

CODEX

collana diretta da PAOLO LORO

demanio, beni pubblici

CDX64

# IL CODICE DEGLI ABUSI DEMANIALI

**gennaio 2024**

**guida normativa e  
raccolta giurisprudenziale**

**EXEO** edizioni 

ISBN formato pdf 978-88-6907-343-4

RACCOLTE, LINEA CODICISTICA

professionisti

pubblica amministrazione

# IL CODICE DEGLI ABUSI DEMANIALI

**gennaio 2024**

GUIDA NORMATIVA  
E RASSEGNA GIURISPRUDENZIALE

La presente opera è una raccolta di provvedimenti normativi in materia di **ABUSI DEMANIALI**. Tutti i testi sono presentati in versione consolidata che ne assicura la corretta lettura nel contesto delle numerose modifiche intervenute nel tempo. Il compendio di giurisprudenza a corredo del *corpus* normativo completa efficacemente la panoramica giuridica della materia, rendendo la presente opera indispensabile agli operatori del settore.

Copyright © 2024 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.**

Disclaimer: pur compiendo ogni ragionevole sforzo per assicurare che le sintesi 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 confrontare le sintesi con il contenuto della relativa sentenza, nonché a verificare presso le fonti ufficiali l'effettiva corrispondenza delle sintesi e degli estratti alla pronuncia di cui sono riportati gli estremi.** Si avvisa inoltre l'utente che la presente raccolta, da utilizzarsi come uno spunto di partenza per ricerche più approfondite, non ha alcuna pretesa di esaustività rispetto all'argomento trattato.

Edizione: 30 gennaio 2024 | materia: demanio, beni pubblici | collana: CODEX diretta da Paolo Loro | nic: 67 | tipologia: raccolta | linea: codicistica | formato: digitale, pdf | codice prodotto: CDX64 | ISBN: 978-88-6907-343-4 | 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

pubbliche appartenenti alle regioni di cui agli articoli 5 della legge 16 maggio 1970, n. 281, e 8 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68.

## **Decreto Ministeriale del 16/03/2011**

### **Rideterminazione del canone degli alloggi di servizio militari occupati da utenti senza titolo.**

G.U. 27 maggio 2011, n. 122

Testo vigente a gennaio 2024.

IL MINISTRO DELLA DIFESA

Visto l'art. 6, comma 21-quater, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, concernente la rideterminazione del canone degli alloggi di servizio militari occupati da utenti senza titolo;

Vista la legge 18 agosto 1978, n. 497, concernente autorizzazione di spesa per la costruzione di alloggi di servizio per il personale militare e disciplina delle relative concessioni;

Visto l'art. 2, comma 3, della legge 9 dicembre 1998, n. 431, recante la disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo;

Visto l'art. 3, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 23 marzo 1998, n. 138, recante norme per la revisione generale delle zone censuarie, delle tariffe d'estimo delle unità immobiliari urbane e dei relativi criteri nonché delle commissioni censuarie in esecuzione dell'art. 3, commi 154 e 155, della legge 23 dicembre 1996, n. 662;

Visto il decreto 30 dicembre 2002 del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, recante i criteri generali per la realizzazione degli accordi da definire in sede locale per la stipula dei contratti di locazione agevolati, nonché dei contratti di locazione transitori e dei contratti di locazione per studenti universitari;

Visto l'art. 306, comma 2, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, recante il codice dell'ordinamento militare, ove è stabilito che il Ministro della difesa, entro il 31 marzo di ogni anno, con proprio decreto definisce il piano annuale di gestione del patrimonio abitativo della difesa;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 90, recante il testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare, e in particolare:

- a) il capo I del titolo III del libro II, concernente gli alloggi di servizio delle forze armate;
- b) il capo IV del titolo III del libro II, recante le disposizioni attuative per gli alloggi di servizio connessi al nuovo modello delle forze armate;

Acquisita l'intesa con l'agenzia del demanio ai sensi dell'art. 6, comma 21-quater del citato decreto-legge n. 78 del 2010;

Acquisito il parere dell'organo centrale della rappresentanza militare (COCER), formulato ai sensi dell'art. 6, comma 21-quater del citato decreto-legge n. 78 del 2010;

Considerato che gli alloggi concessi in uso dall'amministrazione della difesa sono strettamente preordinati a garantire la funzionalità degli enti, comandi e reparti delle forze

armate;

Visto il decreto del Ministro della difesa 15 marzo 2011, con il quale il sottosegretario di Stato alla difesa on. Guido Crosetto è stato delegato alla firma del provvedimento da adottare in attuazione dell'art. 6, comma 21-quater, del citato decreto-legge n. 78 del 2010;

Decreta:

#### Art. 1 Ambito di applicazione

1. Ai sensi dell'art. 6, comma 21-quater, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, il canone degli alloggi di servizio delle Forze armate dovuto dagli utenti non aventi titolo alla concessione è rideterminato, anche in regime di proroga, secondo i criteri e le modalità stabiliti dagli articoli 2 e 3 del presente decreto.

. La rideterminazione del canone di cui al comma 1, fermo restando per l'occupante l'obbligo di rilascio entro il termine fissato dall'amministrazione e fatte salve le disposizioni in materia di deroga ai limiti di durata delle concessioni stabilite dal decreto di gestione del patrimonio abitativo emanato annualmente dal Ministro della difesa, si applica nei casi di cessazione, decadenza o revoca della concessione, rispettivamente previsti dagli articoli 329, 330 e 331 del decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 90.

3. Le disposizioni del presente decreto non si applicano al coniuge e ai figli già conviventi del concessionario di alloggio, ASI o AST, riconosciuto vittima della criminalità, o del terrorismo, o del dovere, o equiparato a quest'ultima categoria, finché permanga inalterato lo stato civile.

#### Art. 2 Determinazione del canone

1. Il canone mensile di locazione di cui all'art. 1 è determinato dal prodotto del prezzo di mercato, che viene desunto dal calcolo della media aritmetica dei canoni unitari di locazione forniti dall'Agenzia del territorio - Osservatorio del mercato immobiliare (OMI), per un «coefficiente correttivo globale» calcolato in funzione delle caratteristiche estrinseche e intrinseche dell'alloggio e della superficie convenzionale calcolata ai sensi dell'art. 3, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 23 marzo 1998, n. 138, per il «coefficiente correttivo» calcolato in funzione del reddito del nucleo familiare dell'occupante e del periodo di occupazione dell'alloggio senza titolo.

2. Ai fini dell'applicazione del «coefficiente correttivo» di cui al comma 1, si definisce «reddito di riferimento» quello ottenuto dalla somma dei redditi annui lordi di tutti i componenti il nucleo familiare conviventi dell'occupante, come desunti dall'ultima dichiarazione dei redditi presentata alla data della notifica dell'inizio del procedimento di aggiornamento canone.

3. Il «reddito di riferimento» di cui al comma 2 è:

a) ridotto:

1) di euro 2.500 per ogni familiare convivente a carico;

2) di euro 10.000 per ogni familiare convivente portatore di handicap grave ai sensi dell'art. 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104;

b) aumentato per ogni mensilità intera di conduzione dell'alloggio con decorrenza dalla data della perdita del titolo alla conduzione dell'alloggio occupato sino alla data del 31 dicembre 2010, con le seguenti modalità:

1) euro 100 se il reddito di riferimento è compreso tra euro 40.000 ed euro 55.000;

- 2) euro 150 se il reddito di riferimento è compreso tra euro 55.001 ed euro 75.000;
- 3) euro 200 se il reddito di riferimento è compreso tra euro 75.001 ed euro 90.000;
- 4) euro 300 se il reddito di riferimento è superiore ad euro 90.001.
4. Il «coefficiente correttivo» di cui al comma 1, per i «redditi di riferimento», come calcolati ai commi 2 e 3, è determinato in misura pari a:
  - a) 0,30 per i redditi fino a euro 19.000;
  - b) 0,40 per i redditi compresi tra euro 19.001 ed euro 30.000;
  - c) 0,50 per i redditi compresi tra euro 30.001 ed euro 40.200;
  - d) 0,70 per i redditi compresi tra euro 40.201 ed euro 55.000;
  - e) 0,80 per i redditi compresi tra euro 55.001 ed euro 75.000;
  - f) 0,90 per i redditi compresi tra euro 75.001 ed euro 90.000;
  - g) 0,95 per i redditi compresi tra euro 90.001 ed euro 130.000;
  - h) 1,00 per i redditi oltre euro 130.000.
5. Sono esclusi dalla procedura di rideterminazione del canone, di cui al comma 4, gli utenti senza titolo che, al 31 dicembre 2010, rientrano nelle categorie previste dall'art. 2 del decreto 23 giugno 2010, emanato ai sensi dell'art. 306, comma 2, del decreto legislativo n. 66 del 2010.
6. L'aggiornamento del canone di tutti gli alloggi occupati senza titolo è calcolato nella misura intera della variazione annualmente accertata dall'ISTAT dell'indice dei prezzi al consumo per famiglie di operai e impiegati.

