORIZZAZIONE --> FORMA

Sintesi: Il provvedimento che conclude il procedimento di rilascio di una concessione necessita della forma scritta ad substantiam. Non è, quindi, consentito attribuire a comportamenti fattuali della P.A. il valore e l'efficacia dell'atto mancante, mentre né la richiesta di pagamento di canoni da parte della P.A., né il versamento degli stessi ad opera del (preteso) concessionario valgono a configurare un provvedimento di concessione rilasciato per comportamenti concludenti.

Estratto: «Ritenuta la sussistenza degli estremi per pronunciare sentenza cd. semplificata, ai sensi dell'art. 74 c.p.a., in virtù della manifesta infondatezza del ricorso; Considerato, infatti, che gli elementi che depongono per l'infondatezza dei motivi di ricorso sono i seguenti: - l'art. 14 della l.r. n. 59/1985, in vigore all'epoca dei fatti (e dunque applicabile al diniego gravato) disponeva che la domanda di autorizzazione all'esercizio dei campeggi e dei villaggi turistici, di cui al precedente art. 13, da presentare al Comune, avesse un certo contenuto e recasse in allegato taluni documenti. In particolare, l'istanza doveva contenere la denominazione dell'esercizio, la denuncia dei requisiti dell'impianto, l'indicazione della categoria della classificazione che si voleva ottenere, dei periodi di apertura dell'esercizio e delle tariffe che si intendevano praticare per ogni servizio o prestazione, la specifica richiesta di autorizzazione all'esercizio delle attività previste dal successivo art. 16 (attività di spaccio, ristorazione, vendita di bevande alcoliche ed analcoliche, ecc.), nonché la designazione del gestore. All'istanza dovevano essere allegati la copia dell'atto di concessione (ex l. n. 10/1977) di cui al precedente art. 11, il regolamento interno con le istruzioni e raccomandazioni agli utenti, la ricevuta del versamento delle singole tasse sulle concessioni, la copia conforme della polizza di assicurazione e, in tre copie, la documentazione richiesta dal precedente art. 12 (relazione illustrativa della struttura; relazione tecnica con planimetria generale e di dettaglio; elaborati grafici delle opere di attrezzatura interna); - il diniego impugnato ha sottolineato la non conformità dell'istanza presentata dal sig. Sposito alle prescrizioni di cui all'art. 14 cit. e rispetto a tale argomentazione nel ricorso ci si limita ad obiettare che la conformità dell'istanza di autorizzazione respinta all'art. 14 della l.r. 59/1985 sarebbe anche confortata dal fatto che negli anni precedenti, e per oltre un decennio, l'autorizzazione stessa è stata rilasciata dalla P.A.: in manifesta contraddizione con un simile assunto, tuttavia, la ricorrente nega la necessità di allegare alla richiesta di autorizzazione copia della concessione ex art. 11 della l.r. n. 59/1985 (necessità richiamata dal provvedimento impugnato), così implicitamente riconoscendo la difformità dell'istanza presentata rispetto al modello ex art. 14 della l.r. n. 59/1985; - sul punto, va quindi condivisa l'obiezione ribadita dalla difesa comunale nella memoria finale, per cui il Comune, nel respingere l'istanza di autorizzazione all'esercizio dell'attività di campeggio per l'anno 2004, altro non ha fatto che applicare la normativa vigente all'epoca dei fatti, constatando la carenza di requisiti essenziali, quali sono la concessione edilizia e l'atto di concessione del suolo (la cui doverosità derivava dall'essere quello interessato terreno demaniale gravato da uso civico). Ne discende la palese infondatezza della doglianza ora in esame, a nulla valendo le eventuali prassi (di discutibile legittimità) osservate in passato dal Comune di Fondi, e senza trascurare l'affermazione della difesa comunale – non contestata dal sig. Sposito – che negli anni immediatamente precedenti (2001, 2002 e 2003), le sue istanze di autorizzazione erano state respinte; - per quanto concerne, poi, gli elementi da cui il ricorrente desume la legittimità e fondatezza della propria pretesa al rilascio dell'autorizzazione (pagamento dei canoni per l'occupazione dei terreni e delle tasse previste all'uopo, autorizzazione allo scarico ecc.), deve replicarsi che tali elementi, pur se

indicativi, non sono decisivi. In particolare, anche alla luce della giurisprudenza espressasi sulla questione (v. T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 14 ottobre 2005, n. 3796, con la giurisprudenza ivi richiamata), va accolta l'obiezione della difesa comunale, secondo cui la pregressa corresponsione di una somma a titolo di indennizzo per l'occupazione del terreno demaniale non dà alcun titolo per ottenere l'autorizzazione richiesta, essendo mero e provvisorio ristoro per l'illegittima occupazione di un bene appartenente alla collettività; la menzionata giurisprudenza ha evidenziato, infatti, come nelle concessioni di terreni demaniali l'atto conclusivo del procedimento sia il solo a costituire e regolare il rapporto concessorio, mentre le manifestazioni di volontà del privato (ad es. il pagamento dei canoni) e della medesima P.A. non hanno effetti costitutivi, ma si limitano ad assumere valenza endoprocedimentale. Il provvedimento che conclude il procedimento necessita, d'altro lato, della forma scritta ad substantiam (cfr. T.A.R. Sardegna, 9 aprile 2003, n. 412). Non è, quindi, consentito attribuire ai comportamenti fattuali della P.A. il valore e l'efficacia dell'atto mancante, mentre né la richiesta di pagamento di canoni da parte della P.A., né il versamento degli stessi ad opera del (preteso) concessionario valgono a configurare un provvedimento di concessione rilasciato per facta concludentia (T.A.R. Campania, Napoli, Sez. III, 14 novembre 1995, n. 597; T.A.R. Sardegna, n. 412/2003 cit.);»

