

# DEMANIO E PATRIMONIO PUBBLICO

## PRINCIPI GENERALI

rassegna di giurisprudenza  
2009-2025

# DEMANIO E PATRIMONIO PUBBLICO

## PRINCIPI GENERALI

rassegna di giurisprudenza

2009-2025

**Abstract: Raccolta, ordinata in una classificazione tematica, di sintesi ed estratti giurisprudenziali in materia di DEMANIO E PATRIMONIO PUBBLICO, PRINCIPI GENERALI, tratti da pronunce elaborate dalla redazione delle riviste telematiche di Exeo Edizioni, appartenenti agli anni dal 2009 al 2025. Alle massime seguono gli estratti pertinenti delle pronunce a cui si riferiscono.**

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

Copyright © 2025 Exeo S.r.l. Tutti i diritti riservati. Le sintesi, quando costituiscono una rielaborazione originale delle pronunce da cui sono tratte, sono opera protetta dal diritto di autore e possono essere utilizzate solo citando la fonte e per fini non commerciali. La classificazione delle sintesi costituisce parimenti opera protetta dal diritto di autore, di cui nessun uso è consentito. Sono consentite esclusivamente citazioni a titolo di cronaca, studio, critica, recensione, attività della pubblica amministrazione o professionale, accompagnate dalla menzione della fonte. È vietata la riproduzione anche parziale e con qualsiasi mezzo senza l'autorizzazione scritta dell'editore. È consentita la stampa ad esclusivo uso personale dell'utilizzatore, e comunque mai a scopo commerciale. Licenza d'uso: **il presente prodotto può essere utilizzato esclusivamente dalla persona fisica acquirente, o da un singolo destinatario in caso di soggetto acquirente diverso da persona fisica. Ogni diversa utilizzazione e diffusione, con qualsiasi mezzo, con qualsiasi scopo e nei confronti di chiunque, totale o parziale, è vietata senza il consenso scritto dell'editore.**

Edizione: maggio 2025 - collana: OSSERVATORIO DI GIURISPRUDENZA, a cura di Paolo Loro - materia: demanio, patrimonio e beni pubblici - tipologia: repertori - formato: digitale, pdf - dimensione: A4 - ISBN: 978-88-6907-353-3 - codice: JRE180 - nic: 394 - 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.

## DEMANIO E PATRIMONIO - BENI PUBBLICI IN GENERALE - PROPRIETÀ COLLETTIVA

TAR Lazio, Sezione II bis Roma n.3752 del 04/03/2015

**Sintesi: 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.**

**Sintesi: Sussistono differenze tra la proprietà collettiva e le altre forme di proprietà pubblica dello Stato e degli altri enti pubblici, quali il demanio, il patrimonio indisponibile e quello disponibile. La normativa di riferimento rispetto a tali forme di proprietà è rinvenibile nel codice civile (artt. 822 – 831), tuttavia, si è detto che è essenziale verificare caso per caso il rapporto esistente rispetto alla capacità di disposizione dei diritti collettivi di uso civico della popolazione tra l'ente gestore ed i cittadini.**

**Sintesi: Il dato – incontrovertibile in relazione al lungo tempo trascorso senza che alcunché sia stato contestato dalla collettività e dall'ente esponenziale di riferimento – dell'esercizio della proprietà privata su un bene, esclude che il bene stesso sia stato – per usare le parole della Suprema Corte (Cass. civ., Sez. Un., n. 3665, del 14-febbraio-2011).- “destinato alla realizzazione dello Stato sociale” ovvero “strumentalmente collegato alla realizzazione degli interessi di tutti i cittadini”.**

Estratto: «III - Brevemente va rilevato che 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. Tuttavia, sussistono differenze tra la proprietà collettiva e le altre forme di proprietà pubblica dello Stato e degli altri enti pubblici, quali il demanio, il patrimonio indisponibile e quello disponibile. La normativa di riferimento rispetto a tali forme di proprietà è rinvenibile nel codice civile (artt. 822 – 831), tuttavia, si è detto che è essenziale verificare caso per caso il rapporto esistente rispetto alla capacità di disposizione dei diritti collettivi di uso civico della popolazione tra l'ente gestore ed i cittadini. D'interesse, a riguardo, è la pronuncia con cui le Sezioni Unite hanno avuto modo di specificare che l'art. 42 Cost., ... pone l'esigenza di rivisitare in via interpretativa il sistema normativo vigente, con particolare riferimento ai dati costituzionali, al fine della individuazione dei criteri indispensabili per attribuire natura “non privata” ad un bene immobile. La disciplina positiva dei beni pubblici, peraltro, risiede ancora, almeno nelle sue linee fondamentali, nel codice civile (artt. 822-831), il quale, com'è noto, con una classificazione non del tutto soddisfacente, divide i beni pubblici, ossia i beni “appartenenti allo Stato, agli enti pubblici e agli enti ecclesiastici”, in tre categorie: beni demaniali, beni

patrimoniali indispensabili e beni patrimoniali disponibili...Oggi però, non è più possibile limitarsi, in tema di individuazione dei beni pubblici o demaniali, all'esame della sola normativa codicistica del '42, risultando indispensabile integrare la stessa con le varie fonti dell'ordinamento e specificamente con le (successive) norme costituzionali. La Costituzione, com'è noto, non contiene un'espressa definizione dei beni pubblici, né una loro classificazione, ma si limita a stabilire alcuni richiami che sono, comunque, assai importanti per la definizione del sistema positivo. Tuttavia, dagli artt. 2, 9 e 42 Cost., e stante la loro diretta applicabilità, si ricava il principio della tutela della umana personalità e del suo corretto svolgimento nell'ambito dello Stato sociale, anche nell'ambito del "paesaggio", con specifico riferimento non solo ai beni costituenti, per classificazione legislativa-codicistica, il demanio e il patrimonio oggetto della "proprietà" dello Stato ma anche riguardo a, quei beni che, indipendentemente da una preventiva individuazione da parte del legislatore, per loro intrinseca natura o finalizzazione risultino, sulla base di una compiuta interpretazione dell'intero sistema normativo, funzionali al perseguimento e al soddisfacimento degli interessi della collettività....Da tale quadro normativo-costituzionale, e fermo restando il dato "essenziale" della centralità della persona (e dei relativi interessi), da rendere effettiva, oltre che con il riconoscimento di diritti inviolabili, anche mediante "adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale", emerge l'esigenza interpretativa di "guardare" al tema dei beni pubblici oltre una visione prettamente patrimoniale-proprietaria per approdare ad una prospettiva personale-collettivistica. Ciò comporta che, in relazione al tema in esame, più che allo Stato- apparato, quale persona giuridica pubblica individualmente intesa, debba farsi riferimento allo Stato-collettività, quale ente esponenziale e rappresentativo degli interessi della cittadinanza (collettività) e quale ente preposto alla effettiva realizzazione di questi ultimi; in tal modo disquisire in termine di sola dicotomia beni pubblici (o demaniali) – privati significa, in modo parziale, limitarsi alla mera individuazione della titolarità dei beni, tralasciando l'ineludibile dato della classificazione degli stessi in virtù della relativa funzione e dei relativi interessi a tali beni collegati" (Cass. civ., Sez. Un., n. 3665, del 14-febbraio-2011). Nella specie che occupa, oltre ai riferimenti dedotti da parte istante, pertanto, assume significativa rilevanza, ai fini del decidere, il dato – incontrovertibile in relazione al lungo tempo trascorso senza che alcunché fosse contestato dalla collettività e dell'ente esponenziale di riferimento – dell'esercizio della proprietà privata sull'area in argomento, tale che deve escludersi che il bene d'interesse, indipendentemente dalla titolarità, risulti per le sue intrinseche connotazioni sia stato – per usare le parole della Suprema Corte - "destinato alla realizzazione dello Stato sociale" ovvero "strumentalmente collegato alla realizzazione degli interessi di tutti i cittadini". IV – Da quanto sin qui evidenziato, accertata l'evidente legittimazione attiva di parte istante, emerge l'illegittimità della nota impugnata con i motivi aggiunti in primo luogo per difetto di istruttoria e di motivazione in ordine alla qualificazione dell'area in argomento e alla conseguente reiezione della domanda svolta dalla parte. Ne consegue che la stessa deve essere annullata.»

