

Oggetto: Parere *pro veritate* richiesto dal Prof. Avv. Niccolò Abriani, in qualità di Curatore del Fallimento della Compagnia Trasporti Pubblici S.p.a. (Tribunale di Napoli, VII Sezione Civile, n. 37/2022), e autorizzato dal Giudice Delegato della procedura dott.ssa Loredana Ferrara

1. Ci è stato richiesto un parere *pro veritate* sulla titolarità della rete filoviaria Napoli – Melito di Napoli – Aversa – Teverola nell’ambito della procedura “Fallimento n. 37/2022”, riguardante la Compagnia Trasporti Pubblici s.p.a. (d’ora in avanti CTP), procedura in corso presso il Tribunale di Napoli, VII sezione civile (G.D. Dott.ssa Loredana Ferrara – Curatore Fallimentare Prof. Avv. Niccolò Abriani), con sentenza di fallimento emessa in data 13 aprile 2022.

Il Consorzio Trasporti Pubblici di Napoli S.p.A., successivamente trasformato in Compagnia Trasporti Pubblici di Napoli S.p.A., veniva costituito nel 1978 dal Comune di Napoli e dalla Provincia di Napoli, con quote al 50%, in conseguenza della messa in liquidazione della T.P.N. s.p.a. (Tranvie Provinciali di Napoli).

2. Un breve inquadramento della situazione di fatto appare necessario per impostare correttamente l’analisi giuridica, dove il punto nodale attiene alla titolarità della rete filoviaria, in particolare -come si legge nella richiesta di parere- “*chiarendo se essa appartenga a CTP o all’ente pubblico proprietario delle aree sulle quali essa insiste*”; in questo caso peraltro gli enti proprietari sono più di uno, corrispondenti ai Comuni interessati dal passaggio della Rete e dalla collocazione degli elementi di cui si compone l’impianto (pali di sostegno, e relativi ancoraggi; trasversali, ganci a muro, scambi elettrici e meccanici, selezionatori di linea, sottostazioni elettriche).

Secondo quanto si ricava dalla documentazione messa a disposizione, la Rete Filoviaria **Napoli – Melito di Napoli – Aversa – Teverola copre** circa 52 chilometri, e la relativa

alimentazione è fornita in bassa tensione ed in corrente continua mediante le sottostazioni elettriche di conversione ubicate in Napoli (Doganella), Melito di Napoli e Teverola. L'alimentazione elettrica in bassa tensione della rete filoviaria corre in linea aerea in tutti gli ambiti urbani interessati, ad eccezione di un breve tratto sul viale Maddalena in Napoli, ove i cavi sono stati alloggiati in condotta interrata.

Inoltre, la rete è costituita da cavi positivi/negativi con doppio isolamento, ed è ancorata con morsetti, pendini ed isolatori, a cavi trasversali in corda d'acciaio che, a loro volta, sono agganciati a pali di sostegno o ganci a muro.

In un recente documento della Agenzia Campania Mobilità Infrastrutture e Reti (ACaMIR), relativo alla Gara con procedura ristretta per l'affidamento in concessione dei servizi minimi di trasporto pubblico locale su gomma di interesse della Regione Campania, **la rete filoviaria in oggetto è identificata come bene strumentale immobile indispensabile o essenziale allo svolgimento del servizio.**

3. Tra gli elementi che compongono la rete filoviaria sono presenti tre sottostazioni elettriche, site nei comuni di Napoli, Melito di Napoli e Teverola. Per queste, risultano titoli di acquisto (confermati dalle visure catastali) che consentono di **affermare la proprietà in capo alla C.T.P. S.p.A. in liquidazione delle tre sottostazioni elettriche** come sopra identificate, per le quali, dunque, non si pongono problemi per quanto riguarda la possibilità di dismissione di tali beni da parte della Società.

