

DEMANIO E PATRIMONIO PUBBLICO

PRINCIPI GENERALI

rassegna di giurisprudenza
2009-2019

DEMANIO E PATRIMONIO PUBBLICO

PRINCIPI GENERALI

rassegna di giurisprudenza

2009-2019

Abstract: la presente opera è una raccolta, organizzata in una classificazione tematica, di massime giurisprudenziali in materia di DEMANIO E PATRIMONIO PUBBLICO, PRINCIPI GENERALI, elaborate dalla redazione della rivista giuridica Patrimoniopubblico.it, tratte da pronunce recensite dalla medesima rivista appartenenti agli anni dal 2009 al 2019 compresi. Alle massime seguono gli estratti pertinenti delle pronunce a cui si riferiscono.

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

Copyright © 2020 Exeo S.r.l. Tutti i diritti riservati. Le sintesi, quando costituiscono una rielaborazione originale delle pronunce da cui sono tratte, sono opera protetta dal diritto di autore e possono essere utilizzate solo citando la fonte e per fini non commerciali. La classificazione delle sintesi costituisce parimenti opera protetta dal diritto di autore, di cui nessun uso è consentito. Sono consentite esclusivamente citazioni a titolo di cronaca, studio, critica, recensione, attività della pubblica amministrazione o professionale, accompagnate dalla menzione della fonte. È vietata la riproduzione anche parziale e con qualsiasi mezzo senza l'autorizzazione scritta dell'editore. È consentita la stampa ad esclusivo uso personale dell'utilizzatore, e comunque mai a scopo commerciale. Licenza d'uso: **il presente prodotto può essere utilizzato esclusivamente dalla persona fisica acquirente, o da un singolo destinatario in caso di soggetto acquirente diverso da persona fisica. Ogni diversa utilizzazione e diffusione, con qualsiasi mezzo, con qualsiasi scopo e nei confronti di chiunque, totale o parziale, è vietata senza il consenso scritto dell'editore.**

Edizione: febbraio 2020 - collana: OSSERVATORIO DI GIURISPRUDENZA, a cura di Paolo Loro - materia: demanio, patrimonio e beni pubblici - tipologia: repertori - formato: digitale, pdf - dimensione: A4 - ISBN: 978-88-6907-279-6 - codice: JRE158 - nic: 357 - Editore: Exeo srl CF PI RI 03790770287 REA 337549 ROC 15200/2007 DUNS 339162698 c.s.i.v. € 10.000,00, sede legale piazzetta Modin 12 35129 Padova.

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

DEMANIO E PATRIMONIO --> DEMANIO --> ECCEZIONE DI DEMANIALITÀ

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE II CIVILE n.28632 del 22/11/2017 - Relatore: Luigi Giovanni Lombardo - Presidente: Stefano Petitti

Sintesi: La deduzione concernente la natura demaniale di un terreno, qualora inerisca alla sussistenza degli elementi costitutivi del diritto azionato, integra una mera difesa, rilevabile d'ufficio, sicché non incorre nelle preclusioni dettate per le eccezioni in senso stretto dall'art. 345 c.p.c., comma 2.

Estratto: «1. - Col primo motivo di ricorso, si deduce la nullità della sentenza impugnata (ex art. 360 c.p.c., n. 4), per avere la Corte di Appello omissivo di dichiarare inammissibile, ex art. 345 c.p.c., in quanto "nuova", la deduzione della società Ippolito circa la sussistenza di una servitù di uso pubblico sulla strada per cui è causa. Col secondo motivo, che va esaminato unitamente al primo essendo a quello strettamente connesso, si deduce la violazione e la falsa applicazione di norme di diritto (ex art. 360 c.p.c., n. 3), per avere la Corte di Appello

erroneamente preso in esame la deduzione della società Ippolito circa il carattere demaniale della stradella. Entrambe le censure sono infondate. Secondo la giurisprudenza di questa Corte, dalla quale non v'è ragione di discostarsi, la deduzione concernente la natura demaniale di un terreno, qualora inerisca alla sussistenza degli elementi costitutivi del diritto azionato, integra una mera difesa, rilevabile d'ufficio, sicché non incorre nelle preclusioni dettate per le eccezioni in senso stretto dall'art. 345 c.p.c., comma 2, (Cass., Sez. 2, n. 9913 del 19/04/2017). Questa Corte ha parimenti statuito che costituisce un'eccezione in senso lato, rilevabile d'ufficio, l'accertamento incidentale dell'esistenza di una servitù di uso pubblico su di una strada, qualora tale accertamento costituisca fatto ostativo al riconoscimento del diritto preteso (Cass., Sez. 2, n. 17588 del 14/07/2017).»

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

Sintesi: Per essere ammesso ad eccepire legittimamente la demanialità del bene, il privato deve allegare un proprio personale autonomo diritto alla disponibilità del bene medesimo, che tragga origine dall'eccepita demanialità, e ciò o a titolo originario uti civis o a titolo derivativo dall'ente titolare del diritto stesso.

Estratto: «1.2. Si sostiene, da parte del ricorrente, che "la prova della sussistenza del provvedimento concessorio era assolutamente necessaria, sia ai fini della legittimazione all'azione proposta dalle sigg.re Sp., sia ai fini della tutela giudiziaria richiesta dalle stesse". Tale tesi non può essere condivisa. Da un lato, infatti, compete esclusivamente alla p.a., ai sensi dell'art. 823 cpv c.c., la tutela dei beni che fanno parte del demanio pubblico, mentre l'art. 81 c.p.c., esclude espressamente che, al di fuori dei casi previsti in modo tassativo dalla legge, si possano far valere processualmente un diritto altrui in nome proprio. Ne consegue che il ricorrente, per essere ammesso ad eccepire legittimamente la demanialità del locale in questione, avrebbe dovuto allegare un proprio personale autonomo diritto alla disponibilità del bene medesimo che traesse origine dall'eccepita demanialità, e ciò o a titolo originario uti civis o a titolo derivativo dall'ente titolare del diritto stesso (v. Cass. n. 25306/2008): diritto la cui sussistenza, nel caso di specie, risulta motivatamente e categoricamente esclusa dalla sentenza impugnata (v. pag. 11). In relazione, dunque, ad un bene demaniale o comunque pubblico, deve essere fatta necessariamente distinzione tra il rapporto che in ordine ad esso intercorra tra privati e v quello invece tra la p.a. ed il privato: disciplinato, quest'ultimo, dalle norme pubblicistiche, oltre che da quelle civilistiche (v. il citato art. 823 cpv. c.c.), mentre il primo resta soggetto ineluttabilmente alla disciplina del codice civile (norme sulla locazione, sul comodato e così via) a seconda del tipo di rapporto contrattuale che le parti private abbiano inteso porre in essere con riferimento alla concreta disponibilità del bene che le parti medesime possano legittimamente vantare. In definitiva, deve quindi escludersi che, nel caso in esame, si dovesse ravvisare, da parte dei giudici di merito, una situazione tale da imporre una declaratoria di carenza di interesse ad agire in capo alle Sp. o di necessaria legittimazione alla domanda.»

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE II CIVILE n.5571 del 08/03/2010 - Relatore: Massimo Oddo - Presidente: Roberto Michele Triola

Sintesi: Nel caso di rivendica di immobili tra privati, l'eccezione di demanialità del bene è improponibile dal privato, trattandosi di una exceptio de iure tertii, in quanto la tutela dei beni demaniali è riservata alla P.A..

Estratto: «Con il quarto motivo, in relazione all'art. 360 c.p.c., n. 5, per omessa e/o insufficiente motivazione circa il fatto controverso e decisivo della proprietà dei terreni da parte della società dante causa, non avendo esaminato i documenti prodotti dai quali risultava che l'alveo del canale era demaniale e non poteva essere conseguentemente usucapito prima del suo passaggio al patrimonio dello Stato. Il motivo è inammissibile. Sotto la specie non pertinente del vizio di motivazione la censura investe, infatti, senza formulare alcuna specifica doglianza, la corretta applicazione fatta dalla sentenza degli artt. art. 873 c.c. ed art. 81 c.p.c., in forza dei quali, essendo riservato alla pubblica amministrazione la tutela dei beni demaniali ed i casi di sostituzione processuale limitati a quelli espressamente previsti dalla legge, nel caso di rivendica di un immobile fra privati, l'eccezione di demanialità è improponibile dal privato, trattandosi di una exceptio de iure tertii (cfr.: cass. civ., sez. 2^a, sent. 16 ottobre 2008, n. 25306; cass. civ., sez. 2^a, sent. 16 luglio 1991, n. 7892).»

DEMANIO E PATRIMONIO --> DEMANIO --> LAVORI PUBBLICI DI MANUTENZIONE

TAR SARDEGNA n.1043 del 03/11/2011 - Relatore: Alessandro Maggio - Presidente: Aldo Ravalli

Sintesi: Rientra nel merito dell'azione amministrativa stabilire le modalità di utilizzazione degli specchi acquei in rapporto all'andamento dei lavori da eseguire in ambito portuale.

Estratto: «h) che con l'ordinanza 2/5/2006 n. 147 il Presidente dell'Autorità Portuale ha stabilito che entro il successivo 12 maggio gli specchi acquei della darsena del porto storico dovessero essere liberati dalle imbarcazioni ivi ormeggiate onde consentire l'inizio dei lavori di manutenzione straordinaria e riqualificazione della stessa; i) che la circostanza che la ricorrente non occupasse, alla data di adozione della menzionata ordinanza, lo specchio acqueo già avuto in concessione, non vizia il provvedimento, trattandosi di evenienza di mero fatto suscettibile come tale di mutare in assenza di una specifica disposizione di impedimento; l) che la censura con cui si denuncia la sproporzione del provvedimento di sgombero con il fine pubblico perseguito risulta inammissibile, atteso che rientra nel merito dell'azione amministrativa stabilire le modalità di utilizzazione degli specchi acquei in rapporto all'andamento dei lavori da eseguire in ambito portuale; m) che, in ogni caso, avendo la ricorrente perso la disponibilità dello specchio acqueo già assegnatole per effetto dell'intervenuta revoca della concessione demaniale, non ha interesse a contestare le modalità attraverso cui l'amministrazione intende procedere all'esecuzione dei lavori sulla darsena;»

CORTE DEI CONTI, SEZIONE SARDEGNA n.1003 del 21/07/2009 - Relatore: Antonio Marco Canu - Presidente: Antonio Vetro

Sintesi: Il capitolato speciale di appalto costituisce, per tutti gli aspetti tecnici, il riferimento normativo per eccellenza del contratto di appalto per l'esecuzione dei lavori pubblici, senza che il contenuto possa essere modificato facendo rimando al contenuto di atti extracontrattuali, come agli allegati del progetto dei lavori, salvo per quelli espressamente richiamati da quest'ultimo.

