

I beni pubblici. Tipologia e disciplina. Cenni ai beni di interesse pubblico, con particolare riguardo ai beni collettivi (demanio civico ed immobili con uso civico)

*Michele Gerardo**

SOMMARIO: 1. Nozione soggettiva ed oggettiva di beni pubblici. Problematica della riconducibilità della titolarità dei beni demaniali e patrimoniali indisponibili al diritto di proprietà in senso civilistico - 2. Beni del patrimonio disponibile. In specie i beni vacanti ex art. 827 c.c. anche in conseguenza di rinuncia del titolare. Eventuali peculiarità nella disciplina: requisiti per l'acquisto e per l'alienazione dei beni; concorsualità nella concessione del godimento a terzi - 3. Beni oggettivamente pubblici (demaniali e patrimoniali indisponibili) - 4. Demanio necessario: demanio marittimo, idrico e militare - 5. Demanio accidentale: demanio stradale, autostradale, ferroviario, aeronautico, acquedottistico, culturale, cimiteri e mercati. - 6. Diritti demaniali su beni altrui: diritti reali demaniali su beni altrui (diritti di superficie; servitù prediali pubbliche) e diritti di uso pubblico (c.d. servitù di uso pubblico, tra cui quelle sulle strade vicinali). Distinzione dalle limitazioni di diritto pubblico alla proprietà - 7. Beni patrimoniali indisponibili: c.d. "demanio forestale"; miniere, cave e torbiere; cose d'interesse storico, archeologico, paleontologico, paleontologico e artistico, da chiunque e in qualunque modo ritrovate nel sottosuolo; beni costituenti la dotazione della Presidenza della Repubblica; caserme, armamenti, aeroplani e navi da guerra; edifici destinati a sede di uffici di tutti gli enti pubblici, territoriali e non territoriali, con i loro arredi, e gli altri beni destinati a un pubblico servizio; fauna selvatica; aree, espropriate dal Comune, comprese nel piano di zona per l'edilizia economica e popolare; aree oggetto di retrocessione acquisite dal Comune mediante l'esercizio del diritto di prelazione - 8. Regime giuridico dei beni oggettivamente pubblici: inalienabilità dei beni demaniali e rispetto della destinazione dei beni patrimoniali indisponibili - 9. Peculiarità della disciplina urbanistica ed edilizia dei beni oggettivamente pubblici - 10. Regime giuridico dei beni oggettivamente pubblici: disciplina tributaria - 11. Beni oggettivamente pubblici e limitazioni a terzi nei rapporti di vicinato - 12. Gestione dei beni pubblici - 13. Utilizzazione dei beni oggettivamente pubblici. Uso diretto. Uso indiretto (generale o particolare) - 14. Tutela giurisdizionale ed amministrativa dei beni oggettivamente pubblici - 15. Vicende della qualità di bene pubblico: acquisto, modificazione ed estinzione della qualità di bene pubblico - 16. Valorizzazione e dismissione dei beni appartenenti agli enti pubblici - 17. Aspetti generali dei beni di interesse pubblico - 18. Beni collettivi. Demanio civico ed immobili con uso civico. Regime giuridico.

1. Nozione soggettiva ed oggettiva di beni pubblici. Problematica della riconducibilità della titolarità dei beni demaniali e patrimoniali indisponibili al diritto di proprietà in senso civilistico.

Sono beni pubblici, da un punto di vista soggettivo, i beni economici - *rectius*: i diritti sui beni - nella titolarità di un ente pubblico (proprietà pubblica,

(*) Avvocato dello Stato.

secondo l'art. 42, comma 1, Cost.). Vengono in rilievo beni demaniali, patrimoniali indisponibili e patrimoniali disponibili.

Sono beni pubblici, da un punto di vista oggettivo, i beni economici - *rectius*: i diritti sui beni - sottoposti ad un regime speciale rispetto alla disciplina di diritto comune. Vengono in rilievo beni demaniali e patrimoniali indisponibili. Trattasi di beni, nella titolarità dell'ente, strumentali rispetto all'esercizio dei compiti affidatigli, ossia destinati ad una funzione o servizio pubblico (1).

È discusso se la titolarità dei beni pubblici in senso oggettivo sia riconducibile al diritto di proprietà in senso civilistico *ex art.* 832 c.c. (secondo cui la proprietà consiste nel diritto di godere e disporre in modo pieno ed esclusivo) oppure costituisca una situazione soggettiva *sui generis*. Ad una tesi che accoglie la prima alternativa se ne contrappone altra secondo cui un proprietario, un *dominus* dei beni demaniali e patrimoniali indisponibili non v'è, giacché si tratta di beni che appartengono allo Stato (o altro ente pubblico) che, lungi dal vantare la proprietà dei beni, li amministra per il raggiungimento dei propri scopi istituzionali (2). Per quest'ultima tesi, il tratto caratterizzante della nozione di proprietà pubblica sta non tanto nel contenuto del diritto dominicale, quanto, nell'elemento finalistico, ossia nella destinazione del bene al soddisfacimento di interessi pubblici. All'uopo si rileva che, con riguardo ai beni pubblici, le norme del codice civile non impiegano il vocabolo "proprietà", cui corrisponde la nozione accolta dal citato art. 832 c.c., bensì il verbo "appartenere" (artt. 822 e 824 c.c.), ovvero espressioni ancor più generiche - "fanno parte" (art. 826, comma 2, c.c.) - la cui valenza tecnica di gran lunga più sfumata rimarca la distinzione tra il diritto di proprietà nell'accezione accolta dalla citata norma e la proprietà pubblica (3).

(1) Per un quadro generale: A.M. SANDULLI, voce *Beni pubblici*, in *Enc. Dir.*, vol. V, Giuffrè, 1959, pp. 277-300; V. CERULLI IRELLI, voce *Beni pubblici*, in *Digesto Disc. Pubbl.*, vol. II, UTET, 1987, pp. 273-303; N. CENTOFANTI, *I beni pubblici. Tutela amministrativa e giurisdizionale*, Giuffrè, 2007.

(2) In tal senso Cass., 22 marzo 2018, n. 7152.

(3) Ancora in questo senso Cass., n. 7152/2018 cit. che così argomenta: "*Tanto premesso, e certo senza che occorra cimentarsi con la nozione di bene pubblico nel suo complesso (tema su cui può richiamarsi Cass., Sez. Un., 14 febbraio 2011, n. 3665, la quale ha declinato in una prospettiva di massima estensione la nozione 'funzionale' di bene pubblico anche qui rilevante), è sufficiente ora osservare che, rimanendo alle categorie regolate dal codice civile, il regime dei beni demaniali e di quelli patrimoniali indisponibili, laddove ne è sancita l'iusucapibilità, l'inalienabilità e l'inespropriabilità, pone l'accento sul carattere pubblico dei beni non tanto in dipendenza della loro titolarità, quanto per la natura dei poteri ad essi attinenti per i fini della realizzazione del pubblico interesse: sicché si discorre in proposito in dottrina, e come si è accennato in giurisprudenza, di proprietà-funzione, riguardo alla quale, lungi dal prevalere il profilo dell'assolutezza del diritto, emerge semmai la doverosità della gestione mirata al soddisfacimento dell'interesse menzionato*".

2. Beni del patrimonio disponibile. In specie i beni vacanti ex art. 827 c.c. anche in conseguenza di rinuncia del titolare. Eventuali peculiarità nella disciplina: requisiti per l'acquisto e per l'alienazione dei beni; concorsualità nella concessione del godimento a terzi.

I beni del patrimonio disponibile appartenenti ad un ente pubblico sono sottoposti alla disciplina di diritto comune (4); sicché sono prescrivibili ed usucapibili da parte dei terzi secondo le norme del codice civile (tale regola era espressamente sancita dall'art. 2114 c.c. del 1865: "*Lo Stato pei suoi beni patrimoniali e tutti i corpi morali sono soggetti alla prescrizione e possono opporla ai privati*"). Vengono in rilievo: terreni, costruzioni, altri immobili descritti nell'art. 812 c.c. (5) e beni mobili diversi dal demanio e dal patrimonio indisponibile, ossia beni non destinati ad una funzione o ad un servizio pubblico. Il danaro è il classico bene disponibile, a meno che la legge o un provvedimento amministrativo non lo destini specificamente al soddisfacimento di un interesse pubblico.

In virtù dell'art. 827 c.c. "*I beni immobili che non sono in proprietà di alcuno spettano al patrimonio dello Stato*" (6). L'acquisto è a titolo originario. La fattispecie è diversa dall'acquisto dell'immobile, compreso nell'eredità, ex art. 586 c.c. secondo cui "*In mancanza di altri successibili, l'eredità è devoluta allo Stato*". In quest'ultima evenienza l'attribuzione allo Stato avviene a titolo derivativo, *iure successionis* (7).

La vacanza nella titolarità può essere anche la conseguenza della rinuncia al diritto di proprietà - fattispecie ammissibile argomentando da una serie di indici normativi tratti, in particolare, dagli artt. 827, 1118, comma 2 (a contrario), 1350 n. 5 e 2643 n. 5 c.c. - salva la illiceità della causa concreta della rinuncia (8). La rinuncia *de qua* è un negozio giuridico unilaterale, a contenuto

(4) Tanto è riconosciuto dall'art. 828, comma 1, c.c. per il quale "*I beni che costituiscono il patrimonio dello Stato, delle province e dei comuni sono soggetti alle regole particolari che li concernono e, in quanto non è diversamente disposto, alle regole del presente codice*". Regola analoga è disposta dall'art. 830, comma 1, c.c. con riguardo agli enti pubblici non territoriali.

(5) "*Sono beni immobili il suolo, le sorgenti e i corsi d'acqua, gli alberi, gli edifici e le altre costruzioni, anche se unite al suolo a scopo transitorio, e in genere tutto ciò che naturalmente o artificialmente è incorporato al suolo. Sono reputati immobili i mulini, i bagni e gli altri edifici galleggianti quando sono saldamente assicurati alla riva o all'alveo e sono destinati ad esserlo in modo permanente per la loro utilizzazione. Sono mobili tutti gli altri beni*".

(6) In alcune Regioni a statuto speciale è la Regione l'ente titolare dell'immobile vacante. Tanto è previsto per il Trentino-Alto Adige (art. 58, ultimo comma, dello Statuto speciale), per la Sicilia (art. 34 dello statuto della Regione siciliana), per la Sardegna (art. 14, ultimo comma, dello Statuto speciale per la Sardegna).

(7) Conf. Cass., 11 marzo 1995, n. 2862 secondo cui il disposto dell'art. 586 c.c., ove è previsto l'acquisto dell'eredità da parte dello Stato in caso di assenza di successibili, configura un'ipotesi di acquisto "*iure successionis*" a titolo derivativo; con la precisazione che detta norma non è una specificazione del fenomeno di acquisto a titolo originario contemplato all'art. 827 c.c. in materia di beni immobili vacanti ma configura una fattispecie di natura diversa.

patrimoniale, non recettizio, con il quale un soggetto, il rinunciante, nell'esercizio di una facoltà, produce in via diretta e immediata, come effetto negoziale correlato alla dichiarazione, l'effetto dismissivo, abdicativo di una situazione giuridica di cui è titolare, *rectius* esclude un diritto dal suo patrimonio, senza che ciò comporti trasferimento del diritto in capo ad altro soggetto. Gli ulteriori effetti che possono anche incidere sui terzi, sono solo conseguenze riflesse, indirette e mediate del negozio rinunziativo, non direttamente ricollegabili all'intento negoziale e non correlate al contenuto causale dell'atto; la rinuncia abdicativa si differenzia dalla rinuncia c.d. traslativa per la mancanza del carattere traslativo-derivativo dell'acquisto in capo al terzo e per la mancanza di natura contrattuale, con la conseguenza che l'effetto in capo al terzo si produce *ipso iure*, a prescindere dalla volontà del rinunciante, quale mero effetto di legge, senza che per il suo perfezionamento sia richiesto, pertanto, l'intervento o l'espressa accettazione del terzo né che lo stesso debba esserne notiziato. Dall'atto di rinuncia, nel caso di specie, consegue, come effetto automatico *ex lege* in virtù del disposto di cui all'art. 827 c.c., l'acquisto a titolo originario dell'immobile in capo allo Stato, senza che quest'ultimo possa rifiutare l'acquisto, perché il nostro ordinamento non tollera l'esistenza di beni immobili vacanti (come del resto confermato, in materia successoria, dall'art. 586 c.c., a tenore del quale *"In mancanza di altri successibili, l'eredità è devoluta allo Stato. L'acquisto si opera di diritto senza bisogno di accettazione e non può farsi luogo a rinuncia"*). Va rilevato che la questione della rinuncia al diritto di proprietà è dibattuto in dottrina e giurisprudenza.

La qualità di ente pubblico può condizionare la dinamica delle vicende del bene, rispetto al bene appartenente ad un privato. Si citano i più rilevanti.

- *L'acquisto può essere sottoposto a particolari requisiti.*

Ad es., nelle operazioni di acquisto di immobili - da parte delle amm.ni inserite nel conto economico consolidato della P.A. come individuate dall'ISTAT ai sensi del comma 3 dell'art. 1 L. 31 dicembre 2009 n. 196, con

(8) *Ex plurimis*: T.a.r. Lombardia, Milano, 18 dicembre 2020, n. 2553, il quale rileva che - nella situazione concreta - le rinunce potrebbero essere viziate da nullità: *"Nella fattispecie, la circostanza che gli atti di rinuncia, come evidenziato nella ricostruzione in fatto, siano stati posti in essere dai proprietari dell'edificio pericolante soltanto dopo che il Comune aveva notificato loro un'ordinanza contingibile e urgente, con la quale si ordinava la messa in sicurezza dello stabile, costituisce un elemento grave, preciso e concordante ex se sufficiente a desumere che i negozi abdicativi in questione hanno una causa concreta illecita, consistente nell'elusione degli obblighi di ripristino dell'immobile in condizioni di sicurezza, già gravanti sui proprietari, con il contestuale acquisto (equivalente ad un sostanziale trasferimento) degli stessi in capo allo Stato - e dunque in capo alla collettività intera - in virtù dell'effetto acquisitivo automatico di cui all'art. 827 c.c., che necessariamente consegue alle rinunce. I negozi di rinuncia abdicativa posti in essere dai proprietari dell'immobile devono quindi ritenersi nulli sotto il profilo causale, perché si pongono in contrasto con le esigenze solidaristiche connesse alla funzione sociale della proprietà di cui all'art. 42 Cost. e con l'obbligo del rispetto della sicurezza dei consociati, costituenti altrettanti limiti alle prerogative dominicali ai sensi dell'art. 832 c.c."*.

l'esclusione degli enti previdenziali - giusta l'art. 12, commi 1 *bis* e 1 *ter* D.L. 6 luglio 2011, n. 98, conv. L. 15 luglio 2011, n. 111, è necessaria: *a*) la dichiarazione di indispensabilità ed indilazionabilità attestata dal responsabile del procedimento; *b*) ed altresì la dichiarazione della congruità del prezzo attestata dall'Agenzia del demanio.

Inoltre le operazioni di acquisto - ed altresì di vendita - di immobili, effettuate sia in forma diretta sia indiretta, da parte delle amm.ni inserite nel conto economico consolidato della P.A. come individuate dall'ISTAT ai sensi del comma 3 dell'art. 1 L. n. 196/2009, con l'esclusione degli enti territoriali, degli enti previdenziali e degli enti del servizio sanitario nazionale, nonché del Ministero degli affari esteri con riferimento ai beni immobili ubicati all'estero, sono subordinate alla verifica del rispetto dei saldi strutturali di finanza pubblica da attuarsi con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze (art. 12, comma 1, D.L. n. 98/2011 cit.).

- Procedimentalizzazione della concessione del godimento e disciplina tipica del rapporto.

La concessione del godimento del bene a terzi non è libera, ma va fatta su base concorsuale attivata d'ufficio o a istanza degli interessati.

Gli strumenti utilizzabili sono quelli di diritto comune, sia contratti ad efficacia reale (es.: contratto costitutivo del diritto usufrutto o d'uso), sia contratti ad efficacia obbligatoria (es.: contratto di locazione o di affitto o di comodato).

Nel caso in cui vi sia la concessione del godimento a titolo gratuito, la qualità di ente pubblico del concedente comporta che la detta concessione deve essere funzionale alla soddisfazione dell'interesse pubblico in attribuzione all'ente. Tanto è confermato dal Codice dei contratti (D.L.vo 31 marzo 2023) che all'art. 8, comma 1, dispone "*Nel perseguire le proprie finalità istituzionali le pubbliche amministrazioni sono dotate di autonomia contrattuale e possono concludere qualsiasi contratto, anche gratuito, salvi i divieti espressamente previsti dal codice e da altre disposizioni di legge*". Ad es. per incentivare il settore florovivaistico, tenuto conto dell'indotto in termini di nuove assunzioni ed aumenti di produzione, la Regione concede gratuitamente una area sulla quale allocare una area mercatale degli operatori del settore (contratto di comodato con onere; usufrutto o uso gratuito con onere).

Per i beni immobili appartenenti allo Stato la disciplina concernente i criteri e le modalità di locazione dei beni immobili - oltretché della concessione in uso ove vengano in rilievo beni pubblici - è contenuta nel regolamento di cui al d.P.R. 13 settembre 2005, n. 296. Il detto regolamento disciplina le concessioni e locazioni a canone ordinario (procedimento; stipulazione degli atti di concessione e del contratto di locazione; condizioni delle concessioni e delle locazioni; decadenza e revoca della concessione; risoluzione e recesso della locazione; oneri dei lavori di manutenzione; effetti della cessazione della con-

cessione e della locazione con la statuizione che le addizioni o le migliorie apportate all'immobile sono di diritto acquisite gratuitamente alla proprietà dello Stato), le concessioni e locazioni a titolo gratuito e a canone agevolato ed altresì le concessioni e locazioni di beni immobili adibiti a luoghi di culto, con relative pertinenze, di beni immobili costituenti abbazie, certose e monasteri, nonché di beni immobili a favore di istituzioni di assistenza e beneficenza ed enti religiosi.

- *L'alienazione di immobili deve essere autorizzata con legge.*

Tanto è affermato dall'art. 21, comma 1, R.D. n. 2440/1923 (9) con riguardo allo Stato, ma il principio è applicabile, *a fortiori*, per tutti gli enti pubblici. Si pone il problema della specificità di tale autorizzazione per legge (se deve individuare l'immobile, le categorie, i presupposti). Nelle varie leggi in materia - in special modo le periodiche leggi di bilancio - l'autorizzazione è prevista in modo generale, per categorie al ricorrere di determinati presupposti (ad es.: immobili non necessari come uffici dell'ente).

3. Beni oggettivamente pubblici (demaniali e patrimoniali indisponibili).

I beni demaniali e patrimoniali indisponibili costituiscono i beni oggettivamente pubblici. Essi sono sottoposti ad un regime speciale, rispetto ai beni di diritto comune. Tale regime è giustificato dalla circostanza che i detti beni sono - a seconda dei casi - necessari, strumentali o utili allo svolgimento delle funzioni pubbliche o del servizio pubblico dei quali l'ente è attributario. Tenendo conto della globalità delle fonti, a partire da quelle costituzionali (artt. 2; 9, commi 2 e 3; 42, comma 1, Cost.), i beni pubblici dovrebbero essere funzionali al perseguimento e al soddisfacimento degli interessi della collettività, alla tutela dei diritti inviolabili della personalità umana. Tanto dovrebbe orientare il legislatore ordinario nel perimetrare l'ambito dei beni qualificabili come pubblici.

La distinzione tra beni demaniali e patrimoniali indisponibili, nell'attuale codice civile, è su basi formali: i beni demaniali e i beni patrimoniali indisponibili sono quelli riconducibili alla rispettiva categoria disegnata dal legislatore. Demaniale dovrebbe essere il bene dove massimo è il rapporto di strumentalità rispetto alla tutela degli interessi pubblici in attribuzione all'amm.ne. Patrimoniale indisponibile dovrebbe essere il bene sempre funzionale alla tutela degli interessi pubblici, ma non al massimo grado come per il bene demaniale. Tale diversa intensità di destinazione comporta - pur nella specialità di disciplina per ambedue le categorie - una tutela più intensa dei beni demaniali rispetto a quelli indisponibili.

(9) "L'alienazione degli immobili dello Stato, quando non sia regolata, per determinate categorie di beni, da leggi speciali, deve essere autorizzata, caso per caso, con particolari provvedimenti legislativi".

