



-3811/11

REPUBBLICA ITALIANA

Oggetto

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE CIVILI

Beni
demanziali
"valli da
pesca"

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

R.G.N. 17073/2009

Dott. PAOLO VITTORIA -Primo Presidente f.f.-

Cron. 3811

Dott. ENRICO PAPA - Presidente Sezione -

Rep.

Dott. VINCENZO PROTO - Presidente Sezione -

Id. 28/09/2010

Dott. LUCIO MAZZIOTTI DI CELSO - Consigliere -

PU

Dott. RENATO RORDORF - Consigliere -

Dott. SAVERIO TOFFOLI - Consigliere -

Dott. GIOVANNI AMOROSO - Consigliere -

Dott. BRUNO SPAGNA MUSSO - Rel. Consigliere -

Dott. PAOLO D'ALESSANDRO - Consigliere -

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso 17073-2009 proposto da:

BLUE VALLEY S.R.L., già BLUE VALLEY S.P.A.

2010 (0264940271), in persona del legale rappresentante

666 pro-tempore, elettivamente domiciliata in ROMA, VIA

ARNO 38, presso lo studio dell'avvocato DI MARIA

FRANCO, che la rappresenta e difende unitamente agli

avvocati BIAGETTI VITTORIO, GIANFRANCO MAESTOSI, per delega a margine del ricorso;

- ricorrente -

contro

MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI, MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, in persona del Ministro pro-tempore, AGENZIA DEL DEMANIO, in persona del Direttore pro-tempore, elettivamente domiciliati in ROMA, VIA DEI PORTOGHESI 12, presso l'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO, che li rappresenta e difende ope legis;

- controricorrenti -

avverso la sentenza n. 181/2009 della CORTE D'APPELLO di VENEZIA, depositata il 03/02/2009;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 28/09/2010 dal Consigliere Dott. BRUNO SPAGNA MUSSO;

uditi gli avvocati Franco DI MARIA, Francesco LETTERA e Marinella DI CAVE dell'Avvocatura Generale dello Stato;

udito il P.M. in persona dell'Avvocato Generale Dott. DOMENICO IANNELLI, che ha concluso per l'accoglimento p.q.r. del ricorso.

Svolgimento del processo

Con atto di citazione notificato in data 29.6.1994, la Blue Valley s.p.a. conveniva innanzi al Tribunale di Venezia, l'Amministrazione delle Finanze, l'Amministrazione dei Trasporti e della Navigazione e l'Amministrazione dei Lavori Pubblici per sentir accertare la privata proprietà del complesso immobiliare, sito nella laguna Nord di Venezia, parte nel Comune di Musile di Piave, denominato Valle Dogato Montiron, accertare l'invalidità degli atti di diffida e di intimazione in data 4.7.1989, 10.6.1991 e 19.5.1994, contro di essa emessi dall'Amministrazione al fine di ottenere il rilascio del complesso in ragione della sua presunta appartenenza al demanio marittimo "necessario" e per sentir condannare le amministrazioni convenute al risarcimento dei danni derivati dall' illecita pretesa di demanialità della valle, avanzate con le sopra richiamate diffide. Deduceva di essere proprietaria della Valle Dogato Montiron sulla base di regolari titoli di compravendita risalenti sino al diciannovesimo secolo; sottolineava che le valli da pesca (aree lagunari definite comunemente "laguna morta", separate dalla laguna aperta "o viva" da una recinzione fissa costituita da pali o argini, nelle quali si pratica da secoli la "vallicoltura" e che, da epoca antichissima, sono state oggetto di non contrastati atti di trasferimento di proprietà tra



privati) compresa la Valle Dogado Montiron, erano sempre state di proprietà privata come gli studi storici, la dottrina e la giurisprudenza susseguite nel tempo avevano costantemente affermato e come poteva ricavarsi dalla stessa legislazione austriaca e dal c.d. Catasto de Bernardi (1843-1844) e, prima ancora da quello napoleonico, catasto quest'ultimo nel quale i vallicoltori risultavano censiti come proprietari ed in quanto tali assoggettati ad imposizione fondiaria; deduceva che la Valle, anche sulla scorta della legislazione speciale per la Laguna veneta (legge n. 366/63), per la sua conformazione morfologica e per l'assenza di libera comunicazione con la laguna (e dunque anche con il mare) è incontestabilmente estranea al demanio marittimo, anche per l' assoluta inidoneità agli usi marittimi quali la navigazione, la balneazione e la pesca c.d. vagantiva.