## DEMANIO E PATRIMONIO - CONTROVERSIE SULLA TITOLARITÀ

Corte Costituzionale n.319 del 23/11/2011

**Sintesi: La controversia relativa alla titolarità di un bene e la interpretazione della normativa di rango legislativo o costituzionale che ad essa si riferisce restano di competenza dei giudici comuni se non pongono in questione la delimitazione delle attribuzioni costituzionali degli enti in conflitto.**

Estratto: «2. — Il ricorso è inammissibile. 2.1. — La Regione ricorrente si duole del mancato trasferimento al suo demanio – o, in subordine, al suo patrimonio – di due immobili indicati nel decreto direttoriale sopra citato: il Faro Capo Mulini di Acireale e l'ex carcere militare di Palermo. In ulteriore subordine, la ricorrente lamenta di non essere stata coinvolta nel procedimento volto alla dismissione dei suddetti immobili. Questa Corte, con giurisprudenza consolidata, ha ritenuto che siano estranee alla materia dei conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni le controversie circa la titolarità di un bene, «che non coinvolgano, neppure mediatamente, l'accertamento della violazione di norme attributive di competenza di rango costituzionale» (in questi termini, sentenze n. 443 del 2008 e n. 213 del 2001). L'art. 39 della legge 11 marzo 1953, n. 87, delimita chiaramente l'oggetto del conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni nella richiesta di un «regolamento di competenza», sicché «la controversia relativa alla titolarità di un bene e la interpretazione della normativa – di rango legislativo o costituzionale – che ad essa si riferisce restano di competenza dei giudici comuni se non pongono in questione la delimitazione delle attribuzioni costituzionali degli enti in conflitto» (sentenza n. 213 del 2001). Nel caso di specie, il fatto che la ricorrente evochi, come parametri asseritamente violati, gli artt. 32 e 33 dello statuto speciale siciliano non implica l'ammissibilità dell'odierno conflitto, poiché l'oggetto di quest'ultimo non è la lesione di una sfera di competenza della Regione, ma la spettanza dei suddetti beni; né è possibile rinvenire un nesso di strumentalità tra beni e attribuzioni costituzionali, in quanto la pretesa della ricorrente è esclusivamente diretta al riconoscimento dell'appartenenza alla Regione dei beni in questione. In definitiva, il conflitto in esame non concerne la delimitazione delle attribuzioni costituzionali degli enti interessati e si risolve in una controversia sull'interpretazione delle disposizioni dirette a stabilire a quale, tra gli enti medesimi, spetti la proprietà di determinati beni, nonché quale sia il titolo giuridico di appartenenza dei beni stessi. Il ricorso finalizzato a reclamare la titolarità di alcuni beni non costituisce, pertanto, una vindicatio potestatis, bensì una vindicatio rerum, estranea alla competenza del giudice costituzionale (ex plurimis, sentenze n. 102 del 2010, n. 443 del 2008, n. 302 del 2005).»

TAR Campania, Sezione IV Napoli n.1334 del 20/03/2012

**Sintesi: Il riconoscimento dell'insussistenza di diritti demaniali sul fondo del privato non comporta alcun obbligo per la P.A. di delimitare la proprietà privata.**

Estratto: «Nella specie, la sentenza del G.O. avente ad oggetto l'accertamento della inesistenza di diritti reali altrui sul fondo della ricorrente comporta un effetto giuridico che si realizza già ed esclusivamente attraverso l'emanazione da parte del giudice ordinario della statuizione di accertamento, senza che dal giudicato derivi all'Amministrazione alcun obbligo di compiere ulteriori attività materiali o giuridiche. Il riconoscimento della insussistenza di diritti demaniali sul fondo della ricorrente non comporta dunque un obbligo di fare per l'amministrazione, contrariamente a quanto preteso dalla parte ricorrente, non ravvisandosi alcun obbligo di delimitazione della proprietà privata a carico del soggetto soccombente nel giudizio petitorio, né qualora questi sia un soggetto pubblico, né qualora si tratti di soggetto

privato. Invero, la facoltà di recingere il proprio fondo rientra tra le facoltà dominicali riconosciute dal codice civile al proprietario, sì che un'eventuale violazione del giudicato civile di accertamento potrebbe ravvisarsi solo in ipotesi di diniego su istanza di recinzione avanzata dalla parte avente diritto.»

TAR Liguria, Sezione I n.1361 del 14/11/2013

**Sintesi: La controversia relativa l'accertamento della demanialità di un immobile spetta alla cognizione del giudice ordinario, in quanto non investe vizi dell'atto amministrativo, ma si esaurisce nell'indagine sulla titolarità della proprietà ed è quindi rivolta alla tutela di posizioni di diritto soggettivo.**

Estratto: «Ciò posto, giova però sottolineare come, nel caso di specie, l'ordinanza di sgombero qui impugnata non costituisca affatto manifestazione del potere pubblicistico di polizia edilizia per opere eseguite in assenza di concessione ad edificare (art. 14 L. 28.2.195, n. 47), né venga in discussione una concessione demaniale-marittima, ma si fondi unicamente sulla natura asseritamente pubblica dell'area occupata dal fabbricato. Stando così le cose, il ricorso è inammissibile per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo. Come recentissimamente affermato dalla Corte regolatrice della giurisdizione, "nel caso in cui la P.A. emetta ordinanza di rilascio di un immobile, sul presupposto della sua appartenenza al demanio, ed il privato occupante insorga avverso tale ordinanza, al fine di sentire negare la demanialità ed accertare il proprio diritto di proprietà, la relativa controversia spetta alla cognizione del giudice ordinario, in quanto non investe vizi dell'atto amministrativo, ma si esaurisce nell'indagine sulla titolarità della proprietà e, quindi, è rivolta alla tutela di posizioni di diritto soggettivo. Né assume rilievo che la causa verta anche sulla natura demaniale o meno del bene o sulla sua estensione, trattandosi di carattere che consegue direttamente dalla legge e non postula l'emanazione di atti amministrativi (Cass., SS.UU., 9.9.2013, n. 20596). Si tratta di un principio certamente applicabile alla fattispecie, in cui l'ordinanza di rimozione del fabbricato e dei manufatti non si fonda – come detto - sulla mancanza di un titolo edilizio o concessorio, bensì esclusivamente sulla rilevata natura demaniale della aree di sedime degli stessi. Donde la giurisdizione del giudice ordinario - peraltro già investito della questione (docc. 7 e ss. delle produzioni 7.10.2011 di parte ricorrente) – cui fa capo anche la corrispondente tutela cautelare.»

Corte di Cassazione, Sezione II civile n.9621 del 05/05/2014

**Sintesi: I limiti all'integrazione del contraddittorio ex art. 4 legge n. 1078 del 1930 sono giustificati, nonché costituzionalmente legittimi, in quanto connessi ad un'esigenza di interesse pubblico alla speditezza dei giudizi in materia di accertamento di demanialità.**

Estratto: «3.1. - La doglianza è infondata. L'impostazione della ricorrente, che evidenzia la necessità di procedere all'interpretazione costituzionalmente orientata della L. n. 1078 del 1930, art. 4, comma 1, anche alla luce del novellato art. 111 Cost., non tiene conto dell'intervento delle Sezioni unite di questa Corte, successivo alla modifica del citato parametro costituzionale. Con la sentenza n. 28654 del 2008, le Sezioni unite hanno confermato l'interpretazione consolidata dell'art. 4 citato (ex plurimis, Cass., sez. 2, sentenza n. 9519 del 1996). In particolare, dopo aver ricordato che detta interpretazione è stata

ritenuta non contrastante con i principi di uguaglianza e di inviolabilità del diritto di difesa dalla Corte costituzionale (sentenza n. 189 del 1988), le Sezioni unite l'hanno circoscritta ai soli controinteressati al reclamo, in aderenza al dato testuale della norma che, in quanto derogatoria di un principio generale, è di stretta interpretazione. Le Sezioni unite hanno quindi enucleato il seguente principio di diritto: nei giudizi di appello in materia di usi civici, l'integrazione del contraddittorio non è consentita, salvo che nei confronti di quei litisconsorti necessari che non hanno interesse ad opporsi alla domanda di riforma della decisione impugnata. 3.2. - Rimane così confermata l'impostazione che valorizza la ratio storica della norma, connessa ad esigenze di interesse pubblico alla speditezza dei giudizi in materia di accertamento di demanialità civica, sul rilievo generale, tutt'ora valido, che le norme del procedimento ordinario di cognizione non possono essere assunte a paradigma assoluto del c.d. giusto processo (Corte cost., n. 189 del 1988).»

Corte di Cassazione, Sezione V tributaria n.5278 del 17/03/2015

**Sintesi: Ai fini dell'accertamento della natura demaniale o patrimoniale indisponibile di aree superficiali sovrastanti delle grotte, assumono una valenza decisiva gli atti di determinazione del regime demaniale delle aree sulle quali insistono le grotte sottostanti (nella specie, una CTU svolta in un giudizio civile, gli atti ivi richiamati, nonché un atto del Dirigente de Settore Logistica e Patrimonio del Comune).**

Estratto: «Occorre a questo punto esaminare con priorità il quarto motivo di ricorso che è manifestamente fondato, determinando l'assorbimento del secondo e del terzo motivo. Ed invero, la CTR ha escluso che "le grotte" fossero catalogabili fra i beni demaniali o patrimoniali indisponibili in relazione al fatto che "...dalla documentazione agli atti, né l'iter procedurale seguito per l'accertamento della demanialità delle cosiddette grotte e l'atto di individuazione del bene da assoggettare al regime proprio del demanio pubblico, né gli atti di ammissione del singolo al godimento del bene". Il giudice di appello ha poi aggiunto che "è noto che le "grotte" non appartengono al demanio naturale, essendo state realizzate dall'uomo per fini sociali ed economici e sono appartenute a persone private per molti decenni". Tali conclusioni hanno tuttavia totalmente tralasciato di esaminare la documentazione indicata dalla ricorrente in ricorso - C.T.U. svolta in un giudizio civile innanzi al Tribunale di Ancona ed atti ivi richiamati, nonché atto del Dirigente de Settore Logistica e Patrimonio del Comune di Ancona, anch'esso relativo al regime demaniale delle aree sulle quali insistono le grotte del (OMISSIS). Ora, ritiene la Corte che tali atti assumevano una valenza decisiva - quanto meno in base ad una valutazione prognostica che questo giudice di legittimità è tenuto a compiere in astratto - rispetto al giudizio nel quale era in contestazione non già la natura demaniale o patrimoniale indisponibile delle grotte, ma delle aree superficiali sulle quali era stata ipotizzata l'occupazione abusiva. Seguendo questa prospettiva, l'affermazione della CTR secondo la quale era "noto" che le grotte non appartengono al demanio naturale risulta quindi carente in relazione a quanto prospettato dalla parte ricorrente. Tale deficit cognitivo, direttamente correlato ad atti in astratto decisivi per delineare la natura dei beni interessati dall'accertamento fiscale ha dunque viziato il complessivo contenuto motivazionale della decisione impugnata, non consentendo compiutamente di individuare le ragioni che hanno indotto la CTR ad escludere la natura demaniale o patrimoniale indisponibile dell'area.»

