

ISSN 2283-4527

Estratto

RIVISTA SEMESTRALE DI SCIENZA COSTITUZIONALE E TEORIA DEL DIRITTO diretta da ALIS VIGNUDELLI

LO STATO

Mucchi Editore



RIVISTA SEMESTRALE DI
SCIENZA COSTITUZIONALE E TEORIA DEL DIRITTO

diretta da
ALJS VIGNUDELLI

ANNO VIII - NUMERO 15 (LUGLIO 2020 - DICEMBRE 2020)



Mucchi Editore

COMITATO DI REDAZIONE

FEDERICO PEDRINI

(Università di Modena e Reggio Emilia, Capo redattore)

LUCA VESPIGNANI

(Università di Modena e Reggio Emilia, Capo redattore)

TOMMASO BARBIERI

(Università di Parma)

VALERIA BORTOLOTTI

(Università di Modena e Reggio Emilia)

MATTEO CALDIRONI

(*Alma Mater* - Università di Bologna)

ELENA CAPPELLINI

(Università di Modena e Reggio Emilia)

VALENTINA CAVANI

(Università di Modena e Reggio Emilia)

ILARIA DRAGHETTI

(Università di Modena e Reggio Emilia)

SIMONE FRANZONI

(Università di Modena e Reggio Emilia)

GIULIA MINA

(Università di Parma)

FEDERICA VERSARI

(Università di Modena e Reggio Emilia)

SILVIO ROBERTO VINCETI

(Università di Parma)

COMITATO SCIENTIFICO

ROBERT ALEXY (Christian-Albrechts-Universität zu Kiel - Germania)

GUIDO ALPA (Sapienza Università di Roma, Pres. Ass. Civilisti Italiani - Italia)

ANTONIO BALDASSARRE (Luiss Guido Carli di Roma, Pres. em. Corte Cost. - Italia)

MAURO BARBERIS (Università di Trieste - Italia)

SERGIO BARTOLE (Università di Trieste, Pres. em. AIC - Italia)

CESARE MASSIMO BIANCA† (Sapienza Università di Roma - Italia)

SCOTT BREWER (Harvard University, Cambridge, MA - USA)

JÜRGEN BRÖHMER (Murdoch University, Perth - Australia)

PIERRE BRUNET (Université Paris Ouest - Francia)

AGOSTINO CARRINO (Università di Napoli Federico II - Italia)

ANTONIO D'ATENA (Università di Roma Tor Vergata, Pres. em. AIC - Italia)

BIAGIO DE GIOVANNI (Università degli Studi di Napoli "L'Orientale" - Italia)

MARIO DOGLIANI (Università di Torino - Italia)

HORST DREIER (Julius-Maximilians-Universität Würzburg, Pres. em. VDStRL - Germania)

GIUSEPPE DUSO (Università di Padova - Italia)

TIMOTHY ENDICOTT (Dean of the Faculty of Law, University of Oxford - Regno Unito)

LAWRENCE M. FRIEDMAN (Stanford Law School - USA)

ROBERTO GARGARELLA (Universidad de Buenos Aires – Argentina)
 LECH GARLICKI (Uniwersytet Warszawski, già giudice costituzionale – Polonia)
 RICCARDO GUASTINI (Università di Genova – Italia)
 JUAN CARLOS HENAO (Universidad Externado de Colombia, Pres. em. Corte Cost. – Colombia)
 CARLOS-MIGUEL HERRERA (Université de Cergy-Pontoise – Francia)
 HASSO HOFMANN† (Humboldt-Universität zu Berlin – Germania)
 NATALINO IRTI (Sapienza Università di Roma, Accademia Naz. dei Lincei – Italia)
 MARIO JORI (Università degli Studi di Milano)
 PHILIP KUNIG (Freie Universität Berlin – Germania)
 CHARLES LEBEN† (Université Panthéon-Assas – Francia)
 MASSIMO LUCIANI (Sapienza Università di Roma, Pres. em. AIC – Italia)
 MICHELA MANETTI (Università di Siena – Italia)
 ANDREA MANZELLA (Luiss Guido Carli di Roma – Italia)
 FABIO MERUSI (Università di Pisa – Italia)
 ERIC MILLARD (Université Paris Ouest – Francia)
 GIUSEPPE MORBIDELLI (Sapienza Università di Roma – Italia)
 PÉTER PACZOLAY (Szegedi Tudományegyetem, Pres. em. Corte Cost. – Ungheria)
 ENRICO PATTARO (*Alma Mater*-Università di Bologna – Italia)
 STANLEY L. PAULSON (Washington University, St. Louis, MO – USA)
 PIETRO PERLINGIERI (Università del Sannio, Pres. S.i.s.d.i.c. – Italia)
 GIORGIO PINO (Università degli Studi Roma Tre)
 GERALD J. POSTEMA (University of North Carolina at Chapel Hill, NC – USA)
 GIUSEPPE UGO RESCIGNO (Sapienza Università di Roma – Italia)
 PIETRO RESCIGNO (Sapienza Università di Roma, Accademia Naz. dei Lincei – Italia)
 GEORG RESS (Universität des Saarlandes, già giudice Cedu – Germania)
 ALBERTO ROMANO (Sapienza Università di Roma – Italia)
 BERND RÜTHERS (Rettore em. Universität Konstanz – Germania)
 ALEJANDRO SAIZ ARNAIZ (Dir. Dep. de Dret, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona – Spagna)
 GINO SCACCIA (Università di Teramo – Italia)
 ANTONINO SCALONE (Università di Padova – Italia)
 PIERANGELO SCHIERA (Università di Trento – Italia)
 FRANCO GAETANO COCA (Sapienza Università di Roma – Italia)
 MICHELE SCUDIERO (Università di Napoli Federico II, Pres. em. CUN – Italia)
 KURT SEELMANN (Universität Basel – Svizzera)
 EMANUELE SEVERINO† (Università Ca' Foscari di Venezia – Accademia Naz. dei Lincei – Italia)
 FEDERICO SORRENTINO (Sapienza Università di Roma, Pres. em. AIC – Italia)
 SANDRO STAIANO (Università di Napoli Federico II – Italia)
 GIULIANA STELLA (Università di Napoli Federico II – Italia)
 GIUSEPPE TESAURO (Università di Napoli Federico II, Pres. em. Corte Cost. – Italia)
 KENDALL THOMAS (Columbia Law School New York – USA)
 MICHEL TROPER (Université Paris Ouest – Francia)
 STEPHEN TURNER (University of South Florida, FL – USA)
 RODOLFO VÁZQUEZ (Instituto Tecnológico Autónomo de México – Messico)
 ALJS VIGNUDELLI (Università di Modena e Reggio Emilia – Italia)
 MAURO VOLPI (Università di Perugia, già componente CSM – Italia)
 GÜNTHER WINKLER (Universität Wien, Pres. em. VDSRL – Austria)

INDICE

Saggi

ROBERTO BORRELLO, <i>La comunicazione politica in transizione e la persistente centralità della par condicio radiotelevisiva</i>	11
AUGUSTO CERRI, <i>Appunti per una storia della giurisdizione costituzionale in Italia. Parte seconda</i>	33
PIERLUIGI CHIASSONI, <i>Una teoria dei principi</i>	63
CLAUDIO LUZZATI, <i>Il nodo di Kelsen. Ancora liberali nonostante tutto</i>	99
FRANCESCO RIMOLI, <i>Emergenza e adattamento sistemico. Sui limiti di resilienza degli ordinamenti democratici. Parte seconda</i>	127
ANTONIO RUGGERI, <i>La metamorfosi della giustizia costituzionale in Italia</i>	151

Materiali

FEDERICO PEDRINI, <i>Sul "giuspositivismo giudiziario": un colloquio ritrovato con Klaus Adomeit</i>	183
KLAUS ADOMEIT, <i>Il giuspositivismo nel pensiero di Hans Kelsen e di Gustav Radbruch</i> ...	195
ANTONINO SCALONE, <i>Sistema presidenziale o riforma della Costituzione? Carl Schmitt nel crepuscolo di Weimar</i>	211
CARL SCHMITT, <i>La situazione politica in Germania</i>	225

Interventi, Note e Discussioni

► PAOLO COLOMBO, <i>Beni pubblici, pubblico interesse e tutela dei creditori</i>	233
MATTEO COSULICH, <i>La legislazione elettorale trentina, indice della speciale autonomia provinciale</i>	253
ALBERTO MELLONI, SALVATORE MILAZZO, <i>Considerazioni e prospettive storico-giuridiche sul recente accordo Santa Sede - Italia in materia di riconoscimento dei titoli ecclesiastici</i>	277
VALERIA PIERGIGLI, <i>La Spagna e la pandemia. Riflessioni interlocutorie sulla costituzionalità della dichiarazione dell'estado de alarma</i>	291
ANTONINO SCALONE, <i>La residenza protratta e il fantasma della comunità (a proposito della sentenza 44/2020 della Corte Costituzionale)</i>	313
FRANCO GAETANO SCOCA, <i>I dispacci tanucciani del 1774 tra assolutismo e illuminismo</i>	323
ELISA VALERIANI, <i>L'efficacia dell'azione commissariale in emergenza</i>	343

Cronache extravaganti

TECLA MAZZARESE, <i>Un ciclo di incontri durante la rapida successione dei primi interventi normativi di contrasto alla pandemia. Un'introduzione</i>	367
TECLA MAZZARESE, <i>Covid-19 e interventi giuridici per arginarne il contagio. Un groviglio di problemi dei quali tentare un inventario</i>	371
PAOLA PAROLARI, <i>Contenimento della pandemia e violenza domestica. Aspetti da non sottovalutare</i>	385

