

7. La proprietà pubblica. Condizione giuridica del demanio e negozi di diritto privato, a cura di T. GALLETTO

1. Il caso

Si consideri il caso della stipulazione di un contratto con il quale il titolare di una concessione demaniale marittima si sia obbligato - verso corrispettivo - a consegnare ad un terzo il tratto di spiaggia oggetto della concessione e ad adoperarsi, per quanto necessario, per far sì che la P.A. concedente autorizzi il terzo al subingresso nella concessione.

Essendo sorta controversia in merito all'adempimento del contratto, e più precisamente in ordine alla consegna del tratto di spiaggia oggetto della concessione, veniva proposta istanza di sequestro giudiziario del bene demaniale in contestazione al fine di ottenere, in via provvisoria, la tutela del diritto alla consegna del bene vantato dal terzo contraente del concessionario. Quest'ultimo proponeva ricorso per regolamento di giurisdizione, sostenendo l'inammissibilità del sequestro giudiziario del bene demaniale in contestazione, in ragione della natura pubblica del bene e della impossibilità per l'autorità giudiziaria ordinaria di interferire con propri provvedimenti sul negozio di diritto pubblico costituito dalla concessione demaniale marittima.

Le Sezioni Unite della Cassazione, con una articolata pronuncia (sent. n. 4592 del 14 luglio 1981, in *Giust. civ.*, 1981, 1, 2488 ss.) hanno respinto la tesi del concessionario, affermando che il diritto di godimento su beni demaniali, derivante da concessione amministrativa, può essere oggetto di trasferimento tra privati, con efficacia solo tra i medesimi e salva le successive determinazioni della P.A. concedente e che, conseguentemente, nell'ambito della controversia tra privati avente ad oggetto l'esecuzione dell'obbligo di trasferire detto diritto, l'autorità giudiziaria ordinaria può autorizzare il sequestro giudiziario del bene demaniale in contestazione, essendo la posizione della P.A. concedente rispetto a tale provvedimento di assoluta indifferenza.

Casi consimili necessariamente coinvolgono numerosi e complessi problemi che attengono: *a)* alla condizione giuridica dei beni demaniali; *b)* alla ammissibilità dei negozi di diritto privato sul demanio; *c)* alle vicende del rapporto concessorio ed ai suoi riflessi sui negozi di diritto privato posti in essere dal concessionario; *d)* all'ammissibilità dell'esecuzione di misure cautelari, nei rapporti tra privati, relativamente a diritti di godimento su beni demaniali.

2. La condizione giuridica dei beni demaniali

La natura giuridica dei beni pubblici, ed in particolare di quelli demaniali, non consente che il bene demaniale possa essere oggetto in sé di negozi di diritto privato, ma soltanto di rapporti giuridici il cui sostrato è sempre (in modo più o meno accentuato) pubblicistico. E un principio codificato dall'art. 823 c.c., il quale dispone: «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 delle leggi che li riguardano.

Con riferimento a quanto si è appena accennato relativamente alla condizione giuridica dei beni demaniali ed alla disciplina che li connota in virtù delle regole poste dall'art. 823 c.c., occorre svolgere alcune considerazioni, funzionali allo specifico tema oggetto di indagine.

Le principali e peculiari caratteristiche dei beni demaniali sono l'inalienabilità, l'imprescrittibilità e l'inespropriabilità. Quanto alla prima, essa discende direttamente ed esplicitamente dal dettato dell'art. 823 c.c.

La seconda caratteristica, l'imprescrittibilità, deriva dalla inefficacia (anche i fini della usucapione) che l'art. 1145 c.c. sanziona relativamente al possesso delle cose di cui non si può acquistare la proprietà.

L'inespropriabilità dei beni demaniali concerne tanto l'esecuzione forzata, quanto la espropriazione per pubblica utilità, poiché l'autorità giudiziaria o quella amministrativa non potrebbero sottrarre alla loro funzione e alla loro appartenenza quei beni che il legislatore ha inteso legare indissolubilmente ad un determinato interesse pubblico.

La particolare configurazione dei beni demaniali incide anche sulle utilizzazioni che di essi possono essere effettuate da parte dei soggetti dell'ordinamento diversi dalla P.A. al quale il bene è affidato. Secondo la concezione tradizionale, relativamente ai beni demaniali sarebbero configurabili tra diverse categorie di uso: l'uso comune, l'uso speciale e l'uso eccezionale.

