



Università  
Ca' Foscari  
Venezia

Corso di Laurea magistrale in  
Governance delle Organizzazioni Pubbliche

Tesi di Laurea

**Il regime giuridico dei beni lacustri**

**Relatore**

Ch. Prof. Marco Mancini

**Laureando**

Nicolò De Stefani

Matricola 883082

**Anno Accademico**

2020/2021



# Indice

<b>Introduzione</b>	pag.	5
<b>I. La classificazione dei beni</b>	»	7
1. Distinzione dei beni in base a caratteristiche intrinseche	»	7
2. Distinzione dei beni in base alla natura giuridica del proprietario e del tipo d'interesse	»	8
3. Distinzioni operate da studi socio-economici	»	16
<b>II. La legislazione sul demanio idrico</b>	»	19
1. Collocazione del bene 'lago' nelle classificazioni precedenti	»	19
2. Le leggi fondamentali	»	19
2.1 Il codice civile del 1865 e il testo unico del 1933	»	19
2.2 La legge Galli (1.36/1994)	»	21
2.3 La legge 37/1994 e le sue modifiche al codice civile	»	23
3. Titolarità e diritti sui beni demaniali	»	24
<b>III. Gli orientamenti giurisprudenziali</b>	»	27
1. La sentenza n.259/1996 della Corte Costituzionale	»	27
2. La sentenza della Cassazione circa il regime proprietario del suolo	»	29
3. Le sentenze vertenti sulla natura demaniale dei laghi	»	31
3.1 I laghi campani d'Averno e di Lucrino	»	31
3.1.1 Il lago d'Averno	»	31
3.1.2 Il lago di Lucrino		33
3.2 Lo stagno di Cabras	»	34
4. Le sentenze riguardanti la controversa natura del lago di Paola		37
4.1 I prodromi e gli orientamenti giurisprudenziali meno recenti	»	37
4.2 Gli orientamenti giurisprudenziali più recenti	»	38
4.3 Le interrogazioni parlamentari	»	40

<b>IV. Conclusioni</b>	»	43
1. Le conclusioni sulla classificazione dei beni	»	44
2. Le conclusioni sulla legislazione specifica	»	48
3. Le conclusioni sugli orientamenti giurisprudenziali	»	50
<b>Appendice</b>	»	54
<b>Bibliografia</b>	»	61
<b>Sitografia</b>	»	63

## **Introduzione**

Può un lago essere di proprietà privata? Questa tesi si propone di rispondere a questa domanda fondamentale. Per raggiungere tale scopo, il tema della trattazione è incentrato sul regime giuridico dei laghi; e il lavoro, per infondere maggior luce su questo tema, si suddivide in quattro capitoli.

Il primo riguarda la classificazione dei beni stabilita dalla legge, ma anche da studi di natura non solo giuridica. I termini qui nominati saranno utili per fare conoscenza con della terminologia che sarà poi utilizzata nel prosieguo della trattazione. Dopo un'analisi generale riguardante tutti i beni, il secondo capitolo entra più nello specifico sulla materia delle acque, ed in particolar modo sulle leggi riguardanti il demanio idrico e lacuale. Le norme che qui saranno presentate, oltre a costituire i principi regolatori in materia, saranno il principale argomento delle sentenze presentate nel terzo capitolo, che presenta diverse dispute giudiziarie, utili a capire l'applicazione pratica delle disposizioni viste nei primi due capitoli. Il quarto capitolo è quello riservato alle conclusioni e, oltre ad una discussione generale, presenta delle specifiche risoluzioni, suddivise per ciascuno dei precedenti capitoli.



## Capitolo I. La classificazione dei beni

### 1. Distinzione dei beni in base a caratteristiche intrinseche

In primis, riportiamo la definizione di bene che viene data dal codice civile (art.810): “Sono beni le cose che possono formare oggetto di diritti”. Una definizione decisamente generale e poco specifica che può risultare “scarna ed ambigua, tanto da prestarsi, come peraltro è avvenuto, alle più svariate interpretazioni”<sup>1</sup>. ‘Cose’ comunque è da intendersi semplicemente come una “qualsiasi entità materiale o ideale giuridicamente rilevante”<sup>2</sup>, che si riferisce dunque non solo agli oggetti materiali e tangibili, bensì anche ad altri tipi di beni. Inoltre la “dottrina prevalente distingue nettamente il concetto di ‘bene’ da quello di ‘cosa’, tuttavia, nell’applicazione pratica, le due nozioni vengono spesso confuse e adoperate come sinonimi”<sup>3</sup>.

