



**Il demanio marittimo e la inconfigurabilità della sdemanializzazione tacita.
Breve nota alla sentenza della Seconda Sezione della
Corte di Cassazione Civile 11 maggio 2009 n.10817**

A cura dell'Avv. Valentina Stefutti

DOCUMENTI **2009**
INformazione

“Nel demanio marittimo è incluso, oltre il lido del mare e la spiaggia, anche l'arenile, ovvero quel tratto di terraferma che risulti relitto dal naturale ritirarsi delle acque, e la sua natura demaniale - derivante dalla corrispondenza con uno dei beni normativamente definiti negli artt. 822 cod. civ. e 28 cod. nav. - permane anche qualora una parte di esso sia stata utilizzata per realizzare una strada pubblica, non implicando tale evento la sua sdemanializzazione, così come la sua attitudine a realizzare i pubblici usi del mare non può venir meno per il semplice fatto che un privato abbia iniziato ad esercitare su di esso un potere di fatto, realizzandovi opere e manufatti (oltretutto senza il permesso della competente Pubblica Amministrazione, come verificatosi nella specie). Del resto, per i beni appartenenti al demanio marittimo, non è possibile che la sdemanializzazione sia realizzabile in forma tacita, risultando necessaria, ai sensi dell'art. 35 cod. nav., l'adozione di un espresso e formale provvedimento della competente autorità amministrativa, avente carattere costitutivo...”

Questo è quanto affermato nella sentenza in rassegna dalla Corte di Cassazione civile, sulla falsariga della più consolidata ed autorevole giurisprudenza, sia di legittimità che amministrativa, in materia di demanio necessario, con particolare riferimento al demanio marittimo.

Passando ad una breve ricognizione del quadro normativo di riferimento, va in primo luogo osservato che l'art.822 c.c. (Demanio pubblico), al comma 1, dispone che *“appartengono allo Stato e fanno parte del demanio pubblico, il lido del mare, la spiaggia, le rade, i porti, i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia, le opere destinate alla difesa nazionale”*.

A sua volta, l'art.28 c.n. prevede che *“fanno parte del demanio marittimo: a) il lido, la spiaggia, i porti, le rade; b) 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; c) i canali utilizzabili ad uso pubblico marittimo.*

Chiarito quali beni, ai sensi e per gli effetti del combinato disposto degli artt. 822 c.c. e 28 c.n. debbano necessariamente considerarsi ricompresi nel demanio marittimo, la Corte di Cassazione Civile si è soffermata su alcune questioni di nevralgica importanza, e che possono essere schematicamente sussunte come segue.

Il primo principio affermato, *recte*, ribadito, dalla Suprema Corte, è quello secondo cui la demanialità attiene alle caratteristiche fisiche del bene, intrinseche ed immanenti allo stesso, con ciò significando com'è evidente, che la demanialità necessaria di un bene, nel caso di specie, marittimo, si risolve in una qualità che deriva originariamente ad esso dalla corrispondenza con uno dei tipi normativi definiti nelle precitate norme e quindi, in buona sostanza, da una situazione di fatto.

Sul punto, è opportuno specificare sin'ora, come del resto ha fatto la Suprema Corte, con cristallina chiarezza, nella sentenza in rassegna, come la natura demaniale del bene vada considerata in via astratta e meramente potenziale, con la conseguenza che essa permane anche quando il bene sia stato utilizzato per altri fini, come nel caso scrutinato, in cui il prevenuto, peraltro evidentemente in assenza di qualsivoglia titolo abilitativo, aveva realizzato su parte di esso una strada.

Pareva invero evidente come, posto che uno dei presupposti affinché il bene possa appartenere al demanio marittimo è la sua attitudine a realizzare gli usi pubblici del mare, tale appartenenza, secondo quanto statuito dalla Suprema Corte, non poteva ritenersi venuta meno per il semplice fatto che un privato avesse iniziato, per altro illecitamente, ad esercitare su tale bene un potere di fatto, realizzandovi opere e manufatti adibiti a bar ristorante.