Le Amministrazioni convenute si costituivano ritualmente ed eccepivano preliminarmente il difetto di legittimazione passiva del Ministero dei Trasporti e della Navigazione nonché dei lavori pubblici, assumendo che l'attrice occupava i beni immobili in questione senza alcun titolo, trattandosi di beni appartenenti al Demanio. Richiamavano in proposito il disposto dell' articolo 28 del codice della navigazione sulla scorta del quale sono ricompresi nel Demanio marittimo il lido, la spiaggia, i porti e le rade ma anche le lagune, le foci dei

fiumi che sboccano in mare e i bacini di acqua salza e salmastra che almeno durante una parte dell' anno comunicano con il mare ed infine i canali utilizzabili ad uso comune marittimo; sottolineavano come il regime di proprietà pubblica della laguna risaliva almeno al 1725, quando cioè la Repubblica di Venezia aveva riservato il territorio lagunare alle esigenze di sicurezza e agli interessi di Venezia, determinandone definitivamente i confini con decreto 5.3.1791; che in detta situazione era intervenuto il Regolamento del Governo austriaco 20.12.1841, che aveva confermato l' appartenenza, *ab origine*, dei bacini delle valli allo Stato in quanto "fondi pubblici"; che un siffatto regime aveva trovato conferma , nella successiva normativa dello Stato italiano, sino alla legge n. 366/1966; concludevano per il rigetto della domanda chiedendo che, accertata la proprietà demaniale dei beni, l' attrice fosse condannata al rilascio dell' immobile ed al pagamento della indennità di occupazione, da liquidarsi in separato giudizio.

Espletata consulenza di ufficio, l' adito Tribunale, con sentenza n. 3086/2003, depositata in data 1/12/2003, accertata la carenza di legittimazione del Ministero dei Trasporti e del Ministero dei Lavori Pubblici accoglieva la domanda e dichiarava la Blue Valley s.p.a. piena proprietaria del complesso immobiliare denominato "Valle Dogà"; rigettava la



domanda di risarcimento danni proposta dall'attrice e le riconvenzionali dei convenuti.

A seguito dell'appello, in via principale, da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze, del Ministero delle Infrastrutture e dell'Agenzia del Demanio e dell'appello in via incidentale, da parte della Blue Valley, la Corte d'Appello di Venezia, con la decisione in esame, n. 181/2009, depositata in data 3.2.2009, così decideva:

"la Corte, definitivamente pronunciando, dichiarata l'inammissibilità dell'appello proposto dall'Amministrazione delle Infrastrutture e dei Trasporti, in parziale riforma dell'impugnata sentenza del Tribunale di Venezia, accerta e dichiara la natura demaniale dei beni vallivi di cui è causa limitatamente agli specchi d'acqua e non anche delle terre emerse poste entro i suoi confini; condanna l'appellata Blue Valley all'immediato rilascio di detti beni, e, in via generica, al pagamento in favore dell'Amministrazione dell'Economia e delle Finanze nonché dell'Agenzia del Demanio, dell'indennità di occupazione, da liquidarsi in separato giudizio; respinge l'appello incidentale....".

Affermava in particolare la Corte territoriale che "come già all'epoca del regolamento approvato dal competente organo dell'Impero (giusta dispaccio 8 ottobre 1841 della cancelleria aulica e pubblicato con notificato 20.12.1841), la laguna era



considerata demanio pubblico, nel senso attuale di bene appartenente al demanio marittimo necessario che l'art. 28 del cod. nav. individua in beni di origine naturale, la cui proprietà non può che essere pubblica, e quindi distinti da quelli per i quali la demanialità è condizionata dalla loro appartenenza allo Stato.

Ed invero, il preambolo stesso del predetto regolamento, adottato in conformità ai §§ 287 e 1455 del c.c. austriaco e rimasto in vigore fino al r. d.l. 18.6.1936 n. 1835 (essendo del resto pacificamente riconosciuto in vigore, al di là della prevista attuazione provvisoria e sperimentale, e dopo alcune iniziali incertezze, dall'uniforme giurisprudenza di legittimità sia civile che penale di fine '800 e '900), evidenzia, senza ombra di dubbio, la sua natura normativa cogente, propria delle leggi (come già inequivocabilmente riconosciuto da Cassazione Firenze, sentenza 14.7.1904). In detto regolamento risulta espressamente affermata la demanialità della laguna, concepita quale sistema comprendente anche le valli da pesca; la laguna infatti è descritta quale seno d'acqua salsa che si estende dalla foce del Sile alla Conca di Brontolo, che è compreso tra il mare e la terraferma e presenta quindi quelle caratteristiche di unitarietà che non consentono di enucleare singoli beni acquei in esso ricadenti, al fine di farne risultare caratteristiche differenti.

Il che comporta, come ineludibile conseguenza, l'affermazione per cui tutte le situazioni determinatesi sotto la vigenza della normativa sopra indicata (riconfermata in tempi più recenti dalle ulteriori disposizioni di legge; v. l'art. 1 della L. 5.3.1963 n. 366), non possono che essere regolate alla stessa e dunque deve ammettersi che i beni acquei di cui si sta discorrendo, in quanto appartenenti al demanio necessario marittimo di origine naturale, non potevano e non possono formare oggetto di proprietà privata e neppure di altro godimento privato se non alle condizioni a tal riguardo fissate dalla stessa legge (concessione amministrativa, ove possibile e così via).