LA CONCRETA NECESSITÀ DI UN TITOLO EDILIZIO PER LA POSA DI UN CARTELLO PUBBLICITARIO DIPENDE DALLA NORMATIVA ADOTTATA DALLE REGIONI

TAR LOMBARDIA, SEZIONE I BRESCIA n.832 del 09/10/2013

Relatore: Francesco Gambato Spisani - Presidente: Giuseppe Petruzzelli

DEMANIO E PATRIMONIO --> CONCESSIONE E AUTORIZZAZIONE --> OCCUPAZIONE SUOLO PUBBLICO --> NORME REGOLAMENTARI

Sintesi: Le norme tecniche di attuazione che prescrivono l'autorizzazione comunale per l'occupazione di suolo pubblico (nella specie cartelloni pubblicitari) pur in assenza di una norma di legge che la prevede sono da considerarsi illegittime per violazione del principio di gerarchia delle fonti atteso che il regolamento (N.T.A.) è soggetto al principio di legalità, e non può comprimere la sfera giuridica dei privati se non autorizzato a far ciò da una norma di rango superiore.

TITOLO EDILIZIO --> OPERE ED INTERVENTI, CASISTICA --> IMPIANTI PUBBLICITARI

Sintesi: In via astratta è necessario munirsi di titolo edilizio per qualsiasi intervento di modifica del suolo, e quindi anche per la posa di un cartello pubblicitario. Tale astratta possibilità deve però essere valutata alla luce delle normative regionali in concreto di volta in volta vigenti, emanate nell'esercizio della competenza concorrente in materia di governo del territorio di cui all'art. 117 comma 2 Cost. (Nel caso di specie rileva l'art. 33 comma 1 della l.r. Lombardia 11 marzo 2005 n°12, che assoggetta a permesso di costruire solo gli interventi di "trasformazione urbanistica ed edilizia", ovvero impattanti in maniera in qualche modo significativa sul territorio da cui vengono esclusi la posa di un cartello pubblicitario)

Estratto: «Il ricorso è fondato e va accolto, nei termini di cui appresso.1. Va accolto anzitutto il primo motivo di esso, incentrato sull'omissione, non controversa in causa come fatto storico, dell'avviso di inizio del procedimento previsto dall'art. 7 l. 241/1990, avviso che, come subito si

illustrerà, avrebbe consentito alla ricorrente di efficacemente rappresentare le proprie ragioni all'ente.2. Fondato è anche il secondo motivo, poiché, non controverso il fatto storico secondo il quale i cartelli per cui è causa si trovano al di fuori del centro abitato, la competenza ad autorizzarne la posa spetta non già al Comune, ma al diverso ente proprietario della strada, nella specie all'ANAS, che incidentalmente è all'evidenza unico soggetto competente a far valere l'eventuale scadenza delle autorizzazioni da essa rilasciate. 3. Non è invece fondata su alcuna norma di legge la previsione regolamentare contenuta nelle NTA comunali, che impone in tal caso di munirsi comunque di una autorizzazione comunale per l'occupazione di suolo pubblico. Di conseguenza, tale previsione va dichiarata illegittima, poiché come è assolutamente noto il regolamento è soggetto al principio di legalità, e non può comprimere la sfera giuridica dei privati se non autorizzato a far ciò da una norma di rango superiore, appunto almeno legislativo: così l'art. 17 della l. 23 agosto 1988 n°400.4. È poi fondato anche il terzo motivo di ricorso, fondato sulla non necessità di titolo edilizio per i manufatti per i quali è processo. In termini astratti, si concorda con quanto ritenuto dal Comune nelle ordinanze impugnate, e dalla giurisprudenza ivi citata, ovvero sulla possibilità che sia necessario munirsi di titolo edilizio per qualsiasi intervento di modifica del suolo, e quindi al limite anche per la posa di un cartello pubblicitario come quelli che qui rilevano.5. Tale astratta possibilità deve però essere valutata alla luce delle normative regionali in concreto di volta in volta vigenti, emanate nell'esercizio della competenza concorrente in materia di governo del territorio di cui all'art. 117 comma 2 Cost. Nel caso presente, rileva l'art. 33 comma 1 della l.r. Lombardia 11 marzo 2005 n°12, che assoggetta a permesso di costruire solo gli interventi di "trasformazione urbanistica ed edilizia", ovvero impattanti in maniera in qualche modo significativa sul territorio. Tale non è la posa di un cartello pubblicitario come quelli per cui è causa, così come ritenuto su un caso identico da TAR Lombardia Milano 13 febbraio 2008 n°2948, correttamente citata dalla ricorrente.6. Devono essere quindi annullate sia le ordinanze impugnate sia le previsioni regolamentari illegittime da esse presupposte, così come in dispositivo.»

IMPIANTI PUBBLICITARI: LEGITTIMO COMMISURARE IL CANONE PER L'OCCUPAZIONE DEL DEMANIO STRADALE ALLA PROIEZIONE ORTOGONALE SUL SUOLO DELLA STRUTTURA E ALLA NATURA MONO O BIFACCIALE

TAR LOMBARDIA, SEZIONE I MILANO n.2277 del 10/10/2013
Relatore: Dario Simeoli - Presidente: Francesco Mariuzzo

DEMANIO E PATRIMONIO --> CONCESSIONE E AUTORIZZAZIONE --> CANONE -->
DEMANIO STRADALE - ART. 27 D. LGS. 285/92

Sintesi: È legittima la previsione del regolamento comunale che, nel disciplinare l'applicazione del canone patrimoniale per la concessione di spazi e aree pubbliche previsto dall'art. 27 D. Lgs. 285/1992, individua quale criterio per la determinazione delle tariffe, sia per i cartelloni pubblicitari che per le pensiline la proiezione ortogonale sul suolo del lato maggiore della porzione di struttura predisposta per l'installazione dei messaggi pubblicitari al metro lineare, distinguendo tra l'utilizzo monofacciale o bifacciale della struttura

Sintesi: A differenza della tassa di occupazione (costituente espressione della potestà impositiva dell'ente pubblico in relazione ad un fatto cui la legge attribuisce il valore di indice di capacità contributiva), il canone previsto dall'art. 27 D. Lgs. 285/1992 per l'occupazione del demanio stradale ha natura di corrispettivo dovuto all'ente locale in relazione al monopolio

(relativo) accordato in favore del privato su di un bene comune.

