

PATRIMONIO PUBBLICO

demanio e patrimonio pubblico

collana a cura di **PAOLO LORO**

PL39

SALVATORE ACCORDINO

ABUSI DEI PRIVATI SUI BENI PUBBLICI E AUTOTUTELA DELLA P.A.

EXEO edizioni 

STUDI APPLICATI

pubblicazioni professionali

ISBN formato pdf: 978-88-6907-309-0

PATRIMONIO PUBBLICO

collana a cura di **PAOLO LORO**

demanio e patrimonio pubblico

PL39

SALVATORE ACCORDINO

ABUSI DEI PRIVATI SUI BENI PUBBLICI E AUTOTUTELA DELLA P.A.

EXEO edizioni 

STUDI APPLICATI

pubblicazioni professionali

ISBN formato pdf: 978-88-6907-309-0

L'opera prefigura lo studio comparativo degli abusi dei privati sul patrimonio pubblico inteso come complesso di beni con cui l'Autorità amministrativa persegue l'interesse primario afferente al benessere consociativo della comunità territoriale. L'istituto in esame fotografa lo strumento dell'autotutela amministrativa come "giustizia fai da te", esempio tipico della potestà coattiva, alla luce della normativa di sistema, tassonomicamente schematizzata in una raccolta di fonte pluralistica, secondo l'orientamento giurisprudenziale oggetto delle pronunce recensite in argomento e compiutamente elaborate in complessi ambiti repertoriali.

Copyright © 2021 Exeo S.r.l.. Tutti i diritti riservati. È consentita la stampa e l'utilizzo in più dispositivi ad esclusivo uso personale della persona fisica acquirente, o del destinatario del prodotto in caso di soggetto acquirente diverso da persona fisica, e comunque mai ad uso commerciale: ogni diversa utilizzazione e diffusione, con qualsiasi mezzo, con qualsiasi scopo e nei confronti di chiunque altro, è vietata senza il consenso scritto dell'editore. Quanto alla riproduzione dei contenuti, sono consentite esclusivamente citazioni in virgolettato a titolo di cronaca, studio, critica, recensione, attività della pubblica amministrazione o professionale, accompagnate dal nome dell'autore, dell'editore, e dal titolo e anno della pubblicazione. Sarà perseguita nelle sedi opportune ogni violazione dei diritti d'autore e di editore. Alle violazioni si applicano le sanzioni previste dagli art. 171, 171-bis, 171-ter, 174-bis e 174-ter della legge 633/1941.

edizione: marzo 2021

autore: avv. SALVATORE ACCORDINO, Funzionario legale-Responsabile di servizio presso Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili-Provveditorato OO.PP. Sicilia Calabria

collana: PATRIMONIOpubblico, a cura di PAOLO LORDO - numero in collana: 19

materia: demanio e patrimonio pubblico

tipologia: studi applicati

formato: digitale pdf

ISBN: 978-88-6907-309-0 - codice prodotto: PL39

Editore: Exeo srl CF PI RI 03790770287 REA 337549 ROC 34841/2007 DUNS 339162698
c.s.i.v. € 10.000,00, sede legale piazzetta Modin 12 35129 Padova

professionisti

pubblica amministrazione

Par. 2 La classificazione dei beni secondo le fonti giuridiche.

L'art. 42 della Costituzione dispone che la proprietà può essere pubblica e privata, con ciò introducendo una necessaria configurazione della disciplina divisoria rispetto alle due fattispecie delineate.

Il suo primo comma continua riconoscendo che i beni economici, quindi frutto di un'utilità di valore, possono appartenere sia allo Stato, sia ad Enti pubblici, che a privati.¹⁹

L'assunto introduce la necessità che la proprietà di natura pubblica sia oggetto di una diversa regolamentazione, tanto nella sua individuazione quanto nel regime giuridico a cui deve rispondere, ma anche in cui è maggiormente tutelata.²⁰

L'opportunità di una diversa fonte giuridica ha discendenze dal passato per cui i beni del sovrano erano intoccabili e non potevano essere acquisiti in alcun modo dal privato, pena la nullità dell'atto di vendita.²¹

Tuttavia, la proprietà pubblica di cui si parla in questa sede non è la sola ad essere connotata dal bisogno strumentale di servire una data comunità, ma deve essere accostata, non confusa, con un'altra tipologia di discendenza romanica e germanica: la proprietà collettiva.

La differenza è notevole perché quest'ultima, che comunque non interessa approfondire più di tanto in questa sede, ha radici autentiche nel dominio storico di una comunità locale, essendo perpetuata nel tempo dai discendenti degli abitanti locali, e viene gesti-

¹⁹ Così l'art. 42, comma 1 cost. in www.gazzettaufficiale.it: «*La proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati.*»

²⁰ Vedi Nadile E., *Beni pubblici trasferiti alle società partecipate*, Exeo Edizioni, Padova, 2013, p. 10.

²¹ *Ibidem*, p. 14. Secondo l'attenta ricostruzione storica fornita dall'autrice citata, l'inalienabilità di un bene sovrano avrebbe garantito attraverso una specifica gestione la possibilità che il latifondo non venisse depauperato o disperso, ma fosse sempre orientato nella sua omogeneità alla destinazione vincolata di soddisfazione dell'interesse pubblico.

ta da un Ente pubblico che quasi sempre coincide con l'amministrazione comunale.²²

Si parla anche in tal senso di “*possesso collettivo ab immemorabili*” e si riconduce tra i titoli di acquisto di una servitù pubblica.²³

L'istituto non va altresì confuso con quello della “*dicatio ad patriam*” afferente, più che al bene oggettivamente inteso, al comportamento di un proprietario che volontariamente decide di indirizzare un bene immobile al servizio di una specifica cittadinanza o, in ogni modo, non si oppone a che ciò possa costantemente e continuamente nel tempo servire a tale scopo.²⁴

Ritornando al concetto di proprietà pubblica che ci appartiene, la logica analitica non può non ricondurci agli schemi di classificazione delle previsioni del codice civile e, più segnatamente, a quelle contenute nel Libro terzo-Titolo I-Capo II “Dei beni appartenenti allo Stato, agli Enti pubblici e agli Enti ecclesiastici” di cui agli articoli 822-831.²⁵

²² Cfr. in argomento Tar Lazio, sez. II *bis* Roma, n. 3752 del 04/03/2015 in *Demanio e patrimonio pubblico-Principi generali*, rassegna di giurisprudenza 2009-2019, op. cit., p. 35: «I beni in proprietà collettiva di diritto pubblico sono quelli di originario dominio di una comunità d'abitanti, o ad essa pervenuti in esecuzione di procedure d'affrancazione d'usi civici e delle promiscuità previste dalla legge, riconducibili ad antichi istituti di diritto romano e germanico. In generale i diritti sulla proprietà collettiva spettano ai discendenti degli originari abitanti del luogo, e sono gestiti da un ente rappresentativo di questa collettività, che assume denominazioni diverse a seconda delle diverse zone ed in molti casi coincide con il Comune».