In definitiva, va rilevato che l'appartenenza di un bene al demanio naturale marittimo (necessario) si pone quale conseguenza della presenza delle connotazioni fisiche considerate dalla legge, e ciò indipendentemente da atti ricognitivi dell'amministrazione o da formalità pubblicitarie (v. Cass. 19.2.1990 n. 1228)".

Ricorre per cassazione la Blue Valley s.r.l. (già Blue Valley s.p.a.) con cinque motivi, e relativi quesiti. Resiste con controricorso l'Amministrazione.

Motivi della decisione

Con il primo motivo si deduce "falsa ed erronea applicazione di norme di legge ed in particolare dell'art. 12 delle disp. prel.

al c.c.; del regolamento di polizia lagunare austro-ungarico del 20.12.1841, del r.d.l. 1853/1963; convertito nella l. 191/1937, della l. 366/1963; violazione e/o falsa applicazione degli artt. 822, 823 c.c. e degli artt. 28 e 35 cod. nav. (art. 360 n. 3 c.p.c.); omessa o contraddittoria motivazione su punti decisivi della controversia in prosieguo specificati (art. 360 n. 5 c.p.c.)".

Con il secondo motivo si deduce "violazione e falsa applicazione dell'art. 28 cod. nav., dell'art. 822 c.c. e contraddittoria e insufficiente motivazione su un punto decisivo e controverso: gli accertamenti del Ctù relativi alla non comunicazione delle acque di Valle Dogà con il mare e la loro inidoneità a soddisfare gli usi pubblici del mare".

Con il terzo motivo si deduce "violazione e falsa applicazione del regolamento austriaco del 1841, della l. n. 191/1937, della l. n. 366/1963 con riferimento al rogito notarile 24.11.1805 (versato in atti dal Ctù quale allegato alla sua relazione) e ai suoi effetti (art. 360 n. 3 c.p.c.) ed omessa motivazione su fatto controverso e decisivo per il giudizio costituito dal predetto atto notarile".

Con il quarto motivo si deduce "violazione e falsa applicazione del combinato disposto degli artt. 2043, 1147, 1148, 1149, 1150, 1151, 1152 c.c. (art. 360 n. 3 c.p.c.)".

Con il quinto motivo si deduce "violazione e falsa applicazione di legge: art. 2043 c.c. da valutarsi anche riferimento all'art. 1170 c.c. (turbative del possesso), art. 360 n. 3 c.p.c."

In relazione a detti motivi nella formulazione dei relativi quesiti si chiede alla Corte, rispettivamente di accertare: 1) se sia configurabile una demanialità speciale di tipo "funzionale e dinamico" prevalente sulla nozione fisico-geografica;

2) se la non comunicazione delle acque della valle con la laguna e quindi con il mare rende inidonea la valle a soddisfare gli usi tradizionali del mare;

3) se l'atto pubblico del 24.11.1805 costituisca una sdemanializzazione dell'area;

4) se, la accolta richiesta dell'Amministrazione in ordine al riconoscimento di un credito per l'occupazione della valle non contrasti con le norme in tema di responsabilità e con la normativa in tema di possesso in buona fede (artt. 1149, 1150, 1151 e 1152 c.c.) e se, inoltre, una assoluta non indennizzabilità per l'asserita natura demaniale del bene non contrasti con il disposto degli artt. 42, 43, 44 e 47 Cost.;

5) se, infine, gli atti di diffida, indirizzati dalla P.a. alla ricorrente nel corso di diversi anni, fossero di per sé idonei a turbare il di lei possesso sulla valle e a compromettere la

gestione e la programmazione della sua attività di impresa, e ad arrecarle danno.

Il ricorso non merita accoglimento in relazione a tutte le suesposte doglianze, da trattarsi congiuntamente (in particolare il primo, secondo e terzo motivo, con assorbimento degli ultimi due), avendo le stesse ad oggetto il medesimo *thema decidendum*.

Deve innanzitutto rilevarsi, sulla base delle argomentazioni sopra esposte dalla Corte di merito, che la *ratio decidendi* dell'impugnata decisione, anche al fine di una compiuta valutazione delle censure in esame, evidenzia come già all'epoca del regolamento approvato dal competente organo dell'Impero, la laguna era considerata demanio pubblico, nel senso attuale di bene appartenente al demanio marittimo necessario che l'art. 28 del cod. nav. individua in beni di origine naturale, la cui proprietà non può che essere pubblica, e quindi distinti da quelli per i quali la demanialità è condizionata dalla loro appartenenza allo Stato.

