

Beni demaniali

La cessazione della demanialità

di Massimo Bellin - Magistrato della Corte dei conti

Il recente arresto della Suprema Corte di cassazione a Sezioni Unite del 7 aprile 2020, n. 7739 offre l'occasione per fare il punto sulla situazione riguardante la forma che deve assumere il provvedimento di sclassificazione dei beni demaniali e, in particolare, sull'ammissibilità della c.d. *sdemanializzazione tacita*.

La questione, infatti, è resa più complessa in considerazione della specifica soluzione individuata, quando il bene appartenga al demanio marittimo oppure al demanio idrico; un ulteriore motivo di differenziazione viene posto per la sorte dei beni riconducibili al demanio naturale, piuttosto che al demanio artificiale.

Inquadramento della questione

Con la sentenza a Sezioni Unite n. 7739, depositata il 7 aprile 2020, la Corte di cassazione è tornata sull'argomento della perdita della demanialità dei beni e, in particolare, se essa necessiti o meno dell'emissione di un provvedimento espresso da parte dell'ente proprietario.

Sebbene sulla questione da anni si registri una posizione consolidata della giurisprudenza, nel caso in parola viene in rilievo l'ulteriore aspetto della successione delle norme nel tempo: infatti, non di rado accade - come nella fattispecie all'odierno scrutinio del Giudice della legittimità - che non solo gli immobili della cui demanialità si tratta siano stati edificati sotto la vigenza del precedente Codice civile (1), ma che addirittura gli stessi fatti giuridici da cui si ritiene discenda la perdita della citata demanialità siano avvenuti in quell'epoca, con l'inevitabile conseguenza che devono essere valutate le differenze intercorrenti tra la disciplina codicistica previgente e quella attuale.

Occorre ricordare che il regime riguardante i beni demaniali dello Stato si estende a quelli appartenenti alle province ed ai comuni, in forza dell'art. 824, comma 1, Cod. civ., nonché alle regioni, in virtù dell'art. 11, Legge 16 maggio 1970, n. 281.

Inoltre, l'arresto in commento ribadisce le differenze tratteggiate dalla giurisprudenza tra le varie tipologie di beni demaniali, sotto l'aspetto, appunto, delle modalità di cessazione di tale regime.

A tale riguardo, a fini classificatori, appare utile ricordare che l'art. 822 Cod. civ. pone la distinzione tra demanio necessario e demanio accidentale (quest'ultimo, anche mediante il rinvio effettuato dall'art. 824, comma 1, Cod. civ.), mentre l'art. 824, comma 2, Cod. civ. individua i beni riconducibili al demanio accidentale specifico (costituito dai cimiteri e dai mercati comunali); inoltre, l'art. 822, comma 1, Cod. civ. pone l'ulteriore suddivisione del demanio necessario in demanio marittimo, idrico e militare. Come riepilogato dalle Sezioni Unite (2), i beni demaniali, elencati nell'art. 822 Cod. civ. secondo un criterio di tassatività, hanno come caratteristica comune il fatto di essere immobili oppure universalità di mobili e di appartenere necessariamente ad enti territoriali, ossia lo Stato, le regioni, le province ed i comuni (3).

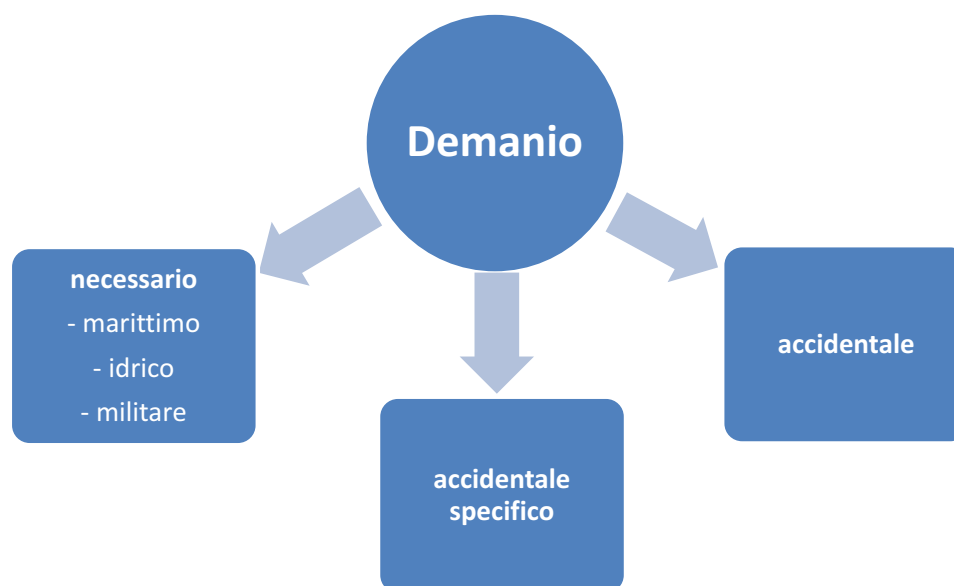
Questi beni sono tali o per loro intrinseca qualità - c.d. *demanio necessario*, ossia il demanio marittimo, idrico e militare - o per il fatto di appartenere ad enti territoriali (c.d. *demanio accidentale* ovvero *eventuale*: strade, autostrade, aerodromi, immobili di interesse storico ed artistico, raccolte dei musei, etc.):