#### Art. 3 Modalità di applicazione

1. Ai sensi dell'art. 312, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 90 del 2010, i comandi militari o gli organismi designati dagli Stati maggiori di Forza armata, competenti per la gestione degli alloggi di servizio, provvedono alla rideterminazione del canone di cui all'art. 2, secondo le modalità indicate nell'allegato «A» al presente decreto, previa comunicazione, al personale interessato, dell'avvio del procedimento e contestuale richiesta della documentazione dimostrativa dell'appartenenza a soglia di reddito familiare che comporti l'eventuale applicazione del coefficiente correttivo di cui all'art. 2.
2. Su istanza degli interessati, comprovata mediante atto notorio o dichiarazione sostitutiva, da cui risultano le eventuali variazioni che comportano l'obbligo di adeguamento del canone, i comandi o gli organismi di cui al comma 1 provvedono a variare corrispondentemente gli importi determinati secondo le modalità previste al comma 3 dell'art. 2.
3. Al termine della procedura di cui ai commi precedenti, i comandi o gli organismi di cui al comma 1 emanano i definitivi provvedimenti amministrativi di rideterminazione del canone e provvedono alla notifica agli interessati, dalla quale decorre l'applicazione del nuovo canone.

Il presente decreto sarà trasmesso agli organi di controllo e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

#### Allegato A

##### La determinazione dei canoni - Criteri e modalità

##### 1 – Il criterio da utilizzare per la rideterminazione dei canoni

È quello basato sulle quotazioni fornite dall'Osservatorio del Mercato Immobiliare dell'Agenzia del Territorio (OMI):

- a) in termini di canoni di locazione, per la zona di ubicazione dell'alloggio e la tipologia

residenziale di riferimento, ove disponibili;

b) in termini di canoni di locazione, per la tipologia residenziale di riferimento, ma in altra zona contigua, se non disponibili in quella di ubicazione dell'alloggio in esame.

1.a Criterio basato sui canoni di locazione relativi alla zona di ubicazione dell'alloggio e alla tipologia residenziale di riferimento

Il canone base di locazione sarà dato dalla seguente espressione:

$$C = \frac{\text{canone OMI min} + \text{canone OMI max} \times K \times S_{\text{conv.}}}{2}$$

2

(formula 1)

Dove:

- canone OMI min e canone OMI max rappresentano gli estremi minimo e massimo dell'intervallo dei canoni unitari di locazione forniti dall'OMI nella zona in cui è ubicato l'immobile, per la destinazione residenziale e la tipologia di riferimento (abitazioni civili, abitazioni di tipo economico, ville e villini);

- K è il coefficiente correttivo globale, come definito al paragrafo 2;

- S conv. È la superficie convenzionale dell'alloggio, come definita al paragrafo 3.

1.b Criterio basato sui canoni di locazione relativi alla tipologia residenziale di riferimento, ma in altra zona contigua, se non disponibili in quella di ubicazione dell'alloggio in esame

In caso di mancanza assoluta di valori di riferimento (canoni di locazione o valori di compravendita) relativi alla zona di ubicazione dell'alloggio e alla tipologia residenziale di riferimento il canone base di locazione sarà riferito alla media dei canoni di locazione rilevati nelle zone contigue, secondo la seguente espressione:

$$C = \frac{\text{canone}_{\text{medio zone OMI min}} + \text{canone}_{\text{medio zone OMI max}} \times K \times S_{\text{conv.}}}{2}$$

2

(formula 2)

Dove:

- canone medio zone OMI min e canone medio zone OMI max rappresentano i valori medi rispettivamente dei minimi e dei massimi degli intervalli dei canoni unitari di locazione forniti dall'OMI nelle zone contigue a quella in cui è ubicato l'immobile, per la destinazione residenziale e la tipologia di riferimento (abitazioni civili, abitazioni di tipo economico, ville e villini);

- K è il coefficiente correttivo globale, come definito al paragrafo 2;

## **Legge del 15/12/2004 n. 308**

### **Articolo 1, commi 37 - 39**

G.U. 27 dicembre 2004, n. 302, S.O.

Testo vigente a gennaio 2024.

37. Per i lavori compiuti su beni paesaggistici entro e non oltre il 30 settembre 2004 senza la prescritta autorizzazione o in difformità da essa, l'accertamento di compatibilità paesaggistica dei lavori effettivamente eseguiti, anche rispetto all'autorizzazione eventualmente rilasciata, comporta l'estinzione del reato di cui all'articolo 181 del decreto legislativo n. 42 del 2004, e di ogni altro reato in materia paesaggistica alle seguenti condizioni:

a) che le tipologie edilizie realizzate e i materiali utilizzati, anche se diversi da quelli indicati nell'eventuale autorizzazione, rientrino fra quelli previsti e assentiti dagli strumenti di pianificazione paesaggistica, ove vigenti, o, altrimenti, siano giudicati compatibili con il contesto paesaggistico;

b) che i trasgressori abbiano previamente pagato:

1) la sanzione pecuniaria di cui all'articolo 167 del decreto legislativo n. 42 del 2004, maggiorata da un terzo alla metà;

2) una sanzione pecuniaria aggiuntiva determinata, dall'autorità amministrativa competente all'applicazione della sanzione di cui al precedente numero 1), tra un minimo di tremila euro ed un massimo di cinquantamila euro.

38. La somma riscossa per effetto della sanzione di cui al comma 37, lettera b), numero 1), è utilizzata in conformità a quanto disposto dall'articolo 167 del decreto legislativo n. 42 del 2004. La somma determinata ai sensi del comma 37, lettera b), numero 2), è riscossa dal Ministero dell'economia e delle finanze e riassegnata alle competenti unità previsionali di base dello stato di previsione della spesa del Ministero per i beni e le attività culturali per essere utilizzata per le finalità di cui al comma 33 e al comma 36, lettera b).

39. Il proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo dell'immobile o dell'area interessata all'intervento, presenta la domanda di accertamento di compatibilità paesaggistica all'autorità preposta alla gestione del vincolo entro il termine perentorio del 31 gennaio 2005. L'autorità competente si pronuncia sulla domanda, previo parere della soprintendenza.

## **Decreto Legislativo del 22/01/2004 n. 42**

### **Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137.**

#### **Articoli 153, 167, 168 e 181**

G.U. 24 febbraio 2004, n. 45, S.O.

Testo vigente a gennaio 2024 aggiornato con le modifiche apportate dal D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 63.

Art. 153. Cartelli pubblicitari.

1. Nell'ambito e in prossimità dei beni paesaggistici indicati nell'art. 134 è vietata la posa in opera di cartelli o altri mezzi pubblicitari se non previa autorizzazione e amministrazione competente, che provvede su parere vincolante, salvo quanto previsto dall'art. 146, comma 5, del soprintendente. Decorsi inutilmente i termini previsti dall'art. 146, comma 8, senza che sia stato reso il prescritto parere, l'amministrazione competente procede ai sensi del comma 9 del medesimo art. 146.