Il primo consisterebbe nell'uso, conforme alla destinazione del bene, che tutti sono abilitati a fare senza necessità di alcuna forma di autorizzazione (ad esempio il transito sulle strade pubbliche). Il secondo, qualificato uso speciale, sarebbe anch'esso conforme alla destinazione primaria del bene demaniale, e si differenzerebbe dal primo perché per il suo esercizio è necessario un particolare atto permissivo.

Il terzo, qualificato uso eccezionale, sarebbe invece non conforme alla destinazione del bene e presupporrebbe la sottrazione del bene all'uso comune per assegnarlo nella disponibilità di determinati soggetti, attraverso un provvedimento amministrativo costitutivo di facoltà originariamente estranee alla sfera giuridica dell'utilizzatore (concessione amministrativa, ad esempio di derivazione di acqua pubblica ai fini di irrigazione).

Secondo un orientamento consolidato nella giurisprudenza, in particolare, ricorrerebbe

«l'uso eccezionale» di un bene demaniale quando il bene viene sottratto all'uso normale per essere attribuito in godimento esclusivo ad un soggetto determinato affinché vi eserciti un'attività che non corrisponde alla normale destinazione del bene, ancorché si risolva in un vantaggio per la comunità.

Tale concessione amministrativa dell'uso eccezionale del bene demaniale, in quanto ha l'effetto di far sorgere nel privato una facoltà del tutto nuova e per di più diversa da quella spettante alla P.A. concedente è ritenuta costitutiva di diritti di carattere privato, che ben possono farsi rientrare nella categoria dei diritti reali di godimento su cose altrui.

Alla tradizionale tripartizione degli usi del bene demaniale, della quale si è appena fatto cenno, si è peraltro contrapposta un'autorevole opinione, secondo la quale la distinzione dovrebbe essere effettuata (soltanto) fra uso generale e uso particolare del bene demaniale, intendendosi per uso generale l'uso cui tutti i cittadini, *uti cives*, sono ammessi, e per uso particolare quello al quale vengono ammessi soltanto, *uti singuli*, i soggetti beneficiari di particolari provvedimenti amministrativi di concessione.

3. L'ammissibilità di negozi di diritto privato sul demanio ed i suoi limiti

Con l'espressione «negozio di diritto privato sul demanio» si intende che oggetto del negozio di diritto privato non è il bene demaniale nella sua materialità (poiché tale negozio sarebbe radicalmente nullo, essendo il bene *res extra -commercium*), ma i diritti che alcuni soggetti, per effetto di idonei provvedimenti amministrativi, di regola concessioni, possono vantare relativamente al bene demaniale.

Infatti, è ben possibile che con riferimento ad un bene demaniale interagiscono, sia pure su piano diversi, rapporti di natura pubblicistica e rapporti di natura privatistica. Ma anche in quella ipotesi vige la regola che il bene demaniale è, nella sua materialità, oggetto soltanto di rapporti pubblicistici. In altri termini, il rapporto che intercorre fra l'Amministrazione Pubblica preposta alla gestione del bene demaniale ed i soggetti che di tale bene sono autorizzati a fare uso particolare è sempre di natura pubblicistica.

Su questo rapporto pubblicistico fondamentale possono poi innestarsi altri rapporti giuridici, anche di natura privatistica, che sono comunque dipendenti (e condizionati) dal rapporto fondamentale.

A questi ultimi rapporti si riferisce la qualificazione di negozi di diritti privato sul demanio, che si contrappongono ai rapporti - di natura pubblicistica - che intercorrono fra la P.A. ed i titolari di diritti di particolare utilizzazione del bene demaniale.

Per quanto concerne i rapporti fra il concessionario ed i terzi, i diritti del primo si configurano come diritti soggettivi (assoluti) per i quali è ammessa tutela davanti all'autorità giudiziaria ordinaria (in particolare è ammessa anche la tutela possessoria, come emerge chiaramente dalla disposizione dell'art. 1145 c.c. che stabilisce che « nei rapporti

tra privati è concessa l'azione di spoglio rispetto ai beni appartenenti al demanio pubblico... » e che « se trattasi di esercizio di facoltà le quali possono formare oggetto di concessione da parte della P.A. è data altresì l'azione di manutenzione »).