Del resto, proprio a cagione della circostanza che nel demanio marittimo, oltre al lido del mare e alla spiaggia, è ricompreso anche l'arenile, vale a dire il tratto di terraferma relitto dal naturale ritirarsi delle acque, allo stesso va riservata la medesima disciplina giuridica della spiaggia. I loro caratteri essenziali, ha spiegato la Corte, derivano in entrambi i casi dal fatto di essere stati un tempo sommersi dalle acque del mare, nonché dall'essere determinati, sotto l'aspetto giuridico, dalla comune destinazione, come si accennava poc'anzi, agli usi pubblici del mare.

Non a caso, sulla scorta di tali principi, sin dal lontano 1962 la Cassazione aveva chiarito come *“nell'ipotesi di una progressiva ed obiettiva trasformazione dei caratteri di un dato bene, una volta che – a seguito di tale trasformazione – il bene abbia assunto la natura intrinseca di bene demaniale, il preesistente diritto di proprietà privata ne subisce una correlativa contrazione, fino, se necessario, alla totale eliminazione, in quanto quel bene si presenta ormai con caratteri che, secondo l'ordinamento giuridico vigente, precludono che esso possa formare oggetto di proprietà privata...”* (Cass. civ. 2 maggio 1962 n.849)

Ed ancora, la Quarta Sezione del Consiglio di Stato, nella sentenza 17 novembre 1978 n.1205 sulla falsariga dei principi elaborati dalla Suprema Corte aveva dichiarato la demanialità della Valle Millecampi, proprio perché era stata accertata la sussistenza delle caratteristiche fisico-attitudinali a svolgere pubblico uso. Proprio per tale ragione, nella medesima pronuncia, il Supremo Consesso Amministrativo aveva altresì stabilito che i passaggi dal privato al pubblico di un bene immobile, per cause naturali, non dovesse essere assimilabile, sotto nessun profilo, a fenomeni espropriativi.

Ora, alla luce dei principi compendati, nonché della considerazione che i beni demaniali non sono suscettibili di formare oggetto di proprietà privata, né, per gli effetti, sono usucapibili da parte di alcuno, la Corte ha affermato un secondo importante principio in materia di accessione ed usucapione dell'acquisto di diritti a favore di terzi.

Nella fattispecie, essendo pacifico che, per quanto concerneva il manufatto abusivamente realizzato, il ricorrente non potesse evidentemente reclamare l'accessione nei propri confronti, la Corte ha ulteriormente specificato che priva di fondamento doveva ritenersi la tesi, avanzata da parte ricorrente, secondo cui, data la sua destinazione, il manufatto edificato su suolo demaniale aveva perso l'idoneità a soddisfarne i tipici usi del mare. Con la conseguenza che, essendosi realizzata una chiara ipotesi di sdemanializzazione tacita, tale manufatto doveva ritenersi acquisito al patrimonio disponibile dello Stato, e per gli effetti usucapibile dal ricorrente.

Al contrario come ha ricordato la Suprema Corte, sulla falsariga della più consolidata giurisprudenza, per quanto concerne i beni del demanio marittimo, non è configurabile alcuna ipotesi di sdemanializzazione tacita, a ciò ostando il disposto di cui all'art.35 c.n. che, a tal fine, richiede un formale ed espresso provvedimento della competente autorità amministrativa, avente carattere costitutivo.

Se è vero infatti che il presupposto per la declassificazione è pur sempre il venire meno della mancata attitudine del bene a realizzare gli usi pubblici del mare, tale giudizio, contrariamente a quanto accade nel caso opposto, e su cui si riferirà nel prosieguo della nostra analisi, richiede che intervenga una valutazione tecnico-discrezionale dei caratteri naturali del bene.

Al contrario, a fronte della natura demaniale di un'area ovvero di un bene, l'eventuale procedimento amministrativo di cui agli artt. 32 c.n. e 58 reg. nav. viene ad assumere valore meramente ricognitivo e non costitutivo della demanialità.