2. Lungo le strade site nell'ambito e in prossimità dei beni indicati nel comma 1 è vietata la posa in opera di cartelli o altri mezzi pubblicitari, salvo autorizzazione rilasciata ai sensi della normativa in materia di circolazione stradale e di pubblicità sulle strade e sui veicoli, previo parere favorevole del soprintendente sulla compatibilità della collocazione o della tipologia del mezzo pubblicitario con i valori paesaggistici degli immobili o delle aree soggetti a tutela.

Art. 167. Ordine di remissione in pristino o di versamento di indennità pecuniaria.

1. In caso di violazione degli obblighi e degli ordini previsti dal Titolo I della Parte terza, il trasgressore è sempre tenuto alla rimessione in pristino a proprie spese, fatto salvo quanto previsto al comma 4.

2. Con l'ordine di rimessione in pristino è assegnato al trasgressore un termine per provvedere.

3. In caso di inottemperanza, l'autorità amministrativa preposta alla tutela paesaggistica provvede d'ufficio per mezzo del prefetto e rende esecutoria la nota delle spese. Laddove l'autorità amministrativa preposta alla tutela paesaggistica non provveda d'ufficio, il direttore regionale competente, su richiesta della medesima autorità amministrativa ovvero, decorsi centottanta giorni dall'accertamento dell'illecito, previa diffida alla suddetta autorità competente a provvedervi nei successivi trenta giorni, procede alla demolizione avvalendosi dell'apposito servizio tecnico-operativo del Ministero, ovvero delle modalità previste dall'articolo 41 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, a seguito di apposita convenzione che può essere stipulata d'intesa tra il Ministero e il Ministero della difesa.

4. L'autorità amministrativa competente accerta la compatibilità paesaggistica, secondo le procedure di cui al comma 5, nei seguenti casi:

a) per i lavori, realizzati in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica, che non abbiano determinato creazione di superfici utili o volumi ovvero aumento di quelli legittimamente realizzati;

b) per l'impiego di materiali in difformità dall'autorizzazione paesaggistica;

c) per i lavori comunque configurabili quali interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria ai sensi dell'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380.

5. Il proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo dell'immobile o dell'area interessati dagli interventi di cui al comma 4 presenta apposita domanda all'autorità preposta alla gestione del vincolo ai fini dell'accertamento della compatibilità paesaggistica degli interventi medesimi. L'autorità competente si pronuncia sulla domanda entro il termine perentorio di centottanta giorni, previo parere vincolante della soprintendenza da rendersi entro il termine perentorio di novanta giorni. Qualora venga accertata la

compatibilità paesaggistica, il trasgressore è tenuto al pagamento di una somma equivalente al maggiore importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la trasgressione. L'importo della sanzione pecuniaria è determinato previa perizia di stima. In caso di rigetto della domanda si applica la sanzione demolitoria di cui al comma 1. La domanda di accertamento della compatibilità paesaggistica presentata ai sensi dell'articolo 181, comma 1-quater, si intende presentata anche ai sensi e per gli effetti di cui al presente comma.

6. Le somme riscosse per effetto dell'applicazione del comma 5, nonché per effetto dell'articolo 1, comma 37, lettera b), n. 1), della legge 15 dicembre 2004, n. 308, sono utilizzate, oltre che per l'esecuzione delle rimessioni in pristino di cui al comma 1, anche per finalità di salvaguardia nonché per interventi di recupero dei valori paesaggistici e di riqualificazione degli immobili e delle aree degradati o interessati dalle rimessioni in pristino. Per le medesime finalità possono essere utilizzate anche le somme derivanti dal recupero delle spese sostenute dall'amministrazione per l'esecuzione della rimessione in pristino in danno dei soggetti obbligati, ovvero altre somme a ciò destinate dalle amministrazioni competenti.

Art. 168. Violazione in materia di affissione.

1. Chiunque colloca cartelli o altri mezzi pubblicitari in violazione delle disposizioni di cui all'articolo 153 è punito con le sanzioni previste dall'articolo 23 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 e successive modificazioni.

Art. 181. Opere eseguite in assenza di autorizzazione o in difformità da essa.

1. Chiunque, senza la prescritta autorizzazione o in difformità di essa, esegue lavori di qualsiasi genere su beni paesaggistici è punito con le pene previste dall'articolo 44, lettera c), del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380.

1-bis. La pena è della reclusione da uno a quattro anni qualora i lavori di cui al comma 1:

a) ricadano su immobili od aree che, per le loro caratteristiche paesaggistiche siano stati dichiarati di notevole interesse pubblico con apposito provvedimento emanato in epoca antecedente alla realizzazione dei lavori ;

b) ricadano su immobili od aree tutelati per legge ai sensi dell'articolo 142 ed abbiano comportato un aumento dei manufatti superiore al trenta per cento della volumetria della costruzione originaria o, in alternativa, un ampliamento della medesima superiore a settecentocinquanta metri cubi, ovvero ancora abbiano comportato una nuova costruzione con una volumetria superiore ai mille metri cubi [1].

1-ter. Ferma restando l'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie di cui all'articolo 167, qualora l'autorità amministrativa competente accerti la compatibilità paesaggistica secondo le procedure di cui al comma 1-quater, la disposizione di cui al comma 1 non si applica:

a) per i lavori, realizzati in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica, che non abbiano determinato creazione di superfici utili o volumi ovvero aumento di quelli legittimamente realizzati;

b) per l'impiego di materiali in difformità dall'autorizzazione paesaggistica;

c) per i lavori configurabili quali interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria ai sensi dell'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380.

1-quater. Il proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo dell'immobile o dell'area interessati dagli interventi di cui al comma 1-ter presenta apposita domanda all'autorità preposta alla gestione del vincolo ai fini dell'accertamento della compatibilità paesaggistica

e i volumi tecnici. Dal punto di vista della normativa edilizia, un manufatto di dimensioni rilevanti, senza un nesso oggettivo con l'edificio principale, costituisce un nuovo volume e non può essere considerato come una pertinenza. 2. Con il secondo motivo l'appellante deduce error in iudicando; motivazione perplessa e contraddittoria. violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 7, 19, 21 nonies, l. 241/1990. Lamenta l'erroneità della sentenza nella parte in cui ritiene non fondata l'eccezione relativa alla omessa comunicazione dell'avvio del procedimento culminato con l'impugnata ordinanza. Secondo il ricorrente le garanzie procedurali dovevano essere rispettate tanto più in considerazione dell'affidamento ingenerato nel privato dal comportamento dell'amministrazione. La censura non è fondata. Gli atti di repressione degli abusi edilizi hanno natura vincolata, risultando consequenziali in assenza di titolo per l'avvenuta trasformazione del territorio, con la conseguenza che, ai fini della loro adozione, non sono richiesti apporti partecipativi del soggetto destinatario e, quindi, non devono essere necessariamente preceduti dalla comunicazione di avvio del procedimento. Inoltre, ex art. 21 octies L. 241/1990, l'apporto partecipativo del ricorrente non avrebbe potuto incidere sul contenuto del provvedimento impugnato, il cui contenuto dispositivo sarebbe rimasto invariato.»

## **DEMANIO E PATRIMONIO - ABUSI DEI PRIVATI - AUTOTUTELA - AFFIDAMENTO**

TAR Lombardia, Sezione I Brescia n.1162 del 04/06/2009

**Sintesi: In via generale quanto maggiore è la durata dell'uso esclusivo del bene demaniale da parte del privato, tanto più forte è la sua aspettativa a mantenere lo status quo senza subire il potere di ripristino.**

Estratto: «6. La questione della demanialità si pone anche nel giudizio amministrativo, ma richiede una valutazione incidenter tantum ex art. 8 comma 1 della legge 6 dicembre 1971 n. 1034. Peraltro sul carattere demaniale dell'area le considerazioni svolte dalla sentenza n. 3/2009 sono replicabili anche ai fini dell'esame dei presupposti del potere esercitato dal Comune. Un aspetto che invece esula dalla trattazione del giudice ordinario è costituito dal significato che deve essere attribuito al possesso dell'area da parte della ricorrente e del suo dante causa. Sotto questo profilo occorre sottolineare che in via generale quanto maggiore è la durata dell'uso esclusivo tanto più forte è l'aspettativa del privato a mantenere lo status quo senza subire il potere di ripristino. L'autotutela possessoria non è sottoposta ai termini degli art. 1168-1170 cc., tuttavia non può essere considerata un potere esercitabile senza limitazioni di tempo. La persistenza di questo potere deve invece essere indagata in concreto con riguardo alla natura dell'interesse pubblico tutelato e al precedente comportamento dell'amministrazione.»