Questa duplice configurazione della posizione giuridica soggettiva del concessionario di beni demaniali (piena nei confronti della collettività, affievolita nei confronti della P.A. concedente) permane anche nell'ipotesi in cui il rapporto concessorio sia stato instaurato non attraverso il tipico provvedimento amministrativo costitutivo (concessione), bensì mediante la stipulazione di un contratto eccessivo al provvedimento concessorio (cosiddetta concessione-contratto) in virtù del quale anche la P.A. concedente assume obbligazioni diverse da quella tipica della consegna del bene demaniale nel godimento del concessionario.

Anche in tale ultima ipotesi emerge la natura pubblicistica del rapporto, indipendentemente dalla forma adottata che è tipicamente privatistica, in quanto contrattuale.

Di ciò è agevole la constatazione, solo che si pensi che le controversie fra il concessionario e la P.A. concedente, anche nell'ipotesi di concessione contratto, sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in virtù dell'art. 5 della legge n. 1034 del 1971, istitutiva dei Tribunali Amministrativi Regionali. Nella materia, considerata la competenza giurisdizionale dell'A.G.O. permane esclusivamente con riferimento alle controversie in tema di canoni di concessione, indennità e altri corrispettivi.

Il diverso atteggiarsi della posizione giuridica soggettiva del concessionario a seconda che il rapporto riguardi la P.A. concedente ovvero i terzi consente di affermare la ammissibilità di negozi di diritto privato che intervengano fra il concessionario ed i terzi (posto che il rapporto fra l'Amministrazione concedente ed il concessionario, per le ragioni evidenziate in precedenza, si muove sempre nel settore pubblicistico, anche in virtù del disposto di cui all'art. 823 c.c.); e, *b*) che tale negozio intercorrente fra il concessionario ed i terzi abbia per oggetto non il bene demaniale in sé (che è *res extro-commercium*), bensì i diritti che su tale bene sono stati assentiti in capo al concessionario dal provvedimento amministrativo (accompagnato o meno da un contratto accessivo allo stesso) costitutivo della posizione giuridica soggettiva del concessionario rispetto al bene demaniale.

L'affermata ammissibilità di negozi di diritto privato che abbiano ad oggetto i diritti spettanti al concessionario sul bene demaniale (e non già il bene in sé) incontra *naturalmente il limite posto con il noto principio nemo plus iuris transferre potest quam ipse habeat*. Ma all'interno delle facoltà che la concessione costitutiva di diritti in capo al concessionario ha allo stesso attribuito, non sono ipotizzabili particolari limitazioni: il concessionario potrà così trasferire a terzi, mediante negozi di diritto privato, tutti o parte dei diritti che può vantare rispetto al bene demaniale del quale ha l'uso eccezionale.

E così ipotizzabile, salvi i provvedimenti di autotutela della P.A. che rispetto ad un determinato bene demaniale possano coesistere diritti del concessionario (affievoliti nei confronti della P.A. concedente) e diritti di terzi, aventi causa dal concessionario (privi di effetti, anche perché *res inter alios acta*, nei confronti dell'Amministrazione concedente).

In tale ipotesi si ha l'intersecazione rispetto ad un determinato bene demaniale di più posizioni giuridiche soggettive, che si muovono ed interagiscono su differenti piani.

Vi sarà il rapporto fondamentale, costituito dal provvedimento concessorio, che si muove sul piano del diritto pubblico e comporta l'affievolimento, nei confronti della P.A. concedente, dei diritti del concessionario; il rapporto fra il concessionario e la generalità dei terzi, nel quale la posizione giuridica soggettiva del concessionario è di diritto soggettivo perfetto; il rapporto fra il concessionario ed il terzo al quale siano state trasferite tutte od alcune delle facoltà originariamente assentite in capo al concessionario, che si colloca nel settore del diritto privato e dà luogo a diritti soggettivi tutelabili avanti l'A.G.O. Tra il terzo concessionario di diritti già spettanti al concessionario e la P.A. concedente, infine, non vi sarà alcun rapporto giuridico, essendo il negozio posto in essere dal concessionario inefficace per la P.A. come incisivamente si esprime la giurisprudenza, salva la reazione di quest'ultima alla violazione del divieto di sostituire altri nel godimento (totale o parziale) del bene demaniale.

