

# STVDI VRBINATI

RIVISTA DI SCIENZE GIURIDICHE

Anno XIV - s. A - N. 3-4

Dicembre 1940 - XIX

## SULLA DEMANIALITÀ DEGLI AEROPORTI (\*)

“Studi Urbinati”, pubblica ora il fascicolo 3-4 dell'annata 1940 con un ritardo che le circostanze spiegano e giustificano pienamente.

L'annata 1941 sarà pubblicata insieme con quella 1942; queste annate costituiscono due grossi volumi di “Scritti giuridici in onore di Canzio Ricci”, rettore dell'Università di Urbino.

indisponibile. E risaputo però come contro tali iniziative. Tra queste - a prescindere da quelle enunciate dalle Facoltà universitarie e dagli altri enti - mi limiterò a ricordare alcune più autorevolmente formulate dalla dottrina: RANELLETTI, *op. cit.*, c. 105 sgg.; GUICCIARDI, *La proprietà pubblica nella riforma del cod. civ.*, in *Arch. di dir. pubbl.* 1938, p. 380 sgg.; PAPPALARDO, *Le cose di proprietà pubblica nel prog. del II libro cod. civ.*, ne *Il dir. dei beni pubbl.*, 1938, p. 20 sgg.; VITTA, *Distinzione della proprietà pubblica dalla privata nel prog. cod. civ.*, nella *Riv. di dir. pubbl.* 1938, I, p. 478 sgg.; CHIAPPELLI, *Proprietà dello Stato e proprietà del privato secondo il prog. cod. civ.*, nella *Riv.*

### SULLA DEMANIALITÀ DEGLI AEROPORTI (\*)

SOMMARIO: — 1. Delimitazione dell'indagine. — 2. L'enumerazione contenuta nell'art. 427 cod. civ. non è tassativa. — 3. Determinazione del concetto di bene demaniale. — 4. Demanialità degli aeroporti terrestri civili dello Stato aperti al pubblico traffico.

1. — La presente ricerca si propone di studiare se negli aeroporti dello Stato aperti al pubblico traffico si debbano riconoscere le caratteristiche proprie dei beni demaniali <sup>(1)</sup>. Essa

(\*) Questo studio è stato anche pubblicato nella *Rivista del diritto della navigazione*, 1940, nella quale però, per esigenze militari, non ho potuto curare personalmente l'opera di revisione della stampa.

(1) È noto come il progetto del II libro del codice civile, redatto dalla Commissione reale per la riforma dei codici, all'art. 11, anzi che di "demanio,, parli di "proprietà pubblica,, e come, almeno nelle intenzioni - alle quali non pare però rispondere adeguatamente il dettato della norma (cfr., per tutti, RANELLETTI, *Su le disposizioni del prog. del libro II cod. civ., concernenti le "cose pubbliche,,*, in *Foro it.*, 1938, IV, c. 108; PETRONCELLI, *Proprietà pubblica ed edifici pubblici di culto nel prog. cod. civ.*, nella *Riv. di dir. pubbl.* 1938, I, p. 270 sgg.) -, affermi la soppressione dell'antica distinzione dei beni demaniali dai beni del patrimonio indisponibile. È risaputo però come contro tali innovazioni siano state assai gravi le critiche. Tra queste - a prescindere da quelle enunciate dalle Facoltà universitarie e dagli altri enti - mi limiterò a ricordare alcune più autorevolmente formulate dalla dottrina: RANELLETTI, *op. cit.*, c. 105 sgg.; GUICCIARDI, *La proprietà pubblica nella riforma del cod. civ.*, in *Arch. di dir. pubbl.* 1938, p. 380 sgg.; PAPPALARDO, *Le cose di proprietà pubblica nel prog. del II libro cod. civ.*, ne *Il dir. dei beni pubbl.*, 1938, p. 20 sgg.; VITTA, *Distinzione della proprietà pubblica dalla privata nel prog. cod. civ.*, nella *Riv. di dir. pubbl.* 1938, I, p. 478 sgg.; CHIAPPELLI, *Proprietà dello Stato e proprietà del privato secondo il prog. cod. civ.*, nella *Riv.*

lascia per ciò da parte tutta intera la categoria degli aeroporti privati (1), siano o non siano aperti al pubblico traffico (2). Nei loro confronti una questione di demanialità non appare neppur concepibile. Non è stato, in fatti, mai avanzato, al meno presso di noi, alcun dubbio contro la necessità dell'appartenenza a un ente pubblico — e anzi a un ente pubblico territoriale — dei beni, per i quali si possa porre il problema della demanialità (3).

Ma anche in relazione ad alcune particolari categorie di aeroporti di proprietà dello Stato la questione non ha alcuna ragione di venir impiantata. Innanzi tutto, se pur non ne esistano oggi esempi presso di noi, non si può escludere l'ipotesi che lo Stato, anche fuori del caso degli aeroporti militari, possieda aerodromi per proprie particolari finalità, e non li apra al pubblico traffico. Si pensi, a es., alla possibi-

---

*di dir. agrario* 1938, I, p. 478 sgg.. Non è certo questa l'occasione più adatta per tornare sull'argomento. Mi pare però opportuno accennare qui come, di fronte alle aspre critiche di cui il progetto è stato fatto segno, mi sia sembrato non del tutto inutile, nel momento in cui i codici in cantiere, prima di venir definitivamente varati, sono soggetti all'elaborazione conclusiva, uno studio ancora rivolto a considerare quale sia il vero valore della vecchia formula legislativa, ed entro quali limiti essa possa consentire all'interprete di spaziare. Comunque, pur quando in definitiva dovesse prevalere la tesi favorevole alla soppressione della distinzione tra il demanio e il patrimonio indisponibile, questo studio non sarà vano se potrà giovare a eliminare i dubbi, che, argomentando dall'esistenza di aeroporti appartenenti a privati, volessero affacciarsi a sostegno dell'opinione dell'appartenenza degli aeroporti civili allo Stato a titolo di proprietà privata.

(1) La distinzione tra aeroporti statali e privati risulta dall'art. 10 del R. D. L. 20 agosto 1923, n. 2207, sulla navigazione aerea, e dagli art. 9 e 14 del reg. per la navigaz. aerea, approvato con R. D. 11 gennaio 1925, n. 356. Per la terminologia e per la distinzione delle diverse categorie di aeroporti, in generale, si veda SPASIANO, *Corso di diritto aeronautico*, Napoli, 1939, p. 123 sgg.; POMPEO, *Gli aeroporti nel diritto aeronautico*, Roma, 1936, p. 73 sgg.; SCALISE, *Il regime giuridico degli aeroporti*, Roma, 1939, p. 9 sgg.

(2) Com'è noto, non tutti gli aeroporti privati sono aperti al pubblico traffico. La distinzione risulta dagli art. 8 e 52 del reg. navigaz. aerea.

(3) La tesi contraria non ha tuttavia mancato di trovare sostenitori nella dottrina straniera. Per indicazioni, cfr. GUICCIARDI, *Il demanio*, Padova, 1934, nota 9 a p. 28.

lità che lo Stato gestisca direttamente uno stabilimento di costruzioni aeronautiche, e provveda in pari tempo a impiantare presso di esso un aerodromo destinato al collaudo degli apparecchi. È evidente che tale aerodromo non potrebbe venir collocato che nella categoria dei beni patrimoniali disponibili. Si tratterebbe, in fatti, di un bene appartenente allo Stato allo stesso titolo che a qualsiasi privato.