In particolare, per le due sottostazioni site rispettivamente nel Comune di Napoli, e nel Comune di Melito di Napoli, vi è un riferimento specifico nel Contratto di Cessione di azienda da T.P.N. a C.T.P. del 3.7.1978 (atto rep. n. 16043, redatto dal Notaio Ugo De Cesare di Napoli); mentre, per quanto riguarda la sottostazione sita nel Comune di Teverola, essa risulta intestata a C.T.P. S.p.A. in virtù del contratto di compravendita (scrittura privata di compravendita terreno autenticata nelle firme dal Notaio Vincenzo Di Caprio di Caserta in data 14/12/2001 rep.n.144639, trascritta ai RR.II. di Caserta il 18/12/2001 ai nn.36038/29476) stipulato in data 6 marzo 1998 tra il Consorzio per l'area di sviluppo industriale di Caserta e la C.T.P. S.p.A., avente ad oggetto un'area (identificata in catasto, Comune di Teverola, come segue: foglio 3, particelle 115 e 107) per la costruzione di una sottostazione elettrica per l'allineamento dell'impianto filoviario. Per tutte e tre le sottostazioni, come si è detto, la proprietà in capo alla C.T.P. risulta confermata dalla visura catastale.

Discorso diverso invece, deve essere fatto, per tutti gli altri beni ed elementi strutturali che compongono la rete filoviaria e che sono incorporati su aree di proprietà pubblica.

E in effetti, nell'atto di cessione e di trasferimento d'azienda da T.P.N. a C.T.P., redatto in data 3 luglio 1978 (prima citato), la descrizione della consistenza immobiliare trasferita da T.P.N. a C.T.P., come censita nel Catasto Terreni e Fabbricati di Napoli e Caserta, non contiene alcun riferimento alla rete filoviaria della tratta Napoli – Melito di Napoli- Aversa -Teverola.

Così anche lo Statuto del 1978 del Consorzio Trasporti Pubblici di Napoli, nel quale si legge che tutto il patrimonio della Società Tranvie Provinciali di Napoli è stato trasferito ed acquisito dal Consorzio Trasporti Pubblici (art. 7). Nella consistenza immobiliare delle T.P.N. non risultano infatti presenti, a parte le sottostazioni elettriche, altri beni immobili della rete filoviaria in questione.

Ciò premesso, **anticipando le conclusioni del parere** a cui saranno dedicate le considerazioni che seguono, riteniamo di poter **confermare che la titolarità della rete filoviaria deve essere riconosciuta agli enti pubblici proprietari delle aree sulle quali la suddetta rete di sviluppa.**

4. Sono diversi gli argomenti che convergono verso la conclusione prima sinteticamente anticipata.

Nella giurisprudenza (sia amministrativa che della Suprema Corte di legittimità), ha trovato consolidamento l'affermazione per cui *“Il principio dell'accessione di cui all'art. 934 c.c. - secondo cui le piantagioni, le costruzioni od opere realizzate sopra o sotto il suolo appartengono al proprietario dello stesso, salvo quanto disposto dai successivi artt. 935-938 - si applica anche ai beni demaniali; ne consegue che un manufatto costruito su suolo apparentemente al demanio ne fa per ciò stesso parte, senza che tale qualità possa venire meno per il solo fatto che il bene è stato oggetto di trasferimenti nominali di proprietà compiuti "a non domino" (Cass. civ. n. 14791/2009).*

E così, per Cass. civ., 9 dicembre 1995, n. 12631, *“in virtù del principio di accessione, che si applica anche a favore della pubblica amministrazione quando l'opera costruita dal privato è incorporata in un terreno di proprietà pubblica, va dichiarata la proprietà comunale di una condotta costruita dal privato nel sottosuolo di una strada del Comune”.*

Anche quando si ammette che “La natura demaniale di un bene non è di ostacolo né alla

costituzione in favore di privati, mediante concessione, di diritti reali o personali che abbiano ad oggetto la fruizione del bene medesimo, né alla circolazione tra privati di tali diritti, che si atteggiavano, nei rapporti privatistici, come diritti soggettivi perfetti, **facendo sorgere in capo al concessionario stesso una vera e propria proprietà superficiaria**”, **si sottolinea come tale diritto abbia natura temporanea, nel senso che valga per la durata della concessione**” (Cass. civ. n. 15066/2023).