Una prima distinzione tra i vari tipi di beni è quella proposta dallo stesso art.812 c.c., ovvero tra beni immobili e mobili. Il discrimine fondamentale sta dunque nel fatto che i primi siano “uniti o incorporati al suolo”. I beni mobili sono invece individuati in via residuale. Questa distinzione, oltre che utile a fini descrittivi, ha degli effettivi aspetti giuridici che non riteniamo opportuno esaminare in questa sede. Basti però sapere che, mentre un bene mobile può essere di proprietà di nessuno (cosiddetto *res nullius*), e se ne può acquisire la proprietà tramite l’occupazione (art. 923 c.c.); così non è per i beni immobili, i quali, se risultano senza proprietario, diventano parte del patrimonio dello Stato (art.827 c.c.).

Ci sono inoltre molte altre distinzioni utili ai fini descrittivi<sup>4</sup>, ma che non approfondiremo. Tra queste basti citare a titolo esemplificativo quelle tra beni naturali (corsi d’acqua, foreste, spiagge ecc.) o artificiali (fontane, strade, porti ecc.); nonché tra beni materiali (es. computer, sedie, automobili) ed immateriali (es. canzoni, opere letterarie, invenzioni), ovvero quei beni suscettibili di

---

<sup>1</sup> Ferorelli R., *Art.810*, in *Commentario del Codice Civile*, 5.1: *Delle proprietà. Artt. 810-868*, XLIV, a cura di Jannarelli A. e Macario F., Torino, Utet Giuridica, 2012, p.5.

<sup>2</sup> Biondi B.,4.1: *I beni*, in *Trattato di diritto civile italiano*, Torino, Utet, 1953, p.15.

<sup>3</sup> Ferorelli R., *Art.810*, in *op. cit.*, p.6.

<sup>4</sup> Si rimanda a Ferorelli R., *Art.810*, in *op. cit.*, p.8-12 e a Rescigno P., *Manuale del diritto privato*, Napoli, Jovene editore, 1990, p.475-477.

essere riprodotti molte volte, ma che sono sempre frutto di un'originaria idea od opera dell'ingegno<sup>5</sup>.

## **2. Distinzione in base alla natura giuridica del proprietario ed al tipo d'interesse**

La distinzione più pertinente ai fini della trattazione è però quella tra bene pubblico e bene privato, a seconda della natura del soggetto proprietario. Questa distinzione è fondamentale se si considera che, a differenza delle altre, è riportata nella Costituzione, all'articolo 42, comma 1: "La proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati".

La legislazione prevede quindi due sole possibilità, ovvero proprietà pubblica o privata<sup>6</sup>: *tertium non datur*. All'interno di questa distinzione, che si rifà semplicemente alla natura giuridica del soggetto proprietario, sono presenti ulteriori differenziazioni.

Una tra queste differenziazioni è quella inerente all'interesse pubblico o privato del bene. Ciò che concerne un generico bene – ovvero l'uso, la tutela, la conservazione, il prestito ecc. – se riguarda tutta la collettività, e non esclusivamente il suo proprietario, può dirsi di interesse pubblico; se invece non riguarda tutta la comunità ma esclusivamente il suo possessore si dirà di interesse privato. Per fare un esempio lo Stato non potrà mai distruggere legittimamente il David di Michelangelo, in quanto bene di interesse pubblico. Invece un privato cittadino ha tutto il diritto di spezzare la propria matita, in quanto bene di interesse privato. Il discrimine sostanziale è la facoltà del proprietario di disporre liberamente sopra quel bene. Non necessariamente infatti un bene di interesse privato è sempre in mano privata, così come uno di interesse pubblico in mano pubblica.