²³ Locuzione tratta da Loro P. “*Dicatio ad patriam ed immemorabile*” dagli atti del convegno del 17/11/2010: “Articolo 43 TUE incostituzionale. Occupazioni illegittime: che fare adesso?”, pubblicato in www.patrimoniopubblico.it/approfondimenti del 24 gennaio 2011.

²⁴ *Ibidem*: «La *dicatio ad patriam* è il comportamento volontario ed univoco del proprietario consistente nel destinare un proprio bene, o nel non impedire la destinazione di un proprio bene, con carattere di definitività, continuità e non di mera occasionalità, precarietà e tolleranza, a beneficio di una comunità indeterminata di soggetti, al fine di soddisfare in via permanente, analogamente a quanto avviene per i beni demaniali, un'esigenza comune ai membri di tale collettività considerati *uti cives*, a prescindere dalle motivazioni di tale comportamento, dalla sua spontaneità, dallo spirito che lo anima, e dalla stessa consapevolezza e intenzionalità degli effetti giuridici correlati all'insorgenza del diritto di uso pubblico».

²⁵ Cfr. Accordino S., *Federalismo demaniale*, op. cit., pp. 12 ss.

La normativa rilevata nel codice civile determina tre tipi di bene pubblico o, per continuare con la linguistica usata, “forme di proprietà” patrimoniale riguardante lo Stato e gli Enti territoriali minori e a carattere nazionale: il demanio, il patrimonio indisponibile e quello disponibile, che riveste tale qualifica limitatamente al profilo soggettivo.²⁶

La principale osservazione da fare, prima di affrontare la schematica annunciata, abbandona ogni idea di fredda classificazione e pone l’attenzione sul grande impegno che il “soggetto pubblico” possiede nella gestione del patrimonio pubblico, soprattutto di tipo immobiliare, e nella destinazione vincolata di rango primario che questo riveste.

In giurisprudenza, nelle numerose pronunce sul tema, viene appreso il reale significato che lo Stato assume nella definizione di questo compito: lo stesso è visto, più che come soggetto burocrate e tecnocratico, quale non deve soltanto essere, come un’istituzione collettiva intesa nel senso di sociale e proteso unicamente al rag-

²⁶ In generale, si legga quanto riassunto in Tar Campania, sez. II Salerno, n. 3931 del 16/04/2010 in *Demanio e patrimonio pubblico-Principi generali*, rassegna di giurisprudenza 2009-2019, op. cit., p. 295: «Ragioni di carattere storico e sistematico hanno portato alla costruzione normativa, tuttora vigente nel nostro ordinamento, chiaramente scolpita dal codice civile e dalle leggi speciali di settore, che classifica i beni pubblici in tre categorie fondamentali: demanio, patrimonio indisponibile e patrimonio disponibile. Demanio e patrimonio pubblico identificano la figura tipica dei beni pubblici in senso stretto, caratterizzati da una serie di regole e principi comuni, tutti qualificati dalla specialità delle norme applicabili, ben diverse da quelle che regolano il regime di appartenenza dei beni dei soggetti privati: la nota qualificante di tale specialità è costituita dalla circostanza che i beni pubblici di questo tipo sono utilizzabili secondo modalità determinate, nelle quali il rispetto del vincolo funzionale della destinazione pubblica impone l’applicazione di regole di matrice pubblicistica e autoritativa. Diversamente dal demanio e dal patrimonio indisponibile, i beni del patrimonio disponibile sono riconducibili al regime di appartenenza del diritto comune, ferma restando la rilevanza (indiretta) di alcune regole di organizzazione amministrativa della gestione dei beni o di particolari principi di trasparenza contrattuale in relazione alle attività di alienazione. Gli strumenti giuridici utilizzabili per attribuire a soggetti terzi il diritto di utilizzazione non sono affatto fungibili per tutti i beni soggettivamente appartenenti all’amministrazione, ma devono risultare congruenti alle regole proprie di ciascuna categoria di beni».

giungimento della realizzazione degli interessi di tutti i cittadini in un contesto di benessere comune.²⁷

Questo concetto sfocia indissolubilmente nel corollario che afferma la valorizzazione come strumento di conservazione e di sviluppo gestionale con utilità economica del patrimonio immobiliare in esecuzione ai principi costituzionali di sussidiarietà e decentramento governativo.²⁸

Sulla scorta dell'art. 822 c.c., il demanio pubblico è ridefinito in demanio naturale o necessario, che qualifica la funzionalizzazione del bene all'interesse pubblico dalle condizioni intrinseche naturali che esso possiede;²⁹ e demanio accidentale, introdotto dalla particella "se", che invece afferisce alla causa pubblica il bene oggetto di una manifestazione formale di volontà pubblica dichiarativa della sua destinazione vincolata.³⁰

Fanno parte del primo gruppo³¹: il lido del mare, la spiaggia, le rade ed i porti, meglio noto come "demanio marittimo"; i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia, rubricato come "demanio idrico"; infine, le opere destinate

²⁷ Si osservi ancora quanto affermato in Tar Lazio, sez. II *bis* Roma, n. 3752 del 04/03/2015 in *Demanio e patrimonio pubblico-Principi generali*, rassegna di giurisprudenza 2009-2019, op. cit., p. 37: «Ciò comporta che, in relazione al tema in esame, più che allo Stato-apparato, quale persona giuridica pubblica individualmente intesa, debba farsi riferimento allo Stato-collettività, quale ente esponenziale e rappresentativo degli interessi della cittadinanza (collettività) e quale ente preposto alla effettiva realizzazione di questi ultimi».