(1) Al riguardo, può essere utile ricordare che, secondo il combinato disposto degli artt. 12, comma 1, e 10, D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (c.d. *Codice dei beni culturali*), fino a quando non sia stata effettuata la relativa verifica, gli immobili appartenenti allo Stato, alle regioni, agli altri enti pubblici territoriali - nonché ad ogni altro ente ed istituto pubblico e a persone

giuridiche private senza fine di lucro, compresi gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti - sono comunque sottoposti a vincolo di interesse culturale, se l'esecuzione risalga ad oltre settanta anni e siano opera di autore non più vivente.

(2) Cass., SS.UU., 14 febbraio 2011, n. 3665.

(3) Cfr. art. 824 Cod. civ.



Va ancora ricordata l'ulteriore distinzione dogmatica tra demanio naturale e demanio artificiale, a seconda che i beni siano già esistenti in natura, oppure siano prodotti dall'opera dell'uomo; tale classificazione riguarda trasversalmente i beni del demanio necessario e del demanio accidentale (anche specifico), pur non potendo essere ricondotti al demanio naturale quelli appartenenti al demanio militare.

La sentenza Cass., SS.UU., 7 aprile 2020, n. 7739

La fattispecie giunta all'attenzione del Supremo Collegio riguardava l'accertamento dell'avvenuta *sdemanializzazione tacita* - cioè, il passaggio del bene dal demanio al patrimonio disponibile dello Stato - di un'area appartenente al demanio dello Stato sui cui era stato edificato un edificio, a seguito di rilascio di apposita concessione edilizia; poiché il suddetto titolo abilitativo era stato emesso nell'anno 1927, veniva invocata l'applicazione della disciplina contenuta nel codice civile previgente.

Nello specifico, veniva sostenuto che per il passaggio di un bene demaniale al patrimonio disponibile dello Stato l'art. 429 Cod. civ. del 1865 non richiedeva alcun formale provvedimento di declassificazione, ma lo subordinava al semplice verificarsi del fatto obiettivo della cessazione della destinazione pubblica dei beni; veniva aggiunto che proprio l'assenza di necessità di un provvedimento formale di sdemanializzazione distinguerebbe la disciplina previgente

rispetto all'attuale, contenuta nell'art. 829 Cod. civ. del 1942.

Al riguardo, il Supremo Consesso ha anzitutto chiarito che tale ultima disposizione si pone in continuità con l'antecedente, rappresentato dall'art. 429 Cod. civ. del 1865, cosicché la regola contenuta nell'art. 829 Cod. civ. del 1942 è rimasta quella stessa dell'art. 429 Cod. civ. del 1865, in quanto anche oggi, come ieri, si tratta unicamente di stabilire, con un tipico accertamento di fatto, se il bene abbia mantenuto o perduto la sua destinazione ad uso pubblico; infatti, come già in precedenza affermato dal giudice della legittimità (4), secondo quanto previsto sia dall'art. 429 Cod. civ. del 1865 sia dall'art. 829 Cod. civ. il passaggio di un bene dal demanio pubblico al patrimonio ha natura dichiarativa e può avvenire anche tacitamente.

Di conseguenza, il Collegio ha aggiunto che il passaggio di un bene dal demanio pubblico al patrimonio disponibile dello Stato può essere semplicemente dichiarato dall'autorità amministrativa, con ciò riconoscendo espressamente al provvedimento di declassificazione natura esclusivamente dichiarativa, cioè soltanto ricognitiva della perdita della destinazione ad uso pubblico del bene.