In secondo luogo, restano, pel verso opposto, fuori di ogni discussione gli aeroporti militari, non importa se aperti anche al pubblico traffico <sup>(1)</sup>. È troppo evidente, in fatti, — e risulta, del resto, talvolta espressamente dai testi positivi <sup>(2)</sup> — l'appartenenza degli aeroporti militari al demanio dello Stato <sup>(3)</sup>. La diretta, immediata ed essenziale partecipazione di essi alla soddisfazione dei bisogni della difesa militare del paese, è fuori questione. E la dottrina, la quale è stata facilmente condiscendente nel convenire del carattere di sineddoche della formula contenuta, in relazione ai beni del demanio militare, nell'art. 427 cod. civ., è stata sempre disposta a riconoscere l'opportunità di inquadrare nella categoria dei beni del demanio militare tutti gli immobili — anchese non compresi espressamente nella formula legislativa —, la cui im-

(1) Non è raro il caso di aeroporti militari, che - naturalmente con particolari limitazioni - vengono aperti al traffico pubblico. Su di ciò cfr., p. es., AMBROSINI, *Ordinamento giur. della navig. aerea*, nel *Nuovo digesto it.*, Torino, IX, 1939, p. 271.

(2) Si veda l'art. 3 del R. D. 3 luglio 1921, n. 1207, sull'ordinamento fondiario della Cirenaica e della Tripolitania (tale disposizione fa evidente riferimento ai soli campi di aviazione militari; e impropriamente è stata dal FRAGALI, *Lezioni di diritto aeronautico*, Milano, 1939, p. 344, considerata come relativa agli aeroporti in generale), nonchè il R. D. 7 febbraio 1926, n. 279, sul nuovo ordinamento fondiario eritreo. Sulla corrispondenza dei concetti di demanio metropolitano e demanio coloniale, e sulla possibilità di adottare per essi i medesimi criteri, cfr. tuttavia GUICCIARDI, *Il demanio*, cit., p. 156, e ivi, *sub nota* 1, ulteriori richiami.

(3) In tal senso è particolarmente esplicita la circolare del Ministro dell'aeronautica, Ufficio centrale demanio, in data 11 gennaio 1932, la quale richiama un conforme parere del Consiglio di Stato. Del medesimo avviso è il GUICCIARDI, *Il demanio*, cit., p. 112 sg.

mediata inerenza alle esigenze della difesa del paese risultasse chiara ed evidente (1).

Ancora sulla demanialità di un'ulteriore categoria di aeroporti appartenenti allo Stato non molti dubbi sono, in fine, prospettabili. E questa è la categoria degli aeroporti marittimi. Appare, in fatti, a prima vista evidente la possibilità di ricondurli sotto l'ampia formula del demanio marittimo (2). La soluzione della questione comincia tuttavia a presentare qualche maggiore difficoltà, quando, dal problema degli idroscali impiantati entro i limiti delle acque territoriali dello Stato (3), si passi invece a esaminare quello degli aeroporti d'alto mare. Com'è noto, molto è stato discusso, tra i cultori del diritto internazionale, se a uno Stato sia lecito occupare una parte dell'alto mare mediante l'impianto di aeroporti galleggianti, e se, avvenuta l'occupazione, la sovranità dell'isola galleggiante debba o non riconoscersi allo Stato in que-

---

(1) Cfr. GUICCIARDI, *Il demanio*, cit., p. 109 sgg., ed ivi indicazioni. In evidente contrasto col diritto positivo, e per ciò destituita di ogni fondamento, è, a tal proposito, l'affermazione dell'INGROSSO, *Demanio*, nel *Nuovo digesto it.*, IV, 1938, p. 685, secondo cui - sulla base dell'argomento tutt'altro che convincente che esso "non ha il carattere distintivo della demanialità, che è la destinazione all'uso generale dei cittadini," - il demanio militare non sarebbe vero e proprio demanio, ma farebbe parte del patrimonio indisponibile dello Stato.

(2) La questione affrontata nel testo può dar luogo a qualche perplessità, ma non per quello che potrebbe esser designato come il substrato essenziale dell'idroscalo. Questo è costituito da acque territoriali: e della demanialità di queste non può discutersi (v. nota seg.). Dubbi maggiori possono sorgere invece in relazione alle strutture e alle opere d'arte destinate alla sistemazione dell'idroscalo. Tuttavia, in ordine a tale punto, quando pure i principi del demanio marittimo dovessero considerarsi non applicabili, soccorrerebbero i principi, che verranno fissati in relazione alla categoria degli aeroporti terrestri. Potrà aver rilievo comunque ricordare a questo punto che un decreto-legge spagnuolo del 19 luglio 1927, all'art. 6, dispone che gli aeroporti acquei, siano o non entro porti o con porti connessi, sono regolati in tutto dalla legislazione concernente i porti marittimi.

(3) Come è dato desumere dall'art. 757 reg. mar. merc., nel demanio marittimo va compresa tutta intera la zona delle acque territoriali. In tal senso, cfr. GUICCIARDI, *Il demanio*, cit., p. 106 sgg., in contrasto con la prevalente dottrina.

stione (1). Questa non è certo l'occasione più opportuna per riesaminare la *vexata questio*. Tuttavia, ai fini del nostro studio, è interessante osservare come, accedendo all'insegnamento, che forse è il più attendibile, pel quale è da riconoscere allo Stato, che l'impianta, la sovranità sull'aeroporto (2), ben potrebbe porsi la questione della demanialità, qualora l'aeroporto fosse di proprietà dello Stato (3). Qui si imporrebbe però l'esame di una pregiudiziale assai grave. Se è vero, in fatti, che nel nostro ordinamento è essenziale, perchè possa parlarsi di demanialità, il carattere immobiliare del bene (4), occorrerebbe preliminarmente risolvere la questione assai dubbia se un galleggiante — sia pure degno della qualifica di isola galleggiante — possa esser considerato come immobile (5). E, a ogni modo, resterebbe da meditare su di un'altra considerazione, che dà luogo a non minori perplessità; ed è che gli aeroporti d'alto mare sorgono in funzione del traffico internazionale. E allora v'è da chiedersi — con forte probabilità che la domanda meriti una risposta negativa — se ricorra quel requisito dell'essenzialità, che, come si vedrà, è elemento indispensabile per la demanialità di un pubblico bene (vedi *infra* n. 3). Naturalmente un dubbio del genere non potrebbe però sorgere quando, invece che ai traffici internazionali, un aeroporto d'alto mare fosse destinato al traffico tra la madre patria e

---

(1) In argomento si veda l'ampia bibliografia riportata da SPASIANO, *Corso*, cit., nota 1 p. 154. Adde, SCALISE, *Il regime giuridico*, cit., p. 75 sgg.

(2) CAVAGLIERI, *A proposito della condizione giuridica degli aeroporti d'alto mare*, in *Studi di dir. aer.*, IV, 1932, p. 20 sgg..

(3) Ne afferma, in fatti, la demanialità FRAGALI, *Lezioni*, cit., I, p. 345.

(4) Cfr. GUICCIARDI, *Il demanio*, cit., p. 24 sgg., il quale, *sub* nota 1 a p. 25, ricorda e confuta la scarsa dottrina, che in qualche caso ha avanzato dei dubbi.

(5) Com'è noto, se nella dottrina si esclude che l'aeroporto d'alto mare sia da equiparare a una nave (UDINA, *La condizione giuridica internazionale degli isolotti galleggianti*, in *Studi di dir. aer.*, I, 1931, p. 28; PIGNOCHET, *Les îles flottantes et le droit international*, in *Droit aérien*, 1937, p. 238 sgg.), si esclude pure che esso possa venir equiparato a un'isola (SPASIANO, *Corso*, cit., p. 158, e nota 2 ivi).

il suo impero coloniale. Comunque questi problemi hanno però, almeno per ora, un interesse puramente teorico.