Giunti a questo punto urge però una schematizzazione, che renderà più chiara l'intersecazione tra la natura proprietaria di un bene e la natura dell'interesse che lo riguarda. I beni di interesse privato si distinguono in:

---

<sup>5</sup> Cfr. Rescigno P., *op. cit.*, p.482.

<sup>6</sup> Oltre a due tipi di proprietà ci sono sostanzialmente anche solo due tipi di soggetti proprietari, i soggetti pubblici o quelli privati. Un ente come un'impresa, che pure può essere a partecipazione mista pubblico-privato, è sempre di natura o pubblica o privata. Dice infatti Rescigno P. in *op. cit.*, p.473: "La specificazione 'economici', riferita ai beni, appare in verità superflua, ed è censurabile nella sua genericità la parola enti, che in realtà comprende solamente gli enti pubblici e non anche gli enti privati (persone giuridiche ed enti non riconosciuti) e gli enti ecclesiastici, tutti riassunti nel termine 'privati'".



- **Beni privati in senso stretto.** Sono quei beni che hanno un soggetto privato come proprietario e che rispondono solamente all'interesse di questo, non dovendo rispondere a quello di nessun altro. Sono beni sottoposti al cosiddetto *ius alios excludendi*, ovvero al diritto di impedire al prossimo l'uso del bene<sup>7</sup>. Il proprietario ha quindi il “diritto di godere e disporre delle cose in modo pieno ed esclusivo” pur “entro i limiti e con l'osservanza degli obblighi stabiliti dall'ordinamento giuridico” (art.832 c.c.), principio tra l'altro ripreso nei commi 2 e 3 dell'articolo 42 della Costituzione<sup>8</sup>.

La proprietà privata è quindi sostanzialmente libera, ma può essere comunque sottoposta, stanti determinate condizioni, e nell'ottica dell'interesse sociale, ad espropriazione (co. 3) o a limitazioni del diritto di proprietà (co. 2). L'esercizio di tale diritto “va coordinato con la possibilità del rispettivo esercizio da parte degli altri proprietari” ed il proprietario “deve astenersi da tutto ciò che pregiudichi il diritto del vicino”<sup>9</sup>. I poteri che definiscono queste limitazioni sono detti “poteri conformativi”, poiché conformano un bene ad una speciale disciplina, limitando le facoltà del proprietario di disporre di tale bene.

Esempi di poteri conformativi sono quelli che, ad esempio, normano l'urbanistica o l'edilizia, attraverso strumenti come i piani regolatori o i permessi a costruire (si vedano l. 1150/1942 e d.p.r. 380/2001); oppure la regolazione pubblica – spesso derivante da direttive dell'U.E. – sull'immissione nel mercato di vari prodotti come farmaci (direttiva 2001/83/CE e direttiva 2003/94/CE) o giocattoli (direttiva 2009/48/CE)<sup>10</sup>. I beni privati in senso stretto sono in un certo senso i più comuni nella vita di tutti i giorni, come ad esempio vestiti, cibo, automobili ecc.

- **Beni patrimoniali disponibili.** Sono sempre beni di interesse privato, ma che appartengono ad un qualunque tipo di ente pubblico. Si configurano come categoria residuale, poiché essi sono sostanzialmente tutti quei beni appartenenti allo Stato, ma che non fanno parte né del demanio

---

<sup>7</sup> Si veda l'articolo 949 c.c.

<sup>8</sup> “La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti. (co.2) La proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale (co.3)”.

<sup>9</sup> Belloni Peressutti P., *Art.832*, in Cian et al., *Commentario breve al Codice civile. Complemento giurisprudenziale. Edizioni per prove concorsuali ed esami 2013*, Padova, Cedam, 2013, p.688.

<sup>10</sup> Cfr. Clarich M., *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, il Mulino, 2019, p. 415-416.

(art.822 c.c.) né del patrimonio indisponibile (art.826 c.c., co.2 e 3) di cui parleremo tra poco. Sono detti disponibili perché non gravati dal vincolo di destinazione<sup>11</sup>, che tratteremo in seguito.

