Ancora su delimitazione e azione di regolamento di confini

Salvatore Moscato [*]

Ritornare a distanza di cinque anni dal mio scritto sul tema che ora sto per riprendere, significa che, con molta probabilità, non sono stato chiaro nella precedente esposizione [1]. Tale convinzione deriva dal fatto che sia dottrina [2] che giurisprudenza [3] continuano ad associare la delimitazione, di cui all'art. 32 cod. nav., all'azione di regolamento di confini prevista dall'art. 950 del codice civile quando è noto che la prima disposizione non ha nulla in comune con la seconda se non che entrambe si basano su operazioni tecniche per individuare una linea di confine con la conseguenza, però, che i risultati cui si perviene innescano diritti completamente diversi. Infatti, la linea individuata con l'azione di regolamento di confine di cui all'art. 950 cod. civ. viene a costituire limite tra i due proprietari (non per nulla ci si trova di fronte ad un "regolamento di confine") mentre nella procedura della delimitazione questo "regolamento di confine" non esiste in quanto non v'è alcuna *vindicatio* dalle parti, anzi nella delimitazione occorre porre in essere tutte le norme navigazionistiche per la soluzione dei problemi e non quelle civilistiche. A me sembra, invece, più pertinente la tesi secondo cui, ai fini dell'attivazione della procedura di delimitazione, è necessaria l'esistenza di una obiettiva incertezza in ordine alla demanialità del bene interessato perché essa costituisce indispensabile presupposto per un legittimo esercizio del potere di autotutela del demanio marittimo e della fascia dei trenta metri di cui all'art. 55 cod. nav. [4].

---

[*] Professore a contratto di diritto della navigazione presso l'Università degli studi di Palermo.

[1] Mi riferisco al mio scritto *Problematiche in tema di delimitazione del demanio marittimo*, in *Diritto dei trasporti*, 1999, 833 ss.

[2] Da ultimo v. ZUNARELLI, *Lezioni di diritto della navigazione*, Bologna, 2004, 1, ove si legge che "la delimitazione del demanio marittimo, ossia la determinazione dei confini tra i beni di proprietà pubblica e le zone di proprietà privata, avviene…" facendo intendere che anch'egli considera la delimitazione analoga all'*actio finium regumdorum*.

[3] V. TAR Sicilia – Palermo, sez. I, n. 1572 del 2003.

[4] In tal senso, v. Cons. giust. Amm. – Regione siciliana – 5 aprile 2002 n. 177, in *Dir. trasp*. 2002, 3, 1026

Forse, per alcuni autori, il fatto che chi ha interesse alla delimitazione (in *primis*, privato confinante) debba produrre i titoli e possa presenziare alle operazioni tecniche crea analogia con l'azione di regolamento di confine, trascurando, però, che tale operazione ha per oggetto la determinazione quantitativa dei due fondi (si verte, quindi, anche in ambito spaziale) cosa che non avviene nelle operazioni di delimitazione, in quanto è notorio che con tale operazione si tende all'individuazione della fascia destinata agli usi pubblici marittimi. Inoltre, nell'azione di regolamento di confini l'onere di allegare e fornire qualsiasi mezzo di prova incombe su entrambi le parti mentre alla pubblica amministrazione non incombe nessun onere se non quello, eventuale, di giustificare un possibile ampliamento del demanio marittimo.

L'art. 32 cod. nav. offre ampia discrezionalità all'amministrazione marittima per iniziare questa operazione e non a caso il legislatore sostiene che essa viene promossa dal capo del compartimento marittimo "quando sia necessario o comunque ritenga opportuno", e ciò perché si tratta di attività ricognitiva dei luoghi ai fini della loro qualificazione giuridica.

Orbene, se ci si sofferma su questi termini ci si accorge che nessun obbligo incombe sull'amministrazione marittima neanche, secondo il codice, quando vi sono confini incerti, ma giustamente la giurisprudenza – al fine di non tramutare la discrezionalità in arbitrio – sostiene che essa è obbligatoria quando esiste tale incertezza. Ma, è bene ribadire, che tale invito non capovolge la *mens legislatoris*, che è stata sempre quella della giusta tutela del demanio marittimo, ma rappresenta un invito per i vari funzionari a fare buon uso della discrezionalità amministrativa di cui godono, proprio per non cadere in un potere vessatorio nei confronti dei privati.

Associare la procedura di delimitazione a quella dell'azione di regolamento di confini, dunque, è deleteria ai fini di una corretta gestione demaniale e crea non poca confusione negli operatori dell'amministrazione marittima che devono assumere posizioni chiare nei confronti dei privati confinanti con il demanio marittimo.