Estratto: «Nel caso di cui ci si occupa, ha formato oggetto di disputa tra la parte pubblica e i convenuti l'individuazione delle norme contrattuali relative alle caratteristiche che doveva possedere il materiale del ripascimento, cioè a dire la sabbia che doveva essere riversata sull'arenile. Il Procuratore regionale ha richiamato in citazione, a sostegno della fondatezza dei propri rilievi, le conclusioni cui sono giunti i consulenti tecnici incaricati dal Pubblico ministero penale (v. pagg. 60-61 della citazione), i quali, nel rispondere al primo quesito loro proposto ("se la sabbia riversata nei lavori del marzo 2002 corrisponda sotto il profilo granulometrico, cromatico e della composizione mineralogica a quella individuata nel capitolato speciale d'appalto"), hanno preso a riferimento i parametri desunti dagli artt. 20, lett. t) e 64 del CSA, non avendo peraltro riscontrato, in risposta al secondo quesito ("se ed in che misura, sulla base della documentazione facente parte del fascicolo processuale siano stati mutati i parametri di riferimento della sabbia indicata nel capitolato, mediante successive determinazioni dell'amministrazione appaltante o della Direzione Lavori o della Commissione di Monitoraggio e, in caso affermativo, se la sabbia riversata sia corrispondente ai nuovi parametri"), che gli stessi fossero mai stati modificati. Ad avviso delle difese, invece, le caratteristiche della sabbia avrebbero dovuto essere tratte dall'allegato 8 al progetto esecutivo (intitolato: "Sabbia da utilizzare per il ripascimento. Provenienza e caratteristiche granulometriche e mineralogiche", v. fgl. 561 e sgg. delle produzioni di parte attrice), il quale avrebbe previsto, sia per la granulometria che per la composizione mineralogica, un intervallo (range) di accettabilità della sabbia diverso rispetto a quello di capitolato. Sul punto, si è sostenuto, i consulenti tecnici della Procura penale sarebbero incorsi in un madornale errore, che sarebbe stato riconosciuto da uno di essi, il prof. G. L., nel corso della sua audizione dibattimentale, allorché ha risposto, a precisa domanda, di non aver notato che la tabella granulometrica riportata a pag. 7 dell'allegato in questione recava un "fuso di progetto" (il che si porrebbe in contraddizione con quanto affermato dai consulenti in risposta al secondo quesito). Il CSA, costituente l'allegato 5r al progetto esecutivo (v. fgl. 1206 e sgg. delle produzioni di parte attrice), per quanto riguarda i lavori di ripascimento (occorre ricordare che una parte dell'appalto era costituita dalla costruzione di una strada litoranea), stabilisce all'art. 15 ("Ripascimento") che: "Il recupero della spiaggia emersa e di quella immersa avverrà mediante il ripascimento con l'immissione di idonee sabbie nelle quantità e con le modalità che sono meglio precisate nei capitoli successivi. Il periodo di approvvigionamento e stesa della sabbia è limitato alle stagioni autunnale ed invernale per non interferire con l'attività balneare che si svolge lungo il litorale dalla tarda primavera all'estate". Il successivo art. 20, dedicato a "qualità e provenienza dei materiali", prevede che: "I materiali proverranno da quelle località o con fabbriche che l'impresa riterrà di sua convenienza, purché ad insindacabile giudizio della Direzione, alla cui approvazione dovranno essere sottoposti, siano riconosciuti di buona qualità e rispondano a requisiti appresso indicati. L'Appaltatore per poter essere autorizzato ad impiegare i vari tipi di materiali descritti dalle seguenti norme tecniche, dovrà esibire prima dell'impiego al D.L. per ogni categoria di lavoro i relativi certificati di qualità rilasciati dal laboratorio Prove e Materiali della Provincia per quanto concerne la sabbia ...". Le caratteristiche della sabbia

natura del terreno in questione. Esso fu legato da tale A.M. all'ECA del Comune di (OMISSIS) e, a seguito della soppressione di tale Ente al Comune di appartenenza, a norma del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, art. 25. Gli Enti comunali di assistenza, istituiti nei comuni con L. n. 847 del 1937, avevano natura di enti pubblici non economici, in quanto con organizzazione non imprenditoriale e senza fini di lucro, svolgevano attività diretta all'assolvimento di compiti di interesse generale nel campo dell'assistenza e della beneficenza (Cass. 12.6.1979, n. 3299). Questa Corte aveva già rilevato che facevano parte del patrimonio disponibile e erano pertanto pignorabili i beni (nella specie: immobili destinati alla locazione) appartenenti ad un ente comunale di assistenza i quali, avendo a norma della L. n. 847 del 1937, art. 4, carattere meramente strumentale, in quanto produttivi di rendita da utilizzare per l'espletamento del pubblico servizio di assistenza, non erano oggetto di quella destinazione immediata e diretta al medesimo, che rappresenta per legge (artt. 826 e 830 c.c.) il connotato tipico dei beni patrimoniali indisponibili (Cass. 21/07/1981, n. 4696). 3.1. La circostanza che, per effetto del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, art. 25, tali beni siano stati trasferiti ai Comuni, e per quanto riguarda la regione Piemonte anche a norma della L.R. 6 gennaio 1978, n. 2, non ha modificato la natura di detti beni. A tal fine va osservato che, affinché un bene non appartenente al demanio necessario possa rivestire il carattere pubblico proprio dei beni patrimoniali indisponibili in quanto destinati ad un pubblico servizio, ai sensi dell'art. 826 cod. civ., comma 3, deve sussistere il doppio requisito (soggettivo ed oggettivo) della manifestazione di volontà dell'ente titolare del diritto reale pubblico (e, perciò, un atto amministrativo da cui risulti la specifica volontà dell'ente di destinare quel determinato bene ad un pubblico servizio) e dell'effettiva ed attuale destinazione del bene al pubblico servizio.»

DEMANIO E PATRIMONIO --> PATRIMONIO DISPONIBILE --> CONCESSIONE IN GODIMENTO

TAR LAZIO, SEZIONE II BIS ROMA n.11489 del 02/10/2019 - Relatore: Brunella Bruno - Presidente: Elena Stanizzi

Sintesi: La mancanza dei requisiti necessari all'insorgere del vincolo di indisponibilità e la conseguente collocazione nel patrimonio disponibile determina che la cessione in godimento del bene in favore di privati non può essere ricondotta ad un rapporto di concessione amministrativa, ma, al di là del nomen iuris che le parti contraenti abbiano inteso dare al rapporto, la stessa viene ad inquadrarsi nello schema privatistico della locazione, con conseguente devoluzione della cognizione delle relative controversie alla giurisdizione del giudice ordinario.

Estratto: «3. La distinzione tra beni del patrimonio indisponibile e beni del patrimonio disponibile degli enti territoriali, sconosciuta alla precedente codificazione del 1865, è, come noto, positivizzata nell'art. 826 c.c., e determina l'applicazione di un differente regime giuridico, nella considerazione che mentre i primi sono direttamente destinati al raggiungimento degli interessi pubblici perseguiti dall'ente, i secondi, da individuare per esclusione, assolvono ad una funzione essenzialmente strumentale a tali compiti. 3.1. È del pari noto che la disciplina della indisponibilità postula, oltre alla sussistenza dell'elemento soggettivo, costituito dalla proprietà di un ente territoriale, la sussistenza di un vincolo di destinazione che si traduce in una limitazione della libertà di sottrazione del bene ai fini cui è

destinato, non potendo i beni ascrivibili in tale categoria essere sottratti alla loro destinazione, ex art. 828 c.c., se non nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano. Ad una indisponibilità per natura, che prescinde dalla destinazione in considerazione delle caratteristiche obiettive dei beni, si aggiunge, in particolare, una indisponibilità per destinazione, impressa con legge ovvero con provvedimento amministrativo, ritenendosi, peraltro, necessaria anche una effettiva e concreta utilizzazione per il soddisfacimento di un interesse proprio dell'intera collettività (cfr. C. Cass. n. 12023 del 2004). 3.2. La mancanza dei requisiti necessari all'insorgere del vincolo di indisponibilità e la conseguente collocazione nel patrimonio disponibile determina, ai fini che in questa sede rilevano, che la cessione in godimento del bene in favore di privati non può essere ricondotta ad un rapporto di concessione amministrativa, ma, al di là del nomen iuris che le parti contraenti abbiano inteso dare al rapporto, la stessa viene ad inquadrarsi nello schema privatistico della locazione, con conseguente devoluzione della cognizione delle relative controversie alla giurisdizione del giudice ordinario.⁴ Alle luce delle sopra esposte e generali premesse, il Collegio evidenzia che in mancanza di un vincolo di destinazione la circostanza che l'uso contrattualmente previsto dei beni in questione sia la installazione di impianti funzionali allo svolgimento del servizio di telefonia non può ritenersi risolutivo.»

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE III CIVILE n.22917 del 10/11/2016 - Relatore: Marco Dell'Utri - Presidente: Annamaria Ambrosio

Sintesi: In difetto delle condizioni di ascrivibilità di un bene al patrimonio indisponibile, la cessione in godimento del bene medesimo in favore di privati non può essere ricondotta a un rapporto di concessione amministrativa, ma, inerendo a un bene facente parte del patrimonio disponibile, al di là del nomen iuris che le parti contraenti abbiano inteso dare al rapporto, essa viene ad inquadrarsi nello schema privatistico della locazione.

Estratto: «Secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità, affinché un bene non appartenente al demanio necessario possa rivestire il carattere pubblico proprio dei beni patrimoniali indisponibili, in quanto destinati a un pubblico servizio, ai sensi dell'art. 826 c.c., comma 3, deve sussistere il doppio requisito (soggettivo e oggettivo) della manifestazione di volontà dell'ente titolare del diritto reale pubblico (e, perciò, un atto amministrativo da cui risulti la specifica volontà dell'ente di destinare quel determinato bene a un pubblico servizio) e dell'effettiva ed attuale destinazione del bene al pubblico servizio. In difetto di tali condizioni e della conseguente non ascrivibilità del bene al patrimonio indisponibile, la cessione in godimento del bene medesimo in favore di privati non può essere ricondotta a un rapporto di concessione amministrativa, ma, inerendo a un bene facente parte del patrimonio disponibile, al di là del nomen iuris che le parti contraenti abbiano inteso dare al rapporto, essa viene ad inquadrarsi nello schema privatistico della locazione (Sez. U, Sentenza n. 14865 del 28/06/2006, Rv. 590191; Sez. U, Ordinanza n. 6019 del 25/03/2016, Rv. 638987). In tal senso, esclusa la demanialità del bene per la mancata appartenenza dello stesso alla categoria dei beni in tal senso definiti dalla legge, nessuna rilevanza può essere ascritta all'eventuale astratta classificazione del bene nell'ambito dei beni demaniali dell'ente di appartenenza (come nella specie adombrato nella sentenza impugnata, là dove ha sottolineato il formale accatastamento dell'immobile oggetto del presente giudizio come bene demaniale), non essendo sufficiente - al fine di attribuire a detto bene i caratteri propri dei beni patrimoniali indisponibili - l'astratta classificazione

dell'autorità amministrativa (cfr., in tal senso, Sez. U, Sentenza n. 391 del 15/07/1999, Rv. 528580), atteso il carattere dirimente e indefettibile del requisito della concreta, effettiva e attuale destinazione del bene al pubblico servizio (Sez. U, Sentenza n. 16831 del 27/11/2002, Rv. 558791).»

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONI UNITE n.6019 del 25/03/2016 - Relatore: Carlo De Chiara - Presidente: Giuseppe Salmè

Sintesi: In difetto del doppio requisito (soggettivo ed oggettivo) della manifestazione di volontà dell'ente titolare del diritto reale pubblico e dell'effettiva ed attuale destinazione di un bene al pubblico servizio e della conseguente ascrivibilità del bene al patrimonio indisponibile, la cessione in godimento del bene medesimo in favore di privati non può essere ricondotta ad un rapporto di concessione amministrativa, ma, inerendo a un bene facente parte del patrimonio disponibile, al di là del nomen iuris che le parti contraenti abbiano inteso dare al rapporto, essa viene ad inquadrarsi nello schema privatistico della locazione.

