Sull'appartenenza pubblica delle terre gravate da usi civici ai fini dell'esercizio del potere impositivo del Comune in materia di TOSAP

Cass. Sez. Trib. 15 febbraio 2025, n. 3861 - Di Pisa, pres.; Balsamo, est. - ENEL Produzione Spa (avv.ti Pauletti e Nicastro) c. Comune di Mignano Monte Lungo (avv.ti Pettograsso e Carlomagno). *(Cassa in parte con rinvio Comm. trib. reg. Campania 8 febbraio 2021)*

Imposte e tasse - TOSAP- Presupposto impositivo - Art. 38 d.lgs. n. 507/1993 - Usi civici - Demanio comunale - Patrimonio indisponibile - Iscrizione formale delle aree - Presunzione di demanialità - Esercizio effettivo e permanente dell'uso civico.

In tema di tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, il presupposto impositivo della tassa, ai sensi dell'art. 38 del d.lgs. 15 novembre 1993, n. 507, sussiste in ragione della presunzione non solo di esistenza dell'uso civico, alla stregua della formale iscrizione delle aree in questione tra i terreni del c.d. demanio comunale, ma anche dell'effettivo e permanente esercizio dell'uso stesso da parte della generalità degli appartenenti all'ente territoriale.

Il testo della sentenza è pubblicato in *www.osservatorioagromafie.it*

1. - *I fatti riferibili a Cass. Sez. V Civ. 15 febbraio 2025, n. 3861.* Con la sentenza 15 febbraio 2025, n. 3861, la Cassazione civile, Sezione tributaria, si è pronunciata, consolidando un orientamento emerso in diversi provvedimenti[1], sulla sussistenza dei presupposti di legge previsti ai fini del legittimo esercizio del potere impositivo riconosciuto al Comune per l'occupazione di spazi e aree pubbliche, ai sensi dell'ormai abrogato art. 38, d.lgs. 15 novembre 1993, n. 507[2].
La vicenda trae spunto dall'emanazione di un primo avviso di accertamento, il n. 213/2017, con cui il Comune di Mignano Monte Lungo ha contestato ad ENEL produzione S.p.A. il mancato adempimento dell'onere fiscale, per l'annualità 2015, conseguente all'occupazione, con una galleria di adduzione di acqua destinata alla produzione di energia elettrica, di aree gravate da usi civici.
Alla sentenza n. 4774/1/2017 – con cui la Commissione tributaria provinciale di Caserta, su istanza di ENEL produzione S.p.A., annullava per un evidente errore materiale l'avviso n. 213/2017 – seguiva la determina prot. n. 6532 d.d. 8 novembre 2017, con cui il Comune, nell'esercizio di un potere di autotutela non solo annullava l'avviso oggetto di sentenza demolitoria, ma emanava l'avviso n. 7467/2017, avente ad oggetto la medesima pretesa tributaria.
L'impugnazione di detto ultimo provvedimento sfociava nella sentenza di primo grado della

[1] Si vedano le sentenze: Cass. Sez. V Civ. 15 febbraio 2025, n. 3860 (sentenza gemella di quella oggetto del presente commento); Cass. Sez. V Civ. 31 gennaio 2025, n. 2381; Cass. Sez. V Civ. 29 gennaio 2025, n. 2139; Cass. Sez. V Civ. 12 gennaio 2025, n. 769; Cass. Sez. V Civ. 12 gennaio 2025, n. 771; Cass. Sez. V Civ. 12 gennaio 2025, n. 773; Cass. Sez. V Civ. 12 gennaio 2025, n. 774; Cass. Sez. V Civ. 12 gennaio 2025, n. 775. Tutti i provvedimenti sono pubblicati nella banca dati giuridica *one legale*.
[2] Tale disposizione è stata abrogata dall'art. 1, comma 847, legge n. 160/2019, pur rimanendo il «riferimento per la determinazione della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche appartenenti alle Regioni di cui agli articoli 5 della legge 16 maggio 1970, n. 281, e 8 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68».

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

Commissione tributaria provinciale di Caserta n. 5202/3/2018, con cui è stato accolto solo parzialmente il ricorso disponendosi l'annullamento di interessi e sanzione e riducendo del 90 per cento il *quantum* esigibile dal Comune applicando le agevolazioni riconosciute a fronte dell'asservimento del suolo occupato ad una attività di servizio pubblico.
Contro detto provvedimento giurisdizionale ricorrevano entrambe le parti. Con la sentenza della Commissione tributaria regionale della Campania n. 1166/2021 veniva accolto integralmente il ricorso presentato dal Comune, con contestuale rigetto dell'istanza presentata da ENEL produzione S.p.A. Tale sentenza è stata portata, infine, all'attenzione della Corte di cassazione.