ALESSANDRA SCIURBA, <i>Emergenza sanitaria, (in)sicurezza e interventi governativi in materia di immigrazione in Italia</i>	395
EMILIO SANTORO, <i>Pandemia e carcere. Lezioni per il futuro</i>	407
LORIANA ZANUTTIGH, <i>Atti e strumenti di regolazione dell'emergenza e giusto processo....</i>	417
MARIO DOGLIANI, <i>Covid 19 e interventi giuridici per arginare il contagio. Quale ruolo ha giocato la teoria dei diritti fondamentali?</i>	431

Maestri del Novecento

GAETANO AZZARITI, <i>Il partigiano Gianni. In ricordo di Gianni Ferrara</i>	445
ALJS VIGNUDELLI, <i>Gianni Ferrara, uno scienziato militante dai grandi sentimenti</i>	449
MIRYAM IACOMETTI, <i>Paolo Biscaretti di Ruffia: il percorso di un costituzionalista e comparatista</i>	453
TOMMASO EDOARDO FROSINI, <i>Era mio padre. Vittorio Frosini giureconsulto e umanista</i>	465

Nel cortile del banano

Recensioni

AGOSTINO CARRINO, <i>L'altro impero. Max Weber e il lavoro intellettuale come professione</i>	479
ENRICO DICIOTTI, <i>Interpretazione senza verità? Lo scetticismo interpretativo in un libro di Pierluigi Chiassoni</i>	493
ANNA MARIA NICO, <i>Agevolazioni fiscali, trasparenza e diritti sociali</i>	513
ANTONIO RIVIEZZO, <i>La costituzione dello stato</i>	521
LUCA VESPIGNANI, <i>L'Oro del Reno. La Costituzione di Weimar come banco di prova della democrazia liberale</i>	541
Schede bibliografiche.....	553

Beni pubblici, pubblico interesse e tutela dei creditori

di Paolo Colombo*



Sommario: § 1. – Responsabilità patrimoniale della pubblica amministrazione, circolazione e pignorabilità dei beni pubblici. § 2. – Responsabilità patrimoniale e beni del patrimonio indisponibile. I beni destinati a un pubblico servizio. § 3. – Pignorabilità dei beni destinati a un pubblico servizio e vincolo di destinazione. § 4. – Due recenti decisioni in materia di pignorabilità di beni destinati a un pubblico servizio locale. § 5. – Vin-

colo di destinazione e pignorabilità dei beni. Il rilievo decisivo delle norme speciali istitutrici del pubblico servizio.

§ 1. – Responsabilità patrimoniale della pubblica amministrazione, circolazione e pignorabilità dei beni pubblici

Due recenti decisioni di giudici di merito, per altro adottate in sede cautelare, hanno riproposto, con riferimento a fattispecie del tutto particolari e con soluzioni contrastanti, il tema della pignorabilità dei beni del patrimonio indisponibile e dei limiti della facoltà del creditore di agire in sede esecutiva su di essi¹.

Come è noto, il nostro ordinamento giuridico sancisce in termini generali, all'art. 2740, comma 1, c.c., il principio della responsabilità patrimoniale, disponendo che «il debitore risponde dell'adempimento delle obbligazioni con tutti i suoi beni presenti e futuri». Tale principio trova specifica attuazione nel successivo art. 2910, a norma del quale «Il creditore, per conseguire quanto gli è dovuto, può fare espropriare i beni del debitore»².

* Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia.

¹ Si tratta dell'ordinanza 29 agosto 2019 del Giudice dell'esecuzione del Tribunale di Mantova, emessa nel procedimento R.G. n. 110/2018 e dell'ordinanza n. 22 del 24 ottobre 2019, emessa nel procedimento R.G. n. 2979/2019, con la quale detta ordinanza è stata annullata dal medesimo Tribunale in composizione collegiale, in sede di reclamo. Sul contenuto di tali provvedimenti e sulla fattispecie sulla quale i medesimi si sono pronunciati ci soffermeremo diffusamente in prosieguo.

² Secondo la concezione tradizionale, la responsabilità patrimoniale costituisce quindi un mezzo di tutela del diritto di credito, utilizzabile, quando non sia esperibile l'esecuzione in forma specifica, ove il debitore non abbia eseguito la propria obbligazione risarcitoria. Essa conferisce quindi contenuto specifico alla generica garanzia che il creditore van-

La previsione di carattere generale del citato art. 2740, comma 1 trova per altro un primo temperamento nel comma 2 del medesimo articolo, che consente di disciplinare con legge «le limitazioni della responsabilità». Il principio della responsabilità patrimoniale in esso sancito incontra poi ulteriori limitazioni riferite a specifiche categorie di beni. Il codice di procedura civile sottrae infatti alla garanzia del creditore, dichiarandole assolutamente impignorabili, le cose mobili elencate all'art. 514 e quelle che sono oggetto di analoga dichiarazione «da speciali disposizioni di legge». Analogamente, qualifica come impignorabili i crediti indicati al successivo art. 545, mentre agli artt. 515 e 516 individua le cose mobili relativamente impignorabili e quelle pignorabili in particolari circostanze di tempo, con ciò conferendo specifico contenuto alla generale previsione del citato art. 2910 c.c., a norma del quale «le regole stabilite dal codice di procedura civile» disciplinano, oltre che i presupposti e l'oggetto del procedimento di espropriazione, i suoi limiti³.

Le norme codicistiche in materia di responsabilità patrimoniale non affrontano, come si è visto, il tema della sua estensione alla pubblica amministrazione. Tale estensione trova oggi ovvio fonamen-

ta sul patrimonio del debitore, assoggettando i beni, presenti e futuri, che compongono detto patrimonio all'azione esecutiva del creditore stesso.

L'evidente rapporto che intercorre tra le due norme codicistiche richiamate nel testo ha favorito lo sviluppo di due diverse concezioni. La prima, già esposta compiutamente da R. NICOLÒ, *Della responsabilità patrimoniale*, in A. SCIALOJA, G. BRANCA (diretto da), *Commentario del codice civile - Libro VI. Tutela dei diritti*, sub art. 2740, Bologna-Roma, Zanichelli, 1955, 7 ss., nega l'esistenza di un diritto sostanziale del creditore sui beni del debitore, qualificando la garanzia generica del primo come un insieme di poteri strumentali rispetto al diritto di credito. La seconda attribuisce invece al creditore la titolarità di una situazione giuridica sostanziale, autonoma rispetto al credito, qualificabile come diritto potestativo. In tale senso si veda per tutti L. BARBIERA, *Responsabilità patrimoniale. Disposizioni generali*, in P. SCHLESINGER (diretto da), *Il Codice civile. Commentario*, artt. 2740-2744, Milano, Giuffrè, 2010, 20 ss.

In generale, sul tema della responsabilità patrimoniale e sulle diverse concezioni sviluppatesi al riguardo, si veda F. MACARIO, *Responsabilità e garanzia patrimoniale: nozioni introduttive*, in N. LIPARI, P. RESCIGNO (diretto da), A. ZOPPINI (coordinato da), *Diritto civile - L'attuazione dei diritti*, IV, 2, Milano, Giuffrè, 2009, 169 ss.

³ Proprio il richiamo alla necessità di fondare su specifiche previsioni normative eventuali limitazioni al principio di responsabilità ha consentito di qualificare tale principio come appartenente all'*ordine pubblico*, sul presupposto che la sua funzione sia quella di offrire uno strumento atto a garantire in concreto il soddisfacimento della pretesa creditoria la giuridicità del vincolo obbligatorio e così di soddisfare la fondamentale esigenza di *tutela del credito* e dei rapporti economici. E quindi di escludere che tale principio potesse essere legittimamente oggetto di deroghe convenzionali. In generale, si veda sul punto V. ROPPO, *La responsabilità patrimoniale del debitore*, in P. RESCIGNO (diretto da), *Trattato di diritto privato*, XIX, 1, Torino, Giappichelli, 1997, 485 ss. e 508 ss.; ID., *Sulle limitazioni della responsabilità patrimoniale del debitore. Spunti sistematici intorno all'art. 2740, 2° co. c.c.*, in *Giur. comm.*, 1982, 250. Tale concezione è stata in epoca recente messa in discussione, mediante l'individuazione di spazi via via più ampi di intervento dell'autonomia privata. Si veda al riguardo, di recente, G. MARCHETTI, *La responsabilità patrimoniale negoziata*, Padova-Milano, Cedam, 2017, *passim*, secondo il quale sarebbero contrarie al principio di tipicità di cui all'art. 2740, comma 2 le sole limitazioni negoziali della responsabilità patrimoniale imposte ai creditori per determinazione unilaterale del debitore, ma non quelle oggetto di consenso negoziale fra le parti.

to, secondo il costante insegnamento del Giudice delle leggi, non solo nell'art. 28 Cost., ma anche in altre norme costituzionali quali gli artt. 3, 24, 113; ed è, da tale Giudice, costantemente riconosciuta, in ossequio all'assunto in forza del quale il principio di responsabilità deve necessariamente interessare tutti i soggetti, pubblici e privati, che operano all'interno del nostro ordinamento giuridico, in quanto insito nella nozione stessa di stato di diritto⁴.

A fronte di detta affermazione di principio, si è posto però, storicamente, il tema di quali fossero i beni di proprietà (o se si preferisce di appartenenza) pubblica⁵, suscettibili di esecuzione forzata. E dunque, si potrebbe dire, di stabilire se e in che misura gli artt. 2740 e 2910 c.c. trovino applicazione nei confronti di tali beni, e analogamente se e in che misura tali beni siano oggetto di «speciali disposizioni di legge», che li rendano impignorabili.

La nozione e la classificazione dei beni pubblici ha visto la giurisprudenza restare rigidamente ancorata alla classificazione codicistica, e dunque alla tradizionale distinzione fra beni demaniali e beni patrimoniali, a propria volta distinti fra beni disponibili e indisponibili, questi ultimi di norma trattati in maniera unitaria⁶.