Sintesi: I principi relativi al canone di concessione dettati dall'art. 27, co. 8, del D. Lgs. 285/1992 assegnano all'ente concedente un'ampia area di discrezionalità.

Estratto: «III. Il primo motivo si appunta sulla previsione di regolamento comunale che, nel disciplinare l'applicazione del canone patrimoniale per la concessione di spazi e aree pubbliche previsto dall'art. 27 del d.lgs. 285 del 1992, individua quale criterio per la determinazione delle tariffe, sia per i cartelloni pubblicitari che per le pensiline: "la proiezione ortogonale sul suolo del lato maggiore della porzione di struttura predisposta per l'installazione dei messaggi pubblicitari al metro lineare". All'uopo, si lamenta che il nuovo metodo di calcolo sarebbe in contrasto con i parametri fissati dall'art. 27 citato, dal momento che esso non potrebbe certo considerarsi riferito all'effettiva insistenza sul suolo, considerato che, se un'area può occupare dello spazio e incidere sul suolo, lo stesso non potrebbe dirsi di una linea (ovvero, della base dell'impianto, espressa in metri lineari). Né potrebbe rilevare, in senso contrario, la presunta remuneratività di un impianto di maggior superficie espositiva, posto che la ratio dell'imposizione sull'occupazione di suolo pubblico non sarebbe la pubblica partecipazione al reddito degli impianti, bensì il corrispettivo per l'utilizzo di una porzione di suolo pubblico. Per contro, il criterio previsto dal regolamento del 2003, che fissava il canone in considerazione dei metri quadrati risultanti dall'area ottenuta con la proiezione ortogonale sul suolo del mezzo installato, sarebbe stato effettivamente parametrato sull'insistenza sul suolo, poiché, considerando sia la lunghezza della base che lo spessore dell'impianto, veniva identificata una specifica porzione di spazio sottratta dal cartello all'uso pubblico del suolo. Per gli stessi motivi (ovvero, per violazione del parametro dell'effettiva soggezione sul suolo posto dall'art. 27 del d.lgs. 285/1992), sarebbe, altresì, illegittima anche l'introduzione della differenziazione tariffaria per l'ipotesi della pubblicità mono e bifacciale (sia sulle pensiline che sui poster): la doppia esposizione, infatti, non implicherebbe occupazione di una porzione di strada maggiore rispetto a quella singola.III.1 Il motivo non può essere accolto. Occorre premettere che, a differenza della tassa di occupazione (costituente espressione della potestà impositiva dell'ente pubblico in relazione ad un fatto cui la legge attribuisce il valore di indice di capacità contributiva), il canone in questione ha natura di corrispettivo dovuto all'ente locale in relazione al monopolio (relativo) accordato in favore del privato su di un bene comune. Ciò giustifica perché (mentre nel primo caso la discrezionalità dei comuni risulta fortemente limitata dalla suddivisione degli stessi in cinque classi per numero di abitanti e dalla fissazione di un minimo e un massimo), i principi relativi al canone di concessione dettati dall'art. 27, comma 8, del D.lgs. n. 285 del 1992 (codice della strada) assegnano all'ente concedente un'ampia area di discrezionalità. La norma da ultimo citata, nel dettaglio, statuisce che: "Nel determinare la misura della somma si ha riguardo alle soggezioni che derivano alla strada o autostrada, quando la concessione costituisce l'oggetto principale dell'impresa, al valore economico risultante dal provvedimento di autorizzazione o concessione e al vantaggio che l'utente ne ricava". Orbene, richiamata la natura del canone in questione, reputa il Collegio che il criterio adottato dal Comune di fare riferimento, in metri lineari, alla proiezione ortogonale sul suolo del lato maggiore della struttura, sia del tutto aderente alla norma attributiva del potere, nella parte in cui essa indirizza l'amministrazione ad incorporare nel corrispettivo il "valore economico risultante dal provvedimento di concessione" nonché il "vantaggio che l'utente ne ricava". Difatti, al fine di computare il valore economico in questione, appare adeguato e ragionevole un criterio di commisurazione fondato, non sulla mera superficie occupata (la quale non è indice affidabile della potenzialità di ricavo), bensì sulle caratteristiche dimensionali dell'impianto, elemento oggettivo che contempera non arbitrariamente l'interesse particolare del concessionario con le molteplici esigenze connesse all'uso pubblico. Parimenti deve dirsi quanto al rilievo accordato dal regolamento all'utilizzo mono -facciale o bifacciale della struttura, poiché è finanche intuitivo che tale doppia proiezione porta seco un maggiore valore di realizzo economico.»

PROCEDURA --> PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ

Sintesi: Anche le misure amministrative di carattere regolatorio devono essere ispirate al principio di proporzionalità.

Sintesi: Il principio di proporzionalità investe lo stesso fondamento dei provvedimenti limitativi delle sfere giuridiche del cittadino ed assume nell'ordinamento interno lo stesso significato che ha nell'ordinamento comunitario alla luce della clausola di formale recezione ex art. 1, co. 1, legge 241/1990; esso si articola nei tre distinti profili della: necessità del mezzo impiegato rispetto all'obiettivo perseguito; idoneità, ovvero capacità di raggiungere il risultato; adeguatezza dell'esercizio del potere tramite lo strumento che comporti il minor sacrificio per il privato rispetto agli interessi in gioco.

