

DEMANIO E PATRIMONIO DELLO STATO E DEGLI ENTI PUBBLICI - PROCEDIMENTO CIVILE
Cass. civ. Sez. Unite, Sent., 14-02-2011, n. 3665

DEMANIO E PATRIMONIO DELLO STATO E DEGLI ENTI PUBBLICI

PROCEDIMENTO CIVILE

Fatto **Diritto** **P.Q.M.**

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. VITTORIA Paolo - Primo Presidente f.f.

Dott. PAPA Enrico - Presidente di sezione

Dott. PROTO Vincenzo - Presidente di sezione

Dott. MAZZIOTTI DI CELSO Lucio - Consigliere

Dott. RORDORF Renato - Consigliere

Dott. TOFFOLI Saverio - Consigliere

Dott. AMOROSO Giovanni - Consigliere

Dott. SPAGNA MUSSO Bruno - rel. Consigliere

Dott. D'ALESSANDRO Paolo - Consigliere

ha pronunciato la seguente:

sentenza

sul ricorso proposto da:

A.M.A. - AZIENDA MARINA AVERTO S.R.L. ((OMISSIS)), in persona del legale rappresentante pro tempore, 665 elettivamente domiciliata in ROMA, VIA FEDERICO GONFALONIERI 5, presso lo studio dell'avvocato MANZI LUIGI, che la rappresenta e difende unitamente agli avvocati CACCIAVILLANI CHIARA, CACCIAVILLANI IVONE, per delega a margine del ricorso;

- ricorrente - contro

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI, in persona dei rispettivi Ministri 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 - e contro

REGIONE VENETO;

- intimata -

avverso la sentenza n. 818/2008 della CORTE D'APPELLO di VENEZIA, depositata il 10/06/2008;

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

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

udito il P.M. in persona dell'Avvocato Generale Dott. IANNELLI Domenico, che ha concluso per rigetto del primo motivo, accoglimento del secondo, assorbiti gli altri, oppure rigetto del primo motivo, accoglimento p.q.r. degli altri motivi.

Svolgimento del processo

L'A.M.A. Azienda Marina Averte s.r.l., con sede in (OMISSIS), conveniva in giudizio davanti al Tribunale di Venezia il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e l'Agenzia del Demanio e la Regione Veneto, rimasta contumace, per l'accertamento del diritto di proprietà sulla Valle Averte, una delle numerose valli da pesca che costituiscono la parte meridionale della laguna di Venezia.

Le Amministrazioni convenute si costituivano in giudizio, a mezzo dell'Avvocatura dello Stato, chiedendo il rigetto delle domande avversarie e formulando domanda riconvenzionale per l'affermazione della demanialità delle valli da pesca lagunari. Con sentenza n. 543, pubblicata in data 3 marzo 2003, il Tribunale di Venezia dichiarava la carenza della legittimazione passiva del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti respingeva la domanda di parte attrice e condannava la società all'immediato rilascio delle aree definite demaniali ed al pagamento, in favore delle Pubbliche Amministrazioni, di una somma a titolo di illecita occupazione del sito, della quale rimetteva la liquidazione a separato giudizio.

Parte soccombente proponeva appello avverso la suddetta sentenza, e le Amministrazioni convenute proponevano appello incidentale.

La Corte di Appello di Venezia, con sentenza n. 818 in data 3 aprile 2008,

pubblicata in data 8 maggio 2008, dichiarava inammissibile l'appello incidentale proposto dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, posto che la declaratoria del primo giudice, che ne aveva escluso la legittimazione, non risultava oggetto di gravame, ed era pertanto passata in giudicato. Nel merito rigettava entrambi gli atti di appello, confermando la pronuncia impugnata e respingendo quindi l'istanza di compensazione del credito azionato dalle Amministrazioni per la pregressa occupazione del bene con quello allegato dalla società a titolo di indennizzo, e la richiesta di remissione degli atti alla Corte Costituzionale formulata nel caso in cui si fosse ritenuto che gli [artt. 28 c.n.](#) e la [L. n. 366 del 1963](#) non consentissero l'erogazione di un'indennità.

Motivi della decisione

Con ricorso regolarmente notificato la A.M.A. Azienda Marina Averso s.r.l. propone impugnazione avverso la citata sentenza della Corte d'Appello, per i seguenti motivi: 1) nullità della sentenza e del procedimento per difetto di processualità: [art. 360 c.p.c.](#), n. 4, in relazione [all'art. 100 c.p.c.](#) (sopraggiunta carenza di interesse) e [art. 101 c.p.c.](#), per irregolarità del contraddittorio).

Formula, ai sensi dell'art. 366 bis c.p.c., il seguente quesito di diritto: dica la Corte se il giudizio sulla natura demaniale di un bene precedentemente appartenente per codice (civile e della navigazione) allo Stato, instaurato contro lo Stato, ora che per effetto della riformulazione [dell'art. 114 Cost.](#) il bene è passato ad altre componenti della Repubblica concorrenti con lo Stato, possa continuare in contraddittorio solo dello Stato (che non ne ha più comunque la titolarità), in assenza della nuova componente della Repubblica alla quale a seguito della riforma costituzionale spetta;

traendo nel caso negativo la cassazione senza rinvio della sentenza gravata.

2) Violazione e falsa applicazione di norme di diritto; [art. 360 c.p.c.](#), n. 3 in relazione [all'art. 42 Cost.](#) e del protocollo 1 della Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo (Didu).

Formula, ai sensi dell'art. 366 bis c.p.c., il seguente quesito di diritto:

datosi atto che nessun atto statale è mai intervenuto per dichiarare la demanialità della Valle Averso dopo l'entrata in vigore dei due codici del 1942, dica la Corte se nello statuto costituzionale italiano ed europeo della proprietà, sia ammissibile che la mera classificazione legale di un bene demaniale statale sia idonea di per sé in quanto descrizione classificatoria, a togliere la proprietà al precedente proprietario e ad attribuirlo allo Stato e ciò anche senz'alcun intervento provvedimeritale e senza dar luogo a nessuna indennità di acquisizione.

3) Violazione e falsa applicazione di norme di diritto: art. 360 n. 3 in relazione agli [artt. 829 c.c.](#) e 23 c.n., sulla necessità dell'atto formale di sdemanializzazione per cessazione della demanialità.

Formula, ai sensi dell'art. 366 bis c.p.c., il seguente quesito di diritto:

dica la Corte se sia compatibile con lo statuto costituzionale italiano ed europeo della proprietà, che la Valle che pur rivestisse i caratteri della demanialità necessaria (dato non solo non ammesso ma fermamente contestato), resti necessariamente demaniale fino a classificazione formale, anche nel persistente (per oltre mezzo secolo) disinteresse (mancata declaratoria di demanialità e mancata tutela della stessa) dello Stato ed anche a fronte di molteplici atti autorizzativi di interventi assolutamente incompatibili con la demanialità; dica se alla luce della evoluzione complessiva e sistematica dell'ordinamento le disposizioni denunciate ([art. 829 c.c.](#) e 23 c.n.) possano considerarsi ancora vigenti". 4) Violazione e falsa applicazione di norme di diritto: [art. 360 c.p.c.](#), n. 3, in relazione agli artt. 115 e 116; violazione del principio di disponibilità della prova e della probatori età del comportamento anche extraprocessuale univocamente probatorio.

Formula, ai sensi dell'[art. 366 bis c.p.c.](#), il seguente quesito di diritto:

dica la Corte se sia applicabile ai giudizi in cui sia parte lo Stato e quindi anche contro lo Stato il principio della valutabilità del contegno processuale di cui [all'art. 116 c.p.c.](#) e quindi e specificatamente se sia processualmente rilevante contro lo Stato l'atto di amministrazione della funzione posto in essere da un organo appartenente allo stesso dicastero titolare della funzione di cui è causa.

5) Omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione su vari punti decisivi della controversia: [art. 360 c.p.c.](#), n. 5.

Sotto tale profilo, si censura la motivazione della sentenza impugnata sul giudizio di demanialità del bene in quanto rientrante nella classificazione di cui [all'art. 42 c.c.](#) e in particolare riferimento alla valutazione degli atti di alienazione a privati.

Il ricorso non merita accoglimento in relazione a tutte le suesposte doglianze.

Deve innanzitutto individuarsi, sulla base delle argomentazioni esposte dalla Corte di merito, la ratio decidendi dell'impugnata decisione, anche al fine di una compiuta valutazione delle censure in esame.

In proposito, la Corte di Venezia afferma che "si evidenzia 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 c.n.](#) 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 agli [artt. 287 e 1455 c.c.](#) austriaco e rimasto in vigore fino al [R.D.L. 18 giugno 1936, n. 1853](#) (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

comprendente anche le valli da pesca; la laguna difatti è descritta quale "seno di acqua salsa che si estende dalla foce del (OMISSIS), 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. la [L. 5 marzo 1963, n. 366, art. 1](#)), non possono che essere regolate dalla 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 e 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".

In definitiva, 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 c.n.](#), lett. b ed ai relativi collegamenti funzionali con il mare.

Tale ratio non è di per sè 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.

A fronte di tale ratio, con il primo motivo di ricorso dell'Azienda Marina Averte si deduce nullità della sentenza e del procedimento per "difetto di processualità", nel senso che si sostiene che il giudizio sulla natura demaniale di un bene precedentemente appartenente per codice (civile e della navigazione) allo Stato, instaurato contro lo Stato, ora che per effetto della riformulazione [dell'art. 114 Cost.](#) il bene è passato ad altre componenti della Repubblica concorrenti con lo Stato, non può continuare in contraddittorio solo dello Stato.

Il motivo non è fondato.

Ha costituito oggetto della controversia se le valli da pesca della Laguna veneta abbiano fatto o facciano o no parte del mare e pertanto se appartengano o no allo Stato.

In ragione di questo, come la domanda di accertamento negativo è stata svolta nei confronti dello Stato, così quella riconvenzionale di accertamento positivo vede come legittimato attivo alla sua posizione lo Stato stesso.

Con il secondo e terzo motivo si deduce, rispettivamente, violazione [dell'art. 42](#)

Cost. in quanto nessun atto statale è mai intervenuto per dichiarare la demanialità della Valle, dopo l'entrata in vigore dei due codici del 42, e violazione *dell'art. 829 c.c.* in ordine alla necessità dell'atto formale di sdemanializzazione per la cessazione della demanialità. Anche tali motivi non meritano accoglimento.

Il richiamo *all'art. 42 Cost.*, come effettuato dalla società ricorrente, coinvolge non solo la prospettata (e non condivisibile) tesi della necessità di un intervento "provvedimentale" dello Stato per attribuire natura demaniale ad un bene, oltre la mera classificazione in via legislativa, 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, comma 1) o per il fatto di appartenere ad enti territoriali (cd. demanio accidentale od eventuale: strade, autostrade, aerodromi, immobili di interesse storico ed artistico, raccolte dei musei etc., *art. 822 c.c.*, comma 1).

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, nè 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 e 35 c.n.*;

in particolare, *l'art. 28 c.n.*, comma 1, lett. c, 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 c.c.*, comma 1, 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 [all'art. 826 c.c.](#), commi 2 e 3 poichè 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 c.c.](#), comma 2, 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 nè il regime dei beni demaniali, nè quello dei beni patrimoniali indisponibili, ma quello ordinario del codice civile ([art. 828 c.c.](#), comma 1); 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, nè 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 [D.Lgs. 29 ottobre 1999, n. 490](#), poi abrogato, a decorrere dal 1 maggio 2004, dal [D.Lgs. 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 5[^] 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, comma 2), mentre ha stabilito la competenza concorrente dello Stato e delle Regioni per ciò che riguarda la valorizzazione dei beni culturali e ambientali (art. 117, comma 3); [l'art. 118 Cost.](#), comma 3, 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 [L. n. 97 del 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, perchè 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, n. 394, il legislatore è intervenuto creando e regolando le aree protette.

Sulla base di questa legge, il cui obiettivo è quello di dare attuazione agli [artt. 9 e 32 Cost.](#) (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. E' 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 "sistematica" 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. n. 386 del 1991](#),

convertito nella [L. n. 35 del 1992](#)), quelle riguardanti la privatizzazione di enti proprietari in maniera rilevante di beni pubblici (come l'Enel, ex [L. n. 359 del 1992](#), e le Ferrovie dello Stato, mediante delibera Cipe del 92), nonché il [D.Lgs. n. 267 del 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 del 2002](#) (convertito nella [L. n. 112 del 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 [L. n. 326 del 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 [D.L. 25 settembre 2001, n. 351, art. 3, comma 15](#), secondo periodo convertito, con modificazioni, dalla [L. 23 novembre 2001, n. 410](#), vengono promosse le società di trasformazione urbana secondo quanto disposto dall'art. 120 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al [D.Lgs. 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 [L. n. 112 del 2002](#) che all'art. 7 prevede ai commi 1 e 10 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 al [D.Lgs. 7 agosto 1997, n. 279, art. 14](#) 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 inquadrati le cd. 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 c.n.](#), lett. b, 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. il [R.D.L. 18 giugno 1936, n. 1853, art. 45](#) e segg.), 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 ottobre 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, perchè 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 c.n.](#), lett. B), 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 sè 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 della 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 perchè 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 [L. n. 366 del 1963](#) (e già con la [L. n. 191 del 1937](#), di conversione del D.L. n. 1853 del 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. Per tutto quanto esposto, assorbite sono le doglianze di cui al quarto e quinto motivo, fermo restando che per quest'ultimo non risulta formulato il relativo quesito, contrariamente a quanto affermato già da questa Corte (Cass. n. 27680/2009), secondo cui la formulazione del quesito è indispensabile anche in caso di deduzione di difetto di motivazione, risultando necessario esporre compiutamente le ragioni per le quali la dedotta insufficienza della motivazione la rende inidonea a giustificare la decisione.

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.

Così deciso in Roma, il 24 novembre 2010.

Depositato in Cancelleria il 14 febbraio 2011

Copyright 2015 Wolters Kluwer Italia Srl. All rights reserved.