Christian CORBI

Schemi di DIRITTO AMMINISTRATIVO

Aggiornato a:
- **D.L., 30 dicembre 2021, n. 228** (*proroga udienza a trattazione scritta sino al 31.12.2022*)
- **D.L., 24 dicembre 2021, n. 221** (*proroga dello stato di emergenza sino al 31.03.2022*)
- **D.L., 31 maggio 2021, n. 77**, conv. in L., 29 luglio 2021, n. 108 (modifiche alla L. 241/90)
- **D.L., 9 giugno 2021, n. 80**, conv. in L., 8 agosto 2021, n. 113 (modifiche al c.p.a. con finalità acceleratoria)

- e alla **più recente giurisprudenza 2021 e 2022**

IX edizione
2022

Neldiritto Editore

CAPITOLO V

BENI PUBBLICI

Sommario | **1.** Nozione. – 2. Beni pubblici *stricto sensu*. – **3.** Beni demaniali. – **4.** Beni patrimoniali indisponibili. – **5.** Beni patrimoniali disponibili. – **6.** Diritti reali pubblici su beni altrui. – **7.** Beni di interesse pubblico. – **8.** Utilizzazione dei beni pubblici. – **9.** Tutela dei beni pubblici. – **10.** Tutela giurisdizionale.

1. Nozione.

I beni pubblici sono compresi nella categoria giuridica della "**proprietà pubblica**", menzionata dall'art. 42, co. 1, Cost.
Sono tali i beni di cui si avvalgono le pubbliche amministrazioni per realizzare i propri fini istituzionali.

Classificazione:

- ***beni pubblici stricto sensu***: appartengono allo Stato e, a loro volta, sono suddivisi in:
  - beni demaniali;
  - beni patrimoniali: **a*)*** indisponibili; ***b)*** disponibili;
- ***beni di interesse pubblico***: appartengono a privati, ma sono sottoposti ad uno speciale regime derogatorio, in virtù della peculiare rilevanza attribuita agli stessi dalla collettività dei consociati che, di solito, ne fruisce.

2. Beni pubblici *stricto sensu.*

Sono quei beni pubblici che appartengono allo Stato o ad altro ente pubblico.
Il patrimonio pubblico è tradizionalmente distinto in due categorie, i beni demaniali ed i beni patrimoniali, sebbene la dottrina vi aggiunga anche quella dei beni patrimoniali disponibili.

• 2.1. Criteri di individuazione

Si è sviluppato un dibattito sull'individuazione dei criteri che consentono di qualificare un bene come pubblico:

Criteri:

- ***teoria soggettiva***: attribuendo valore pregnante alla natura giuridica del soggetto proprietario, sarebbero pub-

blici i beni che appartengono allo Stato o ad altro ente pubblico;

Criteri:

- ***teoria del regime giuridico dei beni***: privilegiando la particolarità della disciplina sostanziale dei beni pubblici rispetto all'ordinario assetto della proprietà privata, sarebbero pubblici tutti i beni accomunati dai caratteri dell'inalienabilità, della non sottoponibilità ad usucapione, della presenza di un vincolo di destinazione e da tutti gli altri connotati specifici propri della categoria;
- ***teoria oggettiva***: sarebbero pubblici i beni destinati all'assolvimento di finalità pubbliche;
- ***teoria mista***: secondo la dottrina più accreditata, gli elementi costitutivi dei beni pubblici sono:
  1) *strutturale*: la proprietà del bene da parte dell'ente pubblico;
  2) *funzionale*: la sua finalizzazione alla soddisfazione di un pubblico interesse.

3. Beni demaniali.

I beni demaniali sono individuati dall'**art. 822 c.c.** in un'elencazione pacificamente considerata tassativa, che comprende **beni immobili** ed **universalità di mobili**.
Per vero, appartengono allo Stato e fanno parte del demanio pubblico: il lido del mare, la spiaggia, le rade ed i porti; i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia; le opere destinate alla difesa nazionale.
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 ed artistico a norma delle leggi in materia; le raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi, delle biblioteche; nonché gli altri beni che sono dalla legge assoggettati al regime proprio del demanio pubblico.

