

# ATTIVITA' EDILIZIA DEI PRIVATI SU AREE DEMANIALI

**Avv. Morena Luchetti**

*Civitanova Marche, 29 ottobre 2010*

# Premessa: il Demanio

- Nozione di **Demanio** (naturale): tratta dal **Codice Civile, art. 822** “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* 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 *aeroporti*; 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 i beni che sono assoggettati dalla legge al regime proprio del demanio pubblico”.

## ...segue

---

- Il demanio non è solamente statale ma può essere provinciale o comunale QUANDO i beni indicati al **comma II dell'art. 822** (*strade, acquedotti, biblioteche ecc...*) appartengono a Province o Comuni;
- Il regime del demanio pubblico è previsto all'art. 823 c.c.: 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 LIMITI STABILITI DALLE LEGGI CHE LI RIGUARDANO;
- Per la cura e tutela dei beni demaniali l'autorità amministrativa può valersi dei mezzi ordinari a difesa della proprietà e del possesso, e può procedere anche in via amministrativa;

# Tipologia di beni demaniali

---

- **Demanio marittimo**: i beni che ne fanno parte sono individuati dal Codice Civile (art. 822) e dal Codice della Navigazione (RD 327/1942); per decretare l'appartenenza del bene al demanio occorre:
  - a) iscrizione del bene nel demanio dello Stato (Registro dei beni demaniali e delle pertinenze);
  - b) la prossimità al mare;
  - c) la mancanza di un provvedimento di sdemanializzazione o di un comportamento incompatibile con la volontà di mantenere il carattere demaniale del bene.
- La demanialità si estende anche alla c.d. *pertinenze*, ossia alle costruzioni ed alle altre opere appartenenti allo Stato che, in quanto esistenti entro i limiti del demanio marittimo, sono soggette allo stesso regime giuridico previsto per il demanio.

... *segue*

---

- **Demanio idrico-fluviale**: i beni ad esso appartenenti sono individuati all'art. 822 c.c. (*fiumi, torrenti, laghi, acque* definite *pubbliche* dalle leggi in materia) e dal RD 1775/1933 per le acque pubbliche. Anche il terreno, interessato dallo scorrimento delle acque pubbliche di un fiume, è demaniale. La demanialità in questo caso discende dalla funzione, ossia dalla capacità del terreno a supporto e contenimento del fiume stesso, con conseguente *alterazione* nei fenomeni “di piena” e “di magra”.

... *segue*

- **Demanio stradale**: ne fanno parte le strade, le autostrade e le strade ferrate, se appartenenti allo Stato. Per le strade ferrate, la Cass. Civ. Sez. I n. 2635/1993 ha stabilito che nel concetto di demanio vanno inclusi il suolo e le strutture necessarie al funzionamento della linea, estromettendo il materiale rotabile e gli edifici, che non afferiscono alla strada ferrata ma fanno parte del patrimonio indisponibile ex art. 826 comma III c.c..
- Vi è poi il **Demanio civico/collettivo**, ossia il demanio nel quale sono inclusi i terreni posseduti dai Comuni e caratterizzati da usi civici di tipo agrario, boschivo o pascolativo, ed il **Demanio militare**, di cui fanno parte le opere destinate alla difesa nazionale.

# I beni demaniali e le normative di settore

---

## ■ Demanio marittimo

Codice Civile, Codice Nav. Regolamento attuativo Cod. Nav., Codice dei beni culturali e del paesaggio (D. Lgs. n. 42/2004), Piani di Tutela della Costa, Piani particolareggiati di spiaggia.

## ■ Demanio idrico

Codice Civile, Codice dei beni culturali e del paesaggio, Codice dell'Ambiente ( D. Lgs. n. 152/2006), Piani di Bacino.

## ■ Demanio stradale

Codice Civile, Legge quadro n. 151/1981.

# Gli interventi edilizi sulle aree demaniali

---

- Il demanio può essere concesso ai privati per la realizzazione di opere.
- Il principio di **edificabilità dei privati su area demaniale** deriva dall'art. 8 DPR 380/2001 (TUE).
- L'assoggettamento al preliminare permesso a costruire venne introdotto per la prima volta nel nostro ordinamento con la legge 765/1967 (Legge "Ponte") che, innovando l'art. 31 comma III della legge urbanistica n. 1150/1942, sancì l'occorrenza della licenza del Sindaco per le opere dei privati da costruirsi su area demaniale.

... *segue*

---

- **L'attività edilizia su area demaniale**, in ragione della particolare natura dell'area e degli interessi coinvolti nell'ambito dell'intervento edilizio, **deve soddisfare varie esigenze** di ordine: edilizio-urbanistico; paesaggistico/culturale; ambientale; doganale; varie (sicurezza, trasporti ecc...);
- Le autorità preposte alla cura e tutela degli interessi sono coinvolte nel procedimento, chiamate ad esprimere i rispettivi pareri, autorizzazioni, permessi ecc...all'amministrazione competente – comunale – per l'abilitazione all'attività edilizia.

