

LE CORTI DI BRESCIA, VENEZIA e TRIESTE

Anno XIII - N. S. - N. 6

Novembre-Dicembre 1960

*(Estratto)*

EMILIO ROSINI

Osservazioni sul regime giuridico  
della laguna veneta



MILANO

DOTT. A. GIUFFRÈ - EDITORE

1960

CORTE DI CASSAZIONE — 22 novembre 1958 — Sez. III penale — Pres. Aurriemma — Est. Jannelli — P.M. Ernani (concl. conf.) — Procuratore Generale di Venezia c. Rostellato ed altri.

**Pesca - Reato di pesca abusiva in proprietà privata - Acque pubbliche - Laguna di Venezia - Valle Millecampi - Demanialità - Diritti di proprietà privata - Insussistenza - Reato di pesca abusiva - Non sussiste.**

*Le acque della Valle Millecampi, compresa nella conterminazione della laguna di Venezia, appartengono al Demanio dello Stato per la loro attitudine agli usi della navigazione e della pesca; sicchè su di esse i privati non possono vantare diritti di proprietà (1).*

*Conseguentemente non è configurabile il reato di pesca abusiva di persone munite di regolare licenza.*

FATTO E DIRITTO. — Rostellato Rino, Rostellato Giovanni, Magon Gino, Vartotto Arturo, Penzo Elio, Vido Francesco, Doria Igino, De Gobbi Giovanni, Mainer Luciano, Banin Cesare, Maggio Giovanni, Rosteghin Roberto, Tiozzo Francesco, Boscolo Tommaso e Maggio Elio furono tratti al giudizio del Tribunale di

#### (1) Osservazioni sul regime giuridico della laguna veneta.

1. Questa sentenza, con cui la Corte regolatrice ha confermato il regime demaniale di una delle più importanti valli lagunari (1), appare di notevole interesse soprattutto perchè la massima può estendersi a tutta la laguna veneta. Veramente questo insegnamento non è nuovo, perchè già il Tribunale Superiore delle Acque, con sentenza del 31 maggio 1921 (2) aveva deciso che « la laguna veneta deve classificarsi fra le acque pubbliche, e quindi sulle valli che ne fanno parte non si può avere un diritto assoluto di proprietà, ma solo di godimento ». Nella pratica, tuttavia, il principio è stato, anche dopo di allora, tutt'altro che pacificamente applicato: chè anzi in numerose occasioni la Pubblica Amministrazione ha assunto a presupposto di suoi provvedimenti l'appartenenza a privati delle valli lagunari.

2. È ovvio che tale atteggiamento dell'Amministrazione non porta alcun argomento contro la demanialità delle valli lagunari. Qualche problema invece si

(1) Le valli sono, come è noto, specchi d'acqua situati ai margini della laguna, largamente comunicanti con essa, di cui fanno parte, ma individuabili per essere più o meno delimitate da barene, e in certi casi da argini artificiali. In molte di esse vi si esercita l'allevamento del pesce, e ciò da tempo remoto; « Nelle parti della laguna superiore, media e inferiore esistono le valli. Cadauna di esse consiste in uno spazio di acque e paludi circoscritto da propri confini, ove s'annida il pesce, che vi nasce o scorre, o vi si getta, perchè si nutrisca e si conservi. Si distinguono dall'essere altre aperte ed altre chiuse, fino al tempo opportuno delle pesche » (ROMPIASTO, *Metodo in pratica di sommaro o sia compilazione delle leggi ecc.*, Venezia 1771, cap. VI).

(2) La sentenza, che è fondamentale anche per il richiamo ai precedenti storici, è pubblicata in *Acque e Trasporti* 1921, 1, 458.

Pova per rispondere tutti di pesca abusiva esercitata nella valle Millecampi nel territorio di Codevigo, in contravvenzione agli artt. 42 e 61 del R.D.L. 18-6-1936 n. 1835 e agli artt. 33 del t.u. appr. con R.D. 8-10-1931 n. 1604 e 3 del D.L. 11 aprile 1938 n. 1183 in relazione all'art. 9 del reg. 20 novembre 1914, ed alcuni, inoltre, di resistenza e di oltraggio a pubblico ufficiale, nonchè di rifiuto d'indicazioni sulla propria identità personale, ai sensi, rispettivamente, degli artt. 337, 341 e 651 c.p. Nell'udienza del 24-10-1957, fissata per la celebrazione del dibattimento, quel collegio, però, dopo avere ordinato lo stralcio degli atti processuali limitatamente a queste ultime imputazioni, decise soltanto in ordine alla contravvenzione concernente la pesca abusiva, relativamente alla quale la soc. Millecampi, costituitasi parte civile, sostenne che la valle omonima, dove era stata esercitata la pesca, fosse di sua esclusiva proprietà, donde la sussistenza del reato in tutti i suoi estremi, e ciò in contrapposto alla difesa degli imputati, la quale sostenne, invece, che la valle suddetta facesse parte del demanio marittimo dello Stato, per cui costoro, pescatori di professione e muniti di regolare licenza, dovevano considerarsi legittimati ad esercitarvi la pesca, donde la esclusione del reato.