Fissate dunque le ragioni delle esclusioni, che si son venute prospettando, l'indagine, oggetto del presente studio, resta limitata agli aeroporti terrestri civili di proprietà dello Stato, aperti al pubblico traffico.

Al riguardo, ben scarso aiuto si può ricavare dai testi legislativi. La legge, pur affermando il carattere di opere di pubblica utilità di tutti gli aeroporti statali (1), e dei campi di fortuna (2), non offre ulteriori sicuri elementi (3). La giurisprudenza non è stata ancora chiamata a pronunciarsi sulla questione. La dottrina, poi, non si è sforzata di recare a essa

(1) Art. 10, 2. cpv., della L. 20 agosto 1923; n. 2207, sulla navigazione aerea.

(2) Art. 1 della L. 23 giugno 1927, n. 1630, sulle servitù aeronautiche e la sistemazione degli aeroporti e dei campi di fortuna per le rotte aeree dei velivoli.

(3) Mal si apporrebbe chi a tal proposito volesse senz'altro rifarsi alle norme nelle quali comunque, in riferimento agli aeroporti, è usata l'espressione "beni demaniali". Si pensi, a es., all'art. 21 del R. D. 11 luglio 1929, n. 1302, sui trasporti aerei sovvenzionati e gli aeroporti aperti al traffico aereo civile. Esso dispone che i "capi-scalo delle società esercenti linee aeree civili sovvenzionate non possono concedere a persone non addette ai servizi degli scali l'accesso negli aeroporti che le società stesse hanno in uso dallo Stato, ed in tutti i manufatti di loro proprietà costruiti su *beni demaniali*, senza l'autorizzazione del direttore dell'aeroporto". Si consideri inoltre l'art. 22 dello stesso R. D., il quale dispone che le società esercenti "non possono locare i terreni avuti in uso dall'Amministrazione statale ed i manufatti costruiti su terreno *demaniale*". E si ricordi, in fine, la L. 8 giugno 1933, n. 1119, la quale dispone che "i terreni acquistati od espropriati dalle provincie per la costituzione dei campi di fortuna, nonchè le costruzioni e gli impianti in essi eseguiti, passano in proprietà dello Stato a titolo gratuito e sono acquisiti al *demanio aeronautico*". A tal riguardo occorre tener presente che nelle nostre leggi è frequente l'impiego della parola "demanio", in senso improprio, e che opportunamente su tale punto la dottrina ha spesso richiamato l'attenzione (cfr., per tutti, ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, 2. ed., Milano, I, 1939, nota 3 a p. 202). Un caso molto significativo in argomento è costituito dall'art. 2 della convenzione approvata con R. D. L. 21 gennaio 1935, n. 257, concernente la cessione in proprietà allo Stato dell'Aeroporto del Littorio di Roma. In esso, in fatti, si legge che la Compagnia nazionale aeronautica "cede, aliena e trasferisce in piena libera e assoluta proprietà al *demanio* dello Stato i beni immobili e mobili appartenenti al costituito Aeroporto del Littorio". Dove, per quanto riguarda i mobili, è evidente l'improprietà dell'espressione "demanio".

un valido contributo. Gli studiosi, che hanno affrontato in generale il complesso tema del demanio, non si sono mai soffermati a considerare se tra i beni demaniali gli aeroporti civili debbano o non venire inquadrati (1). E, per quanto riguarda gli studiosi di diritto aeronautico, soltanto di sfuggita, e in genere senza alcun tentativo di dimostrazione, essi hanno talvolta enunciato il loro punto di vista (2).

2. — Il punto, dal quale occorre prender le mosse, non può essere che uno. In fatti, all'esame del problema che ci interessa è pregiudiziale la determinazine del valore da attribuire alla formula dell'art. 427 cod. civ., che enumera i beni considerati demaniali.

Oggi più non si dubita del carattere esemplificativo di tale elencazione (3). Però la dottrina è orientata nel senso di considerare come tassativa la determinazione delle diverse ca-

---

(1) Cfr. tuttavia il fugace cenno di M. S. GIANNINI, nel *Parere sul prog. del II libro cod. civ.*, della Facoltà di giurisprudenza di Sassari, Sassari 1939, p. 9 dell'estratto.

(2) Si veda AMBROSINI, *Corso di diritto aeronautico*, Roma, I, 1933, p. 136; POMPEO, *Gli aeroporti*, cit., p. 77; SPASIANO, *Corso*, cit., p. 129; FRAGALI, *Lezioni*, cit., I, p. 344; SCALISE, *Il regime giuridico*, cit., p. 25 sg.. I primi tre si limitano a invocare, in favore della tesi della demanialità, l'analogia con i porti. Il quarto adduce a sostegno della stessa tesi, oltre che la destinazione degli aeroporti a un uso generale, particolarmente la circostanza che essi "sono indispensabili all'esercizio della funzione di controllo spettante allo Stato rispetto alla navigazione aerea,, (ma tale controllo lo Stato non lo esplica pure quando un aeromobile tocca un aeroporto privato?). L'ultimo, in fine, il quale si occupa dell'argomento un pò più diffusamente, si limita ad argomentare, rifacendosi alla opinione del ROMANO (v. *infra*, p. 9, nota 1), dal carattere esemplificativo dell'enumerazione dei beni demaniali contenuta nell'art. 427 cod. civ. È molto sintomatico che l'AMBROSINI non abbia fatto alcun riferimento al problema nelle sue trattazioni più recenti, *Istituzioni di diritto aeronautico*, Roma, 1939, e *Ordinamento giuridico della navigazione aerea*, cit..

(3) La tesi è, da oltre un quarantennio, pacifica nella dottrina. A ogni modo, si vedano in GUICCIARDI, *Il demanio*, cit., nota 1 a p. 20 sg., gli argomenti portati a favore della tesi contraria da quegli scrittori, che nell'ultimo decennio del secolo scorso la sostennero.

tegorie di beni demaniali, quale risulta dall'articolo in questione (1). Per modo che, fuori dei beni che rientrano negli schemi del demanio stradale, del demanio idrico, del demanio marittimo, e del demanio militare, e cioè fuori delle quattro categorie specificamente previste dal legislatore (2), non dovrebbe, salvo espresse eccezioni, ammettersi alcuna possibilità di beni demaniali (3). La elencazione contenuta all'art. 427 cod. civ. sarebbe dunque esemplificativa quanto ai singoli beni in essa previsti, e tassativa quanto alle categorie nelle quali questi beni rientrano. E quindi la possibilità di una estensione analogica, consentita nell'interno di ogni specifica categoria, resterebbe esclusa all'esterno.

Ora, ove tale punto di vista fosse da ritenere esatto, il problema che ci interessa non avrebbe ragione di venir posto, perchè è evidente che gli aeroporti terrestri civili dello Stato, aperti al pubblico traffico, non possono venir inquadrati in alcuna delle quattro ricordate categorie. E in vero, quelle rare volte che ha tentato di trovare una giustificazione all'asserita natura demaniale degli aeroporti in questione, la dottrina non ha potuto avvalersi della estensione analogica di una di quelle categorie, bensì ha dovuto riportarsi alla demanialità dei porti (4), e cioè ha dovuto far riferimento al demanio marittimo, col quale gli aeroporti terrestri non hanno certo nulla che fare.

La verità è invece che l'enumerazione contenuta nell'art. 427 è da considerare meramente dimostrativa, non soltanto

---

(1) Oltre la dottrina indicata da GUICCIARDI, *Il demanio*, cit., nota 1 a p. 20 sgg., cfr., in tal senso, da ultimo, INGROSSO, *Demanio*, cit., p. 685.