# Rapporti tra disciplina edilizia e discipline di settore

---

- **Principio**: i regimi speciali sui beni demaniali, riconducibili alle normative di settore (*lex specialis*), **prevalgono sulla ordinaria disciplina urbanistica ed edilizia**; quindi, le normative di settore, essendo funzionali alla tutela di particolari interessi pubblici, limitano fortemente i poteri dell'autorità comunale nella disciplina urbanistica ed edilizia;
- Lo strumento di semplificazione amministrativa al quale ricorrere per coordinare il rilascio di pareri e autorizzazioni è la **conferenza di servizi**;
- Sono auspicabili, in applicazione del principio di leale collaborazione tra enti (art. 120 Cost.; Trattato Unione Europea), intese e/o accordi tra autorità.

# L'edilizia privata sul demanio marittimo costiero

---

- I beni demaniali possono formare oggetto di diritti di terzi solo nei modi e limiti stabiliti dalle leggi di settore (art. 823 c.c.);
- Il **Cod. Nav. prevede all'art. 36 la concessione in uso di privati del demanio costiero**, compatibilmente con le esigenze del pubblico uso, previo rilascio dell'apposito titolo;
- La *lex specialis* del demanio marittimo costiero prevede dunque la possibilità per il privato di occupare e usare la zona concessa, sulla quale costruire o intervenire a livello edilizio previa abilitazione attraverso il titolo prescritto dal TUE.

## ...segue

---

- Con l'entrata in vigore della legge Galasso (n. 431/1985) l'edilizia privata sul demanio costiero è assoggettata ad un ulteriore strumento di tutela, **l'autorizzazione paesaggistica**;
- L'attuale art. 142 del Codice beni culturali (Codice Urbani) prevede direttamente il vincolo paesistico per "i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare";
- L'autorizzazione paesaggistica è "atto autonomo e presupposto" tanto del permesso di costruire quanto degli altri titoli abilitativi, e in suo difetto i lavori non possono essere iniziati (art. 146 comma IX).

... *segue*

---

- Imprescindibilità, ai fini dell'attività:
  1. della concessione demaniale;
  2. del titolo edilizio;
  3. dell'autorizzazione paesaggistica;
  
- Rispetto al titolo edilizio, la concessione demaniale è pregiudiziale e l'autorizzazione paesaggistica è preliminare.

## ... segue (CDM)

- **Concessione Demaniale Marittima** (CDM): è diretta a sottrarre all'uso pubblico il <<*dominus soli*>>, altrimenti destinato per sua natura e vocazione al godimento di tutti;
- CDM ha durata temporanea (6 anni, attività turistico-ricreative; 4 anni attività di ormeggio zone portuali...);
- CDM cessa per scadenza naturale del termine ma anche per revoca (art. 42 Cod. Nav.), decadenza (art. 47 Cod. Nav.), rinuncia e morte del concessionario;
- **Competenza:** ***prima*** del D. Lgs. n. 112/98 competenza in capo alle Capitanerie di Porto (organi periferici dello Stato – Ministero dei Trasporti ); ***dopo*** il D. Lgs. n. 112/98 (art. 105 comma II lett. I)) la competenza al rilascio è trasferita alle Regioni, e da queste ai Comuni per le attività turistico ricreative, restando in capo all'ente regionale le concessioni riguardanti i porti e le aree di interesse nazionale individuate con DPCM del 21.12.1995;

# CDM

---

- Natura: **Cass. civ. S.U. 13.02.1997 n. 1324**; il diritto che il privato acquista per effetto dell'intervento edilizio operato sull'area demaniale è un **diritto di superficie**, non propriamente coincidente con il diritto di superficie dell'art. 952 e seguenti c.c. in quanto il diritto del concessionario può cessare non solo per scadenza naturale della concessione ma anche per revoca, decadenza, o per altri fatti estintivi;
- In applicazione dell'istituto dell'**accessione** (art. 934 c.c.), il diritto del concessionario si estingue alla cessazione della concessione, con incremento della proprietà del titolare del suolo; **l'accessione è però gratuita**, e non onerosa (art. 936 c.c.).

## ... segue

- Casi particolari di indennizzo: alla cessazione della CDM il privato ha diritto ad un indennizzo nell'ipotesi di revoca ex art. 42 comma IV cod. nav. in base al quale *“Nelle concessioni che hanno dato luogo a una costruzione di opere stabili l'amministrazione marittima, **salvo che non sia diversamente stabilito**, è tenuta a corrispondere un indennizzo pari al rimborso di tante quote parti del costo delle opere quanti sono gli anni mancanti al termine di scadenza fissato”*; comma V *“In ogni caso l'indennizzo non può essere superiore al valore delle opere al momento della revoca, detratto l'ammontare degli effettuati ammortamenti”*;
- spesso nelle CDM aventi ad oggetto attività turistico ricreative, il titolo concessorio prevede una deroga alla suddetta disposizione generale statuendo che alla scadenza della concessione, o nei casi di revoca o decadenza, a nessun titolo sono dovuti indennizzi o rimborsi al concessionario, obbligato invece a sgombrare l'area, asportando i manufatti, e a riconsegnarla nel pristino stato.