PATOLOGIA --> VIZI NELLA AZIONE AMMINISTRATIVA --> ECCESSO DI POTERE --> PROPORZIONALITÀ

Sintesi: Quando si è in presenza di una delega ampiamente discrezionale fatta dal legislatore alla fonte secondaria per l'individuazione degli elementi di computo del canone di occupazione del demanio stradale (art. 27 D. Lgs. 285/1992), il carattere indeterminato delle disposizioni di indirizzo, impone al soggetto che ne voglia censurare l'esercizio sproporzionato un onere rafforzato di allegazione e prova di elementi concreti di raffronto empirico.

GIUDIZIO --> PROVE --> ONERE DELLA PROVA

Sintesi: Nel giudizio amministrativo, non basta dedurre genericamente un vizio, ma bisogna precisare e comprovare le circostanze concrete dalle quali possa desumersi che il vizio denunciato effettivamente sussista, sì da inficiare la legittimità del provvedimento impugnato.

Sintesi: A seguito dell'entrata in vigore del codice del processo amministrativo, non sembra che la formula del metodo acquisitivo nella formazione del materiale probatorio continui a connotare, negli stessi termini, il processo amministrativo.

Sintesi: Non sembra che, all'onere dell'introduzione dei fatti principali che grava sulla parte consegua automaticamente (come postula il metodo acquisitivo nella sua classica formulazione), il dovere di acquisizione del giudice semplicemente perché ne è stato offerto un principio di prova.

Sintesi: Il principio dispositivo è mitigato dal metodo acquisitivo soltanto in relazione all'effettiva indisponibilità dei mezzi di prova.

Sintesi: I poteri d'ufficio che il codice del processo amministrativo riserva al giudice in materia di prova sono preordinati essenzialmente ad evitare la meccanica applicazione della regola formale di giudizio fondata sull'onere della prova.

Sintesi: Il contemperamento del principio dispositivo sia con le esigenze di equilibrare la posizione della parte privata sia con la necessità di ricercare la verità materiale è stato predefinito dal legislatore nel senso che, allorquando le risultanze di causa offrano significativi dati di indagine, il giudice, ove reputi insufficienti le prove già acquisite, possa e debba disporre d'ufficio gli atti istruttori («sollecitati» dal materiale acquisito), onde superare l'incertezza dei fatti in contestazione.

Estratto: «IV. Con altra censura, l'istante si duole della misura sproporzionata ed immotivata dell'aumento delle tariffe. Il nuovo regolamento, si dice, avrebbe aumentato la tariffa per le pensiline (esposizione bifacciale) del 150%, e quella per gli impianti pubblicitari destinati alle affissioni dirette del 200% per le esposizioni monofacciali e addirittura del 250% per quelli bifacciali. Del resto, a parità di misura della "soggezione sul suolo", non si sarebbero registrate, dal 2008 ad oggi, variazioni in crescita del valore economico delle concessioni e autorizzazioni in questione: al contrario, dall'anno di installazione delle pensiline, il mercato

della pubblicità esterna sarebbe sceso del 45% (all'uopo, si cita l'ultimo aggiornamento Fonte Nielsen NMR luglio 2012). Il principio di proporzionalità, inoltre, sarebbe violato anche per la mancanza di gradualità nell'introduzione: con il nuovo Regolamento, la tariffa sarebbe "balzata", nell'ipotesi dei poster, da € 600,00 a € 1.800,00; per le pensiline, da € 100,00 a € 250,00. L'aumento esorbitante avrebbe comportato, per il privato, l'azzeramento dell'utile (al riguardo, si afferma che il canone sulle pensiline assommerebbe circa al 72% del totale dell'investimento sopportato, sulla residua durata del contratto).

IV.1. Il motivo non può essere accolto per manifesta genericità delle allegazioni e per carenza di prova. In via preliminare, che anche le misure amministrative di carattere regolatorio debbano essere ispirate al principio di proporzionalità, è convinzione ripetutamente sostenuta dalla giurisprudenza consolidata di questo Tribunale, la quale, senza rifugiarsi dietro lo schermo retorico e sfuggente del "merito" amministrativo, ha rivendicato a più riprese come, nell'ambito del diritto pubblico, il principio di proporzionalità investa lo stesso fondamento dei provvedimenti limitativi delle sfere giuridiche del cittadino ed assume nell'ordinamento interno lo stesso significato che ha nell'ordinamento comunitario alla luce della clausola di formale recezione ex art. 1 comma 1 della L. n. 241 del 1990, come novellato dalla L. n. 15 del 2005 (articolandosi esso, come è noto, nei tre distinti profili della: necessarietà del mezzo impiegato rispetto all'obiettivo perseguito; idoneità, ovvero capacità di raggiungere il risultato; adeguatezza dell'esercizio del potere tramite lo strumento che comporti il minor sacrificio per il privato rispetto agli interessi in gioco). Senonché, quando, come nella specie, si è in presenza di una delega ampiamente discrezionale fatta dal legislatore alla fonte secondaria per l'individuazione degli elementi di computo del canone, il carattere indeterminato delle disposizioni di indirizzo, impone alla parte istante, che ne voglia censurare l'esercizio sproporzionato, un onere rafforzato di allegazione e prova di elementi concreti di raffronto empirico. Limitandosi a mere ed astratte enunciazioni, non si offrono al giudice i necessari supporti argomentativi per formulare un giudizio che (pur in presenza di atti normativi discrezionali) deve dipanarsi come discorso giuridico di legittimità. Nel caso di specie, il motivo non è assistito da alcuna concreta rappresentazione degli elementi costitutivi e probatori del vizio. Si lamenta la flessione del mercato della pubblicità esterna, il dato per cui il canone sulle pensiline assommerebbe alla quasi totalità del totale dell'investimento sopportato, la traslazione automatica dei tagli della "spending review" (in tal caso, senza neppure citare a quale misura normativa esattamente ci si riferisca) sull'importo del canone; ma tutto ciò, per quanto si trattasse di elementi probatori nella disponibilità del privato, senza allegare un qualsivoglia documento contabile ovvero una statistica ufficiale, attraverso i quali supportare quantomeno l'attendibilità degli argomenti svolti. Nel giudizio amministrativo, non basta dedurre genericamente un vizio, ma bisogna precisare e comprovare le circostanze concrete dalle quali possa desumersi che il vizio denunciato effettivamente sussista, sì da inficiare la legittimità del provvedimento impugnato. Su quest'ultimo specifico punto, ritiene il Collegio che una ulteriore breve digressione sui caratteri del processo amministrativo possa corroborare ulteriormente la reiezione del motivo per difetto di allegazione e prova.