²⁸ Al riguardo, preme rilevare il portato dell'art. 119, comma 6, cost. cit., quale guida della riforma federale demaniale avvenuta con il decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85: «I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio».

²⁹ Cfr. Nadile E., *Beni pubblici trasferiti alle società partecipate*, op. cit., p. 15.

³⁰ Per un maggiore approfondimento si veda sempre Accordino S., *Federalismo demaniale*, op. cit., p. 15.

³¹ Così l'art. 822, comma 1 c.c. in www.gazzettaufficiale.it: «Appartengono allo Stato e fanno parte del demanio pubblico il lido del mare, la spiaggia, le rade e i porti; i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia; le opere destinate alla difesa nazionale». A cui si aggiunge la versatilità dell'art. 28 cod. nav. in riferimento al demanio marittimo.

alla difesa nazionale, come le fortezze o le opere destinate alle comunicazioni militari, che fanno parte del demanio militare.

Fanno parte del secondo gruppo³²: le strade, le autostrade e le linee ferrate, catalogate come demanio stradale e ferroviario; gli aerodromi intesi come demanio aeronautico, di cui fanno parte non solo le strutture aeroportuali, ma anche tutte le attrezzature e pertinenze del suo insieme; gli acquedotti (demanio idrico); infine, i beni appartenenti al demanio culturale, in cui è per definizione incluso il patrimonio storico, archeologico ed artistico.³³

Dello stesso tenore di cui all'art. 822, comma 2, sono considerati i beni che, secondo una destinazione amministrativa stabilita dagli organi competenti delle province e dei comuni, sono assoggettati al medesimo regime di quelli demaniali *ex art. 824 c.c.*³⁴

Infine, delimita il confine del demanio pubblico l'art. 825 c.c., che estende la condizione giuridica prevista per questa fattispecie anche ai diritti reali che spettano allo Stato, alle province ed ai comuni sui beni privati, sia se essi costituiscono le servitù pubbliche attraverso cui si arreca utilità ai beni annoverati come tali nelle norme precedenti nel segno distintivo di fondi dominanti, sia se tali diritti attengono al raggiungimento dei fini istituzionali corrispondenti a quelli dei beni citati, come ad esempio delle servitù di uso pubblico su strade private interpoderali.³⁵

³² Cfr. l'art. 822 comma 2 c.c. cit.: «Fanno parimenti parte del demanio pubblico, se appartengono allo Stato, le strade, le autostrade e le strade ferrate; gli aerodromi; gli acquedotti; gli immobili riconosciuti d'interesse storico, archeologico e artistico a norma delle leggi in materia, le raccolte dei musei, delle pinacoteche degli archivi, delle biblioteche; e infine gli altri beni che sono dalla legge assoggettati al regime proprio del demanio pubblico».

³³ Per una visione più completa della suddivisione del demanio nelle aree specificate dalla fonte codicistica, oltre che per comprendere in chiave esaustiva ciò che rientra nel patrimonio indisponibile, si esamini con attenzione quanto doviziosamente partecipato in Antoniol M., *Federalismo demaniale: i beni trasferibili*, nelle parti (1/2) e (2/2), tratte dal libro “Il federalismo demaniale-il principio patrimoniale federalismo fiscale” di Exeo edizioni, aprile 2010 – 1^a ed., rispettivamente pubblicate in www.patrimoniopubblico.it/approfondimenti il 04 giugno ed il 04 luglio 2010.

³⁴ Cfr. Accordino S., *Federalismo demaniale*, op. cit., p. 15.

³⁵ *Ibidem*, pp. 15 e 16.

L'art. 826 c.c. rappresenta l'altra "colonna" portante del sistema di distinzione dei beni patrimoniali pubblici, ed introduce la categoria dei beni patrimoniali indisponibili per esclusione, ossia di tutti quei beni appartenenti allo Stato, alle province ed ai comuni che sono *ex se* facenti parte del loro patrimonio, e sono possidenti in condivisione con quelli demaniali dello stesso "*momento destinatorio*".³⁶

Il senso di esclusione viene interpretato come segno divisorio dal nucleo demaniale ma, a prescindere dalla linguistica, è comunque accomunato dal regime della medesima condizione giuridica di cui si dirà in seguito.

La norma in commento, tuttavia, non si esime dal riportare un preciso inventario di ciò che è annoverato in tale gruppo, e nei suoi commi successivi, il secondo³⁷ ed il terzo³⁸, sciorina la nomenclatura devoluta in questa categoria.

Tralasciando gli artt. 823 e 828 c.c., preziosi per l'identificazione dei presupposti giuridici attinenti alle regole di trasferimento e tutela dei beni demaniali, patrimoniali indisponibili e patrimoniali disponibili, a cui si dedicherà ampio spazio nella dissertazione successiva, chiudono la casistica le altre specificazioni di cui agli artt. 830 e 831 del codice in menzione.

³⁶ Così la chiave di lettura del giudice amministrativo in Consiglio di Stato, sez. V, n. 596 del 24/01/2019 in *Demanio e patrimonio pubblico-Principi generali*, rassegna di giurisprudenza 2009-2019, op. cit., p. 288: «*In materia di beni di appartenenza pubblica, la distinzione operata dal codice civile tra beni demaniali (artt. 822 ss.) e beni patrimoniali (art. 826), è sostanzialmente incentrata – di là dalle perduranti dispute, essenzialmente de jure condendo, in ordine alla sua complessiva razionalità tassonomica – sul criterio di individuazione tipologica dei primi e sul criterio funzionale del momento destinatorio per i secondi*».

³⁷ Così. L'art. 826, comma 2 c.c. cit.: «*Fanno parte del patrimonio indisponibile dello Stato le foreste che a norma delle leggi in materia costituiscono il demanio forestale dello Stato, le miniere, le cave e torbiere quando la disponibilità ne è sottratta al proprietario del fondo, le cose d'interesse storico, archeologico, paleontologico, paleontologico e artistico, da chiunque e in qualunque modo ritrovate nel sottosuolo, i beni costituenti la dotazione della presidenza della Repubblica, le caserme, gli armamenti, gli aeromobili militari e le navi da guerra*».

³⁸ Così l'art. 826, comma 3 c.c. cit.: «*Fanno parte del patrimonio indisponibile dello Stato o, rispettivamente, delle province e dei comuni, secondo la loro appartenenza, gli edifici destinati a sede di uffici pubblici, con i loro arredi, e gli altri beni destinati a un pubblico servizio*».