Quindi detto collegio, con sentenza pronunciata nella stessa udienza, assolse Maggio Giovanni per non avere commesso il fatto e gli altri imputati perchè il fatto non costituisce reato, accedendo per costoro alla tesi difensiva, dopo avere ritenuto, in sostanza, che la valle Millecampi, dell'estensione complessiva di oltre 2.000 ettari, compresa nel bacino della laguna di Venezia, del quale farebbe parte secondo la conterminazione stabilita con il regolamento approvato con r.d. 18 giugno 1936, trovandosi liberamente in comunicazione col mare, fosse soggetta all'esercizio della navigazione e della pesca, donde il carattere demaniale di essa, in

collega alla considerazione che con decreto del Presidente della Repubblica in data 24 gennaio 1953, pubblicato nel supplemento alla *Gazzetta Ufficiale* del 27 gennaio 1953, una parte (quella compresa nel comune di Chioggia) della valle Millecampi era stata espropriata e trasferita in proprietà all'Ente per la colonizzazione del Delta Padano, in applicazione della l. 21 ottobre 1950 n. 841, e del d.P. 7 febbraio 1951 n. 69. Il decreto di espropriazione ha valore di legge per la delegazione contenuta nell'art. 5 della l. 12 maggio 1950 n. 230. E da ciò il Procuratore Generale ricorrente aveva tratto argomento nei suoi motivi di ricorso: « Non vi è dubbio che tale decreto, avente per sua natura forza di norma legislativa, ha per presupposto che tutta la parte di valle compresa nel territorio di Chioggia sia di proprietà privata. Altrimenti sarebbe impensabile lo scorporo e il trasferimento al demanio pubblico di un bene che già facesse parte del demanio marittimo, e sarebbe ancor più impensabile che lo Stato pagasse una indennità di esproprio... per diventare proprietario di un bene che è già suo. La legge agraria di scorporo poi ribadisce la natura di proprietà privata dei beni che residuano al proprietario espropriato ».

Come si legge nella sentenza che si annota, il Tribunale ha disatteso tale argomento ritenendo (e la motivazione è approvata dalla Cassazione) che « l'espropriazione avrebbe avuto ad oggetto zone adibite ad uso agrario e non già di bacini di acqua salsa, ossia delle zone lagunari ». Questa considerazione però (indipendentemente dalla sua fondatezza: non è certo che il Decr. Pres. del 24 gennaio 1953 si riferisca soltanto alle terre emerse; ed è perlomeno dubbio che entro la laguna veneta al regime dei beni demaniali si sottraggano le terre emerse) supera il problema senza risolverlo.

Volendosi limitare al caso sottoposto alla Corte, decisivo poteva essere il rilievo che l'art. 58 della l. 25 giugno 1865, sulle espropriazioni per p.u., preve-

quanto si apparterebbe al demanio marittimo, per la sua destinazione a fini di pubblico interesse generale.

Analogamente il Tribunale ebbe a pronunciarsi sulla stessa questione, con sentenza del giorno dopo, giudicando, previa riunione dei relativi e separati procedimenti, in grado di appello, contro otto distinte sentenze del 31 gennaio, 1° e 15 febbraio 1955 del Pretore di Piove di Sacco, il quale aveva affermato la responsabilità di due dei sunnominati imputati Rostellato Rino e Rostellato Giovanni e congiuntamente di Rostellato Natale, Rostellato Mario, Bregantin Antonio, Marin Antonio, Bartella Virginio e Grigoletto Alessandro in ordine alla contravvenzione di cui agli artt. 42 e 61 della l. 18 giugno 1936 n. 1835 — in luogo di quella di cui all'art. 33 del t.u. appr. con r.d. 8 ottobre 1931 n. 1604 originariamente contestata — e condannato alcuni di costoro alla pena di lire 16.500 di ammenda e gli altri alla pena di lire 18.000 di ammenda individualmente, sul presupposto che gli imputati suddetti avessero esercitato la pesca nella valle Millecampi soggetta a diritto esclusivo di pesca da parte della soc. omonima e contro il correlativo divieto.

Ma, avendo sia gli imputati che il Proc. della Repubblica in Padova appellato le predette decisioni, i primi deducendo che dovevano essere assolti perchè il fatto non costituisce reato, per essere la valle Millecampi di proprietà dello

Stato (3), esclude la possibilità che i beni espropriati appartengano allo Stato (3), esclude la pretesa « impensabilità » del pagamento d'una indennità di espropriazione per un bene demaniale (a parte la considerazione che nel caso di specie l'espropriazione non ha costituito lo Stato proprietario di un bene che era già suo, ma ne ha trasferita la proprietà all'Ente Delta Padano).