IV.2. Il codice del processo amministrativo, al fine di dare continuità ad un modello processuale ispirato all'agilità delle forme piuttosto che al modello civilistico di giudizio a cognizione piena contraddistinto dalla predeterminazione legale di forme, termini e poteri delle parti, non ha introdotto un'autonoma fase di istruzione della causa, mantenendo fermo il principio di concentrazione dei poteri istruttori e decisori (pur con l'importante innovazione rappresentata dall'unificazione delle regole istruttorie per la giurisdizione di legittimità, esclusiva e di merito). Tuttavia, come già affermato in altri precedenti del Tribunale (vedi ordinanza istruttoria adottata nel ricorso NRG 30/2011), non può dirsi che il codice abbia svolto, nella specifica materia, un ruolo di mera canonizzazione dei risultati consolidati in giurisprudenza. Per quanto permanga un assai ampio potere di intervento del giudice sul materiale di fatto introdotto dalle parti nel processo, non sembra che la formula del metodo acquisitivo nella formazione del materiale probatorio continui a connotare, negli stessi termini, il processo amministrativo. Il codice, in particolare, sembra definire, con maggiore precisione che in passato, l'oggetto ed il ruolo dei poteri ufficiosi. Sotto il primo profilo, se l'introduzione dei fatti principali (per tale intendendosi quelli "posti a fondamento delle domande e delle eccezioni") è opera esclusiva delle parti (art. 64, I comma, c.p.a.), sembra conseguire che il Giudice non possa spingersi alla verifica di fatti, che pure

gli appaiono rilevanti ai fini del decidere, se non dedotti dalle parti, salvo che si tratti di fatti "secondari" (ovvero dedotti in funzione esclusivamente probatoria): è, dunque, alla ricerca dei fatti allegati dalle parti, che il Giudice "può chiedere alle parti anche d'ufficio chiarimenti o documenti" (art. 63, 1° comma, c.p.a.), "anche d'ufficio, può ordinare anche a terzi di esibire in giudizio i documenti o quanto altro ritenga necessario" (art. 63, 2° comma, c.p.a.), oppure "disporre, anche d'ufficio, l'acquisizione di informazioni e documenti utili ai fini del decidere che siano nella disponibilità della pubblica amministrazione" (art. 64, 3° comma, c.p.a.). Non sembra poi che, all'onere dell'introduzione della parte consegua automaticamente (come postula il metodo acquisitivo nella sua classica formulazione), il dovere di acquisizione del giudice semplicemente perché ne è stato offerto un principio di prova. Il richiamo del principio dell'onere della prova (articoli 63, 1° comma, e 64, 1° comma), a questo riguardo, sembra introdurre al riguardo un duplice limite. In primo luogo, il principio dispositivo è mitigato dal metodo acquisitivo soltanto in relazione all'effettiva indisponibilità dei mezzi di prova. Inoltre, sembra doversi inferire che i poteri di ufficio sono preordinati essenzialmente ad evitare la meccanica applicazione della regola formale di giudizio fondata sull'onere della prova. In altre parole, il contemperamento del principio dispositivo sia con le esigenze di equilibrare la posizione della parte privata sia con la necessità di ricercare la verità materiale (stante l'estrema rilevanza pubblica delle questioni trattate), sembrerebbe essere stato predefinito dal legislatore nel senso che, allorché le risultanze di causa offrano significativi dati di indagine, il giudice, ove reputi insufficienti le prove già acquisite, possa e debba disporre d'ufficio gli atti istruttori ("sollecitati" dal materiale acquisito), onde superare l'incertezza dei fatti in contestazione. In definitiva, nella prospettiva segnalata, i poteri istruttori non potrebbero essere esercitati, non soltanto sulla base del sapere privato del giudice, ma anche con riferimento a fatti non allegati dalle parti, non acquisiti al processo in modo rituale, nonché contro la volontà delle parti di non servirsi di detta prova; del pari, in presenza di una prova piena già acquisita, non potrebbe il Giudice d'ufficio ammettere una prova diretta a sminuirne la pregnanza.»

DEMANIO E PATRIMONIO --> CONCESSIONE E AUTORIZZAZIONE --> CANONE -->
DEMANIO STRADALE - ART. 27 D. LGS. 285/92

Sintesi: L'affidamento del servizio di gestione degli spazi pubblicitari ricavabili sulle pensiline di fermata della rete di trasporto locale, nell'ambito del quale il concessionario agisce in luogo dell'amministrazione cedendo gli spazi a terzi, dietro compenso, e, nei confronti della P.A., è tenuto al pagamento di un canone, al quale si aggiunge la fornitura ed il servizio di manutenzione delle pensiline stesse, è inquadrabile nell'ambito della concessione di servizio pubblico.

Sintesi: L'occupazione dello spazio pubblico, per il quale la legge (art. 27 D. Lgs. 285/1992) autorizza la riscossione di un corrispettivo, prescinde dalla destinazione dell'area concessa a servizio pubblico.

Sintesi: L'art. 27 D. Lgs. 285/1992 non può interpretarsi nel senso che, con l'espressione «vantaggio derivato all'utente», essa abbia inteso riferirsi al «pubblico»: l'utente in questione è pur sempre il concessionario del servizio di gestione degli spazi pubblicitari.