Pur essendo soggetti a particolari leggi, volte a regolarne l'acquisto o la vendita nella tutela della trasparenza e della concorrenza<sup>12</sup> (si veda ad esempio il Codice dei contratti pubblici); per il resto sono sostanzialmente accomunabili a dei veri e propri beni di interesse privato, poiché sono soggetti, se non diversamente disposto, alle regole del codice civile (vedi art.828, co.1). I beni patrimoniali disponibili sono ad esempio quegli immobili di proprietà – ma anche i beni confiscati (vedi d.lgs. 159/2011; art.48, co.3, let. b) – che possono essere usati per vari scopi o venduti o dati in concessione allo scopo di ricavare un reddito.

- **Beni privati di interesse pubblico.** Sono quei beni che, pur essendo di proprietà di un soggetto privato, sono sottoposti ad un regime speciale che esula non poco dal diritto comune, tanto che il libero uso da parte del proprietario privato subisce talvolta forti limitazioni. I beni di cui stiamo parlando sono soprattutto i beni culturali (es. le raccolte di musei, le pinacoteche, le gallerie) e paesaggistici (es. le ville, i giardini e i parchi) tutelati, oltre che da convenzioni internazionali ed europee<sup>13</sup>, anche dal Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 42/2004). Quest'ultimo sottopone i beni “a un regime speciale di vigilanza ed ispezione relativo alla tutela, alla circolazione, alla fruizione ed alla valorizzazione”<sup>14</sup>.

Oltre a questi, altri beni sottoposti a vincoli particolari sono i beni privati presenti in aree naturali protette – per evitare che l'ambiente ed il paesaggio vengano deturpati – o le reti per la distribuzione di alcuni servizi pubblici (gas, energia elettrica, telecomunicazione) le quali, tra i molti aspetti, devono essere accessibili con criteri d'uguaglianza a diversi operatori<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> Cfr. Giannini M.S., *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, il Mulino, 1993, p.81

<sup>12</sup> Cfr. Clarich M., *Op. cit.*, p. 416.

<sup>13</sup> Ad esempio la Convenzione per la protezione dei Beni Culturali in caso di conflitto armato (L'Aja, 1954); la Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale (Parigi,1972); la Convenzione per la salvaguardia del patrimonio architettonico d'Europa (Granada,1985).

<sup>14</sup> Clarich M., *Op. cit.*, p. 417.

<sup>15</sup> Cfr. Clarich M., *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, il Mulino, 2019, p. 418-419.

**-Beni patrimoniali indisponibili.** Essi sono quelli indicati ai commi 2, 3 dell'art.826 del c.c.<sup>16</sup>, sono di interesse pubblico e possono essere in mano a qualsiasi tipo di ente pubblico, anche non territoriale<sup>17</sup>. Secondo l'art.828, co.2, essi non possono essere sottratti alla loro destinazione, se non nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano e per questo sono detti indisponibili. Questa disposizione, nota come vincolo di destinazione, è ad ogni modo rimuovibile con un atto amministrativo in grado di trasformare il bene patrimoniale da indisponibile a disponibile<sup>18</sup>. Il vincolo di destinazione in sostanza stabilisce che taluni beni “non possono essere sottratti a destinazioni stabilite o dalle norme o da provvedimenti dell'autorità” e “sino a quando dura la destinazione, sul bene patrimoniale indisponibile non si ammettono atti che possano far cessare la destinazione o anche solo renderla difficile”<sup>19</sup>.

Ciononostante non può esserci un' indiscriminata adozione di beni destinati al pubblico servizio da parte degli enti pubblici in quanto tale destinazione deve essere effettiva ed attuale, nonché manifestata dall'ente titolare del diritto reale<sup>20</sup>.

Ciò non toglie tuttavia che il bene possa essere alienato, anche se questo non implica che il vincolo di destinazione debba per forza essere rimosso<sup>21</sup>. Per esempio lo Stato potrebbe alienare una foresta, ma questo non consentirebbe di per sé al nuovo proprietario di intervenire per modificarne la destinazione (ad esempio disboscarla per adibirla a coltivazione). Infatti potrebbe risultare dannoso espropriare questo tipo di beni dalla natura così delicata, con la relativa possibilità che la

---

<sup>16</sup> Caso particolare è quello delle foreste, per cui la dizione di “demanio forestale dello Stato” può risultare fuorviante. A questo proposito si veda Santacroce C., *Art. 826*, in Cian et al., *Commentario breve al codice civile. Quattordicesima edizione a cura di Giorgio Cian*, Milano:Wolters Kluwer, [Padova:] Cedam, 2020, p. 821.