In buona sostanza, laddove per poter positivamente affermare la demanialità di un bene non occorre l'avvio, né tantomeno la definizione di un provvedimento amministrativo, stante che questa, per i motivi sin qui ampiamente illustrati, scaturisce da una mera situazione di fatto, nel caso opposto, in cui, come nella fattispecie, si renda invece necessario dimostrare l'avvenuta sdemanializzazione di un bene, non essendo configurabile, nel nostro ordinamento, alcuna forma di sdemanializzazione tacita, dovrebbe invece sì attuarsi quella espressa, mediante uno specifico provvedimento, avente in questo caso carattere costitutivo e non già meramente dichiarativo, da rilasciarsi a cura della competente autorità amministrativa. Sotto un profilo parzialmente diverso, eppure parimenti rilevante, la giurisprudenza ha affermato che l'autotutela amministrativa dei beni demaniali non si esaurisce nei provvedimenti autoritativi di riduzione in pristino, ma comprende anche la facoltà di modificazione e revoca delle situazioni divenute incompatibili con la destinazione demaniale del bene (cfr. CdS, 3068/78). Questo principio non soffre deroga ove la controversia verta, per l'appunto, sull'appartenenza o meno del bene al demanio marittimo, in quanto tale demanialità consegue direttamente dalla legge (cfr. artt. 822 c.c. e 28 c.n.) e non postula l'emanazione di atti amministrativi, necessari solo alla diversa ipotesi in cui si discuta non sulla natura demaniale del bene, ma sull'esatta delimitazione dei suoi confini (cfr. artt. 321 ss. c.n.).

Al punto che la giurisprudenza amministrativa più recente, è arrivata ad affermare, peraltro in piena coerenza con i principi sin qui compendati, che il provvedimento di rilascio adottato dalla PA, ai sensi dell'art.823, comma 2 c.c., in caso di detenzione *sine titulo* da parte di un privato di un'area facente parte del demanio pubblico, non deve essere neppure preceduto dalla comunicazione dell'avvio del procedimento al soggetto interessato ex art.7 della legge 7 agosto 1990 n.241 s.m.i., atteso che in tale ipotesi non potrebbe ravvisarsi alcuno spazio utile per una eventuale cooperazione del privato all'adozione dell'atto in questione. (cfr. TAR Abruzzo, PE, 15.1.04 n.17)

Invero, come ha significato il TAR Lazio, sezione distaccata di Latina, *"posto che la delimitazione prevista dall'art.32 c.n. e dall'art.58 reg. nav. non ha effetti costitutivi, ma meramente dichiarativi, ed essendo la demanialità inerente alla natura del bene, indipendentemente da un atto formale che la consacri, deve ritenersi legittimo l'ordine di restituzione e rimozione di opere abusivamente realizzate sul demanio marittimo, prima dell'adozione della delimitazione, essendo il responsabile comunque tenuto al ripristino della legalità"*. (TAR Lazio, LT, 3.6.93 n.549)"

A conclusioni ancor più perentorie è giunto il Consiglio della Giustizia Amministrativa della Regione Siciliana, che su questo specifico punto ha ulteriormente osservato come *"il procedimento di delimitazione di un'area demaniale marittima ex art.32 c.n. postula l'esistenza di un'obiettiva incertezza in ordine ai confini dei demanio marittimo, non essendo quindi sufficiente una semplice non documentata asserzione della natura privata dell'area, incertezza che il procedimento suddetto si propone di superare con una certazione sull'esatta posizione dei confini stessi; pertanto, l'esigenza di preventiva delimitazione sussiste soltanto ove sussista l'obiettiva incertezza. L'art.32 c.n. prevede che l'amministrazione può promuovere la delimitazione di determinate zone di demanio marittimo 'quando sia necessario, o, comunque, lo ritenga opportuno'"*, (Cons. Giust. Amm. - sez. giurid. - 3.9.97 n.331; in termini, TAR Sicilia, PA, 14.10.04 n.2273) dovendosi per gli effetti riconoscere in capo alle stesse un ampio margine di discrezionalità.

Valentina Stefutti

Publicato il 14 giugno 2009

**Vuoi esprimere la tua opinione sull' argomento?
Vuoi inviarci il tuo parere, un'esperienza concreta, un documento
che pensi possa essere utile per il dibattito sul tema? Scrivi a:**

redazione@dirittoambiente.net

DOCUMENTI **2009**
INformazione