La distinzione delineata nell'attuale codice civile tra beni demaniali e beni indisponibili, tuttavia, non sempre rispetta la diversa intensità di destinazione: la segmentazione dei beni culturali in demaniali (immobili riconosciuti di interesse storico, archeologico e artistico a norma delle leggi in materia; le raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi, delle biblioteche) e patrimoniali indisponibili (le cose d'interesse storico, archeologico, paleontologico, paleontologico e artistico, da chiunque e in qualunque modo ritrovate nel sottosuolo) è arbitraria, atteso che la densità di destinazione è unica. Analogamente è arbitrario ritenere che le foreste (patrimonio indisponibile) siano meno rilevanti degli aerodromi (demanio). Egualmente è arbitrario il distinguo tra strade, autostrade, strade ferrate, acquedotti di enti territoriali (demanio) e rete telefonica di proprietà pubblica (patrimonio indisponibile): in ambedue i casi viene in rilievo il genere unitario della rete funzionale allo svolgimento di un pubblico servizio.

Per quanto detto, il legislatore ordinario dovrebbe rivisitare la normativa in materia delineando la figura dei beni comuni, con identità di disciplina. Andrebbero configurati come beni comuni, tutti quei beni che - a prescindere dall'appartenenza pubblica o privata - sono funzionali al perseguimento e al soddisfacimento degli interessi della collettività, alla tutela dei diritti inviolabili della personalità umana. La categoria dei beni comuni determinerebbe il superamento dell'attuale distinzione tra i beni pubblici e i beni di interesse pubblico.

4. Demanio necessario: demanio marittimo, idrico e militare.

I beni demaniali sono indicati nell'art. 822 c.c. e vengono distinti in beni appartenenti al demanio necessario e in beni appartenenti al demanio accidentale (10). Trattasi di beni appartenenti ad enti territoriali. Nella Costituzione è previsto - all'art. 119, comma 6 - che *“I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato”*.

La demanialità del bene, con il suo peculiare regime, si estende a situazioni complementari, quali *a*) le pertinenze (*ex art. 817 c.c.*: le cose, mobili o immobili, destinate in modo durevole a servizio o ad ornamento di un'altra cosa); *b*) le servitù prediali costituite a vantaggio di beni demaniali e gravanti su fondi privati (*art. 825 c.c.*); *c*) i frutti, nel caso in cui la cosa madre sia un bene demaniale e fino alla loro separazione (*art. 817, comma 2, c.c.*).

Giusta il primo comma dell'art. 822 c.c.: *“Appartengono allo Stato e fanno parte del demanio pubblico il lido del mare, la spiaggia, le rade e i porti; i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque definite pubbliche dalle leggi*

(10) Per un quadro generale: G. INGROSSO, voce *Demanio (diritto moderno)*, in *Noviss. Digesto*, vol. V, UTET, 1960, pp. 427-438.

in materia; le opere destinate alla difesa nazionale". Vengono in rilievo i beni appartenenti al c.d. demanio necessario.

Oltre che lo Stato, anche gli altri enti territoriali possono essere titolari di beni riconducibili alla tipologia del demanio necessario. Tanto in applicazione delle regole sul c.d. federalismo demaniale *ex* D.L.vo 28 maggio 2010, n. 85 (11), oppure in considerazione della speciale autonomia di alcune Regioni (12). Inoltre, l'art. 11, comma 2, L. 16 maggio 1970, n. 281 trasferisce alle Regioni i porti lacuali.

I beni riconducibili alla tipologia del demanio necessario sono solo immobili e non possono che appartenere allo Stato o ad altro ente territoriale.

- *Demanio marittimo*.

L'art. 28 c. nav. precisa che fanno parte del demanio marittimo "*a. il lido, la spiaggia, i porti, le rade; b. le lagune, le foci dei fiumi che sboccano in mare, i bacini di acqua salsa o salmastra che almeno durante una parte dell'anno comunicano liberamente col mare; c. i canali utilizzabili ad uso pubblico marittimo*". Allo stesso regime sono sottoposte le pertinenze - quali porti, moli, darsene, banchine, fari, dighe, semafori ed altre opere poste al servizio della navigazione - in ordine alle quali l'art. 29 c. nav. enuncia: "*Le costruzioni e le altre opere appartenenti allo Stato, che esistono entro i limiti del demanio marittimo e del mare territoriale, sono considerate come pertinenze del demanio stesso*"; il concetto di pertinenza del demanio marittimo è più ampio di quello che si esprime nell'art. 817 c.c. attesa la irrilevanza della destinazione del bene pertinenziale al servizio o all'ornamento di quello principale (13).

Il lido del mare è quella porzione di terraferma a contatto diretto con le acque del mare da cui resta normalmente coperta per le ordinarie mareggiate, con esclusione dei momenti di tempesta (14). Nella nozione di lido così de-

(11) Vi è la disciplina del procedimento in virtù del quale beni statali possono essere attribuiti a titolo non oneroso dallo Stato a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni. Tale vicenda riguarda anche beni appartenenti al demanio necessario (quale il demanio marittimo e il demanio idrico), al demanio accidentale (quale in demanio aeroportuale) e al patrimonio indisponibile (quali le miniere) con le caratteristiche e i requisiti previsti negli artt. 3 e 5 del decreto.

(12) Per la Regione Sicilia l'art. 32 R.D.L.vo 15 maggio 1946, n. 455 (Statuto della Regione siciliana) dispone: "*I beni di demanio dello Stato, comprese le acque pubbliche esistenti nella Regione, sono assegnati alla Regione, eccetto quelli che interessano la difesa dello Stato o servizi di carattere nazionale*". Per la Regione Sardegna l'art. 14, comma 1, L. Cost. 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) dispone: "*La Regione, nell'ambito del suo territorio, succede nei beni e diritti patrimoniali dello Stato di natura immobiliare e in quelli demaniali, escluso il demanio marittimo*". Per la Regione Valle d'Aosta, l'art. 5 L. Cost. 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta) dispone: "*I beni del demanio dello Stato situati nel territorio della Regione, eccettuati quelli che interessano la difesa dello Stato o servizi di carattere nazionale, sono trasferiti al demanio della Regione. Sono altresì trasferiti al demanio della Regione le acque pubbliche in uso di irrigazione e potabile*".

(13) Sui beni del demanio marittimo: A. LEFEBRE D'OVIDIO, G. PESCATORE, L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, X edizione, Giuffrè, 2004, pp. 98-102.

(14) Conf. Cass. 1 aprile 2015, n. 6619.

terminata, peraltro, possono rientrare diverse categorie di beni, come i tratti di costa elevati o a picco sul mare, le scogliere, gli scogli ed i promontori che si presentino immediatamente a contatto col mare e siano appunto raggiunti dalle ordinarie mareggiate invernali (*arg. ex art. 55 c. nav.*, che assoggetta ad autorizzazione la realizzazione di opere entro una fascia di rispetto dal demanio marittimo e “... *dal ciglio dei terreni elevati sul mare ...*”) (15).

La spiaggia, ivi compreso l'arenile, comprende quei tratti di terra prossimi al mare, che siano sottoposti alle mareggiate straordinarie (16); vengono in rilievo quei tratti di terra, sabbiosi o ghiaiosi o di altra natura, che dal lido del mare si estendono verso la terraferma, con estensione variabile a seconda dell'andamento delle mareggiate anche straordinarie. Della spiaggia fanno parte altresì, costituendone una particolare tipologia morfologica, le dune costiere, vale a dire quegli accumuli sabbiosi originati dal vento e dai moti ondosi delle correnti marine, che sono interessate da costanti interazioni con la spiaggia antistante, attraverso continui apporti ovvero prelevamenti di sabbia, sì da costituire altresì la principale difesa naturale contro i fenomeni di erosione. In ragione di tali processi simbiotici naturali, il sistema dunale non è quindi naturalisticamente e giuridicamente distinguibile dal concetto di spiaggia (17).

L'arenile è quel tratto di terraferma che risulti relitto dal naturale ritirarsi delle acque, restando potenzialmente idoneo ai pubblici usi del mare (18). Vengono in rilievo quei tratti di terra già alluvati ma non più bagnati dalle acque del mare neppure in occasione delle straordinarie mareggiate, che risultano pertanto relitti dal naturale ritirarsi delle acque, restando tuttavia idonei, per la loro contiguità alla spiaggia ancora interessata dai cicli delle maree, ai pubblici usi del mare anche se in via soltanto potenziale.

I porti sono tratti di costa, comprese le apposite strutture artificiali, nonché le zone di mare che, per la loro particolare conformazione, offrono riparo alle navi e ne agevolano l'approdo (19).

Le rade sono estensioni di mare, al di là dei porti, che, anche senza costituire necessariamente un seno naturale, servono all'ancoraggio delle navi.

Le lagune sono gli specchi d'acqua in immediata vicinanza del mare, ta-

(15) Per tale precisazione: Tribunale di Cagliari, Sezione II civile, sentenza 27 giugno 2017 n. 2097, in *Rass. Adv. Stato*, 2018, 4, p. 93.

(16) Conf. Cass. n. 6619/2015 cit.

(17) Per tale precisazione: Tribunale di Cagliari, Sezione II civile, sentenza n. 2097/2017 cit., in *Rass. Adv. Stato*, 2018, 4, p. 94.

(18) Conf. Cass. 6 maggio 1980, n. 2995.

(19) Giusta l'art. 4, comma 1, L. 28 gennaio 1994, n. 84 “*I porti marittimi nazionali sono ripartiti nelle seguenti categorie e classi: a) categoria I: porti, o specifiche aree portuali, finalizzati alla difesa militare e alla sicurezza dello Stato; b) categoria II, classe I: porti, o specifiche aree portuali, di rilevanza economica internazionale; c) categoria II, classe II: porti, o specifiche aree portuali, di rilevanza economica nazionale; d) categoria II, classe III: porti, o specifiche aree portuali, di rilevanza economica regionale e interregionale*”.

lora con questo costantemente comunicanti (lagune vive), altre volte separate e stagnanti (lagune morte).

I bacini di acqua salsa sono pozze di fango ribollente per emissione di metano dalle rocce del sottosuolo, mentre i bacini di acqua salmastra contengono sali marini in concentrazione inferiore a quella del mare. È necessario, per la qualificazione demaniale, che tali bacini comunichino liberamente col mare almeno durante una parte dell'anno. Vi rientrano le valli da pesca della laguna veneta *“le quali consistono in bacini di acqua salsa o salmastra (stagni e/o paludi), inframmezzati da barene e terre emerse, con presenza di canali, posti fra il mare e la terraferma, e ricompresi nella laguna di Venezia”* (20).

Non rientra nel demanio marittimo il mare territoriale (definito nell'art. 2 c. nav.) (21), il quale va considerato come *res communis omnium* (22). Esso è quella porzione di mare adiacente alla costa degli Stati su cui, per diritto internazionale, lo Stato esercita la propria sovranità in modo del tutto analogo alla terraferma.

- *Demanio idrico.*

La definizione codicistica - *“i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia”* - rimandava alla disciplina contenuta nel R.D. 11 dicembre 1933, n. 1775 (Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici) secondo cui *“Sono pubbliche tutte le acque sorgenti, fluenti e lacuali, anche se artificialmente estratte dal sottosuolo, sistemate o incrementate, le quali, considerate sia isolatamente per la loro portata o per l'ampiezza del rispettivo bacino imbrifero, sia in relazione al sistema idrografico al quale appartengono, abbiano od acquistino attitudine ad usi di pubblico generale interesse”* (art. 1, comma 1; articolo poi abrogato dall'art. 2, comma 1, d.P.R. 18 febbraio 1999, n. 238). Tale disciplina ammetteva che acque interne - ad es. un piccolo lago, come il lago Lucrino (23) - potessero appartenere a privati, ove non avessero attitudine ad usi di pubblico generale

(20) Così Cass. S.U., 18 febbraio 2011, n. 3937, precisante altresì che *“le valli da pesca configurano uno dei casi in cui i principi combinati dello sviluppo della persona, della tutela del paesaggio e della funzione sociale della proprietà trovano specifica attuazione, dando origine ad una concezione di bene pubblico, inteso in senso non solo di oggetto di diritto reale spettante allo Stato, ma quale strumento finalizzato alla realizzazione di valori costituzionali”*.

(21) Il cui primo comma statuisce: *“Sono soggetti alla sovranità dello Stato i golfi, i seni e le baie, le cui coste fanno parte del territorio della Repubblica, quando la distanza fra i punti estremi dell'apertura del golfo, del seno o della baia non supera le ventiquattro miglia marine. Se tale distanza è superiore a ventiquattro miglia marine, è soggetta alla sovranità dello Stato la porzione del golfo, del seno o della baia compresa entro la linea retta tirata tra i due punti più foranei distanti tra loro ventiquattro miglia marine”*. Giusta l'art. 1 L. 7 aprile 1930, n. 538 *“il «miglio marino internazionale», pari a metri 1852”*.

(22) Così A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, vol. II, XV edizione, Jovene, 1989, p. 767.

(23) Del quale, in conseguenza della legge Galli è stata accertata dal giudice delle acque la qualità di demanio idrico, confermata dal giudice di legittimità: Cass. S.U. 17 settembre 2015 n. 18215.

interesse. La circostanza che l'acqua è un bene prezioso e risorsa limitata ha condotto il legislatore negli anni '90 del secolo scorso (art. 1 L. 5 gennaio 1994, n. 36: c.d. legge Galli) a pubblicizzare tutte le acque interne, a prescindere dalla loro importanza, pubblicizzazione confermata anche nell'attuale disciplina contenuta nell'art. 144, comma 1, D.L.vo ambiente, a tenor del quale: *“Tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo, appartengono al demanio dello Stato”*. Inoltre, giusta l'art. 945 c.c. *“Le isole e unioni di terra che si formano nel letto dei fiumi o torrenti appartengono al demanio pubblico”*.

La demanialità idrica comprende anche l'alveo dei fiumi, torrenti, rivi, colatoi e i bacini invasi da laghi, oltre ai rami o canali benché asciutti in alcuni periodi dell'anno (24). Fanno altresì parte del demanio fluviale le opere pertinenziali di quelle demaniali (25).

La demanialità dell'acqua e quella dell'acquedotto sono tra loro indipendenti. Difatti - giusta l'art. 822, comma 2, c.c. - gli acquedotti, i canali e gli altri rivi e laghi artificiali di proprietà statale destinati a convogliare acque a fine di utilizzazione rivestono carattere demaniale (demanio accidentale) indipendentemente dal fatto che convogliano acque pubbliche.

- *Demanio militare.*

Vengono in rilievo le opere, manufatti realizzati dall'uomo, destinate in modo permanente, diretto ed attuale alla difesa nazionale, quali le fortezze, le installazioni missilistiche, le linee fortificate e trincerate, le cose destinate al servizio delle comunicazioni militari (strade, ferrovie, porti, aeroporti, ecc.). In quanto non rientranti nella definizione legale non hanno la qualità di demanio militare: *a)* le difese naturali; *b)* i beni mobili destinati alla difesa nazionale; *c)* le opere destinate in modo indiretto alla difesa nazionale, quali le caserme, le polveriere, gli ospedali militari, i depositi e le officine, costituenti patrimonio indisponibile dello Stato. Tanto è confermato nell'art. 231 D.L.vo n. 66/2010 (26).

(24) Cass. S.U. 13 giugno 2017 n. 14645 precisa che gli alvei dei fiumi e dei torrenti, costituiti da quei tratti di terreno sui quali l'acqua scorre fino al limite delle piene normali, rientrano nell'ambito del demanio idrico, per cui le sponde o rive interne - ossia quelle zone soggette ad essere sommerse dalle piene ordinarie - sono comprese nel concetto di alveo, e costituiscono quindi beni demaniali, a differenza delle sponde e rive esterne che, essendo soggette alle sole piene straordinarie, appartengono, invece, ai proprietari dei fondi rivieraschi, e sulle quali può pertanto insistere un manufatto occupato da persone. In senso analogo Cass. S.U. 18 luglio 2019 n. 19366.

(25) Conf. Cass. S.U. n. 19366/2019 cit.; Cass. S.U. 18 dicembre 1998, n. 12701.

(26) *“1. Appartengono al demanio militare del Ministero della difesa le opere destinate alla difesa nazionale. 2. Gli aeroporti militari fanno parte del demanio militare aeronautico. [...] 4. Fatta salva l'applicazione dell'articolo 147, comma 1, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante il codice dei beni culturali e del paesaggio, rientrano tra le opere destinate alla difesa nazionale e sono considerati infrastrutture militari, a ogni effetto, tutti gli alloggi di servizio per il personale militare realizzati su aree ubicate all'interno di basi, impianti, installazioni militari o posti al loro diretto e funzionale servizio”*.

5. *Demanio accidentale: demanio stradale, autostradale, ferroviario, aeronautico, acquedottistico, culturale, cimiteri e mercati.*

Giusta il secondo comma dell'art. 822 c.c.: “*Fanno parimenti parte del demanio pubblico, se appartengono allo Stato, le strade, le autostrade e le strade ferrate; gli aerodromi; gli acquedotti; gli immobili riconosciuti d'interesse storico, archeologico e artistico a norma delle leggi in materia; le raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi, delle biblioteche; e infine gli altri beni che sono dalla legge assoggettati al regime proprio del demanio pubblico*” Vengono in rilievo i beni appartenenti al c.d. demanio accidentale.

Oltre che lo Stato, anche gli altri enti territoriali possono essere titolari di beni riconducibili alla tipologia del demanio accidentale. Trattasi di beni immobili e di particolari universalità di beni mobili (raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi, delle biblioteche).

Per le Regioni a statuto ordinario vi è la disciplina di cui all'art. 11, comma 1, L. n. 281/1970 secondo cui i beni della specie di quelli indicati dall'art. 822, comma 2, c.c., se appartengono alle Regioni per acquisizione a qualsiasi titolo, costituiscono il demanio regionale e sono soggetti al regime previsto dallo stesso codice per i beni del demanio pubblico. Il comma 3 dell'articolo citato trasferisce alle Regioni, se appartenenti allo Stato, gli acquedotti di interesse regionale.

Per le Regioni a statuto speciale vi sono puntuali disposizioni nei relativi statuti (27).

Per le Province ed i Comuni vi è la previsione dell'art. 824 c.c. secondo cui “*I beni della specie di quelli indicati dal secondo comma dell'articolo 822, se appartengono alle province o ai comuni, sono soggetti al regime del demanio pubblico. Allo stesso regime sono soggetti i cimiteri e i mercati comunali*”.

I beni riconducibili alla tipologia del demanio accidentale possono appartenere a qualsivoglia soggetto, pubblico o privato. Tuttavia se appartengono allo Stato - o ad un ente territoriale - hanno la qualità di bene demaniale, con applicazione del relativo regime.

- *Demanio stradale.*

È costituito dalle strade destinate al pubblico traffico e dalle loro pertinenze (quali alberi, aiuole, paracarri, aree di servizio, ponti, viadotti, gallerie, sottopassaggi, ecc.) appartenenti ad enti territoriali. La strada è, come nel lin-

(27) Art. 57 L. Cost. 26 febbraio 1948, n. 5 (Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige): “*Le strade, le autostrade, le strade ferrate e gli acquedotti che abbiano interesse esclusivamente regionale e che saranno determinati nelle norme di attuazione del presente Statuto costituiscono il demanio regionale*”. Per la Regione Sicilia si richiama l'art. 32 dello Statuto sopracitato. Per la Regione Sardegna si richiama l'art. 14, comma 1, dello Statuto sopracitato.

guaggio comune, quella striscia di terreno più o meno lunga e di sezione sensibilmente costante, attrezzata per il transito di persone e di veicoli sia nei centri abitati sia fuori di questi (28). Nella geografia economica e in cartografia il nome è limitato alle vie di comunicazione artificiali, riservandosi a quelle naturali il nome di piste, sentieri, tratturi, ecc.; nell'ambito giuridico non vi è la detta limitazione e tutte le dette vie integrano strade.

La distinzione in strade "statali", "regionali", "provinciali", "comunali" è regolata nell'art. 2, commi 5, 6 e 7, D.L.vo n. 285/1992. A tale stregua, in sintesi, sono statali (o nazionali), le grandi direttrici del traffico nazionale e le più importanti di quelle che collegano fra di loro i capoluoghi di Regione ovvero i capoluoghi di Provincia situati in Regioni diverse; sono strade regionali quelle che allacciano i capoluoghi di Provincia della stessa Regione tra loro o con il capoluogo di Regione ovvero allacciano i capoluoghi di Provincia o i Comuni con la rete statale se ciò sia particolarmente rilevante per ragioni di carattere industriale, commerciale, agricolo, turistico e climatico; sono strade provinciali quelle che allacciano al capoluogo di Provincia capoluoghi dei singoli Comuni della rispettiva Provincia o più capoluoghi di Comuni tra loro ovvero quando allacciano alla rete statale o regionale i capoluoghi di Comune, se ciò sia particolarmente rilevante per ragioni di carattere industriale, commerciale, agricolo, turistico e climatico; sono strade comunali quelle che allacciano al Comune le frazioni o altre località che abbiano importanza per il Comune stesso e quelle interne degli abitati.