(2) La classificazione del demanio statale nelle quattro categorie indicate nel testo fa capo al RANELLETTI, *Caratteri distintivi del demanio e del patrimonio*, in *La Legge*, 1892, p. 278 sgg., ed è tradizionale nella nostra dottrina.

(3) In favore di tale interpretazione, espressamente, da ultimo, ZANOBINI, *Corso*, cit., I, p. 202 sgg..

(4) Così AMBROSINI, *Corso*, cit., I, p. 136; POMPEO, *Gli aeroporti*, cit., p. 77; SPASIANO, *Corso*, cit., p. 128.

per le singole specifiche figure di beni, ma anche per le categorie, alle quali tali figure fanno capo (1). È certo che non molti sono i casi, nei quali questione della demanialità appare configurabile fuori di quelle categorie (2). E ciò vale a spiegare l'attaccamento, che gli scrittori hanno dimostrato alla tesi del carattere tassativo, che, in relazione a esse, la disposizione legislativa avrebbe. Ma appare più conforme allo spirito del sistema, il quale riconosce altre figure di beni demaniali, oltre quelle contemplate nell'art. 427 (3), ricavare dalla elencazione contenuta nella norma di legge il principio unificatore, che ispirò il legislatore nell'inquadrare in un'unica categoria, con trattamento giuridico particolare, tutti i beni dichiarati demaniali (4).

I tempi mutano, e con essi le esigenze sociali e i mezzi idonei a soddisfarle. Molti beni, che una volta erano essenziali alla difesa del paese, e pertanto dichiarati demaniali, oggi non lo sono più (5). Altri invece, non previsti dalla legge, assurgono alle caratteristiche funzionali dei beni demaniali. Di qui la necessità che l'interprete non si chiuda negli schemi formali foggianti dal legislatore. Di tali schemi si deve pene-

---

(1) In tal senso, cfr. ROMANO, *Corso di diritto amministrativo*, 3. ed., Padova, 1937, p. 565 sg., e particolarmente GUICCIARDI, *Il demanio*, cit., p. 22 sgg.. Accolto il principio del carattere esemplificativo dell'enumerazione dell'art. 427 cod. civ., non esiste alcuna ragione logica per limitarne l'applicazione e per non portarla a tutte le possibili conseguenze.

(2) È molto significativo a tal proposito che il GUICCIARDI non sia pervenuto a configurarne alcuno.

(3) Si pensi, a es., al cit. R. D. 3 luglio 1921, n. 1207, il quale dichiara demaniali, in Libia, le chiese cristiane, e le zone monumentali. Con specifico riguardo a questa norma si ricordi però quanto è stato avvertito *supra*, sub nota 2, a p. 3.

(4) Con tale atteggiamento si viene a prendere decisa posizione contro l'opinione di chi considera il regime demaniale dei beni come regime di carattere eccezionale. Nello stesso senso, cfr. ROMANO, *Corso*, cit., p. 165; GUICCIARDI, *Il demanio*, cit., nota 3 a p. 22.

(5) Così le mura delle città. Cfr. GUICCIARDI, *Il demanio*, cit., p. 113 sg..

trare lo spirito. È questo quello che rimane — anche qui la massima è vera — di fronte alla materia caduca. Ed è esso solo, che sarà in grado di dare sempre la sicura soluzione dei problemi, che il domani, naturalmente non previsto dal legislatore, potrà presentare.

Di fronte alla formula espressa dall'art. 427, il compito dell'interprete sarà dunque di ricavare dalla elencazione il principio ispiratore, che condusse il legislatore a riunire in un sol gruppo i casi contemplati nell'elenco. Solo così si avrà il mezzo per la soluzione di ogni possibile caso dubbio. E al riguardo anzi è da osservare come l'esigenza di fissare l'elemento d'individuazione della categoria dei beni demaniali sia tanto imperiosa, che hanno dovuto subirla gli stessi scrittori che sostengono il carattere tassativo dell'enumerazione dei tipi. Anche essi, in fatti, hanno ritenuto indispensabile tentare una formulazione degli elementi caratteristici comuni a ogni specie di beni del demanio <sup>(1)</sup>.

3. — Su due requisiti essenziali del carattere della demanialità può dirsi che oggi nella dottrina non esistano dubbi. L'uno è costituito — come già si è detto — dall'appartenenza del bene a un ente pubblico territoriale. L'altro — e pure si è già avuto modo di accennarvi — è rappresentato dalla natura immobiliare del bene stesso.

Gravi dibattiti sorgono invece quando si tratta poi di procedere alla determinazione del requisito specifico, necessario a che un immobile appartenente a un ente pubblico territoriale possa venir considerato come bene demaniale. Qui però non è il caso di procedere a un completo riesame dei punti di vista formulati in argomento nella ricca e pregevole

---

(1) Si ricordino gli scrittori considerati dal GUICCIARDI, *Il demanio*, cit., p. 47 sgg.

letteratura, che sulla materia si è venuta formando. Del resto, di recente, l'ampio materiale è stato sottoposto a un serio e approfondito riesame critico in una perspicua e completa trattazione dedicata allo studio del demanio <sup>(1)</sup>. A me sia piuttosto consentito avanzare in questa sede qualche cauta riserva circa il lato ricostruttivo di tale studio. I risultati, ai quali, dal punto di vista critico, esso perviene, sono da ritenere in massima definitivi. Qualche perplessità invece colpisce chi si fermi attentamente a esaminare la soluzione conclusiva. E tanta maggior considerazione tale soluzione merita nei riguardi della nostra indagine, in quanto, se la si dovesse riconoscere irrefutabile, verrebbe a risultare senz'altro risolta in senso negativo la questione della demanialità degli aeroporti.

Com'è noto, il diritto positivo prevede la possibilità che, al pubblico traffico, oltre che aeroporti statali, siano aperti anche aeroporti privati <sup>(2)</sup>. E a tal fine il 3° cpv. dell'art. 10 del R. D. L. 20 agosto 1923, n. 2207, stabilisce che anche aeroporti privati possano esser dichiarati opere di pubblica utilità. Ora, quando dovesse accedersi alla tesi proposta dalla ricordata dottrina, secondo la quale il requisito individuatore della demanialità di un immobile sarebbe costituito dalla sua *necessarietà assoluta* a una funzione *esclusiva* dell'ente pubblico, e cioè a una funzione non esercitabile da altri <sup>(3)</sup>, dovrebbe per ciò concludersi che un aeroporto terrestre dello Stato, non militare, non potrebbe esser considerato bene demaniale.

La tesi è indubbiamente attraente, sopra tutto perchè propone un principio di discriminazione di semplice e immediato impiego. Tutte le volte, in fatti, che venisse in questione un bene suscettibile di esser goduto e utilizzato da un privato

---

(1) GUICCIARDI, *Il demanio*, cit., p. 39 sgg.

(2) Cfr. gli art. 8, 10, 47, reg. navig. aerea.

(3) GUICCIARDI, *Il demanio*, cit., p. 70 sgg.

allo stesso modo in cui lo utilizza l'ente territoriale, l'ipotesi della demanialità dovrebbe essere scartata.

Tuttavia, a esaminarla attentamente, anche questa teoria non va esente da critiche. Essa, in fatti, adotta un criterio troppo restrittivo (1). E anzi si può dire che, se fosse esatta, proverebbe troppo: sulla sua base si dovrebbe escludere la demanialità così delle autostrade statali come dei pubblici acquedotti, sol perchè vi sono casi in cui le autostrade e gli acquedotti vengono tenuti e impiegati anche da un'azienda privata (2). E ciò sarebbe, a mio avviso, in contrasto coi principi che governano il demanio stradale e il demanio idrico.