3. Sotto un diverso profilo, tuttavia, poteva essere tentata una soluzione su un piano più generale.

Anzitutto, il fatto che una legge assuma una certa situazione giuridica a presupposto della normazione, non implica che quella sia oggetto di questa, anzi al contrario: ciò che è dato come « essere » giuridico non può assumersi insieme come « dover essere », cioè come contenuto del comando. Se è vero che la norma giuridica innova all'ordinamento, la presupposizione d'una situazione giuridica, in quanto appunto la dà come presupposta (cioè, già costituita), non può essere esplicazione della funzione normativa (cioè innovativa).

Se un bene è demaniale per espressa e inequivocabile disposizione di legge, non perde la sua qualificazione giuridica per il fatto che lo Stato decida di pagare un'indennità di espropriazione a chi lo detiene. In ciò infatti (il pagamento dell'indennità) si esaurisce il contenuto del comando legislativo (4).

4. Se viceversa potesse ipotizzarsi nel d.P. del 24 gennaio 1953 una volontà normativa implicita, diretta alla sdemanializzazione della valle lagunare oggetto

(3) Cfr. però SABBATINI, *Commento alle leggi sulle espropriazioni per p.u.*, Torino 1914, I, pag. 129 e segg.; e RESTA, *Commentario al cod. civ.*, Bologna 1946, all'art. 822, pag. 72.

(4) Cfr. JEMOLO, *L'errore legislativo, la legge ignorata*, in *Riv. di dir. pubbl.* 1925, I, pag. 313 e segg.; SCIALOJA, *I vizi delle volontà nelle leggi ecc.*, in *Riv. di dir. pubbl.* 1929, I, pag. 7; CRISAFULLI, *Sulla motivazione degli atti legislativi*, in *Riv. dir. pubbl.* 1937, I, pag. 443.

Se mai, potrà discutersi della validità della norma da cui sorge per lo Stato l'obbligo di pagare un'indennità per l'espropriazione del bene demaniale (che è altra questione rispetto a quella, trattata nel testo, della portata della norma medesima riguardo alla qualificazione del regime giuridico del bene) sotto il profilo della falsità del presupposto. Indagine che, se si trattasse d'un atto amministrativo, potrebbe ricondursi ai noti schemi della mancanza di causa e dell'errore, ma che riguardando un atto formalmente legislativo

Stato, relativamente alla quale, nonostante la concessione, la soc. omonima non aveva provveduto alla chiusura per l'esercizio del diritto esclusivo di pesca, per cui, essendo la valle medesima rimasta aperta, la pesca stessa poteva essere esercitata liberamente, ed il secondo sostenendo, invece, che le acque della valle fossero di proprietà privata e comunque non comprese nell'elenco delle acque pubbliche, per cui avrebbe dovuto affermarsi la responsabilità degli imputati ai sensi dell'art. 33 del t.u. approvato con r.d.l. 8 ottobre 1931 n. 1604, il Tribunale di Padova, come già detto, con sentenza 25 ottobre 1957, in accoglimento del primo gravame, assolse costoro perchè il fatto non costituisce reato.

Avverso questa sentenza e quella del giorno precedente, emesse dallo stesso collegio, ha ricorso per cassazione il Proc. Gen. della Repubblica presso la corte di appello di Venezia, il quale deduce, con unico motivo, la violazione dell'art. 524 n. 1 c.p.p., in relazione all'art. 26 del regolamento lagunare 18 giugno 1936 n. 1835 ed all'art. 28 del codice della navigazione, assumendo il carattere di proprietà privata della valle Millecampi, e, conseguentemente, l'applicabilità dell'art. 33 del t.u. appr. con r.d. 8 ottobre 1931 n. 1604 nei confronti di chi, come gli imputati, sia colto a pescare nell'ambito delle acque facenti parte della detta valle.

Osserva la corte che il ricorso non ha fondamento. Invero il Tribunale, attraverso un'ampia motivazione, ha dato ragione della decisione adottata circa

dell'espropriazione, la sua illegittimità costituzionale sarebbe evidente, in quanto la classificazione dei beni demaniali non è stata materia della delegazione.

5. La storia della valle Millecampi, venduta dalla Repubblica di Venezia a Maltosello Malatesta il 21 marzo 1472, conferma la difficile elaborazione d'un concetto di demanio distinto da quello di patrimonio dello Stato (5).

E del 1282 l'istituzione del Magistrato del Piovego, incaricato di vigilare alla libertà dei canali e di combattere le usurpazioni a danno del pubblico dominio (6). Che dalle acque che la circondavano dipendesse la potenza economica e la libertà della Repubblica fu sempre chiaro al governo veneziano, che istituendo nel 1531 il Collegio Solenne alle Acque ammoniva che « haec materia aquarum est tanti ponderis atque momenti ut unico verbo dici possit importare secum consistentiam totius Status nostri » (7). Sicchè la legislazione veneziana appare ispirata al principio che tutte le acque sono sotto la giurisdizione del Dominio (legge del

trova l'ostacolo della insindacabilità dell'atto medesimo se non sotto l'aspetto della sua legittimità costituzionale. Senza voler qui approfondire il problema, è da rilevare che nel caso di specie, la norma essendo contenuta in un decreto legislativo, l'errore sul presupposto può viziare di illegittimità costituzionale sotto il profilo dell'eccesso rispetto alla delega.