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti procede alla classificazione delle strade statali, sentiti il Consiglio superiore dei lavori pubblici, il Consiglio di amministrazione dell'Azienda nazionale autonoma per le strade statali (ANAS s.p.a.), le Regioni interessate, nei casi e con le modalità indicate dal regolamento. Le Regioni procedono, sentiti gli enti locali, alle classificazioni delle rimanenti strade. Le strade così classificate sono iscritte nell'Archivio nazionale delle strade (art. 2, comma 8, D.L.vo n. 285/1992).

Quando le strade non corrispondono più all'uso e alle tipologie di collegamento previste sono declassificate dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e dalle Regioni, secondo le rispettive competenze, acquisiti i pareri indicati nel citato comma 8 dell'art. 2 (art. 2, comma 9, D.L.vo n. 285/1992).

Le strade vicinali non rientrano nel demanio stradale, costituendo beni di interesse pubblico. Tuttavia, ai fini del codice della strada, le strade vicinali sono assimilate alle strade comunali (art. 2, comma 6, D.L.vo n. 285/1992).

- *Demanio autostradale.*

È costituito dalle strade a traffico selezionato e dalle loro pertinenze ap-

(28) Ai fini dell'applicazione delle norme del Codice della strada "si definisce 'strada' l'area ad uso pubblico destinata alla circolazione dei pedoni, dei veicoli e degli animali" (art. 2, comma 1, D.L.vo 30 aprile 1992, n. 285).

partenenti ad enti territoriali. L'autostrada per il Codice della Strada è una *“strada extraurbana o urbana a carreggiate indipendenti o separate da spartitraffico invalicabile, ciascuna con almeno due corsie di marcia, eventuale banchina pavimentata a sinistra e corsia di emergenza o banchina pavimentata a destra, priva di intersezioni a raso e di accessi privati, dotata di recinzione e di sistemi di assistenza all'utente lungo l'intero tracciato, riservata alla circolazione di talune categorie di veicoli a motore e contraddistinta da appositi segnali di inizio e fine. Deve essere attrezzata con apposite aree di servizio ed aree di parcheggio, entrambe con accessi dotati di corsie di decelerazione e di accelerazione”* (art. 2, comma 3).

La rete autostradale e stradale nazionale - in applicazione dell'art. 7, comma 1 *bis*, D.L. 8 luglio 2002, n. 138, conv. L. 8 agosto 2002, n. 178 - è stata trasferita dallo Stato all'ANAS società per azioni, ossia ad un soggetto di diritto privato (ancorché appartenente allo Stato che ne è l'azionista), con la precisazione che *“Il trasferimento non modifica il regime giuridico, previsto dagli articoli 823 e 829, primo comma, del codice civile, dei beni demaniali trasferiti”*. Il citato comma 1 *bis* è stato poi abrogato dall'art. 6 *ter*, comma 1, lett. a), D.L. 30 settembre 2005, n. 203, conv. L. 2 dicembre 2005, n. 248. All'attualità deve ritenersi che la titolarità della rete autostradale e stradale nazionale, in conseguenza della abrogazione del citato comma 1 *bis* è ritornata in capo allo Stato (29).

- *Demanio ferroviario.*

Fanno parte del demanio ferroviario le strade ferrate con tutte le opere e pertinenze (stazioni, impianti, viadotti, ponti, gallerie, impianti di servizio, ecc.). I beni appartenenti al demanio ferroviario statale hanno mutato regime giuridico in conseguenza della privatizzazione del soggetto gestore del servizio. L'art. 15, commi 1 e 2, L. 17 maggio 1985, n. 210 - relativa alla istituzione dell'ente *“Ferrovie dello Stato”* (30) - dispone che *“1. I beni mobili ed immobili, trasferiti all'ente o comunque acquisiti nell'esercizio di attività di cui all'articolo 2 della presente legge, costituiscono patrimonio giuridicamente ed amministrativamente distinto dai restanti beni delle amministrazioni pubbliche e di essi l'ente ha piena disponibilità secondo il regime civilistico della proprietà privata, salvi i limiti su di essi gravanti per le esigenze della difesa na-*

(29) *Contra* F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, III edizione, Giappichelli, 2014, p. 525 per il quale sembrerebbero implicitamente fermi sia la proprietà, in capo all'Anas s.p.a., della rete autostradale e stradale nazionale, sia il regime demaniale di questi stessi beni.

(30) Avente natura di ente pubblico economico, poi trasformato in società per azioni. Nella proprietà e gestione della rete ferroviaria alla società Ferrovie dello Stato s.p.a. - tenuto conto del principio comunitario della separazione della proprietà e della gestione delle reti dalla erogazione dei relativi servizi - è subentrata poi la società Rete Ferroviaria Italiana s.p.a. - R.F.I. All'attualità la disciplina della materia è contenuta nel D.L.vo 15 luglio 2015, n. 112 recante *“Attuazione della direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico”*.

zionale. 2. *I beni destinati a pubblico servizio non possono essere sottratti alla loro destinazione senza il consenso dell'ente*"; in tal modo si è operata una sdemanializzazione *ex lege* delle strade ferrate (31).

- *Demanio aeronautico.*

Ne fanno parte gli aeroporti civili (quelli militari, ovviamente, fanno parte del demanio necessario, come riconosciuto dall'art. 692, comma 2, c. nav. secondo cui: "*Gli aeroporti militari fanno parte del demanio militare aeronautico*"), i campi di volo e i campi di fortuna destinati al traffico civile, purché di appartenenza degli enti territoriali. Il carattere di demanialità si estende a tutte le pertinenze, quali impianti e costruzioni al servizio della navigazione aerea, compresa l'area di sedime necessaria allo svolgimento di attività comunque connesse, anche in via indiretta, alla gestione dell'aeroporto e all'attività del volo (32). Con riguardo al demanio aeronautico statale, l'art. 692 c. nav. statuisce: "*1. Fanno parte del demanio aeronautico civile statale: a) gli aeroporti civili appartenenti allo Stato; b) ogni costruzione o impianto appartenente allo Stato strumentalmente destinato al servizio della navigazione aerea. 2. Gli aeroporti militari fanno parte del demanio militare aeronautico*".

- *Demanio acquedottistico.*

L'acquedotto è il complesso degli impianti di attingimento, di trattamento, di trasporto e di distribuzione di acque sotterranee o superficiali. Nella nozione di acquedotti sono compresi anche i canali e gli invasi artificiali per la conduzione e raccolta delle acque, che a differenza dei primi (intesi in senso tecnico) consistono in condutture scoperte (33). Giusta l'art. 143, comma 1, D.L.vo ambiente "*Gli acquedotti, le fognature, gli impianti di depurazione e le altre infrastrutture idriche di proprietà pubblica, fino al punto di consegna e/o misurazione, fanno parte del demanio ai sensi degli articoli 822 e seguenti del codice civile e sono inalienabili se non nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge*". In virtù dell'art. 11, comma 3, L. n. 281/1970 sono stati trasferiti al demanio regionale gli acquedotti statali interessanti il territorio di una sola regione.

Non è necessario alla demanialità che il bene sia situato solo nel territorio dell'ente proprietario: è possibile che l'acquedotto attraversi il territorio di enti

(31) Conf. Cass. S.U., 27 febbraio 2006, n. 4269; Cass., 7 febbraio 2013, n. 2961 secondo cui il mutamento del regime giuridico di beni già appartenenti al demanio ferroviario, ai sensi dell'art. 15 L. n. 210/1985, ha reso gli stessi oggetto di una locazione privatistica, in luogo dell'iniziale concessione amministrativa che ne prevedeva il godimento dietro pagamento di un corrispettivo. Analogamente, in dottrina V. CAPUTI JAMBRENGHI, voce *Uso pubblico (diritto di)*, in *Digesto Disc. Pubbl.*, vol. XV, UTET, 1999, p. 607.

(32) Conf. su queste: T.a.r. Veneto, 31 agosto 1995, n. 1153.

(33) V. CERULLI IRELLI, S. PELILLO, voce *Acquedotti e canali pubblici*, in *Enc. Giur.* Vol. I, Giuffrè, 1988, p. 1, ove anche il rilievo che l'art. 12, comma 1, L. 27 dicembre 1977, n. 984 ha così disposto: "*i canali demaniali di irrigazione tuttora amministrati dal Ministero delle finanze sono trasferiti alle regioni e sottoposti alla disciplina prevista per le altre opere pubbliche di irrigazione d'interesse regionale ed interregionale*".

diversi da quello di appartenenza. Gli acquedotti rivestono il carattere della demanialità indipendentemente dal fatto che convogliano acque pubbliche. All'evidenza, gli acquedotti realizzati da enti pubblici diversi da quelli territoriali hanno i caratteri dei beni appartenenti al patrimonio indisponibile.

- *Demanio culturale.*

Ossia “*gli immobili riconosciuti d’interesse storico, archeologico e artistico a norma delle leggi in materia*” comprensivo anche di peculiari universalità di cose costituite dalle “*raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi, delle biblioteche*”.

La disciplina dei beni culturali è dettagliata nel D.L.vo 22 gennaio 2004, n. 42, contenente il Codice dei beni culturali e del paesaggio, ove si precisa che beni culturali sono “*le cose immobili e mobili che, ai sensi degli articoli 10 (34) e 11, presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà*” (art. 2, comma 2, D.L.vo n. 42/2004), appartenenti a qualsiasi soggetto, pubblico o privato. Giusta l’art. 53, comma 1, del Codice, i beni culturali appartenenti allo Stato, alle Regioni e agli altri enti pubblici territoriali costituiscono il demanio culturale ove rientrano nelle tipologie indicate all’articolo 822 c.c., ossia: immobili riconosciuti d’interesse storico, archeologico e artistico a norma delle leggi in materia; le raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi, delle biblioteche. All’evidenza il demanio culturale costituisce una parte dei beni culturali appartenenti a soggetti pubblici ed assimilati. Difatti: *a)* da un punto di vista oggettivo il demanio culturale comprende le cose immobili descritte all’art.10, comma 1, del Codice (ad eccezione di quelle di interesse etnoantropologico) e le universalità di cose mobili descritte all’art. 10, comma 2, del Codice; non comprende le cose mobili descritte all’art. 10, comma 1, del Codice; *b)* da un punto di vista soggettivo il demanio culturale comprende i beni innanzi indicati appartenenti agli enti territoriali.

(34) Che, tra l’altro, indica le cose immobili e mobili, appartenenti a soggetti pubblici e a soggetti privati assimilati a quelli pubblici che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico (art. 10, comma 1, del Codice), purché l’autore dell’opera non sia vivente o la loro esecuzione risalga ad oltre settanta anni (art. 10, comma 5, del Codice). Giusta l’art. 10, comma 4, del Codice sono comprese tra le cose ora indicate: “*a) le cose che interessano la paleontologia, la preistoria e le primitive civiltà; b) le cose di interesse numismatico che, in rapporto all’epoca, alle tecniche e ai materiali di produzione, nonché al contesto di riferimento, abbiano carattere di rarità o di pregio; c) i manoscritti, gli autografi, i carteggi, gli incunaboli, nonché i libri, le stampe e le incisioni, con relative matrici, aventi carattere di rarità e di pregio; d) le carte geografiche e gli spartiti musicali aventi carattere di rarità e di pregio; e) le fotografie, con relativi negativi e matrici, le pellicole cinematografiche ed i supporti audiovisivi in genere, aventi carattere di rarità e di pregio; f) le ville, i parchi e i giardini che abbiano interesse artistico o storico; g) le pubbliche piazze, vie, strade e altri spazi aperti urbani di interesse artistico o storico; h) i siti minerari di interesse storico od etnoantropologico; i) le navi e i galleggianti aventi interesse artistico, storico od etnoantropologico; l) le architetture rurali aventi interesse storico od etnoantropologico quali testimonianze dell’economia rurale tradizionale*”.

- *Demanio comunale specifico: cimiteri e mercati.*

Nei cimiteri devono essere ricevuti quando non venga richiesta altra destinazione: “a) i cadaveri delle persone morte nel territorio del comune, qualunque ne fosse in vita la residenza; b) i cadaveri delle persone morte fuori del comune, ma aventi in esso, in vita, la residenza; c) i cadaveri delle persone non residenti in vita nel comune e morte fuori di esso, ma aventi diritto al seppellimento in una sepoltura privata esistente nel cimitero del comune stesso; d) i nati morti ed i prodotti del concepimento [...]; e) i resti mortali delle persone sopra elencate” (art. 50 d.P.R. 10 settembre 1990, n. 285, regolamento di polizia mortuaria).

Il Comune può istituire usi particolari dei suoli cimiteriali, consentendo la sepoltura privata nei cimiteri a mezzo della concessione cimiteriale. Trattasi di concessione traslativa, in quanto con essa il Comune non fa che trasferire al privato una parte delle facoltà e dei poteri relativi al bene che istituzionalmente le spettano (35). Giusta l’art. 90, commi 1 e 2, d.P.R. n. 285/1990 “1. Il comune può concedere a privati e ad enti l’uso di aree per la costruzione di sepolture a sistema di tumulazione individuale, per famiglie e collettività. 2. Nelle aree avute in concessione, i privati e gli enti possono impiantare, in luogo di sepolture a sistema di tumulazione, campi di inumazione per famiglie e collettività, purché tali campi siano dotati ciascuna di adeguato ossario”. Le concessioni sono a tempo determinato e di durata non superiore a 99 anni, salvo rinnovo (art. 92, comma 1, d.P.R. n. 285/1990). Il diritto del concessionario sull’area cimiteriale è un diritto reale limitato e, in specie, di superficie.

6. Diritti demaniali su beni altrui: diritti reali demaniali su beni altrui (diritti di superficie; servitù prediali pubbliche) e diritti di uso pubblico (c.d. servitù di uso pubblico, tra cui quelle sulle strade vicinali). Distinzione dalle limitazioni di diritto pubblico alla proprietà.

L’art. 825 c.c. dispone che sono parimenti soggetti al regime del demanio pubblico, i diritti reali che spettano allo Stato, alle Province e ai Comuni - *recitius*: agli enti territoriali, atteso che l’art. 11, comma 2, L. n. 281/1970 estende tale disposizione anche alle Regioni - su beni appartenenti ad altri soggetti, quando i diritti stessi sono costituiti per l’utilità di alcuno dei beni indicati dagli articoli artt. 822 e 824 c.c. o per il conseguimento di fini di pubblico interesse corrispondenti a quelli a cui servono i beni medesimi.

- *Diritti reali demaniali su beni altrui.*

Nel primo caso descritto dalla norma (ossia diritti reali costituiti per l’utilità di alcuno dei beni demaniali) vengono in rilievo

(35) Conf. S. ROSA, voce *Cimitero*. a) *Diritto amministrativo*, in *Enc. Dir.*, Giuffrè, vol. VI, 1960, p. 995.

a) i diritti di superficie in base ai quali siano state realizzate opere rientranti nella categoria dei beni demaniali ai sensi dell'art. 822 c.c.

b) ed altresì le servitù prediali (c.d. servitù prediali pubbliche) (36) nelle quali il fondo dominante è un bene demaniale e fondo servente un bene privato o altro bene pubblico. Sono tali, ad es. la servitù di scarico che grava sui terreni limitrofi ai laghi, al fine di consentire il deflusso delle acque in eccedenza oppure la servitù di elettrodotto per la quale *“Ogni proprietario è tenuto a dar passaggio per i suoi fondi alle condutture elettriche aeree o sotterranee che esegua chi ne abbia ottenuto permanentemente o temporaneamente l'autorizzazione dall'autorità competente”* (art. 119 T.U. acque) (37).

L'imposizione del vincolo prediale avviene, di solito, mediante l'emana- zione di un provvedimento amministrativo; tanto nei casi specialmente deter- minati dalla legge *ex art. 1032, comma 1, c.c.* (ossia nei casi in cui la legge prevede tipicamente un provvedimento costitutivo della servitù) oppure - in via generale e residuale - con un provvedimento amministrativo di espropria- zione per pubblica utilità *ex art. 1 d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327* (T.U. in materia di espropriazione per pubblica utilità) atteso che l'atto di imposizione autori- tativa di servitù pubbliche è un provvedimento ablatorio da ascrivere al gruppo delle espropriazioni, la cui adozione fa sorgere in capo al proprietario del fondo servente un diritto all'indennità. Ciò sul rilievo che se si ammette la soppres- sione di una servitù esistente - e tanto è ammesso dall'art. 1 cit. che prevede l'espropriazione di diritti relativi ad immobili per l'esecuzione di opere pub- bliche o di pubblica utilità - non si vede perché non si possa interpretare la norma in modo da farvi rientrare anche il caso di costituzione di una servitù, ipotesi che attua, pur se solo parzialmente, il prelievo di una utilità dal fondo servente (38). Tanto è confermato dall'art. 44, comma 1, T.U. esprop. secondo cui *“è dovuta una indennità al proprietario del fondo che, dalla esecuzione dell'opera pubblica o di pubblica utilità, sia gravato da una servitù o subisca una permanente diminuzione di valore per la perdita o la ridotta possibilità di esercizio del diritto di proprietà”*.

(36) Sulle quali V. CERULLI IRELLI, voce *Servitù. d) Diritto pubblico*, in *Enc. Dir.*, vol. XLII, Giuf- fré, 1990, pp. 332-342; A. ANGIULI, voce *Servitù pubbliche*, in *Digesto Disc. Pubblic.*, vol. XIV, UTET, 1999, pp. 56-64; A. PUBUSA, voce *Servitù pubbliche*, in *Enc. Giur.*, vol. XXVIII, Giuffrè, 1992, pp. 1-9; e C. FERRARI, voce *Servitù prediali pubbliche*, in *Noviss. Digesto*, vol. XLII, UTET, 1970, pp. 167-188; questi due ultimi Autori rilevano che - per uniformità di disciplina, attesa la comune pubblica destinazione - l'art. 825 c.c. deve essere interpretato estensivamente ed applicato non solo ai beni demaniali, ma anche al patrimonio indisponibile (p. 2 il primo, pp. 175-177 il secondo).

(37) La cui natura giuridica, invero, è discussa, negandosi da alcuni natura di servitù per la insus- sistenza di un fondo dominante, da individuarsi - invece per chi ne ammette la detta natura - nello stabi- limento di produzione e distribuzione dell'energia elettrica. Per il dibattito: A. PUBUSA, voce *Servitù pubbliche*, cit., pp. 5-6.

(38) Per tali rilievi: C. FERRARI, voce *Servitù prediali pubbliche*, cit., pp. 184-185. Conf. altresì V. CERULLI IRELLI, voce *Servitù. d) Diritto pubblico*, cit., pp. 337-338 e A. PUBUSA, voce *Servitù pub- bliche*, cit., pp. 6-7.

Importanti servitù costituite con atto della P.A. sono le c.d. servitù militari (artt. 320-332 D.L.vo 15 marzo 2010, n. 66, Codice dell'ordinamento militare). I fondi limitrofi alle opere ed installazioni permanenti e semipermanenti destinate alla difesa militare possono subire una serie di limitazioni imposte con provvedimenti della P.A.; tanto per la durata massima di cinque anni - salva la possibilità di conferma, ogni cinque anni per analogo periodo, ove venga accertato che esse sono ancora necessarie per le esigenze della difesa nazionale - e nella misura direttamente e strettamente necessaria per il tipo di opere o di installazioni di difesa (art. 320). Le limitazioni possono consistere, tra l'altro, nel divieto di fare elevazioni di terra o di altro materiale, costruire condotte o canali sopraelevati, impiantare condotte o depositi di gas o liquidi infiammabili, scavare fossi o canali di profondità superiore a 50 cm., installare macchinari o apparati elettrici e centri trasmettenti, aprire strade, fabbricare muri o edifici, sopraelevare muri o edifici esistenti (art. 321). Adottato il decreto impositivo della servitù, ai proprietari degli immobili assoggettati alle limitazioni spetta un indennizzo annuo (art. 325). Trattasi - come si evince dalla minuziosa normativa - di vere e proprie servitù e non di limiti legali alla proprietà.

In alternativa all'imposizione autoritativa, la servitù può essere costituita convenzionalmente, ossia mediante la stipula di un contratto ad oggetto pubblico ex art. 11 L. proc. La costituzione della servitù in esame può aversi anche mediante usucapione o l'immemoriale (39). Alcune fattispecie di servitù sono fissate dalla legge, come ad es. la servitù di via alzaia o marciapiede che grava sui beni laterali ai fiumi navigabili (art. 52 R.D. 11 luglio 1913, n. 959) (40).