Estratto: «2. - La tesi delle ricorrenti non può essere condivisa. Giova richiamare proprio il più recente arresto in materia di queste Sezioni Unite richiamato anche nel ricorso - la sentenza n. 14865 del 2006 - la quale, rifacendosi alla consolidata giurisprudenza di legittimità, ribadisce che, affinché un bene non appartenente al demanio necessario possa rivestire il carattere pubblico proprio dei beni patrimoniali indisponibili, in quanto destinati ad un pubblico servizio ai sensi dell'art. 826 c.c., comma 3, deve sussistere il doppio requisito (soggettivo ed oggettivo) della manifestazione di volontà dell'ente titolare del diritto reale pubblico (e, perciò, un atto amministrativo da cui risulti la specifica volontà dell'ente di destinare quel determinato bene ad un pubblico servizio) e dell'effettiva ed attuale destinazione del bene al pubblico servizio; in difetto di tali condizioni e della conseguente ascrivibilità del bene al patrimonio indisponibile, la cessione in godimento del bene medesimo in favore di privati non può essere ricondotta ad un rapporto di concessione amministrativa, ma, inerendo a un bene facente parte del patrimonio disponibile, al di là del nomen iuris che le parti contraenti abbiano inteso dare al rapporto, essa viene ad inquadrarsi nello schema privatistico della locazione, con la conseguente devoluzione della cognizione delle relative controversie alla giurisdizione del giudice ordinario. Nella specie non vi è traccia in atti né della effettiva destinazione dell'immobile allo svolgimento di un servizio pubblico, né del provvedimento amministrativo che l'avrebbe disposta, mentre le ricorrenti non fanno altro che valorizzare il nomen iuris - non decisivo, come si è visto - a volte utilizzato negli scritti contrattuali. Deve pertanto concludersi per la natura privatistica dell'immobile attribuito in godimento alle ricorrenti stesse e, conseguentemente, del rapporto che lega queste ultime all'Ente Parco; rapporto perciò rientrante nella giurisdizione del giudice ordinario.»

TAR PUGLIA, SEZIONE II LECCE n.3075 del 28/10/2015 - Relatore: Claudia Lattanzi - Presidente: Eleonora Di Santo

Sintesi: La cessione in godimento di beni del patrimonio disponibile in favore di privati deve essere ricondotta – anche in difformità dalla eventuale qualificazione in termini di concessione che le parti abbiano inteso dare al rapporto – nello schema privatistico della

Comune eserciti la prelazione nei confronti di sé stesso, e che paghi a sé stesso il corrispettivo dei suoli di cui è già proprietario, deve necessariamente pervenirsi alla conclusione che in tale fattispecie specifica le aree espropriate nell'ambito del P.e.e.p. e non utilizzate restano definitivamente acquisite al patrimonio indisponibile del Comune, di per sé caratterizzato da un vincolo di destinazione pubblica dei beni che ne fanno parte, restando inoperante il diritto alla retrocessione in capo ai proprietari espropriati. Ne consegue che il regime di alienazione delle aree acquisite dai Comuni mediante espropriazione nell'ambito dei P.e.e.p. è quello specificamente previsto dagli artt. 35, undicesimo comma, e 21 della legge n. 865 del 1971. Già, questo appare sufficiente per escludere ogni possibilità, da parte del Comune, di alienare un bene espropriato, facente parte del P.e.e.p., e, quindi, del patrimonio indisponibile del Comune, per realizzare un'ipotesi speculativa in favore dello stesso ente esponenziale.»

TRIBUNALE DI ROMA, SEZIONE II CIVILE del 12/01/2009 - Relatore: Giuseppe Cricenti - Presidente: Giuseppe Cricenti

Sintesi: L'appartenenza del bene al patrimonio indisponibile rilevante ai fini della non usucapibilità dello stesso, richiede da un lato, un atto di destinazione del bene, dall'altro l'effettiva utilizzazione del patrimonio per fini pubblici; quest'ultimo presupposto deve ritenersi mancante qualora pur essendo intervenuto il decreto di esproprio, l'amministrazione non sia mai entrata in possesso de bene.

Estratto: «Non incide su questa conclusione l'eccezione avanzata dal Comune di Roma circa la destinazione pubblica del bene, che lo renderebbe parte di un patrimonio indisponibile e come tale non soggetto ad usucapione. Infatti, l'appartenenza al patrimonio indisponibile presuppone, da un lato, un atto di destinazione del bene, dall'altro l'effettiva utilizzazione del patrimonio per fini pubblici (Cass. sez. un. 28/6/2006, n. 14865). Se anche si volesse dire che l'esproprio vale come provvedimento implicito di destinazione a fini pubblici, manca (o non è dimostrato che ci sia) l'altro requisito, ossia l'effettiva destinazione dell'immobile a finalità pubbliche, il Comune non è mai entrato in possesso del bene, e la circostanza è pacifica, per cui non lo ha effettivamente destinato ad un uso di rilevanza pubblica.»

DEMANIO E PATRIMONIO --> PATRIMONIO INDISPONIBILE --> REQUISITI --> ELEMENTO OGGETTIVO --> DESTINAZIONE ANTERIORE AL 1885

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE III CIVILE n.13172 del 16/06/2011 - Relatore: Giuseppina Luciana Barreca - Presidente: Francesco Trifone

Sintesi: Un documento risalente ad epoca anteriore all'entrata in vigore del R.D. 4 maggio 1885, n. 3074 (nella specie risalente al 1573) non vale come destinazione ad un pubblico servizio ai fini dell'inclusione del bene nella categoria del patrimonio indisponibile, che prima di tale regio decreto non esisteva, ma può essere utile per accertare l'inizio dell'appartenenza del bene al Comune.

Estratto: «La Corte d'Appello ha fatto, sì, riferimento alle risultanze della consulenza tecnica d'ufficio per affermare, con riferimento al Palazzo Margherita, che il Comune l'aveva

"restaurato ed ampliato nel lontano 1573 mettendolo a disposizione di Margherita d'Austria, governatrice della città", ma l'affermazione non è certo funzionale a sostenere che in tale data si ebbe la destinazione ad uffici pubblici rilevante ai fini dell'art. 826 cod. civ., comma 3. Piuttosto, l'accertamento è relativo all'appartenenza, che la norma pone quale ulteriore elemento determinante della proprietà pubblica in capo ad uno piuttosto che ad altro ente territoriale. Il testo dell'art. 826 cod. civ., comma 3, individua infatti il doppio requisito della manifestazione di volontà dell'ente e della effettiva destinazione di un bene a sede di pubblici uffici o ad un pubblico servizio perché il bene possa essere fatto rientrare nella categoria dei beni del patrimonio indisponibile, ma il soggetto pubblico proprietario può essere (a differenza di quanto accade per il demanio necessario) indifferentemente lo Stato, la provincia o il comune, rispettivamente "secondo la loro appartenenza": ai fini dell'appartenenza di un bene al patrimonio indisponibile è perciò necessaria e sufficiente la destinazione attuale a pubbliche utilità, ai sensi dell'art. 826 cod. civ., comma 3, dovendo poi applicarsi le normali regole probatorie per l'accertamento dell'"appartenenza" ad uno piuttosto che ad altro ente territoriale. Allora, in una situazione quale quella oggetto del presente giudizio, in cui non è affatto in contestazione la destinazione del bene a sede di pubblici uffici, quanto meno fin dalla prima metà dell'800, oggetto dell'accertamento è l'appartenenza del bene all'ente che ne rivendica la proprietà, indipendentemente dal fatto che sia quello stesso che ai) origine ebbe a destinarlo a tale pubblica finalità. La Corte d'Appello si è riportata al 1573 per addivenire alla conclusione, fondata sulle risultanze della CTU ed espressa nella motivazione, che il Comune "da allora ne ha mantenuto e difeso il dominio" id est, fino all'attualità). Quindi il riferimento ad una data anteriore all'entrata in vigore del R.D. 4 maggio 1885, n. 3074 non è stato fatto al fine di includere il bene nella categoria del patrimonio indisponibile, considerata da tale ultimo regio decreto, ma soltanto al fine di affermare l'appartenenza del bene al Comune sin da quella data ed ininterrottamente, come pure si dirà nel prosieguo.»

DEMANIO E PATRIMONIO --> PATRIMONIO INDISPONIBILE --> REQUISITI --> ELEMENTO OGGETTIVO --> DESTINAZIONE EX LEGE

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONI UNITE n.15378 del 01/07/2009 - Relatore: Antonio Segreto - Presidente: Vincenzo Carbone

Sintesi: È vero che un bene, intanto può considerarsi appartenente al patrimonio indisponibile in quanto abbia un'effettiva e attuale destinazione al servizio pubblico; tuttavia, questo principio non è applicabile se l'acquisto della natura indisponibile da parte del bene derivi non da una decisione dell'Amministrazione, bensì direttamente dalla legge, perché in questo caso è la stessa e sola entrata in vigore della legge a produrre l'immediata e automatica inclusione del bene nella specifica categoria del patrimonio pubblicistico.

Estratto: «Va osservato che, affinché un bene non appartenente al demanio necessario possa rivestire il carattere pubblico proprio dei beni patrimoniali indisponibili in quanto destinati ad un pubblico servizio, ai sensi dell'art. 826 c.c., comma 3, deve sussistere il doppio requisito (soggettivo ed oggettivo) della manifestazione di volontà dell'ente titolare del diritto reale pubblico (e, perciò, un atto amministrativo da cui risulti la specifica volontà dell'ente di destinare quel determinato bene ad un pubblico servizio) e dell'effettiva ed

attuale destinazione del bene al pubblico servizio(Cass. civ., Sez. Unite, 28/06/2006, n. 14865).A tal fine va osservato che le convenzioni relative all'utilizzazione del bene sono irrilevanti ai fini di cui sopra, occorrendo un formale procedimento amministrativo di imposizione di vincolo di destinazione per costituire nel bene una qualità che ne consenta, ma solo successivamente, l'uso esclusivamente nel rapporto concessorio.3.4. È vero che un bene, intanto può considerarsi appartenente al patrimonio indisponibile in quanto abbia un'effettiva e attuale destinazione al servizio pubblico non essendo sufficiente la semplice decisione dell'ente pubblico d'imprimere ad esso il carattere dell'indisponibilità (sent. n. 6950 del 1993); tuttavia, questo principio non è applicabile se l'acquisto della natura indisponibile da parte del bene derivi non da una decisione dell'Amministrazione, bensì direttamente dalla legge, perché in questo caso è la stessa e sola entrata in vigore della legge a produrre l'immediata e automatica inclusione del bene nella specifica categoria del patrimonio pubblicistico. Nella fattispecie, a seguito della soppressione dell'ONMI (Opera Nazionale Protezione della Maternità ed Infanzia), disposta con L. 23 dicembre 1975, n. 698, il patrimonio immobiliare dell'ONMI fu trasferito "al patrimonio delle Province e dei Comuni" a norma dell'art. 5 della detta legge, senza però alcun riferimento all'indisponibilità di tale patrimonio e senza alcuna specifica destinazione pubblica di tale patrimonio (è ovvia invece la generica destinazione a finalità pubblica del patrimonio, anche disponibile, di ogni ente pubblico non economico).Nella fattispecie non risulta alcun atto amministrativo dell'ente (titolare del complesso immobiliare) per destinare lo stesso ad un determinato pubblico servizio.»

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE II CIVILE n.4430 del 24/02/2009 - Relatore: Luigi Piccialli - Presidente: Olindo Schettino

Sintesi: Non occorre, ai fini della concreta destinazione di un bene ad un pubblico servizio, un atto amministrativo ad hoc, nei casi in cui sia lo stesso legislatore a prevedere che il bene acquisito dall'ente sia destinato a particolari finalità pubbliche o di pubblico interesse; tale principio, affermato in tema di alloggi destinati ai "senza tetto" per cause belliche, ben si attaglia, mutatis mutandis, all'ipotesi di terreni acquisiti dagli enti di riforma fondiaria, la cui istituzionale destinazione alla redistribuzione, ai sensi della L. n. 230 del 1950, art. 1, è prevista dalla stessa legge.