2. - *Le motivazioni addotte dalla ricorrente nel ricorso per cassazione*. I motivi con cui la società contribuente ricorreva per cassazione erano molteplici e di diversa natura. Tra questi: *a*) la violazione di un principio di unicità dell'accertamento a fronte della riemanazione di un secondo avviso in assenza di nuovi elementi fattuali che il Comune avrebbe dovuto acquisire successivamente all'emanazione del primo, annullato in autotutela; *b*) l'assenza di un adeguato apparato motivazionale a sostegno del provvedimento emanato; *c*) la mancata applicazione dell'agevolazione tariffaria in assenza di una denuncia specificamente resa dal contribuente in merito alla destinazione a pubblico servizio, finalizzata al soddisfacimento di un pubblico interesse, delle opere insistenti su area pubblica.
A tali motivi veniva aggiunto quello che merita, ai fini del presente lavoro, particolare attenzione, e con il quale ENEL produzione S.p.A. contestava la sussistenza del presupposto impositivo in ragione del quale il Comune avrebbe avuto titolo per esigere, *ex* art. 38, comma 1, d.lgs. n. 507/1993, la Tassa per l'occupazione del suolo pubblico (TOSAP). Ai sensi di tale disciplina, nella formulazione rilevante per dirimere la questione, erano infatti «soggette alla tassa le occupazioni di qualsiasi natura, effettuate, anche senza titolo, nelle strade, nei corsi, nelle piazze e, comunque, sui beni appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile dei Comuni e delle Province».
Secondo tesi di parte ricorrente sarebbe stato onere del Comune dimostrare che le aree pubbliche gravate da usi civici appartenessero al rispettivo demanio o al rispettivo patrimonio indisponibile, venendo meno, in caso contrario, il presupposto impositivo previsto *ex lege* per l'emanazione dell'avviso di accertamento contestato. Il sussistere di un uso civico ancora in esercizio – affermato dal Comune con certificazione delle fide pascolo che esso stesso aveva autorizzato nel 2017, quindi rispetto ad un momento successivo all'annualità cui riferire l'imposta pretesa – nulla avrebbe dimostrato riguardo l'appartenenza dell'area interessata dall'occupazione al demanio o al patrimonio indisponibile del Comune. Ciò a fortiori considerando che, in ragione della legge n. 168/2017, le terre in questione sarebbero da qualificare come demanio civico e quindi appartenenti non al Comune, mero ente gestore, ma all'insieme dei residenti[3] di cui il Comune è al più ente esponenziale e per ciò detentore di

[3] Ai sensi dell'art. 3, legge n. 168/2017, i domini collettivi si caratterizzano per l'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». La formulazione non è felicissima, tanto da indurre la dottrina a suggerire, in via ermeneutica, degli opportuni correttivi. Così Germanò rappresenta il significato riposto nella norma con la formulazione per cui i domini collettivi si caratterizzerebbero per l'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 o la comunità da esso distinta ha[nno rispettivamente,] in proprietà pubblica o collettiva» (A. GERMANÒ, *I domini collettivi*, in *Dir. agroal.*, 2018, 1, 92-93). La soluzione proposta non supera però alcune più profonde aporie concettuali, in quanto se, da un lato, la collettività parrebbe sempre titolare di un diritto di proprietà, dall'altro si ammette che i diritti di godimento vengano ad essere esercitati su

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

un mero possesso[4].

3. - *Le statuizioni pronunciate dalla Corte di cassazione*. La Suprema Corte rigetta, assieme ai motivi indicati *sub a*) e *b*), quello riguardante l'assenza dei presupposti impositivi, accogliendo in parte il ricorso *sub c*) per quel che riguarda l'entità del *quantum* dovuto. Il rigetto del motivo con cui si contestava la legittimità delle pretese tributarie del Comune trova fondamento nelle seguenti considerazioni.
Richiamando giurisprudenza di legittimità precedente l'emanazione della legge n. 168/2017[5], la Suprema Corte ha affermato, in primo luogo, che gli artt. 11 e 12 della legge n. 1766/1927, avendo assoggettato i beni gravati da usi civici ad un vincolo di destinazione e inalienabilità, «impongono di ricondurre i predetti beni immobili nell'ambito di quelli appartenenti al patrimonio indisponibile dell'ente territoriale», perché «destinati ad un pubblico servizio»[6].
In secondo luogo, la Corte ha distinto, riprendendo i contenuti dell'art. 3, comma 2, legge n. 168/2017, i terreni del demanio civico, ossia quelli appartenenti alla generalità dei residenti e al più posseduti dal Comune, da quelli su cui «i residenti del Comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati», ossia «terre che restano di proprietà di soggetti pubblici o privati»[7].
Ad adiuvandum e richiamando giurisprudenza di legittimità formatasi, dopo l'emanazione