---

(1) È molto sintomatico, anche a questo proposito, che il GUICCIARDI, il quale, in contrasto con la dottrina quasi unanime, assume posizione contro il carattere tassativo dell'elenco dei tipi di beni demaniali dell'art. 427, non riesca a formulare altre ipotesi di beni demaniali, fuori di quelle in tale articolo contenute.

(2) Questo è l'argomento, di cui il GUICCIARDI, *Il demanio*, cit., si avvale per contrastare la demanialità delle miniere (p. 126) e delle strade ferrate (p. 146). Si noti bene, anzi, come in entrambi i casi egli pervenga alla sua soluzione, pur riconoscendo allo Stato l'appartenenza del bene in questione. In fatti, come egli afferma, "l'esclusività non della nuda proprietà del bene, ma del suo godimento, e cioè della funzione con esso esercitata, è quello che costituisce il requisito specifico della demanialità...". Così, per le miniere e per le ferrovie, a escludere la demanialità basterebbe provare che questi beni sono suscettibili, non tanto di esser posseduti, quanto anche soltanto di essere impiegati da soggetti diversi dagli enti territoriali.

Ora, quanto alle autostrade, è noto come, con sistema che suole spesso tornare per le opere pubbliche, lo Stato si sia valso della "concessione della costruzione ed esercizio"; abbia cioè stipulato delle convenzioni, con le quali il concessionario si obbligava alla costruzione della strada e alla sua manutenzione, e lo Stato si impegnava a lasciargliene il godimento per un cinquantennio, prima di ottenerne la definitiva consegna (cfr., p. es., il R. D. L. 4 settembre 1925, n. 1752, che approva la convenzione per la costruzione e l'esercizio dell'autostrada Napoli-Salerno; il R. D. L. 17 maggio 1928, n. 1330, che approva la convenzione per l'autostrada Firenze-Lucca; il R. D. L. 14 febbraio 1939, n. 411, che approva la convenzione per l'autostrada Venezia-Padova; il R. D. L. 26 febbraio 1930, n. 264, che approva la convenzione per l'autostrada Torino-Milano). Non sono mancati tuttavia casi di autostrade costruite a cura diretta dello Stato (così è avvenuto per l'auto-camionale Genova-Serravalle Scrivia, autorizzata con R. D. L. 18 giugno 1932, n. 737). Nè pochi sono stati i casi di riscatto, da parte dello Stato, di autostrade costruite e gestite da aziende private (così è avvenuto nel 1933 per l'autostrada Milano-Laghi;

Non sembra dunque che possa venir affermata una incompatibilità assoluta tra il carattere demaniale di una certa

nel 1938 per la Bergamo-Milano; nel 1939 per la Bergamo-Brescia). Oggi, per ciò, mentre alcune delle autostrade vengono tenute direttamente dallo Stato, altre vengono tenute da ditte private. Ove la tesi formulata dal GUICCIARDI fosse esatta, dovrebbe quindi venir negata la demanialità delle autostrade statali. Ma ciò a mio avviso non risponde al sistema legislativo. - Ai fini che qui interessano, nulla può rilevare la soluzione della questione, toccata in dottrina e in giurisprudenza (si veda MINOZZI, *La questione di proprietà nelle concessioni di opere pubbliche*, Napoli, 1935, p. 45 sg., 90, 95 sg.; e le sentenze che offrirono lo spunto al suo studio, richiamate a p. 9), se la proprietà dell'autostrada debba, durante il periodo della concessione, riconoscersi allo Stato concedente o piuttosto al concessionario. Non può quindi affatto valere a pregiudicare il nostro problema, il riconoscere - come correttamente si deve (*contra*, impropriamente, MINOZZI, *loc. cit.*) - che la tesi più rispondente al testo delle convenzioni è quella dell'appartenenza della proprietà ai concessionari (a tal proposito mi sembrano, a es., decisivi gli art. 10, l. cpv., 11, 12, della convenzione 29 luglio 1925 per l'autostrada Napoli-Salerno, approvata con R. D. L. 4 settembre 1925, n. 1752). In fatti, l'assunto, che mi propongo di dimostrare, è proprio che la demanialità di un bene appartenente a un ente pubblico va fondata su altre basi, che quella della sua insuscettibilità di venir posseduto e impiegato da un ente diverso. Piuttosto potrà valere la pena di confutare l'opinione di chi, nel contestare in linea assoluta la demanialità delle autostrade - e, si noti bene, a noi il problema interessa soltanto in relazione alle autostrade effettivamente tenute dallo Stato - ha ritenuto di potersi valere dell'argomento che il loro uso non viene offerto gratuitamente ai cittadini (MINOZZI, *op. cit.*, p. 10 sgg., e partic. nota 2 a p. 10 sg.). Ma la confutazione non è difficile. Un argomento di tal genere è assai pericoloso, poichè se fosse vero proverebbe troppo. Per rendersene conto, basti por mente alla circostanza che tutte le navi mercantili, ogni volta che approdano in un porto, pagano una tassa d'ancoraggio (art. 20 sgg. della L. 23 luglio 1896, n. 318, sostituita dal R. D. L. 6 novembre 1930, n. 1636). Nè alcuno ha mai pensato di potere per ciò contestare il carattere demaniale dei porti. - Non mi sembra poi che ulteriori seri argomenti possano venir invocati contro la demanialità delle autostrade appartenenti allo Stato. È evidente, in fatti, il contributo essenziale che esse portano al problema della viabilità; e soltanto una mente retriva potrebbe porre in dubbio il vitale e sempre più sentito valore di tale contributo alla soddisfazione di bisogni indiscutibili del paese (si legga il preambolo del R. D. L. 18 giugno 1932, n. 737, col quale veniva autorizzata l'autocamionale Genova-Valle del Po; e si pensi alla fitta rete autostradale di recente sorta in Germania, nonché alla nostra grandiosa recentissima Assab-Addis Abeba). La rete autostradale, se bene ancora non molto fitta in Italia, si inserisce indubbiamente in una posizione di primo piano del sistema del traffico rotabile. E, per ciò che riguarda la sua assimilazione giuridica alla rete delle strade ordinarie, non dovrebbero sorgere forti dubbi, di fronte alle esplicite disposizioni legislative. Basti pensare all'art. 4 del R. D. L. 23 dicembre 1929, n. 1331, il quale - non diversamente dall'art. 4 di

categoria di beni e la possibilità che beni della stessa specie siano impiegati da privati.

Non può recarsi tuttavia in dubbio che la tesi considerata sia da porre tra quelle più vicine al vero. In fatti, appare esatta l'idea di cercare l'elemento d'individuazione della categoria dei beni demaniali nella loro relazione funzionale rispetto alla pubblica amministrazione (1). I beni demaniali sono una certa categoria di beni degli enti pubblici, che l'ordinamento, in considerazione della loro particolare fun-

---

tutte le altre leggi di approvazione delle convenzioni relative alle concessioni autostradali - dice che "le disposizioni della legge sui lavori pubblici e del R. D. 9 dicembre 1928, n. 3179, concernente la conservazione del suolo delle strade ordinarie, statali e provinciali e delle loro dipendenze, nonchè le relative servitù e doveri delle proprietà laterali, sono applicabili alle strade di cui si tratta". Nè per altro si potrebbe invocare contro la demanialità delle autostrade statali la loro mancata inclusione nella classificazione delle strade statali effettuata mediante il R. D. 15 novembre 1923, n. 2506. Occorre tener presente, in fatti, che la prima autostrada - ed era, per giunta, un'autostrada in concessione a un'azienda privata - venne inaugurata soltanto il 21 settembre 1924 (cfr. BOLIS, *Le autostrade italiane*, in *Le strade*, 1939, p. 574).