<sup>17</sup> Cfr. Santacroce C., *Art. 822*, in *Op.cit.*, p. 809. Si confronti anche con quanto statuito dall'art.830 c.c. per i beni destinati ad un pubblico servizio.

<sup>18</sup> Per quando riguarda l'introduzione e la rimozione del vincolo di destinazione per i beni patrimoniali indisponibili, si rimanda agli aspetti generali dell'analisi effettuata più compiutamente per demanializzazione e sdemanializzazione, che costituisce cosa del tutto simmetrica per i beni demaniali. Per approfondimenti in proposito si confronti ad ogni modo Santacroce C., *Art. 826*, in *Op.cit.*, p. 820-821.

<sup>19</sup> Giannini M.S., *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, il Mulino, 1993, p. 81.

<sup>20</sup> Cfr. Cass. Civ. sez. un., n.14865/2006: “Affinché un bene non appartenente al demanio necessario possa rivestire il carattere pubblico proprio dei beni patrimoniali indisponibili in quanto destinati ad un pubblico servizio, ai sensi dell'art.826, 3° co. c.c., deve sussistere il doppio requisito (soggettivo ed oggettivo) della manifestazione di volontà [tramite un atto pubblico *ndr*] dell'ente titolare del diritto reale pubblico e dell'effettiva ed attuale destinazione del bene al pubblico servizio”.

<sup>21</sup> Cfr. Giannini M.S., *Op. cit.*, p. 81.

destinazione a cui sono indirizzati venga stravolta. Pensiamo infatti al caso estremo in cui vengano espropriati degli armamenti. L'esercito rischierebbe di trovarsi sguarnito e la nazione indifesa in caso di guerra.

- **Beni demaniali.** Sono quelli enunciati all'art.822 del c.c. e sono quelli più prettamente interessati dal regime pubblicistico. L'elenco dei beni è comunque esemplificativo e non tassativo<sup>22</sup> in quanto, stando alla stessa lettera dell'articolo, possono esservi ricompresi, oltre ai beni enunciati, i beni che sono assoggettati da altre disposizioni al regime proprio del demanio pubblico, i quali vengono a far parte del cosiddetto demanio legale.

I beni demaniali vengono infatti divisi in due gruppi principali: il demanio necessario (quelli enunciati nel primo comma) e il demanio eventuale (detto anche, in maniera equivalente: accidentale, accessorio, non necessario; secondo comma). I beni del demanio necessario – detti così perché in linea di principio non possono che essere di proprietà dello Stato – appartengono solo ad enti pubblici territoriali<sup>23</sup>; mentre quelli del demanio eventuale fanno parte del demanio solo se di proprietà dello Stato o di altri enti territoriali, potendo però essere anche di proprietà privata.

Un'ulteriore e utile specificazione riguarda la distinzione interna al demanio necessario, che comprende: il demanio marittimo, il demanio idrico e il demanio militare. La categoria dei beni demaniali è formata da beni immobili ma anche, come nel caso del demanio eventuale, da universalità di beni mobili aventi caratteristiche di particolare valore (es. raccolte dei musei). Non si trovano invece altri tipi di beni mobili che, qualora rientrassero nei beni di proprietà statale, sarebbero classificabili come beni patrimoniali<sup>24</sup>.

Due sono le caratteristiche fondamentali dei beni demaniali. La prima è l'impossibilità di "formare oggetto di diritti a favore di terzi, se non nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano" (art. 823, co.1, c.c.). Questo vuol dire che sono sottoposti ad inalienabilità, inidoneità al possesso da parte dei privati, inusufruttibilità, imprescrittibilità ed inespropriabilità. Tra questi aspetti è però l'inalienabilità che costituisce l'elemento fondamentale di distinzione tra beni

---

<sup>22</sup> Cfr. Police A., Tarasco A.L., *Art.822*, in *Commentario del Codice Civile*, 13 (5.1): *Delle proprietà*. Artt. 810-868, 13, XLIV, a cura di A. Jannarelli e F. Macario, Torino, Utet Giuridica, 2012, p. 109.