Estratto: «Va premesso che ai sensi del combinato disposto di cui all'art. 830 c.c., e art. 828 c.c., comma 2, i beni immobili del patrimonio indisponibile degli enti pubblici non territoriali possono essere sottratti alla loro destinazione pubblica soltanto nei modi stabiliti dalla legge; sicché tale sottrazione non può verificarsi per effetto di possesso ed usucapione da parte di terzi, attesa l'incompatibilità di eventuali diritti reali in tal modo acquisiti con la destinazione dei beni in questione al soddisfacimento delle finalità pubbliche normativamente perseguite (v. Cass. n. 12608/02).Non occorre infatti, ai fini della concreta destinazione ad un pubblico servizio, un atto amministrativo ad hoc, nei casi in cui, come nella specie, sia lo stesso legislatore a prevedere che il bene acquisito dall'ente sia destinato a particolari finalità pubbliche o di pubblico interesse (v. Cass. n. 7269/03); tale principio, affermato in tema di alloggi destinati ai "senza tetto" per cause belliche, ben si attaglia, mutatis mutandis, di terreni acquisiti dagli enti di riforma fondiaria, la cui istituzionale destinazione alla redistribuzione, ai sensi della L. n. 230 del 1950, art. 1, è prevista dalla stessa legge, come questa Corte ha già avuto modo, specificamente, di precisare con sentenza; 9.6.1987 n. 502,

ai cui principi i giudici di merito si sono correttamente attenuti nel caso di specie. L'obiezione, secondo la quale la mancata assegnazione dei terreni in questione nel termine previsto dall'art. 201 cit. (la cui natura ordinatoria è stata anche evidenziata nella pronuncia da ultima citata) avrebbe comportato il venir meno della destinazione pubblica, non coglie nel segno considerato che tale assegnazione attiene ad un momento successivo alla destinazione de qua, di cui non costituisce elemento integrativo o condizione di efficacia, ma solo attuazione concreta della finalità istituzionale prevista dalla legge, in conformità alla quale soltanto i beni patrimoniali in questione possono, successivamente all'acquisizione ed alla conservazione nel patrimonio dell'ente preposto, con l'assegnazione in proprietà ai privati, acquisire quel carattere di "relativa commerciabilità" che si deduce in ricorso. Nè concludente, infine, alla tesi dell'usucapibilità dei fondi in questione, si palesa il richiamo alla normativa regionale, citata nell'ultima parte del mezzo d'impugnazione, che invece conferma la necessità del rispetto di particolari procedimenti, previsti per legge, perché i beni di riforma fondiaria possano essere assegnati e venduti ai possessori, al riguardo riconoscendo la qualifica di "possessori" degli stessi, oltre che ai soggetti titolari di precedenti atti di concessione, o loro eredi, anche a coloro che ne abbiano conseguito, con modalità non violente o clandestine, la materiale disponibilità. Trattasi, all'evidenza, di una semplice equiparazione, prevista ai soli fini e per gli effetti delle procedure di assegnazione e vendita dei beni de quibus, non comportante alcuna possibilità, per i materiali detentori, di far valere l'acquisita materiale disponibilità quale possesso ad usucapionem, peraltro neppure possibile per gli altri legittimi "possessori" (concessionari o loro eredi) ai quali i predetti sono stati equiparati della L.R. Puglia n. 20 del 1999, cit. art. 20.»

DEMANIO E PATRIMONIO --> PATRIMONIO INDISPONIBILE --> REQUISITI --> ELEMENTO SOGGETTIVO

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE III CIVILE n.21965 del 03/09/2019 - Relatore: Stefano Giaime Guizzi - Presidente: Uliana Armano

Sintesi: È legittimo ritenere che difetti l'elemento soggettivo dell'inclusione nel patrimonio indisponibile dell'ente (manifestazione di volontà dell'ente titolare del diritto reale pubblico), con conseguente configurazione del rapporto in termini di locazione e non di concessione, laddove l'ente pubblico, avendo il solo uso gratuito del bene, si deve ritenere comodatario e dunque titolare di un mero diritto personale di godimento.

Estratto: «7. Ciò premesso, deve essere esaminato con carattere di priorità il primo motivo del ricorso incidentale, che presenta carattere assorbente, giacché tende a mettere in discussione la qualificazione in termini di rapporto negoziale (ed esattamente, di locazione immobiliare) della relazione intercorsa tra le parti del presente giudizio, riconducendolo - come fatto dal primo giudice - alla concessione di un bene pubblico.7.1. Il motivo non è fondato, per le ragioni di seguito illustrate.7.1.1. Sul punto, occorre rammentare che - secondo un'affermazione consolidata di questa Corte - perché "un bene non appartenente al demanio necessario" (qual è il compendio immobiliare oggetto di causa) "possa rivestire il carattere pubblico proprio dei beni patrimoniali indisponibili in quanto destinati ad un pubblico servizio, ai sensi dell'art. 826 c.c., comma 3, deve sussistere il doppio requisito (soggettivo ed oggettivo) della manifestazione di volontà dell'ente titolare del diritto reale

DEMANIO E PATRIMONIO --> SPOGLIO

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV n.1014 del 04/03/2014 - Relatore: Diego Sabatino - Presidente: Marzio Branca

Sintesi: Il provvedimento di rilascio di un bene demaniale è tipico nella misura in cui è finalizzato esclusivamente a riacquistare il possesso del bene illegittimamente utilizzato da terzi.

Estratto: «4.1. - L'affermazione del T.A.R., censurata in appello con la lettera C. dell'atto di appello, non è condivisibile. L'affermazione del primo giudice, per cui la necessità di sistemare altre società già trasferita da aree demaniali oggetto di intervento per la realizzazione di infrastrutture portuali, rappresenta un "chiaro fattore sintomatico dell'eccesso di potere" non è fondata. Occorre ricordare come il provvedimento di rilascio del bene demaniale sia finalizzato esclusivamente a riacquisire il possesso del bene illegittimamente utilizzato da terzi. È questa la tipicità del provvedimento, ossia il rapporto tra tipologia di atto emesso dall'amministrazione e sua finalità e quindi la tipicità in tanto sussiste in quanto sono tipici gli effetti dell'atto emesso. In tal modo il principio di legalità dell'azione amministrativa si sostanzia, negando che l'amministrazione possa esprimere poteri non propri all'interno di atti formalmente ad essa spettanti. Il controllo di coerenza tra provvedimento e effetto prodotto, che connota la valutazione di tipicità, si ferma quindi alla valutazione degli esiti procedurali e non trasmigra all'esame dell'intera operazione amministrativa, se non espressamente consentito dalla normativa vigente.»

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE II CIVILE n.9873 del 15/06/2012 - Relatore: Cesare Antonio Proto - Presidente: Francesco Felicetti

Sintesi: A norma dell'art. 1145 c.c., comma 2, il possesso dei beni appartenenti al demanio dello Stato, delle province e dei comuni e soggetti al regime dei beni demaniali è, in via eccezionale e per ragioni di ordine pubblico, tutelato - nei rapporti tra privati - con l'azione di spoglio quando sui beni stessi siano stati compiuti atti di godimento analoghi a quelli eventualmente esercitati su cose di pertinenza esclusiva né, ai fini della negazione della tutela predetta, ha rilievo che il godimento del bene demaniale sia stato esercitato in mancanza di un atto di concessione per una particolare forma di utilizzazione.

Estratto: «2.1 La censura relativa all'esclusione, da parte del giudice di appello, dell'animus possidendi del detentore qualificato (escluso dal giudice di appello sulla base dell'assunto che quelle modalità di esercizio della servitù erano vietate dal concedente) resta assorbita dall'accoglimento del primo motivo di ricorso dovendosi, appunto, stabilire se vi sia o meno un divieto la cui esistenza o inesistenza è di per sé decisiva anche in ordine alla tutela possessoria del detentore qualificato (ossia quel soggetto che si trova con la cosa in una relazione materiale che si svolge in nome del possessore e per sua volontà), riconosciuta dall'art. 1168 c.c., comma 2. Con riferimento alla violazione dell'art. 1145 c.p.c., comma 2, e alla tutela possessoria tra privati per i beni appartenenti al demanio dello Stato, il giudice di appello ha escluso l'ammissibilità della tutela anche con riferimento all'unicità della proprietà demaniale sia sul bene sul quale è esercitato il passaggio, sia sul bene a favore del quale si esercita il passaggio. In parziale accoglimento del motivo occorre riaffermare il

principio, disatteso dal giudice di appello, per il quale a norma dell'art. 1145 c.c., comma 2, il possesso dei beni appartenenti al demanio dello Stato, delle province e dei comuni e soggetti al regime dei beni demaniali è, in via eccezionale e per ragioni di ordine pubblico, tutelato - nei rapporti tra privati - con l'azione di spoglio quando sui beni stessi siano stati compiuti atti di godimento analoghi a quelli eventualmente esercitati su cose di pertinenza esclusiva né, ai fini della negazione della tutela predetta, ha rilievo che il godimento del bene demaniale sia stato esercitato in mancanza di un atto di concessione per una particolare forma di utilizzazione (così, in motivazione, Cass. S.U. 20/1/1993 n. 650; nello stesso senso, Cass. 27/3/2006 n. 7264). A tale principio di diritto si dovrà attenere il giudice del rinvio, ulteriormente osservandosi che la predetta tutela spetta anche in caso di impedimento solo parziale (ossia quando sia creata una apprezzabile difficoltà di transito) per il passaggio veicolare.»

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE II CIVILE n.4475 del 24/02/2010 - Relatore: Luigi Piccialli - Presidente: Olindo Schettino

Sintesi: La natura demaniale del bene oggetto di spoglio è irrilevante, dal momento che l'art. 1145 c.c., comma 2, ammette tra privati l'azione di reintegrazione nel possesso anche ad oggetto di beni demaniali, nei casi in cui sugli stessi si riscontri una signoria di fatto corrispondente all'esercizio della proprietà o di altri diritti reali, restando irrilevante accertare la legittimità o meno del possesso esercitato dallo spogliato, o l'esistenza o meno di un titolo abilitante il medesimo ad un uso speciale o eccezionale dello stesso.

Estratto: «Anche a prescindere dalla considerazione che la prova dell'assunta demanialità del fondo (vale a dire della sua appartenenza al c.d."demanio civico universale", ossia ad una collettività locale, e non anche della semplice sussistenza di usi civici, gravanti su terreno privato, comportanti particolari forme consuetudinarie di parziale sfruttamento collettivo) avrebbe dovuto essere fornita dall'eccepiante, e' agevole osservare, ancor piu' radicalmente, che la questione e' irrilevante. Ai sensi dell'art. 1145 c.c., comma 2, invero, e' ammessa tra privati l'azione di reintegrazione nel possesso anche ad oggetto di beni demaniali, nei casi in cui sugli stessi si riscontri una signoria di fatto corrispondente all'esercizio della proprietà o di altri diritti reali, restando irrilevante accertare la legittimità o meno del possesso esercitato dallo spogliato, o l'esistenza o meno di un titolo abilitante il medesimo ad un uso speciale o eccezionale dello stesso (v., tra le altre, Cass. 2A n. 7264/06, 16987/05, 737/00 S.U. 15289/01). Ne consegue l'assoluta irrilevanza di ogni questione in ordine alla validità o meno della pregressa compravendita inter partes, quale che ne fosse la data, essendo comunque provato ed incontrovertito che, fino all'epoca dell'impossessamento posto in essere dal L., il fondo, abusivamente o meno e quale che fosse la validità dell'assunto titolo traslativo era di fatto posseduto dal C. e dal P.. Il ricorso va conclusivamente respinto; nulla sulle spese, non avendo gli intimati resistito.»