(5) VENZI, *Note alle Istituz. di dir. civ.* di PACIFICI-MAZZONI, Firenze 1915, vol. III/1, pag. 224 segg.; DI MARZO, *Le basi romanistiche del Cod. Civ.*, Torino 1950, pag. 157 segg.; BONFANTE, *Istituz. di dir. rom.*, Roma 1934, pag. 238 seg.; GROSSO, note al *Manuale di pandette* di C. FERRINI, Milano 1953, pag. 228 segg.; SOLMI, *Storia del dir. ital.*, Milano 1930, pagg. 363, 737.

(6) TENTORI, *Della legislazione veneziana sulla preservazione della laguna*, Venezia 1792, pag. 77 segg.; ROMANIN, *Storia di Venezia*, Venezia 1912, vol. II, pag. 389.

(7) Frequentemente negli atti della Repubblica si trova assimilata la laguna alle mura cittadine. Quando Cristoforo Sabbadino scriveva in un suo sonetto (riportato da TENTORI, *Della legislazione veneziana*, cit., pag. 49): « Quanto fur grandi le tue mura il sai Venetia... », non faceva che riecheggiare le parole che il Senato fece scolpire nel marmo: « Venetorum Urbs, Divina disponente Providentia in aquis fundata, aquarum ambitu circumseptis, aquis pro muro munitur. Quisquis igitur detrimentum publicis aquis inferre ausus fuerit, et hostis Patriae iudicetur, nec minore plectatur poena, quam quis sanctos muros Patriae violasset ».

la demanialità della valle Millecampi, contro la quale non valgono le censure che con il ricorso si muovono sul piano giuridico.

Il Proc. Gen. e la difesa di parte civile, il primo nel motivo di gravame e la seconda nella memoria scritta, sostengono, viceversa, il carattere di proprietà privata della valle Millecampi, rifacendosi agli antichi atti di vendita del XV secolo ed al catasto austriaco, impiantato nell'anno 1843, da cui risulterebbe che tutta la valle era allibrata a privati, dai quali, per via dei successivi trapassi, sarebbe pervenuta attualmente alla soc. omonima; carattere di proprietà privata che sarebbe stato ribadito dalla sentenza di questa S.C. dell'8 luglio 1951 n. 1766 e da una legge delegata dello Stato, posteriori entrambe alle norme (regolamento lagunare del 1936 e art. 28 del cod. della navig.) dalle quali il Tribunale di Padova, con le sentenze impugnate, avrebbe tratto in contrario il convincimento della natura demaniale della valle.

Quanto alla prima, si dice che la S.C. avrebbe stabilito, sia pure con giudicato implicito, doversi la valle in questione comprendere tra « le terre private », donde la necessità soltanto, per il caso sottoposto al suo esame, dell'accertamento concreto circa la sussistenza o meno di usi civici sulla valle medesima, ciò che escluderebbe di per sé l'appartenenza di questa al demanio marittimo.

Quanto alla seconda, si spiega che il decreto del Presidente della Repubblica

Senato del 6 gennaio 1556), ma attraverso i secoli si rilevano disposizioni spesso contraddittorie: per lo più i diritti dei privati sulle acque si configurano come derivanti da ciò che oggi chiameremmo concessioni amministrative, ma in altre ipotesi pare possano ravvisarsi veri diritti di proprietà da esercitarsi però con rigorose limitazioni poste da norme di polizia (8).

Nei secoli XV e XVI si svilupparono negli ambienti tecnici e politici della Serenissima complessi dibattiti (9) attorno alla ricerca dei mezzi più adatti per evitare che le torbide dei fiumi che sfociavano nella laguna ne provocassero l'impaludamento, con conseguenze rovinose per Venezia, dal punto di vista igienico e da quello economico. E dai tecnici fu denunciato il pregiudizio che al regime lagunare derivava dall'attuazione, da parte di privati, di opere di recinzione in laguna e nei suoi margini di terraferma.

Si ritenne, in definitiva, che la salvaguardia della laguna dipendesse dalla adozione di due ordini di provvedimenti, intesi ad ottenere: a) l'esclusione totale delle acque dolci dalla laguna, ad evitare gli apporti alluvionali; b) la distruzione degli ostacoli che impedivano alle maree di penetrare il più possibile fra le barene verso la terraferma, onde dar adito al deflusso delle correnti di marea ad eserci-