La lettura di una recente massima in merito al procedimento di delimitazione del demanio marittimo [5], ha lasciato in me molte perplessità, con particolare riferimento al punto in cui si legge *che il procedimento suddetto si propone di superare l'obiettiva incertezza in ordine ai confini del demanio marittimo con una certazione sull'esatta posizione dei confini stessi*. La perplessità riguarda proprio il fine che si prefigge la delimitazione ex art. 32 cod. nav. che a mio parere, e come più volte ho avuto occasione di scrivere, l'istituto della delimitazione non ha come scopo quello di individuare l'esatta posizione dei confini, bensì quello di individuare quale fascia di terreno è servente ai pubblici usi del mare.

La differenza, come si può notare, non è di poco conto né mi sembra sia soltanto lessicale perché, se fosse vero il primo caso (esatta individuazione dei confini), si rischierebbe che zone di demanio marittimo non più utilizzati per i pubblici usi del mare, ed escluse a causa della delimitazione, diverrebbero automaticamente di proprietà privata; mentre se è vero, come sono convinto, che le zone di demanio marittimo escluse dai pubblici usi del mare – a seguito di tale operazione – dovranno rimanere in testa al demanio fino al momento in cui non verrà emesso un decreto ministeriale di sclassifica (ai sensi dell'art. 35 cod. nav.), solo dopo tale atto la zona sdemanializzata entra a formare oggetto di diritto privato.

Pur volendo applicare la normativa civilistica non può trascurarsi il contenuto di cui all'art. 829 cod. civ. con il quale si prevede un espresso e formale provvedimento di sclassifica perché è altrettanto noto che senza esso qualsiasi bene demaniale non perde la sua qualificazione giuridica e, pertanto, ogni azione del privato cittadino tendente all'applicazione di norme privatistiche rimane improduttiva di effetti giuridici [6].

A conforto di questa tesi soccorre una sentenza dei giudici penali, i quali ebbero modo di sostenere, in merito al demanio marittimo, che il legislatore

[5] V. nota precedente.

[6] A nulla rileva il fatto che anche per i beni demaniali è ammessa la sdemanializzazione tacita in quanto per la sua proposizione è richiesta un atto di volontà esplicito e concludente della pubblica amministrazione. V. il primo comma dell'art. 1145 del vigente codice civile che non tollera neanche il possesso dei beni demaniali e patrimoniali indisponibili. Tale norma richiama l'art. 660 del vecchio codice civile del 1865.

con il termine spiaggia ha inteso riferirsi non solo alla fascia costiera strettamente contigua al lido, ma a tutta la zona alluvionata, geologicamente sorta dai movimenti di retrocessione del mare, comunemente chiamata arenile, che deve quindi considerarsi sin dall'origine bene demaniale, come tale inalienabile e imprescrittibile, salvo che non intervenga un provvedimento di sdemanializzazione [7].

È noto che la delimitazione è quell'operazione secondo cui vengono individuati i limiti (non uso il termine confine per non aggiungere confusione alla confusione) fino ai quali la fascia demaniale marittima serve ai pubblici usi del mare e ciò al di fuori di qualsiasi necessità del privato confinante. Per tale motivo il demanio dovrebbe venire individuato al di fuori di ogni documentazione (titoli di proprietà, mappe catastali, ecc.) ma con una semplice ricognizione dei luoghi.

Una volta così individuata la fascia demaniale marittima, si dovrebbero apporre i picchetti o, come vengono chiamati in diritto civile, i termini (di cui verranno fatte le *monografie* [8]) e solo dopo il loro rilievo si andrà a vedere se la nuova fascia si presenta più larga, più stretta ovvero coincide con la precedente.

Nel caso in cui la nuova fascia demaniale viene ad occupare terreni appartenuti a privati, questi spezzoni di terreno diverranno *ipso iure* demaniali soltanto se si presentano con le caratteristiche della spiaggia (terreni sabbiosi, ghiaiosi, ecc.), altrimenti occorrerà applicare la norma di cui all'art. 33 cod. nav. con tutte le conseguenze civilistiche che il caso richiede, ed in particolare, dato che si tratta di un ampliamento del demanio marittimo analogo all'espropriazione, si applicheranno le norme civilistiche in merito all'indennità in forza dell'ultimo comma dell'art. 1 cod. nav.

Nel caso in cui, invece, è la commissione delimitatrice ad escludere zone di demanio marittimo, le zone escluse rimarranno sempre in forza dello Stato (della Regione, in Sicilia) e non passeranno, come nell'azione di regolamento dei confini, in testa al privato confinante fino a quando non sarà emanato il

[7] Così Cass. Pen. Sez. III, 29 ottobre 1999, n. 2603.