Molto articolate e per taluni aspetti contrastanti sono state invece le soluzioni proposte dalla dottrina, in larga misura determinate dalla circostanza che la nozione di bene pubblico comprende fattispecie diverse e per molti aspetti non omogenee, unificate, più che da comu-

⁴ L'orientamento del tutto consolidato della Corte in tema di responsabilità patrimoniale della pubblica amministrazione risulta compiutamente delineato nella sentenza 21 luglio 1981, n. 138, secondo la quale, alla luce del complesso di norme richiamate nel testo, «di fronte alla sentenza di condanna al pagamento di somme la posizione della PA non è, in via di principio, diversa da quella di ogni altro debitore, sicché anche nei suoi confronti è esperibile l'esecuzione forzata per espropriazione».

⁵ Sulla ritrosia dell'ordinamento a parlare di «proprietà» dei beni pubblici, a differenza dei beni privati e sulla categoria dei beni pubblici come oggetto di doveri, più che di diritti, in quanto la relativa titolarità implica l'esercizio di una funzione, si veda V. CAPUTI JAMBRENGHI, *I beni pubblici*, in L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, I, Bologna, 2005, Monduzzi, 916 ss., a parere del quale «visto che l'ampio concetto giuridico di appartenenza di una cosa non qualifica un rapporto di proprietà, poiché tende a comprendere indifferentemente tutti i diritti soggettivi e persino il possesso, può dedursene che il diritto positivo esprime una latente ma non innegabile diversità di base tra proprietà privata e appartenenza dei beni pubblici. Vale a dire che il concetto giuridico di proprietà pubblica non è ancora dommaticamente affidabile e che il rapporto giuridico di proprietà dei beni pubblici è intimamente diverso da quello tipico della proprietà dei beni privati». Con la conseguenza che «proprietà privata e pubblica non sono due versanti fondamentali del medesimo istituto». Le considerazioni appena riportate muovono all'evidenza dalla nota tesi di S. PUGLIATTI, *La proprietà e le proprietà*, in *La proprietà nel nuovo diritto*, Milano, Giuffrè, 1964 (rist.), secondo il quale la proprietà pubblica presenta profili strutturali e funzionali intimamente diversi da quelli della proprietà privata, così da qualificarsi come proprietà-funzione. In generale, sulla distinzione fra proprietà pubblica e proprietà privata, sui relativi fondamenti costituzionali e sui diversi tipi di proprietà pubblica si veda per tutti anche S. CASSESE, *I beni pubblici. Circolazione e tutela*, Milano, Giuffrè, 1969.

⁶ Si veda da ultimo, al riguardo, Cass. civ., SS.UU., 12 ottobre 2020, n. 21991.

ni profili strutturali, dall'essere oggetto di una disciplina derogatoria rispetto al diritto comune, imposta dal rapporto che l'ordinamento individua fra bene e interesse collettivo⁷. Talché l'attitudine del bene a soddisfare specifici interessi pubblici costituisce il presupposto, assunto dalla norma giuridica ai fini della sua qualificazione pubblicistica⁸. E in termini di reciprocità, gli interessi pubblici meritevoli di specifica tutela vengono individuati dall'ordinamento «attraverso un adeguato regime dei beni che hanno l'attitudine a soddisfarli»⁹.

Sul piano storico, tra l'800 e il codice del 1942, questi beni sono stati oggetto di numerosi interventi normativi, che a partire dal regolamento di contabilità approvato con regio decreto 4 maggio 1885, poggiavano sulla distinzione fra beni demaniali, definiti in tale regolamento come beni «che sono in potere dello Stato a titolo di sovranità», e beni patrimoniali, definiti invece come beni «che appartengono allo Stato a titolo di proprietà privata»; questi ultimi a propria volta distinti fra beni disponibili e non disponibili, a seconda che fossero o meno suscettibili di alienazione. Talché la non commerciabilità del bene finiva con il costituire non già la logica e necessaria conseguenza di una diversa attitudine a soddisfare specifici interessi pubblici, ma piuttosto l'elemento distintivo fra le due categorie, tanto che l'indisponibilità di talune categorie di beni del patrimonio pubblico si risolveva, appunto, nella relativa inalienabilità¹⁰.

Diversa, come è noto, è invece la scelta operata dal codice vigente, che mentre mantiene ferma la precedente tripartizione, all'art. 828, comma 2 qualifica i beni del patrimonio indisponibile come oggetto di un vincolo di destinazione, mentre non fa cenno alcuno al relativo regime di circolazione.

Il carattere non soddisfacente di tale scelta ha suscitato numerose soluzioni ricostruttive¹¹, molte delle quali, nell'ambito della categoria dei beni indisponibili, hanno proposto un'ulteriore distinzione fra beni soggetti a riserva, in quanto necessariamente oggetto di appartenenza ad enti pubblici, e come tali intrinsecamente «inalienabili»¹², e beni suscettibili di circolazione, seppure nel rispetto del relativo vincolo

⁷ In termini analoghi si veda fra i molti M. ARSÌ, *I beni pubblici*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, p.s., II, Milano, Giuffrè, 2000, 1265, nonché, per i diversi orientamenti dottrinari, i richiami operati a 1273 ss. e in nota.

⁸ In questo senso si veda M.S. GIANNINI, *I beni pubblici*, Roma, Jandi Sapi, 1963, 11.

⁹ S. CASSARINO, *La destinazione dei beni degli enti pubblici*, Milano, Giuffrè, 1962, 26.

¹⁰ Più ampiamente, sul punto, si veda M. ARSÌ, *I beni pubblici*, cit., 1266 ss.

¹¹ Per una compiuta analisi di queste si veda M. ARSÌ, *I beni pubblici*, cit., 1272 ss.

¹² Sul fondamento costituzionale degli interventi normativi volti ad escludere dalla libera circolazione categorie anche molto numerose di beni, e sulla conseguente riserva che opera esclusivamente a favore dei pubblici poteri, si veda per tutti S. CASSESE, *I beni pubblici. Circolazione e tutela*, cit., 10 ss. e 137 ss.

funzionale¹³. Il che ha consentito di pervenire in termini definitivi alla fondamentale distinzione fra la funzione dei beni e la loro circolazione; vale dire fra vincolo di destinazione e riserva di appartenenza¹⁴. Ed ha conseguentemente consentito di individuare, fra i beni del patrimonio indisponibile, una categoria di beni qualificabili come “funzionali”, vincolati dal legislatore alla destinazione loro imposta, ma suscettibili di una disposizione (e dunque di un’alienazione) che non sia in contrasto con essa¹⁵.

Quale che fosse la soluzione di carattere ricostruttivo adottata, restava per altro da affrontare un tema di fondo. Quello dei limiti della responsabilità patrimoniale della pubblica amministrazione e dunque della assoggettabilità dei beni della stessa alla garanzia del creditore.

Storicamente, dopo una fase iniziale nella quale la dottrina ottocentesca limitava la responsabilità civile dell’amministrazione ai soli atti di natura privatistica o alle attività di carattere materiale, negandola invece con riferimento agli atti di natura autoritativa¹⁶, ne è seguita una seconda, sviluppatasi nell’ultimo scorcio del XIX secolo, nella quale è emersa, sia pure in termini minoritari, l’opinione incline a porre rimedio al «paradosso dell’amministrazione irresponsabile»¹⁷, proponendo una forma di responsabilità speciale di diritto pubblico dell’amministrazione, avulsa dall’elemento psicologico e fondata sul solo dato obiettivo costituito dall’illegittimità della condotta¹⁸.

Restava però pressoché unanime l’opinione secondo cui l’area della responsabilità dell’amministrazione non potesse riguardare i danni provocati dall’attività provvedimentale. Il che finiva con il limitare tale area ai soli danni provocati dallo svolgimento di attività materiali,

¹³ I primi costituirebbero quindi una sorta di categoria intermedia fra i secondi, connotati solo dal punto di vista funzionale, e i beni demaniali, cui di fatto verrebbero largamente assimilati. In tal senso, si vedano ad esempio P. VIRGA, *Beni pubblici e di interesse pubblico*, Palermo, Edizioni Universitarie, 1962, 139 ss. e S. CASSARINO, *La destinazione dei beni degli enti pubblici*, cit., *passim*.

¹⁴ Per il che si veda S. CASSESE, *I beni pubblici*, cit., 72 ss., ove viene sviluppata la tesi dell’incommerciabilità dei beni pubblici come «formula verbale riassuntiva di più effetti giuridici», e si chiarisce come il vincolo di destinazione non sia di per sé sufficiente a spiegare il carattere inappropriabile di determinate categorie di beni, dal momento che il primo è suscettibile di operare prescindendo dalla natura del soggetto titolare del diritto sul bene che ne è gravato.

¹⁵ G. FALZONE, *I beni del patrimonio indisponibile*, Milano, Giuffrè, 1957, 281.

¹⁶ Si vedano al riguardo, tra gli altri, L. MEUCCI, *Della responsabilità indiretta delle amministrazioni pubbliche*, in *Arch. giur.*, 1878, XXI, 341 ss. e G. VACCHELLI, *La responsabilità civile della pubblica amministrazione e il diritto comune*, Milano, Giuffrè, 1892.

¹⁷ Così, testualmente, M. D’ORSOGNA, *La responsabilità della pubblica amministrazione*, in F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2019, 463.

¹⁸ V.E. ORLANDO, *Saggio di una nuova teoria sul fondamento della responsabilità*, in *Arch. dir. pubbl.*, III, 1893, 251 ss.; U. FORTI, *La responsabilità della pubblica amministrazione in omettendo*, in *Giur. it.*, I, 1, 1902, 1037 ss.; F. CAMMEO, *Commentario alle leggi sulla giustizia amministrativa*, I, s.d., 895 ss.

che non trovassero fondamento in provvedimenti efficaci¹⁹. E inoltre, a limitare ulteriormente le concrete possibilità di soddisfacimento delle pretese del creditore, scontava la riconosciuta natura inalienabile di gran parte dei beni pubblici, cui si è appena fatto cenno.