(39) L'immemoriale è un istituto per il quale il possesso che dura da tanto tempo (*vetustas*) da essersi smarrito il ricordo del suo nascere determina una presunzione di esistenza di un titolo corrispondente al diritto (per tale definizione, *ex plurimis*: Cass., 25 maggio 1992, n. 6231). Tale istituto è stato abolito nei rapporti privatistici ex art. 630, comma 2, c.c. del 1865, ma permane nei rapporti di diritto pubblico. Conf. *ex plurimis* Cass. 18 giugno 1976, n. 2289 e Cass. 14 gennaio 2019, n. 587; quest'ultima precisa: l'istituto dell'immemoriale, non più applicabile ai rapporti privatistici in quanto abrogato dal codice civile del 1865 e non richiamato in vigore dall'attuale codice civile, è invece operante nei rapporti di diritto pubblico e in particolare in quelli che hanno a oggetto beni demaniali; esso, a differenza dello usucapione, non è un modo di acquisto del diritto, ma costituisce una presunzione di legittimità del possesso attuale, fondata sulla "vetustas", e cioè sul decorso di un tempo talmente lungo che si sia perduta memoria dell'inizio di una determinata situazione di fatto, senza che ci sia memoria del contrario, di modo che la presunzione di corrispondenza dello stato di diritto allo stato di fatto implica che rispetto a quest'ultimo si presuma esistente il titolo legittimo e che, conseguentemente, possa ritenersi la legittimità dell'esercizio di diritti il cui acquisto non sarebbe attualmente possibile da parte di coloro che li esercitano. Perché possa ritenersi realizzata la prova di siffatta situazione, essa deve provenire da soggetti appartenenti ad almeno due generazioni, vale a dire non solo dagli ultracinquantenni della generazione attuale ma anche, secondo il loro ricordo, dai rispettivi genitori.

(40) "I beni laterali ai fiumi navigabili sono soggetti alla servitù della via alzata, detta anche d'attraglio o di marciapiede. Dove la larghezza di questa non è determinata da regolamenti e consuetudini vigenti, si intenderà stabilita a metri 5. Essa insieme alla sponda fino al fiume dovrà dai proprietari essere lasciata libera da ogni ingombro od ostacolo al passaggio d'uomini e di bestie da tiro. [...]"

Deve tuttavia ritenersi che nel caso di servitù legali non si è in presenza tecnicamente di servitù, ma di limitazioni legali nel godimento della cosa prodotte dalla vicinanza della cosa stessa al bene demaniale indicato dalla legge. Ossia: si è nell'ambito delle limitazioni legali alla proprietà ricondotte dal codice civile ai rapporti di vicinato (41).

Modi di estinzione della servitù prediale pubblica sono la cessazione della demanialità del fondo dominante, un atto amministrativo che prenda atto del venir meno degli interessi pubblici per il cui soddisfacimento la servitù è sorta (ad es. la revoca), l'abrogazione delle leggi istitutive di servitù pubbliche, la confusione, le previsioni estintive contenute nel titolo convenzionale della servitù (ad es. scadenza del termine) (42).

La disposizione dell'art. 825 c.c. ha una virtù espansiva: anche la servitù va qualificata bene demaniale, con il conseguenziale regime.

- Diritti di uso pubblico.

Nel secondo caso descritto dalla norma (ossia diritti reali costituiti per il conseguimento di fini di pubblico interesse corrispondenti a quelli a cui servono i beni demaniali) vengono in rilievo le c.d. servitù di uso pubblico (o diritti di uso pubblico) (43), a vantaggio di una collettività indeterminata di persone.

Trattasi di diritti reali di godimento, dei quali è titolare l'ente pubblico territoriale, incidenti su immobili di proprietà privata. La loro tutela, nei confronti del titolare del bene inciso il quale contesti l'esistenza della servitù, spetta all'ente territoriale titolare del diritto di uso pubblico e - si ritiene - anche al singolo componente della collettività quale attore popolare sostitutivo; invece, nel caso che al singolo componente della collettività venga impedito il libero godimento del diritto, la possibilità di agire in giudizio spetta al detto componente, venendo in rilievo un diritto di libertà di godimento della c.d. servitù di uso pubblico del quale è titolare (44). Esclusa l'ipotesi di costituzione *ex lege*, cause di costituzione di tali diritti possono essere: *a*) atto amministrativo di ordine espropriativo o ablatorio; *b*) atto negoziale tra ente pubblico e proprietario dei beni incisi (ricorrente è il negozio di liberalità, donazione o testamento); *c*) usucapione da parte di una collettività indifferenziata di soggetti e imputata nel proprio effetto acquisitivo all'amm.ne

Sulla servitù di via alzaia: A. COLASURDO, voce *Alzaia*, in *Enc. Dir.*, Giuffrè, vol. II, 1958, pp. 114-116, anche per la illustrazione della diversa tesi secondo cui l'alzaia è una semplice limitazione del diritto di proprietà, imposta per i fini della navigazione.

(41) In tal senso anche V. CERULLI IRELLI, voce *Servitù. d) Diritto pubblico*, cit., pp. 335-336.

(42) Su tali modi A. PUBUSA, voce *Servitù pubbliche*, cit., pp. 7-8; A. ANGIULI, voce *Servitù pubbliche*, cit., p. 61.

(43) Sui quali C. FERRARI, voce *Uso pubblico (diritto di)*, in *Noviss. Digesto*, vol. XX, UTET, 1975, pp. 270-275; V. CAPUTI JAMBRENGHI, voce *Uso pubblico (diritto di)*, cit., pp. 602-611.

(44) Per tali rilievi: C. FERRARI, voce *Uso pubblico (diritto di)*, cit., pp. 272-273.

pubblica a ciò competente (come ad es. accade per l'ipotesi dell'usucapione dell'uso pubblico su di una strada privata); *d*) immemoriale; *e*) *dicatio ad patriam* ossia con il comportamento del proprietario che, seppure non intenzionalmente diretto a dar vita al diritto di uso pubblico, mette volontariamente, con carattere di continuità e dunque senza precarietà o spirito di tolleranza, un proprio bene a disposizione di una collettività determinata e ristretta ovvero indeterminata, assoggettandolo al correlativo uso, al fine di soddisfare un'esigenza comune ai membri di tale collettività *uti cives*, indipendentemente dai motivi per i quali tale comportamento venga tenuto, dalla sua spontaneità e dallo spirito che lo anima (la fattispecie configura un fatto giuridico e non un negozio giuridico) (45).

Come nella servitù pubblica, anche nel caso della servitù di uso pubblico la situazione soggettiva va qualificata bene demaniale, con il conseguenziale regime. Il fondamentale elemento distintivo tra servitù prediali pubbliche e diritti di uso pubblico risiede nell'assenza, nei secondi, di un rapporto funzionale tra i fondi. I diritti di uso pubblico sussistono infatti in questa evenienza a favore delle collettività non già per l'utilità di un bene demaniale, bensì in quanto ogni membro della collettività medesima può legittimamente fruire del bene asservito nei limiti del relativo vincolo al pubblico interesse, realizzato mediante la costituzione di un diritto reale parziale, non obliterante la proprietà privata, ma che ne funzionalizza il contenuto al pubblico interesse, coerentemente all'art. 42 Cost. e come conseguente obbligo contemplabile dall'ordinamento giuridico nel contesto del c.d. "statuto della proprietà privata", ai sensi degli artt. 832 e ss. c.c. (46).

Tra i casi più rilevanti di diritti di uso pubblico, abbiamo quello sulle strade vicinali, ossia della servitù di passaggio su strada privata, regolata dalla L. 20 marzo 1865, n. 2248, All. F (artt. 1, 51-54 e 84), e dal D.L.vo Luogotenenziale 1 settembre 1918, n. 1446 (disciplinante la facoltà agli utenti delle strade vicinali di costituirsi in Consorzio per la manutenzione e la ricostruzione di esse).

I diritti demaniali su beni altrui, in ambedue le tipologie, vanno distinti dalle limitazioni di diritto pubblico alla proprietà. I diritti demaniali su beni

(45) Sulle modalità dell'atto negoziale, della usucapione e della *dicatio ad patriam*, ricognitivamente: Cons. Stato, 12 maggio 2020, n. 2999. In dottrina: A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, vol. II, cit., pp. 813-814 il quale rileva che rientrano nella categoria dei diritti di uso pubblico anche il diritto di visita pubblica agli immobili privati di interesse storico, archeologico, artistico e paesistico, nonché i diritti di visita, di visione e di consultazione che gli amministrati siano ammessi ad esercitare nei musei, nelle pinacoteche, negli archivi, nelle biblioteche o nei confronti di singole opere d'arte o di singoli documenti di proprietà privata; tali diritti vengono per lo più costituiti mediante un provvedimento della P.A. o una *dicatio ad patriam*; possono agire in giudizio per far valere i diritti in questione, oltre all'ente pubblico, anche - *uti singuli* - i soggetti ammessi a fruire del diritto civico di cui trattasi.

(46) In tali termini: Cons. Stato, n. 2999/2020 cit.

altrui comportano sacrifici alla proprietà aliena, hanno la consistenza di diritti reali con diritto all'indennizzo (salva previsione in deroga) in capo al soggetto inciso. Le limitazioni di diritto pubblico alla proprietà, invece, afferiscono alla conformazione del bene stabilita da norme imperative e, di conseguenza, non fanno germinare diritti reali e correlativi diritti all'indennizzo nei soggetti coinvolti.

7. Beni patrimoniali indisponibili: c.d. "demanio forestale"; miniere, cave e torbiere; cose d'interesse storico, archeologico, paleontologico, paleontologico e artistico, da chiunque e in qualunque modo ritrovate nel sottosuolo; beni costituenti la dotazione della Presidenza della Repubblica; caserme, armamenti, aeroplani e navi da guerra; edifici destinati a sede di uffici di tutti gli enti pubblici, territoriali e non territoriali, con i loro arredi, e gli altri beni destinati a un pubblico servizio; fauna selvatica; aree, espropriate dal Comune, comprese nel piano di zona per l'edilizia economica e popolare; aree oggetto di retrocessione acquisite dal Comune mediante l'esercizio del diritto di prelazione.

Il codice civile prevede che determinati beni ove appartenenti ad un qualsivoglia ente pubblico o ad uno specifico ente pubblico vanno qualificati beni pubblici, e in specie come beni del patrimonio indisponibile (47). Come per il demanio accidentale, tali beni potrebbero anche appartenere a privati, ed in questo caso valgono le regole del diritto comune. Ma ove appartenenti ad un ente pubblico, muta il regime giuridico. Le disposizioni rilevanti sono gli artt. 826 e 830 c.c.:

"2. Fanno parte del patrimonio indisponibile dello Stato le foreste che a norma delle leggi in materia costituiscono il demanio forestale dello Stato, le miniere, le cave e torbiere quando la disponibilità ne è sottratta al proprietario del fondo, le cose d'interesse storico, archeologico, paleontologico, paleontologico e artistico, da chiunque e in qualunque modo ritrovate nel sottosuolo, i beni costituenti la dotazione della Presidenza della Repubblica, le caserme, gli armamenti, gli aeromobili militari e le navi da guerra. 3. Fanno parte del patrimonio indisponibile dello Stato o, rispettivamente, delle province e dei comuni, secondo la loro appartenenza, gli edifici destinati a sede di uffici pubblici, con i loro arredi, e gli altri beni destinati a un pubblico servizio" (art. 826, commi 2 e 3, c.c.).

"Ai beni di tali enti [enti pubblici non territoriali] che sono destinati a un pubblico servizio si applica la disposizione del secondo comma dell'articolo 828" (art. 830, comma 2, c.c.).

(47) Per un quadro generale: G. INGROSSO, voce *Patrimonio dello Stato e degli enti pubblici*, in *Noviss. Digesto*, vol. XIII, UTET, 1965, pp. 665-676.

L'art. 11, comma 5, L. n. 281/1970 dispone poi: *“Sono trasferite alle Regioni e fanno parte del patrimonio indisponibile regionale le foreste, che a norma delle leggi vigenti appartengono allo Stato, le cave e le torbiere, quando la disponibilità ne è sottratta al proprietario del fondo, le acque minerali e termali. Gli edifici con i loro arredi e gli altri beni destinati ad uffici e servizi pubblici di spettanza regionale saranno trasferiti ed entreranno a far parte del patrimonio indisponibile delle Regioni con i provvedimenti legislativi di cui al successivo articolo 17”* (48).

Anche la fauna selvatica rientra ex art. 1, comma 1, L. 11 febbraio 1992, n. 157 nel patrimonio indisponibile dello Stato. Coerentemente *“L'attività venatoria si svolge per una concessione che lo Stato rilascia ai cittadini che la richiedano e che posseggano i requisiti previsti dalla presente legge”* (art. 12, comma 1, L. n. 157/1992); si dispone inoltre che *“La fauna selvatica abbattuta durante l'esercizio venatorio nel rispetto delle disposizioni della presente legge appartiene a colui che l'ha cacciata”* (art. 12, comma 6, L. n. 157/1992).

Inoltre hanno natura di patrimonio comunale indisponibile le aree, espropriate dal Comune, comprese nel piano di zona per l'edilizia economica e popolare (art. 35, commi 2 e 3, L. 22 ottobre 1971, n. 865). Hanno tale natura altresì le aree oggetto di retrocessione acquisite dal Comune mediante l'esercizio del diritto di prelazione ex art. 48, comma 3, T.U. esprop.

Circa la tipologia dei beni, si formulano le seguenti annotazioni.
- c.d. *“demanio forestale”*.

Comprende le foreste descritte nell'art. 106 R.D. 30 dicembre 1923, n. 3267 e, ora, nella titolarità delle Regioni. Ai sensi dell'art. 107 R.D. n.

(48) Per la Regione Trentino-Alto Adige è disposto: *“Le foreste di proprietà dello Stato nella Regione, le miniere, le cave e torbiere, quando la disponibilità ne è sottratta al proprietario del fondo, gli edifici destinati a sedi di uffici pubblici regionali con i loro arredi, e gli altri beni destinati a un pubblico servizio regionale costituiscono il patrimonio indisponibile della Regione”* (art. 58, comma 1, dello Statuto).

Per la Regione Sicilia è disposto: *“Fanno parte del patrimonio indisponibile della Regione: le foreste, che a norma delle leggi in materia costituiscono oggi il demanio forestale dello Stato nella Regione; le miniere, le cave e torbiere, quando la disponibilità ne è sottratta al proprietario del fondo; le cose d'interesse storico, archeologico, paleontologico, paleontologico ed artistico, da chiunque ed in qualunque modo ritrovate nel sottosuolo regionale; gli edifici destinati a sede di uffici pubblici della Regione coi loro arredi e gli altri beni destinati a un pubblico servizio della Regione”* (art. 33, comma 2, dello Statuto).

Per la Regione Valle d'Aosta è disposto: *“Fanno parte del patrimonio indisponibile della Regione: le foreste che, a norma delle leggi vigenti, appartengono allo Stato; le cave, quando la disponibilità ne è sottratta al proprietario del fondo; gli edifici destinati a sede di uffici pubblici della Regione e gli altri beni destinati a un pubblico servizio della Regione”* (art. 6, comma 2, dello Statuto).

Per la Regione Friuli-Venezia Giulia è disposto: *“Sono trasferiti alla Regione e vanno a far parte del patrimonio indisponibile i seguenti beni dello Stato: 1) le foreste; 2) le miniere e le acque minerali e termali; 3) le cave e torbiere, quando la disponibilità è sottratta al proprietario del fondo”* (art. 55 dello Statuto).

3267/1923 “*I boschi e terreni che vengono comunque a formare parte del Demanio forestale di Stato sono inalienabili e devono essere coltivati ed utilizzati secondo un regolare piano economico*” (49). Con il D.L.vo 3 aprile 2018, n. 34 è stato adottato il Testo unico in materia di foreste e filiere forestali.

- *Miniere.*

Sono regolate dal R.D. 29 luglio 1927, n. 1443. La loro titolarità spetta allo Stato. Il godimento a terzi può essere conferito, per i principi, solo con atto amministrativo di concessione.

- *Cave e torbiere.*

Costituiscono patrimonio indisponibile - ora nella titolarità delle Regioni ex art. 11, comma 5, L. n. 281/1970 (50) - allorché la loro disponibilità è sottratta, con atto di avocazione, al proprietario del fondo. Diversamente sono lasciate nella disponibilità del proprietario del suolo, con la conseguenza che il loro sfruttamento può essere ceduto da questi con contratti di diritto privato (51). Tanto è disposto dall’art. 45 R.D. n. 1443/1927 secondo cui “*1. Le cave e le torbiere sono lasciate in disponibilità del proprietario del suolo. 2. Quando il proprietario non intraprenda la coltivazione della cava o torbiera o non dia ad essa sufficiente sviluppo, l’ingegnere capo del Distretto minerario può prefiggere un termine per l’inizio, la ripresa o la intensificazione dei lavori. Trascorso infruttuosamente il termine prefisso, l’ingegnere capo del Distretto minerario può dare la concessione della cava e della torbiera in conformità delle norme contenute nel titolo II del presente decreto, in quanto applicabili. [...]. 4. Al proprietario è corrisposto il valore degli impianti, dei lavori utilizzabili e del materiale estratto disponibile presso la cava o la torbiera. [...]*”. All’evidenza, con l’atto di avocazione vi è il trasferimento coattivo di cave e torbiere a favore delle Regioni in caso di insufficiente sfruttamento da parte del proprietario. L’atto ha, quindi, un carattere sanzionatorio atteso che si fonda sul presupposto che un bene socialmente utile debba essere adeguatamente utilizzato dal suo titolare. Ciò spiega la mancata previsione dell’indennizzo, ma solo un mero corrispettivo per il valore degli impianti, dei lavori utilizzabili e del materiale estratto disponibile presso la cava o la torbiera.

- *Cose d’interesse storico, archeologico, paleontologico, paleontologico e artistico, da chiunque e in qualunque modo ritrovate nel sottosuolo.*

(49) La stessa legge prevede tuttavia “la facoltà” (art. 119) “*di promuovere*” l’alienazione di terreni “*che, per la loro natura, ubicazione e limitata estensione, non corrispondano ai fini previsti dall’art. 108 od a quelli di utilità pubblica, di cui al titolo I del presente decreto, o non siano suscettivi d’importanti trasformazioni agrarie*”, ovvero di piccoli appezzamenti “*la cui cessione si riconosca necessaria per soddisfare esigenze locali di abitazione o di industria, sempre che tali alienazioni non riescano di pregiudizio alla foresta*”.

(50) Con d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 2 è stato disposto il trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di acque minerali e termali, di cave e torbiere e di artigianato e del relativo personale.

(51) Conf. Cass., S.U., 24 novembre 1989, n. 5070.

Trattasi di cose diverse dalle demaniali, appartenenti agli enti territoriali. Hanno tale qualità i beni mobili descritti nell'art. 10, comma 1, del Codice ritrovati nel sottosuolo, come confermato dall'art. 91, comma 1, del Codice.

- Caserme, armamenti, aeroplani e navi da guerra.

Tutti i beni destinati, in modo diretto o indiretto, alla difesa militare appartengono esclusivamente allo Stato; i più importanti fanno parte del demanio pubblico, gli altri del patrimonio indisponibile. Tanto è confermato nell'art. 232 D.L.vo n. 66/2010 (52).

- Edifici destinati a sede di uffici di tutti gli enti pubblici, territoriali e non territoriali, con i loro arredi, e gli altri beni destinati a un pubblico servizio.

Molto importante è l'ultima tipologia - quella degli altri beni destinati a un pubblico servizio: la categoria è aperta, essendo sufficiente il vincolo di destinazione specifico ad un pubblico servizio non economico (es.: scuola, sanità, servizi sociali) od economico. A tale stregua, gli impianti sportivi di proprietà comunale (ad es., piscina comunale) appartengono al patrimonio indisponibile del Comune essendo destinati al soddisfacimento dell'interesse della collettività allo svolgimento delle attività sportive (53).

Necessario, affinché una cosa abbia la qualifica di "bene destinato a un pubblico servizio", e quindi di bene pubblico, è - oltre alla manifestazione di volontà, dell'ente titolare del diritto reale pubblico, di destinare quel determinato bene ad un pubblico servizio - anche la effettiva ed attuale destinazione del bene al pubblico servizio (54).

Diversamente dai beni indisponibili descritti in precedenza (i quali sono pubblici se appartengono ad enti territoriali), i beni destinati a un pubblico servizio, compresi gli edifici destinati a sede di uffici con i loro arredi, sono pubblici (art. 830, comma 2, c.c.) se appartengono a qualsivoglia ente pubblico, territoriale o non territoriale, quali ad es. gli enti di previdenza.

(52) "Fanno parte del patrimonio indisponibile del Ministero della difesa, se a esso assegnati in uso, le caserme, gli armamenti, gli aeromobili militari e le navi da guerra e comunque militari, gli edifici destinati a sede di pubblici uffici con i loro arredi e gli altri beni destinati a un pubblico servizio della Difesa".