Corte di Cassazione, Sezione II civile n.7086 del 20/03/2017

**Sintesi: Il carattere sussidiario delle risultanze catastali che riconducano al demanio l'area di cui si controverta la titolarità può essere valorizzato in funzione di conferma della ricostruzione operata in base alle emergenze istruttorie.**

Estratto: «La stessa Corte ha dato specifico rilievo alle risultanze catastali - che riconducono l'area controversa al demanio - il cui carattere sussidiario può essere valorizzato in funzione di conferma della ricostruzione operata in base alle emergenze istruttorie (tra le molte, Cass. 24/04/2007, n. 9857). 5.3. Si osserva, infine, che la cessazione tacita della natura dei beni demaniali è esclusa per i beni appartenenti al demanio marittimo, tra i quali va inclusa la spiaggia comprensiva dell'arenile. A differenza di quanto previsto dall'art. 829 c.c. - secondo cui il passaggio di un bene dal demanio pubblico al patrimonio ha natura dichiarativa e può avvenire anche tacitamente - per i beni del demanio marittimo è necessaria, ai sensi dell'art. 35 cod. nav., l'adozione di un espresso e formale provvedimento della competente autorità amministrativa, che ha carattere costitutivo (ex plurimis, Cass. 09/06/2014, n. 12945).»

Corte di Cassazione, Sezione VI civile, Sottosezione 1 n.3111 del 08/02/2018

**Sintesi: Mentre la natura demaniale marittima consegue direttamente dalla legge (art. 822 c.c. e art. 28 Cod. Nav.), il procedimento amministrativo contemplato dall'art. 32 Cod. Nav. , e di cui all'art. 58 del Regolamento, viene in rilievo nella diversa ipotesi in cui si discuta sull'esatta delimitazione dei confini tra il demanio e le proprietà private e non anche quando si controverta sulla natura demaniale del bene.**

Estratto: «2. Il primo motivo è inammissibile. L'accertamento cui è pervenuta la Corte territoriale, all'esito dell'acquisita CTU e di due sentenze penali, secondo cui prima dell'inizio della costruzione da parte del defunto Gi.Ma. il suolo ricadeva nell'arenile, e che lo stato dei luoghi è stato modificato per la realizzazione del lungomare, viene contestato dai ricorrenti i quali sostengono trattarsi di un errore, per non essersi tenuto conto del dislivello di ben otto metri tra la proprietà controversa ed il livello del mare. Ma la censura costituisce all'evidenza una richiesta di diverso accertamento di merito, inammissibile in questa sede di legittimità. Il richiamo all'art. 32 Cod. Nav. è dunque fuori tema, in quanto la natura demaniale marittima consegue direttamente dalla legge (art. 822 c.c. e art. 28 Cod. Nav.) mentre il procedimento amministrativo contemplato dal menzionato art. 32, e di cui all'art. 58 del Regolamento, viene in rilievo nella diversa ipotesi in cui si discuta sull'esatta delimitazione dei confini tra il demanio e le proprietà private e non anche quando, come nella specie, si controverta sulla natura demaniale del bene (Cass. Su n. 4127 del 2012; cfr. in tema di realizzazione di una strada sull'arenile, Cass. n. 10817 del 2009). 3. Il secondo motivo è infondato: per i beni del demanio marittimo la sclassificazione non può verificarsi per *facta concludentia*, richiedendo, ai sensi dell'art. 35 cod. nav., un formale provvedimento della competente autorità, avente efficacia costitutiva: provvedimento che è connotato da accentuati profili di discrezionalità, propri dell'apprezzamento che la Pubblica Amministrazione deve compiere in ordine all'utilità strumentale dell'area demaniale in vista di utilizzazioni, pur se allo stato potenziali (Cass. n. 12945 del 2014; cfr. pure Cons. Stato n. 8119 del 2010).»

TAR Molise n.140 del 24/04/2019

**Sintesi: Ai fini dell'accertamento della proprietà di un'area, i dati catastali hanno valore indiziario e ad essi può essere attribuito maggior peso probatorio solo quando non risultino contraddetti da specifiche determinazioni negoziali delle parti o dalla complessiva valutazione del contenuto dell'atto al quale deve farsi risalire la titolarità dell'area medesima**

Estratto: «IV - Il verificatore tecnico, nominato da questo Tribunale amministrativo, nelle conclusioni della sua relazione peritale, in risposta al primo e al secondo quesito (“se il viottolo che sul foglio di mappa 156 n.c.t. si diparte dalla strada provinciale per Castelverrino, per accedere ai sottostanti fabbricati di cui ai mappali 145 e 146 e all’aia di cui al mappale 147, sia una strada vicinale privata, mera pertinenza interna al fondo dei ricorrenti, anche se non è riportato nei rogiti notarili di acquisto dell’immobile” e “nella negativa se possa qualificarsi come strada comunale”) ha risposto di poter “affermare senza alcuna ombra di dubbio che il viottolo in questione, per i motivi sopra esposti e per quanto emerso dallo stato dei luoghi, è utilizzabile esclusivamente dal ricorrente per accedere ai fondi e al fabbricato di sua proprietà”. Allo stato dei luoghi non si evince nessun tipo di accesso da detto viottolo, oltre a quello a favore del ricorrente, che possa permettere di raggiungere i fondi appartenenti ad altre proprietà. Non si tratta, pertanto, ad avviso del verificatore, di una strada di uso collettivo. In risposta al terzo quesito (“se il manufatto di cui si ordina la demolizione costituisca ostacolo alla fruizione e all’uso collettivo di strada pubblica”), il verificatore ha risposto che “il manufatto, inteso come fabbricato, per il quale si ordina la demolizione, non costituisce alcun ostacolo ed intralcio alla percorribilità pubblica del viottolo in questione. L’unico intralcio che poteva emergere, se detto viottolo avesse avuto allo stato dei luoghi una esatta corrispondenza con le planimetrie catastali, particolarmente nella zona che va dal fabbricato del ricorrente a valle (situazione quest’ultima che non può essere contemplata), è costituito esclusivamente dal cancello d’ingresso”. V - Il viottolo di cui è causa – se non costituisce una pertinenza interna del fondo già di proprietà dei ricorrenti e successivamente donato alla figlia dei ricorrenti - è comunque considerato una stradina interna al fondo. Tale circostanza, oggetto di autonomo contenzioso in sede civile, sembrerebbe emergere dai titoli di proprietà e dai relativi atti pubblici – qui valutati in via meramente incidentale - in particolare dall’atto di compravendita del notaio Michele Conti di Isernia, rep. 2367 del 26 agosto 1988, col quale i ricorrenti acquistavano da terzi l’intero fondo denominato “Ulmeto”. Nei titoli di proprietà, il viottolo che sul foglio di mappa 156 del NCT si diparte dalla strada provinciale per Castelverrino - per accedere ai sottostanti fabbricati di cui ai mappali 145 e 146 e proseguire fino alla confinante particella 22 - non risulta indicato quale strada pubblica ed è considerato pertinenza interna del fondo. Il viottolo, anche per le sue caratteristiche fisiche (appena 1,50 ml di larghezza con una acclività del 20 per cento) appare come sentiero sterrato utilizzabile soltanto per raggiungere il fondo sottostante. Il Comune di Agnone non indica alcun titolo giuridico dal quale possa evincersi la natura pubblica della stradina di che trattasi, se si eccettua la planimetria catastale del foglio di mappa recante il tracciato del viottolo, senza alcuna specifica qualificazione di esso. L’invocato dato catastale, peraltro piuttosto incerto, non può essere considerato dirimente, nel caso di specie, ai fini dell’accertamento incidentale della proprietà pubblica del viottolo. È orientamento della giurisprudenza amministrativa ritenere che l'accertamento dell'uso pubblico di un bene quale una strada deve essere condotto non già sulla mera base delle risultanze catastali, ma mediante un