DEMANIO E PATRIMONIO --> UTILIZZAZIONE

TAR CAMPANIA, SEZIONE VII NAPOLI n.5540 del 25/11/2019 - Relatore: Cesira Casalanguida - Presidente: Michelangelo Maria Liguori

Sintesi: Per i beni demaniali e per quelli patrimoniali indisponibili, l'amministrazione concedente è titolare in re ipsa del potere di imporne una gestione conforme alle regole e all'interesse pubblico.

Estratto: «8.1. - Il primo e terzo motivo di ricorso, con cui parte ricorrente deduce la violazione dell'art. 92 del D.P.R. 285/92 (rectius 285/90) e l'illegittimità dell'art. 49 del Regolamento di Polizia mortuaria non possono trovare favorevole apprezzamento. Come affermato dal Consiglio di Stato in precedente vicenda relativa al medesimo cimitero di Poggioreale "se è vero che il diritto sul sepolcro è un diritto di natura reale assimilabile al diritto di superficie, suscettibile di possesso e di trasmissione sia inter vivos e mortis causa, nei confronti degli altri soggetti privati, è altrettanto vero che esso non preclude l'esercizio dei poteri autoritativi spettanti alla amministrazione concedente (con la precisazione che nel caso di emanazione di atti di revoca o di decadenza spetta la tutela prevista per le posizioni di interesse legittimo e che, in ogni caso, titolare del diritto reale, nonché della coesistente posizione di interesse legittimo nel caso di emanazione di atti autoritativi, è esclusivamente il concessionario, cui non può neppure essere assimilato né il richiedente la sub-concessione, in mancanza del formale provvedimento abilitativo, né chi abbia 'acquistato' - solo apparentemente, in ragione della nullità del relativo contratto - il bene demaniale). È pertanto del tutto logico e corrispondente ai principi generali dell'ordinamento che l'amministrazione con un proprio provvedimento autoritativo riacquisti la disponibilità di un bene pubblico, dato in concessione ed oggetto, come nel caso di specie, di abusi o di illeciti da parte del concessionario. Il relativo potere discende invero dai principi generali di diritto pubblico, oltre che dalle disposizioni del codice civile che richiamano tali principi generali: per i beni demaniali e per quelli patrimoniali indisponibili, l'amministrazione concedente è titolare in re ipsa del potere di imporne una gestione conforme alle regole e all'interesse pubblico" (Cons Stato, sez. V, sent. 4922 del 2.10.2014). Alla violazione degli obblighi derivanti dal rapporto concessorio ben può derivare, dunque, la revoca - decadenziale. In tal senso nessuna violazione della normativa statale può desumersi dalle previsioni del Regolamento comunale di polizia mortuaria approvato con la delibera consiliare n. 11 del 21 febbraio 2006, attesa la conformità ai principi generali largamente consolidati oltre che derivanti dalle disposizioni di legge. In proposito occorre, peraltro, aggiungere, che l'art. 92 del d.P.R. 10 settembre 1990, n. 285, al comma 3, testualmente dispone che «con l'atto della concessione il comune può imporre ai concessionari determinati obblighi, tra cui quello di costruire la sepoltura entro un tempo determinato pena la decadenza della concessione». Come già osservato dalla Sezione "se è certamente vero che «la normativa regolamentare comunale di polizia mortuaria e sui cimiteri in tanto è legittima in quanto non viene a porsi in contrasto con la normativa regolamentare adottata dal Governo, in virtù di quanto previsto dall'art. 4, disp. prel., cod. civ.» (C.d.S., Sez. V, 11 ottobre 2002, n. 5505), è pure vero che nel caso di specie la disposizione statale, per quel che si ricava già dal suo tenore letterale, conferisce al comune un ampio potere di imposizione di obblighi ai concessionari, tra i quali, a solo titolo esemplificativo e non anche allo scopo di declinare un numerus clausus di ipotesi di decadenza, è stata menzionata l'ipotesi della mancata realizzazione, nel tempo prescritto, della sepoltura" (T.A.R. Napoli, sez. VII, 1.12.2011, sent. 5618).»

TAR EMILIA ROMAGNA, SEZIONE I BOLOGNA n.66 del 02/02/2017 - Relatore: Ugo De Carlo - Presidente: Giuseppe Di Nunzio

Sintesi: Sarebbe assurdo dare in proprietà, anziché in concessione, un'area che è divenuta di proprietà pubblica a seguito di esproprio o come cessione dei privati per standard pubblico in attuazione di strumenti urbanistici attuativi: l'espropriante l'ha voluta in proprietà perché vi erano interessi pubblici che richiedevano non solo il possesso o la destinazione a fini pubblici, ma la proprietà.

Estratto: «quando l'art. Il 29 del R.U.E. al terzo comma parla della possibilità di dare in concessione con diritto di superficie l'area aggiunge che si può anche dare con trasferimento in proprietà previa convenzione solo se l'area non è pervenuta al Comune a mezzo di esproprio o come standard pubblico. Il divieto si riferisce solamente alla possibilità di trasferire in proprietà non al dare in concessione. Il motivo di tale limitazione è evidente: sarebbe assurdo dare in proprietà un'area che è divenuta di proprietà comunale a seguito di esproprio o come cessione dei privati per standard pubblico in attuazione di strumenti urbanistici attuativi, cioè il Comune l'ha voluta in proprietà perché vi erano interessi pubblici che richiedevano non solo il possesso o la destinazione a fini pubblici, ma la proprietà.»

TAR PUGLIA, SEZIONE III LECCE n.1602 del 20/10/2016 - Relatore: Maria Luisa Rotondano - Presidente: Luigi Costantini

Sintesi: L'utilizzazione di un'area privata per una particolare vocazione pedonale da parte di una pluralità indeterminata di persone se, da un lato, vale ad evidenziare l'assoggettamento del bene ad uso pubblico di passaggio, non può, dall'altro, legittimare il proprietario del fondo confinante all'apertura di un accesso all'area stessa, nemmeno in forza di un titolo abilitativo edilizio.

Estratto: «1.1.1 - Osserva il Collegio che il thema decidendum consiste nello stabilire se legittimamente la P.A. possa, in sede di rilascio di un permesso di costruire, consentire l'accesso - nell'odierna fattispecie, pedonale - da un'area privata su di un'area ad uso pubblico, qualora tale area sia di proprietà di un altro soggetto privato (Condominio, nell'ipotesi in esame) e qualora manchi il consenso da parte del proprietario. Orbene, nel caso de quo:1) è pacifico l'area in parola sia di proprietà del Condominio "2C" e che la medesima si configuri come "area a verde condominiale ad uso pubblico".2) è parimenti pacifico che l'accesso pedonale che il Comune di Lecce ha ammesso (con l'assenso all'apertura secondaria di cui all'annullato - in parte qua - titolo edilizio) da e per l'immobile residenziale di proprietà degli odierni ricorrenti ricada in toto nella suddetta area di proprietà condominiale. 1.1.2 - Ciò posto, ad avviso della Sezione, l'utilizzazione di un'area privata per "una particolare vocazione pedonale" da parte di una pluralità indeterminata di persone, se - da un lato - vale ad evidenziare l'assoggettamento del bene ad uso pubblico di passaggio, non può - dall'altro - legittimare il proprietario del fondo confinante all'apertura di un accesso all'area stessa, nemmeno in forza di un titolo abilitativo edilizio (nel caso in esame, permesso di costruire), trattandosi di facoltà che esorbita dai limiti del predetto uso pubblico del bene privato e che - correlativamente - non può essere neppure oggetto di provvedimenti assentivi da parte della P.A. (i quali nulla varrebbero, a questi fini, in mancanza di atti costitutivi di una servitù di passaggio ovvero di un espresso assenso del proprietario in tal senso). Il Collegio ben conosce l'orientamento di parte della giurisprudenza (Consiglio di Stato, IV, 25 novembre 2013, n. 5596 - citata dai ricorrenti nella memoria

depositata il 4 giugno 2016), secondo il quale la P.A. potrebbe assentire l'apertura di varchi su aree private per le quali vi sia (anche) la (sola) "presunzione di assoggettamento all'uso pubblico, in termini di gravità, precisione e concordanza dei convergenti indici fattuali" - il riferimento è a "l'incontestata assenza di limitazioni all'accesso di pedoni e veicoli, la presenza di opere urbanizzative (servizi di acquedotto, fognatura, illuminazione), lo svolgimento ... dei servizi comunali di spazzatura e raccolta rifiuti, l'incontestata assunzione a carico dell'amministrazione comunale dei lavori di manutenzione" (circostanza, quest'ultima, peraltro, nella fattispecie in esame espressamente contestata dal Comune). Tuttavia, la Sezione ritiene di aderire all'orientamento giurisprudenziale per il quale (condivisibilmente) "la compressione delle prerogative del proprietario conseguenti all'assoggettamento del bene al pubblico passaggio non può spingersi (per evidente eterogeneità di ratio) sino ad ammettere l'adozione di atti abilitativi (nel caso di specie: il permesso di costruire) i quali comportino un'ulteriore forma di compressione volta al soddisfacimento di un interesse squisitamente privato ed individuale, quale l'accesso alla strada di uso pubblico. Si osserva, d'altronde, che se si ammettesse che in sede di rilascio del permesso di costruire all'autorità amministrativa sia consentito costituire sull'area di un terzo un peso (nel caso di specie: l'obbligo di consentire il passaggio) indipendentemente dal consenso del proprietario, si giungerebbe ad ammettere un modo surrettizio di costituzione di una servitù sostanziale (quale quella che consente il passaggio attraverso e sul fondo del vicino) al di fuori dei tassativi modi di costituzione espressamente richiamati dall'articolo 1032 del Codice civile e in assenza della corresponsione dell'indennità dovuta ai sensi degli articoli 1032 e 1053 del medesimo Codice" (Consiglio di Stato, VI, 6 maggio 2013, n. 2416).»

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V n.3681 del 23/08/2016 - Relatore: Fabio Franconiero - Presidente: Giuseppe Severini

Sintesi: Il decoro urbano non è una materia o un'attività ma una finalità immateriale dell'azione amministrativa, che corrisponde al valore insito in un apprezzabile livello di qualità complessiva della tenuta degli spazi pubblici, armonico e coerente con il contesto storico, perseguita mediante la selezione delle apposizioni materiali (es. dehor) e delle utilizzazioni, specie commerciali (art. 52 del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio) ma non solo. A seconda del profilo e dello strumento, può essere frutto vuoi di tutela (e valorizzazione) del patrimonio culturale, vuoi di disciplina urbanistica o del commercio, vuoi della politiche comunali di concessioni di suolo pubblico: comunque in ragione delle competenze di legge.