Considerazioni analoghe possono farsi per i pubblici acquedotti. La loro essenziale funzione, al servizio di necessità inderogabili della popolazione, non ha bisogno di venir dimostrata (dall'art. 91, lett. C, n. 14, del T. U. comunale e provinciale, approvato con R. D. 3 marzo 1934, n. 383, nonchè dall'art. 248 del T. U. delle leggi sanitarie, approvato con R. D. 27 luglio 1934, n. 1265, risulta esplicitamente l'obbligo per le amministrazioni comunali di provvedere alla costruzione, alla manutenzione e all'esercizio delle opere di provvista dell'acqua potabile per la popolazione). Del resto il loro carattere demaniale viene comunemente riconosciuto (cfr., per tutti, GUICCIARDI, *Il demanio*, cit., p. 133). E il voler loro contestare tale carattere esclusivamente sulla base della considerazione che essi possono esser gestiti da enti privati in concessione, o addirittura in proprietà (in tal senso sono particolarmente decisivi gli art. 2 e 12 della L. 26 giugno 1902, n. 245, per la costruzione e l'esercizio dell'acquedotto pugliese), sarebbe veramente eccessivo.

(1) Tale criterio appare seguito dal MAYER, *Oeffentliche Sachen*, in FLEISCHMANN, *Wörterbuch des deutschen Staats- und Verwaltungsrechts*, Tübingen, 1911-14, III, p. 9; dal ROMANO, *Corso*, cit., p. 165 sg., 171 sg.; dal DONATI, *Principii generali di diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione*, 3. ed., Padova, 1932, p. 157 sgg..

zione, fa oggetto di un trattamento giuridico particolare (1). Ed è per ciò logico che, quando si voglia con esattezza individuare il momento di discriminazione della categoria, si debba appunto cercare di determinare la posizione, che tali beni vengono ad assumere in relazione all'attività dell'ente al quale appartengono, e il carattere della funzione, alla quale rispetto a tale attività essi sono destinati.

In base all'esame dei casi di sicura demanialità, che il diritto positivo ci offre, a me pare che uno solo possa e debba essere l'elemento determinante della demanialità. Tale elemento consiste nella *essenzialità* del bene stesso (2) in ordine alle funzioni *proprie* e *inderogabili*, che l'ente in un certo momento storico è chiamato a esplicare: *essenzialità* intesa nel senso che *unicamente e immediatamente* a mezzo di esso l'ente risulta in grado di esercitare una determinata funzione (3).

---

(1) La posizione appare, in un certo senso, invertita presso ZANOBINI, *Il concetto di proprietà pubblica e i requisiti giuridici della demanialità*, estratto dagli *Studi senesi*, XXXVII, Torino, 1923; p. 18 sgg., Contro il suo punto di vista possono venir utilmente richiamati i rilievi avanzati da un grande pubblicista francese contro una giurisprudenza del Conseil d'Etat: HAURI U, *Précis de droit administratif et de droit public*, 12. ed., Paris, 1933, p. 803 sgg. Sul punto v. correttamente RANELLETTI, *Su le disposizioni*, cit., 111.

(2) Di *essenzialità* parla, allo stesso proposito, anche il JÈZE, *Définition du domaine public*, nella *Revue du droit public et de la science politique*, 1931, p. 766 sgg., il quale integra tale criterio con quello del "rôle capital, principal", che il bene deve esplicare in relazione al servizio pubblico, in ordine al quale si pone come essenziale.

(3) Non è sufficiente dunque che il bene sia necessario all'esplicazione di una pubblica funzione inderogabile. Se così fosse, dovrebbero configurarsi come beni demaniali il palazzo del governo e il palazzo di giustizia: ciò che, come è noto, non è ammissibile. È invece necessario che si tratti di un bene, *proprio ed esclusivamente e immediatamente a mezzo del quale* l'ente può essere in grado di esplicare una determinata funzione inderogabile. Sulla base di tale criterio, mentre certamente resta esclusa la demanialità del palazzo del governo e di quello di giustizia, risulta invece riconosciuta, in conformità col diritto positivo, la demanialità di una strada, di un porto, di una fortezza. Con espressione molto pittoresca, allo stesso proposito, il MAYER, *Deutsches Verwaltungsrecht*, Leipzig., II,

Questa è una caratteristica, che ricorre in tutte le diverse specie di beni demaniali espressamente previste dalla legge; ed è quella che meglio vale a specificare il vero momento d'individuazione della categoria, e a giustificare la peculiarità del suo regime giuridico. Sarà anzi opportuno porre in risalto come essa valga, sia in relazione al demanio stradale, il quale, nel senso ora detto, è essenziale alla soddisfazione delle esigenze della viabilità pubblica; sia in relazione al demanio idrico, il quale, a seconda dei casi, è essenziale alle esigenze del traffico, dell'igiene, della potabilità, alle esigenze di un'adequata garanzia e disciplina delle acque, e di un'equa ripartizione di esse per l'utilizzazione industriale; sia in relazione al demanio marittimo, che è essenziale alle esigenze dei traffici e a quelle della difesa nazionale; sia, in fine, e particolarmente, in relazione al demanio militare, che è essenziale alla protezione armata dello Stato. La soddisfazione di tutte queste esigenze costituisce una necessità imprescindibile dalle funzioni, che l'ente sovrano, nella posizione che la evoluzione storica oggi gli assegna, viene chiamato a esplicare. Ed è quindi logico che i beni pubblici, in modo esclusivo e immediato all'uopo destinati, vengano dall'ordinamento fatti oggetto di un regime *sui generis*.

Si è per tal modo pervenuti a fissare quello che sembra

---

1896, p. 53, ha scritto che qui è proprio la cosa che esplica l'azione amministrativa: "unmittelbar und von selbst". Molto vicine alla concezione del MAYER sono quelle del ROMANO, *Principii di diritto amministrativo*, 3. ed., Milano, 1912, p. 460 sg., Corso, cit. p. 171 sg.; e del DONATI, *Principii generali*, cit., p. 157 sgg. (tutte e tre tali concezioni vengono dal GUICCIARDI, *Il demanio*, cit., nota 1 a p. 56, comprese sotto l'unica denominazione di "teorie dell'immediatezza rispetto all'attività di pubblica amministrazione"). E forse appunto sugli stessi presupposti il CAMMEO, *Ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano*, Firenze, 1932, in nota a p. 297, se pur con qualche oscurità, ha parlato della "infungibilità", del bene, come di una caratteristica essenziale per la sua demanialità.

esser l'esatto momento d'individuazione della categoria dei beni demaniali.

Prima di concludere, pare ora opportuno e doveroso riconoscere qui come, se non può prestarsi adesione alla tesi che richiede come indispensabile l'esclusività, per l'ente pubblico, della funzione cui il bene è destinato, sia tuttavia necessario dare atto che tale carattere è per lo meno normale. Ciò è ben naturale. Se la legge considera l'esplicazione di una data funzione, come inerente all'essenza stessa dello Stato, o di un altro ente pubblico, è logico che, per norma, tale funzione venga esplicita da quell'ente in via esclusiva. Anzi, in relazione a talune funzioni, deve senz'altro convenirsi sull'imprescindibilità del loro esclusivo esercizio da parte dell'ente pubblico. Sarebbe, a es., inconcepibile che a un soggetto diverso dallo Stato venisse affidata la difesa del paese.