(53) Conf. Cass., S.U., 20 aprile 2015 n. 7959, la quale enuncia il corollario che qualora tali beni siano dati in concessione a privati, restano devolute al G.A. le controversie sul rapporto concessorio, inclusa quella sull'inadempimento degli obblighi concessori e la decadenza del concessionario. Analogamente: Cons. Stato, 27 febbraio 2018, n. 1172, con la precisazione che la gestione di tali impianti può essere effettuata dall'amministrazione competente in forma diretta oppure indiretta, mediante affidamento a terzi individuati con procedura selettiva. Ancora: Cons. Stato, 13 febbraio 2023, n. 1517: l'impianto sportivo rientra nella previsione *ex art.* 826, comma 3 (nel caso di specie: beni di proprietà dei Comuni destinati a un pubblico servizio) e, dunque, è assoggettato al regime dei beni patrimoniali indisponibili, i quali non possono essere sottratti alla loro destinazione, sussistendo un vincolo funzionale all'impiego in favore della collettività; necessario corollario è che la conduzione degli impianti rientra nella concessione di servizi, e non già nella concessione di beni.

(54) Conf. Cass. S.U., 23 giugno 1993, n. 6950; Cass., 13 marzo 2007, n. 5867; Cass. 22 giugno 2004, n. 11608.

8. *Regime giuridico dei beni oggettivamente pubblici: inalienabilità dei beni demaniali e rispetto della destinazione dei beni patrimoniali indisponibili.*

L'inalienabilità è il tratto caratterizzante i beni demaniali. Tanto viene enunciato dall'art. 823, comma 1, c.c. secondo cui "*I beni che fanno parte del demanio pubblico sono inalienabili e non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi, se non nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano*". L'inalienabilità è assoluta con riguardo ai beni del demanio necessario ed ai beni del demanio accidentale indissolubilmente legati a un determinato ente territoriale (es. piazze dei centri urbani). L'inalienabilità è invece relativa quando, in base alla legge è possibile il trasferimento del bene da un ente territoriale ad altro ente territoriale, come previsto nel codice della strada con la riclassificazione delle strade.

Peculiare è la disciplina del demanio culturale: i beni del demanio culturale - e quindi appartenenti allo Stato, alle Regioni e agli enti locali - secondo la disciplina di diritto comune prevista nel Codice Civile dovrebbero essere tutti inalienabili. Il Codice dei beni culturali (artt. 54-55) mantiene il regime della inalienabilità per una parte di tali beni (una parte degli immobili, ossia solo gli immobili e le aree di interesse archeologico, e le universalità); per la restante parte (la parte residuale degli immobili, ossia gli immobili riconosciuti di interesse storico e artistico) è possibile l'alienazione, ma questa deve essere autorizzata dall'amm.ne.

Corollari della inalienabilità sono i seguenti: a) indisponibilità. Non si può disporre del bene o di singole sue porzioni. Il bene non può essere oggetto di atti di alienazione o costitutivi di diritti a carattere reale (di godimento o di garanzia) o personale di godimento a favore di terzi. Venendo in rilievo una norma imperativa, quale è l'art. 823 c.c., ed altresì una qualità giuridica essenziale del bene, un negozio avente ad oggetto l'alienazione del bene è nullo ex art. 1418, comma 1 ("*Il contratto è nullo quando è contrario a norme imperative*") e comma 2 ("*manca nell'oggetto dei requisiti stabiliti dall'articolo 1346*", tra cui la possibilità giuridica) c.c. Va precisato che per alcune categorie di beni pubblici - come per i beni culturali, per quanto si illustrerà nella *sedes materiae* - leggi speciali consentono, con apposito procedimento amministrativo di autorizzazione, la alienazione; b) imprescrittibilità (art. 2934, comma 2, c.c.: "*Non sono soggetti alla prescrizione i diritti indisponibili e gli altri diritti indicati dalla legge*"); c) non usucapibilità (artt. 2934, comma 2, richiamato dall'art. 1165 c.c. (55), in uno all'art. 1145 c.c. (56)); d) sottra-

(55) "*Le disposizioni generali sulla prescrizione, quelle relative alle cause di sospensione e d'interruzione e al computo dei termini si osservano, in quanto applicabili, rispetto all'usucapione*".

(56) "*Il possesso delle cose di cui non si può acquistare la proprietà è senza effetto. Tuttavia nei rapporti tra privati è concessa l'azione di spoglio rispetto ai beni appartenenti al pubblico demanio e ai beni delle province e dei comuni soggetti al regime proprio del demanio pubblico. Se trattasi di eser-*

zione del bene alla garanzia patrimoniale dei creditori dell'ente di appartenenza. Il bene o singole sue porzioni non può essere assoggettato ad esecuzione sulla base di un titolo *ex art. 474 c.p.c.* (espropriazione forzata o esecuzione in forma specifica) e, quindi, neanche a sequestro. Di conseguenza è inammissibile la costituzione di diritti reali di garanzia (pegno ed ipoteca), come è confermato dall'art. 2810 c.c. secondo cui “*Sono capaci d’ipoteca: 1) i beni immobili che sono in commercio con le loro pertinenze*”; e) non espropriabilità per pubblica utilità (57).

I beni demaniali possono formare oggetto di diritti a favore di terzi solo nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano, ossia a mezzo di concessione. Solo l'autorità cui è rimessa la cura di beni può costituire diritti alieni sugli stessi; essa soltanto è infatti in grado di apprezzare se ed entro quali limiti sia possibile derogare alla regola per cui i beni stessi debbono restare nella disponibilità della P.A.

Il tratto caratterizzante dei beni appartenenti al patrimonio indisponibile è il rispetto della loro destinazione. Tanto viene enunciato dall'art. 828, comma 2, c.c. secondo cui “*I beni che fanno parte del patrimonio indisponibile non possono essere sottratti alla loro destinazione, se non nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano*”. Specifiche disposizioni potrebbero stabilire la inalienabilità del bene. Tanto è disposto per le foreste, costituenti il c.d. demanio forestale, dall'art. 107 R.D. n. 3267/1923 statuente la inalienabilità. In ogni altra circostanza il bene - se viene conservata la sua destinazione - è alienabile. Ove non possa essere conservata la destinazione, il bene - in via implicita - non è alienabile; in questi casi la inalienabilità costituisce la necessaria conseguenza dei caratteri del bene e delle funzioni cui esso assolve; così è per i beni appartenenti alle Forze armate, la cui alienazione comporta sempre e necessariamente il venir meno della loro destinazione e resta, pertanto, automaticamente esclusa (58); così è altresì per le miniere, le quali, giusta la disciplina di cui al R.D. n. 1443/1927, non possono appartenere che allo Stato, nonché le cave e torbiere che l'art. 45 R.D. cit. assimila al regime delle miniere (59).

Il bene appartenente al patrimonio indisponibile - attesa la destinazione

cizio di facoltà, le quali possono formare oggetto di concessione da parte della pubblica amministrazione, è data altresì l'azione di manutenzione”. Il citato art. 1145 c.c. chiaramente enuncia che - con riguardo alle cose di cui non si può acquistare la proprietà, tra cui i beni demaniali - il possesso è senza effetto, sicché non può fondare il presupposto per l'esercizio delle azioni possessorie; solo nei rapporti tra privati (non quindi nei rapporti con la P.A. titolare del bene), a date condizioni, è esercitabile l'azione di spoglio o l'azione di manutenzione.

(57) Art. 4, comma 1, d.P.R. n. 327/2001: “*I beni appartenenti al demanio pubblico non possono essere espropriati fino a quando non ne viene pronunciata la sdemanializzazione*”.

(58) Per questo rilievo: G. INGROSSO, voce *Patrimonio dello Stato e degli enti pubblici*, cit., p. 669.

(59) Conf. A.M. SANDULLI, voce *Beni pubblici*, cit., p. 292 e C. FERRARI, voce *Servitù prediali pubbliche*, cit., p. 176, nota 4.

pubblicistica - è altresì imprescrittibile e non può essere acquistato da altri per usucapione (*arg. ex art. 1145 c.c.*; artt. 1 e 2 R.D. 18 novembre 1923 n. 2440; art. 9, comma 1, R.D. 23 maggio 1924 n. 827).

L'atto che determini un mutamento della destinazione è invalido in quanto in contrasto con norme imperative: annullabile *ex art. 21 octies*, comma 1, L. 7 agosto 1990 n. 241 se trattasi di provvedimento amministrativo e nullo *ex art. 1418*, comma 1, c.c. se trattasi di negozio. Tuttavia, ove in violazione della legge, un terzo acquisisca il possesso del bene, facendo cessare di fatto la destinazione pubblica ed in assenza di reazione di tutela dell'ente pubblico, sarà possibile l'acquisto per usucapione (sussistendo i requisiti del possesso *ad usucapionem*); tanto sempre che il bene non sia, in via espressa o in via implicita, inalienabile.

L'acquisto di un bene mobile indisponibile *ex art. 1153 c.c.* (con il possesso vale titolo) è difficile da configurarsi, tenuto conto dei requisiti del titolo astrattamente idoneo all'acquisto del diritto e della buona fede (60).

L'art. 9, comma 1, R.D. n. 827/1924 è coerente con la disciplina descritta: *“Si considerano non disponibili quei beni che per la loro destinazione ad un servizio pubblico o, governativo ovvero per disposizioni di legge non possono essere alienati o comunque tolti dal patrimonio dello Stato”*.

Inammissibile è l'esecuzione forzata nei confronti dei beni pubblici indisponibili ostandovi l'art. 828, comma 2, c.c., come confermato dall'art. 514 n. 5 c.p.c. per il quale non si possono pignorare *“le armi e gli oggetti che il debitore ha l'obbligo di conservare per l'adempimento di un pubblico servizio”*.

A date condizioni fissate dalla legge, può anche venire meno la specifica destinazione del bene. Ciò è previsto, in tema di espropriazione per pubblica utilità, dall'art. 4, comma 2, d.P.R. n. 327/2001 secondo cui: *“I beni appartenenti al patrimonio indisponibile dello Stato e degli altri enti pubblici possono essere espropriati per perseguire un interesse pubblico di rilievo superiore a quello soddisfatto con la precedente destinazione”*.

9. Peculiarità della disciplina urbanistica ed edilizia dei beni oggettivamente pubblici.

Le cose immobili delle categorie riservate (demanio marittimo, acque pubbliche, beni minerari) sono in via di principio sottratte alla disciplina urbanistica, sia con riguardo alla necessità della adozione del titolo abilitativo alla edificazione, sia con riguardo ai vincoli della pianificazione (61). Infatti, le discipline di specie relative a tali cose prevedono che il governo delle trasformazioni strutturali delle stesse nella loro globalità è riservato all'autorità preposta alla loro amministrazione. Vi è un procedimento amministrativo di

(60) Così G. INGROSSO, voce *Patrimonio dello Stato e degli enti pubblici*, cit., p. 669.

(61) Su tali aspetti: V. CERULLI IRELLI, voce *Beni pubblici*, cit., p. 301.

controllo della conformità urbanistica di dette opere regolata con il d.P.R. 18 aprile 1994, n. 383. Ai sensi dell'art. 2 del detto d.P.R. per le opere pubbliche da eseguirsi da amministrazioni statali o comunque insistenti su aree del demanio statale e per le opere pubbliche di interesse statale, da realizzarsi dagli enti istituzionalmente competenti *“l'accertamento della conformità alle prescrizioni delle norme e dei piani urbanistici ed edilizi, salvo che per le opere destinate alla difesa militare, è fatto dallo Stato di intesa con la regione interessata”*. È consentita altresì la localizzazione delle opere di interesse statale in difformità agli strumenti urbanistici: giusta l'art. 3 del d.P.R. citato *“Qualora l'accertamento di conformità di cui all'articolo 2 del presente regolamento, dia esito negativo, oppure l'intesa tra lo Stato e la regione interessata non si perfezioni entro il termine stabilito, viene convocata una conferenza di servizi ai sensi degli articoli da 14 a 14-quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241. Alla conferenza di servizi partecipano la regione e, previa deliberazione degli organi rappresentativi, il comune o i comuni interessati, nonché le altre amministrazioni dello Stato e gli enti comunque tenuti ad adottare atti di intesa, o a rilasciare pareri, autorizzazioni, approvazioni, nulla osta, previsti dalle leggi statali e regionali”*.

Ciò non di meno, la normazione urbanistica, contenente prescrizioni circa la realizzazione delle trasformazioni immobiliari (di fonte legislativa, regolamentare, di piano regolatore) circa le distanze, le altezze, il rapporto dei singoli interventi con le opere di urbanizzazione, ecc., si applica anche alle trasformazioni delle cose immobili comprese in categorie riservate, sempre che siano ad esse applicabili per omogeneità di contenuto.

Anche gli altri beni a destinazione pubblica sono da ritenere in via di principio sottratti alla pianificazione urbanistica. All'evidenza, la regola circa la non sottraibilità di detti beni alla destinazione deroga a tutto il diritto dei beni (non solo al diritto civile); e perciò i poteri nei quali si esprime la pianificazione urbanistica non possono estendere la loro efficacia ai beni a destinazione pubblica: questi, insomma, non possono in concreto essere sottratti alla loro destinazione per effetto degli atti di pianificazione territoriale (62). Per il resto le cose immobili non rientranti nelle categorie riservate, ancorché aventi una destinazione pubblica, devono essere munite del titolo edilizio (63).

10. Regime giuridico dei beni oggettivamente pubblici: disciplina tributaria.

I beni pubblici - demanio ed indisponibili - ove non produttivi di reddito, non sono soggetti ad imposte (64).

(62) Conf. Cons. Stato, Ad. Plen., 27 maggio 1983, n. 13 secondo cui è illegittima l'approvazione da parte della Regione di uno strumento urbanistico che muta la destinazione di un bene appartenente al patrimonio indisponibile dello Stato, senza previa intesa fra le due amministrazioni.

(63) Così, con riguardo agli acquedotti, V. CERULLI IRELLI, S. PELILLO, voce *Acquedotti e canali pubblici*, cit., p. 6.

Giusta l'art. 73, comma 1, d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 (T.U. delle imposte sui redditi) sono soggetti all'imposta sul reddito delle società: “*b) gli enti pubblici e privati diversi dalle società, nonché i trust, residenti nel territorio dello Stato, che hanno per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciali; c) gli enti pubblici e privati diversi dalle società, i trust che non hanno per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciale nonché gli organismi di investimento collettivo del risparmio, residenti nel territorio dello Stato; d) le società e gli enti di ogni tipo, compresi i trust, con o senza personalità giuridica, non residenti nel territorio dello Stato*”. Giusta l'art. 74 d.P.R. n. 917/1986 “*1. Gli organi e le amministrazioni dello Stato, compresi quelli ad ordinamento autonomo, anche se dotati di personalità giuridica, i comuni, le unioni di comuni, i consorzi tra enti locali, le associazioni e gli enti gestori di demanio collettivo, le comunità montane, le province e le regioni non sono soggetti all'imposta. 2. Non costituiscono esercizio dell'attività commerciale: a) l'esercizio di funzioni statali da parte di enti pubblici; b) l'esercizio di attività previdenziali, assistenziali e sanitarie da parte di enti pubblici istituiti esclusivamente a tal fine, comprese le aziende sanitarie locali nonché l'esercizio di attività previdenziali e assistenziali da parte di enti privati di previdenza obbligatoria*”.

In sintesi: l'imposta sul reddito si applica anche agli enti pubblici (ivi compreso lo Stato) ove essi esercitino una attività commerciale. Ciò indipendentemente dalla natura del bene utilizzato. Se lo Stato esercita una miniera (bene riservato) è certamente soggetto all'imposta. Se possiede immobili urbani, è soggetto all'imposta se li utilizza concedendoli in locazione a privati e non vi è soggetto se li utilizza come sede dei propri uffici (come bene a destinazione pubblica).

Sono esenti dall'IMU (imposta municipale propria), attualmente regolata dall'art. 1, commi da 739 a 783, L. 27 dicembre 2019, n. 160, “*gli immobili posseduti dallo Stato, dai comuni, nonché gli immobili posseduti, nel proprio territorio, dalle regioni, dalle province, dalle comunità montane, dai consorzi fra detti enti, dagli enti del Servizio sanitario nazionale, destinati esclusivamente ai compiti istituzionali*” (art. 1, comma 759, lett. a, L. n. 160/2019).

11. Beni oggettivamente pubblici e limitazioni a terzi nei rapporti di vicinato.

Un'altra peculiarità inerente il regime dei beni pubblici - e specificamente di quelli immobili - è costituita dalle limitazioni che la loro prossimità spesso comporta per le proprietà limitrofe. Si cita, ad es., la sottrazione al diritto potestativo del vicino di costruire in aderenza all'edificio demaniale (art. 879, comma 1, c.c.) (65).

(64) Così A.M. SANDULLI, voce *Beni pubblici*, cit., p. 299. Conf. art. 18, comma 3, lett. a), R.D. 8 ottobre 1931, n. 1572. G. INGROSSO, voce *Patrimonio dello Stato e degli enti pubblici*, cit., pp. 669-670.

12. Gestione dei beni pubblici.

I beni pubblici di norma sono gestiti direttamente dall'ente pubblico competente. I beni immobili dello Stato (oltre che pubblici anche quelli posseduti a titolo di privata proprietà) *“sono amministrati a cura del Ministero delle finanze, salve le eccezioni stabilite da leggi speciali”* (art. 1, comma 1, R.D. n. 2440/1923). Il Ministero delle Finanze era il soggetto al quale si collegava, per ragioni organizzative - attesa la natura dello Stato di amministrazione disaggregata (persona giuridica complessa composta da un coacervo di soggetti di diritto, quali sono i Ministeri e le amministrazioni statali autonome) - l'appartenenza dei beni. All'attualità, nella materia si è avuta una successione *ex lege* delle competenze in favore dell'Agenzia del Demanio *ex art. 65 D.L. n. 300/1999 (66)*. In deroga alla competenza generale attribuita in materia all'Agenzia del Demanio *“I beni immobili assegnati ad un servizio governativo s'intendono concessi in uso gratuito al ministero da cui il servizio dipende e sono da esso amministrati. Tosto che cessi tale uso passano all'amministrazione delle finanze”* (art. 1, comma 2, R.D. n. 2440/1923). In virtù di quest'ultima disposizione il Ministero assegnatario dell'immobile in uso governativo amministra, gestisce e tutela i beni immobili patrimoniali (67). L'Agenzia del Demanio può tornare ad esercitare i propri poteri di amministrazione ed autotutela solo quando cessi l'uso gratuito che forma oggetto della concessione per una delle cause che comportano il venir meno del provvedimento concessorio; la concessione gratuita, finché perdura, preclude all'Agenzia di ingerirsi nell'uso del bene demaniale affidato a terzi; solo ove vi sia contestazione del diritto di proprietà dei beni pubblici concessi in uso governativo, legittimata ad agire è l'Agenzia del Demanio, in quanto attributaria della proprietà dei beni pubblici (68). Sia per gli immobili che per i mobili dello Stato sono previsti degli speciali inventari (art. 2, R.D. n. 2440/1923). Quando i beni pubblici, come di norma, sono gestiti direttamente dall'ente pubblico competente

(65) *“Alla comunione forzosa non sono soggetti gli edifici appartenenti al demanio pubblico e quelli soggetti allo stesso regime, né gli edifici che sono riconosciuti di interesse storico, archeologico o artistico, a norma delle leggi in materia. Il vicino non può neppure usare della facoltà concessa dall'articolo 877”*.

(66) Conf. Cass., 8 febbraio 2012, n. 1797 secondo cui nel subingresso *ex lege* dell'Agenzia del Demanio al Ministero dell'economia e delle finanze si è realizzato *“un fenomeno di successione a titolo particolare nella titolarità del bene”* (in un'azione di acquisto per usucapione). Nello stesso senso Cass., 22 marzo 2018, n. 7152 (causa involgente l'*actio negatoria*).

(67) Conf. Cass., 7 dicembre 2000, n. 15546; T.a.r. Campania Napoli, 24 gennaio 2007, n. 660; T.a.r. Lazio Roma, 10 maggio 2006, n. 3432; T.a.r. Marche, 28 maggio 1999, n. 649 e T.a.r. Lazio, 10 febbraio 1987, n. 287 (queste tre ultime sentenze precisano che il Ministero il quale abbia in uso un immobile appartenente al patrimonio dello Stato assegnatogli dall'amministrazione delle finanze è legittimato ad agire in via di autotutela per riottenere la disponibilità dell'immobile o reprimere eventuali turbative al godimento del bene).

(68) Conf. Cass., n. 15546/2000 cit.

viene in rilievo l'ente titolare, ma in dati casi - ove sia separata la titolarità dalla gestione - viene in rilievo l'ente gestore.

Casi di scissione della titolarità dalla gestione si hanno, ad es. e per citare i casi più rilevanti, nel demanio marittimo ed idrico. Per il demanio marittimo viene in rilievo l'art. 59, comma 1, d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 secondo cui sono delegate alle Regioni le funzioni amministrative sul demanio marittimo quando la utilizzazione prevista abbia finalità turistiche e ricreative ed altresì l'art. 105 D.L.vo n. 112/1998 che ha completato il conferimento delle funzioni alle Regioni sul demanio marittimo salve le ipotesi escluse di cui alla lettera l) del comma 2. Per il demanio idrico tanto è disposto dall'art. 86 D.L.vo n. 112/1998 secondo cui “1. *Alla gestione dei beni del demanio idrico provvedono le regioni e gli enti locali competenti per territorio.* 2. *I proventi dei canoni ricavati dalla utilizzazione del demanio idrico sono introitati dalla regione*”.