Estratto: «6. Deve ancora darsi atto sul punto che – contrariamente a quanto sostenuto dagli appellanti in camera di consiglio - il presupposto degli atti oggetto del presente giudizio non è dato dalla dichiarazione di bene culturale, cioè dal decreto del Ministero per i beni e le attività culturali e del turismo del 17 settembre 2013, recante l'apposizione del ricordato vincolo culturale ai sensi dell'art. 10, comma 4, lett. g), del d.lgs. n. 42 del 2004 (vincolo culturale su pubbliche piazze, vie, strade e altri spazi aperti urbani di interesse artistico o storico), ma dalla autonoma, e di suo sufficiente, valutazione comunale del decoro urbano del centro storico di Roma (per quanto identificata d'intesa e in leale cooperazione mediante le forme che si sono ricordate). Il decoro urbano, infatti, non è una materia o un'attività ma una finalità immateriale dell'azione amministrativa, che corrisponde al valore insito in un apprezzabile livello di qualità complessiva della tenuta degli spazi pubblici, armonico e

coerente con il contesto storico, perseguita mediante la selezione delle apposizioni materiali (es. dehor) e delle utilizzazioni, specie commerciali (art. 52 del Codice) ma non solo. A seconda del profilo e dello strumento, può essere frutto vuoi di tutela (e valorizzazione) del patrimonio culturale, vuoi di disciplina urbanistica o del commercio, vuoi della politiche comunali di concessioni di suolo pubblico: comunque in ragione delle competenze di legge. E difatti qui l'art. 4 dell'Accordo del 17 aprile 2014, bene ripartendo le competenze seppur all'esito della leale cooperazione e della concertazione delle amministrazioni coinvolte, prevede che le risultanze del tavolo tecnico siano oggetto di dichiarazione di compatibilità da parte del Ministero ai sensi del Codice, e elemento essenziale dei piani di riordino delle attività commerciali su aree pubbliche di Roma capitale e di rilocalizzazione di quelle non compatibili con le esigenze di tutela del patrimonio culturale, nonché di successiva normativa regolamentare afferente gli specifici settori trattati.»

TAR TOSCANA, SEZIONE I n.543 del 30/03/2015 - Relatore: Pierpaolo Grauso - Presidente: Bernardo Massari

Sintesi: Solo l'attribuzione a privati dell'utilizzazione di beni del demanio o del patrimonio indisponibile dello Stato o dei comuni è sempre riconducibile, ove non risulti diversamente, alla figura della concessione-contratto, mentre per i beni del patrimonio disponibile, il cui godimento sia stato concesso a terzi dietro corrispettivo, al di là del nomen iuris che le parti contraenti abbiano dato al rapporto viene a realizzarsi lo schema privatistico della locazione.

Estratto: «3.3.6. Solo per inciso, l'indagine sulla sorte del diritto di proprietà del manufatto realizzato sul terreno di via Tridentina appare inscindibilmente connessa all'ulteriore indagine circa la natura del terreno oggetto di concessione, alla luce della massima giurisprudenziale secondo cui solo l'attribuzione a privati dell'utilizzazione di beni del demanio o del patrimonio indisponibile dello Stato o dei comuni è sempre riconducibile, ove non risulti diversamente, alla figura della concessione-contratto, mentre per i beni del patrimonio disponibile, il cui godimento sia stato concesso a terzi dietro corrispettivo, al di là del nomen iuris che le parti contraenti abbiano dato al rapporto viene a realizzarsi lo schema privatistico della locazione, con le intuitive conseguenze in punto di giurisdizione sulle relative controversie (cfr. Cass. civ., SS.UU., 27 maggio 2009, n. 12251; Cons. Stato, sez. VI, 19 luglio 2013, n. 3924). Si aggiunga, per un aspetto connesso, che non necessariamente il manufatto che accede a un suolo demaniale partecipa della medesima natura, perché l'estensione del regime giuridico della demanialità si verifica a condizione che il bene accessorio partecipi alla stessa funzione economica ed alla medesima destinazione del bene demaniale. Diversamente, esso viene acquistato dall'ente proprietario di quello principale come cosa patrimoniale, in quanto tale suscettibile di formare oggetto di diritti costituiti iure privatorum in favore di privati (cfr. Cass. civ., SS.UU., 20 dicembre 1993, n. 12597).»

TAR LAZIO, SEZIONE II ROMA n.2999 del 23/02/2015 - Relatore: Silvia Martino - Presidente: Filoreto D'Agostino

Sintesi: La sottrazione di un bene collettivo all'uso generale e l'attribuzione di esso in uso temporaneo ai privati, comporta sempre la verifica della sussistenza di una concorrente finalità di pubblico interesse che può essere rappresentata anche dalla semplice esigenza

dell'amministrazione pubblica di valorizzare i propri beni e ricavare dai suoi utilizzatori il massimo importo percepibile, sulla base di procedimenti precostituiti e trasparenti, eccezion fatta per le ipotesi in cui ai beni pubblici sia conferita dalla legge la funzione di consentire la realizzazione di finalità sociali da essa individuate.

Sintesi: Quando la concessione di beni pubblici è attribuita a titolo gratuito, deve venire in rilievo l'esigenza di soddisfare una peculiare finalità di rilievo sociale, previamente individuata dall'amministrazione.

Estratto: «2.2. Sempre in via preliminare, occorre poi esattamente qualificare la natura del provvedimento oggetto di revoca. Sebbene, infatti, sia nella delibera n. 216/2012, che in quella n. 90/2014, si utilizzi l'espressione "comodato d'uso", l'amministrazione capitolina ha documentato che l'immobile di viale D'Annunzio appartiene al demanio c.d. accidentale dell'ente locale, in quanto riconosciuto di interesse artistico e storico sin dal 1952 (cfr. il doc. n. 16 della produzione di Roma Capitale in data 3.10.2014). Al riguardo, giova ricordare che "il godimento dei beni pubblici, stante la loro destinazione alla diretta realizzazione di interessi pubblici, può essere legittimamente attribuito ad un soggetto diverso dall'ente titolare del bene - entro certi limiti e per alcune utilità - solo mediante concessione amministrativa". Per tale ragione, le controversie attinenti al detto godimento sono riservate alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, un tempo ai sensi dell'art. 5 l. 6 dicembre 1971 n. 1034 ed oggi dell'art. 133, comma 1, lett. b), c.p.a., quando non abbiano ad oggetto indennità, canoni ed altri corrispettivi (Cons. St., sez. VI[^], sentenza n. 3924 del 19.7.2013; cfr. anche Cass. civ., sez. un., sentenza n. 12251 del 27.5.2009). Qualora, invece, si tratti di beni del patrimonio disponibile il cui godimento sia stato concesso a terzi dietro un corrispettivo, indipendentemente dal "nomen iuris" che le parti abbiano dato al rapporto, si versa nell'oggettivo schema civilistico della locazione e le controversie da esso insorgenti spettano alla giurisdizione ordinaria (così, ancora il Cons. St., sentenza ultima cit.). Va ancora soggiunto che la sottrazione di un bene collettivo all'uso generale e l'attribuzione di esso in uso temporaneo ai privati, comporta sempre la verifica della sussistenza di una concorrente finalità di pubblico interesse (Cons. St., A.P., n. 6 del 29.1.2014). Essa, peraltro, può essere rappresentata anche dalla semplice esigenza dell'amministrazione pubblica di "valorizzare i propri beni e a ricavare dai suoi utilizzatori il massimo importo percepibile, sulla base di procedimenti precostituiti e trasparenti", eccezion fatta per le ipotesi in cui "ai beni pubblici sia conferita dalla legge la funzione di consentire la realizzazione di finalità sociali da essa individuate (ad es., i casi di assegnazione di alloggi alle persone che ne abbiano bisogno, a canoni inferiori a quelli di mercato, o di assegnazione a titolo gratuito ad enti per finalità culturali o di conservazione dell'ambiente, ecc.)" (Consiglio di Stato sez. V[^], sentenza n. 5480 del 7.11.2014). Il tratto qualificante della concessione è infatti rappresentato dall'esercizio di un potere, di talché ciò che realmente indefettibile è l'esistenza di un atto deliberativo, o, comunque, di una presupposta volontà provvedimentale, mentre la presenza di un atto di natura negoziale accessivo è soltanto eventuale. Come già evidenziato, quando la concessione è attribuita a titolo gratuito, viene poi in rilievo l'esigenza di soddisfare una peculiare finalità di rilievo sociale, previamente individuata dall'amministrazione (generalmente, in conformità ad atti regolamentari; cfr., ad esempio, in materia di concessione gratuita di beni del demanio o del patrimonio indisponibile dello Stato, Cons. St., sez. I[^], parere n. 1413 dell'11.6.2002).»

CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA n.73 del 10/02/2014 -
Relatore: Vincenzo Neri - Presidente: Raffaele Maria De Lipsis

Sintesi: L'attribuzione a privati dell'utilizzazione di beni del demanio o del patrimonio indisponibile dello Stato o dei comuni è riconducibile, ove non risulti diversamente, alla figura della concessione-contratto, atteso che il godimento dei beni pubblici, stante la loro destinazione alla diretta realizzazione di interessi pubblici, può essere legittimamente attribuito ad un soggetto diverso dall'ente titolare del bene solo mediante concessione amministrativa.

Estratto: «2.3. Con la terza censura l'interessato deduce l'erroneità della sentenza impugnata lamentando la mancata considerazione da parte dell'amministrazione, e, conseguentemente, da parte del giudice di primo grado, del diritto di insistenza. All'uopo evidenzia che non vi sarebbe stata alcuna esplicitazione nella motivazione dei provvedimenti impugnati delle ragioni per le quali l'interesse pubblico alla gara per il rinnovo della concessione sia stata ritenuta prevalente rispetto alla posizione economica consolidata di cui godeva l'impresa dell'appellante nel godimento del bene demaniale. Nel merito va rilevato che la giurisprudenza, soprattutto con riferimento al diritto di insistenza previsto per i beni del demanio marittimo, con argomentazioni che certamente possono valere anche per il caso di specie, ha affermato che, per tutelare la concorrenza, il diritto di insistenza non esclude l'obbligo per l'amministrazione concedente di assoggettare a procedura comparativa l'offerta del precedente concessionario, dato che solo in tal modo risulta soddisfatto il prevalente interesse alla individuazione del soggetto contraente che offra migliori garanzie di proficua utilizzazione del bene per finalità di pubblico interesse (Consiglio di Stato sez. VI 25 settembre 2009 n. 5765). Inoltre, giova rammentare che nel settore del demanio marittimo, proprio per il contrasto con i principi comunitari, l'articolo 37 Cod. Nav. non reca più la previsione del c.d. diritto di insistenza. Nel caso di specie, la lunga durata del rapporto concessorio (iniziato nel 1958) e i diversi 'rinnovi' disposti rendono legittima la scelta dell'amministrazione di non considerare prevalente il c.d. diritto di insistenza.»

TAR CAMPANIA, SEZIONE I SALERNO n.2254 del 06/12/2012 - Relatore: Ezio Fedullo -
Presidente: Antonio Onorato

Sintesi: Su chi si avvale di una speciale autorizzazione avente ad oggetto l'utilizzazione di un bene demaniale oggetto di speciale regolamentazione da parte della competente Amministrazione grava uno specifico onere informativo, avente ad oggetto gli atti regolativi dalla stessa adottati (nella specie in punto di sosta e circolazione dei veicoli all'interno del porto).

Estratto: «Ritenuta comunque l'infondatezza della censura intesa ad affermare la non conoscibilità della citata ordinanza e la scusabilità della relativa ignoranza, non potendo escludersi la sussistenza, in capo a chi si avvalga di una speciale autorizzazione avente ad oggetto l'utilizzazione di un bene demaniale oggetto di speciale regolamentazione da parte della competente Amministrazione, di uno specifico onere informativo, avente ad oggetto gli atti regolativi dalla stessa adottati;»

TAR LAZIO, SEZIONE LATINA n.825 del 15/09/2009 - Relatore: Antonio Massimo Marra -
Presidente: Francesco Corsaro

Sintesi: La collettività civile ha sul bene pubblico un diritto di godimento esperibile erga omnes, anche nei riguardi dell'ente cui il bene appartiene.