<sup>23</sup> Cfr. Giannini M.S., *Op. cit.*, p. 80.

<sup>24</sup> Cfr. Santacroce C., *Art. 822*, *Op. cit.*, p.808.

demaniali e patrimoniali indisponibili<sup>25</sup>. Tuttavia i beni demaniali possono vedere trasformato il loro status, passando dal demanio pubblico al patrimonio, attraverso un atto dell'autorità amministrativa di cui dev'essere data notizia nella Gazzetta Ufficiale (art.829, co.1 c.c.).

Questi atti, detti a seconda delle circostanze di demanializzazione o sdemanializzazione, hanno quasi sempre un valore puramente dichiarativo e non costitutivo, nel senso che non è la dichiarazione stessa a far estinguere la natura demaniale di un bene, bensì il verificarsi di particolari situazioni di fatto<sup>26</sup> (es. inaridimento di un fiume, rovina di un'opera di difesa militare). Infatti molto spesso non viene emessa una specifica dichiarazione, ma viene attuata la sdemanializzazione tacita, che avviene quando “nonostante la mancanza di un formale atto di declassificazione [idem di sdemanializzazione *ndr*], non espressamente richiesto, la P.A. abbia univocamente evidenziato la volontà di sottrarre il bene all'uso pubblico, rinunciando definitivamente al ripristino di tale funzione”<sup>27</sup>.

Una distinzione utile ai fini della differenziazione dei regimi che regolano l'attestazione o il disconoscimento della natura demaniale di un bene è quella tra demanio naturale (es. lido del mare, spiaggia, corsi d'acqua) ed artificiale (es. strade, porti, torri di controllo).

I beni del primo tipo possono essere riconosciuti come demaniali senza la necessità di un atto; pur avendo l'autorità pubblica il diritto di dichiararlo tramite un'attestazione formale, tuttavia non costitutiva della sua demanialità. Ad esempio, un fiume è demaniale a prescindere dalla presenza di attestazioni, sia che il fiume sia di vecchia che di nuova formazione.

Diversamente però non è prevista la sdemanializzazione tacita<sup>28</sup>. In seguito ad eventi indipendenti dalla volontà dell'autorità pubblica (come inaridimento o cambio dei corsi d'acqua), il bene un tempo inevitabilmente demaniale continua ad esserlo finché non intervenga una dichiarazione che ne attesti l'avvenuta sdemanializzazione (ai sensi dell'art.829 c.c.).

Per quanto riguarda invece il demanio artificiale, il discorso è differente. Si considera la costruzione nonché l'utilizzo di un bene artificiale come decisa volontà dell'amministrazione di far

---

<sup>25</sup> Cfr. Santacroce C., *Art. 823*, in *Op. cit.*, p.814.

<sup>26</sup> Cfr. Santacroce C., *Art. 822*, in *Op.cit.*, p.810.

<sup>27</sup> Santacroce C., *Art. 828*, in *Op.cit.*, p.824.

<sup>28</sup> Si vedano art.947, co. 3, c.c. per il demanio idrico; e l'art.35 cod.nav. per il demanio marittimo.

sorgere un nuovo bene pubblico, che si configura così automaticamente come demaniale<sup>29</sup>. In questo caso è però possibile attuare la sdemanializzazione tacita<sup>30</sup>, purché un bene non sia più adibito ad uso pubblico e che ricorrano “atti e fatti che evidenzino in maniera inequivocabile la volontà della p.a. di sottrarre il bene medesimo a detta destinazione e di rinunciare definitivamente al suo ripristino”<sup>31</sup>.