§ 2. – *Responsabilità patrimoniale e beni del patrimonio indisponibile. I beni destinati a un pubblico servizio*

L'entrata in vigore della Costituzione ha ovviamente modificato il quadro normativo di riferimento e le conseguenti soluzioni. L'art. 28 ha infatti introdotto in termini positivi, riconoscendola come principio di carattere generale del nostro ordinamento, una disciplina della responsabilità dell'amministrazione e dei suoi agenti. Responsabilità che, in presenza di un impreciso tenore letterale, la giurisprudenza era tradizionalmente e costantemente orientata a considerare come diretta e che tende invece oggi a qualificare talvolta come indiretta per fatto altrui, in aderenza ad alcuni orientamenti dottrinari²⁰. Sul punto si è espressa ovviamente anche la Corte costituzionale, la quale, mentre, come si è visto, estende in termini generali anche alla pubblica amministrazione il principio della responsabilità patrimoniale per debiti, non manca di limitarne la concreta applicabilità con riferimento a beni destinati al concreto soddisfacimento di interessi pubblici²¹.

¹⁹ La tesi è compiutamente sviluppata da F.G. SCOCA, *Per un'amministrazione responsabile*, in *Giur. cost.*, 1999, 4045 ss.

²⁰ Già a parere di E. CASETTA, *L'illecito degli enti pubblici*, Milano, Giuffrè, 1953, 262, il tenore letterale della norma sembrerebbe infatti qualificare come diretta la responsabilità del funzionario e come indiretta, per fatto altrui, la responsabilità dell'amministrazione. Mentre a parere di R. ALESSI, *Responsabilità del pubblico funzionario e responsabilità dello Stato in base all'art. 28 della Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, 897, il carattere diretto di tale responsabilità andrebbe derivato dall'art. 113 Cost. e secondo C. ESPOSITO, *La responsabilità dei funzionari e dipendenti pubblici secondo la Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, 340, anche dall'art. 103, comma 1. Più di recente, non si è mancato per altro di rilevare come la disputa sulla natura di detta responsabilità non abbia un significativo rilievo pratico, dal momento che lo stesso art. 28 consente al danneggiato di agire direttamente nei confronti dell'amministrazione e che varie norme speciali vietano di agire direttamente nei confronti dell'agente. In tal senso, e per l'esame degli analoghi orientamenti dottrinari, cfr. M. D'ORSOGNA, *La responsabilità della pubblica amministrazione*, cit, 467 ss. Sull'orientamento della giurisprudenza di legittimità, si vedano per tutte Cass. civ., sez. III, 10 ottobre 2014, n. 21408, in *Resp. civ. e previdenza*, 2015, I, 292 e 6 giugno 2014, n. 12834, in *Guida al diritto*, 2014, I, 38, nonché 28 luglio 2015, n. 15860, in *Giust. civ. mass.*, 2015, ove vi è l'espressa qualificazione della responsabilità della struttura sanitaria per danni da attività medico-chirurgica come responsabilità per fatto altrui.

²¹ Si afferma infatti nella stessa sentenza n. 138/1981, traendo spunto dal disposto dell'art. 4 della l. 20 marzo 1865, n. 2248 all. E, abolitrice del contenzioso amministrativo, che «la P.A. ha una posizione di preminenza in base alla Costituzione non in quanto soggetto, ma in quanto esercita potestà specificamente ed esclusivamente attribuitele nelle forme tipiche loro proprie. In altre parole, è protetto non il soggetto, ma la funzione ed è alle singole manifestazioni della P.A. che è assicurata efficacia per il raggiungimento dei vari fini pubblici ad essa assegnati. Per converso, al di fuori dell'esercizio delle predette funzioni l'azione della P.A. rientra nella disciplina di diritto comune e ove venga a ledere un drit-

Il tema della pignorabilità dei beni pubblici è stato risolto in termini sostanzialmente condivisi con riferimento ai beni demaniali e ai beni del patrimonio disponibile. I primi risultano infatti espressamente qualificati come inalienabili dall'art. 823 c.c.; norma che, secondo l'opinione generale, ne esclude in radice l'attitudine a venire trasferiti a terzi, ancorché all'esito di un procedimento giurisdizionale²². I secondi, invece, sono pacificamente considerati come pignorabili in virtù della relativa natura reddituale e dunque privatistica; del fatto, cioè, di non essere funzionalmente preordinati all'esercizio di pubbliche funzioni o all'erogazione di servizi pubblici e dunque di essere qualificabili come beni pubblici solo dal punto di vista soggettivo, con conseguente, integrale applicabilità ai medesimi delle norme di diritto comune, ivi compresi gli artt. 2740 e 2910 c.c.²³.

Profili di maggiore complessità ha invece assunto il tema della pignorabilità dei beni, mobili e immobili, appartenenti al patrimonio indisponibile, così come della loro assoggettabilità a diritti reali di garanzia.

La scelta del legislatore, tradottasi come è noto nel disposto dell'art. 828, comma 2 e dell'art. 830 comma 2 c.c., riferiti rispettivamente ai beni degli enti territoriali e non territoriali, ha infatti avuto carattere assai meno esplicito di quello risultante, come si è visto, dal disposto del precedente art. 823. Lungi dal riconoscerne espressamente il carattere inalienabile, tale scelta si è risolta in primo luogo, all'art. 828 comma 1, nel disporre l'assoggettabilità alle regole dello stesso codice di tutti i beni patrimoniali, disponibili e indisponibili, ove non diversamente disposto dalle regole particolari che li concernono. E inoltre, al comma 2 dei menzionati artt. 828 e 830, nel sancire che i beni facenti parte del patrimonio indisponibile, vale a dire quelli elencati dai commi 2 e 3 del precedente art. 826, ivi compresi tutti «gli altri beni destinati a un pubblico servizio», «non possono essere sottratti alla loro destinazione, se non nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano». Previsione, questa, che da un lato sembra coincidere con il già esaminato disposto degli artt. 2740, comma 2 e 2910 c.c., dal

to soggettivo, la potenzialità di tutela di questo affidata al giudice ordinario è completa, incontrando il solo limite del non potere costui sostituirsi all'amministrazione nell'emanare un atto né condannarla ad emanarlo». L'orientamento così delineato risulta costantemente confermato anche nelle decisioni più recenti, che a tal fine non mancano di richiamare la stessa sentenza n. 138/81 (si veda ad es. Corte cost. 9 ottobre 1998, n. 350).

²² Gli atti di alienazione sarebbero quindi nulli per impossibilità dell'oggetto ex art. 1418 c.c. In senso conforme, a conferma del carattere risalente dell'orientamento, si vedano già A. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1982, 713 e Cass. civ., sez. III, 24 marzo 1955, n. 869. Di recente, in senso analogo, si veda A. POLICE, *I beni di proprietà pubblica*, in F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2019, 431.

²³ L'opinione, come detto, è unanime, tanto da rendere la categoria in esame sostanzialmente estranea agli interessi della dottrina giuspubblicistica. Per un breve cenno al riguardo, si veda per tutti V. CAPUTI JAMBRENGHI, *I beni pubblici*, cit., 934.

momento che si sostanzia in una limitazione di responsabilità stabilita dalla legge e riguarda, tra l'altro, «cose mobili dichiarate impignorabili da speciali disposizioni di legge»; così consentendo di qualificare come sostanzialmente impignorabili i beni in esame²⁴. Ma d'altro lato non spiega la ragione per la quale il legislatore abbia scelto una soluzione diversa da quella adottata con riferimento ai beni demaniali; abbia scelto, cioè, di non esprimersi sulla pignorabilità dei beni indisponibili, limitandosi a vincolarne la destinazione e dunque ad allentare quel vincolo di appartenenza che invece, nel caso dei beni demaniali, l'art. 823 c.c. sancisce in termini incontestabili e non superabili.

Il tema ha trovato una prima, parziale soluzione, oggetto di generale condivisione da parte della giurisprudenza e di diffuso consenso anche da parte della dottrina, sulla base della natura riservata di talune categorie di tali beni, che in quanto tali non possono che appartenere ad enti pubblici²⁵. Ciò che, a parere di alcuni autori, determinerebbe la necessità di individuare, all'interno della categoria dei beni indisponibili, due *species*. La prima comprendente i beni indisponibili per natura, in quanto soggetti a riserva, beni che, in virtù di tale caratteristica, presenterebbero connotati prossimi a quelli dei beni demaniali. La seconda comprendente invece i beni indisponibili per destinazione, tra i quali vanno ovviamente ricompresi gli «altri beni destinati a un pubblico servizio», pure menzionati al comma 3 del medesimo art. 826 con palesi intendimenti di chiusura del sistema²⁶. Beni, questi ultimi, in ordine ai quali il problema della pignorabilità è stato generalmente risolto ammettendola in linea di principio, nei limiti in cui la stessa risulti compatibile con il necessario permanere del vincolo di destinazione²⁷, ma di fatto, in concreto negandola, sulla base di un pre-

²⁴ È per altro evidente che la mancanza, nel codice di rito, di una norma analoga all'art. 514 che riguardi i beni immobili e le universalità di mobili non costituisce di per sé impedimento alcuno a qualificare come impignorabili specifiche categorie di beni di tale natura, atteso il carattere generale della previsione di cui all'art. 2740, comma 2, c.c.

²⁵ Si tratta in particolare dei beni costituenti la dotazione del Presidente della Repubblica, delle caserme, degli armamenti, degli aeromobili militari e delle navi da guerra, elencati all'art. 826, comma 2, nonché degli edifici destinati a sede di pubblici uffici, con i loro arredi, menzionati al successivo comma 3; beni oggetto di riserva, in quanto non suscettibili di appartenere a privati e dunque, intrinsecamente non pignorabili. Sul punto, si vedano per tutti S. CASSESE, *I beni pubblici*, cit., 72 ss., nonché V. CAPUTI JAMBRENGHI, *I beni pubblici*, cit. 928 e M. ARSI, *I beni pubblici*, cit., 1313.