Per nulla di minore importanza, sono queste due norme di rilevanza strategica che perseguono l'intento del legislatore di coprire con la disciplina distinta del patrimonio sinora interessato anche quei beni appartenenti agli enti pubblici non territoriali, la prima, i beni degli enti ecclesiastici, comprensivi degli edifici di culto, la seconda.

In tal senso, l'art. 830, comma 2 c.c. richiama la disciplina di cui all'art. 828, comma 2 c.c., che prevede in conformità al patrimonio indisponibile la possibilità di distrarre tali beni soltanto per espressa previsione delle leggi che li riguardano, ma sempre se sono destinati ad un pubblico servizio.³⁹

Ai sensi dell'art. 831, comma 1 c.c., analogo richiamo è espresso per i beni degli enti ecclesiastici, i quali sono assoggettati alle regole del codice se non diversamente oggetto di riserva della *lex specialis* che li disciplina.

A contrario, il secondo comma della norma in parola “blinda” gli edifici destinati a luogo di culto anche se appartengono a privati ponendo la condizione che possano essere alienati o diversamente sottratti alla loro funzione soltanto se questa non sia cessata per effetto di specifiche modalità conformemente assunte nella legislazione che li contempla.

³⁹ Si comprende che se il bene è predestinato all'esercizio di un interesse pubblico è parte del patrimonio indisponibile dell'Ente che lo possiede. Un esempio si può ricavare in Consiglio di stato, sez. V, n. 1061 del 16/03/2015 in *Demanio e patrimonio pubblico-Principi generali*, rassegna di giurisprudenza 2009-2019, op. cit., p. 510: «Lo stadio comunale, ai sensi dell'art. 830, ult. comma, c.c., è parte del patrimonio indisponibile del Comune se ed in quanto destinato a pubblico servizio. Lo stadio comunale non può essere sottratto alla destinazione pubblica se non nei modi stabiliti dalla legge che lo riguardano. Il pubblico servizio, cui lo stadio comunale è strumentale, deve essere effettivo e concretamente perseguito, costituendo la ragione d'essere della sua iscrizione al patrimonio indisponibile del Comune. Venuta meno l'utilizzazione effettiva dello stadio comunale allo scopo fissato con l'atto di destinazione, segnatamente perché alla società concessionaria è stata inibita l'attività, è legittimo l'esercizio dell'autotutela esecutiva, ai sensi dell'art. 823, comma 2, c.c., per ripristinare la destinazione effettiva a pubblico servizio».

Par. 3 Il regime legale del patrimonio pubblico.

“I beni che fanno parte del demanio pubblico sono inalienabili e non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi”, così l’art. 823 c.c. introduce in maniera abbastanza esplicita quella che è la condizione giuridica di trattamento e conservazione della tipologia di beni ascritta nel suddetto gruppo.⁴⁰

L’affermazione è perentoria e non lascia ombra di dubbio, i beni demaniali sono inalienabili, inespropriabili, impignorabili, in una sola parola sono inalienabili in senso assoluto,⁴¹ o almeno *prima facie* questo apparentemente così potrebbe sembrare.

Ciò deriva dalla caratteristica principale che li accomuna nella loro essenza fisiologica, che vede nella destinazione di scopo l’unica forma di gestione ammessa: il soddisfacimento dell’interesse collettivo, ossia lo scopo sociale, a cui sono conformati per genesi “naturale” o “artificiale”, stabilisce il rigore del trattamento.⁴²

In poche parole, il divieto assoluto a cui devono soggiacere è dettato non tanto dalla titolarità a carattere pubblico, che costituisce uno dei due presupposti formali essenziali di connotazione, quanto e soprattutto perché oggettivamente esplicano necessariamente una funzione a beneficio collettivo.

⁴⁰ Così l’art. 823, comma 1 c.c. cit.

⁴¹ Cfr. *ex multis* Corte di Cassazione, sez. II civ., n. 15619 del 14/06/2018 in *Demanio e patrimonio pubblico-Principi generali*, rassegna di giurisprudenza 2009-2019, op. cit., p. 110: «I beni demaniali sono soggetti ad uno speciale regime giuridico che esclude che questi possano essere trasferiti in proprietà o “formare oggetto di diritti a favore di terzi” se non secondo le modalità e i limiti stabiliti dalle leggi che disciplinano ciascuna categoria dei beni demaniali, sancendone l’inalienabilità, l’incomerciabilità e l’insuscipibilità (art. 823 cod. civ.)».

⁴² Cfr. Tar Campania, sez. II Salerno, n. 2231 del 04/02/2016 in *Demanio e patrimonio pubblico-Principi generali*, rassegna di giurisprudenza 2009-2019, op. cit., p. 290: «Le categorie del demanio e del patrimonio indisponibile identificano la figura tipica dei beni pubblici in senso stretto, caratterizzati da una serie di regole e principi comuni, tutti qualificati dalla specialità delle norme applicabili, ben diverse da quelle che regolano il regime di appartenenza dei beni dei soggetti privati; la nota qualificante di tale specialità è costituita dalla circostanza che i beni pubblici di questo tipo sono utilizzabili secondo modalità determinate, nelle quali il rispetto del vincolo funzionale della destinazione pubblica impone l’applicazione di regole di matrice pubblicistica e autoritativa».

In giurisprudenza, tale condizione viene esaltata quando si parla di “*proprietà-funzione*”,⁴³ locuzione usata dal giudice di legittimità dal significato ben diverso da quella di “*proprietà-vita*” afferente al diritto dominicale privato, e tanto cara al legislatore comunitario nella corretta esecuzione della procedura espropriativa,⁴⁴ ovvero di una proprietà pubblica “unidirezionale”.