Estratto: «la spiaggia – comprensiva di tratti di terra prossimi al mare e dall'arenile – presenta una naturale vocazione all'uso generale e diretto, accordato alla collettività, in forza di una ammissione generale implicita nella destinazione. Infatti la generalità dei beni appartenenti al demanio marittimo trova proprio la ragione della demanialità nell'essere utilizzati o utilizzabili per i c.d. "usi del mare" e si caratterizza per la naturale attitudine ad essere posti direttamente a servizio dell'interesse sociale. Tra questi "usi del mare" rientra la balneazione, modalità di godimento, che permette alla collettività di fruire del bene indistintamente e in modo immediato e diretto, in assenza di ostacoli che si frappongono al libero esercizio. Se quindi la fruizione del bene pubblico è conseguenza di un atto – anche implicito - di ammissione, in capo alla collettività civile sorge un diritto di godimento, qualificato come diritto collettivo reale sul bene o più generalmente quale diritto civico, alias diritto pubblico soggettivo, esperibile erga omnes, anche nei riguardi dell'ente cui i beni appartengono.»

PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> DANNO --> DA ILLEGITTIMA AUTOTUTELA DEMANIALE

TAR LAZIO, SEZIONE I QUATER ROMA n.9755 del 26/11/2012 - Relatore: Maria Ada Russo -
Presidente: Elia Orciuolo

Sintesi: Nel caso in cui sia stata dichiarata l'illegittimità di un ordine di rimozione dei cancelli realizzati su suolo asseritamente demaniale poi accertato come di proprietà, la P.A. è tenuta a risarcire il danno consistente nel costo per installare detti cancelli dopo la rimozione, mentre non sono risarcibili se non adeguatamente provati i pregiudizi connessi al maggior traffico, alla difficoltà di parcheggio e ad altri disagi che sarebbero derivati dall'esecuzione dell'ordine di rimozione.

Estratto: «Passando all'esame della domanda di risarcimento dei danni, pure avanzata, essa va accolta nei limiti di seguito indicati. In particolare, essa è fondata e l'Amministrazione resistente è tenuta a risarcire i danni subiti per effetto della rimozione dei cancelli insistenti sulle vie in questione nei limiti dell'importo pari al costo sostenuto per installare detti cancelli dopo tale rimozione, ripristinando lo status quo ante. In relazione alla domanda di risarcimento dei danni, come già statuito con sentenza della Sezione n. 2530/2012, il pregiudizio connesso al maggior traffico, alla difficoltà di parcheggio e ad altri disagi che deriverebbero dall'intervento comunale esecutivo dei provvedimenti gravati è soltanto generico e, pertanto, non consente di disporre alcun risarcimento al riguardo.»

Sintesi: In mancanza di espressa quantificazione, il danno da ritardo nel trasferimento di beni pubblici fruttiferi alienati è pari agli interessi compensativi al tasso legale sulla somma versata a titolo di prezzo, ai sensi dell'art. 1499 c.c.

Estratto: «2.2. Va, altresì, accolta la domanda risarcitoria, formulata in termini di danno da ritardo. Invero essendo palese la spettanza del bene della vita per cui è causa al ricorrente ed essendo il danno in re ipsa, trattandosi di bene fruttifero, l'amministrazione va condannata a risarcire al ricorrente il danno per il mancato godimento del bene dal 3 novembre 1988 (data dell'aggiudicazione) al soddisfo. Relativamente all'an debeatur, in mancanza di espressa quantificazione il Collegio ritiene di liquidarlo, ai sensi dell'art. 1499 c.c., nella misura degli interessi compensativi al tasso legale sulla somma versata a titolo di prezzo £. 147.100.500 (€ 75.971,00) dal 3 novembre 1988 (data dell'aggiudicazione) al soddisfo, intendendosi per tale la data dell'atto pubblico di trasferimento della proprietà.»

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

TAR PUGLIA, SEZIONE I LECCE n.1953 del 18/09/2013 - Relatore: Giuseppe Esposito -
Presidente: Antonio Cavallari

Sintesi: Qualora il T.A.R. abbia sospeso in sede cautelare il provvedimento (poi riconosciuto illegittimo) di sospensione del procedimento preordinato al rilascio del titolo abilitativo all'installazione degli impianti pubblicitari e l'interessato non si sia rivolto alla P.A. per ottenere l'autorizzazione e non abbia agito in sede giudiziale per ottenere il rilascio del titolo, la domanda risarcitoria va respinta ai sensi dell'art. 30, co. 3, c.p.a..

Estratto: «3.- La ricorrente insiste per l'accoglimento anche della domanda risarcitoria, considerando nella memoria finale "che il Comune resistente non ha ancora adottato né il Piano Generale degli Impianti Pubblicitari, né ha evaso la richiesta della società ricorrente", quantificando il pregiudizio subito, per mancati ricavi dalle iniziative pubblicitarie, in € 146.625,00 dal 2005 al 2013. La domanda va respinta, atteso che l'efficacia del provvedimento è stata sospesa con l'ordinanza cautelare e, pertanto, alcun danno può ritenersi prodotto, potendo l'interessato rivolgersi all'Amministrazione per ottenere l'autorizzazione ed esercitare le azioni legali tipiche, una volta rimossi gli effetti negativi dell'atto impugnato. Ciò comporta che, in applicazione dell'art. 30, terzo comma, cod. proc. amm. (che esclude il risarcimento dei danni che si sarebbero evitati usando l'ordinaria diligenza e, in particolare, "attraverso l'esperimento degli strumenti di tutela previsti"), non è risarcibile il danno che risulti conseguenza del comportamento inattivo dello stesso interessato.»

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

TAR LOMBARDIA, SEZIONE III MILANO n.1275 del 04/06/2019 - Relatore: Stefano Celeste
Cozzi - Presidente: Ugo Di Benedetto

Sintesi: Le previsioni contenute negli strumenti urbanistici non possono da sole costituire diritti reali in favore dell'Amministrazione pubblica, con la conseguenza che un'area privata rimane tale anche se lo strumento urbanistico la classifica come area pubblica o come area destinata ad uso pubblico.

Estratto: «Ritiene il Collegio che si debba partire dallo scrutinio delle censure contenute nel primo e nel secondo motivo del ricorso introduttivo nonché nel secondo motivo dei motivi aggiunti, con le quali i ricorrenti deducono che, contrariamente da quanto sostenuto dall'Amministrazione negli atti impugnati, l'area che insiste sul mappale 318 e, in parte, sul mappale 150 non sarebbe pubblica né sarebbe assoggettata ad uso pubblico, ma si tratterebbe di area privata utilizzata come strada di accesso (peraltro a fondo cieco) alle proprietà limitrofe. In proposito il Collegio osserva che le previsioni contenute negli strumenti urbanistici non possono da sole costituire diritti reali in favore dell'Amministrazione pubblica, con la conseguenza che un'area privata rimane tale anche se lo strumento urbanistico la classifica come area pubblica o come area destinata ad uso pubblico (cfr. T.A.R. Lazio Roma, sez. II, 2 febbraio 2015, n.1881; T.A.R. Toscana, sez. III, 23 dicembre 2014, n. 2149). La prova della titolarità pubblica o della destinazione ad uso pubblico di un bene deve essere quindi fornita dall'amministrazione con altri mezzi e precisamente: a) dimostrando l'esistenza di un titolo giuridico che abbia l'effetto di costituire o trasferire in suo favore il diritto di proprietà o altro diritto reale; b) dimostrando che l'area è da tempo immemorabile destinata all'uso pubblico; c) dimostrando che il proprietario ha inteso mettere la sua l'area a disposizione della collettività (cd. *dicatio ad patriam*).»

TAR VENETO, SEZIONE III n.598 del 15/05/2019 - Relatore: Marco Rinaldi - Presidente: Claudio Rovis

Sintesi: L'obbligo di motivazione, al pari delle partecipazione procedimentale, è esplicitamente escluso per i regolamenti e gli atti amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione (art. 13. 241/1990), tra i quali rientrano gli atti che fissano criteri e limiti particolari, in base ai quali concedere le occupazioni del suolo pubblico per l'esercizio del commercio in zone della città storica di particolare pregio storico ed architettonico.

Estratto: «Infondato è il primo e articolato motivo di ricorso con cui si denuncia la violazione delle garanzie partecipative, la vaghezza e genericità delle valutazioni che hanno condotto all'adozione del Piano dell'Area Reatina, il difetto di motivazione del Piano medesimo, la disparità di trattamento rispetto alla situazione di altri esercizi. Tali assunti non possono essere condivisi. L'Amministrazione non aveva l'obbligo di comunicare alla parte ricorrente l'indizione della Conferenza dei Servizi e l'avvio del procedimento finalizzato all'approvazione del nuovo atto di pianificazione. L'obbligo di comunicazione d'avvio del procedimento è, infatti, espressamente escluso per i regolamenti e gli atti amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione (art. 13. 241/1990), tra i quali rientrano i cc.dd. Pianini: l'essere tali atti rivolti ad una generalità di soggetti rende impraticabile la comunicazione d'avvio a tutti i destinatari dell'atto. Non sussiste la denunciata violazione dell'art. 3 della L. 241/1990 in quanto l'obbligo di motivazione, al pari delle partecipazione procedimentale, è esplicitamente escluso per i regolamenti e gli atti amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione (art. 13. 241/1990), tra i quali rientrano i cc.dd.

Pianini. Gli atti di pianificazione e programmazione dell'assetto del territorio, anche se riguardanti la disciplina degli spazi pubblici da assegnare in concessione ai privati ai fini dell'esercizio del commercio, non richiedono una motivazione puntuale e, purché non manifestamente illogiche o contraddittorie o ingiustificate, sono sufficientemente motivate con riguardo ai principi e ai criteri di fondo del piano, quali emergono dagli atti del procedimento. Le scelte effettuate dal Comune nell'esercizio del potere di pianificazione, a contenuto ampiamente discrezionale, costituiscono, infatti, apprezzamento di merito sottratto al sindacato di legittimità, salvo che non siano inficiate da errori di fatto o da abnormi illogicità, ipotesi qui insussistenti.»

TAR SICILIA, SEZIONE III PALERMO n.919 del 14/04/2015 - Relatore: Lucia Maria Brancatelli - Presidente: Calogero Ferlisi

Sintesi: Il mancato esercizio da parte di un comune del potere di disciplinare in maniera uniforme, attraverso lo strumento regolamentare, la tipologia e la dislocazione dei posteggi fruibili sul territorio comunale non fa venir meno l'obbligo, fino all'adozione del piano posteggi, di valutare la singola richiesta di autorizzazione all'occupazione dell'area pubblica.