---

beni in proprietà pubblica, se tali beni sono amministrati dal Comune, o in proprietà collettiva, se amministrati da enti che rappresentano la collettività. Sotto un primo profilo si ammette che un bene in proprietà (pubblica) del Comune sia al contempo in proprietà di un soggetto terzo, ossia la collettività. È pur vero che tale smagliatura logica può essere superata rimarcando la natura dominicale degli usi, come costantemente affermato in giurisprudenza, con la conseguente ammissibilità del sussistere sul medesimo bene di diversi diritti dominicali (gli usi da un lato, la proprietà pubblica su cui possono essere esercitati dall'altro). Ma risulta comunque improprio ricorrere al diritto di proprietà quale termine per individuare diritti che seppur abbiano natura dominicale, sono pur sempre diritti di uso (civico) e quindi un qualcosa di diverso dalla proprietà. Sotto un secondo profilo si contrappone impropriamente, nelle categorie tassonomiche utili a discriminare differenti declinazioni dell'istituto proprietario, la nozione di proprietà pubblica a quella di proprietà collettiva. Come rappresentato nella miglior dottrina, il pensare che la proprietà collettiva rappresenti un *tertium genus*, accanto alla proprietà pubblica e a quella privata, dell'istituto proprietario denota una aporia concettuale, considerato che «sia la proprietà pubblica che la proprietà privata presentano in alcune loro forme una componente collettiva» (V. Cerulli Irelli, *Apprendere "per laudo". Saggio sulla proprietà collettiva*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 2016, 45, 303). Il ritenere che il tratto collettivo dell'imputazione sia una variabile che caratterizza tassonomicamente una declinazione dell'istituto proprietario differenziandolo dalla proprietà ora pubblica, ora privata, è opinione presente in dottrina. Così il «patrimonio boschivo può essere ricondotto nel campo applicativo della l. 20 novembre 2017, n. 168, con cui, in attuazione degli artt. 2, 9, 42, comma 2 e 43 Cost., il legislatore ha provveduto al riconoscimento della "proprietà collettiva", considerato un *tertium genus* accanto a quella pubblica e quella privata» (M. Renna, *Beni pubblici*, in *Enciclopedia del diritto*, *I tematici*, 2022, III, 179-180).
[4] Alla nozione di possesso fa esplicito riferimento l'art. 3, comma 1, lett. *a*) della legge n. 168/2017, per il quale sono beni collettivi «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». Tale formulazione riprende quella consolidata con l'art. 1 della legge liquidatoria, legge n. 1766/1927, che individuava, quale obiettivo della legge la «sistemazione» delle terre «possedute da Comuni, università ed altre associazioni agrarie, comunque denominate, soggette all'esercizio di usi civici».
[5] Si veda la sentenza Cass. Sez. V Civ. 8 agosto 2003, n. 11993, pubblicata in banca dati giuridica one *legale*.
[6] Punto 14.2 della sentenza.
[7] Punto 14.3 della sentenza.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

della legge n. 168/2017, rispetto all'inespropriabilità di terreni gravati da usi civici in proprietà collettiva[8] (ossia quelli appartenenti alla popolazione residente) la stessa Corte ha statuito che i «beni gravati da uso civico di dominio collettivo sono assimilabili al regime giuridico di quelli demaniali», concludendo poi che la legge n. 1766/1927, «nell'assoggettare i terreni posseduti dai Comuni e gravati da uso civico di bosco e pascolo permanente ai vincoli di inedificabilità e di destinazione – salva autorizzazione idonea a rimuovere detti limiti – [impone] di ricondurre i predetti beni immobili nell'ambito di quelli appartenenti al patrimonio demaniale dell'ente territoriale, in quanto destinati ad un pubblico servizio»[9].
Sulla base di tali presupposti la Corte ha statuito il principio di diritto per cui, «in presenza di usi civici gravanti sui beni comunali cui consegue la presunzione della loro demanialità, come accertata dal decidente sulla scorta della documentazione prodotta dal Comune, era onere della società dimostrare la sdemanializzazione dei beni, atteso che secondo pacifico indirizzo di legittimità, perché possa ritenersi realizzata una sdemanializzazione tacita occorrono atti univoci e concludenti incompatibili con la volontà della pubblica amministrazione di conservare la destinazione del bene all'uso pubblico e circostanze così significative da rendere non configurabile una ipotesi diversa dalla definitiva rinuncia, da parte della PA al ripristino della pubblica funzione del bene stesso»[10]. Alla luce della presunta demanialità delle terre in questione, risulta integrato il presupposto impositivo, in materia di TOSAP, che parte ricorrente riteneva insussistente.