La seconda parte della norma citata corrobora questa fattispecie aprendo apparentemente una riserva a favore di casi e modi tassativamente indicati dalla legislazione *ratione materiae* che, invero, non dettano una deroga al principio di rigore negazionista, ma dispongono in merito ad eventuali diritti in favore di terzi tramite provvedimenti di concessione.⁴⁵

La sola possibilità di concedere un diritto di godimento tramite l’insorgere di un rapporto negoziale di tipo concessorio è un teorema abbastanza consolidato sia in dottrina, sia nella tracciabilità giurisprudenziale, e fa oramai parte di un diritto positivo costante-

⁴³ Definizione tratta dai principi affermati in Corte di Cassazione, sez. I civ., n. 7152 del 22/03/2018 in *Demanio e patrimonio pubblico-Principi generali*, rassegna di giurisprudenza 2009-2019, op. cit., p. 18: «Il regime dei beni demaniali e di quelli patrimoniali indisponibili, laddove ne è sancita l’*inuscipibilità*, l’*inalienabilità* e l’*inespropriabilità*, pone l’accento sul carattere pubblico dei beni non tanto in dipendenza della loro titolarità, quanto per la natura dei poteri ad essi attribuiti per i fini della realizzazione del pubblico interesse: sicché si discorre di *proprietà-funzione*, riguardo alla quale, lungi dal prevalere il profilo dell’*assolutezza* del diritto, emerge semmai la *doverosità* della gestione mirata al soddisfacimento dell’interesse menzionato».

⁴⁴ In tema di espropriazione di pubblica utilità ed occupazione illegittima, si approfondisca con quanto utilmente esposto in Accordino S. *L’acquisizione coattiva di cui all’art. 42 bis d.P.R. 327/2001: la procedura*, Exeo edizioni, Padova, 2020.

⁴⁵ Cfr. Consiglio di stato, sez. VI, n. 2690 del 05/06/2017 in *Demanio e patrimonio pubblico-Principi generali*, rassegna di giurisprudenza 2009-2019, op. cit., p. 54: «Le aree demaniali servono all’*utilizzo* della comunità intera, onde le stesse possono essere attribuite a privati solo nel caso in cui non sia ravvisata l’esistenza di un interesse pubblico prevalente al loro *utilizzo*». Si rilevi pure Tar Sicilia, sez. III Palermo, n. 2341 del 02/12/2013 in *Demanio e patrimonio pubblico-Principi generali*, rassegna di giurisprudenza 2009-2019, op. cit., p. 65: «È contrario alla stessa natura demaniale del bene che ne costituisce l’oggetto, la previsione di una concessione che crei un diritto perpetuo ed intangibile».

mente applicato nel rispetto e secondo le direttive europee spesso imposte all'ordinamento statalista nazionale.⁴⁶

L'art. 828, comma 2 c.c., per il tramite dell'art. 826, accomuna alla medesima disciplina i beni patrimoniali indisponibili dello Stato, delle province e dei comuni, tuttavia, e di questo ci si accorge immediatamente, usa una formulazione linguistica non solo semplicemente differente da quella dell'art. 823 c.c. prima esaminato, ma dal contenuto marcatamente “positivo” all'eventualità che il bene indisponibile possa essere sottratto alla propria destinazione vincolata secondo le modalità già previste dalle leggi che lo riguardano.⁴⁷

La chiave di lettura orientata volutamente è giustificata dalla diversa semantica delle parole impiegate, significando in caso contrario, come è appunto quello dell'art. 823 c.c., un'interpretazione maggiormente severa e di completa chiusura.

Lo strumento di cui l'art. 828 c.c. costituisce il “bacino di varo” è meglio noto con la denominazione di “sdemanializzazione”, tecnicamente già definito in altra sede come “perdita d'esercizio”.⁴⁸

In questo modo, la sottrazione alla destinazione condizionata non è necessariamente inquadrabile nella fattispecie di illegittimità,

⁴⁶ Si fa riferimento alle procedure d'infrazione disposte nei confronti dell'Italia in tema di concessioni demaniali marittime. In tal senso si veda Accordino S., *Dismissione del patrimonio pubblico immobiliare*, op. cit., pp. 65 ss.: «Le oscurità dell'operato reiterato e diffuso dell'Autorità pubblica hanno prodotto l'esternazione di una serie di “lagnanze giudiziarie” in seno agli Organismi europei, i quali, sempre dediti a condannare lo Stato nazionale, hanno avviato una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia, nello specifico la n. 2008/4908, manifestando l'espressa condizione che le scelte dei contraenti del futuro rapporto concessorio fossero oggetto di apposite gare di appalto pubbliche».

⁴⁷ Cfr. 828 c.c. cit.: «I beni che costituiscono il patrimonio dello Stato, delle province e dei comuni sono soggetti alle regole particolari che li concernono e, in quanto non è diversamente disposto, alle regole del presente codice. I beni che fanno parte del patrimonio indisponibile non possono essere sottratti alla loro destinazione, se non nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano».

⁴⁸ Cfr. Accordino S., *Dismissione del patrimonio pubblico immobiliare*, op. cit., p. 37: «Concettualmente, secondo la linguistica odierna, il termine “dismissione” assume il significato generico di “perdita di esercizio”, ricondotto all'argomento trattato la dismissione di un bene dal patrimonio pubblico indisponibile, e la relativa regressione a quello disponibile per un suo “più” largo uso, assume la sua prerogativa più costante attraverso un procedimento di sdemanializzazione, ossia l'espressione di volontà attinente alla perdita della destinazione vincolata data attraverso un atto amministrativo».

che genera la nullità del negozio giuridico di diritto privato posto in violazione, ma diventa lecita se prodotta garantendo un corretto *iter* procedimentale.⁴⁹

Il cambiamento della natura basica di un bene indisponibile comporta la sua affiliazione alle condizioni generali del diritto privato, quindi se ne deduce che lo stesso possa perdere la “corazza” di protezione e diventi gestibile secondo una disponibilità *iure privatorum*.⁵⁰

Affinché ciò possa avvenire è necessaria come parametro primario la manifestazione di volontà amministrativa con effetto costitutivo⁵¹ dell’Ente gestore, che radicalmente statuisca la cessazione della destinazione pubblica del bene, perché non esistente più un apprezzabile interesse sociale, e devolva il cespite all’uso commerciale del libero mercato.

Il bene perde in questo modo le sue caratteristiche di inalienabilità, inespropriabilità ed incommerciabilità nella sua accezione più propria.