In particolare, sul punto, la Corte di merito sostiene, da un lato, che anche in base alla normativa previgente la laguna (e quindi le valli da pesca) era considerata demanio pubblico, e, dall'altro lato, che tale demanialità trova conferma nella vigente legislazione in relazione alle caratteristiche fisiche della laguna (e con essa delle valli da pesca), con particolare

riferimento all'art. 28 lettera b c.n. ed ai relativi collegamenti funzionali con il mare.

Tale ratio non è di per sé censurabile (e "resiste" alle censure della società ricorrente), pur se la Corte ritiene di ampliarla ed integrarla con ulteriori argomentazioni, in virtù del sistema pluralistico delle fonti del diritto civile con particolare riferimento alla Costituzione.

Il richiamo all'art. 42 Cost., come effettuato dalla società ricorrente, coinvolge non solo il prospettato profilo di censura dell'eventuale indennizzabilità a favore dei "possessori" ma pone l'esigenza (proprio al fine della suddetta necessaria integrazione della motivazione dell'impugnata decisione) di rivisitare in via interpretativa il sistema normativo vigente, con particolare riferimento ai dati costituzionali, al fine della individuazione dei criteri indispensabili per attribuire natura "non privata" ad un bene immobile.

La disciplina positiva dei beni pubblici, peraltro, risiede ancora, almeno nelle sue linee fondamentali, nel codice civile (artt. 822-831 il quale, com'è noto, con una classificazione non del tutto soddisfacente, divide i beni pubblici, ossia i beni "appartenenti allo Stato, agli enti pubblici e agli enti ecclesiastici", in tre categorie: beni demaniali, beni patrimoniali indispensabili e beni patrimoniali disponibili.



I beni demaniali, elencati nell'art. 822 c.c., secondo un criterio di tassatività, hanno come caratteristica comune il fatto di essere beni immobili o universalità di mobili e di appartenere necessariamente ad enti territoriali, ossia lo Stato, le regioni, le province e i comuni (art. 824 c.c.). Questi beni sono tali o per loro intrinseca qualità (c.d. demanio necessario, ossia il demanio marittimo, idrico e militare, art. 822 primo comma) o per il fatto di appartenere ad enti territoriali (c.d. demanio accidentale od eventuale: strade, autostrade, aerodromi, immobili di interesse storico ed artistico, raccolte dei musei etc., art. 822 primo comma c.c.). Il regime giuridico di tali beni, contenuto nell'art. 823 c.c., prevede che essi sono "inalienabili e non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi, se non nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano", il che vuol dire che essi non possono costituire oggetto di negozi giuridici di diritto privato, né possono essere usucapiti, in quanto sono del tutto non commerciabili.

Inoltre, la disciplina del demanio marittimo si completa con la normativa di cui agli artt. 28-35 del codice della navigazione; in particolare, l'art. 28, primo comma, lettera c c.n., stabilisce che fanno parte del demanio marittimo "le lagune, le foci dei fiumi che sboccano in mare, i bacini di acqua salsa o

salmastra che almeno durante una parte dell'anno comunicano liberamente col mare".

I beni patrimoniali indisponibili, invece, possono essere sia mobili che immobili e possono appartenere anche ad enti pubblici non territoriali (art. 380 c.c; a titolo esemplificativo, si pensi ai beni appartenenti agli enti di previdenza). Essi hanno, nella sistematica del codice, carattere residuale. L'art. 826, primo comma, c.c., infatti, esordisce, in negativo, osservando che i beni "appartenenti allo Stato, alle province e ai comuni, i quali non siano della specie di quelli indicati dagli articoli precedenti, costituiscono il patrimonio dello Stato o, rispettivamente, delle province e dei comuni". Anche per questi beni si profila una distinzione tra patrimonio necessario e patrimonio accidentale, riconducibile in parte al secondo e terzo comma dell'art. 826 c.c., poiché vi sono beni patrimoniali per natura (miniere, acque minerali termali, cave e torbiere etc.) e beni patrimoniali per destinazione (edifici destinati a sede di uffici pubblici, arredi, dotazione del Presidente della Repubblica etc.); l'elencazione dell'art. 826 c.c., inoltre, non è considerata tassativa. Riguardo al regime giuridico, l'art. 828, secondo comma, c.c. si limita a stabilire che tali beni "non possono essere sottratti alla loro destinazione, se non nei modi stabiliti delle leggi che li riguardano". I beni

patrimoniali indisponibili, perciò, sono commerciabili, ma sono gravati da uno specifico vincolo di destinazione all'uso pubblico, pur potendo formare oggetto di negozi traslativi di diritto privato.

Residuano, infine, i beni patrimoniali disponibili, ai quali non si applica né il regime dei beni demaniali, né quello dei beni patrimoniali indisponibili, ma quello ordinario del codice civile (art. 828, primo comma, c.c.); essi, proprio in quanto beni di diritto privato, sono commerciabili, alienabili, usucapibili e soggetti ad esecuzione forzata. Si tratta, in altre parole, di beni che possono appartenere allo Stato e agli enti pubblici allo stesso modo in cui possono appartenere a soggetti privati, ossia di beni per i quali non ha senso parlare di vincolo di destinazione.