²⁶ M. ARSI, *I beni pubblici*, cit., loc. ult. cit., a parere del quale la prima categoria comprenderebbe le miniere e le cose di interesse storico, archeologico, paleontologico. Mentre la seconda comprenderebbe le cave e le torbiere, i beni costituenti la dotazione del Presidente della Repubblica, le caserme, gli armamenti, gli aeromobili militari e le navi da guerra, nonché gli altri beni destinati a un pubblico servizio; previsione normativa, questa, avente chiara finalità di chiusura del sistema, nel senso che la nozione di pubblico servizio ivi utilizzata va in effetti riferita non solo ai servizi pubblici in senso proprio, ma a qualsivoglia interesse pubblico affidato dalla legge a tutela da parte della P.A., quale che sia la natura, autoritativa o meno, dell'attività ad essa preordinata.

²⁷ Per tutti si vedano A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 715 e M. ARSI, *I beni pubblici*, cit., 1312.

supposto per la verità piuttosto generico, consistente nell'apodittica e insuperabile incompatibilità fra destinazione pubblicistica del bene e appartenenza privata del medesimo²⁸. E dunque, in sostanza, poggiano tale soluzione sulla già esaminata distinzione fra funzione del bene e soggetto che ne è titolare, e sulla conseguente individuazione del primo di tali requisiti quale presupposto su cui fondare il carattere impignorabile dei beni in argomento.

§ 3. – *Pignorabilità dei beni destinati a un pubblico servizio e vincolo di destinazione*

La soluzione appena esaminata, oltre a poggiare su di un presupposto discutibile²⁹, lascia aperto un problema ulteriore; vale a dire cosa si debba intendere per vincolo di destinazione e in presenza di quali presupposti il medesimo possa ritenersi sussistente.

La soluzione generalmente adottata dalla giurisprudenza è stata nel senso che l'esistenza di tale vincolo, lungi dal conseguire ad una mera attitudine astratta dei beni stessi, debba venire accertata in concreto³⁰. E che quindi il bene assume il carattere della indisponibilità in presenza di un necessario, doppio requisito. Il primo, di carattere sog-

²⁸ La tesi si trova esposta già in G. FALZONE, *I beni del patrimonio indisponibile*, cit., 201.

²⁹ È stato infatti autorevolmente dimostrato, come si è visto, che il vincolo di destinazione, in quanto conseguente alla funzione del bene, opera a prescindere dalla natura del soggetto titolare del diritto sul bene che ne è gravato e dunque non determina di per sé in termini automatici il carattere inappropriabile del bene stesso. Per tutti, si veda al riguardo S. CASSESE *I beni pubblici*, cit., 72 ss.

³⁰ Si veda in particolare la già richiamata sentenza n. 138/1981, emanata in esito a varie ordinanze di rimessione, con le quali era stata sollevata la questione di costituzionalità degli artt. 826 ultimo comma, 828 comma 2 e 830 comma 2 c.c., nonché dell'artt. 514, comma 5 c.p.c. – nella parte in cui dichiara impignorabili «le armi e gli oggetti che il debitore ha l'obbligo di conservare per l'adempimento di un pubblico servizio», con ciò richiamando espressamente l'analoga previsione di cui all'art. 826, comma 2, c.c. – e dell'art. 4 della l. 20 marzo 1865, n. 2248, abolitrice del contenzioso amministrativo; quest'ultima con specifico riferimento alle somme di denaro di proprietà dell'amministrazione, e dell'obbligo di osservanza dell'atto amministrativo che ha impresso alle stesse una pubblica destinazione, in virtù dell'esecutività e del divieto di revoca dello stesso in essa sancito, per contrasto con gli artt. 3, 24, 28 e 113 Cost.. Si afferma infatti, in tale decisione, che gli artt. 826 ultimo comma, 828 comma 2 e 830 comma 2 c.c. «definiscono il patrimonio dello Stato e degli Enti pubblici, territoriali e non, nonché la condizione giuridica dei beni che fanno parte del patrimonio indisponibile e che, in quanto tali, sono sottratti alla esecuzione forzata. L'individuazione di questi ultimi beni – diversi dagli edifici destinati a sede di uffici pubblici, con i loro arredi, testualmente indicati nell'art. 826, ultimo comma, del codice civile – presuppone l'accertamento della esistenza di un vincolo di destinazione ad un pubblico servizio». Da tali disposizioni di legge non sarebbe quindi desumibile alcun criterio derogatorio, applicabile agli enti pubblici, rispetto alla regola generale sancita negli artt. 2740 e 2910 c.c., «mentre i limiti di pignorabilità dei loro beni patrimoniali vanno individuati concretamente, in relazione alla natura o alla destinazione degli specifici beni dei quali di volta in volta si chiede l'espropriazione, in conformità alla previsione, anch'essa di carattere generale, di cui al secondo comma del citato art. 2740 del codice civile (ed analogicamente a quanto disposto dagli artt. 514 e 545 del codice di procedura civile in tema di impignorabilità di cose mobili o di crediti)».

gettivo, consistente nell'appartenenza del bene ad una pubblica autorità; il secondo, di carattere oggettivo, consistente nella adozione di un provvedimento, idoneo ad imprimere al bene la destinazione al soddisfacimento di uno specifico interesse pubblico e nella sua concreta utilizzazione in tal senso, o quanto meno nella sua concreta predisposizione a tale scopo³¹.

La dottrina ha talvolta proposto, al riguardo, soluzioni diverse, nel senso che ha ritenuto sufficiente l'adozione di un provvedimento di assegnazione del bene al pubblico servizio, e dunque non necessaria la sua effettiva utilizzazione in tal senso³².

In parte divergenti sono state anche le soluzioni adottate con riferimento al problema del rapporto fra vincolo di destinazione esistente e trasferibilità del bene, nonché al conseguente problema della pignorabilità dei beni indisponibili per destinazione.

La giurisprudenza si è tradizionalmente orientata nel senso di ritenere i beni in argomento tutti indistintamente impignorabili, essendo la sottoposizione ad esecuzione forzata e la successiva attribuzione ad un soggetto privato, all'esito del procedimento esecutivo, considerati intrinsecamente incompatibili con la pubblica destinazione dei beni stessi³³.

Tale intrinseca incompatibilità è stata quindi considerata suscettibile di tradursi, in sostanza, nell'ontologica inalienabilità di tali beni, in presenza dei due requisiti, soggettivo ed oggettivo, di cui si è fatto cenno. E dunque di tradursi nell'impignorabilità dei beni stessi, una volta che essi siano oggetto di una manifestazione di volontà dell'ente titolare del diritto reale pubblico, concretizzatasi nell'adozione di un atto amministrativo da cui risulti la specifica volontà di tale ente di destinare detti beni «a un pubblico servizio»; e contemporaneamente siano oggetto di un'effettiva ed attuale destinazione a tal fine³⁴.

La presenza di tali requisiti ha quindi determinato, secondo il medesimo orientamento, l'automatica modifica del regime dei beni, nel senso della relativa sottrazione a qualsivoglia opposta pretesa di

³¹ L'orientamento può dirsi definitivamente sancito in Cass. civ., SS.UU., 2 dicembre 1996, n. 10733, in *Foro it.*, 1996, I, c. 3663, che fa seguito a Cons. Stato, ad. plen., 3 luglio 1986, n. 7, in *Il Cons. St.*, 1986, I, 753. Di recente, si vedano sostanzialmente nel senso del testo anche Cass. civ., SS.UU., 12 ottobre 2020, n. 21991, cit., e ord. 21 maggio 2019, n. 13664, ove però il requisito della manifestazione di volontà dell'ente titolare del bene, tradottasi in un provvedimento formale, viene qualificato come soggettivo, invece che oggettivo.

³² S. CASSARINO, *La destinazione dei beni degli enti pubblici*, cit., 135 ss.

³³ Cfr. fra le molte Cass. civ., sez. III, 5 maggio 2009, n. 10284 in *Guida al diritto*, 2009, 22, 42; 17 dicembre 2009, n. 26497, in *Giust. Civ. Mass.*, 2009, 12, 1700; 23 maggio 2014, n. 11534, in *Giust. Civ. Mass.*, 2014, 5, 728, ove si afferma che ai fini dell'accertamento della natura impignorabile di un bene «debba aversi esclusivo riguardo alla natura del bene medesimo (...) conseguente alla destinazione di detto bene a pubblico servizio».

³⁴ Si vedano per tutte Cass. civ., SS.UU., 28 giugno 2006, n. 14865, in *Giust. Civ. Mass.*, 2006, 6, nonché, più di recente, sez. III, 21 maggio 2011 n. 13585, in *www.gadit.it* e 23 maggio 2014, n. 11534, cit.

carattere privatistico. Con la conseguenza che il carattere impignorabile e dunque inalienabile dei beni destinati ad un pubblico servizio consegue automaticamente al venire in essere di detti presupposti, a prescindere dal fatto che ciò si verifichi nel corso del procedimento esecutivo, invece che prima del suo avvio. E che l'avvenuta destinazione del bene è suscettibile non solo di rendere illegittimo, e dunque di impedirne, il pignoramento, ma anche di paralizzare l'esecuzione forzata che in forza di un precedente, legittimo pignoramento abbia preso avvio, a norma dell'art. 491 c.c.³⁵

Il descritto orientamento giurisprudenziale, incline a far derivare in termini generali ed automatici dalla sussistenza del vincolo di destinazione la sostanziale inalienabilità dei beni del patrimonio indisponibile, si è per altro in parte modificato in epoca recente. La S.C. ha riconosciuto il carattere pignorabile di una specifica categoria di beni, costituita dalle aree destinate ad edilizia residenziale pubblica, sul presupposto che le stesse sono suscettibili di venire attribuite anche a privati, senza che ciò determini il venir meno del vincolo di destinazione pubblicistica, dal momento che in tal modo detta destinazione, lungi dal risultare compromessa, verrebbe in concreto attuata³⁶. E così facendo, ha in sostanza mostrato di accedere alle opinioni dottrinarie in precedenza esaminate, e dunque di riconoscere la sussistenza di categorie di beni indisponibili il cui vincolo di destinazione non ne impedisce, almeno sul piano teorico, la circolazione.