• 3.1. Classificazione.

I beni demaniali si distinguono, a loro volta, in:

- ***necessari***: beni immobili che possono appartenere solo allo Stato od agli enti territoriali. Vi rientrano:
  - il **demanio marittimo**: il lido del mare, la spiaggia, i porti e le rade, le lagune vive e quelle morte, i canali utilizzabili per uso pubblico marittimo e le pertinenze del demanio marittimo; è escluso il mare territoriale. Non rientra nel demanio marittimo il mare territoriale che va considerato come *res communes omnium*. Dibattuta è, invece, la riconducibilità nel demanio marittimo dei porti turistici costituiti da concessionari privati. Una tesi minoritaria sostiene che durante la vigenza della concessio-

I beni demaniali si distinguono, a loro volta, in:

ne, il porto appartenga al privato che lo ha costruito, mentre, per altro orientamento, ritenuto prevalente, il porto è da ritenersi un bene demaniale, stante la sua collocazione, senza alcuna eccezione, nell'elenco di cui all'art. 822 c.c.;
- il **demanio idrico**: i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque sorgenti, gli alvei e le rive che le contengono, i porti, gli acquedotti, i canali ed i bacini artificiali di proprietà statale, così come sono ricompresi i porti destinati a navigazione interna (i quali soggiacciono alla disciplina degli artt. 56 ss. c. nav., 5 ss. D.P.R. 631/1949);
- il **demanio militare**: le opere permanenti destinate alla difesa nazionale, al servizio delle comunicazioni militari ed i ricoveri antiaerei;

- ***eventuali o accidentali***: sono sia beni immobili che universalità di mobili, che possono essere di proprietà anche privata ma che, se appartenenti ad un ente territoriale, entrano a far parte del demanio. Vi rientrano i cimiteri ed i mercati, nonché i beni del demanio stradale (non ne fanno parte le strade non aperte alla circolazione pubblica), ferroviario, aeronautico, storico, culturale; archeologico, artistico, bibliografico ed archivistico;
- ***naturali***: beni già esistenti in natura. Sono tali tutti quelli del demanio necessario, tranne quello militare;
- ***artificiali***: beni realizzati per opera dell'uomo.

➘ DOMANDE

• Qual è la disciplina applicabile alle concessioni demaniali marittime alla luce delle pronunce nn. 17 e 18 dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato?

Le concessioni del demanio marittimo hanno a oggetto un particolare tipo di bene scarso, ossia il **litorale marittimo la cui gestione assolve a finalità turistico ricreative**.

A. Prima dell'adozione della direttiva Bolkeinstein (**2006**), l'art. **37, comma 2, seconda parte, cod. nav.** prevedeva **il diritto di insistenza**. La norma così recitava: "***è*** *altresì* ***data preferenza alle precedenti concessioni, già rilasciate, in sede di rinnovo*** *rispetto alle nuove istanze*". In altre parole, le concessioni si prorogavano **di 6 anni in 6 anni *sine die*** a discapito del principio della concorrenza che invece in relazione a beni scarsi a vocazione transfrontaliera prevede lo svolgimento della procedura evidenziale.
B. Con la direttiva **Bolkeinstein n. 123 del 2006**, il legislatore unionale interveniva a sancire l'obbligo della procedura evidenziale anche in riferimento al demanio marittimo e segnatamente sanciva: *i*) **divieto di rinnovo automatico**; *ii*) **durata limitata** delle concessioni; *iii*) **apertura a terzi**.
C. Alla luce del predetto art. 37 cod. nav., la Commissione UE aveva aperto la procedura d'infrazione dinanzi alla CGUE, cosicchè il legislatore interveniva con il **D.L. 194/2009** a espungere il diritto di insistenza.