Oggi, però, non è più possibile limitarsi, in tema di individuazione dei beni pubblici o demaniali, all'esame della sola normativa codicistica del '42, risultando indispensabile integrare la stessa con le varie fonti dell'ordinamento e specificamente con le (successive) norme costituzionali.

La Costituzione, com'è noto, non contiene un'espressa definizione dei beni pubblici, né una loro classificazione, ma si limita a stabilire alcuni richiami che sono, comunque, assai importanti per la definizione del sistema positivo.

Tuttavia, dagli artt. 2, 9 e 42 Cost., e stante la loro diretta applicabilità, si ricava il principio della tutela della umana personalità e del suo corretto svolgimento nell'ambito dello Stato sociale, anche nell'ambito del "paesaggio", con specifico riferimento non solo ai beni costituenti, per classificazione legislativa-codicistica, il demanio e il patrimonio oggetto della "proprietà" dello Stato ma anche riguardo a quei beni che, indipendentemente da una preventiva individuazione da parte del legislatore, per loro intrinseca natura o finalizzazione risultino, sulla base di una compiuta interpretazione dell'intero sistema normativo, funzionali al perseguimento e al soddisfacimento degli interessi della collettività.

L'art. 9 Cost., in particolare, prevede infatti che la Repubblica tutela "il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione", con una affermazione, contenuta nell'ambito dei principi fondamentali, che negli ultimi anni ha costituito fondamento per una ricca legislazione in tema di beni culturali (il richiamo va, in particolare, al decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, poi abrogato, a decorrere dal 1° maggio 2004, dal decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, che contiene il codice dei beni culturali e del paesaggio, il cui art. 10 prevede una definizione dei beni culturali).



A sua volta l'art. 42 Cost., pur essendo centrato prevalentemente sulla proprietà privata, esordisce sulla significativa affermazione secondo cui la proprietà "è pubblica o privata", il che costituisce un implicito riconoscimento di una diversità di fondo tra i due tipi di proprietà.

Più di recente, ancora, la riforma attuata con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che ha modificato il titolo V della parte seconda della Costituzione, ha ricondotto alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (art. 117, secondo comma), mentre ha stabilito la competenza concorrente dello Stato e delle Regioni per ciò che riguarda la valorizzazione dei beni culturali e ambientali (art. 117, terzo comma); l'art. 118, terzo comma, Cost., inoltre, dispone che la legge statale disciplina "forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali".

Da tale quadro normativo-costituzionale, e fermo restando il dato "essenziale" della centralità della persona (e dei relativi interessi), da rendere effettiva, oltre che con il riconoscimento di diritti inviolabili, anche mediante "adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale", emerge l'esigenza interpretativa di "guardare" al tema dei beni pubblici oltre una visione



prettamente patrimoniale-proprietaria per approdare ad una prospettiva personale-collettivistica.

Ciò comporta che, in relazione al tema in esame, più che allo Stato-apparato, quale persona giuridica pubblica individualmente intesa, debba farsi riferimento allo Stato-collettività, quale ente esponenziale e rappresentativo degli interessi della cittadinanza (collettività) e quale ente preposto alla effettiva realizzazione di questi ultimi; in tal modo disquisire in termine di sola dicotomia beni pubblici (o demaniali)-privati significa, in modo parziale, limitarsi alla mera individuazione della titolarità dei beni, tralasciando l'ineludibile dato della classificazione degli stessi in virtù della relativa funzione e dei relativi interessi a tali beni collegati.

Ne deriva quindi che, là dove un bene immobile, indipendentemente dalla titolarità, risulti per le sue intrinseche connotazioni, in particolar modo quelle di tipo ambientale e paesaggistico, destinato alla realizzazione dello Stato sociale come sopra delineato, detto bene è da ritenersi, al di fuori dell'ormai datata prospettiva del *dominium* romanistico e della proprietà codicistica, "comune" vale a dire, prescindendo dal titolo di proprietà, strumentalmente collegato alla realizzazione degli interessi di tutti i cittadini.



Del resto, già da tempo, la dottrina ma anche la stessa giurisprudenza hanno fatta proprio l'idea di una necessaria funzionalità dei beni pubblici, con la conseguente convinzione che il bene è pubblico non tanto per la circostanza di rientrare in una delle astratte categorie del codice quanto piuttosto per essere fonte di un beneficio per la collettività, sino ad ipotizzare casi di gestione patrimoniale dei beni pubblici (come la loro alienazione e cartolarizzazione).