Ciò non toglie tuttavia che non sembri esistere alcuna assoluta incompatibilità tra il carattere demaniale di certi beni e l'appartenenza e l'impiego di beni della stessa specie da parte di soggetti diversi da quelli, per i quali essi si presentano come *essenziali*. Naturalmente, però, stando così le cose, un impiego di beni della stessa specie da parte di soggetti diversi potrà venire in questione solo in via di eccezione, o al meno in via secondaria e accessoria, e, a ogni modo, sempre subordinatamente a particolari forme di controllo. Ed è quindi opportuno ribadire come la circostanza, che di una certa categoria di beni sia comunque consentito — e per di più subordinatamente a particolari limitazioni <sup>(1)</sup> — l'impiego da parte di soggetti privati, non possa valere a infirmare il loro carattere demaniale, quando essi appartengano agli enti, pei quali il loro impiego si presenta come *essenziale*. In altre

---

(1) Si pensi, a es., al controllo esplicito sulle autostrade dall'Azienda autonoma strade statali, ai termini dell'art. 1 della L. 16 maggio 1928, n. 1094, istitutiva dell'Azienda stessa.

parole, il bene è demaniale quando sia *essenziale* all'ente pubblico cui appartiene, e non importa che allo stesso fine sia suscettibile di venir impiegato da un soggetto diverso.

Se tutto ciò è esatto, bisogna senz'altro concludere per la demanialità delle autostrade statali. E alla stessa soluzione si deve pervenire per i cimiteri <sup>(1)</sup>, e, forse, — nè qui è il caso di approfondire la questione — anche per i mattatoi e i mercati pubblici <sup>(2)</sup>. Tutti questi beni possono — in via più o meno eccezionale — esser tenuti e impiegati da soggetti diversi dall'ente pubblico cui sono essenziali. Tuttavia la relazione di essenzialità, nella quale essi si pongono rispetto all'ente pubblico all'esercizio delle cui funzioni necessariamente soccorrono, dovrebbe esser sufficiente a fondare il loro carattere demaniale, quando a tale ente appartengono.

#### 4. — Sulla base di questi presupposti, per concludere

(1) È di essenziale rilievo a tal proposito ricordare che l'art. 91, lett. C, n. 14 del T. U. com. e prov., comprende tra le spese obbligatorie dei comuni quelle concernenti la costruzione, la manutenzione e l'esercizio dei cimiteri. Per la soluzione accolta nel testo si pronuncia la dottrina assolutamente prevalente. Cfr., per tutti, CAMMEO, *Demanio*, nel *Digesto italiano*, Torino, 1887-98, IX, 1, p. 884 sg.; ROMANO, *Principii*, cit., p. 533 sgg.; ZANOBINI, *Corso*, cit., I, p. 203. *Contra*, coerentemente alle sue premesse, GUICCIARDI, *Il demanio*, cit., p. 153 sg., sul presupposto degli art. 107 sgg. del regolamento speciale di polizia mortuaria, approvato con R. D. 25 luglio 1892, n. 448, i quali prevedono la possibilità di sepolcri eretti da privati in terreni di loro proprietà, per deporvi i resti di persone appartenenti alla loro famiglia (art. 109), sempre naturalmente sotto la vigilanza dell'autorità comunale, alla quale è deferita la vigilanza sui cimiteri comuni (art. 114).

(2) Anche in relazione a questi beni è per la soluzione accolta la dottrina assolutamente prevalente. Per i primi, cfr., per tutti, CAMMEO, *Demanio*, cit., p. 874; ROMANO, *Principii*, cit., p. 535; PRESUTTI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, 3. ed., Messina, I, 1931, p. 229; per i secondi, CAMMEO, *op. cit.*, p. 884; PRESUTTI, *loc. cit.*; ZANOBINI, *Corso*, cit., I, p. 203; mentre il ROMANO, *loc. cit.* è disposto a riconoscere come demaniali i pubblici mercati, soltanto quando siano accessori del demanio stradale. Dello stesso avviso, in relazione ai mercati, è il GUICCIARDI, *op. cit.*, p. 155, il quale però contesta senz'altro ai pubblici mattatoi la qualifica di beni demaniali, sulla base degli art. 1 e 5 del R. D. 20 dicembre 1928, n. 2398, sulla vigilanza sanitaria sulle carni, secondo cui i mattatoi possono, se pur soggetti a seri controlli (art. 5 sgg., 13 sgg.), essere tenuti anche da privati.

sul punto che specificamente interessa la nostra indagine, sembra logica la necessità di accogliere la soluzione affermativa.

È noto l'interesse immediato che lo Stato oggi prende al sistema dei traffici e delle comunicazioni. Tale sistema, nel quadro del moderno progresso, occupa una posizione di primo piano e deve esser considerato come un elemento di vitale importanza nel programma di ogni Stato civile. Le vie di comunicazione e le correnti del traffico sono come le arterie pulsanti delle nazioni moderne. Può ben affermarsi, in fatti, che tanto più intensa è la vita di una nazione, quanto più fitta e meglio servita è la rete delle sue comunicazioni. È quindi indiscussa l'enorme importanza che i beni necessari al funzionamento del flusso vitale e vivificatore del traffico hanno per lo Stato. E, per tanto, è evidente il carattere di *essenzialità*, che rivestono per lo Stato gli immobili, che costituiscono il mezzo immediato e la base imprescindibile di tale flusso. Ecco la *ratio* della demanialità delle strade e dei porti, espressamente sancita dal diritto positivo <sup>(1)</sup>.

Ma l'età nostra ha offerto allo spirito intraprendente dell'uomo nuovi formidabili mezzi, e ha dischiuso alla sua iniziativa nuovi orizzonti e nuove vie. Le strade dell'aria gli si sono aperte, con la possibilità di risultati mai prima d'ora concepiti. In breve volger di tempo l'aeronautica ha com-

---

(1) Non è qui il caso di fermarsi a considerare la complessa questione della demanialità delle strade ferrate, frequentemente e strenuamente controversa nella dottrina. Di fronte all'esplicita formulazione negativa della legge (art. 7, 2. cpv., del reg. sulla contabilità generale dello Stato, approvato con R. D. 23 maggio 1924, n. 827), se bene non si sia talvolta mancato di contestare a tal proposito a essa ogni valore (ZANOBINI, *Il concetto*, cit., p. 33), non sembra sostenibile la tesi della loro demanialità. Per indicazioni sull'ampia letteratura esistente in argomento, cfr. GUICCIARDI, *Il demanio*, cit., p. 141 sgg. e ivi note. A ogni modo, è opportuno osservare qui come, in ragione della chiara ed esplicita affermazione legislativa, che in questo caso, e non negli altri, espressamente ricorre, ben poco si potrebbe argomentare, dal carattere patrimoniale delle strade ferrate, contro la demanialità delle autostrade e degli aeroporti civili statali.

piuto progressi grandissimi, venendo a occupare tra i mezzi del traffico contemporaneo, se non una posizione di eguaglianza con quelli marittimi e terrestri, certo una posizione di straordinario rilievo. Nè sono lontani i tempi — il progresso miracoloso, che di giorno in giorno si offre ai nostri sguardi attoniti, ne dà sicura garanzia —, in cui nuovi giganteschi passi porteranno il contingente del traffico aereo ad avvicinarsi assai di più a quello del traffico sulle vie antiche.

Era dunque naturale che la sensibilità dello Stato non restasse indifferente di fronte a tali sviluppi. E, fin da quando i primi utili risultati vennero realizzati, esso cominciò a creare la sua attrezzatura al servizio dei nuovi mezzi. Sorsero così i primi campi d'aviazione dello Stato. E man mano la rete si venne infittendo nelle sue maglie e nella sua organizzazione. Sorse l'attrezzatura formidabile dei moderni aeroporti. Si perfezionò sempre maggiormente il sistema dei mezzi destinati a rendere viepiù frequentate e sicure le vie del cielo. Si idearono più efficaci garanzie contro gli infortuni, ai quali purtroppo la nuova vitale arteria del traffico moderno non può sottrarsi. Si impiantarono i campi di fortuna destinati a offrire un approdo d'occasione al navigante in difficoltà.