Dunque, l'istituto dell'accessione costituisce uno solido ancoraggio al quale ricondurre l'ipotesi di soluzione del quesito proposto, peraltro rafforzato dalla natura pubblica e demaniale del bene che -nella logica di questo principio civilistico, sancito dall'art. 934 c.c.- è il 'contenitore' che esercita la forza attrattiva su ciò che viene incorporato al suo interno (l'espressione tra virgolette è di G. Alpa, voce *Accessione*, in Digesto delle disc. Privat., vol. I, Torino, 1987, 29).

Com'è noto, l'accessione costituisce un modo di acquisto della proprietà a titolo originario, che si realizza automaticamente, non essendo necessari, secondo la costante giurisprudenza di legittimità, né una manifestazione di volontà del proprietario, né una pronuncia del giudice, che, in questi casi, avrebbe efficacia meramente dichiarativa; e il suo fondamento si rinviene proprio in un principio di attrazione del bene considerato principale.

In altri termini, l'accessione costituisce un “meccanismo oggettivo” di acquisto della proprietà: la volontà dell'uomo non assume alcun rilievo giuridico, né influisce positivamente sull'acquisto del diritto.

5. Come si è detto, questo principio, ordinariamente funzionante sul piano dei rapporti tra privati, trova una conferma rafforzativa quando la natura del suolo è demaniale.

Il principio viene chiaramente ed espressamente affermato con riferimento al demanio marittimo e a quello aeroportuale.

Sul primo versante, può essere richiamato l'art. 49 cod. nav., che contiene una sorta di rinvio al principio dell'accessione, stabilendo infatti che “*salvo che sia diversamente stabilito nell'atto di concessione, quando venga a cessare la concessione, le opere non amovibili, costruite sulla zona demaniale, restano acquisite allo Stato, senza alcun compenso o rimborso...*”.

La giurisprudenza ha appunto ritenuto che tale norma “*da un canto costituisce espressione del generale principio dell'accessione di cui all'art. 934 cod. civ., e, d'altro*

canto, deroga al disposto del successivo art. 936, che riconosce il diritto all'indennizzo per il costruttore in caso di ritenzione delle opere da parte del proprietario); e va interpretato nel senso che tale accessione si verifica, "ipso iure", al termine del periodo di concessione" (Cass. 24 marzo 2004 n. 5842).

In questi orientamenti si discute di 'proprietà superficiaria' del concessionario, qualificata alla stregua di un diritto "assimilabile" al diritto di superficie ex art. 952 ss., quindi un diritto di consistenza reale ma "precario", temporaneo".

In uno studio del Consiglio nazionale del Notariato del 2002, la cd. "Precarietà" viene legata al fatto che quel diritto ha la stessa durata limitata della concessione del bene demaniale su cui insiste il fabbricato, estinguendosi con la revoca della concessione o per la scadenza del termine di durata della stessa (v. anche Cons. Stato, sez. 5, 3 ottobre 1992 n. 939, in Cons. Stato, 1992, I, 1303).

D'altro canto, proprio il carattere di instabilità proprio del diritto di superficie scaturente dalla concessione demaniale, comporta che non sia consentito all'autonomia negoziale delle parti di derogare agli effetti dell'accessione automatica, che si determina all'atto dell'estinzione del diritto di superficie (Cass. 27 febbraio 1980 n. 1369, in Giust. civ., 1980, I, 1301).

In fondo, l'ulteriore rafforzamento che la specialità demaniale del bene 'contenitore' imprime alla già normale operatività dell'istituto dell'accessione, sembra derivare logicamente da una norma come l'art. 823 cod. civ., secondo cui *"i beni che fanno parte del demanio sono inalienabili e non possono formare oggetto di diritti a favore dei terzi, se non nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano"*. Laddove i "modi" e i "limiti" sono quelli che condizionano all'interesse pubblico le modalità di esercizio dei diritti del concessionario, come emerge dal potere di revoca dell'amministrazione concedente esercitabile in modo discrezionale.