Può dirsi quindi oggi generalmente condivisa l'opinione che, con specifico riferimento ai beni del patrimonio indisponibile, distingue fra beni sottoposti a riserva, dunque necessariamente appartenenti alla pubblica amministrazione e come tali inalienabili (e non pignorabili), e beni indisponibili per destinazione. Beni fra i quali rientrano quelli destinati a un pubblico servizio, non oggetto di riserva e dunque di per sé suscettibili, almeno in astratto, di appartenere anche a privati.

Questi ultimi, secondo l'opinione tradizionale della giurisprudenza, sarebbero però impignorabili come diretta conseguenza della attribuzione del vincolo di destinazione di cui si è detto; vincolo che determinerebbe l'impossibilità di disporne il trasferimento a soggetti (tanto più se privati) diversi dall'ente titolare dell'interesse pubblico che i beni

³⁵ Nel senso qui riportato cfr. Cass. civ., sez. III, 21 maggio 2011 n. 13585 e 23 maggio 2014, n. 11534, cit., la prima riferita ad immobili concessi in locazione dal Comune di Campobasso a condizioni agevolate a destinatari di provvedimenti di sfratto, la seconda riferita ad immobili destinati ad edilizia residenziale pubblica di proprietà del Comune di Mondovì, a parere della quale «l'inespropriabilità dei beni appartenenti al patrimonio indisponibile degli enti pubblici territoriali comporta l'illegittimità del pignoramento che su di essi venga trascritto e l'illegittimità della procedura esecutiva della quale gli stessi siano oggetto, e ciò a prescindere dalla anteriorità della costituzione del vincolo pubblicistico rispetto a quello derivante dalla garanzia».

³⁶ Cass. civ., sez. III, 15 febbraio 2018, n. 3700, in *Guida al diritto*, 2018, 20, 52.

stessi sono destinati a soddisfare. Mentre secondo il recente orientamento della S.C. appena richiamato e secondo il prevalente orientamento della dottrina, tali beni sarebbero trasferibili (e dunque anche pignorabili), ove il trasferimento fosse compatibile con il permanere del vincolo di destinazione. Laddove, viceversa, il trasferimento sarebbe nullo *ex art.* 1418 c.c. e dunque la relativa pignorabilità dovrebbe escludersi in radice, ove il vincolo di destinazione ne risultasse pregiudicato.

§ 4. – *Due recenti decisioni in materia di pignorabilità di beni destinati a un pubblico servizio locale*

Le recenti decisioni dei giudici di merito di cui si è fatto cenno in precedenza sono intervenute nei contesti, normativo ed interpretativo, fin qui descritti. Si tratta, come si è riferito, di due ordinanze di contenuto contrastante, emesse in sede cautelare rispettivamente dal Giudice dell'esecuzione presso il Tribunale di Mantova e dal medesimo Tribunale in composizione collegiale, in sede di reclamo avverso la prima ordinanza.

La vicenda sulla quale dette ordinanze si sono pronunciate può riassumersi, per quanto qui interessa, nei termini che seguono.

Il Comune di S., proprietario di una vasta superficie di terreno destinata a servizi dal proprio strumento urbanistico generale, con delibera consiliare adottata nel 2000 ha approvato il piano triennale delle opere pubbliche per gli anni 2000, 2001 e 2002. In tale piano era prevista la realizzazione di un «centro servizi per il benessere e la cura psico-fisica della persona», da eseguirsi mediante il ricorso alla formula del *project financing*, all'epoca disciplinata dagli artt. 37 *bis* e seguenti della legge 11 febbraio 1994, n. 109. All'esito del necessario procedimento di evidenza pubblica, detto Comune ha affidato in concessione ai sensi degli artt. 37 *quater* e *quinquies* della stessa legge, alla società W., la progettazione, la costruzione e la successiva gestione di tale 'Centro servizi', comprendente in sostanza le piscine comunali coperta e scoperta, alcuni locali e servizi ad esse correlati (gli spogliatoi, il bar, il ristorante, la palestra, ecc.) e le aree di pertinenza delle stesse.

Il relativo contratto di servizio, stipulato nell'agosto del 2003 e regolarmente trascritto, prevedeva quindi che la società concessionaria provvedesse, oltre che alla progettazione definitiva ed esecutiva e alla costruzione del complesso immobiliare, alla gestione funzionale ed economica del centro servizi, e dunque, in concreto, all'erogazione del servizio pubblico attinente alla fruizione delle piscine comunali e delle relative pertinenze. Inoltre stabiliva espressamente che la concessione si sarebbe sviluppata in diritto di superficie sull'area di proprietà del Comune sopra richiamata.

Tale contratto prevedeva inoltre:

- l'esaurimento del diritto di superficie alla scadenza della concessione ed il conseguente ed automatico trasferimento, al Comune proprietario dell'area, di tutti gli impianti e le opere realizzate in diritto di superficie dal concessionario;
- la facoltà del concessionario di costituire ipoteca sui beni realizzati in diritto di superficie, nell'ipotesi di assunzione di mutui fondiari diretti alla realizzazione di detti beni;
- l'obbligo, per il concessionario, di uniformare l'erogazione dei servizi oggetto della concessione «ai principi contenuti nella direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27.01.1994 (Principi sull'erogazione dei servizi pubblici) e successive modificazioni e integrazioni»;
- da ultimo (e per la verità in termini a dir poco singolari), la facoltà del concessionario di risolvere volontariamente in via unilaterale la concessione nel corso della gestione del pubblico servizio, salvo l'obbligo di corrispondere al Comune una penale di natura sanzionatoria e risarcitoria.

In conformità alle menzionate previsioni contrattuali, la società concessionaria ha costituito nel 2005 e nel 2006, sui beni ad essa conferiti in diritto di superficie in forza di atto pubblico pure regolarmente trascritto, due ipoteche volontarie a garanzia di un mutuo fondiario e di un finanziamento, erogati da un medesimo istituto di credito. Nel frattempo, ha dato corso alla realizzazione delle opere previste ed ha iniziato ad erogare il servizio pubblico di gestione delle piscine comunali.

Il 1° febbraio 2008 la società concessionaria ha comunicato al Comune di S. la risoluzione volontaria della (*rectius* il recesso dalla) concessione, con effetto immediato. La società ha omesso per altro di provvedere all'annotazione di detta risoluzione presso la competente conservatoria dei registri immobiliari, come previsto dall'art. 2655, comma 1, c.c.

Il successivo 28 febbraio l'istituto di credito mutuante ha notificato alla concessionaria atto di pignoramento immobiliare sui beni dalla stessa realizzati in diritto di superficie, provvedendo altresì alla relativa trascrizione.

Il Comune di S., avuta conoscenza di tale pignoramento, ha proposto opposizione all'esecuzione così iniziata, ai sensi dell'art. 619 c.p.c., avanti il Tribunale di Mantova, chiedendo inoltre in via cautelare la sospensione della stessa ai sensi dell'art. 624 c.p.c.

A tal fine, il Comune ha rilevato che, a seguito dell'intervenuta risoluzione unilaterale della concessione, il diritto di superficie si era estinto, consolidandosi così, in data antecedente alla notifica e alla trascrizione del pignoramento, nel diritto di nuda proprietà di sua perti-

nenza. Con la conseguenza che l'esecuzione aveva colpito in maniera illegittima non già beni della debitrice, ma beni di proprietà dello stesso Comune.

Sulla citata domanda di sospensione, proposta in via cautelare ex art. 624 c.p.c., si è pronunciato, con la prima delle ordinanze in argomento, il Giudice dell'esecuzione, aderendo espressamente alla tesi sostenuta dal Comune opponente e disponendo di conseguenza la sospensione dell'esecuzione³⁷.

Con la seconda delle ordinanze in esame il Tribunale di Mantova in composizione collegiale ha revocato la sospensione dell'esecuzione disposta con l'ordinanza precedente. Si assume in particolare in tale provvedimento che, pur dovendosi ritenere perfezionata la risoluzione della concessione alla data del 1° febbraio 2018, «alla fattispecie in esame trova applicazione la disciplina codicistica concernente la pubblicità immobiliare, non esistendo disposizione normativa che la escluda nei confronti degli enti pubblici». E sulla base di tale presupposto, traendo all'evidenza spunto da considerazioni svolte dalla S.C. nella già esaminata sentenza n. 3700/2018, si conclude che, non essendo stata annotata detta risoluzione, come richiesto dall'art. 2655 c.c., l'estinzione del diritto di superficie ad essa conseguente, qualificabile come trasferimento, *invito debitore*, di tale diritto, non è opponibile al creditore, in conformità al disposto dell'art. 2914 c.c.

A prescindere dal contenuto dispositivo di tali provvedimenti, che in questa sede non rileva, ciò che interessa esaminare è il percorso logico deduttivo, seguito dai due organi giurisdizionali al fine di pervenire alle rispettive decisioni.

Comuni ad ambedue le decisioni, o comunque non contestabili, sono:

- il riconoscimento dell'avvenuta estinzione del diritto di superficie alla data del 1° febbraio 2018 e il conseguente consolidamento di tale diritto nel diritto di proprietà del suolo, appartenente al Comune di S., ai sensi dell'art. 953 c.c.;
- la mancata annotazione di detta risoluzione;
- la notifica e la trascrizione del pignoramento in epoca successiva a tale data;
- la qualificazione dei beni eseguiti come beni destinati a un pubblico servizio.