4. - *Annotazioni critiche: sull'incerta qualificazione giuridica dei beni oggetto di occupazione*. Il percorso logico seguito dalla Corte di cassazione desta qualche perplessità, anche alla luce di formule letterali che avallano un uso non sempre appropriato dei termini che dovrebbero tecnicamente distinguere fattispecie dissimili.
Correttamente la Cassazione ha fatto distinzione tra beni gravati da diritti di uso civico in proprietà di soggetti terzi (pubblici o privati che siano), da quelli del pari gravati da uso civico ma che sono in proprietà degli aventi diritto, ed al più posseduti dal Comune quale ente rappresentante della collettività per meri fini gestori.
Tale distinzione trova un contraltare nell'ulteriore discriminazione tra i beni da ricondurre al patrimonio indisponibile dell'ente (quelli di cui è proprietario ma che sono gravati da un uso civico) e quelli invece solo «assimilati» al demanio dell'ente (quelli del demanio civico, ossia quelli in proprietà della collettività e che sono stati imputati solo formalmente al Comune, condividendo però con i beni comunali demaniali in senso stretto un regime assai simile).
Al netto di tale distinzione teorica, attualmente consolidatasi nella tradizione giuridica contemporanea non senza difficoltà, risulta difficile capire, nel caso in specie, se il Comune fosse veramente il proprietario dei suoli in questione. Tale incertezza permane non solo a fronte degli elementi di fatto portati all'attenzione del lettore e contenuti nella sentenza, ma anche in ragione di elementi contraddittori che emergono nelle statuizioni conclusive cui la Corte è giunta.
Secondo parte ricorrente, la proprietà dei suoli, salva dimostrazione contraria, competerebbe alla collettività e non al Comune (in ragione della legge n. 168/2017). Tale tesi viene

[8] Si vedano: la sentenza Cass. Sez. Un. Civ. 10 maggio 2023, n. 12570, l'ordinanza Cass. Sez. Un. Civ. 27 agosto 2024, n. 23137, la sentenza Cass. Sez. Un. Civ. 27 novembre 2002, n. 16831/2002. I provvedimenti sono pubblicati nella banca dati giuridica *one legale*.
[9] Punto 14.5 della sentenza in commento.
[10] Punto 15 della sentenza in commento.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

ad essere cassata facendo esplicito riferimento alla stessa fonte normativa che ammette l'esistenza di diritti di usi civici gravanti su terreni in proprietà pubblica. Da questa affermazione si potrebbe desumere che, nel caso in specie, si fosse effettivamente di fronte a suoli in proprietà pubblica e al contempo gravati da usi civici. Ciò però in contraddizione con la massima di diritto con cui la Corte conclude il proprio ragionamento, e che fa espresso riferimento non a terreni in proprietà pubblica gravati da usi civici, da ricondurre quindi al patrimonio indisponibile dell'ente territoriale, ma a quei «beni gravati da uso civico di dominio collettivo» che sono solo assimilati ai beni demaniali, e che sono solo «posseduti dai Comuni». La massima di diritto per cui dalla «presenza di usi civici gravanti sui beni comunali» «consegue la presunzione della loro demanialità» risulta inconferente rispetto ad un caso nel quale la tesi della resistente è stata negata sul presupposto che i beni in questione fossero beni del patrimonio indisponibile, in quanto in proprietà del Comune ma gravati da usi civici.
Il capire se, nel caso in specie, i terreni in questione appartenessero al Comune a titolo di patrimonio indisponibile, o fossero beni in dominio collettivo solo formalmente imputati al Comune, ma sostanzialmente in proprietà degli aventi diritto, è dirimente per la tenuta sistemica della conclusione cui la stessa Corte è giunta, ossia che sussistevano i presupposti di legge necessari ai fini del legittimo esercizio di un potere impositivo *ex* comma 1, art. 38, d.lgs. n. 507/1993. Ove nel caso in specie si fosse stati di fronte a beni in dominio collettivo, l'imputazione al Comune di un titolo proprietario sarebbe stata solo di natura formale. Non saremmo di fronte a beni effettivamente appartenenti al Comune a titolo di demanio, ma a beni in proprietà della collettività degli aventi diritto posseduti al più dal Comune, per meri fini gestori, non quale ente territoriale ma quale ente esponenziale della collettività proprietaria. In tal caso non si potrebbe che disconoscere il presupposto impositivo che la Cassazione invece dà per assodato[11]. Se di demanio civico si fosse trattato, non vi sarebbe traccia di quel diritto di proprietà pubblica che invece è il presupposto impositivo *ex* comma 1, art. 38, d.lgs. n. 507/1993.
Tali argomentazioni trovano ulteriore sviluppo nel considerare che, si volesse proseguire per presunzioni, si dovrebbe rammentare quella massima della Corte di cassazione, risalente nel tempo ma espressione di un orientamento consolidato, per la quale «essendo il Comune nell'Italia meridionale sorto come ente autarchico solo con la dominazione francese, tutti i beni [quanto meno quelli gravati da usi civici] che figurano ad esso appartenenti sono da presumere come di appartenenza, in realtà, della *universitas cives*, e cioè di demanio universale»[12]. Proprio alla luce di tale massima l'esistenza di un qualche titolo sostanzialmente proprietario in capo al Comune a fronte di terre gravate da usi civici dovrebbe essere debitamente provata in ragione di un titolo particolare. È corretto affermare che possono esistere terreni sostanzialmente in proprietà dell'Ente territoriale al contempo gravati da usi civici.