D'altra parte, già in precedenza la giurisprudenza (5) aveva precisato che la sdemanializzazione di un bene può verificarsi anche tacitamente, in carenza di un formale atto di declassificazione, purché si sia in presenza di atti e fatti che evidenzino in maniera

(4) Cass., Sez. II, 18 ottobre 2016, n. 21018.

(5) Cass. Sez. II, 11 maggio 2009, n. 10817.

inequivocabile la volontà della P.A. di sottrarre il bene medesimo a detta destinazione e di rinunciare definitivamente al suo ripristino.

Ciò, in quanto, a norma del più volte citato art. 829 Cod. civ., il provvedimento sul passaggio dei beni dal demanio pubblico al patrimonio ha carattere semplicemente dichiarativo, considerando che la dichiarazione della cessazione di demanialità, quando già sussistono le condizioni di fatto di incompatibilità con la volontà di conservare la destinazione ad uso pubblico, si limita, in sostanza, a dare atto del passaggio dei beni stessi da un regime all'altro.

Da ciò si ricava, dunque, la conclusione che il passaggio del bene pubblico al patrimonio disponibile dello Stato consegue direttamente al realizzarsi del fatto della perdita della destinazione pubblica del bene, cosiddetta *sdemanializzazione tacita*, locuzione che evidenzia come la declassificazione prescindendo dal provvedimento dell'autorità amministrativa.

Al contrario, le Sezioni Unite hanno puntualizzato che la sdemanializzazione non può verificarsi tacitamente con riferimento al demanio marittimo ed al demanio idrico, a ciò ostandovi, rispettivamente, l'art. 35 C. nav. e l'art. 947, comma 3, Cod. civ.

Infatti, è stato più volte ribadito dalla giurisprudenza di legittimità (6) che, a differenza di quanto previsto dall'art. 829 Cod. civ. (secondo cui il passaggio di un bene dal demanio pubblico al patrimonio ha natura dichiarativa e può realizzarsi anche tacitamente), per i beni appartenenti al demanio marittimo, la sdemanializzazione non può mai avvenire in forma tacita (*per facta concludentia*), ossia per non essere il bene più adibito all'uso pubblico, ma solo in forza di una legge, ovvero mediante un espresso e formale provvedimento, avente carattere costitutivo, della competente autorità amministrativa (decreto del Ministero della Marina Mercantile, adottato di concerto col Ministero dell'Economia e delle Finanze). Anzi, recentemente la Sezione tributaria (7) ha aggiunto che, in difetto del formale provvedimento avente efficacia costitutiva (basato su una valutazione tecnico-discrezionale), non rilevano né il possesso del bene da parte del privato, improduttivo di effetti ed inidoneo all'acquisto della proprietà per usucapione, né il non uso dell'ente proprietario, con la conseguenza che l'accertamento giudiziale della non ricorrenza dei presupposti fattuali di appartenenza di un bene al suddetto demanio è del tutto privo di utilità.

L'art. 947, comma 3, Cod. civ. stabilisce espressamente, invece, che in ogni caso è esclusa la sdemanializzazione tacita dei beni del demanio idrico; peraltro, dal fatto che, nell'ambito della medesima fonte codicistica, una disposizione escluda dichiaratamente tale forma di sclassificazione per i beni appartenenti al demanio idrico, mentre nulla di analogo dica in relazione ai beni demaniali in genere, pare potersi ricavare, in applicazione del criterio interpretativo *ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*, una conferma che l'art. 829 Cod. civ. non abbia introdotto la necessità di un provvedimento esplicito affinché possa ritenersi intervenuta la sdemanializzazione.

Tuttavia, occorre precisare che gli interpreti pongono delle distinzioni circa l'ammissibilità della sdemanializzazione tacita, a seconda che si tratti di demanio artificiale oppure naturale.

In particolare, il giudice della legittimità (8) ha ritenuto incompatibile con il regime dei beni appartenenti al demanio artificiale la sdemanializzazione di fatto, che si ammette, invece, per i beni del demanio naturale, per i quali la cessazione della demanialità può essere solo conseguenza di un accadimento naturale o materiale e di cui, pertanto, l'amministrazione pubblica si limita, con proprio atto di accertamento, a dichiarare la verifica.

Il medesimo giudice ha sottolineato che quando si tratta, invece, di un bene demaniale artificiale si richiede all'amministrazione pubblica un intervento discrezionale, la cui realizzazione dovrebbe avvenire in forma espressa, a garanzia dell'interesse pubblico connesso alla demanialità, cosicché sarebbe inammissibile che la sdemanializzazione avvenisse in forma tacita, come si verificherebbe ogni volta che l'autorità amministrativa rimanesse inerte o adottasse comportamenti contrastanti con la volontà di conservare la demanialità di un bene.