TAR Emilia Romagna, Sezione I Bologna n.2718 del 25/03/2010

**Sintesi: A fronte dell'ordinanza di sgombero, la tutela dell'aspettativa del privato è esigenza che può trovare ingresso nell'ambito delle valutazioni dell'amministrazione solo**

**qualora tale aspettativa sia legittima, ovverosia si sia formata sulla base di circostanze oggettive che ragionevolmente la giustifichino.**

Estratto: «Il provvedimento riporta compiutamente le ragioni, indicate nel venir meno del rapporto di lavoro, in base al quale il ricorrente deteneva l'immobile. Quanto alle motivazioni di interesse pubblico, l'ordinanza che impone lo sgombero in via amministrativa di un immobile, in quanto, come già indicato, volta a far rientrare l'amministrazione in possesso di un bene pubblico, occupato senza titolo, non abbisogna di alcuna specifica ed ultronea motivazione inerente alle ragioni di interesse pubblico, né rispetto all'aspettativa ingenerata nell'occupante. Su quest'ultimo aspetto, peraltro, la tutela dell'aspettativa del privato è esigenza che può trovare ingresso nell'ambito delle valutazioni dell'amministrazione solo qualora tale aspettativa sia legittima, ovverosia si sia formata sulla base di circostanze oggettive che ragionevolmente la giustifichino.»

TAR Lazio, Sezione I quater Roma n.4067 del 10/05/2011

**Sintesi: Nessun affidamento può essere invocato dal destinatario dell'ingiunzione di sgombero sulla base del pagamento dell'indennità per abusiva occupazione.**

Estratto: «Considerato: che, a fronte dell'occupazione abusiva del demanio marittimo, peraltro con opere, l'attività posta in essere in concreto dall'Ente comunale era necessitata e di tipo vincolato, non essendo necessario a tal fine uno specifico interesse generale alla demolizione, e, pertanto, non è configurabile il dedotto vizio di eccesso di potere; che, riguardo a detto vizio, deve, altresì, evidenziarsi che, diversamente da quanto sostenuto in ricorso, l'intero litorale ha costituito oggetto di ispezioni da parte della Capitaneria di Porto e, sulla scorta delle risultanze delle stesse, il Comune ha provveduto ad adottare similari ordinanze nei confronti degli occupanti del demanio marittimo; che il quantum pagato dal ricorrente è stato a titolo di indennità per occupazione abusiva e non già di canone concessorio, per cui ciò avrebbe dovuto convincere ulteriormente che nessuna legittimazione all'occupazione si era determinata in capo allo stesso;»

TAR Lazio, Sezione II ter Roma n.2519 del 14/03/2012

**Sintesi: Il presupposto dell'atto di demolizione dell'immobile abusivo realizzato su suolo demaniale è dato dall'abusività della realizzazione del manufatto, a nulla rilevando l'eventuale buona fede del titolare dell'immobile.**

Estratto: «Quanto alle censure giova osservare che il presupposto dell'atto di demolizione è dato dall'abusività della realizzazione del manufatto a nulla rilevando l'eventuale buona fede del titolare dell'immobile che, peraltro, nel caso di specie, non appare dimostrata. Da ultimo l'eventuale esistenza di situazioni analoghe nella zona non legittima l'abusività delle opere realizzate senza titolo sul Demanio marittimo. Conclusivamente pronunciando, il Collegio respinge il ricorso siccome infondato.»

Consiglio di Stato, Sezione III n.4275 del 27/07/2012

**Sintesi: Anche laddove sebbene sembri verosimile che alla base della vicenda vi sia l'aspettativa maturata negli anni del conseguimento dell'assegnazione legittima dei locali, lo sgombero non è inibito se non è dimostrato il perfezionamento della volontà dell'ente pubblico di concedere agli interessati il diritto d'uso sull'immobile**

Estratto: «3. Le appellanti hanno invocato, prima della camera di Consiglio in cui è stata pronunciata la sentenza in forma abbreviata oggi appellata, alcuni atti sopravvenuti (interrogazione parlamentare del 23.3.2012; petizione popolare per il Centro culturale e di accoglienza "l'Albero delle Culture" di un totale di circa 700 firmatari appartenenti alla comunità romena di confessione cristiana ortodossa) ed hanno denunciato il difetto di istruttoria ed il travisamento dei fatti (sarebbe stata ignorata la problematica sociale e le condizioni di pericolo per la sicurezza e l'ordine pubblico che il provvedimento comporta); inoltre, hanno dedotto di aver acquisito tacitamente l'uso dell'immobile mediante contratto di comodato o di locazione. Tuttavia, va osservato, riguardo a tale ultimo punto, che, sebbene sembri verosimile che alla base della vicenda vi sia l'aspettativa maturata negli anni del conseguimento dell'assegnazione legittima dei locali, non è stato dimostrato in alcun modo il perfezionamento della volontà dell'Agenzia di concedere alle appellanti (o ad altri) il diritto d'uso sull'immobile. Per altro verso, va rilevato che la sentenza di primo grado è ineccepibile con riguardo alla affermata irrilevanza sulla doverosità dell'adozione dell'atto impugnato delle circostanze ambientali (conflittualità esasperata con i vicini, inquilini della medesima palazzina, denunciati per atti di violenza). Non può, comunque, il Collegio esimersi dal rilevare che gli scopi umanitari, evidenziati nell'atto di appello, perseguiti dalle ricorrenti e dagli altri connazionali mediante il volontario sostegno alla comunità romena, pur apprezzabili socialmente, cedono di fronte al carattere abusivo dell'occupazione dell'immobile e potrebbero trovare considerazione solo nell'ambito di un legale procedimento di assegnazione e destinazione del bene, che l'Amministrazione, pur nell'esercizio di una insindacabile discrezionalità e bilanciamento di interessi, non dovrebbe tuttavia ignorare, atteso che da tempo le Autorità locali hanno manifestato attenzione al problema della comunità romena e dell'assegnazione in uso alla stessa dei locali in parola, come risulta dall'interrogazione parlamentare depositata in giudizio.»

TAR Lazio, Sezione I ter Roma n.9501 del 19/11/2012

**Sintesi: Il soggetto che abbia perso i requisiti per il godimento della casa cantoniera e che non abbia attivato una fase partecipativa di confronto con la P.A. concernente la sussistenza o meno dei requisiti necessari per l'assegnazione non può invocare l'affidamento circa il suo legittimo utilizzo del bene.**

Estratto: «Effettivamente, non è contestato in giudizio che il 30.11.2005 la B. ha cessato il servizio prestato in favore di ANAS S.p.A., per ragioni di salute. Alla luce di tale circostanza, non assumono particolare rilevanza le censure proppste dalla parte ricorrente. Non rileva, anzitutto, la circostanza segnalata dalla ricorrente e riguardante il fatto che la Regione Lazio non abbia reiterato nel tempo la richiesta di rilascio, tollerando il possesso dell'immobile da parte della ricorrente, poiché non può ritenersi che in capo alla B. si sia concretizzato un affidamento circa il suo legittimo utilizzo della ex Casa cantoniera. A seguito della evidenziata perdita dei requisiti, la ricorrente avrebbe potuto ben avviare una fase partecipativa di confronto con l'Amministrazione resistente concernente la sussistenza o