[11] Tale è l'orientamento espresso, con riferimento al canone unico patrimoniale che ha preso il posto della TOSAP, dalla Corte dei conti Piemonte, Sez. contr. con la deliberazione 23 aprile 2024, n. 86, annotata da U. PETRONIO e E. PROVENZANI, *Canone unico patrimoniale (Cup) e domini collettivi: una soluzione magistrale*, in *Riv. Corte dei Conti*, 2025, 1, 1, 90-95. In termini analoghi, Corte dei conti Umbria, Sez. contr., deliberazione 16 luglio 2025, n. 125, per la quale «il canone unico non possa trovare applicazione nelle ipotesi di temporanea occupazione delle terre di originaria proprietà collettiva della generalità degli abitanti del territorio di un Comune o di una frazione, salvo che le stesse siano divenute di proprietà dell'ente».
[12] Cass. Sez. Un. Civ. 16 luglio 1958, n. 2598, in *Riv. giur. umbro-abruzzese*, 1960, 4-5, 197-204, con nota di G. CERVATI, consultabile sul sito *www.demaniocivico.it*. Come osserva l'Autore, i «nostri Comuni hanno acquistato molto tardi una personalità giuridica contrapposta a quella dei cittadini, e essi sono stati considerati per secoli *Universitas civium* per cui i beni vi appartenevano come beni civici e promiscui, è perciò che posto di fronte ad un bene comunale, lo si debba presumere secondo la sua normale e consueta provenienza, e fino a prova contraria, come un bene originario e civico».

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

Si pensi a terreni gravati da uso civico, di originaria appartenenza privata, pervenuti in proprietà al Comune per atti *inter vivos* o *mortis causa*. Ma al di fuori dei casi nei quali vi sia un titolo particolare che giustifica l'appartenenza pubblica, l'intestazione in capo ai Comuni di terreni gravati da usi civici dovrebbe essere presuntivamente interpretata quale conseguenza del fatto per cui di proprietari terzi, rispetto a quei terreni, non ve ne erano proprio al di fuori della collettività stessa. È stata l'esistenza dei diritti di uso civico a giustificare, nella maggior parte dei casi, un'intestazione formale, in capo ai Comuni, di terreni ad originaria appartenenza collettiva poi indebitamente ritenuti in proprietà dell'ente pubblico, ove invece la proprietà era e rimane in capo alla collettività di cui l'ente pubblico è solo rappresentante esponenziale. Dovrebbe presumersi, quindi, che i terreni gravati da usi civici ed intestati a Comuni siano da ascrivere ai «beni gravati da uso civico di dominio collettivo» piuttosto che a beni in proprietà dell'ente territoriale ma gravati da detti usi. E se tale presunzione dovesse essere applicata, nessun onere probatorio è stato adempiuto al fine di provare una qualche titolarità pubblica che è effettivamente presupposto del sussistere di un potere impositivo *ex* comma 1, art. 38, d.lgs. n. 507/1993.