Estratto: «V. Con il terzo motivo, si afferma che il citato metodo di calcolo del canone e gli aumenti tariffari sarebbero a maggior ragione illegittimi con riferimento alle pensiline. In particolare, a dispetto del fatto che l'art. 27 comma 8, abbia stabilito che l'ente proprietario della strada, nel determinare la misura del canone, tenga in considerazione anche il vantaggio che l'utente ricava dalla concessione, il Comune non si sarebbe attenuto a tale indicazione con riguardo alla quantificazione del canone per le pensiline. Nell'estendere anche a detta ipotesi il metodo più gravoso e nel disporre la moltiplicazione della tariffa, il Comune di L. non avrebbe, infatti, valutato il vantaggio tratto dall'utente dalle pensiline, le quali installate alle fermate degli autobus dalla ricorrente, avrebbero da sempre svolto una funzione di carattere pubblico inequivocabile: vale a dire, consentire il riparo dei passeggeri in attesa del mezzo di

trasporto. V.1. Anche tale motivo è infondato. Non vi è dubbio che, secondo la giurisprudenza, con riguardo all'affidamento del servizio di gestione degli spazi pubblicitari ricavabili sulle pensiline di fermata della rete di trasporto locale, nell'ambito del quale il concessionario agisce in luogo dell'amministrazione cedendo gli spazi a terzi, dietro compenso, e, nei confronti dell'amministrazione, è tenuto al pagamento di un canone, al quale, nella specie, si aggiunge la fornitura ed il servizio di manutenzione delle pensiline stesse, siano ravvisabili i caratteri distintivi della concessione di servizio pubblico (Consiglio Stato, sez. V, 1 agosto 2007, n. 4270). Tuttavia, in disparte che la regolamentazione del canone per cui è causa non riguarda la pensilina in sé, bensì la porzione di struttura destinata ai messaggi pubblicitari, è dirimente osservare che l'occupazione dello spazio pubblico, per il quale la legge autorizza la riscossione di un corrispettivo, prescinde dalla destinazione dell'area concessa a servizio pubblico; pertanto, la norma non può interpretarsi nel senso che, con l'espressione "vantaggio derivato all'utente", essa abbia inteso riferirsi al "pubblico": l'utente in questione è pur sempre il concessionario stesso. L'ammontare del canone viene regolamentato ex ante ed a prescindere dai contenuti dell'eventuale contratto di servizio, che si situa per così dire "a valle", e nel quale solo eventualmente può confluire quale uno dei componenti dell'offerta economica.»

L'ACQUISIZIONE AUTOMATICA AL DEMANIO DELLE OPERE ABUSIVE NON INCIDE SULLA PERMANENZA DEL REATO DI OCCUPAZIONE ABUSIVA

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE III PENALE n.41795 del 10/10/2013

Relatore: Alfredo Maria Lombardi - Presidente: Aldo Fiale

DEMANIO E PATRIMONIO --> ABUSI DEI PRIVATI --> REATI --> ART. 1161, CO. 1, COD. NAV. --> MOMENTO CONSUMATIVO

Sintesi: In tema di abusiva occupazione di spazio demaniale, il principio per il quale i manufatti realizzati in difetto di concessione devono intendersi ope legis acquisiti al patrimonio dello Stato non incide sulla permanenza del reato di cui agli artt. 54 e 1161 c.n., atteso che il verificarsi dell'accessione influisce sul regime della proprietà dei manufatti illegittimamente edificati, ma non su quello dell'uso e del godimento del bene demaniale che, attraverso il protrarsi dell'occupazione sine titolo, vengono mantenuti nella esclusiva disponibilità di chi lo utilizza, con sottrazione alla fruibilità collettiva.

Sintesi: Allorchè l'occupazione abusiva del demanio marittimo venga effettuata mediante la realizzazione di opere la commissione del reato di cui all'art. 1161 cod. nav. si protrae finché non venga rimosso il manufatto abusivamente realizzato su spazio demaniale oppure quest'ultimo non venga sottratto alla disponibilità dell'autore dell'illecito.

Estratto: «2. Osserva il Collegio in ordine al primo motivo di gravame che, secondo il consolidato indirizzo interpretativo di questa Suprema Corte in tema di abusiva occupazione di spazio demaniale, il principio per il quale i manufatti realizzati in difetto di concessione devono intendersi ope legis acquisiti al patrimonio dello Stato non incide sulla permanenza del reato di cui agli artt. 54 e 1161 c.n., atteso che il verificarsi dell'accessione influisce sul regime della proprietà dei manufatti illegittimamente edificati, ma non su quello dell'uso e del godimento del bene demaniale che, attraverso il protrarsi dell'occupazione sine titolo, vengono mantenuti nella esclusiva disponibilità di chi lo utilizza, con sottrazione alla fruibilità collettiva, (sez. 3, sentenza n. 6915 del 12/12/2003, P.M. in proc. Duro ed altri, Rv. 227562; sez. 3, sentenza n.

9644 del 18/01/2006, Carrea, Rv. 233557).Allorchè l'occupazione venga effettuata mediante la realizzazione di opere, pertanto, la commissione del reato si protrae finché non venga rimosso il manufatto abusivamente realizzato su spazio demaniale oppure quest'ultimo non venga sottratto alla disponibilità dell'autore dell'illecito.Nel caso in esame si è verificata tale seconda ipotesi mediante il sequestro dei manufatti, effettuato in data 14 ottobre 2008, sicché correttamente la Corte territoriale ha escluso che si fosse verificata la prescrizione anche del reato di occupazione abusiva dell'area demaniale, a nulla rilevando in ordine a detto reato la data di ultimazione delle opere.»