# CDM: art. 49 cod. nav. sul concetto di “amovibilità” delle opere

- Art. 49 cod. nav. **Devoluzione delle opere non amovibili**  
*“Salvo che sia diversamente stabilito nell’atto di concessione, quando venga a cessare la concessione, **le opere non amovibili**, costruite sulla zona demaniale, **restano acquisite allo Stato**, senza alcun compenso o rimborso, salva la facoltà dell’autorità concedente di ordinarne la demolizione, con la restituzione del bene demaniale nel pristino stato.*  
*In quest’ultimo caso, l’amministrazione, ove il concessionario non esegua l’ordine di demolizione, può provvedervi d’ufficio a termini dell’articolo 54”;*
- Il concetto di opere non amovibili, non meglio specificato dalla norma, è stato spiegato attraverso alcune Circolari Ministeriali e dall’Agenzia del Demanio.

... *segue*

- **Ministero Marina Mercantile, circolare n. 53 del 18.07.1962 “*Classificazione delle opere costruite sul demanio marittimo*”:** 1. opere permanenti= edifici costruiti col sistema tradizionale, a struttura unita a fondazione profonda o isolata o diffusa, saldamente collegata con il terreno; 2. opere inamovibili= opere stabili, in muratura, c.a., in sistema misto, con elementi di prefabbricazione di notevole peso la cui rimozione comporti necessariamente la distruzione del manufatto; 3. opere amovibili o di facile sgombero= opere le cui strutture possono essere effettuate con montaggio di parti elementari, come ad esempio quelle costruite con strutture prefabbricate a scheletro leggero, costruite con copertura smontabile, fondazioni isolate o diffuse che possono essere costruite altrove, con semplice rimontaggio e senza che la rimozione comporti la distruzione totale o parziale del manufatto.

... *segue*

- **Ministero della Marina Mercantile, circolare n. 97 del 12.11.1966** *“Regolarizzazione delle concessioni di opere non amovibili finora disciplinate con licenza”*: “si ritiene che possano continuare ad essere disciplinate con licenza [*anziché concessione, utilizzata per le opere non amovibili*] tutte quelle concessioni per costruzioni le quali **non rivestano una loro ben definita individualità, dal lato giuridico, economico e comunque commerciale**, individualità che sola potrebbe giustificare come agevole e proficua l’acquisizione delle stesse allo Stato, al termine della concessione. *A titolo esemplificativo e non vincolante* tra le opere del genere suddetto potrebbero citarsi: cabine balneari in mattoni; solette in cemento per l’appoggio di elementi di legno o in prefabbricato o in muratura di facile rimozione, costruzioni in muratura a piano sabbia che, appunto per tale particolare costruttivo possono annoverarsi nel concetto della “facile rimovibilità”.

... *segue*

- **Ministero dei Trasporti e della Navigazione, circolare n. 120 del 24.5.2001**, Tabella “*Tipologia delle opere*” reca alla tipologia “**A**” la seguente definizione: “costruzione in muratura ordinaria con solaio in cemento armato semplice o misto” (tale costruzione è ritenuta di difficile rimozione e dunque non amovibile);
- **Agenzia del Demanio, circolare n. 2007/7162 del 21.2.2007** definisce le opere di difficile rimozione come quelle aventi struttura stabile, in muratura in cemento armato, in sistema misto, realizzate con elementi di prefabbricazione di notevole peso la cui rimozione comporti necessariamente la distruzione totale o parziale del manufatto; le opere di facile rimozione sono invece quelle con montaggio di parti elementari leggere (strutture prefabbricate leggere realizzate su piattaforma di cemento armato amovibile, o appoggiate con calcestruzzo in basamento amovibile...);
- **Cons. Stato Sez.VI sent. 3348 del 26.5.2010** riprende appieno la suddetta distinzione tra opere amovibili e opere non amovibili.

... *segue*

---

- Il concetto di amovibilità, se apprezzato da altre Autorità che intervengono nelle CDM, può volgere verso altri contenuti;
- Esigenza di giungere ad una definizione “unitaria” del concetto, anche attraverso intese e/o convenzioni stipulate tra tutte le Amministrazioni coinvolte nelle procedure di rilascio delle CDM, nell’ottica dell’interesse del privato e per ragioni di certezza del diritto.



**STUDIO LEGALE LUCHETTI**

Avv. Morena Luchetti

Via Annibali, 106

(62100) Macerata (MC)

T. 0733.288288 – F. 0733.288928

Email: [morena.luchetti@yahoo.it](mailto:morena.luchetti@yahoo.it)



GRAZIE.