5. - (segue*) Il difficile percorso per una piena emancipazione dei domini collettivi dalle categorie della proprietà pubblica demaniale*. Il percorso logico sviluppato dalla Corte di cassazione evidenzia le difficoltà che caratterizzano il pieno compimento di una completa emancipazione del tema dei domini collettivi dalle tradizionali categorie utilizzate per comprendere la proprietà pubblica.
Nella sentenza in commento, la Sezione tributaria della Suprema Corte afferma la riconducibilità dei beni in questione «nell'ambito di quelli appartenenti al patrimonio demaniale dell'ente territoriale, in quanto destinati ad un pubblico servizio»[13]. Tale statuizione riprende i contenuti, ma travisandone il significato, sviluppati dalla Cassazione, Sez. Un., nella sentenza 10 maggio 2023, n. 12570. Con tale pronuncia venne affermata l'invalidità di un decreto di esproprio avente ad oggetto terre di demanio civico in assenza di un formale provvedimento di sdemanializzazione (da acquisire nelle specifiche forme prescritte dalla legge n. 1766/1927). A questa conclusione è pervenuta la Corte ritenendo assimilabili tali beni civici a quelli demaniali, con la conseguente copertura offerta, in chiave estensiva, dell'art. 828 c.c. rispetto ad atti ablatori aventi ad oggetto beni caratterizzati da una evidente destinazione pubblica.
Se, in una analisi volta a valutare la legittimità di un decreto di esproprio capace di incidere su di una destinazione pubblica chiaramente desumibile dal regime giuridico di intangibilità cui quei beni sono assoggettati, pare corretto ritenere i beni civici assimilabili ai beni demaniali, risulta criticabile ritrarre da tale assimilabilità una comune qualificazione giuridica che dovrebbe essere data a quei beni, ora di demanio civico, ora di demanio *tout court*, ove l'analisi verta sull'appartenenza quale presupposto normativo della pretesa tributaria avanzata dalla P.A. Ciò a maggior ragione considerando che nella stessa sentenza che ha statuito tale assimilabilità viene esplicitamente posta in dubbio una comune qualificazione giuridica[14] e tenendo a mente che in precedente giurisprudenza una netta distinzione tra demanio civico e demanio pubblico è stata colta e ben rimarcata[15].

[13] Punto 14.5 della sentenza in commento.
[14] In Cass. Sez Un. Civ. 10 maggio 2023, n. 12570, cit., viene ad essere rimarcata, al punto 8 in diritto, come «propria o impropria che sia la [...] qualificazione giuridica [dei demani civici] come beni demaniali».
[15] In tal senso la «accezione demanio civico esprime in realtà un concetto ben diverso da quello di demanio pubblico», come si può leggere in Cass. Sez. Un. Civ. 16 luglio 1958, n. 2598, cit.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

Ma una perdurante precomprensione del fenomeno «demanio civico» alla luce della tradizione formatasi in materia di proprietà pubblica e, nello specifico, della proprietà demaniale viene dimostrata in altri frangenti.
In via preliminare basterà sottolineare come il Comune abbia ritenuto preferibile incardinare l'esercizio del proprio potere impositivo sul comma 1, invece che sul comma 3 dell'art. 38, d.lgs. n. 507/1993. L'assenza di un titolo proprietario, infatti, non avrebbe fatto venir meno, nell'opinione di chi scrive, la possibilità di applicare la TOSAP rispetto ai terreni in questione, equiparando gli usi civici ad una «servitù di pubblico passaggio» ivi menzionata quale presupposto dell'onere contributivo e prescindendo quindi dal tema non sempre indiscusso della titolarità.
L'applicazione ai demani civici, da parte della Corte, delle categorie ritraibili dalla disciplina della proprietà pubblica demaniale in senso stretto è dimostrata, in secondo luogo, dall'uso che la Corte fa, nell'economia complessiva della propria argomentazione, del termine sdemanializzazione. Dalla lettura della sentenza risulta difficile pensare che l'uso di tale termine declini correttamente il concetto specifico che esso assume rispetto ai beni civici in dominio collettivo, e che diverge dal significato invece posseduto quando viene ad essere applicato ai beni demaniali in senso stretto.
La sdemanializzazione di un bene in appartenenza pubblica opera come dequotazione del bene al patrimonio disponibile in ragione di fatti o atti che riconducono il bene nella piena disponibilità dell'Ente. Tanto è vero che la sdemanializzazione può seguire ad una volontà della «pubblica amministrazione di [non] conservare la destinazione del bene all'uso pubblico»[16] anche attraverso comportamenti concludenti.
La sdemanializzazione dei beni gravati da uso civico, invece, opera in maniera difforme, sia da un punto di vista concettuale, sia da un punto di vista tecnico-giuridico.
Sotto un primo profilo concettuale, la *qualitas soli* dei demani civici deriva dall'esistenza di diritti di uso civico espressamente riconosciuta; essa non consegue né ad un elemento ontologicamente qualificante (come avviene per il demanio naturale in necessaria appartenenza pubblica), né ad uno specifico atto di destinazione impresso dalla pubblica amministrazione o dalla legge ad un bene che è accidentalmente in proprietà pubblica. Ciò posto, come la *qualitas soli* non dipende, nel caso dei demani civici, dalla volontà della PA di mantenere l'asservimento di un proprio bene ad una destinazione pubblica (nel caso all'esercizio del diritto civico) impressa per legge o per proprio atto, così la dequotazione non può conseguire al venir meno di un elemento volitivo o fattuale che mai ha assunto rilevanza nella catena eziologica da cui deriva *quella qualitas*.
Sotto un secondo profilo tecnico-giuridico, la sdemanializzazione di un bene civico – oltre ad essere disciplinata, tanto dalla legge n. 1766/1927, quanto dall'art. 3, comma 8 *bis* e 8 *ter* della legge n. 168/2017, in maniera molto più penetrante di quanto non avvenga per i beni demaniali in senso stretto – non solo incide sulla *qualitas soli* – cosa che risulta ininfluente rispetto alla titolarità ove ad essere sdemanializzato fosse un bene demaniale – ma determina anche la contestuale estinzione di un diritto di uso di natura dominicale quale deve essere considerato l'uso civico.
La sdemanializzazione di un bene civico tocca, quindi, il delicato tema della tutela di un diritto di proprietà costituzionalmente protetto *ex* art. 42 Cost., ed è impossibile non giungere a tale conclusione soprattutto in ragione delle diverse sentenze della Corte costituzionale che hanno ricondotto, in maniera inequivocabile, il tema dei diritti di uso civico alla competenza