approfondito esame della condizione effettiva in cui il bene si trova (cfr.: Cons. Stato IV, 17.9.2013, n. 4625). Ai fini dell'accertamento della proprietà di un'area, i dati catastali hanno valore indiziario e ad essi può essere attribuito maggior peso probatorio solo quando non risultino contraddetti da specifiche determinazioni negoziali delle parti o dalla complessiva valutazione del contenuto dell'atto al quale deve farsi risalire la titolarità dell'area medesima (cfr.: Cons. Stato IV, 4.4.2012, n. 1990). L'accertamento della proprietà pubblica richiede l'esistenza di un atto o di un fatto in base al quale la proprietà del suolo su cui essa sorge sia di proprietà di un ente pubblico territoriale, ovvero che a favore del medesimo ente sia stata costituita una servitù di uso pubblico, o che la stessa sia destinata all'uso pubblico con una manifestazione di volontà espressa o tacita dell'ente medesimo, senza che sia sufficiente, a tal fine, l'esplicarsi di fatto del transito del pubblico, né la mera previsione programmatica della sua destinazione a strada pubblica, o l'intervento di atti di riconoscimento da parte dell'Amministrazione medesima circa la funzione da essa assolta (cfr.: Cons. Stato V, 28.6.2011, n. 3868). Il Comune di Agnone, prima del ricevimento dell'esposto di tale Di Mario Nicola, non aveva mai effettuato alcuna rivendica né accampato diritti sulla natura pubblica del viottolo. Solo con la nota datata 10.1.2013, inviata ai ricorrenti e all'Ufficio del Territorio di Isernia, veniva proposta dal Comune una "rettifica del foglio di mappa nr.156 presso gli Uffici dell'Agenzia del Territorio di Isernia", chiedendosi di far conoscere "se dalla data dell'impianto del catasto (1956), al 01-10-1987, data di redazione dell'atto divisionale rep. 597324, risultano eseguite eventuali variazioni planimetriche sul foglio di mappa nr. 156 del Comune di Agnone". L'Agenzia delle Entrate - Ufficio del Territorio di Isernia, con la nota di riscontro, comunicava al Comune di Agnone che "il tratto di via comunale, compreso tra le particelle 98, 99 e parte della 101, evidenziato in giallo nell'allegato stralcio di mappa, non è stato interessato da alcuna variazione catastale". Tale affermazione - invero non molto chiara, poiché non fornisce precisazioni sulla natura pubblica del viottolo - non contrasta con la prospettazione dei ricorrenti i quali riconoscono che il viottolo, in epoca remota, costituiva una "strada vicinale privata" utilizzabile da proprietari frontisti. Non vi è, viceversa, prova che il sentiero tracciato sul foglio di mappa catastale, sia stato e permanga una strada di proprietà comunale, né tampoco che si tratti di un bene pubblico demaniale, come affermato dal Comune. L'adibizione ad uso pubblico di una strada è desumibile quando il tratto viario, per le sue caratteristiche, assuma esplicita finalità di collegamento, essendo destinato al transito di un numero indifferenziato di persone, oppure quando vi sia stato, mediante la cosiddetta *dicatio ad patriam*, l'asservimento del bene da parte del proprietario all'uso pubblico di una comunità, di talché il bene stesso viene ad assumere le caratteristiche analoghe a quelle di un bene demaniale (cfr.: Cons. Stato, IV 10.10.2018, n. 5820; T.a.r. Campania Napoli VI, n. 106/2010). L'iscrizione di una strada nell'elenco delle vie pubbliche o gravate da uso pubblico riveste funzione puramente dichiarativa della pretesa del Comune, ponendo una semplice presunzione di pubblicità dell'uso, superabile con la prova contraria della natura della strada e dell'inesistenza di un diritto di godimento da parte della collettività mediante un'azione negatoria di servitù. Per l'attribuzione del carattere di demanialità comunale a una via privata è necessario che con la destinazione della strada all'uso pubblico concorra l'intervenuto acquisto, da parte dell'ente locale, della proprietà del suolo relativo, non valendo, in difetto dell'appartenenza della sede viaria al Comune, l'iscrizione della via negli elenchi delle strade comunali, giacché tale iscrizione non può pregiudicare le situazioni giuridiche attinenti alla proprietà del terreno e connesse col regime giuridico della medesima (cfr.: Cons. Stato VI, 8.10.2013, n. 4952; T.a.r. Trentino A.A. – Trento, 21.11.2012, n. 341).»

Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana n.53 del 21/01/2020

**Sintesi: L'uso da parte della p.a. del potere concessorio in mancanza di qualsiasi certezza giuridica in ordine al regime dei beni di cui si richiede la concessione, costituirebbe una condotta imprudente atta ad esporre ingiustificatamente l'Amministrazione ad eventuali future azioni risarcitorie.**

Estratto: «5.1.2. L'appellante sostiene che l'azione esercitata dal Comune nei confronti del sig. Maurizio Consiglio, volta ad ottenere lo sgombero dell'area, costituisca eloquente prova del fatto che non è affatto vero che l'Amministrazione abbia ritenuto che la proprietà dell'area e del chiosco fosse incerta (essendo evidente, per contro, che ha ritenuto e ritiene entrambi appartenenti al demanio stradale comunale). La censura, per quanto argutamente formulata e poggiata su un'argomentazione accattivante, non può essere condivisa; e la stessa argomentazione può essere ribaltata in senso diametralmente opposto. Il fatto che l'ordinanza di sgombero sia stata impugnata dal destinatario e che sulla questione penda ancora un giudizio, conferma - e non smentisce - l'assunto che la proprietà del bene è ancora incerta; e che esso costituisce, ancora allo stato, una c.d. "res litigiosa". E ciò è obiettivamente vero ed incontrovertibile. D'altro canto, il fatto che l'Amministrazione abbia tentato di riappropriarsi del bene costituisce semplicemente un atto di buona amministrazione, che non contraddice affatto - e che addirittura conferma, almeno nella sostanza - quanto dalla stessa affermato nel provvedimento di diniego (in ordine alla intenzione di agire in rivendica). E del resto, nessuno potrebbe aprioristicamente affermare - né prevedere - che una volta appropriatosi o riappropriatosi - s'intende in ipotesi - dei beni in questione, l'Amministrazione non ne concederebbe l'uso all'attuale appellante, sicché - a ben guardare - non sembra che quest'ultimo abbia un interesse a contrastare la descritta azione dei pubblici poteri. Ciò che appare inconfutabilmente vero è - per contro - che l'uso del potere concessorio in mancanza di qualsiasi certezza giuridica in ordine al regime dei beni in questione, avrebbe costituito una condotta imprudente atta ad esporre ingiustificatamente l'Amministrazione ad eventuali future azioni risarcitorie. Sicché la condotta amministrativa non appare censurabile sotto alcuno dei profili dedotti dall'appellante.»

Corte d'Appello di Reggio Calabria, Sezione civile del 14/05/2020

**Sintesi: Ove sia in discussione l'appartenenza di un bene, nella sua attuale consistenza, al demanio naturale, il preesistente diritto di proprietà privata subisce una corrispondente contrazione, fino (se necessario) alla sua totale eliminazione, sussistendo, ormai, quei caratteri che, per il vigente ordinamento giuridico, precludono che il bene possa essere oggetto di proprietà privata.**

**Sintesi: Il Giudice ha il potere/dovere di accertare solo quali siano i caratteri obiettivi di un bene (se demaniale o di proprietà privata) al momento della decisione, per effetto dei quali lo stesso può rientrare nella categoria legale, mentre i titoli esibiti dalle parti possono addurre solo utili elementi di giudizio.**

Estratto: «La documentazione, della cui mancata acquisizione si dolgono gli appellanti, sarebbe, in ogni caso, inconferente ai fini del decidere, perché non rileva se i fondi, prima del codice del 1942, siano appartenuti, o no, al demanio ecclesiastico, anziché a quello statale, oppure se gli stessi siano stati, o no, oggetto di atti di disposizione tra privati e/o dell'esercizio di una signoria di fatto (possesso). Secondo, infatti, il costante e condivisibile orientamento della giurisprudenza di legittimità (confermato anche recentemente), ove sia in discussione l'appartenenza del bene, nella sua attuale consistenza, al demanio naturale, il preesistente diritto di proprietà privata subisce una corrispondente contrazione, fino (se necessario) alla sua totale eliminazione, sussistendo, ormai, quei caratteri che, per il vigente ordinamento giuridico, precludono che il bene possa essere oggetto di proprietà privata (Cass. Civ. Sez. II, 22/10/2019, n. 26877). Altrettanto infondato è, poi, anche il motivo del gravame con cui gli appellanti si dolgono dell'erroneità della decisione ove il Tribunale, sull'assunto che gli atti notarili esibiti e la natura del catasto dell'epoca (descrittivo, non particellare) non siano utili per individuare con certezza i terreni in contestazione, ritiene che gli atti di trasferimento non consentano di ritenere provata la proprietà dei danti causa degli attori. Nella specie, il motivo è infondato in quanto il Giudice ha il potere/dovere di accertare solo quali siano i caratteri obiettivi del bene al momento della decisione, per effetto dei quali lo stesso può rientrare nella categoria legale, mentre i titoli esibiti dalle parti possono addurre solo utili elementi di giudizio (Cass. Civ., sez. I, 5/11/1981, n. 5817). A tanto si aggiunga che la Corte di Cassazione ha anche chiarito che: "Il lido del mare è quella porzione di riva a contatto diretto con le acque del mare, da cui resta normalmente coperta a mezzo delle mareggiate ordinarie, sicché ne riesce impossibile ogni altro uso che non sia quello marittimo; la spiaggia è costituita non solo da quei tratti di terra prossimi al mare che siano sottoposti alle mareggiate straordinarie, ma comprende anche l'arenile, cioè quel tratto di terra che risulti relitto in seguito al naturale ritirarsi delle acque restando idoneo ai pubblici usi del mare" (Cass. cit. n. 5817 del 1981).»