4. Le vicende del rapporto concessorio ed i suoi riflessi sui negozi di diritto privato posti in essere dal concessionario

I rapporti di diritto privato che eventualmente intercorrano fra il concessionario e terzi relativamente al godimento del bene demaniale sono suscettibili di essere incisi dalle vicende che afferiscono al rapporto principale, pubblicistico, che lega il concessionario all'Amministrazione concedente.

Tale vulnerabilità deriva dalla dipendenza dei rapporti privatistici in argomento dal rapporto fondamentale di concessione.

Si è detto in precedenza che i rapporti posti in essere dal concessionario con i terzi relativamente al bene oggetto di concessione sono privi di effetti nei confronti della P.A. concedente, la quale riconosce come unico interlocutore l'originario concessionario (salva ovviamente l'ipotesi del subingresso nella concessione previo assenso ed approvazione della P.A.).

Per altro verso le vicende del rapporto concessorio, ed in particolare tanto quelle fisiologiche come la scadenza della concessione, quanto e soprattutto quelle patologiche, quali la decadenza o la revoca della concessione, si riflettono immediatamente nella sfera giuridica dei terzi che abbiano acquisito, in tutto od in parte, diritti originariamente spettanti al concessionario.

Intervenuta una causa di estinzione del rapporto concessorio (sia essa di natura sanzionatoria o meno), la P.A. che non abbia assentito l'eventuale subconcessione totale o parziale a terzi ha facoltà di riottenere, occorrendo autoritativamente, la disponibilità del bene demaniale, indipendentemente dalla sussistenza di negozi intervenuti fra il concessionario ed i terzi, che ad essa, come si è visto, sono inopponibili.

Al privato che abbia posto in essere un rapporto privatistico con il concessionario, e che veda frustrate le proprie aspettative alla utilizzazione economica del bene demaniale in virtù di tale rapporto, non competerà alcuna azione nei confronti della P.A., per la quale il rapporto è irrilevante, ma soltanto la facoltà di invocare il rimedio del risarcimento del danno nell'ambito del rapporto interprivato che lo lega al concessionario e nei soli confronti di quest'ultimo. Tale residuale tutela, peraltro, sarà ammissibile soltanto nell'ipotesi in cui l'evento interruttivo del rapporto concessorio a causa dell'intervento della P.A. concedente non sia stata posta - come accade normalmente - come condizione risolutiva esplicita (od implicita) del negozio di diritto privato posto in essere con il concessionario.

Qualora le vicende del rapporto concessorio non concernano l'anticipata (o naturale) cessazione del rapporto pubblicistico, ma riguardino invece la posizione soggettiva del concessionario, tali vicende incidono solo marginalmente sul rapporto interprivato posto in essere con i terzi.

Nell'ipotesi di subingresso nella concessione, con l'assenso della P.A. concedente, infatti, si verifica un fenomeno di successione a titolo particolare del concessionario rispetto all'originario titolare della concessione, con trasferimento della medesima in capo al cedente.

In tale prospettiva anche i rapporti interprivati che l'originario titolare della concessione avesse posto in essere relativamente al godimento del bene demaniale si trasferiscono in capo al concessionario, il quale è tenuto a rispettarli. Tali accordi che eventualmente il titolare originario della concessione avesse posto in essere, invero, sono validi ed efficaci, come più volte si è affermato in precedenza, nei rapporti interprivati e quindi sopravvivono nell'ipotesi di successione a titolo particolare nella posizione dell'originario concessionario, e a maggior ragione nell'ipotesi di *sub-ingresso* degli eredi dello stesso.

Le considerazioni che precedono confermano quindi la piena validità interprivatistica degli accordi intervenuti fra il concessionario di un bene demaniale e terzi, relativamente al trasferimento in capo a questi ultimi di tutti (o parte) dei diritti che al concessionario stesso derivano per effetto del provvedimento concessorio.