[16] Cass. Sez. II Civ. 16 febbraio 1996, n. 1480 e Cass. Sez. III Civ. 4 marzo 1993, n. 2635, citate entrambe nella sentenza in commento e pubblicate nella banca dati giuridica *one legale*.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile[17]. È proprio tale pertinenza dei diritti civici rispetto a diritti di proprietà costituzionalmente protetti a rendere la sdemanializzazione di beni gravati da uso civico cosa qualitativamente diversa dalla sdemanializzazione di beni del demanio in senso stretto, ove le questioni di ordine sostanziale che emergono nella prima fattispecie, si riducono, nella seconda, a questioni procedurali attinenti al legittimo esercizio di un potere amministrativo ivi, e solo lì, sussistente. In tal senso se la sdemanializzazione di un bene demaniale in senso stretto non incide sulla sua titolarità, la sdemanializzazione di un bene gravato da usi civici, o meglio la sua allodializzazione, determina l'estinzione del diritto di uso civico, con conseguente modificazione dell'intestazione immobiliare.
Ed è proprio nell'ambito di una prospettiva incentrata sull'applicazione degli istituti applicabili ai beni demaniali in senso stretto che la Corte, condividendo una posizione già espressa dalla Commissione tributaria regionale, ha ritenuto rilevante, ai fini dell'accertamento dei presupposti di legge del potere impositivo, l'attualità dell'esercizio degli usi civici sul terreno oggetto di occupazione.
Con approccio adesivo rispetto a quanto statuito in secondo grado, la Corte ha infatti ritenuto corretto presumere la natura demaniale (o patrimoniale indisponibile, questo non risulta al lettore del tutto chiaro) dei terreni oggetto di occupazione in ragione «non solo [dell'] esistenza dell'uso civico, alla stregua della formale iscrizione delle aree in questione tra i terreni del c.d. demanio comunale, ma anche dell'effettivo e permanente esercizio dell'uso stesso da parte della generalità degli appartenenti all'ente territoriale». Tale statuizione, superficialmente riconducibile a profili strettamente probatori, reca con sé corollari di natura sostanziale. Se ne potrebbe dedurre, subliminalmente, che la mancata perduranza dell'esercizio degli usi avrebbe aperto spazi ai fini di un accertamento di una *qualitas soli* differente. In altre parole, il venir meno dell'esercizio dell'uso civico avrebbe potuto incidere sulla qualificazione giuridica del bene, quale presupposto per l'esigibilità dell'onere tributario, in violazione del principio di imprescrittibilità dei diritti di uso civico, ostativa anche rispetto a fenomeni di occupazione acquisitiva.
Tale ricostruzione denota ulteriormente la tendenza a ritenere applicabile anche ai demani civici, in modo improprio nell'opinione di chi scrive, quella capacità estintiva dimostrata da alcuni fatti o atti rispetto alla demanialità di un bene, e che possono determinare, se non l'automatica dequotazione di un bene da demaniale a patrimoniale disponibile, il venir meno dei presupposti che hanno originato quella demanialità. Tale dequotazione del bene sarà poi accertabile dichiarativamente[18] con provvedimento espresso della PA o con provvedimento giurisdizionale. Nella sentenza traspare l'assunto per cui la dismissione dell'uso sarebbe un fatto da cui poter desumere il venir meno della ragione stessa per cui quel bene era in precedenza qualificato ora come appartenente al patrimonio indisponibile, ora assimilato al regime dei beni demaniali, con la conseguente imputazione del bene al patrimonio disponibile. Pare corretto ritenere, invece, che, proprio alla luce dell'imprescrittibilità dei diritti di uso, se demanio civico era, tale rimarrà a prescindere dal permanere dell'uso[19]. In termini analoghi, e alla luce del medesimo principio di imprescrittibilità, gravate da usi civici rimarranno