TAR Sicilia, Sezione III Catania n.368 del 04/02/2021

**Sintesi: Al fine di dimostrare la proprietà pubblica di un'area, le risultanze catastali non sono idonee a dare prova della proprietà, ma rivestono, secondo consolidata giurisprudenza, valenza meramente sussidiaria.**

Estratto: «Il Comune non ha dimostrato la proprietà pubblica dell'area in argomento, atteso che, pacificamente, le risultanze catastali non sono idonee a dare prova della proprietà, ma rivestono, secondo consolidata giurisprudenza, valenza meramente sussidiaria (Consiglio di Stato, sezione IV, sentenza n. 425 del 2017). Ciò posto, in assenza di una attività del Comune idonea a dare prova della proprietà dell'area ritenuta di natura demaniale, e a fronte dell'accertata mancanza di motivi ostativi alla cessione, la richiesta della ricorrente di acquistare l'area in questione appare una soluzione ragionevole al fine di contemperare il suo interesse privato e l'interesse pubblico comunale.»

TAR Sicilia, Sezione III Catania n.861 del 18/03/2021

**Sintesi: Le risultanze catastali assumono rilievo essenzialmente a fini fiscali e l'accertamento della natura pubblica di un bene non può essere condotto sulla mera base di esse, occorrendo un approfondito esame della condizione effettiva del bene: i dati**

**catastali, al più, presentano valore indiziario e ad essi può essere attribuito maggior peso probatorio solo quando non risultino contraddetti da specifiche determinazioni negoziali o dalla complessiva valutazione del contenuto dell'atto al quale deve farsi risalire la titolarità dell'area o dalle circostanze del caso concreto.**

**Sintesi: Ai fini dell'accertamento della natura pubblica di un bene a nulla rileva che l'Amministrazione abbia rilasciato autorizzazione edilizia o commerciale, in quanto tali atti non presuppongono la proprietà dell'esercizio, ma la semplice disponibilità; parimenti irrilevante risulta l'intervenuto pagamento della TOSAP o del COSAP, trattandosi di tassa e canone relativo all'occupazione di spazi ed aree pubbliche.**

Estratto: «Come osservato dal Comune resistente, il giudice amministrativo non dispone di giurisdizione quanto all'accertamento della proprietà pubblica o privata di un bene. Tuttavia, tale giudice può effettuare un accertamento in via incidentale in ordine a tale questione ai limitati fini della soluzione della questione che gli è stata sottoposta in via principale, "senza sconfinare nella 'tutela dei diritti' riservata all'autorità giudiziaria ordinaria, ma limitandosi a svolgere accertamenti ed eventuali valutazioni critiche sulle situazioni giuridiche quali appaiono dai fatti e dagli atti che l'ordinamento appresta per dare concretezza alle situazioni stesse, e, quindi, per quanto riguarda le proprietà immobiliari e i diritti reali immobiliari, attenendosi alle risultanze dei contratti scritti, dei libri e registri immobiliari e delle sentenze che accertano o costituiscono diritti immobiliari, senza poter accertare fatti od atti modificativi di tali situazioni giuridiche" (cfr. Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, 28 aprile 2011, n. 320, citata dal Comune resistente, la quale, a sua volta, richiama la pronuncia del Consiglio di Stato, IV, n. 736/ 2003). Con riferimento al caso di specie, occorre, quindi, osservare quanto segue: a) secondo il principio generale sancito dall'art. 934 c.c., "qualunque piantagione, costruzione od opera esistente sopra o sotto il suolo appartiene al proprietario di questo, salvo quanto è disposto dagli articoli 935, 936, 937 e 938 e salvo che risulti diversamente dal titolo o dalla legge"; b) l'art. 952 c.c. disciplina la proprietà superficaria, che costituisce, appunto, deroga (normativa) al principio generale dell'accessione di cui al citato art. 934 c.c.; c) nel caso in esame il titolo relativo alla presunta proprietà superficaria del chiosco non risulta da "contratti scritti, ...libri e registri immobiliari" o da "sentenze che accertano o costituiscono diritti immobiliari"; d) la ricorrente si è limitata a menzionare le risultanze catastali; e) tali risultanze assumono rilievo essenzialmente a fini fiscali e l'accertamento della natura pubblica di un bene non può essere condotto sulla mera base di esse, occorrendo un approfondito esame della condizione effettiva del bene: i dati catastali, al più, presentato valore indiziario e ad essi può essere attribuito maggior peso probatorio solo quando non risultino contraddetti da specifiche determinazioni negoziali o dalla complessiva valutazione del contenuto dell'atto al quale deve farsi risalire la titolarità dell'area o dalle circostanze del caso concreto (sul punto, cfr. T.A.R. Campobasso, I, 24 aprile 2019, n.140); f) nel caso in esame, non risultando alcun titolo in ordine alla proprietà superficaria, non può che farsi applicazione del generale principio di cui all'art. 934 c.c.; g) a nulla rileva che l'Amministrazione abbia rilasciato autorizzazione edilizia o commerciale, in quanto tali atti non presuppongono la proprietà dell'esercizio, ma la semplice disponibilità; h) parimenti irrilevante risulta l'intervenuto pagamento della TOSAP o del COSAP, trattandosi di tassa e canone relativo all'occupazione di spazi ed aree pubbliche; i) né può attribuirsi effetto alla cessione di azienda o alla donazione in favore del figlio della ricorrente, in quanto: - non vi è prova dell'intervenuta

trascrizione di tali atti nei registri immobiliari, - nel secondo di tali atti la ricorrente ha affermato di avere acquistato la proprietà del manufatto “in forza di possesso ultraventennale, in buona fede, ininterrotto da piena proprietaria possesso unito a quello dei precedenti possessori, e quindi di essere usucapiente”; - su tale punto il notaio ha “attenzionato le parti contraenti che, non essendovi ancora una sentenza di accertamento giudiziale, pur essendosi l'usucapione già maturata per il decorso del tempo, il presente titolo di acquisto potrebbe non essere definitivo e stabile in capo al medesimo donatario”; - sempre in tale secondo atto si afferma espressamente che il “manufatto... non è intestato alla donante nei registri immobiliari provenendo i diritti oggi trasferiti da usucapione non dichiarata con sentenza e non essendovi quindi un titolo legale per cui sussista un obbligo di trascrizione e di voltura catastale”; m) senonché, in difetto di una prova effettiva in ordine all'originaria proprietà superficiaria, deve osservarsi che il manufatto risultava acquisito alla proprietà pubblica demaniale ex art. 934 c.c. e che i beni che fanno parte del demanio pubblico non possono essere usucapiti, se non in circostanze del tutto eccezionali (arg. ex art. 823, primo comma, c.c.: sul punto, cfr., ad esempio, T.A.R. Venezia, I, n. 260/2020); n) anche volendo ipotizzare che la proprietà del manufatto, pur a seguito di accessione al suolo, non presenti natura demaniale, non sussiste, comunque, alcuna pronuncia giurisprudenziale che confermi la dichiarazione della ricorrente in ordine all'intervenuta usucapione, con particolare riferimento al duplice requisito del “corpus” e dell’“animus possidendi”.)»

TAR Puglia, Sezione III Bari n.221 del 08/02/2022

**Sintesi: In caso di contestazione sull'appartenenza di un'area al demanio, spetta al privato che asserisca di essere proprietario del suolo l'onere di dare la prova tanto del suo titolo d'acquisto, quanto di quello dei precedenti titolari.**

Estratto: «Ai fini dell'accertamento della proprietà pubblica sull'area giova anche la presunzione di appartenenza al demanio stradale comunale delle aree che sono in comunicazione diretta col suolo pubblico di cui all'art. 22, comma 3, all. F legge n. 2248/1865 che fa comunque salve “le consuetudini, le convenzioni esistenti ed i diritti acquisiti”. Di conseguenza, in difetto di prova contraria circa l'esistenza di convenzioni che attribuiscono la proprietà dell'area al privato il giudice chiamato a decidere non può, in ogni caso, ritenere privata l'area medesima. Come precisato dalla giurisprudenza, spetta al privato che asserisca di essere proprietario del suolo l'onere di dare la prova tanto del suo titolo d'acquisto, quanto di quello dei precedenti titolari (cfr. T.A.R. Basilicata, Sez. I, 22 gennaio 2015, n. 57, T.A.R. Lazio, Sez. I-quater, 21 novembre 2011, n. 9111; T.A.R. Calabria, Catanzaro, 18 aprile 2007, n. 360), onere nella specie non assolto. Difatti, non può ritenersi sufficiente a tal fine l'atto notarile di compravendita, né tantomeno il fattore temporale, non potendosi invocare la sdemanializzazione tacita della citata porzione di suolo per l'effetto della sua prolungata occupazione. »

## **DEMANIO E PATRIMONIO - CONTROVERSIE SULLA TITOLARITÀ - INAMMISSIBILITÀ CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE**

adottato di concerto col Ministero dell'Economia e delle Finanze), avente carattere costitutivo (Cass., Sez. 2, 11 maggio 2009, n. 10817; Cass., Sez. 2, 2 marzo 2000, n. 2323; Cass., Sez. 2, 14 marzo 1985, n. 1987; da ultimo, Cass. Sez. 1, 9 giugno 2014, n. 12945, che ha cassato la sentenza di merito, ritenendo che la natura demaniale di un bene non venisse meno per il semplice fatto che il terreno non facesse più parte della spiaggia, né del lido del mare, trattandosi di circostanze insufficienti ad escludere definitivamente l'attitudine a consentire in futuro usi pubblici del mare).»