Tale ricostruzione è, dunque, compatibile con l'orientamento secondo cui il provvedimento di sdemanializzazione dei beni appartenenti al demanio artificiale produrrebbe effetti costitutivi e non soltanto dichiarativi; d'altra parte, il Supremo Collegio (9) ha altresì avuto occasione di affermare che il demanio naturale, per il suo carattere necessario, obiettivo ed indipendente dall'esistenza e dall'utilizzo di opere pubbliche, non si presterebbe ad essere oggetto di dismissione, mostrando di ritenere che, per tale tipologia di beni, il relativo provvedimento di

(6) Cass., Sez. II, 19 febbraio 2019, n. 4839.

(7) Cass., Sez. trib., 10 marzo 2020, n. 6715, ord.

(8) Cass., Sez. V, 31 agosto 2007, n. 18345.

(9) Cass., Sez. II, n. 21018/2016.

sdemanializzazione avrebbe esclusivamente efficacia dichiarativa.

Al riguardo, la dottrina (10) ha ricordato che, con riferimento ai beni del demanio naturale, come per l'acquisto, è pacificamente ammessa anche la perdita di fatto della demanialità, a seguito di accadimenti naturali che la P.A. non può che accertare e dichiarare.

In altri termini, per tale categoria di beni, la vicenda estintiva della demanialità può avvenire per distruzione, deperimento o snaturamento della cosa; possono, dunque, intervenire situazioni del tutto indipendenti dalla volontà dell'amministrazione, che determinano il venir meno delle caratteristiche del bene previste dalla legge per appartenere al demanio; in questi casi la P.A. semplicemente prende atto del mutare delle situazioni, adottando atti dichiarativi. Con riferimento ai beni del demanio artificiale, invece, presupponendosi il compimento di scelte amministrative discrezionali, parte degli interpreti richiede alla P.A. un provvedimento espresso e formale di cessazione della demanialità, attribuendovi efficacia costitutiva.

Dunque, secondo la costante giurisprudenza di legittimità (11), il provvedimento sul passaggio dei beni dal demanio pubblico al patrimonio, a norma dell'art. 829 Cod. civ., ha carattere, semplicemente, dichiarativo, considerando che la dichiarazione della cessazione di demanialità, quando già sussistono le condizioni di fatto di incompatibilità con la volontà di conservare la destinazione ad uso pubblico, si limita in sostanza a dare atto del passaggio dei beni stessi dall'uno all'altro regime.

Al riguardo è stato chiarito (12) che, se la sdemanializzazione può verificarsi anche senza l'adempimento delle formalità previste dalla legge, occorre tuttavia che sussistano atti univoci, concludenti e positivi della P.A., tali da presentarsi incompatibili con la volontà di conservare al bene la sua destinazione pubblica.

Di conseguenza, detta sdemanializzazione presuppone che venga accertata l'esistenza di una situazione di fatto da cui possa, con sufficiente certezza, ricavarsi che la P.A. ha inteso rinunciare definitivamente a destinare il bene all'uso pubblico cui era stato a suo tempo assegnato, mentre è del tutto insufficiente la circostanza che esso non sia adibito ad uso pubblico da lungo tempo, non potendo desumersi da una

situazione negativa di mera inerzia o tolleranza una volontà univoca e concludente di rinuncia.

In talune occasioni, ai fini della cessazione della demanialità la giurisprudenza (13) ha richiesto che si fosse verificata un'irreversibile modificazione dei luoghi, a conferma della sopravvenuta inidoneità del bene a continuare a soddisfare l'interesse pubblico cui era destinato.

Nel caso sottoposto all'odierno scrutinio, le Sezioni Unite hanno altresì ricordato che al rilascio di una concessione edilizia non consegue la perdita della destinazione ad uso pubblico di un'area, né le opere realizzate su di essa, seppure assentite, possono far cessare il carattere pubblico dell'uso.

Infatti, gli Ermellini sono stati chiamati a stabilire se potesse ritenersi avvenuta la sdemanializzazione tacita di un'area a seguito di un atto di assenso alla realizzazione su di essa di opere utilizzabili per scopi privati e ad esprimersi sulla possibilità di annoverare detto atto tra quelli da ritenersi incompatibili con la volontà dell'amministrazione di conservare la destinazione ad uso pubblico del bene demaniale.