condizioni: 1) l'uso generalizzato del passaggio da parte di una collettività indeterminata di individui, considerati "uti cives" in quanto portatori di un interesse generale, non essendo sufficiente un'utilizzazione "uti singuli" [...]; 2) l'oggettiva idoneità del bene a soddisfare il fine di pubblico interesse perseguito tramite l'esercizio della servitù; 3) il protrarsi dell'uso per il tempo necessario all'usucapione). Il legittimo esercizio del potere di cui all'art. 378 della legge n. 2248 del 1865 all. F, non richiede infatti la prova dell'uso pubblico protratto per il periodo ventennale necessario all'usucapione. È però necessario che ricorrano le altre due condizioni che connotano l'uso pubblico, vale a dire l'oggettiva idoneità del bene a soddisfare il fine di pubblico interesse che potrebbe essere perseguito con l'esercizio della servitù, nonché l'uso generalizzato del bene da parte di una collettività indeterminata di individui, considerati uti cives in quanto portatori di un interesse generale (così, da ultimo, Cons. Stato, V, 8 gennaio 2021, n. 311, anche per la giurisprudenza richiamata, tra cui Cons. Stato, V, 14 febbraio 2012, n. 728 e Cons. Stato, VI, 10 maggio 2013, n. 2544). Inoltre, si deve trattare di una situazione possessoria attuale e manifesta. Sebbene infatti vi siano precedenti giurisprudenziali che hanno ritenuto legittima la c.d. autotutela possessoria anche a distanza di tempo dall'alterazione dei luoghi (cfr. Cons. Stato, V, 30 aprile 2015, n. 2196 e id., VI, 26 aprile 2018, n. 2519 e 2520), è tuttavia da ritenere che l'ente pubblico possa esercitare il potere autoritativo solo quando si tratti di restituire alla collettività un bene il cui uso pubblico precedente l'alterazione dei luoghi sia acclarato, pacifico e non contestato. Quando il bene non sia incluso nel demanio o nel patrimonio comunale, è perciò necessario che sia stato usato manifestamente come bene avente la destinazione corrispondente a quella della potenziale servitù di uso pubblico. In particolare, quando mancano, come nel caso di specie, sia un titolo idoneo all'insorgenza della servitù sia un comportamento dei privati proprietari riconducibile alla fattispecie della c.d. *dicatio ad patriam* (la quale, come modo di costituzione di una servitù di uso pubblico, postula un comportamento ad uso pubblico del proprietario che, seppur non intenzionalmente diretto a dare vita a tale diritto, metta volontariamente, con carattere di continuità, un proprio bene a disposizione della collettività, assoggettandolo al relativo uso: cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 21 giugno 2007, n. 3316 e, tra le più recenti, Cass., sez. II, 14 giugno 2018, n. 15618) va fornita la prova dell'utilizzazione della strada o dell'area privata come se si trattasse di una qualsiasi strada o area pubblica; e segnatamente: - da parte della collettività mediante comportamenti costanti e non sporadici, caratterizzati dalla convinzione degli utenti di avvalersi di un bene pubblico; - da parte dell'ente locale mediante l'esercizio di poteri pubblici analoghi a quelli esercitati sui beni demaniali aventi la medesima destinazione (quali poteri di polizia, di regolamentazione della circolazione o della sosta, di manutenzione e controllo, di apposizione di segnaletica, etc.)" (sezione V, sentenza n. 4575 del 2021). »

## **DEMANIO E PATRIMONIO - ABUSI DEI PRIVATI - AUTOTUTELA - CATEGORIE DI BENI, CASISTICA - ABUSI EDILIZI ACQUISITI DAL COMUNE**

TAR Sicilia, Sezione II Palermo n.1737 del 31/07/2012

**Sintesi: Acquisito il bene illegittimamente edificato al patrimonio indisponibile del Comune, non occorre altra motivazione, se non la succinta esposizione dei presupposti di**

**fatto e di diritto riscontrati in specie, per emanare l'ordine di rilascio, una volta accertato che l'acquisizione non è stata impugnata e che nelle more il privato è rimasto illegittimamente nella disponibilità dell'immobile.**

**Sintesi: È inammissibile perché priva di interesse la censura con cui il privato contesta lo sgombero dell'immobile abusivo acquisito dal Comune lamentando che l'amministrazione intimata non ha indicato l'ente benefico al quale, se del caso, devolvere l'immobile dopo lo sgombero.**

Estratto: «Destituite di fondamento sono la prima e la terza censura, qui contestualmente scrutinate stante l'oggettiva omogeneità, con le quali il ricorrente lamenta la violazione di legge per mancanza di motivazione. Invero, acquisito il bene al patrimonio indisponibile del Comune, nessuna motivazione specifica ulteriore rispetto a quella succintamente resa (in punto dei presupposti di fatto e di diritto riscontrati in specie) era necessaria nell'emanare l'ordine di rilascio una volta accertato, e risultando anche in questa sede incontestato che: a) avverso l'ordinanza di demolizione del 1983 e avverso l'ulteriore accertamento di inottemperanza alla stessa ingiunzione del 1998 non è stato mai interposto alcun gravame; b) illegittimamente il ricorrente è nelle more rimasto nella disponibilità di un immobile già acquisito al patrimonio indisponibile del Comune.»

Consiglio di Stato, Sezione II n.8617 del 02/10/2023

**Sintesi: Il potere/dovere repressivo di cui all'art. 35 del d.P.R. n. 380/2001 è alternativo – e quindi differente – rispetto ai poteri di autotutela di cui all'art. 823, comma 2, c.c., soggiacendo per tal via a limiti e presupposti diversi, avendo tra l'altro ad oggetto tutti i beni degli enti pubblici, anche quelli del patrimonio disponibile in virtù del non chiaro dato letterale del comma 1 del citato art. 35.**

Estratto: «9. Mediante la seconda doglianza gli appellanti hanno dedotto «Erroneità della gravata sentenza per avere rigettato il motivo del ricorso per motivi aggiunti avente ad oggetto l'eccezione di nullità dell'ordinanza di sgombero per carenza di potere in assoluto», sostenendo in sintesi che «La sentenza è errata in quanto l'immobile abusivo che, a seguito dell'inottemperanza all'ordine di demolizione, venga acquisito gratuitamente dal Comune, entra a far parte del patrimonio disponibile dell'ente; tale ipotesi si colloca al di fuori dell'ambito di operatività dell'art. 823, co. 2 c.c., il quale ammette il ricorso dell'Amministrazione all'esercizio di poteri amministrativi al fine di tutelare esclusivamente i beni del demanio pubblico (cd. autotutela possessoria); ne consegue che l'ordinanza di sgombero deve ritenersi emessa in carenza assoluta di potere e, pertanto nulla. Infatti il potere di autotutela esecutiva, previsto all'art. 823, comma 2, c.c., presuppone il previo accertamento della natura di bene patrimoniale indisponibile del compendio immobiliare oggetto di tutela recuperatoria pubblicistica. Di converso, il bene pubblico ricompreso nel patrimonio disponibile dell'ente non è affatto recuperabile autoritativamente sebbene mediante l'esercizio della tutela privatistica, a mezzo delle azioni possessorie o della rei vindicatio civilistica», sicché sussisterebbe «l'illegittimità dell'impugnata ordinanza di sgombero e, dunque, l'erroneità della sentenza gravata, in quanto trattandosi di bene patrimoniale disponibile, il Comune, non avrebbe potuto esercitare l'autotutela amministrativa ma il recupero del bene avrebbe dovuto seguire gli ordinari strumenti

giurisdizionali». Detto motivo è infondato, poiché, sebbene il potere di autotutela esecutiva di cui all'art. 823, comma 2, del codice civile, spetta all'autorità amministrativa, in alternativa ai mezzi ordinari a difesa della proprietà e del possesso, in relazione ai beni demaniali ed ai beni del patrimonio indisponibile (assimilati ai primi sotto tale aspetto), ma non rispetto ai beni che fanno parte del patrimonio disponibile dell'ente, tuttavia nella fattispecie in esame il Comune ha agito in forza dei poteri conferitigli dall'art. 35 del d.P.R. n. 380/2001, che è norma speciale rispetto a quella codicistica e che detta una dettagliata e specifica disciplina specifica per gli abusi edilizi realizzati su suoli di proprietà di enti pubblici (di qualsiasi tipo, riferendosi in maniera onnicomprensiva ai «suoli del demanio o del patrimonio dello Stato o di enti pubblici», e, dunque, anche afferenti al patrimonio disponibile, come quello interessato dall'abuso oggetto di causa) e che impone l'adozione di un'ordinanza di demolizione e di ripristino dello stato dei luoghi, precisando peraltro, al comma 3, che «Resta fermo il potere di autotutela dello Stato e degli enti pubblici territoriali, nonché quello di altri enti pubblici, previsto dalla normativa vigente». Tale ultima disposizione certifica in modo univoco che il potere/dovere repressivo di cui all'art. 35 del d.P.R. n. 380/2001 è alternativo – e quindi differente – rispetto ai poteri di autotutela di cui all'art. 823, comma 2, c.c., soggiacendo per tal via a limiti e presupposti diversi, avendo tra l'altro ad oggetto tutti i beni degli enti pubblici, anche quelli del patrimonio disponibile in virtù del non chiaro dato letterale del comma 1 del citato art. 35.»