Considerata l’esplicita modalità di esternazione della volontà pubblica affinché lo *status* possa mutare, si discute in dottrina ed in

⁴⁹ Cfr. Corte di Cassazione, sez. II civ. n. 18773 del 23/09/2015 in *Demanio e patrimonio pubblico-Principi generali*, rassegna di giurisprudenza 2009-2019, op. cit., p. 58: «La norma di cui all’art. 823 c.c., nello stabilire la condizione giuridica dei beni demaniali, va inteso nel senso che essi non possono costituire oggetto di negozi giuridici di diritto privato, né possono essere usucapiti, in quanto sono del tutto non commerciabili, potendo formare oggetto di diritti nei confronti di terzi soltanto mediante provvedimenti amministrativi di natura concessoria e nei soli casi e limiti stabiliti dalla legge. Al di fuori di tale ipotesi, qualsiasi atto di disposizione degli stessi è da considerarsi nullo per impossibilità dell’oggetto, ai sensi dell’art. 1418 comma secondo, c.c.».

⁵⁰ Per una migliore argomentazione in merito alle possibili conseguenze del regime vincolato si veda ancora una volta Accordino S., *Dismissione del patrimonio pubblico immobiliare*, op. cit., pp. 43 ss.: «La sdemanializzazione di un bene di carattere indisponibile comporta la netta retrocessione a “bene di uso privato”, sottoposto come tale alle norme privatistiche».

⁵¹ Cfr. ex plurimis Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa del Trentino-Alto Adige/Sudtirolo, sede di Trento, n. 257 del 24/07/2013 in *Demanio e patrimonio pubblico-Principi generali*, rassegna di giurisprudenza 2009-2019, op. cit., p. 139: «Mentre l’affermazione della demanialità non è affatto condizionata dalla definizione di alcun procedimento amministrativo, assumendo rilievo la mera situazione di fatto anche nel profilo ambientale, all’opposto la cessazione della demanialità è sempre subordinata allo specifico procedimento di sdemanializzazione avente pertanto carattere costitutivo».

CAPITOLO III

Le fattispecie di reato sugli abusi demaniali.

Par. 1 La miscellanea normativa.

L'autotutela decisoria in funzione di riesame o in rivendica del possesso adotta un regime giuridico terapeutico del contesto di illegalità generato dalla condotta qualificata come abuso sul bene pubblico.

Così come la potestà in sanatoria dell'azione lesiva è ricondotta alla previsione normativa di cui all'art. 823, comma 2 c.c., schematizzata nell'insieme delle regole civilistiche afferenti ai beni demaniali, ed equiparata per conformità a quelli catalogati nel gruppo del patrimonio indisponibile, così la figura di abuso è inclusa in una miscellanea normativa che contempla una pluralità di fonti di diversa natura.¹⁸⁴

Ne scaturisce un quadro a dir poco frammentario che, con molta difficoltà, può essere compendiato in un codice univoco titolato per materia.¹⁸⁵

Al fine di meglio comprendere il dettato normativo accennato, occorre evidenziare che la fattispecie in commento ha una derivazione storica di origini abbastanza differite: si pensi che ve n'è traccia nei testi iniziali in materia di opere e demanio pubblico sulle quali sono stati tracciati per la prima volta i principi cardine dell'ordinamento positivo attualmente vigente.

¹⁸⁴ Verranno analizzate le legislazioni pregnanti che si sono succedute nel tempo, a cominciare da quelle che hanno compendiato per la prima volta il panorama disomogeneo di difficile riferimento come la “legge sui lavori pubblici” 20 marzo 1865, n. 2248, oppure i “vecchi” regi decreti 25 luglio 1904, n. 523 sulle opere idrauliche e 11 dicembre 1933, n. 1175 sulle acque e impianti elettrici; per finire ai testi in vigenza dei codici della navigazione e penale.

¹⁸⁵ Il riferimento è all'opera di raccolta contenuta nella collana diretta da Loro P., *Il codice degli abusi demaniali*, guida normativa e raccolta giurisprudenziale, op. cit.

Nondimeno, la problematica che ne è derivata, se davvero possa essere considerata tale, è stata quella di sviluppare un filo conduttore con la singola disciplina, ma ne è anche derivata una casistica diversificata per materia.

Ciò significa che se la previsione era contenuta nel codice delle acque e impianti elettrici, la stessa è stata ereditata e nuovamente interpretata dalle leggi di settore.¹⁸⁶

Vieppiù che parte di ogni fonte storica, il vecchio decreto regio tanto per intenderci, ancora oggi trova posto alla tavola giurisprudenziale che, in via cooptata, è costretta ad arruolarla in quanto, anche se in modo anormale, applicabile al caso concreto.¹⁸⁷

Bisogna altresì prestare maggiore attenzione al grado di riprovevolezza sociale che può assumere il comportamento abusivo, il quale maggiormente è elevato tanto più verrà sussunto nella normativa penale, con aggravio di sanzioni e conflittualità tra i rimedi posti in essere dalle regole sul delitto e quella afferente all'autotutela amministrativa.¹⁸⁸

¹⁸⁶ Cfr. *ex multis* Tar Campania, sez. II Salerno, n. 7922 del 16/12/2009 in *Il codice degli abusi demaniali*, guida normativa e raccolta giurisprudenziale, op. cit.; p. 301: «L'autotutela esecutiva sui beni del demanio idrico statale è di competenza dell'Agenzia del Demanio; tuttavia, qualora penda un procedimento di rinnovo della concessione, è illegittimo il provvedimento di sgombero adottato senza una previa fase concertativa con la Regione, ente competente al rilascio delle concessioni relative al demanio idrico (art. 38 d. lgs. 112/1998)».

¹⁸⁷ Cfr. *ex plurimis* Tar Campania, sez. VII Napoli, n. 1673 del 06/04/2012 in *Il codice degli abusi demaniali*, guida normativa e raccolta giurisprudenziale, op. cit.; pp. 138-139: «L'obbligo di motivazione dei provvedimenti che ordinano il ripristino dello status quo ante in caso di violazione dell'art. 96 R.D. 523/1904 è da ritenersi assolto mediante il semplice richiamo alle norme di legge o regolamento ritenute violate, stante il carattere tendenzialmente vincolato e doveroso degli stessi».