I veri limiti che tali accordi incontrano riguardano quindi gli eventi che si svolgono nella sfera pubblicistica del rapporto intercorrente fra il concessionario e la P.A. concedente. La caducazione, per qualsiasi causa, del rapporto fondamentale - che si muove sul piano pubblicistico - provoca inevitabilmente il travolgimento dei diritti (privatistici) che i terzi hanno acquisito dal concessionario, poiché tali diritti sono inopponibili alla P.A. concedente che non li abbia riconosciuti esplicitamente.

Qualora le vicende capaci di incidere sui rapporti privatistici posti in essere dal concessionario si svolgano invece nel settore del diritto privato, le regole applicabili sono quelle comuni, di diritto privato, con ogni necessaria conseguenza, anche relativamente alla competenza giurisdizionale: eventuali controversie sulla natura e sugli effetti dei negozi di diritto privato posti in essere fra il concessionario ed i terzi appartengono certamente alla cognizione dell'autorità giudiziaria ordinaria, poiché le reciproche posizioni soggettive sono

qualificabili diritti soggettivi perfetti.

5. L'ammissibilità dell'esecuzione di misure cautelati, nei rapporti tra privati, relative a diritti di godimento su beni demaniali

Le considerazioni sin qui svolte con riferimento ai principali e più delicati problemi che si pongono in tema di condizione giuridica del demanio nell'ottica dei rapporti privatistici che abbiano ad oggetto i diritti di godimento sul bene pubblico consentono di affrontare in adeguata prospettiva la vicenda brevemente riassunta al ^{*pr} i e che ha dato modo alla Suprema Corte di enunciare importanti principi nella materia indagata.

Come si ricorderà il caso dibattuto riguardava l'ammissibilità - nell'ambito di una controversia tra privati - dell'emanazione di un provvedimento di sequestro giudiziario del bene demaniale in contestazione, finalizzato ad ottenere, in via provvisoria, la tutela del diritto alla consegna di detto bene da parte del concessionario.

La motivazione della sentenza della Suprema Corte è incentrata sulle considerazioni che seguono:

Ora, da tutto ciò emerge chiaramente che la vendita o l'esecuzione forzata, per essere opponibile alla p.a., devono essere da questa approvati (la legge parla testualmente di « autorizzazione », ma è evidente, dal complesso della disposizione, che si tratta invece di una approvazione *successiva* alla vendita, e soprattutto, all'esecuzione forzata - altrimenti non avrebbe senso parlare di aggiudicatario); ma ciò non impedisce certo che i privati contrattino validamente tra di loro l'alienazione dai loro diritti, e possano subire sugli stessi l'esecuzione forzata. Negozi che per la p.a. - salva l'approvazione suddetta - saranno peraltro inesistenti, e che potranno anzi, se del caso, indurre la stessa p.a. a porre in essere la revoca della concessione; ipotesi questa in cui ai privati contraenti non resterà che invocare il rimedio del risarcimento del danno - sempre nell'ambito dei loro rapporti interprivati. Ancor più chiara, in questo senso, è la disposizione dell'art. 30 del regolamento, che stabilisce, al ³⁰ comma, che «qualora la p.a., in caso di vendita o di esecuzione forzata, (che si presuppongono già avvenute - *n.d.r.*) non intenda autorizzare il subingresso dell'acquirente e dell'aggiudicatario nella concessione, si applicano in caso di vendita le disposizioni sulla decadenza, ed in caso di esecuzione forzata le disposizioni sulla revoca». La possibilità di trasferimenti della detenzione di beni demaniali, derivante dalla concessione amministrativa, tra privati, e dell'insorgere di controversie al riguardo, sulle quali la giurisdizione spetta indubbiamente al giudice ordinario, emerge ancora chiaramente dalla disposizione dell'art. 1145 c.c., che stabilisce che «nei rapporti tra privati è concessa l'azione di spoglio rispetto ai beni appartenenti al demanio pubblico...» e che «se trattasi di esercizio di facoltà le quali possono formare oggetto di concessione da parte della p.a., è data altresì l'azione di manutenzione».