In proposito vale la pena ricordare che già il codice prevede espressamente, all'art. 825, la figura giuridica dei diritti demaniali su beni altrui; osserva questa norma che il regime del demanio pubblico si estende ai diritti reali che spettano allo Stato, alle province e ai comuni quando essi "sono costituiti per l'utilità di alcuno dei beni indicati negli articoli precedenti o per il conseguimento di fini di pubblico interesse corrispondenti a quelli a cui servono i beni medesimi". In tal modo vengono in evidenza le servitù pubbliche e i diritti di uso pubblico, quali le strade vicinali, gli usi civici e le proprietà collettive.

Tali figure, generalmente assimilate fra loro, presentano singolarmente caratteristiche peculiari.

Le servitù pubbliche, soprattutto la servitù di elettrodotto, costituiscono il tipico esempio di *ius in re aliena*, cui possono per certi aspetti essere paragonate le strade vicinali,



che hanno la caratteristica di essere strade di proprietà privata e tuttavia soggette al pubblico transito (i comuni deliberano periodicamente l'elenco di queste strade e l'inserimento in esso fa presumere *iuris tantum* l'esistenza di un diritto di uso pubblico).

Mentre in dette servitù pubbliche risulta evidente la distinzione tra titolarità del diritto di proprietà e uso pubblico sulla cosa altrui, tale distinzione è meno netta negli usi civici che, quali espressione della proprietà in senso collettivo non conosciuta dal legislatore del codice civile, trova una sua specifica disciplina nella legge (e relativo regolamento) n. 1766/1927 e nella più recente legge n. 97/1994 (Nuove disposizioni per le zone montane); tali "usi" presentano la caratteristica della non appartenenza, a titolo di proprietà individuale, a persone fisiche od enti in quanto spettanti ad una comunità di abitanti che ne godono collettivamente.

La finalità che il legislatore ha perseguito con detti usi è quella della liquidazione, in realtà non raggiunta, perché negli anni è andato sempre più emergendo il collegamento funzionale tra disciplina degli usi pubblici e la tutela dell'ambiente (sul punto, le sentenze della Corte Costituzionale n. 46/95, 345/97 e 310/2006).

Infine, con la legge quadro 6 dicembre 1991, 394, il legislatore è intervenuto creando e regolando le aree protette.

Sulla base di questa legge, il cui obbiettivo è quello di dare attuazione agli artt. 9 e 32 della Costituzione (art. 1, comma 1), possono essere individuate aree naturali protette sottoposte a particolari vincoli, la cui costituzione, però, non modifica l'appartenenza proprietaria delle aree medesime; non si creano, quindi, diritti demaniali su beni altrui, ma vincoli finalizzati alla tutela del paesaggio e della salute dei consociati. È sempre necessario, però, un apposito provvedimento di individuazione e delimitazione (v. art. 8, che prevede un decreto del Presidente della Repubblica per l'istituzione di un parco e un decreto del Ministero dell'ambiente per l'istituzione delle riserve naturali statali).

Se quindi, da un lato, sono già ipotizzabili nel nostro ordinamento norme caratterizzanti, il godimento e la fruizione, a vario titolo, di beni da parte della collettività, dall'altro lato, altre norme risultano destinate a scindere il binomio bene pubblico demaniale-indisponibilità, nel senso che prevedono il trasferimento, sulla base di determinati presupposti e in relazione a specifici fini, di beni dello Stato.

Pertanto, la regola della non commerciabilità di detti beni, originariamente prevista dal legislatore in modo assoluto, incontra sempre più eccezioni, con la conseguenza, lungi però

dal diventare "sistemática" nella normativa civilistica ed anzi configurando una diversità di enunciati tra codice civile e leggi ordinarie, che in alcune ipotesi la proprietà "pubblica" del bene e la destinazione dello stesso ad usi e finalità pubbliche (della collettività) diventano aspetti scindibili.

In tale quadro vanno inserite le leggi aventi ad oggetto la trasformazione degli enti pubblici economici in società per azioni (tra cui il d.l. 386/91, convertito nella legge n. 35/92), quelle riguardanti la privatizzazione di enti proprietari in maniera rilevante di beni pubblici (come l'Enel, ex lege 359/92, e le Ferrovie dello Stato, mediante delibera Cipe del '92), nonché il d.lgs. n. 267/2000, che ha consentito il trasferimento a società di capitali di beni pubblici da parte degli enti locali (con riferimento a "i comuni, le province, le città metropolitane, le comunità montane, le comunità isolate e le unioni di comuni"), il d.l. n. 63/2002 (convertito nella l. n. 112/2002) che, tra l'altro, ha dato luogo alla costituzione di un'apposita società per azioni (la Infrastrutture s.p.a.), sotto la vigilanza del Ministro dell'Economia e delle Finanze) cui possono essere trasferiti beni pubblici sino alla legge n. 326/2003, con particolare riferimento all'art. 30 (che tra l'altro statuisce che "ai fini della valorizzazione, trasformazione, commercializzazione e gestione del patrimonio immobiliare dello Stato e con le