(8) Qui l'argomento può essere appena accennato. Possono utilmente consultarsi le seguenti opere (di quelle meno accessibili si indica fra parentesi la collocazione nella Biblioteca Marciana di Venezia): ROMPIASTO, *Metodo in pratica ecc.*, cit. (16287); COLBERTALDO, *Confutazione della memoria del cav. A. Bullo ecc.*, Venezia 1835 (Misc. C-5688); CALCANRIS, *Scritture e decreti in materia della laguna di Venezia*, Venezia 1695 (193-d-494); PIERGRINUS, *De privilegiis et iuribus fisci cum libro de Aquis* (17229); MANFRIN, *Le origini di Venezia per conoscere a chi appartenga la laguna veneta*, Roma 1901 (41-a-132); Parte del Collegio alle Acque del 2 aprile 1579 (131-d-158<sup>na</sup>). E soprattutto: TENTORI, *Della legislazione veneziana*, cit. (210-D-206); MOLMENTI e POLACCO, *Pareri e voti sul disegno di legge per la conservazione della laguna di Venezia*, in *Atti dell'Istituto Veneto di scienze, lettere e arti*, Padova, 1898, Serie VII, vol. 10; SANTAMARIA-NICOLINI, *Relazione all'Ufficio centrale del Senato sul disegno di legge presentato al Senato del Regno il 23 marzo 1898*, legisl. XXI, sess. 1900-1901, doc. n. 19/A; TIEPOLO, *Relazione per la commissione della Camera dei Deputati*, legisl. XX, sess. 1899-1900, doc. n. 54/A.

(9) CESSI, *La difesa idraulica della laguna veneta nel sec. XVI* (è la prefazione al vol. IV della raccolta « Antichi scrittori di idraulica veneta », a cura dell'Ufficio Idrografico del Magistrato alle Acque, Venezia 1946).

in data 24 gennaio 1953 avrebbe trasferito in proprietà dell'ente per la colonizzazione del Delta Padano una porzione di quella parte della valle compresa nel territorio del comune di Chioggia, e, quindi, nel comprensorio della riforma agraria, con la determinazione della corrispondente indennità, ciò che avrebbe per presupposto che tutta la detta parte di valle fosse di proprietà privata, perchè altrimenti sarebbe impensabile lo scorporo, con il trasferimento al demanio pubblico, di un bene che già facesse parte del demanio marittimo, e, maggiormente, che lo Stato si facesse pronto a pagare un'indennità di espropriazione, qualunque ne fosse la misura, per diventare proprietario di un bene già suo.

Il Proc. Gen. ricorrente e la parte civile aggiungono, infine, come ulteriore argomento del carattere privato della valle, che la conterminazione del bacino lagunare, nella quale sarebbe compresa la Millecampi, avrebbe valore meramente tecnico, nel senso di distinguere le zone lagunari da quelle adibite ad uso agrario, non potendo essere assunta come confine della zona demaniale, tanto più che dallo stesso regolamento 18 giugno 1936, per la laguna di Venezia risulterebbe la possibilità della esistenza di fondi privati entro la conterminazione suddetta, donde la compatibilità del carattere demaniale della laguna e del carattere di proprietà privata di alcune parti di essa, come la valle Millecampi.

Osserva la corte che gli argomenti posti a sostegno del ricorso non sono

tere in laguna, con aumentato carico e quindi con maggiore efficacia, la loro naturale azione di dragaggio.

Il primo obiettivo fu perseguito dalla Repubblica con provvedimenti imponenti, attraverso i quali, prima si operò la diversione del Po verso il territorio di Ferrara, poi si condusse a termine l'estromissione delle acque del Brenta, del Bacchiglione, del Sile e degli altri corsi d'acqua dalla laguna di Venezia, i cui limiti erano stati determinati al principio del XVII secolo, mediante quella « conterminazione lagunare » (linea di demarcazione che, dalla foce del Sile a quella del Brenta, è indicata sul terreno con cippi di pietra) che fu confermata dal Regolamento austriaco del 20 dicembre 1841, e poi dal R.D. 18 giugno 1936 n. 1853.

Il secondo obiettivo fu perseguito con minore energia (10), e con provvedimenti che alla stregua delle attuali concezioni giuridiche appaiono contraddittori. Sin dal 15 gennaio 1487 il Senato aveva annullato tutte le cessioni di spazi lagunari fatte dal Magistrato del Piovego a privati. E il 4 settembre 1501 il Consiglio dei Dieci dichiarò inoperante la prescrizione trentennale a favore dei possessori di beni situati in laguna. Ma un decreto del Senato del 19 novembre 1661 (con cui si dispose che un'apposita commissione facesse eseguire il disfacimento di quelle valli che apparissero pregiudizievoli al regime lagunare) stabiliva che i « padroni » delle valli dovevano essere risarciti per « i capitali esborsati al tempo degli acquisti »: sicchè s'è potuto ritenere che ancora a quell'epoca le valli potessero appartenere, e molte in realtà appartenessero, a privati proprietari.