## DEMANIO E PATRIMONIO - DEMANIO - TRATTURI

TAR Molise n.92 del 09/03/2012

**Sintesi: In mancanza di atto formale di concessione dalla Regione al Soggetto attuatore, previo parere della Sovrintendenza competente, l'occupazione di suolo tratturale, sia a carattere meramente strumentale sia a carattere sostanzialmente espropriativo, deve ritenersi illegittima, per contrasto con la disposizione di cui all'articolo 4 del d.p.r. n.327 del 2001, a mente del quale "i beni appartenenti al demanio pubblico non possono essere espropriati fino a quando non ne viene pronunciata la sdemanializzazione".**

Estratto: «Quanto all'occupazione del suolo tratturale, come evidenziato in fatto, il consulente ha confermato che, da un lato, nessuna particella tratturale è stata espropriata formalmente (circostanza confermata anche da una visura presso l'agenzia del territorio), dall'altro, tuttavia, dagli elaborati progettuali e dai rilievi in loco risultano effettivamente occupate alcune aree di suolo tratturale (la part. 42 del fg. 6 è stata occupata, per una superficie di 75 mq., con materiale arido e "chiaramente utilizzata provvisoriamente per finalità connesse all'operatività del cantiere"; la part. 2 del fg. 6 è stata, invece, occupata per una superficie di circa 280 mq., proprio dalla carreggiata attuale della SS 87, vecchio tracciato, la quale è stata deviata al fine di evitare l'interferenza del flusso veicolare con il tracciato in corso di esecuzione). Ciò premesso, come evidenziato nel ricorso, ai sensi dell'articolo 4 della legge regionale del Molise n.9 del 1997, i tratturi, in quanto beni di notevole interesse storico, archeologico, naturalistico e paesaggistico, nonché utili all'esercizio dell'attività armentizia, vengono conservati al demanio regionale e costituiscono un sistema organico della rete tratturale denominato "Parco dei tratturi del Molise"; i tratturi, come sopra definiti, vengono gestiti ed amministrati dalla Regione nel rispetto dei vincoli disposti dal Ministero per i Beni Culturali ed Ambientali, ai sensi della legge 1° giugno 1939, n. 1089. Dagli atti di causa non è emerso alcun atto formale di concessione dalla Regione al Soggetto attuatore, previo parere della Sovrintendenza competente, e pertanto l'occupazione in esame, sia a carattere meramente strumentale sia a carattere sostanzialmente espropriativo, deve ritenersi illegittima, per contrasto diretto con la normativa richiamata, nonché con la disposizione di cui all'articolo 4 del d.p.r. n.327 del 2001, a mente del quale "i beni appartenenti al demanio pubblico non possono essere espropriati fino a quando non ne viene pronunciata la sdemanializzazione".»

Consiglio di Stato, Sezione V n.1582 del 20/03/2012

secondo, cod. civ. ("Spetta all'Autorità amministrativa la tutela dei beni che anno parte del demanio pubblico. Essa ha facoltà sia di procedere in via amministrativa, ..."), volto a tutelare (solo) i beni del demanio pubblico e del patrimonio indisponibile dello Stato o degli altri enti pubblici territoriali, mentre, per i beni patrimoniali disponibili, «gli unici strumenti di tutela sono rappresentati dai "mezzi ordinari a difesa della proprietà e del possesso" previsti dal codice civile (che, per i beni pubblici propriamente detti, restano mere alternative allo strumentario autoritativo pubblicistico)» (Consiglio di Stato, Sezione V, 24/01/2019, n. 596, cit.). Infatti, secondo giurisprudenza consolidata anche di questo Tribunale, da cui il Collegio ritiene di non doversi discostare: "- l'art. 823 c.c. ammette il ricorso dell'Amministrazione all'esercizio dei poteri amministrativi, ma solo al fine di tutelare i beni del demanio pubblico e del patrimonio indisponibile. Di conseguenza, l'eventuale ordinanza emessa in carenza assoluta di potere, trattandosi di bene che appartiene al patrimonio disponibile dell'ente, va qualificata come atto nullo secondo i principi sanciti dall'art. 21 septies l. n. 241 del 1990; - l'atto nullo non produce alcun effetto degradatorio delle posizioni soggettive di cui si assume la lesione, e se dalla esecuzione del provvedimento sono derivati effetti pregiudizievoli, gli stessi vanno considerati come violazioni di diritti soggettivi la cui tutela appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario (v. Cons. Stato n. 1331/2010; T.a.r. Sicilia- Palermo n. 169/2016); - la controversia relativa ad un ordine di sgombero di un locale di proprietà comunale facente parte del patrimonio disponibile dell'ente territoriale, appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario, trattandosi di un rapporto di matrice negoziale, da cui derivano in capo ai contraenti posizioni giuridiche paritetiche qualificabili in termini di diritto soggettivo, nel cui ambito l'Amministrazione agisce "iure privatorum" - al di fuori cioè dell'esplicazione di qualsivoglia potestà pubblicistica - non soltanto nella fase genetica e funzionale del rapporto, ma anche nella fase patologica, il che, più specificamente, si traduce nell'assenza di poteri autoritativi sia sul versante della chiusura del rapporto stesso, sia su quello connesso del rilascio del bene (cfr. ex multis T.A.R. Campania Napoli, sez. VII, n. 931/2015)" (così T.A.R. Campania, Napoli, Sezione VII, 20/03/2017, n. 01531; nonché sulla stessa linea, più di recente, 24/09/2020, n. 4002). Pertanto, anche considerato che, ai sensi dell'art. 9 c.p.a., "Il difetto di giurisdizione è rilevato in primo grado anche d'ufficio", deve essere declinata la giurisdizione di questo Tribunale Amministrativo Regionale in favore del Giudice Ordinario, dinanzi al quale la causa potrà essere riproposta nei termini di legge (ex art. 11 c.p.a.), onde far salvi gli effetti sostanziali e processuali della domanda azionata innanzi a questo Tribunale.»

Corte di Cassazione, Sezione II civile n.22784 del 27/07/2023

**Sintesi: Per ritenere un bene incluso nel demanio o patrimonio indisponibile dell'Ente pubblico occorre non soltanto l'intenzione di utilizzarlo per fini di pubblica utilità, ma l'effettivo ed attuale asservimento del cespite a detto scopo.**

**Sintesi: La volontà dell'ente pubblico di destinare il terreno ad uno scopo di utilità pubblica (nella specie addotta allegando la destinazione del terreno ad ospitare un impianto di produzione di energia da fonte solare) è circostanza insufficiente ai fini della prova della non usucapibilità del suolo.**

Estratto: «Con il primo motivo, la ricorrente lamenta la violazione e falsa applicazione degli artt. 822, 826, 828, 829 e 1158 c.c., in relazione all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3, perché la