¹⁸⁸ Tra le tante pronunce, sul punto si veda Tar Sicilia, sez. III Catania, n. 1191 del 12/05/2011 in *Il codice degli abusi demaniali*, guida normativa e raccolta giurisprudenziale, op. cit.; p. 417: «Il sequestro penale delle opere realizzate su area appartenente al demanio marittimo non osta all'ottemperanza all'ordine di sgombero, potendo il responsabile chiedere al giudice penale il relativo dissequestro al fine di provvedere allo sgombero stesso». Si veda anche Consiglio di Stato, sez. V, n. 2190 del 11/05/2017 in *Il codice degli abusi demaniali*, guida normativa e raccolta giurisprudenziale, op. cit.; p. 422: «Il procedimento di opposizione alla sanzione pecuniaria irrogata per violazione del codice della strada, avviato davanti al Prefetto, non interferisce in alcun modo con il potere dell'amministrazione di disporre il rilascio dell'area abusivamente occupata e di sanzionare il

A questo proposito, è doveroso chiarire che l'intreccio del rapporto con il giudizio penale rappresenta un aggravio istruttorio oggetto di valutazione se si ha interesse a suffragare la legittimità del provvedimento di autotutela demaniale.¹⁸⁹

La *querelle* genera maggiori incomprensioni se la relazione riguarda anche il giudizio amministrativo di opposizione all'atto di ripristino.

Più segnatamente, se il giudicato penale favorevole all'istante non può essere acquisito come elemento di accoglimento del ricorso in impugnazione, può comunque indicare la carenza di istruttoria per la verifica dei presupposti per l'esercizio della potestà esecutiva.¹⁹⁰

In questa prospettiva, neanche le indagini di rilievo penale da parte della Procura della Repubblica assumono un'efficacia sostitutiva della corretta attività procedimentale di accertamento delle condizioni di applicabilità dell'atto definitivo.¹⁹¹

trasgressore con la chiusura dell'esercizio come consentito dalla normativa di settore (L. 15/7/2009, n. 94, art. 3, comma 16)».

¹⁸⁹ Cfr. Tar Calabria, sez. Reggio Calabria, n. 659 del 25/06/2015 in *Il codice degli abusi demaniali*, guida normativa e raccolta giurisprudenziale, op. cit.; p. 416: «*In sede procedimentale, il decreto penale di condanna rappresenta solo un elemento da valutarsi nel più vasto ambito delle risultanze istruttorie e dal quale, in presenza di elementi più pregnanti di senso contrario (quale un verbale di sopralluogo) non può trarsi automaticamente la legittimità dell'atto di autotutela demaniale.*».

¹⁹⁰ E' questo il caso della pronuncia di proscioglimento dal reato di cui all'art. 1161 del codice della navigazione, relativo all'occupazione abusiva del demanio marittimo ed all'inosservanza dei limiti della proprietà privata, che inficia l'attendibilità del procedimento di emissione del provvedimento possessorio. Si veda al riguardo Tar Sicilia, sez. III Catania, n. 459 del 05/03/2010 in *Il codice degli abusi demaniali*, guida normativa e raccolta giurisprudenziale, op. cit.; p. 418: «*Il giudicato penale di proscioglimento per il reato di cui all'art. 1161 cod. nav., anche se non opponibile nel corso del giudizio amministrativo alla P.A., può essere sintomo del fatto che la P.A. nell'adottare il provvedimento di autotutela demaniale ex art. 54 cod. nav. non ha proceduto con la dovuta precisione in ordine alla verifica della esistenza o meno dei presupposti per l'esercizio del potere di autotutela del demanio.*».

¹⁹¹ Cfr. Tar Puglia, sez. II Bari, n. 3013 del 04/12/2009 in *Il codice degli abusi demaniali*, guida normativa e raccolta giurisprudenziale, op. cit., p. 419: «*La sola pendenza di indagini penali da parte della Procura della Repubblica non esime la P.A. dal compimento di tutti gli accertamenti in ordine alla sussistenza dei presupposti fattuali e giuridici preordinati all'adozione di provvedimenti di autotutela possessoria o di c.d. polizia demaniale, naturalmente previo contraddittorio procedimentale con i diretti interessati, destinatari degli effetti sfavorevoli.*».

Infine, se si passa dal piano dell'astrattezza a quello diversamente pratico, non si può fare a meno di evidenziare che il concetto di abuso è maggiormente trattato dal dettato disciplinare degli articoli dedicati del Codice della navigazione che, in argomento, stante la maggiore "tiratura" delle concessioni sul demanio marittimo per rilevanza economico turistica, detta una grande esperienza sul campo ed una serie dispositiva di notevole pregio giuridico.¹⁹²

Tutti gli elementi illustrati fino a questo punto originano una definizione terminologica di abuso che nella dottrina richiamata viene sintetizzata come un'imposizione coattiva sul bene pubblico che indebitamente ne impedisce il godimento sociale a cui è vincolato per destinazione d'uso.¹⁹³

Par. 2 I testi iniziali.

L'art. 378 della legge sui lavori pubblici (All. F) 20 marzo 1865, n. 2248, in un'epoca abbastanza remota e, comunque, ancora lontana dagli schemi codicistici del 1942 ospiti dell'art. 823, comma 2, per gli eventi punibili con la contravvenzione prevedeva la possibilità di effettuare un intervento di ripristino dello stato dei luoghi al fine di restituire l'immobile pubblico al suo uso primigenio.¹⁹⁴

¹⁹² Così il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana n. 1240 del 05/10/2010 in *Il codice degli abusi demaniali*, guida normativa e raccolta giurisprudenziale, op. cit., p. 435: «L'esercizio del potere di autotutela demaniale attribuito all'autorità marittima dagli artt. 54 e 55 cod. nav. non incontra limiti temporali in alcuna disposizione legislativa né un tale limite (un anno dal sofferto spoglio) può essere desunto in via analogica dagli artt. 1168 e ss. c.c.».

¹⁹³ Di notevole pregio è l'opera di Carano G., *Abusi dei privati sui beni pubblici-profilo penalistici*, Exeo edizioni, Padova, 2013, p. 61: «A questo punto, volendo individuare una nozione la più generica possibile di abuso, può farsi riferimento all'insieme delle condotte dei soggetti che utilizzino il bene pubblico in maniera incompatibile con la destinazione sua propria, non solo appropriandosene senza titolo, ma anche solo impedendone il legittimo godimento altrui».