La gestione della Regione, da un punto di vista civilistico, configura un possesso utile di detti beni del demanio, specie idrico, ovvero la titolarità di un diritto reale, attesa l'ampiezza dei poteri e delle facoltà attribuiti appunto alle Regioni dalla legge (in tema di demanio idrico; artt. 86 e 89 del D.L.vo n. 112/1998) con riguardo a tali beni, sostanziantesi in quelli propri di un usufruttuario *ex lege*.

I beni pubblici possono essere gestiti indirettamente dall'ente pubblico competente, con l'adozione di un atto attributivo della gestione a terzi. Lo strumento non può essere - per quanto detto in ordine alla indisponibilità dei beni demaniali e all'immutabilità della funzione dei beni patrimoniali indisponibili - il negozio giuridico di diritto privato, ma il provvedimento amministrativo o l'accordo sostitutivo di provvedimento *ex art.* 11 L. n. 241/1990. Il provvedimento è la concessione amministrativa.

Come innanzi evidenziato la disciplina concernente i criteri e le modalità di concessione della gestione e dell'uso dei beni immobili appartenenti allo Stato è contenuta nel regolamento di cui al d.P.R. n. 296/2005. Numerose sono le disposizioni speciali dettate solo per alcuni tipi di beni demaniali, come ad esempio l'art. 35 D.L. 30 dicembre 2019, n. 162, conv. L. 28 febbraio 2020, n. 8, recante disposizioni in materia di concessioni autostradali (69).

(69) “1. *In caso di revoca, di decadenza o di risoluzione di concessioni di strade o di autostrade, ivi incluse quelle sottoposte a pedaggio, nelle more dello svolgimento delle procedure di gara per l'affidamento a nuovo concessionario, per il tempo strettamente necessario alla sua individuazione, ANAS S.p.a., in attuazione dell'articolo 36, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, può assumere la gestione delle medesime, nonché svolgere le attività di manutenzione ordinaria e straordinaria e quelle di investimento finalizzate alla loro riqualificazione o adeguamento. Sono fatte salve le eventuali disposizioni convenzionali che escludano il riconoscimento di indennizzi in caso di estinzione anticipata del rapporto concessorio, ed è fatta salva la possibilità per ANAS S.p.a., ai fini dello svolgimento delle attività di cui al primo periodo, di acquistare gli eventuali progetti elaborati dal concessionario previo pagamento di un corrispettivo determi-*

13. Utilizzazione dei beni oggettivamente pubblici. Uso diretto. Uso indiretto (generale o particolare).

I beni pubblici possono essere utilizzati sia dagli enti proprietari (utilizzo diretta), sia da altri soggetti dell'ordinamento, ancorché privati (utilizzo indiretta, che può essere generale o particolare).

- *Uso diretto.*

L'uso diretto può essere coesenziale alla cura degli interessi pubblici in attribuzione. Vi è una riserva in favore dell'utilizzazione amministrativa, con preclusione all'uso generale. È il caso questo, ad es., del demanio militare o degli edifici del demanio culturale utilizzati come sede di pubblici uffici. Nel caso in cui sia consentito anche l'uso ad estranei si parla di uso promiscuo. È il caso delle strade militari (demanio militare) aperte all'uso pubblico.

- *Uso indiretto.*

Ove non ricorra il caso della utilizzazione diretta, i beni pubblici possono formare oggetto di diritti a favore di terzi ed essere da questi usati, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano. L'utilizzazione indiretta può essere generale o particolare.

- *Uso indiretto generale.*

Nell'uso generale, potenzialmente, tutti i componenti della collettività, *uti cives*, possono usare il bene per ricavarne la tipica *utilitas*.

La latitudine dell'uso generale coincide - tendenzialmente - con la demanialità marittima, con quella idrica, con quella stradale e autostradale, infine con la demanialità culturale per i suoi aspetti prevalenti. L'uso generale non costituisce - tuttavia - un dato ontologico del bene, ma è il frutto delle scelte della P.A. attributaria degli interessi rilevanti. Il lido e la spiaggia non hanno quale utilizzazione unica e vincolata la destinazione all'uso generale; la P.A. può decidere di utilizzarla per esigenze militari (uso diretto), oppure può darla in concessione (uso indiretto particolare) per uso balneare o per la realizzazione di un "marina" (porto turistico attrezzato per il soggiorno degli utenti) (70).

nato avendo riguardo ai soli costi di progettazione e ai diritti sulle opere dell'ingegno di cui all'articolo 2578 del codice civile. [...] L'efficacia del provvedimento di revoca, decadenza o risoluzione della concessione non è sottoposta alla condizione del pagamento da parte dell'amministrazione concedente delle somme previste dal citato articolo 176, comma 4, lettera a)".

(70) Si rileva in dottrina che "Con un suo noto parere [C. St. sez. II, 14 dicembre 1976, n. 1144], sinora non contraddetto da pronunce successive, il Consiglio [di Stato] ha ritenuto anzitutto che la «soddisfazione di interessi collettivi di genere diverso dal materiale godimento del bene» rientra nelle finalità che la pubblica amministrazione può legittimamente proporsi in sede di gestione della proprietà pubblica. Se, anzi, il pubblico uso «scaturisce direttamente ed originariamente dalla demanialità del bene, non esaurisce l'attitudine di questo ad essere destinato ad altri fini di utilità generale e spetta all'Amministrazione... contemperare gli interessi volta a volta emergenti con una discrezionalità che, essendo manifestamente tipica di una potestà amministrativa, né può essere usurpata da organi cui è attribuito l'esercizio di diverse funzioni, né può essere da costoro conculcata ovvero repressa». Così: V. CAPUTI IAMBRENGHI, voce *Beni pubblici (uso dei)*, in *Digesto Disc. Public.*, vol. II, 1987, UTET, p. 310.

Vi è un diritto soggettivo all'uso, al godimento del bene; il pubblico potere può però intervenire a limitare l'uso per particolari ragioni di interesse pubblico ed allora germina altresì un interesse legittimo (71). La dottrina prevalente, invece, ritiene che i consociati vantino interessi semplici (c.d. "diritti civili"), ossia interessi non qualificati e non, quindi, diritti soggettivi o interessi legittimi. Ciò in quanto: "*da un lato, non sussiste un obbligo giuridico dell'amministrazione di assicurare ai singoli il godimento dei beni; e, dall'altro, il dovere a essa imposto dell'ordinamento di curare la gestione dei beni non è giuridicamente correlato - sia pure in modo indiretto - con gli interessi dei singoli, sicché questi possano dirsi occasionalmente protetti dalla norma che quel dovere impone*" (72).

L'uso generale è consentito direttamente dalla legge (*rectius*: dalla formazione normativa dei beni pubblici); esso può richiedere all'utente - secondo le previsioni normative - il pagamento di una somma (prezzo o tassa) o il rilascio di un titolo (biglietto, permesso, ecc.) oppure un'autorizzazione dall'ente pubblico (es. scarico nelle acque pubbliche); questi requisiti non comportano una limitazione al diritto all'uso potenzialmente indifferenziato da parte della collettività, ma sono in funzione del miglior uso generale (73).

Nel demanio marittimo, *quisque de populo*, può usare la spiaggia c.d. libera (cioè non attribuita in concessione) a fine di balneazione (74). L'uso resta generale anche ove vi siano limiti di capienza fisica - distanziamento per ragioni di igiene e sanità - atteso che ciò è funzionale a garantirne un uso potenzialmente generale a tutti.

Nel demanio idrico "*La navigazione nei fiumi, laghi e canali naturali è libera*" (così art. 17, comma 1, R.D. 11 luglio 1913, n. 959), sicché può essere esercitata da chiunque.

Nel demanio autostradale (sia nel caso di gestione diretta ad opera dell'ente competente, che nel caso di concessione) *quisque de populo*, può usare l'autostrada al fine della circolazione motorizzata. L'uso resta generale anche ove vi sia il pagamento di un biglietto (c.d. pedaggio autostradale) del quale è discussa la natura giuridica (75).

(71) Conf. G. INGROSSO, voce *Demanio (diritto moderno)*, cit., p. 431 secondo cui gli usi generali sono diritti pubblici subiettivi, garantiti dalla Costituzione e derivano dal diritto di libertà civile (artt. 16 e 41 Cost.).

(72) Così A.M. SANDULLI, voce *Beni pubblici*, cit., pp. 287-288. Analogamente, *ex plurimis*: E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, XVI edizione, Giuffrè, 2014, p. 222.

(73) Conf. A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, vol. II, cit., p. 783 e pp. 786-787.

(74) T.a.r. Puglia Lecce, 5 maggio 2005, n. 2654 osserva che "*il contenuto del diritto soggettivo di godere del bene marittimo si esplica nel diritto ad accedere liberamente alla spiaggia, senza imposizione di oneri economici, nel diritto di potersi posizionare ovunque, senza preclusioni, di godere dell'habitat marino e nel diritto a non utilizzare strutture offerte da terzi, che intendono ritrarre utilità economiche dall'offerta dei vari servizi. Siffatto diritto spetta ai componenti della collettività, non solo come uti cives, ma addirittura come uti homines*".

Nel demanio culturale *quisque de populo*, può visitare un museo. L'uso resta generale anche ove vi sia il pagamento di un biglietto o dei contingentamenti al fine della corretta fruizione da parte di tutti.

- *Uso indiretto particolare.*

Nell'uso particolare solo alcuni componenti della collettività, *uti singuli*, possono usare il bene per ricavarne la tipica *utilitas*. Il titolo dell'uso può essere direttamente la legge. In casi particolari il titolo può essere costituito dall'usucapione: è il caso dell'acquisto, da parte di terzi, di diritti reali diversi dalla proprietà (ad es. diritti di servitù) con il possesso sempre che si tratti di diritti non incompatibili con la conservazione del bene alla sua destinazione (76). Il caso normale, tuttavia, è che il titolo è costituito dal provvedimento amministrativo, *sub specie* di concessione; la scelta del concessionario, in quest'ultima evenienza, deve avvenire tramite procedure concorsuali (77).

Nel demanio marittimo l'utilizzo dell'area per l'esercizio di un cantiere navale esclude che altri possano egualmente utilizzare la stessa area. Nel patrimonio minerario l'utilizzo della miniera da parte del concessionario esclude chiunque altro da quell'uso.

14. Tutela giurisdizionale ed amministrativa dei beni oggettivamente pubblici.

L'art. 823, comma 2, c.c. - con riguardo al demanio pubblico - enuncia: *“Spetta all'autorità amministrativa la tutela dei beni che fanno parte del demanio pubblico. Essa ha facoltà sia di procedere in via amministrativa, sia di valersi dei mezzi ordinari a difesa della proprietà e del possesso regolati dal presente codice”*.

La disposizione è dettata per i beni demaniali, ma il pacifico orientamento giurisprudenziale è nel senso di applicarla anche con riguardo ai beni del patrimonio indisponibile (78).

La P.A. può ricorrere, rivolgendosi all'A.G.O., ai mezzi ordinari a difesa della proprietà e del possesso. Ossia alle azioni a difesa della proprietà (artt. 948-951 c.c.: rivendicazione; negatoria; di regolamento di confini; per apposizione di termini) e a difesa delle servitù (art. 1079 c.c.) ed alle azioni a difesa del possesso (artt. 1168-1170 c.c.: di reintegrazione e di manutenzione; artt.

(75) Il rapporto di utenza autostradale viene a volte qualificato di natura privatistica (sicché il pedaggio avrebbe natura di corrispettivo contrattuale) e a volte qualificato di natura pubblicistica (sicché il pedaggio avrebbe natura di tassa); sulla problematica: L. ORUSA, voce *Pedaggio (diritto vigente)*, in *Noviss. Digesto*, vol. XII, UTET, 1965, pp. 759-761. Per la tesi privatistica: A.M. SANDULLI, voce *Autostrada*, in *Enc. Dir.*, vol. IV, 1959, Giuffrè, pp. 527-528.

(76) Così A.M. SANDULLI, voce *Beni pubblici*, cit., p. 293.

(77) Conf. *ex plurimis* Cons. Stato, 31 maggio 2011, n. 3250, la quale precisa che la mancanza di una procedura competitiva circa l'assegnazione di un bene pubblico suscettibile di sfruttamento economico, introduce una barriera all'ingresso al mercato, determinando una lesione alla parità di trattamento, al principio di non discriminazione ed alla trasparenza tra gli operatori economici, in violazione dei principi comunitari di concorrenza e di libertà di stabilimento.

(78) *Ex plurimis*: Cons. Stato, 1 ottobre 1999, n. 1224; T.a.r. Campania, 5 gennaio 2007 n. 67.

1171-1172 c.c.: denuncia di nuova opera e di danno temuto). Ciò costituisce estrinsecazione della capacità di diritto comune degli enti pubblici (79).

La P.A. può altresì procedere in via amministrativa, ossia in autotutela, liberando - con propri uomini e mezzi - il bene pubblico dall'occupatore abusivo, dopo il provvedimento, ineseguito, intimante il rilascio del bene.

La dottrina prevalente ritiene che la disposizione di cui al comma 2 dell'art. 823 c.c. sul potere di autotutela - per la sua formulazione generica, la quale non individua il contenuto del potere di autotutela ed i soggetti titolari - sia solo ricognitiva di un potere specificamente disciplinato in disposizioni *ad hoc* (80) e che non sussisterebbe, sulla sola base dell'art. 823 c.c., un generale potere di autotutela della P.A. (81). Tesi, questa, che sarebbe confermata dal disposto dell'art. 21 *ter*, comma 1, L. n. 241/1990 (82).

L'orientamento prevalente in giurisprudenza - condivisibile - è diverso: la disposizione in esame è direttamente precettiva, venendo in rilievo un caso, in materia di tutela dei beni pubblici, stabilito dalla legge e, quindi, rispettoso del principio di legalità (83).

(79) *Ex plurimis*: V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti del diritto amministrativo*, VI edizione, Giappichelli, 2017, p. 244.

(80) Disposizione *ad hoc* è ad esempio, in tema di demanio marittimo, l'art. 54 c. n. secondo cui "*Qualora siano abusivamente occupate zone del demanio marittimo o vi siano eseguite innovazioni non autorizzate, il capo del compartimento ingiunge al contravventore di rimettere le cose in pristino entro il termine a tal fine stabilito e, in caso di mancata esecuzione dell'ordine, provvede d'ufficio, a spese dell'interessato*". Altra disposizione *ad hoc* è l'art. 378, commi 1 e 2, L. 20 marzo 1865, n. 2248 Legge sui lavori pubblici (All. F): "*1. Per le contravvenzioni alla presente legge, che alterano lo stato delle cose, è riservato al prefetto l'ordinare la riduzione al primitivo stato, dopo di aver riconosciuta la regolarità delle denunce, e sentito l'ufficio del Genio civile. Nei casi di urgenza il medesimo fa eseguire immediatamente di ufficio i lavori per il ripristino. 2. Sentito poi il trasgressore per mezzo dell'autorità locale, il prefetto provvede al rimborso a di lui carico delle spese degli atti e della esecuzione di ufficio, rendendone esecutoria la nota, e facendone riscuotere l'importo nelle forme e coi privilegi delle pubbliche imposte*". Ancora art. 30, commi 2 e 3, D.L.vo n. 285/1992: "*2. Salvi i provvedimenti che nei casi contingibili ed urgenti possono essere adottati dal sindaco a tutela della pubblica incolumità, il prefetto sentito l'ente proprietario o concessionario, può ordinare la demolizione o il consolidamento a spese dello stesso proprietario dei fabbricati e dei muri che minacciano rovina se il proprietario, nonostante la diffida, non abbia provveduto a compiere le opere necessarie. 3. In caso di inadempienza nel termine fissato, l'autorità competente ai sensi del comma 2 provvede d'ufficio alla demolizione o al consolidamento, addebitando le spese al proprietario*".

(81) *Ex plurimis*: E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 209 e M. OLIVI, voce *Beni pubblici*, in *Il Diritto, Enciclopedia Giuridica del Sole 24 ore, Corriere della Sera Il Sole 24 ore*, vol. 2, 2007, p. 506.

(82) "*Nei casi e con le modalità stabiliti dalla legge, le pubbliche amministrazioni possono imporre coattivamente l'adempimento degli obblighi nei loro confronti. Il provvedimento costitutivo di obblighi indica il termine e le modalità dell'esecuzione da parte del soggetto obbligato. Qualora l'interessato non ottemperi, le pubbliche amministrazioni, previa diffida, possono provvedere all'esecuzione coattiva nelle ipotesi e secondo le modalità previste dalla legge*".

(83) Conf. Cons. Stato, 20 aprile 2000, n. 2428, secondo cui il potere *ex art.* 823, comma 2, c.c. "*in base ad un orientamento della giurisprudenza della Sezione (cfr. 19 dicembre 1988, n. 1073) ha un ambito di applicazione generale, costituendo ipotesi autonoma, rispetto alle singole disposizioni di legge, che prevedono particolari procedimenti a tutela dei beni demaniali*".

Per la riscossione dei crediti - certi, liquidi ed esigibili - collegati con il godimento da parte di terzi di beni pubblici, la P.A. può ricorrere alla adozione della ingiunzione fiscale, strumento di autotutela regolato dal R.D. 14 aprile 1910 n. 639, e confermato dal comma 2 dell'art. 21 *ter* L. n. 241/1990. Autotutela consentita anche nell'ipotesi che il credito germini dal godimento *sine titulo* da parte di terzi di beni pubblici, in virtù dell'art. 1, comma 274, L. 30 dicembre 2004, n. 311 secondo cui “*Relativamente alle somme non corrisposte all'erario per l'utilizzo, a qualsiasi titolo, di immobili di proprietà dello Stato, decorsi novanta giorni dalla notificazione, da parte dell'Agenzia del demanio ovvero degli enti gestori, della seconda richiesta di pagamento delle somme dovute, anche a titolo di occupazione di fatto, si procede alla loro riscossione mediante ruolo, con la rivalutazione monetaria e gli interessi legali*”.

15. *Vicende della qualità di bene pubblico: acquisto, modificazione ed estinzione della qualità di bene pubblico.*

- *Acquisto della qualità di bene pubblico.*

Una cosa ha la qualità di bene pubblico allorché abbia, oggettivamente, i caratteri delineati dalla legge. La legge può richiedere che la cosa abbia determinati aspetti fisici e/o naturali. Può richiedere altresì che, in aggiunta agli elementi naturali, la cosa sia altresì destinata, in modo effettivo ed attuale, ad una specifica funzione o ad uno specifico servizio. La qualificazione di bene pubblico ad opera dell'amm.ne mediante un proprio atto, mediante l'inserimento in un elenco ha un carattere meramente dichiarativo e non costitutivo.

Sicché, nel caso in cui un bene assuma i connotati di lido, spiaggia, ecc. esso - in modo automatico - appartiene al demanio marittimo, indipendentemente da un atto costitutivo della P.A. o da opere pubbliche sullo stesso realizzate, mentre il preesistente diritto di proprietà privata subisce una corrispondente contrazione, fino, se necessario, alla totale eliminazione, sussistendo, ormai, quei caratteri che, secondo l'ordinamento giuridico vigente, precludono che il bene possa formare oggetto di proprietà privata (84). Allo stesso modo, l'appartenenza dei laghi al demanio pubblico prescinde dall'inserimento nell'elenco delle acque pubbliche, data la natura dichiarativa del relativo provvedimento, essendo sufficiente, per l'attribuzione della demanialità, l'accertamento in uno specchio d'acqua dei caratteri idrografici di un lago e non di uno stagno (85). Analogamente l'iscrizione delle strade negli appositi elenchi riveste natura dichiarativa, sicché è irrilevante la mancata inclusione nell'elenco delle strade comunali, se viene provata l'appartenenza della stessa all'ente pubblico territoriale (86).

(84) Conf. Cass. 1 aprile 2015, n. 6619.

(85) Conf. Cass. S.U. 30 aprile 2008, n. 10876.

(86) Conf. Cons. Stato, 8 ottobre 2013, n. 4952.

Per le cose d'interesse culturale aventi i requisiti fattuali di cui all'art. 10, comma 1, Codice beni culturali che siano opera di autore non più vivente o la cui esecuzione risalga ad oltre settanta anni, vi è una presunzione legale relativa del possesso della qualità di bene culturale. Presunzione superabile all'esito della verifica (con esito negativo) dell'interesse culturale *ex art.* 12 del detto Codice. Trattasi di procedimento, attivabile d'ufficio o su richiesta formulata dai soggetti cui le cose appartengono, all'esito del quale il Ministero della cultura adotta - entro novanta giorni dal ricevimento della richiesta - un provvedimento, espressione di discrezionalità tecnica, di verifica con esito positivo oppure con esito negativo circa l'accertamento dell'interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico. Qualora sia stato riscontrato l'interesse culturale il relativo provvedimento è trascritto nei modi previsti dall'art. 15, comma 2, del detto Codice, ed i beni restano definitivamente sottoposti alle disposizioni di tutela; qualora non sia stato riscontrato il detto interesse, si dispone l'esclusione dall'applicazione delle disposizioni di tutela e, ove vengano in rilievo cose appartenenti al demanio pubblico, i risultati vengono trasmessi ai competenti uffici affinché ne dispongano la sdemanializzazione (87).