• procedure di cui al primo periodo del comma 15 dell'articolo 3 del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2001, n. 410, vengono promosse le società di trasformazione urbana secondo quanto disposto dall'articolo 120 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, che includano nel proprio ambito di intervento immobili di proprietà dello Stato, anche con la partecipazione del Ministero dell'economia e delle finanze, attraverso l'Agenzia del demanio, delle regioni., delle province, e delle società interamente controllate dallo stesso Ministero.... "), e la legge n. 112/2002 che all'art. 7 prevede al primo e decimo comma che "per la valorizzazione, gestione ed alienazione del patrimonio dello Stato è istituita una società per azioni, che assume la denominazione di "Patrimonio dello Stato s.p.a." e che "alla Patrimonio dello Stato s.p.a. possono essere trasferiti diritti pieni o parziali sui beni immobili facenti parte del patrimonio disponibile e indisponibile dello Stato, sui beni immobili facenti parte del demanio dello Stato e comunque sugli altri beni compresi nel conto generale del patrimonio dello Stato di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279, ovvero ogni altro diritto costituito a favore dello Stato....".



• Pertanto, il solo aspetto della "demanialità" non appare esaustivo per individuare beni che, per loro intrinseca natura, o sono caratterizzati da un godimento collettivo o, indipendentemente dal titolo di proprietà pubblico o privato, risultano funzionali ad interessi della stessa collettività.

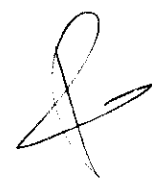
In tal modo, risultando la collettività costituita da persone fisiche, l'aspetto dominicale della tipologia del bene in questione cede il passo alla realizzazione di interessi fondamentali indispensabili per il compiuto svolgimento dell'umana personalità.

Ed è appunto in tale seconda prospettiva che vanno inquadrate le c.d. valli da pesca che, in virtù di un'indagine svolta dal giudice di merito e documentata da ampia motivazione della sentenza in esame, presentano (con esclusione delle zone emerse dall'acqua) una funzionalità e una finalità pubblica-collettivistica; afferma, infatti, la Corte di merito che "si sottolinea infine che gli spazi acquei in contesa sono naturalmente idonei a soddisfare pienamente i caratteri ora richiesti dall'art. 28, lett. b, cod. nav., trattandosi di bacini di acqua salsa o salmastra che almeno durante una parte dell'anno ben possono comunicare liberamente con il mare, seppure con l'azionamento dei meccanismi idraulici approntati dai privati.



• Infatti, i requisiti della demanialità persistono sulla scorta della legislazione vigente, trattandosi in un bacino acqueo rimasto pur sempre in collegamento con la laguna aperta e quindi con il mare, nonostante la realizzazione di sbarramenti più efficienti rispetto alle antiche cogolere; permane anche l'idoneità a soddisfare gli usi marittimi, in particolare la pesca e la navigazione (quest'ultima, ovviamente, solo con modeste imbarcazioni).

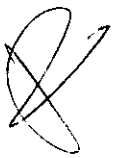
Va osservato a tal riguardo, in punto di fatto, che la Valle in questione, già descritta nel catasto de Bernardi redatto negli anni 1843-1844 quale valle semiarginata, con presenza di nove cogolere, risultava fino a tempi recenti precariamente chiusa nel suo perimetro esterno mediante semplici palizzate di canne palustri, tavole e pali, la cui messa in opera doveva essere temporanea e rinnovabile di anno in anno, a mente dell'art. 59 del citato regolamento austriaco (e nello stesso senso cfr. gli artt. 45 e seguenti del r.d.l. 18.6.1936 n. 1853), essendo del resto la morfologia della valle non esattamente identica (anche nella distribuzione tra terre emerse e specchi d'acqua) alla situazione attuale, come ben chiarito nella relazione del consulente tecnico d'ufficio, per effetto sia dell'azione antropica che di fenomeni naturali. La valle si presentava dunque, fino ad alcuni decenni orsono, senz'altro permeabile al flusso delle maree, e non separata dalla laguna; la sua



• chiusura, attuata solo nel dopoguerra, con la costruzione di argini con chiaviche controllate da paratoie, in attuazione del piano organico presentato dall'utente della valle (secondo quanto previsto dalla l. 31.10.1942 n. 1471) ed approvato nell'agosto 1943 dal Magistrato alle Acque (cfr. pagg. 23 e 49 della relazione del C.t.u.), non è idonea a determinare un'effettiva e definitiva separazione dal resto della laguna, in quanto la demanialità naturalmente acquisita da tempo immemorabile con l'espandersi delle acque lagunari non può cessare per effetto di mere attività materiali eseguite da soggetti privati, sia pure nell'inerzia o con la tolleranza degli organi pubblici".