¹⁹⁴ Si veda Legge 20 marzo 1865, n. 2248 (All. F), pubblicata in G.U. n. 101 del 27 aprile 1865, in *Il codice degli abusi demaniali*, guida normativa e raccolta giurisprudenziale, op. cit., p. 20, art. 378: «Per le contravvenzioni alla presente legge, che alterano lo stato delle cose, è riservato al prefetto l'ordinare la riduzione al primitivo stato, dopo di aver riconosciuta la regolarità delle denunce, e sentito l'ufficio del Genio civile. Nei casi di urgenza il medesimo fa eseguire immediatamente di ufficio i lavori per il ripristino. Sentito poi il trasgressore per mezzo dell'autorità locale, il prefetto provvede al rimborso a di lui carico delle spese degli atti e della esecuzione di ufficio, rendendone esecuto».

Il procedimento disponeva il potere di agire in carico al Prefetto, il quale sentiva il parere del genio civile ed attestava la regolarità delle denunce promuovendo in tal senso un'istruttoria preventiva.

L'urgenza del caso, ponderata attraverso le indagini suddette, permetteva di agire senza alcuna attesa dando incarico di eseguire materialmente i lavori necessari, in seguito il medesimo organo competente, sentito il trasgressore, provvedeva ad emettere nota di addebito delle spese sostenute facendone riscuotere il relativo importo secondo le forme privilegiate che la legge disponeva in ordine alle tasse pubbliche.

Il comma 3 precisava la facoltà di promuovere l'azione penale e subordinava il Prefetto ad una considerazione discrezionale priva di adeguata istruzione e di un contesto processuale, anche per questo ne fu caducata la funzione dalla Consulta nel 1979.¹⁹⁵

Infine, l'ultimo periodo diversificava la competenza in ragione dell'opera, infatti, se quest'ultima apparteneva al novero di quelle comunali l'azione esecutiva possessoria rimaneva nei poteri sindacali.

L'autotutela era quindi prevista sin dai primi testi e limitava i propri effetti ad una difesa possessoria, tralasciando in punto di diritto il riesame amministrativo, istituto ancora non esistente per il legislatore del momento.¹⁹⁶

ria la nota, e facendone riscuotere l'importo nelle forme e coi privilegi delle pubbliche imposte. Il prefetto promuove inoltre l'azione penale contro il trasgressore, allorché lo giudichi necessario od opportuno. Queste attribuzioni sono esercitate dai sindaci quando trattasi di contravvenzioni relative ad opere pubbliche dei comuni.

¹⁹⁵ *Ibidem*, si fa riferimento alla sentenza 26 luglio 1979, n. 84, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del solo comma in commento.

¹⁹⁶ Cfr. *ex multis* Tar Campania, sez. II Salerno, n. 8539 del 07/06/2010 in *Il codice degli abusi demaniali*, guida normativa e raccolta giurisprudenziale, op. cit., p. 74: «L'autotutela possessoria in via amministrativa "iure publico" finalizzata all'immediato ripristino dello stato di fatto preesistente, in modo da reintegrare la collettività nel godimento del bene, costituisce l'espressione di un potere generale desumibile dagli articoli 823 e 825 del codice civile nonché dall'articolo 378, secondo comma, della legge n. 2248 del 1865, allegato F, da esercitare nell'ipotesi di turbative che impediscano o rendano disagiata il normale godimento del passaggio pubblico».

La trattazione dell'argomento era maggiormente articolata nel Regio Decreto sulle opere idrauliche 25 luglio 1904, n. 523¹⁹⁷ che, al capo VII, rubricato “Polizia delle acque pubbliche”, dedicava 9 articoli per la qualificazione dei luoghi afferenti all'alveo fluviale, torrentizio ed in genere di ogni corso d'acqua pubblico sui quali, o presso i quali, venivano elencate le generalità delle costruzioni da autorizzare secondo provvedimento amministrativo.

L'art. 93¹⁹⁸ disponeva in merito alla dizione generale del tipo di proibizione che fosse ostativa alla realizzazione della costruzione, il resto dell'articolazione normativa invece forniva una completa nomenclatura dei lavori permessi previa autorizzazione oppure oggetto di divieto assoluto con conseguenze di rilievo penale.¹⁹⁹

Più segnatamente, il divieto di natura onnicomprensiva perseguiva lo scopo di fare operare un'interdittiva ad ampio spettro sulla

¹⁹⁷ Cfr. Regio Decreto 25 luglio 1904, n. 523. “*Testo unico delle disposizioni di legge intorno alle opere idrauliche delle diverse categorie*”, pubblicato in G.U. n. 234 del 7 ottobre 1904 in *Il codice degli abusi demaniali*, guida normativa e raccolta giurisprudenziale, op. cit., p. 20.

¹⁹⁸ *Ibidem*, p. 20, così il testo dell'articolo citato: «Nessuno può fare opere nell'alveo dei fiumi, torrenti, rivi, scolatoi pubblici e canali di proprietà demaniale, cioè nello spazio compreso fra le sponde fisse dei medesimi, senza il permesso dell'autorità amministrativa. Formano parte degli alvei i rami o canali, o diversivi dei fiumi, torrenti, rivi e scolatoi pubblici, ancorché in alcuni tempi dell'anno rimangono asciutti».

¹⁹⁹ Cfr. Corte di Cassazione, sez. III penale, n. 4376 del 03/02/2016 in *Il codice degli abusi demaniali*, guida normativa e raccolta giurisprudenziale, op. cit., p. 751: «La norma di cui al R.D. 25 luglio 1904, n. 523, art. 96, sub f), che recita “Sono lavori ed atti vietati in modo assoluto sulle acque pubbliche, loro alvei, sponde e difese i seguenti...le piantagioni di alberi e di siepi, le fabbriche, gli scavi e lo smovimento del terreno a distanza del piede degli argini e loro accessori come sopra, minore di quella stabilita dalle discipline vigenti nelle diverse località, ed in mancanza di tali discipline a distanza minore di metri quattro per le piantagioni e smovimento del terreno e di metri dieci per le fabbriche e gli scavi”, configura un reato di pericolo sicché, per la sussistenza della fattispecie contravvenzionale, non occorre l'ulteriore verifica che l'azione illecita abbia recato nocumento all'alveo del corso d'acqua o alle sue sponde. [...] La violazione dell'art. 96, R.D. 25 luglio 1904, n. 523, rileva essenzialmente sul piano penale ed a prescindere da quello edilizio, giacché la norma incriminatrice, a tutela delle acque pubbliche e pertanto dell'interesse collettivo, impone limiti e regole molto più cogenti di quelle dettate a presidio delle norme urbanistiche, per ciò solo insuscettibili di deroghe».