## **DEMANIO E PATRIMONIO - ABUSI DEI PRIVATI - AUTOTUTELA - CATEGORIE DI BENI, CASISTICA - AEROPORTI**

Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana n.549 del 07/07/2020

**Sintesi: Poiché la generalità degli aerodromi italiani opera in regime di concessione, e non già sotto gestione diretta di Enti pubblici, questa circostanza porta a ritenere che l'idea che a difesa del demanio aeroportuale possa intervenire, con l'autotutela pubblicistica, la sola autorità amministrativa tradizionalmente intesa, e non anche il concessionario, non è compatibile con la ratio, sottostante all'art. 823 c.c., di sollecita ed efficace tutela del demanio aeroportuale e di presidio della funzionalità del servizio pubblico assicurato per suo tramite.**

Estratto: «Un'ulteriore ragione a favore della possibilità che anche un concessionario del demanio aeroportuale possa essere ammesso all'esercizio dell'autotutela nei riguardi dei terzi a tutela dei beni affidatigli è poi la seguente. Non è contestato che la generalità degli aerodromi italiani operi in regime di concessione, e non già sotto gestione diretta di Enti pubblici. E anche questa circostanza porta a ritenere, secondo la ragionevole obiezione della difesa dell'appellata, che l'idea che a difesa del demanio aeroportuale possa intervenire, con l'autotutela pubblicistica, la sola autorità amministrativa tradizionalmente intesa, e non anche il concessionario, non sarebbe compatibile con la ratio, sottostante all'art. 823 c.c., di sollecita ed efficace tutela del demanio aeroportuale e di presidio della funzionalità del servizio pubblico assicurato per suo tramite. Nella direzione indicata spinge poi anche una ragione di simmetria e parallelismo logico. La giurisprudenza civile, infatti, sulla considerazione che l'art. 823, comma 2, cod. civ. attribuisce alla P.A. la facoltà di agire per la tutela dei beni demaniali sia in via amministrativa, sia avvalendosi dei mezzi ordinari a difesa

della proprietà e del possesso previsti dalla normativa civilistica, è incline a innestare il riconoscimento che “il soggetto cui la p.a. conceda la costruzione e l'esercizio dei beni stessi subentra a detta p.a. nella titolarità di tale facoltà” (così Cassazione civile, Sez. Un., 7 agosto 2001, n. 10890, che così prosegue: “In applicazione di tale enunciazione, appunto, una consolidata giurisprudenza ritiene che qualora la realizzazione e la gestione di un'autostrada vengano affidate in concessione, ai sensi degli artt. 16 e s. L. 24.12.1961 n. 729, ad una società privata, questa, per l'intera durata della concessione, e per ciò che attiene all'esercizio dell'opera, subentra nei poteri e nelle funzioni spettanti alla p.a. concedente, e acquisisce, quindi, la facoltà di agire dinanzi al giudice ordinario per la tutela del bene demaniale e, in particolare, per difendere questo dagli attentati correlati al fatto di proprietari di fondi limitrofi i quali abbiano costruito in violazione delle distanze minime dalla sede autostradale e per conseguire la riduzione in pristino”). Sicché un analogo riconoscimento può ritenersi di conseguenza giustificato, a favore del concessionario, anche sul fronte della tutela dei beni demaniali in via amministrativa.»

## **DEMANIO E PATRIMONIO - ABUSI DEI PRIVATI - AUTOTUTELA - CATEGORIE DI BENI, CASISTICA - ALLOGGI DI SERVIZIO**

Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa del Trentino Alto Adige/Südtirol, Sezione Autonoma per la Provincia di Bolzano n.1 del 11/01/2010

**Sintesi: La P.A., nell'ordinare lo sgombero dell'alloggio di servizio dato in concessione illegittimamente occupato, non deve rispettare le norme sullo sfratto, ma può agire coi poteri di autotutela ai sensi dell'art. 823 c.c..**

Estratto: «Innanzitutto, deve essere disattesa la doglianza che, trattandosi – a parere del ricorrente - di godimento dell'alloggio “in forza di un rapporto privatistico di locazione” e non di pubblica concessione, l'Amministrazione intimata “avrebbe dovuto agire ai sensi della disciplina civilistica che regola lo sfratto, e non in via di autotutela ai sensi dell'art.823, comma 2 c.c.”. Per evidenziare l'infondatezza della censura si richiama, anche per non incorrere in inutili ripetizioni, quanto sopra esposto a proposito della sussistenza, nel caso, di una concessione amministrativa di alloggio per uso di servizio e non di un contratto di locazione regolato dal diritto civile. È, infine, privo di pregio il rilievo di “difetto assoluto di istruttoria e di motivazione” del provvedimento sindacato. Infatti, nell'atto di concessione di alloggio demaniale del 30.10.1998, al punto 8 dello stesso, come sopra ricordato, veniva espressamente previsto che “qualora il concessionario non dovesse più risultare dipendente statale o venisse collocato a riposo, dovrà lasciare libero l'alloggio entro sei mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro con l'Amministrazione statale, indipendentemente dalla data di scadenza del contratto.” Orbene, nel provvedimento impugnato si legge, tra l'altro, che “in data 01.07.2001 il concessionario è cessato dal servizio, per cui non ha più alcun titolo per rimanere nell'alloggio demaniale, in virtù di quanto previsto dall'art. 8 dell'atto di concessione stipulato in data 30.10.1998”. Si precisa, anche, che la circostanza della cessazione dal servizio del ricorrente nella data sopra indicata dall'Amministrazione non viene contestata dal signor Giordano. Il provvedimento impugnato appare quindi motivato in ordine al verificarsi del fatto della cessazione dal servizio del ricorrente, sufficiente, ex art 8 precitato, a determinare la risoluzione ipso jure della più volte citata concessione. Peraltro,

## **DEMANIO E PATRIMONIO - ABUSI DEI PRIVATI - AUTOTUTELA - SOPRAVVENIENZE NORMATIVE**

TAR Calabria, Sezione II Catanzaro n.194 del 03/03/2009

**Sintesi: L'occupazione abusiva di suolo demaniale è un comportamento durevole nel tempo e, in base al principio tempus regit actum, ai rapporti non ancora esauriti si applica la norma vigente al momento in cui essi sono in corso.**

Estratto: «9. Parte ricorrente con la seconda censura ha insistito sulla inapplicabilità alla fattispecie del provvedimento sanzionatorio della demolizione poiché il Comune ha giustificato l'applicazione di tale sanzione in base agli articoli 27,29, 35 e 41 del d.P.R. n. 380 del 2001, "con il quale vorrebbe reprimere un ipotetico abuso edilizio realizzato prima dell'entrata in vigore delle suddette leggi." Anche tale tesi è destituita di fondamento. L'occupazione abusiva di suolo demaniale è un comportamento durevole nel tempo e nel caso in esame, in base al principio tempus regit actum, ai rapporti non ancora esauriti si applica la norma vigente al momento in cui essi sono in corso. Se è vero che sotto il profilo penale l'occupazione abusiva di suolo demaniale costituisce un reato permanente e la cui permanenza cessa con l'adozione della sentenza penale di condanna, o con lo sgombero dell'area o con il rilascio della concessione demaniale marittima (tra le tante, Cassazione Penale, sezione III, 14 maggio 1998, n. 1546) tuttavia nel caso in esame è da rilevare che pur non risultando il ricorrente condannato per il reato di cui all'art. 1161 C.N., egli non ha sgomberato il suolo demaniale, per come ingiuntogli dalla Capitaneria di Porto di Crotona, con la conseguenza che del tutto legittimamente l'Amministrazione comunale ha proceduto con i due provvedimenti avversati. Al riguardo la Cassazione rileva, infatti, che l'uso del bene costituisce manifestazione univoca di illecito possesso del bene. (Cassazione penale, sezione III, 16 gennaio 1998, n. 1950).»

## **DEMANIO E PATRIMONIO - ABUSI DEI PRIVATI - AUTOTUTELA - TERMINI**

TAR Campania, Sezione VII Napoli n.1212 del 03/03/2009

**Sintesi: L'esercizio del potere di autotutela demaniale previsto dagli articoli 54 e 55 cod. nav. non incontra limiti temporali in alcuna disposizione legislativa, né alcun limite può essere desunto in via analogica dall'art. 1168 ss. cod. civ., che disciplina la tutela possessoria di diritto privato, stante l'eterogeneità degli istituti e tenuto conto del fatto che l'azione possessoria delle cose di cui non si può acquistare la proprietà, quali i beni demaniali, è prevista dall'art. 1145 cod. civ. solo nei rapporti tra privati.**

Estratto: «2. Parimenti infondate risultano le ulteriori censure dedotte dalla società ricorrente ed incentrate sulla vetustà del casotto in alluminio e dell'attuale pontile in ferro, nonché sulla mancata comparazione dell'interesse pubblico alla rimozione delle opere abusive in contestazione con gli interessi perseguiti dalla concessionaria mediante la realizzazione di tali opere e con i pregiudizi alla stessa derivanti dall'esecuzione del

provvedimento impugnato. Si deve infatti rammentare innanzi tutto che questa Sezione (T.A.R. Campania Napoli, Sez. VII, 4 luglio 2007, n. 6465) ha già affermato che l'esercizio del potere di autotutela demaniale previsto dagli articoli 54 e 55 cod. nav. non incontra limiti temporali in alcuna disposizione legislativa e che un tale limite non potrebbe - in ipotesi - essere desunto in via analogica neppure dall'art. 1168 ss. cod. civ., che disciplina la tutela possessoria di diritto privato, stante l'eterogeneità degli istituti e tenuto conto del fatto che l'azione possessoria delle cose di cui non si può acquistare la proprietà (quali i beni demaniali) è prevista dall'art. 1145 cod. civ. solo nei rapporti tra privati. Pertanto - tenuto anche conto del fatto che la ricorrente non ha fornito alcun elemento di prova in ordine alla vetustà degli abusi in contestazione - risulta evidente che essa non ha alcun motivo di dolersi del fatto che l'ordine di rimuovere il casotto in alluminio e di ripristinare il pontile in legno sia stato adottato a distanza di anni dalla realizzazione degli abusi.»

TAR Lombardia, Sezione I Brescia n.1162 del 04/06/2009

**Sintesi: L'autotutela possessoria non è sottoposta ai termini degli art. 1168-1170 cc., tuttavia non può essere considerata un potere esercitabile senza limitazioni di tempo, dovendo essere indagata in concreto la sua persistenza con riguardo alla natura dell'interesse pubblico tutelato e al precedente comportamento dell'amministrazione.**

Estratto: «6. La questione della demanialità si pone anche nel giudizio amministrativo, ma richiede una valutazione incidenter tantum ex art. 8 comma 1 della legge 6 dicembre 1971 n. 1034. Peraltro sul carattere demaniale dell'area le considerazioni svolte dalla sentenza n. 3/2009 sono replicabili anche ai fini dell'esame dei presupposti del potere esercitato dal Comune. Un aspetto che invece esula dalla trattazione del giudice ordinario è costituito dal significato che deve essere attribuito al possesso dell'area da parte della ricorrente e del suo dante causa. Sotto questo profilo occorre sottolineare che in via generale quanto maggiore è la durata dell'uso esclusivo tanto più forte è l'aspettativa del privato a mantenere lo status quo senza subire il potere di ripristino. L'autotutela possessoria non è sottoposta ai termini degli art. 1168-1170 cc., tuttavia non può essere considerata un potere esercitabile senza limitazioni di tempo. La persistenza di questo potere deve invece essere indagata in concreto con riguardo alla natura dell'interesse pubblico tutelato e al precedente comportamento dell'amministrazione.»

TAR Sardegna, Sezione II n.312 del 17/03/2010

**Sintesi: L'autotutela possessoria sulle strade può essere esercitata oltre l'anno dalla turbativa soltanto qualora la via risulti iscritta nell'apposito elenco delle strade comunali o vicinali.**

**Sintesi: L'autotutela possessoria non può essere esperita dall'Autorità amministrativa quando sia decorso un anno dall'alterazione o dalla turbativa: in tal caso la P.A. potrà soltanto adire il G.O. attraverso un'azione petitoria diretta a far dichiarare l'accertamento del proprio diritto sul bene.**

Estratto: «Quanto al merito il ricorso è fondato. Il potere del Sindaco di ordinare la demolizione del cancello in oggetto, attiene all'esercizio dell'autotutela possessoria sui beni

del proprio demanio, destinato a salvaguardare interessi della collettività, e trova la propria fonte nell'art. 378 L. 20 marzo 1865 n. 1865 n. 2248 all. F. Il provvedimento in esame, infatti, intende favorire la fruizione collettiva del bene, ovvero a impedirne la limitazione o la preclusione da parte di privati. Tuttavia l'autotutela possessoria iuris publici dei beni demaniali e patrimoniali, ai sensi degli artt. 823 secondo comma e 824 cod. civ. e dell'art. 378 L. 20 marzo 1865 n. 1865 n. 2248 all. F. non può essere esperita dall'Autorità amministrativa quando sia decorso un anno dall'alterazione o dalla turbativa (Cons. Stato, sez. IV, 12.12.1984, n. 917, sez. IV, 20.4.1988 n. 337; T.A.R. Sardegna 21 dicembre 2000 n. 1246 ) Pertanto il potere a tutela del possesso deve essere esercitato entro l'anno; decorso tale termine l'Autorità Comunale può solo adire il giudice ordinario attraverso un'azione petitoria diretta a far dichiarare l'accertamento del proprio diritto sul bene ( C.G.A. 28.3.1997, n. 3). Nel caso di specie, dal 2004 fino al 2007 (anno in cui è stata notificata l'ordinanza di demolizione) il Comune di Montresta non ha utilizzato i propri poteri autoritativi al fine di far cessare l'impedimento al transito; nella stessa ordinanza impugnata il Sindaco da atto del fatto che la posa del cancello è avvenuta in anni precedenti la sua adozione. La difesa del Comune sostiene la legittimità dell'ordinanza impugnata richiamando la sentenza della V sezione del Consiglio di Stato n. 1558 del 2.11.1998, nella quale si afferma che la tutela possessoria di una strada può essere legittimamente adottata anche dopo molto tempo che la stessa non sia più utilizzata dalla collettività. Il principio espresso nella citata sentenza, tuttavia non può essere applicato al caso di specie. Infatti, presupposto essenziale per poter esercitare il potere in parola oltre l'anno dalla turbativa, è che la strada risulti iscritta nell'apposito elenco delle strade Comunali o vicinali, elenco che il Comune non ha prodotto in giudizio.»

TAR Marche n.3323 del 04/10/2010

**Sintesi: Il potere di autotutela relativa ai beni demaniali non può considerarsi legittimamente esercitato quando sia trascorso oltre un anno dal sofferto spoglio, o dalla scoperta di esso (se clandestino) o, comunque, quando sia trascorso un notevole lasso di tempo, che abbia comportato il consolidamento dello stato di fatto, per rimuovere il quale diviene necessaria l'instaurazione di un giudizio petitorio.**

Estratto: «6.- Sul piano sostanziale l'ordinanza n.50/91, è viziata per insussistenza dei requisiti di ordine temporale che presiedono al corretto esercizio del potere di autotutela del bene pubblico. Secondo la prevalente giurisprudenza, il potere dell'Autorità (nel ns. caso: dell'Autorità statale) di ordinare la riduzione in pristino relativamente ad opere che hanno determinato l'invasione del suolo stradale, previsto dall'art.378 della L. 20.3.1865, n.2248, allegato f si configura quale potestà di autotutela possessoria iuris publici, destinata ad assicurare il ripristino della situazione preesistente, sulla base di quelle stesse condizioni che rendono possibile la tutela possessoria in diritto civile ed, in particolare, il mancato decorso del termine di un anno dal sofferto spoglio o dalla conoscenza dell'avvenuta turbativa, qualora questa sia stata posta in essere in modo clandestino. Atteso il parallelismo con la tutela possessoria di competenza del giudice ordinario in ordine allo spoglio subito da privati (art.1168 c.c.; art.703 c.p.c.) il potere di autotutela relativa ai beni demaniali non può considerarsi legittimamente esercitato quando sia trascorso oltre un anno dal sofferto spoglio, o dalla scoperta di esso (se clandestino) o, comunque, quando sia trascorso un

## DEMANIO E PATRIMONIO - ABUSI DEI PRIVATI - REATI - REATI DI FALSO

Tribunale di L'Aquila, Sezione penale del 23/02/2011

**Sintesi: Colui che, per ottenere la sdemanializzazione dell'area, dichiara che il manufatto è stato realizzato prima delle modifiche alla normativa urbanistica intervenute alla fine degli anni '60, commette il reato di falso ideologico del privato in atto pubblico, previsto e punito dall'art. 483 c.p..**

Estratto: «Due i reati contestati: il falso, nella dichiarazione sostitutiva dell'atto notorio, a tutti gli imputati; l'occupazione abusiva ex art. 639 bis c.p. alle sole proprietarie, le sorelle Mi.Gi. e Ma. In ordine al primo non sembrano esservi dubbi circa la correttezza del reato di cui al capo d'accusa: è emerso in modo chiaro e inequivoco come l'epoca di realizzazione del manufatto sia abbondantemente successiva al 1965; la prova sul dato temporale emerge, in modo da non lasciar dubbi, dalla testimonianza del tecnico comunale di Tornimparte, Gi.Gi., il quale, con tutta sicurezza, ha collocato l'epoca di costruzione nell'anno 1976/1977. Il teste ha chiarito che la circostanza gli consta direttamente perché conosce la zona in cui è ubicato il manufatto ed è il tecnico comunale del comune di Tornimparte da moltissimi anni. Ha precisato che la costruzione, così come si intravede nelle foto, è il frutto di diversi interventi a partite dagli anni 70, quando al suolo era appoggiata una piccola baracca di legno con copertura di onduline, demolita e sostituita nel corso degli anni sino all'attuale, in blocchi di cemento (v. verbale di udienza del 14.1.2011 fol. 9 e ss.). Motivo per cui non possono esserci dubbi sulla falsità delle dichiarazioni rese dagli imputati, finalizzate ad ottenere la sdemanializzazione dell'area. Le imputate, figlie del soggetto che aveva realizzato il manufatto abusivo su area demaniale Gi.Mi., frequentatrici del posto come si intravede nelle foto prodotte dalla difesa, conoscevano l'epoca di realizzazione, e sapevano che il manufatto era stato realizzato in epoca successiva al 1965, e nonostante tutto si sono servite delle false dichiarazioni degli altri due imputati, poiché indispensabili ad ottenere la sdemanializzazione dell'area, aggirando le modifiche legislative intervenute successivamente al 1965 in materia urbanistica; ed è fuor di dubbio che anche gli altri due imputati sapessero che il manufatto era stato realizzato ben oltre il 1965 come è risultato dalla testimonianza del tecnico comunale Gi. I due peraltro non sono comparsi in giudizio per fornire spiegazioni del loro comportamento. Per l'altro reato difetta la prova certa. Il manufatto, realizzato dal padre delle imputate, risale come detto alla fine degli anni 70; Mi.Gi. è deceduto nel (...), da quella data in poi non risulta che le due imputate abbiano in qualche maniera utilizzato il manufatto costruito su area demaniale; né a far configurare il reato possono ritenersi sufficienti le sole richieste di sdemanializzazione che, al massimo, dimostrano la sola consapevolezza di entrambe dell'appartenenza dell'area al demanio, giammai la signoria di fatto tra la cosa e il soggetto.»

Corte di Cassazione, Sezione V penale n.48107 del 18/10/2017

**Sintesi: Configura il reato di falsità materiale commessa dal privato (artt. 477 e 482 c.p.) l'alterazione della scadenza dell'orario di parcheggio sullo scontrino rilasciato dal parchimetro nelle aree adibite alla sosta per le autovetture da parte del Comune, atteso che lo scontrino riveste le caratteristiche tipiche del certificato amministrativo (attestante l'avvenuto pagamento della somma prescritta per la sosta), e dell'autorizzazione amministrativa (autorizzando, per l'orario indicato a sostare nell'area pubblica).**

Estratto: «Giova ricordare che la giurisprudenza di questa Corte ha affermato, in subiecta materia, il principio (al quale anche questo Collegio intende fornire continuità applicativa, condividendone la ratio decidendi) secondo cui configura il reato di falsità materiale commessa dal privato (artt. 477 e 482 c.p.) l'alterazione della scadenza dell'orario di parcheggio sullo scontrino rilasciato dal parchimetro nelle aree adibite alla sosta per le autovetture del Comune, atteso che lo scontrino riveste le caratteristiche tipiche del certificato amministrativo (attestante l'avvenuto pagamento della somma prescritta per la sosta), e dell'autorizzazione amministrativa (autorizzando, per l'orario indicato a sostare nell'area pubblica) (Sez. 5, n. 4108 del 08/10/1996 - dep. 07/01/1997, P.M. in proc. Pasino, Rv. 20663401). Stante la sopra richiamata natura certificativa ed autorizzativa del tagliando del parcheggio, nessun dubbio può residuare in realtà sulla configurabilità nel caso di specie del reato oggi contestato all'imputato. Del pari, risulta infondata la ulteriore censura riguardante l'asserita inconfigurabilità del reato di cui al combinato disposto degli artt. 477 e 482 c.p., per la natura privatistica del soggetto imprenditoriale emittente il predetto tagliando, atteso che, per un verso, non risulta rilevante per i fini qui di discussione la forma iuris del soggetto emittente la descritta autorizzazione al parcheggio (essendo invece rilevante, per contro, il profilo oggettivo dello svolgimento di funzioni di carattere amministrativo di gestione del suolo pubblico da parte del soggetto a ciò autorizzato dall'ente territoriale) e che, per altro verso, lo svolgimento della funzione da ultimo menzionata da parte della società privata (in questo caso, una S.p.a.) avviene sempre sulla base di un rapporto concessorio (o comunque autorizzatorio) intercorrente tra l'ente territoriale (in questo caso, il comune di Milano) e la detta società, rapporto attraverso il quale si trasferisce lo svolgimento delle necessarie funzioni amministrative al soggetto imprenditoriale che gestisce il relativo servizio di utilizzazione del suolo pubblico e di parcheggio cittadino.»

Corte di Cassazione, Sezione V penale n.48107 del 18/10/2017

**Sintesi: Ai fini del reato di falsità materiale commessa dal privato (artt. 477 e 482 c.p.) per l'alterazione della scadenza dell'orario di parcheggio sullo scontrino rilasciato dal parchimetro comunale, è irrilevante la forma iuris del soggetto emittente l'autorizzazione al parcheggio, essendo invece rilevante, per contro, il profilo oggettivo dello svolgimento di funzioni di carattere amministrativo di gestione del suolo pubblico da parte del soggetto a ciò autorizzato dall'ente territoriale.**

Estratto: «Giova ricordare che la giurisprudenza di questa Corte ha affermato, in subiecta materia, il principio (al quale anche questo Collegio intende fornire continuità applicativa, condividendone la ratio decidendi) secondo cui configura il reato di falsità materiale commessa dal privato (artt. 477 e 482 c.p.) l'alterazione della scadenza dell'orario di parcheggio sullo scontrino rilasciato dal parchimetro nelle aree adibite alla sosta per le