Chiaro è quindi che il trasferimento della facoltà e dei poteri del concessionario è consentito *tra privati*, con efficacia solo tra i medesimi; che l'unico limite a ciò è costituito dalla successiva approvazione della p.a., e che la conseguenza che la legge ricollega all'eventuale diniego di approvazione è la possibilità attribuita alla p.a. di dichiarare la decadenza o la revoca della concessione. Ora, se ciò è vero, è evidente che la posizione della p.a. di fronte ad un provvedimento con cui un giudice ordinario statuisca in ordine ad una convenzione traslativa del diritto di godimento su beni demaniali derivanti dalla concessione è di indifferenza; la medesima indifferenza che la p.a. ha di fronte alla concessione. Il provvedimento del giudice sarà infatti opponibile al privato, non alla p.a.; la quale ben potrà semplicemente prendere atto del fatto che la persona titolare della concessione ha - volontariamente o forzatamente - sostituito un altro soggetto a sé nel godimento della concessione, e di conseguenza - ove non intenda approvare tutto ciò - potrà provvedere a dichiarare decaduta od a revocare la concessione. Ciò che ben potrà fare anche laddove il provvedimento del giudice sia solo provvisorio e cautelare, ed implichi la sostituzione al titolare della concessione di un custode giudiziario. La posizione di indifferenza della p.a. rispetto ad un provvedimento giudiziario che non le è opponibile e che non può in alcun modo crearle degli obblighi, è la stessa che la p.a. mantiene in relazione alle azioni possessorie cui prima si è accennato, previste dall'art. 145 c.c.

Una ulteriore riprova di tutto ciò è data dalla considerazione che sia il codice della navigazione che il relativo regolamento d'esecuzione prendono espressamente in considerazione l'ipotesi dell'esecuzione forzata, con vendita giudiziaria ed aggiudicazione; provvedimenti, questi, che presuppongono siano avvenuti in precedenza un pignoramento, una nomina di un custode, ed una consegna all'aggiudicatario.

Non vale, a questo punto, dire che le disposizioni del codice della navigazione si riferiscono non già ai beni demaniali oggetto di concessione «in sé», ma solo alle eventuali opere od impianti realizzati sugli stessi. Innanzi tutto, infatti, è lecito osservare che il citato art. 30 del regolamento non prevede affatto la distinzione tra i beni demaniali e gli impianti sugli stessi realizzati; ma, anche a prescindere da ciò, è agevole osservare che non è ipotizzabile una detenzione, una consegna, una custodia, degli impianti, senza che ciò implichi necessariamente la detenzione, la consegna, la custodia degli immobili demaniali su cui gli impianti insistono. Meno che mai, poi, ha valore l'affermazione della ricorrente, secondo cui, nel caso di specie, non esisterebbe alcun impianto ad opera realizzato sugli immobili demaniali, ove si consideri che proprio la stessa soc. Marina di Venezia ha documentato in atti, con una abbondante serie di fotografie, la esistenza sui terreni in questione di impianti per campeggio (gabinetti o docce, prese di luce ed acqua ai posti tenda, ecc.).

Va infine rilevato che tutte le argomentazioni sviluppate dalla ricorrente in memoria per sostenere che il sequestro giudiziario autorizzato in favore del Beghetto non è in grado di garantire l'attuazione dell'eventuale ordine che il giudice impartisse alla soc. Marina di Venezia di adempiere agli obblighi di cui alla convenzione non sono pertinenti in questa sede, essendo inerenti al merito della controversia, e più in particolare alla fondatezza o meno della domanda di convalida del sequestro, e non essendo in alcun modo attinenti al

tema della giurisdizione.