OCCUPAZIONE ABUSIVA DEL DEMANIO MARITTIMO: IL GIUDICE PUÒ SUBORDINARE LA SOSPENSIONE CONDIZIONALE DELLA PENA ALLA DEMOLIZIONE DELLE OPERE

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE III PENALE n.41795 del 10/10/2013
Relatore: Alfredo Maria Lombardi - Presidente: Aldo Fiale

Sintesi: In tema di abusiva occupazione di spazio demaniale, il principio per il quale i manufatti realizzati in difetto di concessione devono intendersi ope legis acquisiti al patrimonio dello Stato non incide sulla permanenza del reato di cui agli artt. 54 e 1161 cod. nav., atteso che il verificarsi dell'accessione influisce sul regime della proprietà dei manufatti illegittimamente edificati, ma non su quello dell'uso e del godimento del bene demaniale che, attraverso il protrarsi dell'occupazione sine titolo, vengono mantenuti nella esclusiva disponibilità di chi lo utilizza, con sottrazione alla fruibilità collettiva.

Sintesi: Allorché l'occupazione abusiva del demanio marittimo venga effettuata mediante la realizzazione di opere, la commissione del reato si protrae finché non venga rimosso il manufatto abusivamente realizzato su spazio demaniale oppure quest'ultimo non venga sottratto alla disponibilità dell'autore dell'illecito, ad es. mediante un provvedimento di sequestro.

Estratto: «2. Osserva il Collegio in ordine al primo motivo di gravame che, secondo il consolidato indirizzo interpretativo di questa Suprema Corte in tema di abusiva occupazione di spazio demaniale, il principio per il quale i manufatti realizzati in difetto di concessione devono intendersi ope legis acquisiti al patrimonio dello Stato non incide sulla permanenza del reato di cui agli artt. 54 e 1161 c.n., atteso che il verificarsi dell'accessione influisce sul regime della proprietà dei manufatti illegittimamente edificati, ma non su quello dell'uso e del godimento del bene demaniale che, attraverso il protrarsi dell'occupazione sine titolo, vengono mantenuti nella esclusiva disponibilità di chi lo utilizza, con sottrazione alla fruibilità collettiva, (sez. 3, sentenza n. 6915 del 12/12/2003, P.M. in proc. Duro ed altri, Rv. 227562; sez. 3, sentenza n. 9644 del 18/01/2006, Carrea, Rv. 233557).Allorchè l'occupazione venga effettuata mediante la realizzazione di opere, pertanto, la commissione del reato si protrae finché non venga rimosso il manufatto abusivamente realizzato su spazio demaniale oppure quest'ultimo non venga sottratto alla disponibilità dell'autore dell'illecito.Nel caso in esame si è verificata tale seconda ipotesi mediante il sequestro dei manufatti, effettuato in data 14 ottobre 2008, sicché correttamente la Corte territoriale ha escluso che si fosse verificata la prescrizione anche del reato di occupazione abusiva dell'area demaniale, a nulla rilevando in ordine a detto reato la data di ultimazione delle opere.»

DEMANIO E PATRIMONIO --> ABUSI DEI PRIVATI --> REATI --> ART. 1161, CO. 1, COD.

NAV. --> SOSPENSIONE CONDIZIONALE

Sintesi: Il giudice può subordinare la sospensione condizionale della pena alla rimozione delle opere realizzate sul demanio marittimo, indipendentemente dal fatto che il reato edilizio si sia estinto per prescrizione e non possa di conseguenza essere ordinata la demolizione dei manufatti ai sensi dell'art. 31, co. 9, D.P.R. 380/2001.

Estratto: «3. Anche il secondo motivo di ricorso è infondato. La sentenza impugnata ha correttamente revocato l'ordine di demolizione delle opere abusivamente realizzate e di rimessione in pristino dello stato dei luoghi quale conseguenza della declaratoria di prescrizione dei reati di cui al D.P.R. n. 380 del 2001, art. 44, lett. c) e D.Lgs. n. 42 del 2004, art. 181. Tale revoca non ha alcuna connessione con l'autonomo potere del giudice di merito di subordinare la sospensione condizionale della pena alla eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato ai sensi dell'art. 165 c.p., comma 1. Potere che la Corte territoriale ha ritenuto di dover esercitare, subordinando la sospensione condizionale della pena alla rimozione delle opere realizzate sul demanio marittimo, con valutazione di merito che si sottrae al sindacato in sede di legittimità.»

IL DIRITTO SUL SEPOLCRO, ANCORCHÈ ASSIMILABILE AL DIRITTO SOGGETTIVO DI SUPERFICIE, DEGRADA AD INTERESSE LEGITTIMO IN PRESENZA DI ESIGENZE PUBBLICISTICHE DELLA P.A.

TAR CAMPANIA, SEZIONE VII NAPOLI n.4625 del 14/10/2013
Relatore: Diana Caminiti - Presidente: Alessandro Pagano

DEMANIO E PATRIMONIO --> CONCESSIONE E AUTORIZZAZIONE --> CONCESSIONE CIMITERIALE --> IUS SEPULCHRI

Sintesi: Il jus sepulchri si distingue in un diritto primario al sepolcro, inteso come diritto ad essere seppellito ovvero a seppellire altri in un determinato sepolcro, ed un diritto sul sepolcro inteso in senso stretto, come diritto sul manufatto che accoglie le salme. Si identifica infine, ed è un accessorio dei due precedenti, un diritto secondario al sepolcro inteso come diritto di accedervi fisicamente e di opporsi ad ogni atto che vi rechi oltraggio o pregiudizio.