In senso analogo, v. anche **Cass. civ. n. 15066/2023**: *"La natura demaniale di un bene non è di ostacolo né alla costituzione in favore di privati, mediante concessione, di diritti reali o personali che abbiano ad oggetto la fruizione del bene medesimo, né alla circolazione tra privati di tali diritti, che si atteggiino, nei rapporti privatistici, come diritti soggettivi perfetti, facendo sorgere in capo al concessionario stesso una vera e propria proprietà superficiaria, sia pure di natura temporanea"*.

Quanto al demanio aeroportuale, non può non venire in evidenza l'art. 702 cod. nav. Nella parte in cui stabilisce che le opere realizzate dal "gestore aeroportuale" (e cioè il soggetto

al quale vengono affidati con concessione, ex art. 692 cod. nav., i beni del demanio aeronautico) *“sul sedime demaniale appartengono al suo patrimonio (proprietà superficiaria anche qui, ma solo) fino alla cessazione della concessione”*.

Al di là di questi riferimenti normativi specifici, si tratta di principi frequentemente ribaditi con riguardo a tutti i tipi di concessione ai privati di aree demaniali, giacché queste norme vanno considerate come dichiarative di indirizzi giuridici generali (in questo senso, v. ancora lo Studio CNN n. 2821 del 2002 cit.; nonché **Cass. civ. n. 14791/2009**, secondo cui *“Il principio dell'accessione di cui all'art. 934 c.c. - secondo cui le piantagioni, le costruzioni od opere realizzate sopra o sotto il suolo appartengono al proprietario dello stesso, salvo quanto disposto dai successivi artt. 935-938 - si applica anche ai beni demaniali; ne consegue che un manufatto costruito su suolo appartenente al demanio ne fa per ciò stesso parte, senza che tale qualità possa venire meno per il solo fatto che il bene è stato oggetto di trasferimenti nominali di proprietà compiuti "a non domino”*).

6. Anche la giurisprudenza amministrativa ha contribuito al consolidamento dei principi esposti nelle considerazioni appena svolte.

In un recente arresto del Consiglio di Stato (sez. VI, 17/02/2017, n. 729), si legge che *“L'art. 49 r.d. 30 marzo 1942 n. 327 prevede che salvo **che sia diversamente stabilito nell'atto di concessione**, quando venga a cessare la concessione, **le opere non amovibili, costruite sulla zona demaniale, restano acquisite allo Stato, senza alcun compenso o rimborso, salva la facoltà dell'autorità concedente di ordinarne la demolizione con la restituzione del bene demaniale nel pristino stato**. Tale norma va interpretata nel senso che l'accessione si verifica ipso iure, al termine del periodo di concessione, per le opere non amovibili, costruite su zona demaniale; con la conseguenza che il successivo atto amministrativo, avente il nomen iuris di incameramento o altro equivalente, ha natura meramente ricognitiva e di accertamento. Esso, dunque, consente le ulteriori formalità anche di natura catastale per rendere ostensibili anche ai terzi le situazioni di fatto e di diritto venutesi a creare, ma non è assolutamente necessario affinché l'Amministrazione possa essere considerata titolare delle opere costruite su area demaniale”*.

Sul carattere ‘reale’, ma ‘temporaneo’ del diritto di superficie attribuibile al privato che costruisce sul suolo demaniale in forza di un titolo concessorio, insiste anche T.A.R. , Catanzaro , sez. I , 28/11/2014 , n. 2014, secondo cui *“Il codice della navigazione non contiene una specifica disciplina in materia di costruzioni autorizzate sul suolo*

demaniale sicché, in virtù del rinvio di cui all'art. 1, operano le norme del codice civile sul diritto di superficie, in base alle quali colui che costruisce acquista la proprietà superficiaria a titolo originario; si tratta di un diritto di consistenza reale ma temporaneo, in quanto ha la stessa limitata durata della concessione del bene demaniale su cui insiste il fabbricato e si estingue, a norma dell'art. 953 c.c., con la revoca della concessione o per la scadenza del termine di durata della stessa, con conseguente incremento della proprietà del dominus soli, per accessione”.