La tesi della ricorrente, secondo cui il giudice ordinario adito mancherebbe di giurisdizione in ordine alla concessione di provvedimenti cautelari, deve quindi essere respinta. E ciò - sia detto *ad abundantiam* - in conformità di un preciso e recente orientamento giurisprudenziale di queste sezioni unite, che già hanno avuto occasione di affermare, ad es., che «la domanda con la quale in concedente agisca contro l'affittuario di un'azienda, al fine di conseguire, in via di cognizione ordinaria, od anche in via cautelare e provvisoria, l'ordine a carico del convenuto di provvedere alla rinuncia e retrocessione della licenza di esercizio in favore di esso attore, di adempimento di obblighi contrattuali, non coinvolge i rapporti con la p.a., ma esclusivamente le posizioni di diritto soggettivo derivanti dal contratto, e pertanto è devoluta alla giurisdizione dell'a.g.o., a prescindere da ogni questione sul fondamento nel merito della domanda, nonché sulla possibilità per quel giudice di emettere la pronuncia coercitiva richiestagli» (Cass., sez. un., n. 4063 del 1979 e n. 3638 del 1980); ovvero che «la domanda diretta a far valere un diritto di utenza di acque pubbliche esclusivamente nei rapporti tra privati, ancorché con la richiesta di provvedimenti cautelari ed urgenti (nella specie, sequestro giudiziario) è devoluta alla giurisdizione dell'a.g.o., atteso che riguarda posizioni di diritto soggettivo, e non coinvolge i poteri spettanti alla p.a. in materia di concessione delle acque medesime» (Cass., sez. un., n. 4250 del 1979). Orientamento che del resto non si discosta dalla giurisprudenza meno recente, avendo la Cassazione, già nel 1954 (sent. n. 1135 del 1954) affermato che non è dubbio che l'a.g.o. non possa interferire con un provvedimento di sequestro, su di un atto amministrativo di concessione; ma che tale eccesso di potere si verifica solo nel caso in cui la misura cautelare disposta dal giudice operi sul rapporto di concessione provocandone la sospensione; mentre laddove il sequestro sia autorizzato non nei confronti della p.a., ma nei confronti di un privato, il provvedimento cautelare è ammissibile, venendo esso ad incidere unicamente su di un rapporto di diritto privato intercorso tra il concessionario ed un terzo, e non già su quello di concessione.

Nella specie, come si è visto, si controverte unicamente in relazione ad un contratto tra privati, dal quale sorgono logicamente, per i privati stessi, dei diritti soggettivi, dei quali la cognizione è riservata al giudice ordinario. Il ricorso deve quindi essere rigettato. (*Omissis*).

6. Conclusioni

Il caso proposto ha consentito di esaminare - anche attraverso l'accento alle delicate questioni connesse a quella direttamente sottoposta alla Suprema Corte - quali siano i limiti di ammissibilità di negozi di diritto privato su beni pubblici, e, più precisamente, sui beni del demanio.

Ancora, l'indagine ha consentito di rilevare la possibile coesistenza, rispetto ai diritti di godimento sul bene demaniale, di rapporti di natura pubblicistica e privatistica, nonché

quali possano essere le iniziative - anche processuali - che l'ordinamento consente a tutela dei diritti dei privati fra i quali siano in contestazione i diritti di godimento sul demanio, già assentiti dalla P.A. in capo ad uno dei contendenti.

Gli ulteriori profili esaminati in precedenza, anche allo scopo di fornire il quadro di riferimento più generale della questione oggetto del contendere, hanno infine premesso di cogliere talune peculiarità che connotano i negozi di diritto privato che si ricolleghino al trasferimento o all'utilizzazione economica in senso lato dei diritti di godimento assentiti al privato sul bene pubblico.

In questa prospettiva risalta l'interesse della vicenda esaminata, che può a ragione essere considerata emblematica delle complesse questioni sottese alla stipulazione di negozi di diritto privato connessi alle facoltà assentite dalla pubblica amministrazione su beni appartenenti al demanio.

QUESTIONI

1. Il carattere abusivo di una costruzione fatta dal privato sul bene demaniale, ferme restando le iniziative sanzionatorie della P.A., comporta l'invalidità del contratto di locazione della costruzione abusiva stipulato tra privati?

[Cass., Sez. Un., 20 marzo 1985, n. 2034, in *Riv. giur. edil*, 1985, 1, 456].

2. La cognizione della domanda con la quale il privato, nei cui confronti una società concessionaria della costruzione e della gestione di un approdo turistico si sia obbligata, con contratto preliminare, ad assicurare la disponibilità di un locale destinato a bar, chiede l'emanazione di una sentenza costitutiva *ex art. 2932 c.c.* rientra nella giurisdizione del giudice ordinario?

[Cass., Sez. Un., 4 febbraio 1993, n. 1392, in *Foro it.*, 1993, 1, 1082].

3. Nell'ambito di una concessione che consenta al privato di edificare sul demanio, è ammissibile una deroga pattizia al principio della devoluzione allo Stato, alla scadenza della concessione, delle opere realizzate?

[Cass. 27 febbraio 1980, n. 1369, in *Giur. it.*, 1980, 1, 770].