³⁷ L'ordinanza riporta espressamente a tal fine, dichiarando di condividerlo, un passo del ricorso proposto dall'ente, secondo il quale «Dal momento che alla data dell'1 febbraio 2018 il diritto di superficie in esame si è esaurito (*rectius*: estinto) e che il proprietario del suolo Comune di S., alla medesima data, è divenuto proprietario delle costruzioni erette dal concessionario ai sensi dell'art. 953 c.c., ne consegue che il pignoramento per cui è causa, notificato il 28 febbraio 2018 ha colpito beni di proprietà non già del debitore W., ma bensì dello stesso Comune di S.»

Si tratta del resto, come detto, di circostanze non contestabili. Le prime tre si fondano infatti su dati di carattere obiettivo e su di una previsione normativa (l'art. 953 c.c.) di pacifica interpretazione. La quarta attiene invece alla natura e alla funzione dei beni eseguiti, dal momento che questi ultimi consistono, come si è visto, nelle piscine comunali e che, per unanime riconoscimento, le stesse vanno qualificate come beni destinati ad un pubblico servizio locale di rilevanza economica, ai sensi degli artt. 112 e 113 del D. lgs. n. 267/2000³⁸. Si tratta, in altri termini, di un complesso di beni aventi una comune destinazione pubblicistica, volta a soddisfare esigenze di carattere sociale della comunità locale, costituiti dalle vasche scoperta e coperta e dai relativi beni di compendio, quali le aree pertinenziali, gli spogliatoi, il bar e il ristorante, la palestra, ecc. Il tutto funzionalmente organizzato in maniera unitaria nell'ambito della comune destinazione pubblicistica ora richiamata.

Tale destinazione pubblicistica trova ulteriore e altrettanto indubitabile conferma sia nella destinazione urbanistica a servizi, impressa all'area destinata ad ospitare tali beni, sia nel modello organizzativo prescelto (quello della concessione di pubblico servizio), nell'ambito del quale il concessionario si inserisce in termini funzionali nella nozione stessa di pubblica amministrazione. Essa è altresì confermata tanto nell'obbligo, sancito da una specifica clausola contrattuale, di uniformare la gestione delle piscine ai principi in materia di erogazione dei servizi pubblici contenuti nella direttiva del Presidente del Consiglio del 27 gennaio 1994, quanto, da ultimo, nei presupposti normativi di tale concessione, che è stata costituita ai sensi dell'art. 37 *bis* e ss. della – all'epoca vigente – legge n. 109/94³⁹. Pacifica è anche la sussistenza del necessario requisito di carattere oggettivo, dal momento che la destinazione a pubblico servizio è stata attribuita ai beni in argomento in forza dei provvedimenti di natura autoritativa di cui si è dato conto in precedenza, tutti perfettamente efficaci, ed è pacificamente in essere in concreto; le piscine erano infatti al momento del pignoramento, così come oggi, regolarmente aperte al pubblico.

Diversa è invece l'opinione dei due Giudici circa il rilievo da attribuire alla disciplina codicistica concernente la pubblicità immobiliare. Disciplina che il Giudice dell'esecuzione, seppure in termini impliciti, ritiene non applicabile alla fattispecie, limitandosi per altro a riconoscere che il pignoramento ha colpito beni di proprietà non del debitore ma di un terzo, e senza per altro esprimersi né sulla natura di tali beni,

³⁸ In senso analogo cfr. *ex multis* Cons. Stato, Sez. V, 6 dicembre 2007, n. 6276; TAR Perugia, Sez. I, 19 gennaio 2011, n. 12; TAR Milano, Sez. III, 12 novembre 2009, n. 5021.

³⁹ Lo strumento del *project financing*, ivi disciplinato, riguardava infatti espressamente, come oggi, la «realizzazione di lavori pubblici o di lavori di pubblica utilità».

né sulla loro pignorabilità. E che invece il Tribunale del reclamo giudica applicabile, ancora una volta senza porsi il problema della natura dei beni esecutati e della loro pignorabilità, *“non esistendo disposizione normativa che la escluda nei confronti degli enti pubblici”*.

§ 5. – *Vincolo di destinazione e pignorabilità dei beni. Il rilievo decisivo delle norme speciali istitutrici del pubblico servizio*

L'affermazione da ultimo riportata non può essere condivisa.

Non vi è dubbio che non vi sia una disposizione normativa che nega in termini generali l'applicabilità degli artt. 2655 e 2914 c.c. agli enti pubblici.

Il punto è però che, così come affermata dal Tribunale, la tesi sembra applicarsi indistintamente a tutti i beni appartenenti agli enti pubblici. Il che non è vero.

Le norme codicistiche in esame si applicano infatti sicuramente ai beni disponibili, sia perché ad essi sono estranei tanto la riserva, quanto il rapporto strumentale con una pubblica funzione o un pubblico servizio, propri dei beni pubblici in senso oggettivo, sia perché non vi è norma speciale che, riguardo a tali beni, vi deroghi.

Al contrario, è pacifico e incontestabile che esse non si applichino ai beni demaniali, in forza della specifica previsione di cui all'823 c.c. Il che vale di per sé a smentire la tesi del Tribunale.

Parimenti, è pacifico e incontestabile che tali previsioni normative non si applichino ai beni indisponibili soggetti a riserva, dal momento che l'art. 828 c.c. impedisce che i medesimi possano appartenere a privati.

Quanto ai beni indisponibili destinati a un pubblico servizio, secondo l'opinione generale esse si applicano solo a condizione che la norma istitutrice del pubblico servizio o della funzione pubblica ne preveda l'appartenenza privata come compatibile con la funzione o il servizio stessi. E che quindi tale norma speciale qualifichi la pubblica destinazione ad essi attribuita come compatibile con la circolazione del bene anche in forma privatistica.

Mentre non possono applicarsi ogni qual volta la norma speciale escluda detta compatibilità, vuoi perché non consente l'attribuzione del bene a privati, riservandone la titolarità a singoli soggetti pubblici, vuoi perché ne subordina tale attribuzione al rispetto di norme di diritto pubblico, che riservano all'ente titolare del servizio o della funzione o la titolarità del bene o la scelta del relativo modello gestionale, e che, a tal fine, disciplinano anche il relativo procedimento amministrativo⁴⁰.

⁴⁰ È il caso, ad esempio, dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, su cui ci soffermeremo fra breve, i cui modelli gestionali sono tipizzati dall'art. 113 del D. lgs. n. 267/2001 anche con ovvio e necessario riferimento al modulo procedimentale utilizzabile.

Alla luce delle considerazioni appena svolte, pare quindi evidente che legare genericamente la commerciabilità dei beni destinati a un pubblico servizio al rispetto del vincolo di destinazione è corretto ma insufficiente. È corretto perché tale soluzione trova uno specifico fondamento normativo nel disposto dell'art. 828, comma 2, c.c. È insufficiente perché non consente di stabilire su un fondamento normativo certo quando il vincolo possa dirsi rispettato, così attribuendo a tale nozione un contenuto altrettanto specifico.

Tale fondamento normativo poggia in verità sulla norma speciale che impone e disciplina la destinazione. Sulla norma che stabilisce, cioè, se e a quali condizioni la circolazione del bene sia compatibile con la destinazione pubblicistica impressagli, e dunque con il soddisfacimento dell'interesse pubblico cui detta destinazione è preordinata.

Tale compatibilità è di norma esclusa ove la titolarità del bene sia attribuita a un soggetto pubblico, in termini strumentali rispetto all'esercizio di una funzione e dunque all'esercizio di poteri autoritativi. La norma speciale istitutrice della funzione radica infatti in capo a tale soggetto, oltre alla competenza all'esercizio della funzione stessa, la titolarità del bene ad essa strumentale. Bene che dunque non può legittimamente appartenere a soggetti diversi, tanto meno privati; tanto più ove si consideri che a questi ultimi non potrebbe venire attribuita la titolarità dei poteri autoritativi, propri della funzione sussidiata.

Considerazioni sostanzialmente analoghe valgono anche nell'ipotesi in cui il bene sia destinato a un pubblico servizio.

Vero è che, in questo caso, il problema della titolarità di poteri autoritativi di norma non si pone. È noto però che, per principio generale, così come la decisione circa l'istituzione e la cessazione del pubblico servizio, anche la scelta circa il relativo modello gestionale ha natura tipizzata, si fonda su previsioni normative di natura pubblicistica (quindi inderogabile) e compete esclusivamente all'ente titolare del servizio stesso⁴¹. E dunque non è consentito a nessun altro organo, ancorché di natura giurisdizionale, vuoi determinare la cessazione del servizio, come conseguenza dell'attribuzione ad un soggetto privato del bene strumentale alla sua erogazione, vuoi sostituire al model-

⁴¹ In sostanza, e secondo la condivisibile opinione di G. CAIA, *I servizi pubblici*, in L. MAZZAROLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, cit., II, 146 ss., la nozione di pubblico servizio presuppone la sussistenza di tre elementi. Il primo costituito dall'imputabilità del servizio alla pubblica amministrazione che lo istituisca per propria volontà o che se lo veda imputare dal legislatore; il secondo costituito dalle finalità di interesse generale, che il servizio è destinato a soddisfare; il terzo costituito dal rispetto di uno specifico modello gestionale, dunque di uno specifico profilo di carattere organizzativo, come i precedenti fondato su uno specifico e inderogabile presupposto normativo. Sul punto, ed anche per un esame delle diverse concezioni sviluppatesi, si veda da ultimo F. FIGORILLI, *I servizi pubblici*, in F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, cit., 538 ss..

lo gestionale scelto dall'ente un diverso modello gestionale, consistente nell'attribuzione del servizio stesso al privato, che dovesse rendersi acquirente del bene all'esito del procedimento di esecuzione forzata disciplinato dal codice di rito.