E la stessa conclusione sembra potersi ricavare da un successivo decreto del 24 maggio 1725, nel quale si dispose una vera e propria espropriazione per pubblica utilità di tutte le valli lagunari, con particolari forme di risarcimento, una delle quali poteva essere la concessione di un diritto esclusivo di pesca. Ma d'altra parte col decreto del 1725 essendo stata ordinata una generale espropriazione, « cessa per sempre ogni diritto di privata proprietà sulle valli lagunari, sulle quali

(10) Come dimostra proprio il fatto che il divieto di erigere arginature in laguna e l'ordine della loro distruzione dovettero essere periodicamente reiterati: il 6 aprile 1502 dal Consiglio dei Dieci, il 23 dicembre 1535 dal Senato, il 20 maggio 1545 dal Collegio Solenne alle Acque, il 3 novembre 1574 e il 2 aprile 1579 dal Magistrato alle Acque, il 30 novembre 1610 dal Consiglio dei Dieci...: e si omettono altri innumerevoli Decreti e Terminazioni.



nuovi, in quanto dedotti per la prima volta in questa sede, perchè risulta che sono stati richiamati all'attenzione dei giudici di merito, da parte dei quali non è mancata la valutazione, insieme con una ampia confutazione, nel senso che essi non si potessero considerare pertinenti alla tesi del carattere di proprietà privata della valle Millecampi.

Le sentenze impugnate, infatti, dopo avere premesso come un diritto di proprietà privata sulle valli come la Millecampi non fosse stato mai pacifico, a far tempo dalla Serenissima Repubblica Veneta, di fronte all'importanza del problema idraulico e strategico connesso alla conservazione del bacino della laguna, ed esaminato, quindi, la vecchia legislazione, compreso il regolamento lagunare vigente sotto il governo austriaco, che avrebbe finito col porre un regime di espropriazione, per pubblico generale interesse, delle valli di proprietà privata, con la concessione, tuttavia, ai singoli dei diritti esclusivi di pesca per mezzo della chiusura delle stesse, concessione eccezionale e temporanea, da rinnovarsi annualmente, e ciò per la necessità di esercitare sulla laguna e sulle valli una potestà d'imperio, con la quale sarebbe stato incompatibile l'esercizio di un privato diritto, ha preso in attento esame i vari elementi che stanno a caratterizzare la demanialità della valle Millecampi.

Dalle carte idrografiche, rispecchianti la conterminazione della laguna nella

gli antichi proprietari ed i nuovi concessionari non potranno più vantare se non un diritto esclusivo di pesca vagantiva, perpetuo e trasmissibile» (11).

Con la legislazione austriaca il regime giuridico della laguna comincia a trovare una sistemazione più precisa dal punto di vista dogmatico e più aderente alle concezioni che ci sono famigliari. Il regolamento lagunare del 20 dicembre 1841 precisava all'art. 54: «Nessun privato può esercitare esclusivamente il diritto di pesca in una valle senza un titolo legittimo di lui o dei suoi autori, appartenendo originariamente i bacini della laguna allo Stato come fondo pubblico». E il paragr. 287 del Codice austriaco, vigente sin dal 1812, precisava la distinzione fra beni pubblici (quali le riviere, le spiagge, i porti: che ai privati sono conceduti soltanto in uso) e beni patrimoniali (12).

6. Questi rapidissimi accenni convinceranno forse della sterilità di ogni tentativo di ricercare nel passato qualche fondamento a diritti acquisiti. Ai nostri occhi (forse non agli antichi, cui non si può rimproverare di non avere operato nel corso dei secoli secondo i nostri schemi giuridici) la disciplina data alla materia appare contraddittoria, incerta in linea di fatto, equivoca in linea di diritto (13).

Quanto s'è accennato invece può essere rilevante per capire il fondamento del r.d. 30 luglio 1888 n. 5629, che ha classificato fra i porti di prima categoria tutta la laguna di Venezia «compresa nella sua legale conterminazione». Nessun porto ha questa estensione: ma la norma va applicata alla lettera, perchè è dettata da una concezione di tecnica idraulica (di cui non si discute qui il fondamento, ma cui certamente il legislatore s'è ispirato) secondo cui lo stato dei canali e degli approdi dipende strettamente dal libero moto delle maree in tutte le parti della grande laguna, anche le più lontane dal mare aperto.

7. Considerare assorbente (come fa la sentenza annotata) l'attitudine delle valli lagunari a usi di pubblico generale interesse, applicando cioè gli stessi cri-

(11) GUICCIARDI, *La condizione giuridica delle valli salse da pesca*, in *Riv. del dir. della navigaz.* 1942, pag. 239.

(12) Cfr. WINWARTER, *Diritto civ. unif. austriaco*, Venezia 1846, vol. II, pag. 2 segg.