Corte di Appello avrebbe erroneamente escluso l'appartenenza dell'area oggetto di causa al patrimonio indisponibile della Provincia, con conseguente esclusione della sua usucapibilità, anche in forza della destinazione al soddisfacimento di esigenze pubbliche, dimostrata dalla convenzione stipulata dalla Provincia ricorrente con l'Università della Calabria in data 12.6.1981 e dalla sua concreta destinazione ad ospitare un impianto di produzione e sfruttamento dell'energia solare. La censura è inammissibile. La Corte di Appello ha escluso la natura demaniale dell'area per mancata prova della sua destinazione al soddisfacimento di esigenze pubbliche (cfr. pagg. 3 e s. della sentenza impugnata). La parte ricorrente attinge tale statuizione allegando la destinazione del suolo ad ospitare un impianto di produzione di energia da fonte solare, ma non considera che, secondo l'insegnamento di questa Corte, "L'appartenenza di un bene al patrimonio indisponibile di un ente territoriale discende non solo dalla esistenza di un atto amministrativo che lo destini ad uso pubblico, ma anche dalla concreta utilizzazione dello stesso a tale fine, la cui mancanza deve essere desunta dalla decorrenza, rispetto all'adozione dell'atto amministrativo, di un periodo di tempo tale da non essere compatibile con l'utilizzazione in concreto del bene a fini di pubblica utilità" (Cass. Sez. 2, Sentenza n. 26402 del 16/12/2009, Rv. 610544; conf. Cass. Sez. U., Sentenza n. 24563 del 03/12/2010, Rv. 614925; Cass. Sez. 2 -, Ordinanza n. 26990 del 26/11/2020, Rv. 659835). Solo per il demanio marittimo vige un regime diverso, poiché "A differenza di quanto previsto per il demanio in genere dall'art. 829 c.c. - secondo cui il passaggio di un bene dal demanio pubblico al patrimonio ha natura dichiarativa e può avvenire anche tacitamente- per i beni appartenenti al demanio marittimo, tra i quali si includono la spiaggia e l'arenile, la sdemanzializzazione non può realizzarsi in forma tacita, ma necessita, ai sensi dell'art. 35 c.n., dell'adozione di un decreto ministeriale, avente carattere costitutivo, il quale segue alla verifica, in concreto, della non utilizzabilità delle zone per pubblici usi del mare. La suddetta diversità di disciplina non contrasta coi principi costituzionali di cui agli artt. 3 e 42 Cost., stante, rispettivamente, la non sovrapponibilità degli interessi tutelati dai due istituti e la priorità della salvaguardia della proprietà pubblica rispetto alla privata" (Cass. Sez. 6 - 2, Ordinanza n. 26655 del 18/10/2019, Rv. 655751). Ne discende che per ritenere un bene incluso nel demanio o patrimonio indisponibile dell'Ente pubblico occorre non soltanto l'intenzione di utilizzarlo per fini di pubblica utilità, ma l'effettivo ed attuale asservimento del cespite a detto scopo; elemento, quest'ultimo, che nel caso di specie il giudice di merito, all'esito di un accertamento di merito condotto in coerenza con i principi di diritto affermati da questa Corte, ha ritenuto non sussistere. La censura in esame non si confronta con tale accertamento, ma si limita a ribadire l'esistenza della volontà dell'ente pubblico di destinare il terreno ad uno scopo di utilità pubblica: circostanza, questa, insufficiente ai fini della prova della non usucapibilità del suolo. »

Tribunale di Padova, Sezione II civile n.1649 del 27/07/2023

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

Estratto: «2.2 Partendo dalla natura del bene oggetto del contratto, non si tratta né di bene demaniale, né di bene del patrimonio indisponibile. L'oggetto del contratto è, ai sensi dell'art. 1, una "porzione di terreno di mq 40 circa sita nel Comune di Loreggia (PD), via Montegrappa, iscritta al Catasto Terreni al foglio (...), porzione del mappale (...)". Non si tratta di area demaniale cimiteriale, trattandosi di una area esterna al cimitero e neppure confinante, come precisato dal Comune senza contestazioni sul punto da parte di I.. Quanto all'appartenenza al patrimonio indisponibile, esclusa la riconducibilità all'elenco di cui al secondo comma dell'art. 826 c.c., non ricorre neppure l'ipotesi della destinazione, ai sensi dell'art. 826 co. 3 c.c.. In relazione a tale ultima fattispecie la consolidata giurisprudenza di legittimità ha ribadito che "affinché un bene non appartenente al demanio necessario possa rivestire il carattere pubblico proprio dei beni patrimoniali indisponibili, in quanto destinati ad un pubblico servizio ai sensi dell'art. 826, terzo comma, c.c., deve sussistere il doppio requisito (soggettivo ed oggettivo) della manifestazione di volontà dell'ente titolare del diritto reale pubblico (e, perciò, un atto amministrativo da cui risulti la specifica volontà dell'ente di destinare quel determinato bene ad un pubblico servizio) e dell'effettiva ed attuale destinazione del bene al pubblico servizio" (Cass. S.U. n. 6019 del 2016; in senso conforme, Cass. S.U. n. 21991 del 2020). Nel caso in esame, appare dirimente e decisiva la circostanza che manchi un espresso provvedimento comunale che qualifichi l'area come bene appartenente al patrimonio indisponibile (cfr. Cass. n. 21991 del 2020). Al contrario, anzi, il Comune all'art. 1 del contratto l'ha qualificata espressamente come appartenente al patrimonio disponibile - e tale classificazione ricorre anche negli elenchi allegati alle delibere dimesse dal Comune sub doc. 8, 9 e 10 - e la finalità della locazione è indicata semplicemente nella installazione di infrastrutture per reti di tele e video- comunicazioni, senza alcun riferimento espresso a un pubblico servizio. Né appare sostenibile che, con la concessione del suolo pubblico per la realizzazione dell'impianto di cui all'art. 88 comma 6 del c.c.e., l'ente avrebbe manifestato la volontà di vincolare il bene al servizio pubblico. Premesso che detta concessione neppure è stata prodotta, appare assolutamente condivisibile quanto sostenuto dal Tribunale di Belluno del 6.4.2022, citato dal Comune, laddove afferma che " ... l'utilizzo del termine "concessione" (nell'art. 88 co. 6 c.c.e. n.d.r.) non comporta l'attribuzione della natura "indisponibile" del bene su cui insistono le infrastrutture, dato che la disposizione - dettata ai fini edilizi - accoglie una nozione generica di "concessione", riferita alla cd. concessione in uso, quale semplice messa a disposizione del bene, e non già alla "concessione amministrativa" di beni demaniali (e patrimoniali indisponibili), istituto regolato dalla normativa speciale che non viene in considerazione nella fattispecie". Peraltro, se si fosse trattato effettivamente di concessione amministrativa di bene del patrimonio indisponibile, ne sarebbe derivata l'applicazione di Tosap e/o Cosap, che invece mai sono state pretese dal Comune. Deve quindi concludersi che il bene in questione sia un bene del patrimonio disponibile, con conseguente riconduzione del rapporto tra le parti a un ordinario rapporto locativo di diritto privato.

2.3 Si tratta ora di stabilire quale sia l'ambito applicativo dell'art. 93 c.e.e. e in particolare se detta disposizione, oggi trasfusa nell'art. 54 del c.e.e., operi a prescindere dalla tipologia di bene pubblico su cui insiste l'impianto di telecomunicazioni. A tal fine appare necessario esaminare l'evoluzione della disposizione.

2.3.1 La norma, a seguito della riforma operata, con decorrenza dal 1 giugno 2012, dall'art. 68 del D.Lgs. n. 70 del 2012 per recepire la direttiva 2009/140/CE, è stata rubricata "divieto di imporre altri oneri" e vietava alle amministrazioni locali di imporre per l'impianto di reti o per l'esercizio di servizi di comunicazione elettronica, oneri finanziari, canoni o contributi diversi dalla tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche

(T.O.S.A.P.) o, se previsto, dal canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (C.O.S.A.P.), oltre al contributo una tantum per l'escavazione di gallerie sotterranee per la posa di cavi e condutture. Come riportato nella sentenza del Consiglio di Stato 3467/2020, citata da entrambe le parti, tale disciplina è stata considerata, dall'indirizzo interpretativo assolutamente prevalente, come espressione di un principio fondamentale dell'ordinamento di settore delle telecomunicazioni, in quanto persegue la finalità di garantire a tutti gli operatori un trattamento uniforme e non discriminatorio, attraverso la previsione del divieto di porre a loro carico oneri o canoni, posto che - ove ciò non fosse - ogni singola amministrazione munita di potestà impositiva potrebbe liberamente prevedere obblighi pecuniari a carico dei soggetti operanti sul proprio territorio, con il rischio, appunto, di una ingiustificata discriminazione rispetto ad operatori di altre Regioni, ai quali, in ipotesi, tali obblighi potrebbero non essere imposti (v. Corte Cost., n. 336/2005, n. 450/2006, n. 272/2010, n. 47/2015; Cons. Stato, n. 2335/2016). Chiaro, con il riferimento a oneri imposti nonché a TOSAP e COSAP e quindi ai relativi presupposti impositivi, l'operatività di tale limitazione per i soli casi di beni gravati dalla fiscalità locale, in quanto appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile dell'Ente, a norma dell'art. 38 del D.Lgs. n. 507 del 1993. La disciplina di settore non prevede infatti la possibilità di fiscalizzare l'uso del patrimonio disponibile, che può essere gestito dall'Amministrazione esclusivamente con strumenti contrattuali di diritto privato, a norma dell'art. 1, comma 1-bis, della L. n. 241 del 1990. 2.3.2 Sull'art. 93 D.Lgs. n. 259 del 2003 è, poi, intervenuto l'art. 12, comma 3, D.Lgs. 15 febbraio 2016, n. 33 (Attuazione della direttiva 2014/61/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, recante misure volte a ridurre i costi dell'installazione di reti di comunicazione elettronica ad alta velocità), che, nella sua originaria versione, testualmente recitava, con disposizione avente valore di interpretazione autentica: "3. L'articolo 93, comma 2, del D.Lgs. 1 agosto 2003, n. 259, e successive modificazioni, si interpreta nel senso che gli operatori che forniscono reti di comunicazione elettronica possono essere soggetti soltanto alle prestazioni e alle tasse o canoni espressamente previsti dal comma 2 della medesima disposizione". La ratio di tale intervento normativo era di superare l'incertezza circa l'applicabilità da parte dei Comuni dell'art. 27 codice della strada, relativo al canone di concessione per l'uso o l'occupazione delle strade (cfr. Cass. sent. 283 del 2017, punto 1.2.6.). Nessun dubbio, pertanto, che la norma continuasse a riferirsi ai soli impianti esistenti su beni demaniali o del patrimonio pubblico indisponibile. 2.3.3 Successivamente l'art. 8-bis, comma 1, lett. c), del D.L. n. 135 del 2018, convertito con modificazioni in L. n. 12 del 2019 ha integrato il menzionato art. 12, comma 3 prevedendo che "c) all'articolo 12, comma 3, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: ", restando quindi escluso ogni altro tipo di onere finanziario, reale o contributo, comunque denominato, di qualsiasi natura e per qualsivoglia ragione o titolo richiesto". Su tale modifica l. fonda la propria tesi di ampliamento del divieto a qualsiasi bene pubblico. La tesi non convince. Con tale modifica si deve ritenere che il legislatore sia intervenuto per escludere la legittimità degli strumenti delle c.d. concessioni-contratto, con le quali gli enti locali pattuivano canoni concessori a proprio favore con importi superiori ai coefficienti TOSAP. Poteva infatti dubitarsi, alla luce della natura pattizia della relativa previsione, che le somme così richieste dall'ente rientrassero nel citato divieto. Di fronte a simili pratiche, chiaramente elusive del dettato normativo, si è reso necessario un ulteriore intervento chiarificatore. A dimostrazione di tale correlazione, la sentenza del Consiglio di Stato 3467/2020 è infatti intervenuta proprio in un caso di concessione-contratto. Non si ritiene invece possibile interpretare la modifica come volta a estendere il divieto anche a beni non facenti parte del