Il carattere generale delle considerazioni appena svolte trova specifica applicazione nel caso dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, in ordine ai quali i modelli gestionali legittimamente utilizzabili, nel caso in cui l'ente non intenda provvedere alla gestione diretta del servizio, sono quelli disciplinati, anche sotto il profilo procedimentale, dall'art. 113 del TUEL⁴². Modelli che non contemplano l'attribuzione della gestione ad un privato resosi acquirente del bene in forza di una vendita all'incanto disciplinata dal codice di rito, dal momento che subordinano detta eventuale attribuzione all'esito di uno dei procedimenti amministrativi tassativamente previsti e disciplinati dal medesimo art. 113.

Ove non si ritenga di escluderla in radice, il tema della pignorabilità dei beni del patrimonio indisponibile destinati ad un pubblico servizio, e dunque della compatibilità fra alienazione e destinazione al soddisfacimento di pubblici interessi, non può quindi non tenere conto di come detta destinazione è disciplinata dalle norme speciali ad essa applicabili.

Sono proprio le norme speciali che possono consentire di attribuire contenuto specifico alla nozione di 'pubblica destinazione' e così di risolvere, in termini meno generici, il contrasto fra la tesi che fa derivare necessariamente dalla stessa il carattere impignorabile dei beni in argomento e quella che, in termini altrettanto generici, considera, almeno astrattamente, compatibile con essa la circolazione dei beni.

Tale astratta compatibilità va infatti misurata con riferimento alle diverse fattispecie concrete, nei termini in cui le stesse risultano, a propria volta, disciplinate in forza delle norme, di necessaria natura pubblicistica (e dunque di carattere inderogabile), che le riguardano. Norme che quindi, come nel caso in precedenza esaminato, consentono di pervenire a conclusioni assai meno generiche di quelle tradizionalmente condivise tanto dalla giurisprudenza, anche di legittimità, quanto dalla dottrina, di cui si è dato conto. E che, integrando l'incontestabile previsione codicistica, permettono di attribuire alle diverse fattispecie una disciplina loro propria, non già genericamente fondata su un giudizio aprioristico di astratta compatibilità o incompatibilità fra pubblica destinazione e circolazione del bene, ma su fondamenti di

⁴² Sulla nozione di servizio pubblico locale e sul problema di stabilire se tale nozione sia qualificabile come una *species* del più ampio *genus* di servizio pubblico, o debba essere qualificata, rispetto a quest'ultima, in termini distinti ed autonomi, si veda per tutti A. POLICE, *Spigolature sulla nozione di servizio pubblico locale*, in *Dir. Amm.*, 1007, 79 ss. Sui relativi modelli gestionali si veda invece F. FIGORILLI, *I servizi pubblici*, cit., 557 ss.

diritto positivo, di volta in volta suscettibili di sancirne la compatibilità o l'incompatibilità in concreto.

Ove la norma istitutrice qualifichi come incompatibile con la destinazione del bene la sua sottrazione all'appartenenza di uno specifico soggetto pubblico, il bene stesso diviene insuscettibile di essere oggetto di esecuzione forzata. Non diversamente da quanto accade per i beni soggetti a riserva, esso è infatti attribuito a tale soggetto in forza di una competenza inderogabile. Altrettanto dicasi qualora la relativa circolazione presupponga il rispetto di uno specifico modulo procedimentale, dal momento che il fondamento di tale adempimento non può che trovarsi in una norma di carattere di diritto pubblico, altrettanto inderogabile⁴³.

In tutte le ipotesi testé esaminate, il bene risulta incommerciabile. E tale incontestabile natura opera sia in termini preventivi, impedendo che il medesimo possa risultare legittimamente pignorabile, sia a pignoramento effettuato, impedendo che l'esecuzione forzata così avviatasi prosegua e si concluda con una vendita che, appunto perché contraria ad una norma imperativa, risulterebbe nulla *ex art. 1418 c.c.*⁴⁴. In ambedue le ipotesi, appunto in virtù della necessaria prevalenza di tali norme speciali, esso si sottrae quindi al rispetto delle previsioni codicistiche in materia di trascrizione.

Abstract

The paper analyzes the rapport between protection of creditors, responsibility of the public administration and foreclosure of public goods of unavailable assets, intended for public service. And also through an examination of the different doctrinal and jurisprudential guidelines, comes to define a criteria for identifying the conditions, under which this category of goods is not foreclosable.

⁴³ Le considerazioni svolte dalla S.C. nella già esaminata sentenza n. 3700/2018 appaiono quindi coerenti con la ricostruzione qui proposta, nella misura in cui fondano sul disposto di una norma speciale (l'art. 35 della l. n. 865/1971) l'attitudine alla circolazione delle aree comprese nei P.E.E.P., tenendo fermi i vincoli e la destinazione di carattere urbanistico ad esse attribuiti. Meno condivisibili appaiono invece le medesime considerazioni nella parte in cui prescindono dall'esigenza di rispettare i criteri di scelta fra più interessati all'acquisto, disciplinati dal comma 11 del medesimo art. 35, così derogando a tale disciplina inderogabile, sia dal punto di vista sostanziale, sia sotto il profilo procedimentale. In ogni caso, per le ragioni esposte nel testo, e in termini analoghi, tali considerazioni non possono considerarsi applicabili indistintamente a tutti i beni del patrimonio indisponibile destinati a un pubblico servizio, attese le caratteristiche del tutto peculiari, sotto il profilo della circolazione, delle aree in argomento.

Per un'ampia disamina della nozione e della disciplina dei piani di zona per l'edilizia residenziale pubblica si veda N. ASSINI, P. MANTINI, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, Giuffrè, 1997, 423 ss.

⁴⁴ È quindi su tale presupposto che può dirsi del tutto condivisibile l'orientamento di cui a Cass. civ., sez. III, n. 13585/2011 e n. 22534/2014, in precedenza esaminato.

Saggi

- ROBERTO BORRELLO, *La comunicazione politica in transizione e la persistente centralità della par condicio radiotelevisiva*
AUGUSTO CERRI, *Appunti per una storia della giurisdizione costituzionale in Italia. Parte seconda*
PIERLUIGI CHIASSONI, *Una teoria dei principi*
CLAUDIO LUZZATI, *Il nodo di Kelsen. Ancora liberali nonostante tutto*
FRANCESCO RIMOLI, *Emergenza e adattamento sistemico. Sui limiti di resilienza degli ordinamenti democratici. Parte seconda*
ANTONIO RUGGERI, *La metamorfosi della giustizia costituzionale in Italia*

Materiali

- FEDERICO PEDRINI, *Sul "giuspositivismo giudiziario": un colloquio ritrovato con Klaus Adomeit*
KLAUS ADOMEIT, *Il giuspositivismo nel pensiero di Hans Kelsen e di Gustav Radbruch*
ANTONINO SCALONE, *Sistema presidenziale o riforma della Costituzione?*
CARL SCHMITT, *Carl Schmitt nel crepuscolo di Weimar*
CARL SCHMITT, *La situazione politica in Germania*

Interventi, Note e Discussioni

- PAOLO COLOMBO, *Beni pubblici, pubblico interesse e tutela dei creditori*
MATTEO COSULICH, *La legislazione elettorale trentina, indice della speciale autonomia provinciale*
ALBERTO MELLONI, SALVATORE MILAZZO, *Considerazioni e prospettive storico-giuridiche sul recente accordo*
Santa Sede - Italia in materia di riconoscimento dei titoli ecclesiastici
VALERIA PIERGIGLI, *La Spagna e la pandemia. Riflessioni interlocutorie sulla costituzionalità della dichiarazione dell'estado de alarma*
ANTONINO SCALONE, *La residenza protratta e il fantasma della comunità (a proposito della sentenza 44/2020 della Corte Costituzionale)*
FRANCO GAETANO SCOCA, *I dispacci tanucciani del 1774 tra assolutismo e illuminismo*
ELISA VALERIANI, *L'efficacia dell'azione commissariale in emergenza*

Cronache extravaganti

- TECLA MAZZARESE, *Un ciclo di incontri durante la rapida successione dei primi interventi normativi di contrasto alla pandemia. Un'introduzione*
TECLA MAZZARESE, *Covid-19 e interventi giuridici per arginarne il contagio. Un groviglio di problemi dei quali tentare un inventario*
PAOLA PAROLARI, *Contenimento della pandemia e violenza domestica. Aspetti da non sottovalutare*
ALESSANDRA SCIURBA, *Emergenza sanitaria, (in)sicurezza e interventi governativi in materia di immigrazione in Italia*
EMILIO SANTORO, *Pandemia e carcere. Lezioni per il futuro*
LORIANA ZANUTTIGH, *Atti e strumenti di regolazione dell'emergenza e giusto processo*
MARIO DOGLIANI, *Covid 19 e interventi giuridici per arginare il contagio. Quale ruolo ha giocato la teoria dei diritti fondamentali?*

Maestri del Novecento

- GAETANO AZZARITI, *Il partigiano Gianni. In ricordo di Gianni Ferrara*
ALIS VIGNUDELLI, *Gianni Ferrara, uno scienziato militante dai grandi sentimenti*
MIRYAM IACOMETTI, *Paolo Biscaretti di Ruffia: il percorso di un costituzionalista e comparatista*
TOMMASO EDOARDO FROSINI, *Era mio padre. Vittorio Frosini giureconsulto e umanista*

Nel cortile del banano

Recensioni

- AGOSTINO CARRINO, *L'altro impero. Max Weber e il lavoro intellettuale come professione*
ENRICO DICIOTTI, *Interpretazione senza verità?*
Lo scetticismo interpretativo in un libro di Pierluigi Chiassoni
ANNA MARIA NICO, *Agevolazioni fiscali, trasparenza e diritti sociali*
ANTONIO RIVIEZZO, *La costituzione dello stato*
LUCA VESPIGNANI, *L'oro del Reno. La Costituzione di Weimar come banco di prova della democrazia liberale*

Schede bibliografiche