DEMANIO E PATRIMONIO --> CONCESSIONE E AUTORIZZAZIONE --> CONCESSIONE CIMITERIALE --> CESSIONE A TERZI

Sintesi: La cessione di un diritto al sepolcro, tanto nel suo contenuto di diritto primario al sepolcro quanto nel suo contenuto di diritto sul manufatto, va in astratto configurata come voltura di concessione demaniale, sottoposta al requisito di efficacia della autorizzazione del concedente, ovvero del Comune. Autorizzazione che si sostanzia in un nuovo esercizio del potere discrezionale dell'ente concedente di attribuire la concessione a terzi e, come tale, deve di necessità seguire il regime giuridico vigente nel momento in cui essa deve essere pronunciata.

DEMANIO E PATRIMONIO --> CONCESSIONE E AUTORIZZAZIONE --> CONCESSIONE CIMITERIALE --> NATURA

Sintesi: Il diritto sul sepolcro già realizzato è un diritto soggettivo perfetto di natura reale

assimilabile al diritto di superficie, suscettibile di possesso e soprattutto di trasmissione sia "inter vivos" che per via di successione "mortis causa", e come tale opponibile agli altri privati. Peraltro nei confronti della p.a. tale diritto è suscettibile di affievolimento, degradando ad interesse legittimo, nei casi in cui esigenze di pubblico interesse, per la tutela dell'ordine e del buon governo del cimitero, impongano o consiglino all'Amministrazione di esercitare il potere di revoca della concessione.

Estratto: «6.- Lo jus sepulchri. Il Collegio ritiene opportuno premettere una breve ricostruzione dello jus sepulchri. Il diritto al sepolcro intorno al quale è causa costituisce in generale, secondo dottrina e giurisprudenza consolidata, un istituto complesso, scomponibile in più fattispecie: si distingue anzitutto un diritto primario al sepolcro, inteso come diritto ad essere seppellito ovvero a seppellire altri in un determinato sepolcro, diritto distinto a sua volta in sepolcro ereditario e sepolcro familiare o gentilizio; si distingue ancora un diritto sul sepolcro inteso in senso stretto, come diritto sul manufatto che accoglie le salme; si identifica infine, ed è un accessorio dei due precedenti, un diritto secondario al sepolcro inteso come diritto di accedervi fisicamente e di opporsi ad ogni atto che vi rechi oltraggio o pregiudizio (per la distinzione fra diritto primario al sepolcro e diritto sul manufatto, si veda per tutte la motivazione di Cass. civ., sez. III, 15 settembre 1997, n. 919).7.- La normativa in materia. Sempre in generale, va affermato, che, anche prima dell'entrata in vigore del codice del 1942, i cimiteri erano beni di proprietà comunale, come tali in linea di principio non liberamente disponibili; di conseguenza la costituzione di cappelle private nell'ambito degli stessi si configurava pacificamente non come cessione del relativo spazio ad un privato acquirente, ma come concessione dello stesso. Sul punto specifico, una norma nazionale espressa fu introdotta con l'art. 71 del R.D. 21 dicembre 1942 n. 1880 (G.U. 16 giugno 1943), sostitutivo di un regolamento del 1892, ai sensi della quale la cessione a terzi delle tombe di famiglia era consentita se non "incompatibile con il carattere del sepolcro" e "sempre che i regolamenti comunali ed i singoli atti di concessione non dispongano altrimenti". Il regolamento del 1942 fu poi superato dal D.P.R. 21 ottobre 1975 n. 803 (G.U. 26 gennaio 1976), che all'art. 94 lo innovò prevedendo un divieto assoluto di cessione, nel senso che "il diritto di uso delle sepolture private è riservato alla persona del concessionario ed a quelle della propria famiglia ovvero alle persone regolarmente iscritte all'ente concessionario, fino a completamento della capienza del sepolcro": divieto confermato dall'identico primo comma dell'art. 93 del D.P.R. 10 settembre 1990 n. 285 (G.U. 12 ottobre 1990), succeduto al precedente (Art. 93: "1. Il diritto di uso delle sepolture private concesse a persone fisiche è riservato alle persone dei concessionari e dei loro familiari; di quelle concesse ad enti è riservato alle persone contemplate dal relativo ordinamento e dall'atto di concessione. In ogni caso, tale diritto si esercita fino al completamento della capienza del sepolcro. 2. Può altresì essere consentita, su richiesta di concessionari, la tumulazione di salme di persone che risultino essere state con loro conviventi, nonché di salme di persone che abbiano acquisito particolari benemeritenze nei confronti dei concessionari, secondo i criteri stabiliti nei regolamenti comunali."). Tale regime giuridico è comprovato dall'art. 824, comma secondo, del codice civile del 1942 secondo il quale i cimiteri comunali sono soggetti al regime giuridico del demanio pubblico, e quindi sono in primo luogo inalienabili ai sensi dell'art. 823 c.c., comma primo, prima parte. In tal modo il codice civile ha introdotto una conformazione generale delle aree cimiteriali, e quindi dei relativi diritti, che non fa in alcun modo salve le situazioni preesistenti: ne consegue che la natura semplicemente concessoria del diritto di sepolcro andrebbe, in tesi, tenuta attualmente ferma anche se per ipotesi fosse stata esclusa dal regime previgente. In termini riassuntivi, la cessione di un diritto di sepoltura privata, anche qualora consentita, non si può configurare come una semplice alienazione da privato a privato, ma richiede – e tale è un punto dirimente della presente vicenda – l'intervento dell'autorità concedente. Ciò risulta anzitutto dai principi in tema di concessioni, che nei rapporti fra privati sono fonte di diritti soggettivi perfetti, i quali però degradano a diritti affievoliti nei rapporti con la p.a. (cfr. ex pluris, Cass. civ., sez. II, 25 maggio 1983 n. 3607). Risulta, inoltre, anche da un esplicito dato normativo, pur riferito ad una norma non più vigente, ovvero dal già citato art. 71 del R.D. 21 dicembre 1942 n. 1880, che nel disciplinare la vicenda traslativa del diritto di sepolcro, allora consentita, configurava – significativamente – l'acquirente come "nuovo concessionario" e prevedeva la possibilità di un