Con riferimento alla normativa attualmente vigente, è opportuno ricordare che la realizzazione da parte di privati di interventi edilizi su aree demaniali è consentita ed è, anzi, disciplinata dalle norme contenute nel D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (c.d. *Testo Unico in materia edilizia*, TUE) (14); di conseguenza, il rilascio del titolo abilitativo non può essere inteso come espressione della volontà dell'ente di rinunciare alla destinazione ad uso pubblico del bene demaniale.

L'altra faccia della medaglia: l'acquisto della demanialità

L'esposto orientamento interpretativo riguardante la forma del provvedimento di classificazione di un bene demaniale - e, dunque, l'ammissibilità o meno della sdemanializzazione tacita - può anche essere esaminato, *a contrario*, alla luce dell'interpretazione giurisprudenziale circa le modalità di attribuzione della natura demaniale.

Al proposito, la consolidata giurisprudenza di legittimità (15) ritiene pacifico che i beni facenti parte del demanio naturale acquistino tale qualità per il solo fatto di rientrare, in ragione della loro specificità, in uno dei tipi considerati dalla legge, indipendentemente da eventuali atti ricognitivi (e, più ancora, da formalità pubblicitarie).

(10) Cons. Naz. Notariato, *Alienazione dei beni pubblici dello Stato*, Studio n. 17-2017/C, approvato dalla Commissione Studi Pubblicistici il 25 maggio 2017.

(11) Cass., Sez. II, n. 4839/2019.

(12) Cass., Sez. II, 19 febbraio 2007, n. 3742.

(13) Cass., Sez. II, 9 ottobre 1991, n. 10607.

(14) Cfr. art. 8, D.P.R. n. 380/2001.

(15) Cass., Sez. I, 19 febbraio 1990, n. 1228.

Ne consegue che, secondo la tesi riportata, in considerazione delle loro peculiarità, i beni compresi nel demanio naturale non necessitano di un atto formale, né per l'attribuzione, né per la cessazione di tale loro classificazione, posto che esso ha portata esclusivamente dichiarativa.

Relativamente ai beni appartenenti al demanio artificiale, invece, è opportuno ricordare la giurisprudenza amministrativa (16) in materia di demanio stradale, secondo la quale, a fronte della natura dichiarativa dell'atto di iscrizione negli appositi elenchi, è irrilevante la mancata inclusione nell'elenco delle strade comunali, se viene provata l'appartenenza della stessa all'ente pubblico territoriale (ad es., attraverso l'uso pubblico da parte di un numero indifferenziato di persone protratto per il tempo necessario al maturare dell'usucapione), con la conseguenza che, anche in questo caso, non sarebbe indispensabile l'emanazione di un provvedimento formale attributivo della demanialità.

Peraltro, va aggiunto che le Sezioni Unite sono intervenute con un arresto significativo (17), osservando che, in tema di individuazione dei beni pubblici o demaniali, non è più possibile limitarsi all'esame della sola normativa codicistica prerenpublicana, risultando indispensabile integrarla con le varie fonti dell'ordinamento e specificamente con le (successive) norme costituzionali.

Dunque, i principi costituzionali riguardanti lo sviluppo della persona, la tutela del paesaggio e la funzione sociale della proprietà (18) sopravvenuti alla normativa codicistica hanno dato 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 fondamentali.

Il Giudice nomofilattico ha affermato che detta natura dei beni in questione ha la sua origine costitutiva nella legge, quale ordinamento composto da una pluralità di fonti, sulla base della sussistenza all'attualità di determinate caratteristiche in concreto previste dal legislatore.

Di conseguenza, laddove un bene immobile, indipendentemente dalla titolarità, risulti, per le sue intrinseche connotazioni, destinato alla realizzazione di finalità pubbliche, al di fuori della prospettiva del *dominium* romanistico e della proprietà codicistica, esso è da ritenersi *comune*, vale a dire, prescindendo dal titolo di proprietà, strumentalmente collegato alla realizzazione degli interessi di tutti i cittadini.

Ne consegue che, alla luce di tale arresto, per il riconoscimento del carattere della demanialità non sarebbe necessaria neppure la titolarità del bene in capo all'ente esponenziale, essendo sufficiente la sua destinazione al soddisfacimento di un interesse pubblico.

(16) CDS, Sez. VI, 8 ottobre 2013, n. 4952.

(17) Cass., SS.UU, n. 886/2011.

(18) Di cui, rispettivamente, agli artt. 2, 9 e 42 Cost.