- *Modificazione della qualità di bene pubblico.*

Un bene pubblico può perdere i connotati di un dato tipo ed acquistare quelli di un tipo diverso. Ad es. viene costruita una strada su di una spiaggia.

- *Estinzione della qualità di bene pubblico.*

Simmetricamente all'acquisto della qualità di bene pubblico, la perdita dei caratteri del bene pubblico delineati dalla legge determina la cessazione della qualità di bene pubblico. L'atto dell'amm.ne che attesti la cessazione della qualità (c.d. sdemanializzazione) ha un rilievo puramente dichiarativo. Tanto è confermato dall'art. 829 c.c. (88). Rileva, quindi, anche la sdemanializzazione tacita. A tale stregua, la sdemanializzazione d'una strada può anche verificarsi senza l'adempimento delle formalità previste dalla legge in materia, ma occorre che essa risulti da atti univoci, concludenti e positivi della P.A., incompatibili con la volontà di conservare la destinazione del bene all'uso pubblico. Né il disuso da tempo immemorabile o l'inerzia dell'ente proprietario possono essere invocati come elementi indiziari dell'intenzione di far

(87) Per le cose aventi i requisiti fattuali di cui all'art. 10, comma 2, Codice dei beni culturali appartenenti a soggetti pubblici - ossia: a) le raccolte di musei, pinacoteche, gallerie e altri luoghi espositivi; b) gli archivi e i singoli documenti; c) le raccolte librerie delle biblioteche - vi è una presunzione legale assoluta del possesso della qualità di bene culturale: non è prevista la verifica dell'interesse culturale *ex art.* 12 del Codice (che potrebbe anche condurre alla esclusione dell'interesse culturale).

(88) "Il passaggio dei beni dal demanio pubblico al patrimonio dello Stato dev'essere dichiarato dall'autorità amministrativa. Dell'atto deve essere dato annunzio nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica. Per quanto riguarda i beni delle province e dei comuni, il provvedimento che dichiara il passaggio al patrimonio deve essere pubblicato nei modi stabiliti per i regolamenti comunali e provinciali". Disposizione analoga è fissata dall'art. 5 R.D. n. 827/1924 secondo cui "I beni del pubblico demanio che cessano dalla loro destinazione all'uso pubblico passano al patrimonio dello Stato".

cessare la destinazione, anche potenziale, del bene demaniale all'uso pubblico, poiché è pur sempre necessario che tali elementi indiziari siano accompagnati da fatti concludenti e da circostanze così significative da rendere impossibile formulare altra ipotesi se non quella che la P.A. abbia definitivamente rinunciato al ripristino della pubblica funzione del bene medesimo (89).

Tuttavia in due specifici casi, ossia per il demanio marittimo e per quello idrico, la mera perdita delle caratteristiche naturali rilevanti della demanialità non è sufficiente a determinare la perdita della qualità di demanio in quanto è richiesto un provvedimento espresso che attesti ciò. Sicché il ripascimento definitivo della spiaggia o l'essiccamento del fiume non determina la cessazione della qualità, rispettivamente, di demanio marittimo ed idrico. Tanto per la rilevanza dei beni in gioco in correlazione alla circostanza che la cosa potrebbe riacquistare i connotati della demanialità.

Per il demanio marittimo tanto è statuito dall'art. 35 c. nav. secondo cui *“Le zone demaniali che dal capo del compartimento non siano ritenute utilizzabili per pubblici usi del mare sono escluse dal demanio marittimo con decreto del ministro per le comunicazioni di concerto con quello per le finanze”* All'evidenza, la c.d. sdemanializzazione non può verificarsi tacitamente, ma richiede un espresso e formale provvedimento dell'autorità amministrativa, di carattere costitutivo (90). Pertanto, in difetto di tale provvedimento, l'arenile, ad es., non perde la propria qualità di bene demaniale, con la conseguenza che il possesso del medesimo da parte del privato è improduttivo di effetti nei rapporti con l'amm.ne (art. 1145, comma 1, c.c.), e, in particolare, è inidoneo all'acquisto della proprietà per usucapione. Diversa dalla sdemanializzazione è la delimitazione di zone del demanio marittimo ex art. 32 c. nav. la quale tendendo a rendere evidente la demarcazione fra tale demanio e le proprietà private finitime, si presenta quale proiezione specifica della normale azione di regolamento di confini di cui all'art. 950 c.c., e si conclude con un atto di delimitazione, il quale ha una funzione di mero accertamento, in sede amministrativa, dei confini del demanio marittimo rispetto alle proprietà dei privati, senza l'esercizio di un potere discrezionale della P.A.; ne consegue che il privato, il quale contesti l'accertata demanialità del bene, può invocare la tutela della propria situazione giuridica soggettiva dinanzi al giudice ordinario, abilitato alla disapplicazione dell'atto amministrativo, se od in quanto illegittimo (91).

Per il demanio idrico la regola della sdemanializzazione espressa con portata costitutiva è fissata dall'art. 947, comma 3, c.c. secondo cui *“In ogni caso è esclusa la sdemanializzazione tacita dei beni del demanio idrico”*.

(89) Conf. Cass., 3 giugno 2008, n. 14666; Cass. 30 agosto 2004, n. 17387; Cass. 12 aprile 1996, n. 3451.

(90) Conf. Cass., 19 febbraio 2019, n. 4839; Cass., 18 ottobre 2016, n. 21018; Cass. 11 maggio 2009, n. 10817.

(91) In tal senso, Cass. 10817/2009 cit.

Cessata la qualità di bene pubblico, questo resta nella titolarità della P.A. a titolo di patrimonio disponibile.

16. Valorizzazione e dismissione dei beni appartenenti agli enti pubblici.

Lo Stato e gli altri enti pubblici hanno un immenso patrimonio immobiliare, sia con la qualità di bene pubblico che di patrimonio disponibile. Essi - per incapacità, inesatta ricognizione del patrimonio, carenza di personale, carenza di risorse finanziarie - non sono in grado di gestire in modo efficiente il loro patrimonio con una adeguata manutenzione ordinaria e straordinaria o - se il bene non è necessario alle pubbliche funzioni - mediante concessione in godimento o alienazione. Non di rado accade che un ente - specie quelli territoriali, a partire dallo Stato - ha propri immobili inutilizzati o concessi in godimento a terzi e, per cattiva amministrazione, prende in godimento beni di terzi pagando un canone per allocare propri uffici.

Ciclicamente vengono adottate leggi per la valorizzazione ed alienazione (previa sdemanializzazione, se pubblico) del patrimonio immobiliare pubblico (92), ma l'esito è fallimentare.

17. Aspetti generali dei beni di interesse pubblico.

Accanto ai beni pubblici abbiamo i beni di interesse pubblico. Trattasi di beni appartenenti a privati, con un regime, fundamentalmente, di diritto comune. Tuttavia il bene riveste importanza non solo per il titolare, ma anche nell'interesse pubblico, atteso che assolve ad una finalità di pubblico interesse essendo anche funzionale al perseguimento e al soddisfacimento degli interessi della collettività, in attuazione dei principi costituzionali (artt. 2; 9, commi 2 e 3; 42, comma 1, Cost.).

Sicché, per tale ragione, vi possono essere peculiari limiti (93) ed obblighi (94) con speciali poteri, di norma conformativi, in capo alla P.A. Il tutto,

(92) D.L. 25 settembre 2001, n. 351, conv. L. 23 novembre 2001, n. 410 avente ad oggetto “*Disposizioni urgenti in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e di sviluppo dei fondi comuni di investimento immobiliare*”; D.L. 15 aprile 2002, n. 63, conv. L. 15 giugno 2002, n. 112 relativo, tra l'altro, alla cartolarizzazione degli immobili e alla valorizzazione del patrimonio; art. 58 D.L. 25 giugno 2008, n. 112, conv. L. 6 agosto 2008, n. 133 relativo alla ricognizione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di regioni, comuni ed altri enti locali.

(93) I limiti implicano una impossibilità giuridica, hanno un contenuto negativo. Delineano il confine del contenuto del diritto sulla cosa, toccano le facoltà di godimento e di disposizione del soggetto. Con il limite viene definito il contenuto del diritto di proprietà. Il limite nella vicenda ora esaminata è, all'evidenza, di diritto pubblico, ossia ha per oggetto immediato la tutela di un interesse pubblico (così: S. PUGLIATTI, *Strumenti tecnico-giuridici per la tutela dell'interesse pubblico nella proprietà*, in *La proprietà nel nuovo diritto*, Giuffrè, 1954, p. 114).

(94) Gli obblighi implicano una obbligazione giuridica collegata alla situazione dominicale. Si tratterà di prestazioni di fare, poiché gli obblighi di dare hanno generalmente il carattere di tributi: così S. PUGLIATTI, *Strumenti tecnico-giuridici per la tutela dell'interesse pubblico nella proprietà*, in *La proprietà nel nuovo diritto*, cit., p. 117.

quindi, nelle coordinate del diritto comune per le quali “*Il proprietario ha diritto di godere e disporre delle cose in modo pieno ed esclusivo, entro i limiti e con l’osservanza degli obblighi stabiliti dall’ordinamento giuridico*” (art. 832 c.c.). Peculiari limiti ed obblighi alla proprietà privata - *rectius*: in regime di diritto privato appartenenti a soggetti pubblici o privati - delineati dalla legge “*allo scopo di assicurarne la funzione sociale*” (art. 42, comma 2, Cost.). Vuol dirsi che la legge tiene conto degli interessi ultraindividuali collegati alla situazione dominicale.

Salvatore Pugliatti, nel secondo dopoguerra del secolo passato, evidenziò che non vi è “*la proprietà*”, ma vi sono “*le proprietà*”: il regime proprietario dei beni non è fisso ed invariabile, ma mutabile in base a date circostanze ritenute rilevanti: una cosa è la proprietà urbana, altra quella rurale; una cosa è un bene produttivo, altra un bene improduttivo, ecc. (95).

L’interesse ultraindividuale collegato alla situazione dominicale può germinare in base a specifiche circostanze rilevanti. Può venire in rilievo, quale circostanza discriminante: *a*) il tempo. Una stessa cosa - ad es., una automobile, un libro, una vanga, un edificio - può avere regimi giuridici diversi a seconda del tempo trascorso dalla sua creazione. Una auto d’epoca non è liberamente trasferibile ed utilizzabile alla stessa stregua di una auto nuova; *b*) la allocazione spaziale. La vicinanza ad un ospedale, può limitare le possibili coltivazioni di un dato fondo; *c*) la quantità. La rarefazione di una cosa comporta, di solito, un restringimento della sua circolazione giuridica fino, in casi limite, alla eliminazione della sua commercialità. Ciò è accaduto per le acque interne non aventi attitudine ad un pubblico generale interesse: tali acque erano commerciabili nel secolo scorso, poi la riduzione della quantità delle acque ha condotto, nel 1994 con la legge Galli, alla incommerciabilità di tutte le acque interne, conseguenza della demanializzazione delle stesse; *d*) la qualità dell’artefice. Un documento (es. tema scolastico) redatto da Francesco De Santis ha un regime giuridico diverso da analogo documento redatto nello stesso contesto da un compagno di scuola, non altrettanto importante, del De Santis.

Limiti alle facoltà dominicali si hanno con le norme sulle distanze tra costruzioni e standard urbanistici (l’interesse ultraindividuale è l’igiene e sanità degli abitati), sui boschi e terreni montani (lo scopo perseguito è l’equilibrio idrogeologico) (96), sull’accesso ai fondi - a date condizione - per l’esercizio

(95) S. PUGLIATTI, *La proprietà e le proprietà (con particolare riguardo alla proprietà terriera)*, in *La proprietà nel nuovo diritto*, cit., pp. 145-309.

(96) Il vincolo idrogeologico comporta notevoli restrizioni per i terreni interessati, imposte dalla necessità di impedire il dilavamento dei terreni e per migliorare il regime delle acque. L’art. 7 R.D. n. 3267/1923 stabilisce che “*Per i terreni vincolati la trasformazione dei boschi in altre qualità di coltura e la trasformazione di terreni saldi in terreni soggetti a periodica lavorazione sono subordinate ad autorizzazione del Comitato forestale [ora Regione] e alle modalità da esso prescritte, caso per caso, allo scopo di prevenire i danni*”.

della caccia (art. 842, commi 1 e 2, c.c.), con le norme limitative delle facoltà di disporre dei beni culturali e paesaggistici.

Obblighi collegati alla situazione dominicale sono gli oneri reali e quelli conseguenti alla vicinanza ad un bene pubblico. Di quest'ultimo tipo sono le ipotesi di cui all'art. 60 (97) e 75, comma 1 (98), della L. 20 marzo 1865, n. 2248 (All. F) ed altresì le c.d. fasce di rispetto limitanti la libera attività edilizia (la quale viene vietata o sottoposta a speciale autorizzazione) in considerazione di un fine di superiore interesse pubblico, in determinate località, o ad aree prossime o circostanti a luoghi o ad opere di pubblico interesse. Vengono in rilievo limitazioni legali al diritto di proprietà riguardanti tutti i beni che si trovino in determinate condizioni previste dalla legge. Non costituiscono, pertanto, una forma di espropriazione del diritto di costruire. Tra le altre citiamo le fasce di rispetto *a)* delle strade pubbliche e delle autostrade (artt. 16-18 D.L.vo 30 aprile 1992 n. 285; *b)* delle ferrovie (artt. 36-63 d.P.R. 11 luglio 1980, n. 753); *c)* del demanio marittimo (artt. 55 (99), 76-78 c. nav.); *d)* delle acque pubbliche (artt. 96-97 R.D. 25 luglio 1904, n. 523); *e)* degli aeroporti (artt. 707 c. nav.); *f)* dei cimiteri *ex art.* 338 R.D. 27 luglio 1934, n. 1265 (100) con i connessi vincoli di inedificabilità (101); *g)* degli elettrodotti (art. 4, comma 1, lett. h, L. 22 febbraio 2001, n. 36) (102).

I più rilevanti beni di interesse pubblico sono: beni componenti il patrimonio culturale (beni culturali e paesaggistici); le reti strumentali al servizio pubblico; i beni collettivi (demanio civico ed immobili con uso civico); le aree naturali protette (L. 6 dicembre 1991 n. 394); gli alloggi popolari ed economici

(97) *“Debbono i proprietari mantenere le ripe dei fondi laterali alla strada in istato tale da impedire lo scoscendimento del terreno ad ingombro dei fossi e del piano viabile”.*

(98) *“I proprietari sono obbligati a tener regolate le stèpi vive, in modo da non restringere o danneggiare la strada, e a far tagliare i rami delle piante che si protendono oltre il ciglio stradale”.*

(99) Il cui primo comma stabilisce: *“La esecuzione di nuove opere entro una zona di trenta metri dal demanio marittimo o dal ciglio dei terreni elevati sul mare è sottoposta all'autorizzazione del capo del compartimento”.*

(100) *“I cimiteri devono essere collocati alla distanza di almeno 200 metri dal centro abitato. È vietato costruire intorno ai cimiteri nuovi edifici entro il raggio di 200 metri dal perimetro dell'impianto cimiteriale, quale risultante dagli strumenti urbanistici vigenti nel comune o, in difetto di essi, comunque quale esistente in fatto, salve le deroghe ed eccezioni previste dalla legge. [...] All'interno della zona di rispetto per gli edifici esistenti sono consentiti interventi di recupero ovvero interventi funzionali all'utilizzo dell'edificio stesso, tra cui l'ampliamento nella percentuale massima del 10 per cento e i cambi di destinazione d'uso, oltre a quelli previsti dalle lettere a), b), c) e d) del primo comma dell'articolo 31 della legge 5 agosto 1978, n. 457”.*

(101) Cons. Stato, 3 marzo 2022, n. 1513: il vincolo cimiteriale (d'indole conformativa) determina un regime di inedificabilità legale, integrando una limitazione legale della proprietà a carattere assoluto, direttamente incidente sul valore del bene, tale da configurare in maniera obbiettiva e rispetto alla totalità dei soggetti il regime di appartenenza di una pluralità indifferenziata di immobili che si trovino in un particolare rapporto di vicinanza o contiguità con il perimetro dell'area cimiteriale.

(102) Sulle fasce di rispetto: G.C. MENGOLI, *Manuale di diritto urbanistico*, VII edizione, Giuffrè, 2014, pp. 555-589.

di proprietà delle cooperative edilizie a contributo statale; le strade vicinali; gli aerodromi e gli altri impianti aeronautici privati. Sono tali anche i beni privati oggetto di servitù pubbliche o di diritti di uso pubblico *ex art.* 825 c.c. esaminati nel precedente paragrafo 6. Sono tali altresì i beni immobili connotati sotto il profilo ambientale secondo la specifica disciplina contenuta nel Codice dell'ambiente (D.L.vo 3 aprile 2006, n. 152).

18. Beni collettivi. Demanio civico ed immobili con uso civico. Regime giuridico.

Tra i più rilevanti beni di interesse pubblico abbiamo i beni collettivi (demanio civico ed immobili con uso civico). I beni collettivi sono beni appartenenti a soggetti pubblici o privati (individualmente o in comunione) con destinazione agro-silvo-pastorale in favore di una determinata collettività; la destinazione può specificarsi con la titolarità, da parte della collettività, di un diritto d'uso funzionalizzato alla soddisfazione di un interesse pubblico (in questa evenienza abbiamo il diritto di uso civico).

Una disciplina di sintesi è contenuta nella L. 20 novembre 2017, n. 168 recante “*Norme in materia di domini collettivi*” (103). Il *genus* “bene collettivo” (la cui tipologia è descritta nell’art. 3 L. n. 168/2017) comprende, quali *species*, il patrimonio antico dell’ente collettivo, detto anche patrimonio civico o demanio civico, ed i beni immobili sui quali insistono diritti di uso civico.

- Patrimonio antico dell’ente collettivo, detto anche patrimonio civico o demanio civico.

Comprende i beni di cui al citato art. 3, comma 1, lettere a), b), c), e) e f) (104), ossia: “*a) le terre di originaria proprietà collettiva della generalità degli abitanti del territorio di un comune o di una frazione, imputate o possedute da comuni, frazioni od associazioni agrarie comunque denominate* (105); *b) le terre, con le costruzioni di pertinenza, assegnate in proprietà collettiva agli abitanti di un comune o di una frazione, a seguito della liquida-*

(103) Sulla materia: R. VOLANTE, *Un terzo ordinamento civile della proprietà. La l. 20 novembre 2017, n. 168, in materia di domini collettivi*, in *Nuove Leggi Civ. Comm.*, 2018, 5, pp. 1067 e ss., per il quale la nuova definizione legale di dominio collettivo individua un terzo ordinamento civile della proprietà, intendendo il bene come di proprietà originariamente riservata *ex art.* 43 Cost. alla popolazione residente, con numerose conseguenze sulla sua amministrazione come parte del territorio e sulla sua gestione come bene patrimoniale.

(104) I beni di cui alla lettera f) - “*i corpi idrici sui quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici*” - vengono qualificati patrimonio antico dell’ente collettivo. Gli stessi, tuttavia, per i loro connotati, vanno qualificati come usi civici.

(105) Si rileva da R. VOLANTE, *Un terzo ordinamento civile della proprietà. La l. 20 novembre 2017, n. 168, in materia di domini collettivi*, cit., che questa categoria di beni di demanio civico è data dalle terre continuamente aperte al godimento di una generalità di utenti e sulle quali non si è mai costituita, per questo, una proprietà privata. Questa è l’ipotesi più frequente.

zione dei diritti di uso civico e di qualsiasi altro diritto di promiscuo godimento esercitato su terre di soggetti pubblici e privati; c) le terre derivanti: da scioglimento delle promiscuità di cui all'articolo 8 della legge 16 giugno 1927, n. 1766 (106); da conciliazioni nelle materie regolate dalla predetta legge n. 1766 del 1927; dallo scioglimento di associazioni agrarie; dall'acquisto di terre ai sensi dell'articolo 22 della medesima legge n. 1766 del 1927 (107) e dell'articolo 9 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102 (108); da operazioni e provvedimenti di liquidazione o da estinzione di usi civici; da permuta o da donazione; e) le terre collettive comunque denominate, appartenenti a famiglie discendenti dagli antichi originari del luogo, nonché le terre collettive disciplinate dagli articoli 34 della legge 25 luglio 1952, n. 991 (109), 10 e 11 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102 (110), e 3 della legge 31 gennaio 1994, n. 97 (111)".

(106) *"Le comunioni generali per servitù reciproche, qualora esistano, e tutte le comunioni particolari nelle quali non siano demani comunali, salvo il caso di cui all'ultimo comma del presente articolo, saranno sciolte senza compenso. Le comunioni generali per condominio, e le particolari, sia per condominio sia per servitù, fra Comuni, fra Comuni e frazioni, o fra due frazioni anche dello stesso Comune, si scioglieranno con l'attribuzione a ciascun Comune o a ciascuna frazione di una parte delle terre in piena proprietà, corrispondente in valore all'entità ed estensione dei reciproci diritti sulle terre, tenuto conto della popolazione, del numero degli animali mandati a pascolare, e dei bisogni di ciascun Comune e di ciascuna frazione. Si considerano comunioni generali quelle costituite sugli interi territori delle comunità partecipanti; si considerano particolari quelle che comprendono solo una parte di detti territori. In considerazione dei bisogni dell'economia locale potranno essere conservate le promiscuità esistenti nel qual caso ne sarà fatto rapporto motivato al Ministero dell'economia nazionale, che provvederà".*

(107) *"Qualora l'estensione delle terre da ripartire non sia sufficiente per soddisfare tutte le domande delle famiglie che vi hanno diritto, si potrà provvedere all'assegnazione mediante sorteggio fra le famiglie indicate nel primo comma dell'art. 13. Allo scopo di aumentare la massa da dividere fra gli aventi diritto, è tuttavia consentito tanto ai Comuni quanto alle associazioni degli utenti di avvantaggiarsi delle disposizioni del decreto-legge Luogotenenziale 14 luglio 1918, n. 1142, diretto ad agevolare l'acquisto di nuovi terreni. La stessa facoltà è data ai Comuni ed alle associazioni per affrancare i canoni enfiteucici che gravano le terre da ripartire. Qualora occorra pagare quote di ammortamento per debiti incontrati dal Comune per l'acquisto delle terre, si applicherà la disposizione del capoverso dell'art. 20 limitatamente alla parte che viene ripartita".*

(108) *"Oltre alle regioni, le Comunità montane e i comuni sono autorizzati ad acquistare o a prendere in affitto per un periodo non inferiore ad anni 20 terreni compresi nei rispettivi territori montani non più utilizzati a coltura agraria o nudi o cespugliati o anche parzialmente boscati per destinarli alla formazione di boschi, prati, pascoli o riserve naturali. Quando sia necessario per la difesa del suolo e per la protezione dell'ambiente naturale in conformità agli scopi di cui al precedente comma, le regioni, le Comunità montane e i comuni possono, in mancanza di accordo per l'acquisto ai valori correnti, procedere anche ad espropriare i terreni sopraindicati e quelli di cui al primo comma dell'articolo 29 della legge 27 ottobre 1966, n. 910, con le modalità di cui agli articoli 112, 113, 114 e 115 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3267. Ai beni acquistati o espropriati si applica l'articolo 107 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3267 [...]."*

(109) *"Nessuna innovazione è operata in fatto di comunioni familiari vigenti nei territori montani nell'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale; dette comunioni continuano a godere e ad amministrare i loro beni in conformità dei rispettivi statuti e consuetudini riconosciuti dal diritto anteriore".*

(110) Art. 10: *"Per il godimento, l'amministrazione e l'organizzazione dei beni agro-silvo-pastorali appresi per laudo, le comunioni familiari montane (anche associate tra loro e con altri enti)*

Vengono in rilievo beni appartenenti a soggetti di diritto in comunione ex art. 1100 c.c. (gli abitanti di un comune o di una frazione; gli appartenenti a famiglie discendenti dagli antichi originari del luogo). Viene in rilievo una proprietà collettiva (comunanza (112), partecipanza), “*ossia di quella forma di proprietà fondiaria che non è riferibile a un singolo o a un ente pubblico, ma a una collettività di persone, le quali hanno il pari diritto di trarre utilità dalla cosa e di escluderne i terzi*” (113).

L’uso e il godimento da parte dei *cives* grava su terre appartenenti alla collettività (“*iura in re propria*”), a cui competono tutte le utilità che da tali beni si possono trarre. In siffatte fattispecie, in cui i beni costituenti il demanio civico sono specificamente destinati all’uso da parte dei consociati, l’esercizio del potere di godimento del *civis* rappresenta l’estrinsecazione del peculiare

sono disciplinate dai rispettivi statuti e consuetudini. Rientrano tra le comunioni familiari, che non sono quindi soggette alla disciplina degli usi civici, le regole ampezzane di Cortina d’Ampezzo, quelle del Comelico, le società di antichi originari della Lombardia, le servitù della Val Canale. La pubblicità di statuti, bilanci, nomine di rappresentanti legali è disciplinata da apposito regolamento emanato dalla regione. L’atto relativo all’acquisto e alla perdita dello stato di membro delle comunioni, disciplinato dallo statuto, è registrato a tassa fissa senza altre imposte”. Art. 11: “Il patrimonio antico delle comunioni è trascritto o intavolato nei libri fondiari come inalienabile, indivisibile e vincolato alle attività agro-silvo-pastorali e connesse. Quei beni che previa autorizzazione regionale venissero destinati ad attività turistica dovranno essere sostituiti in modo da conservare al patrimonio comune la primitiva consistenza forestale. Solo i beni acquistati dalle comunioni dopo il 1952 possono formare oggetto di libera contrattazione; per tutti gli altri la legge regionale determinerà limiti, condizioni, controlli intesi a consentire la concessione temporanea di usi diversi dai forestali, che dovranno comunque essere autorizzati anche dall’autorità forestale della regione”.

(111) “*Al fine di valorizzare le potenzialità dei beni agro-silvo-pastorali in proprietà collettiva indivisibile ed inusucapibile, sia sotto il profilo produttivo, sia sotto quello della tutela ambientale, le regioni provvedono al riordino della disciplina delle organizzazioni montane, anche unite in comunanze, comunque denominate, ivi comprese le comunioni familiari montane di cui all’articolo 10 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, le regole cadornine di cui al decreto legislativo 3 maggio 1948, n. 1104, e le associazioni di cui alla legge 4 agosto 1894, n. 397, sulla base dei seguenti principi: a) alle organizzazioni predette è conferita la personalità giuridica di diritto privato, secondo modalità stabilite con legge regionale, previa verifica della sussistenza dei presupposti in ordine ai nuclei familiari ed agli utenti aventi diritto ed ai beni oggetto della gestione comunitaria; b) ferma restando la autonomia statutaria delle organizzazioni, che determinano con proprie disposizioni i criteri oggettivi di appartenenza e sono rette anche da antiche laudi e consuetudini, le regioni, sentite le organizzazioni interessate, disciplinano con proprie disposizioni legislative i profili relativi ai seguenti punti: 1) le condizioni per poter autorizzare una destinazione, caso per caso, di beni comuni ad attività diverse da quelle agro-silvo-pastorali, assicurando comunque al patrimonio antico la primitiva consistenza agro-silvo-pastorale compreso l’eventuale maggior valore che ne derivasse dalla diversa destinazione dei beni; [...]; 3) forme specifiche di pubblicità dei patrimoni collettivi vincolati, con annotazioni nel registro dei beni immobili, nonché degli elenchi e delle deliberazioni concernenti i nuclei familiari e gli utenti aventi diritto, ferme restando le forme di controllo e di garanzie interne a tali organizzazioni, singole o associate; [...]*”.

(112) Le comunanze, titolari della proprietà collettiva, potevano anche avere, secondo le evenienze, la soggettività giuridica; su tale aspetto: S. PUGLIATTI, *La proprietà e le proprietà (con particolare riguardo alla proprietà terriera)*, in *La proprietà nel nuovo diritto*, cit., pp. 215-220. Ora, alla luce dell’art. 1, comma 2, L. n. 168/2017 hanno, *ope legis*, personalità giuridica di diritto privato.

(113) Così R. VOLANTE, *Un terzo ordinamento civile della proprietà. La l. 20 novembre 2017, n. 168, in materia di domini collettivi*, cit.

rapporto di appartenenza intercorrente fra la comunità e la terra, caratterizzato dalla presenza di un vincolo di destinazione dei beni civici a favore dei consociati. I diritti di uso civico “*in re propria*” sono facoltà costituenti estrinsecazione di una proprietà collettiva, in cui la titolarità sostanziale dei beni appartiene alla collettività, ancorché nelle intestazioni catastali i terreni risultino di titolarità dei Comuni in quanto enti esponenziali delle collettività locali interessate. Le facoltà e i diritti di cui godono i componenti della collettività sono di mero godimento promiscuo, mai di disposizione. Il titolare del diritto di uso civico, infatti, non ha la legittimazione a disporre di tale diritto: non può trasmetterlo né *inter vivos* né *mortis causa*. Né tale diritto può prescriversi per non uso: esso, infatti, potrà cessare soltanto con la perdita della qualità di *civis*. Il demanio civico, dunque, lungi dal rappresentare l’oggetto di un diritto di proprietà individuale dell’ente pubblico che ne assume l’intestazione, rappresenta l’oggetto di una proprietà collettiva, di cui è titolare la comunità. Sotto il profilo della qualificazione giuridica, il demanio civico integra un peculiare schema di appartenenza - riassumibile, appunto, nella locuzione proprietà collettiva - strutturata come una comunione atipica, in cui peraltro difetta la ripartizione in quote, sul modello della comunione a mani riunite, di diritto germanico (114).

- *Beni immobili sui quali insistono diritti di uso civico.*

Comprende i beni di cui al citato art. 3, comma 1, lettere d) e f), ossia: “*d) le terre di proprietà di soggetti pubblici o privati, sulle quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati*”. Sono i casi in cui i residenti hanno il diritto di raccogliere la legna nel bosco o la frutta in un frutteto (c.d. legnatico, fruttatico, ecc); “*f) i corpi idrici sui quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici*”. Sono i casi in cui i residenti hanno il diritto di pescare su un dato braccio di mare (c.d. pescatico). I diritti di uso civico, come è noto, erano sconosciuti al diritto romano, con un regime di proprietà su base essenzialmente individualistica. Sorsero nel medio evo, con l’economia feudale e, quindi, con l’intreccio delle situazioni dominicali: il feudatario, laico od ecclesiastico, era titolare del latifondo ed accadeva che - per concessione o tolleranza del signore o per usurpazione - una data comunità (gli abitanti di una frazione latistante un bosco o un lago, un’intero borgo vicino ad un frutteto) usava in un certo modo il terreno (ad es. vi passeggiava) o ne ricavava dati frutti appropriandosene. Con il tempo la situazione di fatto è divenuta una situazione di diritto, con la germinazione di un diritto reale di godimento (usi civici) spettante alla detta collettività indifferenziata, avente ad oggetto il godimento

(114) Su tali aspetti: S. ORRÙ, voce *Usi civici* (I agg.), *Digesto delle Discipline Privatistiche/Civile*, 2018.

di specifiche utilità in perpetuo. La figura di diritto reale alla quale è riconducibile l'uso civico è il diritto di uso *ex artt.* 1021-1026 c.c., con elementi di specialità tra cui la perpetuità e l'uso specifico a fronte - rispettivamente - della temporaneità (artt. 979 e 1026 c.c.) e dell'uso generale (art. 1021 c.c.) del tipico diritto reale di uso.

I diritti di uso civico sono diritti spettanti ad una intera comunità (di solito comunale) e ne sono indeterminati i soggetti singoli, sicché la titolarità del diritto dipende dall'accertamento dell'appartenenza del singolo a quella comunità; i soggetti singoli hanno diritto all'uso e al godimento dei beni *uti cives*; l'interesse che sta alla base della tutela di tali diritti è extraindividuale (115).

Con la Rivoluzione francese, con il trionfo della borghesia si ebbe la restaurazione della pienezza ed esclusività del diritto di proprietà individuale (116), sicché divennero intollerabili le promiscuità, i diritti collettivi insistenti sul diritto di proprietà fondiaria. Si avviò, anche in Italia, sulla scia delle riforme napoleoniche, la c.d. liquidazione degli usi civici, ossia la divisione delle proprietà sulle quali esistevano usi civici, con la germinazione di proprietà esclusive ripartite - in date proporzioni - tra il proprietario del latifondo e la comunità che su di esso vantava diritti di uso. Ad es., nel sud Italia, nel decennio francese (1806-1815) si ebbe una sistematica legislazione di abolizione della feudalità, divisione dei demani ed abolizione degli usi civici (117). Tale procedimento fu lento e complesso, tant'è che ancora negli anni '20 del secolo scorso si dovette dare ad esso impulso con l'adozione della L. 16 giugno 1927, n. 1766, prevedente la figura di commissari per la liquidazione degli usi civici. Procedimento, allo stato non ancora definito (118), sicché gli usi civici sussistono, importanti, nell'attuale ordinamento giuridico. Anzi la legislazione recente punta alla loro valorizzazione, quali strumenti di tutela dei diritti fondamentali della persona *ex art. 2 Cost.* (119).

(115) S. PUGLIATTI, *La proprietà e le proprietà (con particolare riguardo alla proprietà terriera)*, in *La proprietà nel nuovo diritto*, cit., pp. 214-215.

(116) Il codice civile del 1865 - diretto discendente del Codice Napoleone del 1804 - enunciava che "*La proprietà è il diritto di godere e disporre delle cose nella maniera più assoluta*" (art. 436 c.c.).

(117) Sulla quale: R. FEOLA, *Dall'illuminismo alla restaurazione*, Jovene, 1982, pp. 307-326.

(118) Giusta l'art. 3, comma 6, L. 168/2017, con l'imposizione del vincolo paesaggistico sulle zone gravate da usi civici di cui all'art. 142, comma 1, lett. h), del codice dei beni culturali e del paesaggio (D.L.vo n. 42/2004), l'ordinamento giuridico garantisce l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio. Tale vincolo è mantenuto sulle terre anche in caso di liquidazione degli usi civici.

(119) Si rileva che la legge n. 168/2017 "*individua nella proprietà collettiva una situazione da preservare per il futuro, non più un anacronismo da liquidare, per come era per la legge che disciplina ancora la materia, la l. 16 giugno 1927 n. 1766, che non viene tuttavia abrogata*" (così R. VOLANTE, *Un terzo ordinamento civile della proprietà. La l. 20 novembre 2017, n. 168, in materia di domini collettivi*, cit.).

- Regime giuridico.

I beni collettivi sono inalienabili, indivisibili, inusucapibili e con destinazione perpetua agro-silvo-pastorale (art. 3, comma 3, L. n. 168/2017), salva la alienabilità delle terre di proprietà di privati, sulle quali i residenti del Comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati (120). Il detto regime è consequenziale alla peculiare funzione dei beni collettivi, ossia al vincolo di destinazione degli stessi alla fruizione collettiva, in un'ottica volta al soddisfacimento di fondamentali interessi della collettività. L'art. 3, comma 5, L. n. 168/2017 prescrive che *“L'utilizzazione del demanio civico avviene in conformità alla sua destinazione e secondo le regole d'uso stabilite dal dominio collettivo”*; con tale precetto vi è il rimando alla disciplina di dettaglio contenuta nella L. n. 1766/1927.

L'art. 1 L. n. 168/2017 enuncia: *“1. [...] la Repubblica riconosce i domini collettivi, comunque denominati, come ordinamento giuridico primario delle comunità originarie: a) soggetto alla Costituzione; b) dotato di capacità di autonormazione, sia per l'amministrazione soggettiva e oggettiva, sia per l'amministrazione vincolata e discrezionale; c) dotato di capacità di gestione del patrimonio naturale, economico e culturale, che fa capo alla base territoriale della proprietà collettiva, considerato come comproprietà inter-generazionale; d) caratterizzato dall'esistenza di una collettività i cui membri hanno in proprietà terreni ed insieme esercitano più o meno estesi diritti di godimento, individualmente o collettivamente, su terreni che il comune amministra o la comunità da esso distinta ha in proprietà pubblica o collettiva. 2. Gli enti esponenziali delle collettività titolari dei diritti di uso civico e della proprietà collettiva hanno personalità giuridica di diritto privato ed autonomia statutaria”*.

L'art. 2, comma 4, L. n. 168/2017 statuisce: *“I beni di proprietà collettiva e i beni gravati da diritti di uso civico sono amministrati dagli enti esponenziali delle collettività titolari. In mancanza di tali enti i predetti beni sono gestiti dai comuni con amministrazione separata. Resta nella facoltà delle popolazioni interessate costituire i comitati per l'amministrazione separata dei beni di uso civico frazionali, ai sensi della legge 17 aprile 1957, n. 278”* (121).

Il diritto dei cittadini componenti la comunità di riferimento sulle terre

(120) L'eccezione scaturisce dalla sentenza n. 119 del 15 giugno 2023, n. 119 della Corte costituzionale, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del citato comma 3, nella parte in cui, riferendosi ai beni indicati dall'art. 3, comma 1, non esclude dal regime della inalienabilità le terre di proprietà di privati, sulle quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati.

(121) L'art. 1 della legge n. 278/1957 dispone che *“All'amministrazione separata dei beni di proprietà collettiva della generalità dei cittadini abitanti nel territorio frazionale provvede un Comitato di cinque membri eletti, nel proprio seno, dalla generalità dei cittadini residenti nella frazione ed iscritti nelle liste elettorali. Il Comitato dura in carica quattro anni”*.

di collettivo godimento si caratterizza per: *a)* avere normalmente, e non eccezionalmente, ad oggetto utilità del fondo consistenti in uno sfruttamento di esso; *b)* essere riservato ai componenti della comunità, salvo diversa decisione dell'ente collettivo (art. 2, comma 3, L. 168/2017).

Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano possono autorizzare trasferimenti di diritti di uso civico e permuta aventi a oggetto terreni a uso civico appartenenti al demanio civico in caso di accertata e irreversibile trasformazione, a date condizioni secondo la disciplina contenuta nei commi 8 *bis*, 8 *ter*, 8 *quater*, dell'art. 3 L. n. 168/2017; destinatari del trasferimento o della permuta sono terreni di superficie e valore ambientale equivalenti che appartengono al patrimonio disponibile dei Comuni, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano i quali, conseguentemente, acquistano le qualità demaniali e paesaggistiche. I terreni dai quali sono trasferiti i diritti di uso sono sdemanializzati e su di essi è mantenuto il vincolo paesaggistico.

- In specie: peculiarità del regime giuridico degli usi civici.

Le zone gravate da usi civici sono *ex lege* sottoposte a vincolo paesaggistico in virtù dell'art. 142, comma 1, lettera h), D.L.vo n. 42/2004 in funzione dell'interesse *“della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio. Tale vincolo è mantenuto sulle terre anche in caso di liquidazione degli usi civici”* (così art. 3, comma 6, L. n. 168/2017).

Inoltre, i beni gravati da uso civico *“non possono essere espropriati o asserviti coattivamente se non viene pronunciato il mutamento di destinazione d'uso, fatte salve le ipotesi in cui l'opera pubblica o di pubblica utilità sia compatibile con l'esercizio dell'uso civico”* (art. 4, comma 1 *bis*, T.U. esprop.) (122). L'art. 4, commi 1 *ter* e 1 *quater*, T.U. esprop. chiarisce: *“1 ter. Fermo restando il rispetto della normativa paesaggistica, si intendono di norma compatibili con l'esercizio dell'uso civico gli elettrodotti di cui all'articolo 52-quinquies, comma 1, fatta salva la possibilità che la regione, o un comune da essa delegato, possa esprimere caso per caso una diversa valutazione, con congrua motivazione, nell'ambito del procedimento autorizzativo per l'adozione del provvedimento che dichiara la pubblica utilità dell'infrastruttura. 1 quater. Fermo restando il rispetto della normativa paesaggistica, si intendono sempre compatibili con l'esercizio dell'uso civico le ricostruzioni di elettro-*

(122) In coerenza a tale precetto Cass. S.U., 10 maggio 2023, n. 12570 enuncia che *“i diritti di uso civico gravanti su beni collettivi non possono essere posti nel nulla (ovvero considerati implicitamente estinti) per effetto di un decreto di espropriazione per pubblica utilità, poichè la loro natura giuridica assimilabile a quella demaniale lo impedisce, essendo, perciò, necessario, per l'attuazione di una siffatta forma di espropriazione, un formale provvedimento di sdemanializzazione, la cui mancanza rende invalido il citato decreto espropriativo che implichi l'estinzione di eventuali usi civici di questo tipo ed il correlato trasferimento dei relativi diritti sull'indennità di espropriazione”*.

dotti aerei o interrati, già esistenti, di cui all'articolo 52-quinquies, comma 1, che si rendano necessarie per ragioni di obsolescenza, purché siano realizzate con le migliori tecnologie esistenti e siano effettuate sul medesimo tracciato della linea già esistente o nelle sue immediate adiacenze”.