(13) Cfr. App. Venezia, 15 febbraio 1895, in *Tem. Veneta* 1895, 614.

quale la detta valle sarebbe compresa, alla sentenza del tribunale regionale delle acque pubbliche di Venezia del 4 gennaio 1957, che avrebbe accertato le peculiarità delle Millecampi, nel senso che trattasi di valle alimentata quasi esclusivamente da acque salse, rinnovantesi per effetto degli ulteriori movimenti dell'alta e bassa marea, e quindi in comunicazione con il mare; dal contenuto dell'art. 28 del cod. della navig., secondo il quale fanno parte del demanio marittimo, tra l'altro, le lagune ed i bacini di acqua salsa o salmastra, che almeno durante una parte dell'anno comunicano liberamente col mare, al disposto dell'art. 1 del r.d.l. 18 giugno 1936 n. 1835, convertito nella l. 7 gennaio 1937 n. 131, che dichiara la laguna un bene demaniale, nonchè al disposto dell'art. 2 del regolamento per la pesca marittima, approvato con r.d. 13 novembre 1882 n. 1090, che considera pesca marittima, oltre quella che si esercita nel mare, anche la pesca che si fa nella laguna ed in ogni altro bacino d'acqua salata comunicante liberamente col mare: dalla remota alla più recente dottrina, per finire alla sentenza del tribunale superiore delle acque pubbliche del 31 maggio 1921 ed alla sentenza di questa S.C. a sezioni unite dell'8 marzo 1954, la prima che, al pari della dottrina, ha classificato la laguna veneta tra le acque pubbliche, per cui sulle valli che ne fanno parte non si può avere un diritto assoluto di proprietà, e la seconda che ha disconosciuto al comune di Comacchio il diritto sulle valli omonime, che fosse

teri cui s'è richiamata la Corte regolatrice (Cass. Civ., Sez. Un., 8 marzo 1954 n. 667) nel dichiarare demaniale la laguna di Comacchio, può essere forse discutibile, alla stregua di quanto s'è osservato sin qui: il regime giuridico della laguna di Venezia trova la sua qualificazione e la sua disciplina in fonti affatto particolari, e innanzi tutto nell'art. 1 del regolamento lagunare, approvato col r.d.l. 18 giugno 1936 n. 1853.

Trattasi di demanio marittimo (art. 28 cod. nav., lett. a e b). La laguna di Comacchio invece è stata classificata fra le acque pubbliche ai sensi dell'art. 1 del T.U. sulle acque (r.d. 11 dicembre 1933 n. 1775). La distinzione è di notevole rilievo, non solo quanto alla competenza a conoscere delle controversie (14), ma anche quanto ai modi di classificazione.

Benchè l'art. 829 cod. civ. esiga un formale atto amministrativo perchè un bene passi dal demanio al patrimonio, ciò tuttavia non esclude la possibilità di una sdemanializzazione tacita: la giurisprudenza ha precisato il carattere semplicemente dichiarativo di tale provvedimento (tuttavia necessario) considerando che la dichiarazione della sclassificazione, quando già sussistono condizioni di fatto incompatibili con la volontà di conservare la destinazione del bene all'uso pubblico, si limita in sostanza a dare atto dell'avvenuto passaggio del bene stesso dall'uno all'altro regime: sicchè i suoi effetti operano dal momento in cui tale incompatibilità si pone, anche se gli effetti di questa siano a loro volta condizionati dall'esistenza dell'atto amministrativo (15). Ma per la sclassificazione del demanio marittimo la legge usa un linguaggio ben diverso da quello dell'art. 829 cod. civ., subordinandola al decreto (del Ministro competente) di esclusione dal demanio marittimo di quelle zone che dal capo del compartimento non siano ritenute utilizzabili per pubblici usi del mare (art. 35 cod. nav.): soltanto, dunque, l'espressa volontà dell'Amministrazione vale a trasferire, con efficacia costitutiva e non dichiarativa soltanto, un bene (zona di spiaggia, o di area portuale, o di laguna) dal demanio marittimo al patrimonio.

Anche nella precedente legislazione, dove pure si ammetteva la sdemanializ-

(14) Trib. Sup. Acque, 15 marzo 1954, n. 9, in *Acque, Bonif. e Cost.* 1954: App. Venezia, 4 febbraio 1957, in causa Carlin/SAIM, inedita.

(15) Cass. civ., Sez. II, 5 agosto 1949, n. 2231, in *Foro it.* 1950, I, 293.

diritto a negare la demanialità delle acque in esse contenute, stante il loro carattere pubblico, per esservi connesso un interesse generale, quale è quello della piscicoltura, le impugnate sentenze, sia in base ai detti elementi e, soprattutto, in vista delle particolari caratteristiche della valle in questione, nelle cui acque si esercitano la navigazione e la pesca con i barconi, ossia un'attività di vasta portata, volta a scopi di pubblico generale interesse, hanno tratto il giudizio del carattere demaniale della Millecampi, escludendo che sulle acque di essa la società omonima avesse un diritto di proprietà privata, che non avrebbe potuto riconoscersi neanche in base agli elementi prospettati dall'accusa pubblica e privata. Correlativamente, questi elementi sono stati dalle sentenze medesime confutati: anzitutto, la iscrizione della valle in catasto al nome della soc. omonima, con il rilievo che la circostanza non fosse un fatto giuridico costitutivo del diritto dominicale; in secondo luogo, il decreto di esproprio del 24 gennaio 1953, che ha trasferito in proprietà all'ente per la colonizzazione del Delta Padano quella parte di valle compresa nel territorio di Chioggia, con la considerazione che l'espropriazione avrebbe avuto ad oggetto zone adibite ad uso agrario e non già bacini di acqua salsa, ossia delle zone lagunari; inoltre la sentenza n. 1766 di questa S.C.

zazione tacita, a questa si sottraeva il demanio marittimo per l'art. 157 cod. mar. merc. (16).