[17] Si vedano, tra le pronunce più significative, Corte cost. 2 dicembre 2021, n. 228 e Corte cost. 28 novembre 2022, n. 236, pubblicate in *www.cortecostituzionale.it*.
[18] Sulla natura del provvedimento amministrativo di sdemanializzazione, si veda l'orientamento consolidatosi con Cass. Sez. Un. Civ. 7 aprile 2020, n. 7739, pubblicata nella banca dati giuridica *one legale*.
[19] Ciò a maggior ragione tenendo a mente che, storicamente, l'uso potrebbe essere venuto meno in ragione di un atto di destinazione della collettività che lo ha asservito al generare rendite poi utilizzate per motivi di pubblico interesse. Come ha ricordato Cervati, «già in secoli passati si presentavano casi in cui i beni civici venivano

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

quelle terre su cui tali diritti vennero esercitati. Tutto ciò a condizione che tali usi fossero stati oggetto di dichiarazione *ex* art. 2, legge n. 1766/1927, o fossero ancora in esercizio al momento della sua promulgazione, e che non fossero intervenuti i provvedimenti formali che al più potrebbero aver determinato, nei modi previsti dalla medesima legge e dal rispettivo regolamento di esecuzione, la liquidazione degli usi per scorporo, la legittimazione dei possessi, la «sdemanializzazione», o meglio l'allodializzazione, delle terre prima gravate, finalizzata alla loro alienazione. In altre parole, il mancato esercizio dei diritti di uso riconosciuti non può, di per sé, che essere ritenuto irrilevante ai fini della *qualitas soli* che, nel caso in specie, è divenuta oggetto di accertamento ai fini dell'esercizio del potere impositivo del Comune.

6. - *Note conclusive*. La lettura della sentenza in commento evidenzia il permanere di alcune difficoltà nell'operare, in adesione al dato normativo attualmente in vigore, una chiara e netta distinzione tra la disciplina dei beni demaniali in senso stretto, e di quelli invece oggetto di demanio civico. Si potrebbe avallare tale sovrapposizione non prendendo veramente sul serio la tradizione formatasi nella giurisprudenza sui demani civici, poi consolidata nella legge n. 168/2017 e ulteriormente sviluppata nella giurisprudenza costituzionale che ne è seguita, e che dovrebbe portare a compimento un percorso di piena emancipazione dell'istituto del dominio collettivo dalla proprietà pubblica, nelle varie forme che quest'ultima assume sotto il peso di una tradizione dimostratasi profondamente resiliente.
Al termine di tale cambiamento paradigmatico si dovrebbe configurare uno schema nel quale – superando una tripartizione ad oggi evocata, ove i beni sarebbero da distinguere in pubblici, privati e collettivi, e che si presenta, nell'opinione di chi scrive, come poco rigorosa in quanto frutto di una commistione tra piani inconferenti (natura qualitativa dei beni da un lato, natura quantitativa riferibile alla titolarità individuale o collettiva del diritto di proprietà) – i beni civici in dominio collettivo dovrebbero essere qualificati come specifica fattispecie di bene pubblico (sotto un profilo sostanziale vista la destinazione impressa per legge e i limiti posti ai poteri dispositivi nell'esercizio di autonomia privata), in proprietà privata (essendo tali i veri proprietari), a titolazione collettiva (non essendo riconducibile a una soggettività formalmente riconosciuta ed autonoma), gestita da enti privati, ove costituiti, o dall'ente pubblico territoriale di riferimento (nell'esercizio della rispettiva capacità di diritto privato), con modalità procedimentalizzate che ricalcano i moduli dell'azione amministrativa quale contraltare ai diritti vantati dai componenti la comunità titolare della proprietà. Ove tale schema trovasse condivisione, si verrebbe a completare quel difficile percorso già intrapreso in cui disgiungere definitivamente la natura pubblica o privata di un bene dalla natura del soggetto proprietario.

Eugenio Caliceti

eretti - come si diceva - a difesa o a ristretto e su di essi veniva vietato temporaneamente l'esercizio degli usi, perché la popolazione utente aveva bisogno del reddito dei beni per sopperire a spese comunali (ad esempio si possono leggere antiche deliberazioni in cui ciò era disposto per pagare un medico o una levatrice o per erigere l'orologio pubblico, o per far costruire la facciata della chiesa)» (G. CERVATI, *Nota a Cass. civ., sez. un. 16 luglio 1958, n. 2598*, cit., 200).

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE