

DEMANIO E PATRIMONIO DELLO STATO E DEGLI ENTI PUBBLICI - PROCEDIMENTO CIVILE  
Cass. civ. Sez. Unite, Sent., (ud. 28-09-2010) 18-02-2011, n. 3939

## DEMANIO E PATRIMONIO DELLO STATO E DEGLI ENTI PUBBLICI

### PROCEDIMENTO CIVILE

#### Ricorso per cassazione

<b>Fatto</b>	<b>Diritto</b>	<b>P.Q.M.</b>
--------------	----------------	---------------

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 20371/2009 proposto da:

S. CRISTINA S.R.L. ((OMISSIS)), in persona del legale rappresentante pro tempore, elettivamente 671 domiciliata in ROMA, CORSO VITTORIO EMANUELE II 308, presso lo studio dell'avvocato RUFFOLO Ugo, che la rappresenta e difende unitamente agli avvocati LUDOVICO MARCO BENVENUTI, GIORGIO ORSONI, per delega a margine del ricorso;

- ricorrente -

contro

MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI, MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, 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 -

avverso la sentenza n. 882/2008 della CORTE D'APPELLO di VENEZIA, depositata il 19/06/2008;

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

uditi gli avvocati Ugo RUFFOLO, L. Marco BENVENUTI, 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 l'accoglimento, p.q.r., del ricorso.

### **Svolgimento del processo**

La società Santa Cristina s.r.l., con citazione notificata in data 1.7.93, conveniva in giudizio innanzi al Tribunale di Venezia l'Amministrazione delle Finanze, l'Amministrazione dei Lavori Pubblici e l'Amministrazione della Navigazione, per l'accertamento del diritto di proprietà sulla "valle da pesca" denominata "Isola Santa Cristina", costituita da terre emerse e barene, sita nella Laguna di Venezia, avendone acquistato la proprietà con atto per notaio Mazzetti del 20.2.86.

Le predette Amministrazioni si costituivano chiedendo il rigetto delle domande (le Amministrazioni dei Trasporti e della Navigazione e quella dei Lavori Pubblici eccepivano il difetto di legittimazione passiva).

Disposta consulenza tecnica d'ufficio, con la sentenza n. 3220/2003 il Tribunale adito, dichiarato il difetto di legittimazione del Ministero dei Trasporti e della Navigazione e del Ministero dei Lavori Pubblici, accoglieva la domanda, accertando la proprietà privata dei beni in questione; affermavano in particolare i giudici di primo grado che i beni intestati alla società Santa Cristina s.r.l. erano in uso ed intestati a privati ancora prima dell'emanazione del codice 1865, ed in particolare le aree già individuate nel c.d. catasto Bernardi risalente al 1843, basato su una mappa rilevata da certo E.A. e presentata al magistrato alle acque nel 1763, sulla quale il De Bernardi indicò che la Valle S. Cristina era conterminata, sia pure con un argine in grave stato di disordine.

Avverso detta pronuncia proponevano appello, in via principale, le Amministrazioni e, in via incidentale, la Santa Cristina s.r.l..

La Corte d'Appello di Venezia, con la decisione in esame n. 882/2008, depositata in data 19.6.2008, accoglieva il gravame delle Amministrazioni (escluso quello proposto dall'Amministrazione delle Infrastrutture e dei Trasporti, dichiarato inammissibile) mentre rigettava l'appello incidentale della Santa Cristina.

Ha affermato, in particolare, la Corte territoriale che i beni in questione sono demaniali non solo ai sensi *dell'art. 28 c.n.* ma in quanto la specifica demanialità

della Laguna è già espressamente prevista dal R.D. n. 1853 del 1936, art. 1 (come ribadito dalla [L. n. 366 del 1963, art. 1](#), ed affermato con sentenza in data 31.5.1921 dal Tribunale superiore delle acque pubbliche e da conformi decisioni successive), nonché risultava già sancita dal paragrafo 54 del regolamento del 20.12.1841 del governo austriaco. Per l'effetto la Corte di merito accoglieva anche la domanda avente ad oggetto la condanna, in via generica al pagamento in favore delle amministrazioni convenute delle indennità per occupazione illegittima del bene demaniale da determinarsi in separato giudizio.

Ricorre per cassazione la Santa Cristina s.r.l. con tredici motivi, e relativi quesiti, illustrati da memoria; resistono con controricorso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e l'Agenzia del Demanio.

### **Motivi della decisione**

Con il primo motivo di ricorso si deduce "violazione e falsa applicazione degli [artt. 11 e 12 disp. gen.](#), nonché [dell'art. 822 c.c.](#), e segg., e [art. 28 c.n.](#), e segg., anche in quanto applicati in collegamento con il Regolamento Austriaco del 20.12.41 (regolamento per impedire i danni che vengono causati alla laguna di Venezia), con i paragrafi 285, 287, 290, 311, 355<sup>^</sup> 1455, 1454, 1456 e 1472 c.c. austriaco all'epoca vigente, con la L. n. 3706 del 1877, artt. 1 e 16, con gli artt. 76 e 80 del regolamento per la pesca marittima, approvato con [R.D. n. 1090 del 1882](#), con R.D. n. 546 del 1905, con il [R.D.L. n. 1853 del 1936, artt. 6 e 41](#), con la L. n. 1471 del 1942, con la L. [L. n. 366 del 1963, art. 9](#) (art. 360 c.p.c., n. 3)".

Con il secondo motivo si deduce "ulteriore violazione e falsa applicazione [dell'art. 822 c.c.](#) e [art. 28 c.n.](#), anche in relazione alla pregressa condizione giuridica dei luoghi quale risultante dal Regolamento Austriaco del 20 dicembre 1841; omessa, insufficiente o contraddittoria motivazione con riferimento all'accertamento in concreto delle caratteristiche fisiche dei corpi idrici oggetto del giudizio che avrebbero determinato la loro demanialità".

Con il terzo motivo si deduce "violazione e falsa applicazione dei principi attinenti all'operatività, nel caso di specie, dell'istituto dell'Immemorabile. Nullità della sentenza per omessa pronuncia con riferimento alla medesima questione ([art. 360 c.p.c.](#), nn. 3 e 4)".

Con il quarto motivo si deduce "violazione e falsa applicazione [dell'art. 28 c.n.](#), [dell'art. 822 c.c.](#), [dell'art. 35 c.n.](#), e degli [artt. 101 e 112 c.p.c.](#), in relazione all'appartenenza delle valli da pesca alle categorie di beni elencati in detta disposizione ([art. 360 c.p.c.](#), n. 3)".

Con il quinto motivo si deduce "violazione e falsa applicazione [dell'art. 28 c.n.](#), e segg., con riferimento all'accertamento dell'idoneità della valle e dello stagno interni agli usi pubblici del mare e, in particolare, alla pesca ed alla navigazione. Omessa, insufficiente o contraddittoria motivazione sul punto decisivo della controversia attinente sempre all'accertamento della pretesa attitudine degli specchi acquei ai pubblici usi del mare ([art. 360 c.p.c.](#), nn. 3 e 5)".

Con il sesto motivo si deduce "nullità della sentenza della Corte d'Appello di Venezia ex [art. 360 c.p.c.](#), comma 1, n. 4, per indeterminatezza dell'oggetto nella parte in cui genericamente dichiara la demanialità degli spazi occupati dalle acque".

Con il settimo motivo si deduce "violazione e falsa applicazione di norme di diritto, ai sensi [dell'art. 360 c.p.c.](#), comma 1, n. 3, con riferimento [all'art. 2697 c.c.](#), [art. 115 c.p.c.](#) e [art. 28 c.n.](#), in relazione alle considerazioni ed alle statuizioni della sentenza impugnata non solo erronee, ma altresì prive di fondamento, oltre che viziate da omessa valutazione, nonché violazione dei generali principi in materia di incidenza degli oneri probatori gravanti su ciascuna parte".

Con l'ottavo motivo si deduce violazione e falsa applicazione di norme di diritto, ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 3 con riferimento [all'art. 112 c.p.c.](#) e [art. 28 c.n.](#), nella parte in cui la sentenza impugnata ha deciso sulla base anche di una di una causa petendi, non prospettata da alcuna delle parti, con riguardo alla pretesa demanialità perchè "in collegamento con la laguna aperta" e perchè "idonea alla pesca ed alla navigazione" (si tratta di causa petendi mai prospettata ed ancor meno provata, dalla P.A., agente in riconvenzionale).

Con il nono motivo si deduce "violazione e falsa applicazione di norme di diritto, ai sensi [dell'art. 360 c.p.c.](#), comma 1, n. 3, con riferimento agli [artt. 822, 823 e 948 c.c.](#), [art. 28 c.n.](#), lett. b), [artt. 32 e 35 c.n.](#), e della [L. n. 191 del 1937](#), [artt. 4, 41 e 66](#) e [L. n. 1471 del 1942](#), [art. 1](#), e segg., [L. n. 366 del 1963](#), [artt. 2, 9 e 24](#), violazione [dell'art. 42 Cost.](#), in relazione alle normative sopra richiamate con riferimento al regime speciale per la Laguna di Venezia".

Con il decimo motivo si deduce "violazione e falsa applicazione di norme di diritto, ai sensi [dell'art. 360 c.p.c.](#), comma 1, n. 3, nella parte in cui ha condannato la società oggi ricorrente al pagamento dell'indennità di occupazione del suolo richiesta in via riconvenzionale".

Con l'undicesimo motivo si deduce "violazione e falsa applicazione di norme di diritto, ai sensi [dell'art. 360 c.p.c.](#), comma 1, n. 3, con riferimento della [L. n. 2248 del 1865](#), [artt. 2, 4 e 5](#), all. E, nonché della [L. n. 241 del 1990](#), [art. 4](#), e segg. e [art. 7](#), e segg., [dell'art. 823 c.c.](#), del codice della navigazione e della [L. n. 191 del 1937](#), con riferimento al rigetto della domanda di accertamento dell'invalidità delle diffide e delle intimazioni della pubblica amministrazione".

Con il dodicesimo motivo si deduce "violazione e falsa applicazione di norme di diritto, ai sensi [dell'art. 360 c.p.c.](#), comma 1, n. 3, con riferimento agli [artt. 822, 948 e 2043 c.c.](#), [artt. 28 e 32 c.n.](#), della [L. n. 191 del 1937](#), [artt. 4, 66 e 67](#), della [L. n. 366 del 1963](#), [artt. 2, 9 e 24](#), in relazione al rigetto della domanda di risarcimento danni avanzata dalla società ricorrente".

Con il tredicesimo motivo si deduce "violazione e falsa applicazione di norme di diritto, ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 3, con riferimento [all'art. 112 c.p.c.](#), e nullità della sentenza ai sensi [dell'art. 360 c.p.c.](#), comma 1, n. 4, in relazione [all'art. 112 c.p.c.](#), per omessa pronuncia con riferimento al proposto appello incidentale avverso la sentenza di primo grado nella parte in cui ha dichiarato la carenza di legittimazione passiva da parte dell'Amministrazione della Infrastrutture e dei Trasporti".

Infine, si prospetta "incostituzionalità [dell'art. 28 c.n.](#), con riferimento agli [artt. 3, 42 e 43 Cost.](#), nella parte in cui non prevede la corresponsione di alcun indennizzo nella ipotesi di sdemanializzazione di beni già in proprietà dei privati e nella parte in cui espropria pur in carenza di un corrispondentemente adeguato interesse pubblico e sociale".

Il ricorso non merita accoglimento in relazione a tutte le suesposte doglianze (in particolare risultano assorbiti, a seguito del rigetto degli altri motivi, il motivo

decimo, undicesimo e dodicesimo, mentre è inammissibile il tredicesimo), da trattarsi congiuntamente, avendo le stesse ad oggetto il medesimo thema decidendum.

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 "va innanzi tutto evidenziato, nell'individuare il quadro normativo che regola la materia in esame, che attiene alle valli da pesca, le quali consistono in bacini di acqua salsa o salmastra (stagni e/o paludi), inframezzati da barene e terre emerse, con presenza di canali, posti fra il mare e la terraferma, e ricompresi nella laguna di Venezia così come individuabile alla luce dell'attuale conterminazione, che le medesime, oltre che contemplate del *R.D.L. 18 giugno 1936, n. 1853, art. 41*, convertito in *L. 7 gennaio 1937, n. 191, art. 41*, contenente norme relative alla polizia della laguna di Venezia, erano già disciplinate anche dall'art. 51, e segg. del regolamento di polizia lagunare del 1841, e non solo ai fini dell'esercizio della pesca in laguna (secondo la rubrica della Sezione 4<sup>^</sup>) ma anche quanto alle opere di chiusura e recinzione, da tempo praticate per favorire la pesca in forma stabile ed intensiva, con allevamento stagionale, essendo in definitiva interesse primario quello di assicurare il mantenimento del regime idraulico della laguna (cfr. in specie l'art. 53).

In particolare, va rivelato come già all'epoca del regolamento approvato dal competente organo dell'Impero (giusta dispaccio 8 ottobre 1841 della cancelleria aulica e pubblicato con notificazione 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 la quale la demanialità è condizionata dalla loro appartenenza allo Stato.

Ed invero, la premessa stessa del predetto regolamento, adottato in conformità pp. 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 Sile alla Conca di Brondolo, 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.

Pertanto, 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 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 la tesi, non condivisibile, 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 e 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 (c.d. 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 vuoi 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<sup>^</sup> 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 fatto 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, 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 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 primo periodo del [D.L. 25 settembre 2001, n. 351, art. 3, comma 15](#), 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 al comma 1 e comma 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 inquadrare 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 "in definitiva, il tentativo di chiusura dei corpi idrici predetti, solo recentemente portato a quasi totale compimento, non è idoneo a determinare un'effettiva e definitiva separazione per le chiusure a stagno (in via di fatto attuata) - in quanto la demanialità naturalmente acquisita da tempo immemorabile con l'espandersi delle acque lagunari, come già detto, non può cessare per effetto di mere attività materiali eseguite da soggetti privati, sia pure nell'inerzia o con la tolleranza degli organi pubblici, di cui non si deve tener conto al fine di verificare la sussistenza delle condizioni di cui [all'art. 28 c.n.](#) e segnatamente della normale copertura dell'area dalle mareggiate ordinarie. E, nel caso di specie, come detto, l'eliminazione delle chiaviche determinerebbe il certo manifestarsi di tale fenomeno naturale, ora regolato artificialmente.

Nè, infine, risultano decisive le argomentazioni desunte dalla pretesa mancanza attuale degli usi pubblici del mare, perchè inconciliabili con le caratteristiche morfologiche dei bacini in esame, aventi una profondità media che li rende, secondo la parte privata, inidonei dunque alla navigazione ed alla balneazione".

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 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 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 decimo, undicesimo e dodicesimo motivo, mentre inammissibile è il tredicesimo motivo per genericità e perchè comunque riferentesi a profili di merito attinenti alla legittimazione passiva dell'Amministrazione delle Infrastrutture e dei Trasporti. Fermo restando

che per il prospettato difetto di motivazione 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 18 febbraio 2011

---