Lo Stato concepì, fin dal primo momento, come inerente alla sua propria funzione, la cura di tali impianti. E come aveva considerato essenziale alle sue attribuzioni la cura della viabilità, mediante la rivendicazione a sè del patrimonio stradale, e la cura delle basi del traffico navale, mediante l'avocazione a sè di tutti i porti, così volle assumere l'onere della creazione dei punti di appoggio delle vie dell'aria. Esso considerò tale compito come essenziale alla sua funzione. E su tale presupposto, se pur non espresso, creò il regime giuridico dei suoi nuovi beni.

A tal proposito, anzi, una norma vale a rendere mani-

fešta con particolare evidenza la vera entità del fenomeno. Ed è quella che sancisce l'*obbligo*, passato dalle Provincie allo Stato, di provvedere all'impianto e alla manutenzione dei campi di fortuna (1). Tale norma conferma, in fatti, in modo particolarmente palese, — e appare ben logico qui argomentare *a minori ad maius* — il carattere di essenzialità che ha per l'azione statale tutto il complesso sistema della così detta infrastruttura del traffico aereo.

Qui vengono in questione degli immobili necessari allo Stato per esplicare una funzione per esso *propria e inderogabile*. E si tratta per ciò di beni, che allo Stato, cui sono essenziali, appartengono secondo il regime della demanialità.

Il diritto positivo prevede, è vero, la possibilità di aeroporti aperti al traffico da parte di privati. E non è possibile negare che i compiti che essi svolgono, e i vantaggi che arrecano, siano gli stessi, cui provvede un aeroporto statale. Del resto, nella concezione corporativa, l'iniziativa del privato appare degna di esser chiamata a cooperare con quella pubblica. Si tratterà, in fatti, sempre di una iniziativa disciplinata in modo da offrire le più sicure garanzie dell'adempimento dei compiti, che, nel quadro ordinato dell'attività nazionale, essa viene chiamata di volta in volta a svolgere.

Ciò non toglie tuttavia che, se per un ente il sistema dell'infrastruttura aeronautica si pone come *essenziale*, questo ente non può essere che lo Stato. Degli aeroporti privati possono non esistere. Ma degli aeroporti *debbono* esistere. Si tratta di un'esigenza inderogabile della vita moderna di ogni paese civile.

È quindi logico che spetti proprio allo Stato di creare,

---

(1) Art. 3, n. 9, del T. U. sulla finanza locale, approvato con R. D. 14 settembre 1931, n. 1175, il quale ha modificato l'art. 3 della L. 23 giugno 1927, n. 1630.

di mantenere in efficienza, e di integrare il sistema dei porti dell'aria. L'esistenza di essi è solo per lo Stato *essenziale*. Per ciò, anche quando, come nel nostro regime giuridico, non avoca esclusivamente a sè la creazione e l'esercizio degli aeroporti, lo Stato assoggetta tutti i nodi delle maglie, che costituiscono la rete del traffico aereo, al proprio rigido e severo controllo (1). La sicurezza dei traffici aerei, e quindi l'attrezzatura dei relativi mezzi, rappresentano esigenze per lo Stato vitalissime e fondamentali. Se l'iniziativa privata non viene esclusa dalla cooperazione, tuttavia la sua posizione rispetto a quella dello Stato ha un valore, dal punto di vista giuridico, meramente accessorio. Solo a tal prezzo, in fatti, essa appare in grado di recare, su di un piano adeguato, un contributo all'azione primaria dell'ente sovrano, pel quale l'apprestamento dei mezzi occorrenti al traffico aereo si pone come esplicazione di un compito essenziale.

A ogni modo, è innegabile che lo Stato, nell'interesse dello sviluppo della navigazione aerea, favorisce l'iniziativa privata, la quale venga ad affiancarsi alla sua azione in tale direzione. Ciò non pertanto, oggi, la rete degli aeroporti è in Italia quasi integralmente statale (2). Ma tale circostanza non può avere alcun rilievo ai fini della nostra dimostrazione. In fatti, è bene porre qui in evidenza come, pur quando, nell'impianto e nella gestione degli aeroporti, l'iniziativa privata, col consenso dello Stato, avesse acquistato una posizione preminente, la situazione giuridica non sarebbe affatto diversa. Poichè non per ciò rimarrebbe esclusa, almeno nell'attuale momento storico, l'essenziale e vitale im-

(1) Cfr. l'art. 10, 1. cpv., del R. D. L. 20 agosto 1923, n. 2207, e, sopra tutto, le norme concernenti la vigilanza dei comandanti degli aeroporti statali sugli aeroporti privati, contenute negli art. 51 e 53 del reg. navigaz. aerea.

(2) Con la convenzione approvata dal R. D. L. 21 gennaio 1935, n. 257, lo Stato ha acquistato il più grande aeroporto che l'iniziativa privata avesse presso di noi aperto al pubblico traffico: l'Aeroporto del Littorio, di Roma.

portanza, che il problema del traffico aereo assume specificamente per lo Stato <sup>(1)</sup>. Tale problema, le sue esigenze, e la necessità della sua soddisfazione, si porrebbero sempre per lo Stato, ed esclusivamente per lo Stato, come essenziali. E quindi, anche se in estrema ipotesi, nella cura di questo problema, lo Stato avvertisse il bisogno di provvedere alla costruzione e alla gestione per conto proprio di un solo aeroporto, questo, pel solo fatto di appartenergli in funzione appunto di tale cura, rappresenterebbe pur sempre un bene rispetto a esso dotato del carattere dell'essenzialità, e quindi della demanialità

Dunque, quando ritiene opportuno di creare un aeroporto e di mantenerlo, lo Stato agisce nell'esplicazione di una funzione sua, propria ed essenziale. Tutti i nodi della rete aeronautica, che sono nelle sue mani — sopra tutto quelli dove la vita del movimento pare pulsare di meno — costituiscono l'espressione dell'importanza vitale per lo Stato del traffico aereo. Si tratta di beni, che si presentano per lo Stato come essenziali a un fine inderogabile. E per ciò, in stretta coerenza coi principi, essi devono considerarsi compresi, finchè restino destinati alla loro normale funzione, nella categoria dei beni demaniali.

Marzo 1940 XVIII

ALDO M. SANDULLI

---

(1) In molti paesi i più importanti aeroporti vengono gestiti dall'industria privata. Ma anche in essi è sempre presente, nelle sue svariate forme, l'intervento più o meno immediato dello Stato. Così avviene, p. es., in Germania (cfr. DOERING, *Luftverkehrsgesetz und Verordnung über Luftverkehr*, München-Berlin, 1937, p. 5), dove intensi sono i mezzi che la legge consente all'intervento statale. Particolarmente decisivo è a tal proposito il § 16 del *Luftverkehrsgesetz*, il quale prevede l'assunzione diretta degli aeroporti privati da parte dello Stato. Sui vari atteggiamenti, che in tale assunzione lo Stato può assumere, si veda O. KOFFKA, BODENSTEIN, ed E. KOFFKA, *Luftverkehrsgesetz und Warschauer Abkommen*, Berlin, 1937, p. 82. Molto più vicino al sistema nostro è invece quello francese, nel quale di norma gli aeroporti sono statali, e intense sono le forme di controllo esercitate dallo Stato sugli aeroporti privati. In argomento, cfr. CONSTANTINOFF, *Le droit aérien français et étranger*, Paris, 1932, p. 43; LE GOFF, *Traité théorique et pratique de droit aérien*, Paris, 1934, p. 308 sg.