8. Ne discende che, avendo il r.d. 30 luglio 1888 n. 5629 (e il r.d.l. 18 giugno 1936 n. 1853) assunto a limite della zona demaniale l'antica conterminazione lagunare, entro questo limite neanche le terre emerse si sottraggono al regime demaniale: come l'ipoteca, la demanialità « est tota in toto et in qualibet parte rei » (17). A maggior ragione ciò può dirsi delle valli chiuse: che sono, come è noto, quelle circondate da argini naturali o artificiali, in cui si esercita la piscicoltura.

Guicciardi (18) è dell'avviso che, a differenza delle valli aperte, le valli chiuse possano appartenere a privati, argomentando dall'art. 28, lett. b, cod. nav. in quanto esse non comunicano « liberamente » col mare, dipendendo invece questa comunicazione dalle aperture esistenti negli argini. Certo, il termine « liberamente » non è di facile interpretazione; però pare difficile accettare l'opinione che la chiusura artificiale d'un tratto di laguna valga di per sé a fargli perdere la qualità di bene demaniale. D'altra parte, se tale opinione potesse essere accolta per le altre lagune, s'è visto che quella di Venezia è soggetta a una disciplina affatto peculiare, e in ogni caso le valli chiuse sarebbero pertinenze portuali.

Il Regolamento lagunare peraltro (artt. 41 e 45; cfr. art. 59 del Reg.to austriaco) precisa che la piscicoltura può esercitarsi in determinati bacini vallivi opportunamente recinti, che però devono essere normalmente aperti: soltanto « in casi eccezionali, su domanda degli utenti, il Magistrato alle Acque può accordare la loro temporanea chiusura; tale autorizzazione può essere rinnovata di anno in anno ». E' evidente dunque che in ogni caso le valli chiuse devono comunicare liberamente (qualunque significato voglia darsi alla parola) col mare almeno per una parte dell'anno: che è la situazione appunto che le assoggetta al regime demaniale anche per l'art. 28, lett. b, cod. nav.

Non resta che auspicare che lo Stato provveda a disciplinare opportunamente la posizione giuridica degli utenti, precisando che essi operano in regime di concessione.

EMILIO ROSINI

(16) Cfr. Russo, nota a sent. Cass., Sez. Un., 29 maggio 1931, n. 2050, in *Riv. di dir. pubbl.* 1931, II, 426 segg.

(17) MARRASINO, in *Acque e Trasporti* 1917, 376.

(18) *La condizione giuridica delle valli*, cit., pag. 248 segg.

in data 8 luglio 1951, con il rilievo che essa avesse avuto un oggetto ben diverso da quello relativo all'accertamento della demanialità della valle Millecampi, la disputa essendo conseguente alla sussistenza o meno di un uso civico sulle acque da parte degli abitanti del comune di Codevigo, sussistenza la quale non sarebbe stata incompatibile con il carattere demaniale della valle, posto che gli usi civici, come deciso dalle sezioni unite di questo S.C., con sentenza 10 ottobre 1955, possono avere ad oggetto beni demaniali dello Stato e, quindi, possono sussistere anche sulle acque pubbliche.

Ora, contro questi rilievi, che scaturiscono, per la maggior parte, dall'applicazione ineccepibile di esatti principi di diritto e, per altra parte, da semplici accertamenti di fatto, nessuna considerazione concreta è stata presa dal Proc. Gen. ricorrente, il quale si è limitato a sostegno della propria tesi, nel richiamo degli elementi sovra esposti, attraverso la loro semplice enunciazione, senza nulla opporre alla critica e confutazione che ne avrebbero fatto i giudici di merito, e, addirittura, sul presupposto sottinteso che da questi siano stati completamente negletti.

Ma, indipendentemente dalla riproduzione fedele del contenuto degli atti e documenti di causa e delle decisioni ai quali si fa riferimento nelle impugnate sentenze, nonché dall'interpretazione che sarebbe stata data alle diverse norme legislative e regolamentari richiamate in dette decisioni, in funzione delle conclusioni di diritto alle quali il Tribunale di Padova è pervenuto, vi è una ragione giuridica assorbente che sta contro la fondatezza del ricorso; ed essa è che la pubblicità delle acque della valle Millecampi discende dall'attitudine di esse agli usi della navigazione e della pesca, cioè dalla loro destinazione ad un'attività di ampia portata, avente un pubblico generale interesse.

Questo aspetto del problema d'importanza preminente, nonostante fosse posto in risalto dalle sentenze impugnate, indipendentemente dal correlativo accertamento di fatto, è stato trascurato dal Proc. Gen. ricorrente, mentre su esso si può dire che poggia, prevalentemente, se non esclusivamente, la fondatezza della decisione dei giudici di merito. (*Omissis*).