d'intesa con le associazioni degli operatori e senza discriminazioni tra essi, mediante limitazioni all'insediamento di determinate attività in talune aree o l'adozione di specifiche misure di tutela e valorizzazione di talune tipologie di esercizi di vicinato e di botteghe artigiane, tipizzati sotto il profilo storico-culturale o commerciale, anche tramite costituzione di specifici albi, nel rispetto delle disposizioni per la liberalizzazione del settore del commercio «fermo restando quanto previsto dall'articolo 52 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42». 30. Come si evince proprio dalla norma da ultimo citata, la stratificazione di norme che c'è stata non ha mai messo in discussione quella cardine del sistema, della quale si è caso mai ribadito la compatibilità con i principi eurounitari, ovvero l'art. 52, comma 1, del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali), che prevede che i Comuni, con le deliberazioni di cui alla normativa in materia di riforma della disciplina relativa al settore del commercio, «sentito il soprintendente, individuano le aree pubbliche aventi valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico nelle quali vietare o sottoporre a condizioni particolari l'esercizio del commercio». 30.1. Si è già detto della successiva introduzione nel medesimo art. 52 dei commi aggiuntivi (v. §§ 24 e 25). Va ora ricordato in maggior dettaglio come il comma 1-bis, poi rinominato 1-ter, inserito dal d.l. 8 agosto 2013, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 ottobre 2013, n. 112 e modificato dal d.l. 31 maggio 2014, n. 83, convertito dalla l. 29 luglio 2014, n. 106, nel demandare ai competenti uffici del Ministero il compito di adottare, «d'intesa con la Regione e i Comuni» una disciplina al fine di vietare gli usi da ritenere non compatibili con le specifiche esigenze di tutela e di valorizzazione, richiama espressamente anche «[...]l'uso individuale delle aree pubbliche di pregio a seguito del rilascio di concessioni di posteggio o di occupazione di suolo pubblico». Con riferimento alla prevista possibilità di revoca di ridette concessioni per motivi di interesse pubblico generale ne individua lo scopo nell'esigenza di «rafforzare le misure di tutela del decoro dei complessi monumentali e degli altri immobili del demanio culturale interessati da flussi turistici particolarmente rilevanti». 30.2. La disposizione dunque riconnette in maniera esplicita la disciplina di tutela dei beni aventi rilievo storico, artistico e culturale (che è qualificante il regime di protezione e fruizione di tali beni, costitutiva di un loro speciale status di conformazione delle attività di conservazione, manutenzione, destinazione e disposizione), con quella - di ordine commerciale - che presiede la regolazione delle attività di libera iniziativa economica, per quanto qui interessa, su area pubblica. Connessione necessariamente sottesa anche alle scelte effettuate in materia dai singoli comuni.»

## **PATOLOGIA - RISARCIMENTO DEL DANNO - DANNO - DA ILLEGITTIMA AUTOTUTELA DEMANIALE**

TAR Lazio, Sezione I quater Roma n.9755 del 26/11/2012

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

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

TAR Lazio, Sezione I quater Roma n.9750 del 26/11/2012

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

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

TAR Lazio, Sezione I quater Roma n.9753 del 26/11/2012

**Sintesi: L'amministrazione che ordina illegittimamente la rimozione di manufatti asseritamente insistenti sul suolo demaniale è tenuta al risarcimento del danno per un importo pari al costo, debitamente documentato, sostenuto per installare detti manufatti, dopo tale rimozione, ripristinando lo status quo ante.**

Estratto: «7 – Passando all'esame della domanda di risarcimento dei danni, pure ivi avanzata, essa va accolta nei limiti di seguito indicati. 7.1 - In particolare, essa è fondata e l'Amministrazione resistente è tenuta a risarcire i danni subiti per effetto della rimozione dei cancelli insistenti su via dei Cavalli Marini e di quello confinante con il Consorzio "Lido di Lollia", per un importo pari al costo, debitamente documentato, sostenuto per installare detti cancelli, dopo tale rimozione, ripristinando lo status quo ante. 7.2 – È genericamente affermato un pregiudizio non patrimoniale nei confronti dei consorziati connesso al maggior traffico, alla difficoltà di parcheggio e ad altri disagi che deriverebbero dall'intervento comunale esecutivo dei provvedimenti gravati e pertanto non si ritiene di poter disporre alcun risarcimento al riguardo. 7.3 – Infine, la domanda di risarcimento dei danni è

inammissibile riguardo alle altre voci di danno (spese sostenute per il servizio di sorveglianza e danno all'immagine) dedotte solo in memoria e non già nell'atto di ricorso, altrimenti determinandosi un ampliamento del petitum, in violazione del contraddittorio. In ogni caso, quanto alle prime, non risulta provata la riferibilità alla situazione determinata dall'esecuzione dei provvedimenti qui gravati del servizio di sorveglianza in parola, il cui costo è documentato con tre fatture, pure depositate in giudizio, vale a dire non risulta inequivocabilmente che, in assenza di intervento da parte del Comune, tale servizio di sorveglianza non sarebbe stato attivato, ben potendo esso prescindervi ed essere collegato ad una più generale esigenza di sicurezza da parte dei consorziati, quanto al danno all'immagine, esso è genericamente affermato, ma né è provato né emerge ictu oculi, non rinvenendosi alcun nesso tra la rimozione di cancelli ed un deterioramento dell'immagine del Consorzio ricorrente.»

## **PATOLOGIA - RISARCIMENTO DEL DANNO - DANNO - DA MANCATO RILASCIO DI CONCESSIONE DEMANIALE**

TAR Lazio, Sezione II ter Roma n.7867 del 21/04/2010

**Sintesi: In caso di illegittimo diniego di ampliamento di concessione demaniale marittima è inammissibile, in quanto generica, la domanda di risarcimento danni in cui il ricorrente si limiti a dedurre di essere stato costretto a svolgere la propria attività in condizioni precarie e di aver fruito solo in parte della superficie concessa.**

Estratto: «Con il ricorso introduttivo del giudizio il ricorrente non ha articolato alcuna specifica richiesta di risarcimento dei danni né in epigrafe né nelle conclusioni. Soltanto con il ricorso per motivi aggiunti del 13.2.2009 il ricorrente ha chiesto la condanna al risarcimento dei danni conseguenti; in particolare ha fatto espressa e testuale riserva di quantificazione dei detti danni nel corso del presente giudizio. La difesa del ricorrente, con la memoria di cui da ultimo, sul detto punto si è limitato a rilevare che lo stesso, a causa del comportamento dell'amministrazione, è " stato costretto a svolgere l'attività turistico-ricreativa, sua esclusiva fonte di reddito, in condizioni più che precarie" e che " ha fruito solo di una parte della superficie concessa" ed " ha potuto installare un numero di ombrelloni, lettini e sdraio ( il cui affitto determina una delle principali fonte di reddito) notevolmente inferiore. Si premette che è inammissibile la pretesa di risarcimento danni che venga proposta con memoria depositata agli atti e non anche con ricorso per motivi aggiunti o con autonomo ricorso regolarmente notificato alla controparte nel rispetto dei principi di difesa e di contraddittorio ( T.A.R. Campania Napoli, sez. V, 2 novembre 2009, n. 6757). È, tuttavia, inammissibile la domanda di risarcimento danni formulata, come nel caso di specie, in modo del tutto generico e senza alcuna concreta dimostrazione degli elementi probatori a sostegno della pretesa fatta valere, dal momento che, per il principio dell'onere della prova, anche nel giudizio amministrativo, la domanda di risarcimento danni nei confronti della p.a. deve essere fondata su una puntuale quantificazione ed una congrua dimostrazione del danno conseguente all'illegittimità procedimentale che determina l'annullamento giurisdizionale dell'atto. Ed infatti la liquidazione equitativa del danno concerne la mera quantificazione, mentre spetta al ricorrente che agisce per il risarcimento del danno provare