Di particolare rilevanza nel confermare l'impostazione qui adottata è una sentenza del Consiglio di Stato del 2022 (n. 229 del 13 gennaio 2022), in cui peraltro il Supremo Collegio amministrativo offre una ricostruzione organica degli orientamenti relativi all'applicazione dell'istituto civilistico dell'accessione ai rapporti concessori in cui evidentemente una delle parti (quella normalmente proprietaria dell'area su cui vanno ad insistere costruzioni e manufatti) è la P.A.

In questa pronuncia, il fenomeno dell'accessione gratuita viene fatto salvo (in quanto previsto e regolato dalla legge), ma tuttavia la sua decorrenza viene fatta partire dal momento della effettiva e reale cessazione del rapporto concessorio tra privato e Pubblica amministrazione, e non a partire dalla mera scadenza.

Pertanto, secondo la pronuncia in esame, **i manufatti “non amovibili” e le opere realizzate dai privati concessionari sulla superficie demaniale** restano, per tutto il periodo della concessione (ossia, fino alla effettiva cessazione del rapporto, **ma solo fino a -e non oltre- questo momento**), ai sensi dell' **art. 952 del c.c.**, di proprietà del privato, il quale vanta una proprietà di stampo superficiario (cfr., Cons. Stato, sez. VI, 2 settembre 2019, n. 6043; Cons. Stato, sez. VI, 17 febbraio 2017, n. 729; Cons. Stato, sez. IV, 13 febbraio 2020, n. 1146).

In linea teorica, pertanto, il principio dell'accessione gratuita potrebbe incontrare un ostacolo alla sua applicazione quando il titolo concessorio è stato oggetto di rinnovo automatico prima della data di naturale scadenza della concessione, tanto da configurare il rinnovo stesso, al di là del "*nomen iuris*", come una piena proroga dell'originario rapporto e senza soluzione di continuità (cfr., Cons. Stato, sez. VI, 17 febbraio 2017, n. 729; Id., sez. IV, 13 febbraio 2020, n. 1146).

Nel nostro caso, questa distinzione legata alla continuità o cessazione del rapporto di concessione non ha però alcuna rilevanza pratica. Infatti, il rapporto tra CTP e gli enti concedenti si è definitivamente risolto, peraltro anche prima della apertura

della procedura fallimentare, e per ragioni di grave e perdurante inadempimento delle obbligazioni contrattuali di servizio. Allo stato la concessione per il servizio di trasporto che comprende anche la tratta interessata dalla rete filoviaria in oggetto, è stata aggiudicata ad altro soggetto (Busitalia) dalla Agenzia Campana Mobilità Infrastrutture e Reti (ACaMIR) per 10 anni, a partire dal maggio 2024.

Su questi aspetti abbiamo consultato gli atti risolutivi della concessione, e dei contratti di servizio.

Pertanto, trova piena applicazione il principio dell'accessione, secondo quanto affermato anche dalla Corte Costituzionale (cfr. sentenza n. 29 del 2017) secondo cui *“al fine di stabilire la proprietà statale dei beni di difficile rimozione edificati su suolo demaniale marittimo in concessione, è determinante la scadenza della concessione, essendo questo il momento in cui il bene realizzato dal concessionario acquista la qualità demaniale”*.

7. Sulla base delle considerazioni che precedono si può **concludere il parere nel senso che la titolarità del diritto di proprietà della rete filoviaria, o meglio dei beni di cui si compone l'impianto ad esclusione delle tre sottostazioni elettriche, non spetta alla CTP s.p.a. in liquidazione, ma deve invece essere attribuito in capo agli Enti pubblici proprietari delle distinte aree sulle quali si sviluppa, nella sua linea, la rete filoviaria.**

Nelle conclusioni suesposte è il parere che ci è stato richiesto.

Si resta a disposizione per ogni chiarimento o integrazione.

Parma, 17 dicembre 2025

Avv. Prof. Antonio D'Alòia