Estratto: «Il diniego all'occupazione del suolo pubblico è motivato con esclusivo riferimento all'impossibilità di assegnare il posteggio per il commercio su aree pubbliche per la mancata adozione del piano posteggi previsto dalla L.R. 1° marzo 1995, n. 18. In sostanza, il Comune resistente ha affermato che in assenza dell'adozione di un "piano posteggi", il commercio su aree pubbliche può svolgersi solo in forma itinerante. La motivazione, come formulata, non è sufficiente a fondare il diniego dell'istanza. La Legge regionale n. 18 del 1° marzo 1995, nel definire la nozione di posteggio e le condizioni per il rilascio dell'autorizzazione al commercio su aree pubbliche, subordina l'accoglimento della richiesta alla "disponibilità del posteggio indicato nella domanda o, in mancanza, altro il più possibile simile". Vero è che il rilascio di concessione di suolo pubblico per l'esercizio su di esso di attività commerciale attiene ad una peculiare sfera di valutazione del pubblico interesse, primo tra tutti quella del temperamento della necessità della libera fruizione del suolo pubblico rispetto a quello privato dell'esercizio dell'attività commerciale in una determinata area (così Cons. Stato sez. IV, 4 settembre 2013, n. 4438). Tuttavia, il mancato esercizio da parte del Comune del potere di disciplinare in maniera uniforme, attraverso lo strumento regolamentare, la tipologia e dislocazione dei posteggi fruibili sul territorio comunale non fa venir meno l'obbligo, fino all'adozione del "piano posteggi", di valutare la singola richiesta di autorizzazione all'occupazione dell'area pubblica, in modo da verificare se il luogo oggetto di richiesta abbia o meno le caratteristiche idonee per costituire "posteggio" e non vi siano ragioni ostative, anche in relazione alle caratteristiche dei luoghi e dell'attività che si intende ivi svolgere, per non consentire l'occupazione del suolo pubblico. In proposito, è possibile richiamare l'orientamento giurisprudenziale, che il Collegio condivide, secondo il quale il diniego al rilascio di autorizzazioni motivato con la carenza di un atto pianificatorio è illegittimo, non potendo l'esercizio dell'attività economica essere subordinato alla condizione meramente potestativa che il Comune decida - incertus an, incertus quando - di pianificare il settore (così T.A.R. Sicilia, Catania, sez. III, 22 dicembre 2011, n. 3170; sez. II, 5 gennaio 2005, n. 10).»

TAR LAZIO, SEZIONE II TER ROMA n.4115 del 12/03/2015 - Relatore: Mariangela Caminiti -
Presidente: Maddalena Filippi

Sintesi: I piani di massima occupabilità di vie e piazze del centro storico trovano la loro giustificazione nell'esigenza dell'amministrazione comunale di individuare forme omogenee di fruizione di spazi pubblici da parte di operatori commerciali in luoghi di notevole interesse pubblico, nell'obiettivo di garantire una rigorosa tutela del patrimonio storico, culturale, artistico ed ambientale e per garantire un equilibrio tra l'espansione delle attività commerciali, la regolamentazione del traffico urbano e la tutela della residenzialità nonché, anche, per salvaguardare il diritto alla salute dei cittadini.

Estratto: «5. Infine anche il quinto motivo - sulla illegittimità della disdetta per violazione del principio di uguaglianza riguardo il criterio adottato dalla Commissione tecnica nella selezione delle aree occupabili in danno di quella antistante il locale della ricorrente non più assentibile - non è fondato. Non appare sussistere nella specie la lamentata disparità di trattamento come risulta anche dall'approvazione dell'elaborato grafico con specifico riferimento all'area in questione, tenuto conto che dal verbale di riunione della Commissione tecnica PMO del 14.4.2011 - in atti - emerge che la stessa ha ritenuto che "in merito alla possibilità di rinnovo delle OSP una volta arrivate a scadenza.....la commissione ritiene di dover precisare che la possibilità di una rilocalizzazione eventuale sui marciapiedi riguarda unicamente le occupazioni afferenti le attività del commercio e non quelle a servizio delle attività di somministrazione" e ciò dopo attenta lettura da parte della Commissione stessa dell'art. 4 quater, comma 3 della più volte richiamata Delibera n. 75 del 2010 (con conseguente approvazione del progetto di PMO per via della Lungaretta). Pertanto, contrariamente alle considerazioni di parte ricorrente, quanto riportato nell'elaborato grafico approvato, scheda espressamente richiamata anche nel provvedimento di disdetta impugnato e allo stesso allegata, evidenzia in modo puntuale la conformazione e rappresentazione dell'area in questione: con riferimento particolare all'area, a fronte del locale interessato, relativa ad una Osp in scadenza emergono dalle risultanze istruttorie - espressamente richiamate nell'atto impugnato - le ragioni che hanno condotto l'Amministrazione ad escludere la rinnovabilità delle concessioni Osp a servizio della attività di somministrazione. A ciò va aggiunto che la giurisprudenza della Sezione ha già avuto modo di affermare che i Piani di massima occupabilità delle vie e piazze del Centro storico trovano la loro giustificazione nell'esigenza dell'Amministrazione comunale di individuare forme omogenee di fruizione di spazi pubblici da parte di operatori commerciali in luoghi di notevole interesse pubblico, nell'obiettivo di garantire una rigorosa tutela del patrimonio storico, culturale, artistico ed ambientale e per garantire un equilibrio tra l'espansione delle attività commerciali, la regolamentazione del traffico urbano e la tutela della residenzialità nonché, anche, per salvaguardare il diritto alla salute dei cittadini (cr. ex multis: TAR Lazio, Roma, sez. II ter, 4 aprile 2013, n. 3446; idem, 19 giugno 2012, n. 5649). Come già rilevato, i Municipi sulla base di quanto disposto con la Delibera n. 75 del 2010, possono individuare attraverso i Piani delle aree nelle quali escludere il rilascio delle Osp con atti dotati di una più ampia discrezionalità, cristallizzata nell'approvazione della scheda che tiene conto delle valutazioni e dell'istruttoria del modulo procedimentale adottato all'uopo dall'Amministrazione.»

TAR CAMPANIA, SEZIONE II SALERNO n.1764 del 14/10/2014 - Relatore: Rita Luce -
Presidente: Luigi Antonio Esposito

Sintesi: I comuni sono titolari del potere di regolamentare il rilascio delle concessioni demaniali mediante l'adozione di atti di pianificazione anche nelle more dell'adozione dei piani di competenza regionale.

Estratto: «Con il primo motivo di ricorso il ricorrente, non entrando nel merito delle scelte pianificatorie adottate dal Comune di Maiori in sede di approvazione del Piano di Utilizzo delle Aree Demaniali (P.U.A.D.), ne ha contestato la legittimità per incompetenza trattandosi di atto di pianificazione riservato alla competenza esclusiva della Regione. Il Collegio ritiene che tale prima censura non sia meritevole di accoglimento stante la disposizione contenuta nell'art. 6 della legge regionale n. 494/93, che, nel prevedere l'opportunità che, nelle more dell'adozione dei provvedimenti di competenza regionale, il Comune si doti di un progetto di utilizzazione degli arenili, riconosce espressamente in capo ai Comuni la potestà pianificatoria, prevedendo che la stessa si espliciti mediante atti di natura regolamentare e facendo salva la loro revisione a seguito dell'approvazione delle leggi regionali. Per le ragioni già evidenziate da questo Tribunale, quindi, e che si intendono, in questa sede, integralmente richiamate, ben può riconoscersi in capo ai Comuni il potere di regolamentare il rilascio delle concessioni demaniali mediante l'adozione di atti di pianificazione, quanto meno nelle more dell'adozione del Piano di competenza della Regione (T.A.R. Campania, Salerno, sez. II; 18 marzo 2008 n. 318; 20 aprile 2004 n. 260). Alla luce delle suesposte considerazioni, quindi, il Piano impugnato risulta legittimo.»

TAR LAZIO, SEZIONE II TER ROMA n.9793 del 17/09/2014 - Relatore: Roberto Caponigro -
Presidente: Maddalena Filippi

Sintesi: I piani di massima occupabilità delle vie e piazze del centro storico trovano la loro giustificazione nell'esigenza dell'amministrazione comunale di individuare forme omogenee di fruizione di spazi pubblici da parte di operatori commerciali in luoghi di notevole interesse pubblico, nell'obiettivo di garantire una rigorosa tutela del patrimonio storico, culturale, artistico ed ambientale e per garantire un equilibrio tra l'espansione delle attività commerciali, la regolamentazione del traffico urbano e la tutela della residenzialità nonché, anche, per salvaguardare il diritto alla salute dei cittadini.

Sintesi: La natura dell'atto di concessione amministrativa dell'occupazione di suolo pubblico conferisce al Comune una serie di prerogative, volte a regolare l'uso temporaneo del bene in alcune aree della città, in prevalenza situate nel centro storico, dove l'occupazione del suolo pubblico è limitata dall'esistenza di un preponderante pubblico interesse diretto alla salvaguardia del patrimonio storico-culturale e dove, quindi, gli interessi imprenditoriali dei privati si rivelano recessivi rispetto agli interessi pubblici volti alla tutela dei beni architettonici e, in generale, del patrimonio monumentale e culturale della città.

Estratto: «L'iter logico-giuridico sulla cui base sono stati determinati i piani di massima occupabilità, quindi, deve ritenersi percepibile in relazione ai criteri di cui al verbale della riunione della Commissione tecnica del 9 novembre 2010, mentre sarebbe stato onere della

parte ricorrente dimostrare la manifesta illogicità o il travisamento del fatto in cui l'amministrazione potrebbe essere eventualmente incorsa nella redazione dell'elaborato grafico con specifico riferimento all'area antistante il proprio esercizio commerciale. D'altra parte, la giurisprudenza della Sezione ha già avuto modo di affermare che i piani di massima occupabilità delle vie e piazze del centro storico trovano la loro giustificazione nell'esigenza dell'amministrazione comunale di individuare forme omogenee di fruizione di spazi pubblici da parte di operatori commerciali in luoghi di notevole interesse pubblico, nell'obiettivo di garantire una rigorosa tutela del patrimonio storico, culturale, artistico ed ambientale e per garantire un equilibrio tra l'espansione delle attività commerciali, la regolamentazione del traffico urbano e la tutela della residenzialità nonché, anche, per salvaguardare il diritto alla salute dei cittadini (ex multis: TAR Lazio, II ter, 4 aprile 2013, n. 3446; TAR Lazio, II ter, 19 giugno 2012, n. 5649). La natura dell'atto di concessione amministrativa o.s.p., di conseguenza, conferisce al Comune una serie di prerogative, volte a regolare l'uso temporaneo del bene in alcune aree della città, in prevalenza situate nel centro storico, dove l'occupazione del suolo pubblico è limitata dall'esistenza di un preponderante pubblico interesse diretto alla salvaguardia del patrimonio storico-culturale e dove, quindi, gli interessi imprenditoriali dei privati si rivelano recessivi rispetto agli interessi pubblici volti alla tutela dei beni architettonici e, in generale, del patrimonio monumentale e culturale della città. In conclusione, il provvedimento di disdetta e gli atti connessi alla definizione del PMO si presentano congruamente motivati.»

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V n.3947 del 24/07/2014 - Relatore: Carlo Saltelli -
Presidente: Alessandro Pajno

Sintesi: L'intenzione di concedere un termine (nella specie, sessanta giorni) per consentire agli interessati l'adeguamento ai vincoli contenuti nei piani massima occupabilità è legittima e coerente ai principi di imparzialità e buon andamento cui deve ispirarsi l'attività amministrativa, ferma restando la validità ed efficacia di tali piani, ed essendo irrilevante, ai fini della legittimità degli stessi, la mera possibilità di una loro rivisitazione (in autotutela), espressa nell'impegno di verificare la presenza di eventuali criticità.

Estratto: «4.3. Per completezza è appena il caso di rilevare che la ulteriore documentazione prodotta dall'amministrazione comunale in data 8 gennaio 2012 non costituisce affatto una prova della carenza istruttoria da cui sarebbero affetti gli atti impugnati, come suggestivamente evidenziato dalle appellanti, risultando da essi soltanto l'intenzione dell'amministrazione di Roma Capitale, coerentemente ai principi di imparzialità e buon andamento cui deve ispirarsi l'attività amministrativa, di concedere un termine (sessanta giorni) per consentire agli interessati l'adeguamento ai vincoli contenuti nei piani massima occupabilità, fermo restando la validità ed efficacia degli stessi, irrilevante ai fini della legittimità degli stessi la mera possibilità di una loro rivisitazione (in autotutela), espressa nell'impegno di verificare la presenza di eventuali criticità.»

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V n.6250 del 27/12/2013 - Relatore: Vito Poli - Presidente:
Mario Luigi Torsello