Dunque, la "demanialità" esprime una duplice appartenenza alla collettività ed al suo ente esponenziale, dove la seconda (titolarità del bene in senso stretto) si presenta, per così dire, come appartenenza di servizio che è necessaria, perché è questo ente che può e deve assicurare il mantenimento delle specifiche rilevanti caratteristiche del bene e la loro fruizione.

Sicchè, al fine di riconoscere se in concreto il particolare bene di cui si discute fa parte della realtà materiale che la norma, denominandola, inserisce nel demanio, si deve tener conto in modo specifico del duplice aspetto finalistico e funzionale che connota la categoria dei beni in questione.



• Ne consegue ancora che la titolarità dello Stato (come Stato-collettività, vale a dire come ente espositivo degli interessi di tutti) non è fine a se stessa e non rileva solo sul piano proprietario ma comporta per lo stesso gli oneri di una governance che renda effettivi le varie forme di godimento e di uso pubblico del bene.

Del resto, tale impostazione già ha avuto nella stessa giurisprudenza della Cassazione delle preliminari "intuizioni" e previsioni come quando (tra le altre Cass. nn. 1863/1984 e 1300/1999) si è affermato che agli effetti dell'art. 28 lett. B) c.n., secondo cui fanno parte del demanio (necessario) marittimo i bacini di acqua salsa o salmastra che almeno durante una parte dell'anno comunicano "liberamente" con il mare, l'indispensabile elemento fisico-morfologico della comunicazione con il mare, pur essendo irrilevante che questa sia assicurata attraverso l'opera dell'uomo che impedisca il progressivo interrimento delle acque, non costituisce di per sé solo il fattore decisivo e qualificante della demanialità, ma esso deve essere accertato e valutato in senso finalistico-funzionale, in quanto, cioè, si presenti tale da estendere al bacino di acqua salmastra le stesse utilizzazioni cui può adempiere il mare, rilevando l'idoneità attuale, e non meramente potenziale e futura, del bene, secondo la sua oggettiva conformazione fisica, a servire i pubblici usi del



* mare, anche se in atto non sia concretamente destinato all'uso pubblico.

In definitiva, le valli da pesca configurano uno dei casi in cui i principi combinati dello sviluppo della persona, della tutela del paesaggio e della funzione sociale della proprietà trovano specifica attuazione, dando origine ad una concezione di bene pubblico, inteso in senso non solo di oggetto di diritto reale spettante allo Stato, ma quale strumento finalizzato alla realizzazione di valori costituzionali.

Detta natura di tali beni (come del resto per tutti i beni pubblici) ha la sua origine costitutiva nella legge, quale ordinamento composto da una pluralità di fonti (in particolar modo la Costituzione con le norme sopra richiamate), sulla base della sussistenza "all'attualità" di determinate caratteristiche (fisiche-geografiche) in concreto previste dal legislatore, e prescinde quindi da disposizioni e provvedimenti di ordine amministrativo, come già affermato da questa Corte (in particolare, Cass. n. 1228/1990, ove si afferma che l'inclusione di un bene nel demanio naturale discende dalla presenza delle connotazioni fisiche al riguardo considerate dalla legge, indipendentemente da atti ricognitivi o formalità pubblicitarie).

Non rilevano anche, trattandosi di beni comunque dello Stato, eventuali atti privatistici di trasferimento di detti beni

• risultando nulli per impossibilità giuridica dell'oggetto degli
• atti stessi, come pure eventuali comportamenti "concludenti"
posti in essere dalla pubblica amministrazione mediante suoi
funzionari in quanto illeciti perché ovviamente *contra legem*
(con tale argomento evidenziandosi in particolare
l'infondatezza del secondo motivo).

Infine, sul punto, va ricordato che lo stesso legislatore
ordinario, in particolare con la legge n. 366/1963 (e già con
la legge n. 191/1937, di conversione del d.l. n. 1853/1936, poi
abrogata) ha previsto specificamente la tutela della laguna in
un ambito pubblicistico (art. 1) e il collegamento funzionale
tra "valli" e laguna veneta in relazione alla pesca.

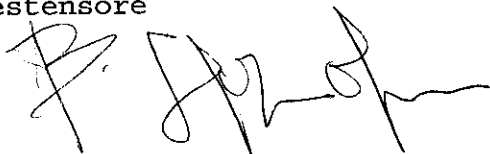
In relazione alla natura della controversia e alla complessità
delle relative questioni sussistono giusti motivi per
dichiarare interamente compensate tra le parti le spese della
presente fase.

P.Q.M.

La Corte, pronunciando a Sezioni Unite, rigetta il ricorso e
dichiara interamente compensate tra le parti le spese della
presente fase.

In Roma, il 24.11.2010

L'estensore



Il Funzionario Giudiziario
Giovanni GIAMBATTISTA



Il Presidente



Depositata in Cancelleria



oggi, **16 FEB. 2011**

Il Funzionario Giudiziario