[8] La "monografia dei punti", in senso tecnico, serve per individuare i vari vertici di una linea spezzata (identificati con picchetti), anche quando questi vengono erroneamente cancellati.

decreto ministeriale (assessoriale) di cui s'è già detto, per sclassificare tale zona; solo da questo momento il privato o chi vi abbia interesse può esercitare i propri diritti [9].

Infine, il terzo caso è quello della coincidenza della nuova con la vecchia linea di confine e, forse, solo in tale ipotesi si può parlare di analogia con l'azione di regolamento di confini [10].

La tesi, però, secondo cui la delimitazione è azione analoga all*'actio finium regundorum* ribadisco che è, in via generale, sostenibile solamente nell'ultimo caso, altrimenti si rischia di cedere ai privati porzione di bene demaniale in violazione dell'art. 823 cod. civ. che esplicitamente sostiene che *i beni che fanno parte del demanio pubblico sono inalienabili e non possono formare oggetto di diritti di terzi se non nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano*.

Ed ancora, non appare vero che il procedimento di delimitazione, nel campo demaniale marittimo, occorra esclusivamente quando v'è incertezza di confine, altrimenti cadrebbe la discrezionalità di cui gode l'amministrazione marittima, discrezionalità derivante da legge ed a cui nessun interprete può derogare.

Nel caso in cui c'è incertezza di confine, a mio parere, insisto che è obbligatorio effettuare il procedimento di delimitazione, in alternativa all'altro istituto civilistico previsto nell'art. 951 secondo il quale "*se i termini tra fondi contigui mancano o sono divenuti irriconoscibili, ciascuno dei proprietari ha diritto a chiedere che essi siano apposti o ristabiliti a spese comuni*" nulla osta, però, che, anziché ricorrere al giudice, le parti (privato ed amministrazione marittima) di comune accordo posizionino i termini in contraddittorio ed in funzione delle mappe catastali, unico documento in possesso dell'amministrazione pubblica.

L'applicazione di questa norma è prevista nell'art. 1 del codice nella navigazione, in quanto per l'apposizione di termini non si rinviene nel codice

[9] Ci si riferisce, in particolare, alla tacita sclassifica ammessa dalla giurisprudenza solo in presenza di atti espliciti, univoci e concludenti della pubblica amministrazione che, nel caso in specie, possono ravvisarsi, nella esclusione di zone demaniali alla fine del processo di delimitazione di cui all'art. 32 cod. nav.

[10] I dubbi anche su tale tesi permangono in quanto si è molto più vicini all'azione per apposizione di termini (*ex* art. 951 cod. civ.) che a quella di regolamento di confine.

della navigazione alcuna norma applicabile per analogia se non, come detto, forzando la volontà del legislatore.

Mi sembra superfluo evidenziare la differenza esistente tra l'azione di apposizione dei termini e quella di regolamento di confine perché è noto che l'istituto di apposizione di termini avviene quando i confini sono mancanti e non ben visibili mentre il secondo si applica quando i confini sono certi e non visibili. Però, in definitiva, l'associare la delimitazione all'istituto dell'azione di regolamento di confine ha indotto la Commissione delimitatrice ad applicare, in via di fatto, la normativa relativa all'apposizioni di termini dato che, normalmente, si reca sui luoghi dotata di mappe catastali, cartografie varie e documentazione presentata dagli interessati. Ed è sulla base di tali supporti che la Commissione individua i vecchi confini catastali sui quali posizionare i picchetti nei vari vertici, la cui unione rappresenta la linea esterna della "delimitazione" (la linea interna è noto che è rappresentata dalla linea del lido).

In tal caso, la Commissione, pur verbalizzando e qualificando queste operazioni come operazioni delimitative, è certo che esse rappresentano vere e proprie operazioni di apposizioni di termini in quanto non è stata individuata la fascia servente ai pubblici usi del mare, così come richiede la normativa sulla delimitazione, ma viene riconfermata la vecchia linea di confine ubicata sulle mappe catastali.

In conclusione e alla luce di quanto sopra espresso, sembra opportuno rilevare come la stessa S. C., a sezioni riunite, ebbe ad attribuire la competenza giurisdizionale al giudice ordinario sulla domanda di accertamento dei confini tra la proprietà privata ed il demanio marittimo e ciò perché oggetto dell'accertamento diventa l'esistenza e l'estensione del diritto soggettivo di proprietà rispetto al bene demaniale confinante [11].

Tale sentenza, a mio parere, aggiunge chiarezza sulla distinzione tra delimitazione, *ex* art. 32 cod. nav., e azione di regolamento di confine, *ex* art. 950 cod. civ. con la conseguenza che tra i due istituti non v'è neanche analogia.

[11] V. Cass., sez. unite, 18 aprile 2003 n. 6347, in *Dir. trasp*. 2004, I, 267.