Ultimo aspetto inerente al demanio è quello del demanio civico. Il concetto di demanio civico – ovvero “la proprietà collettiva di beni silvo-pastorali”<sup>32</sup> si riallaccia a quello di diritto di uso civico: “un diritto che spetta ai componenti di una collettività delimitata territorialmente di godere di terreni o beni immobili appartenenti alla collettività medesima (in modo indiviso) ovvero a terzi (privati)”<sup>33</sup>.

La materia è normata da due leggi fondamentali: la n.1766/1927 e la n.168/2017. In quest’ultima si stabiliscono quali siano i beni collettivi soggetti a questo tipo di diritto; nonché che questi beni siano soggetti, proprio come i beni demaniali ex. art. 822 c.c. all’inalienabilità, indivisibilità ed inusucapibilità ed inoltre alla “perpetua destinazione agro-silvo-pastorale” (art.3 della legge 168/2017) con la quale si intende, ad esempio, il pascolo e l’abbeveraggio del bestiame, la raccolta della legna per uso domestico, il trarre dal fondo altri prodotti da poterne fare commercio (art.4 della legge 1766/1927). La l. 168/2017 (art.2) tutela i beni collettivi (ed i relativi diritti) e stabilisce i soggetti titolari dei diritti reali su questi beni, nonché gli enti preposti alla loro gestione.

In sostanza la legge afferma che la proprietà del bene è collettiva<sup>34</sup>, in quanto usufruibile solamente dagli aventi diritto della specifica comunità (solitamente i residenti del comune o eredi di coloro che usufruivano anticamente di questi beni). Tali beni sono amministrati solitamente dal

---

<sup>29</sup> Cfr. Santacroce C., *Art. 822*, in *Op.cit.*, p.810-811.

<sup>30</sup> Si veda Cass. Civ. sez. II, n.29228/2019.

<sup>31</sup> Si veda Cass. Civ. sez. un., n.11101/2002.

<sup>32</sup> Giannini M.S., *Op.cit.*, p. 97.

<sup>33</sup> *Economia e sviluppo montano. Le montagne del Veneto*. <[https://www.regione.veneto.it/web/economia-e-sviluppo-montano/usi\\_civici](https://www.regione.veneto.it/web/economia-e-sviluppo-montano/usi_civici)> (2021)

<sup>34</sup> Formalmente essi sono però di proprietà di un comune o di un’associazione, stante comunque l’utilizzo collettivo. Cfr. Giannini M.S., *Op. cit.*, p. 98.

comune; da autorità proprie, specie se questi ricadono nel territorio di più comuni<sup>35</sup>; o anche dal comune con amministrazione separata, che può comporsi in un'entità chiamata A.S.B.U.C. (Amministrazione Separata dei Beni di Uso Civico), regolata dalla legge 278/1957. Ultima ma importante considerazione è il fatto che il demanio civico è detto indistintamente anche patrimonio civico (art.3, comma 2 della l.168/2017). I beni appartenenti a questa categoria infatti, pur essendo in massima parte classificabili come beni patrimoniali, sfuggono alla classificazione del codice civile<sup>36</sup> in quanto sono soggetti al regime di inalienabilità ed inusucapabilità tipico dei beni demaniali.

Riassumendo i beni si possono dunque distinguere non solo in base al tipo di interesse (pubblico o privato) che li riguarda, facendoli ricadere rispettivamente in un regime pubblicistico o di diritto comune; ma anche in base al tipo di proprietario. Figurano tra quelli in capo ad un soggetto privato i beni privati in senso stretto e i beni privati di interesse pubblico; mentre tra quelli in capo ad un soggetto pubblico i beni patrimoniali disponibili ed indisponibili, ed i beni demaniali.

Ultima ma non meno importante distinzione dottrinale è quella che intercorre tra beni pubblici in senso soggettivo e beni pubblici in senso oggettivo. I primi sono “beni appartenenti ad un pubblico potere”, mentre i secondi sono “beni che per certi loro caratteri o regimi giuridici si dicono pubblici perché da distinguere da beni privati (o di proprietà privata)”<sup>37</sup>. Quando un bene pubblico lo è sia in senso soggettivo che oggettivo viene detto bene pubblico in senso stretto “perché contemporaneamente in proprietà di enti pubblici e destinati all'uso da parte della collettività o a specifiche finalità pubbliche”<sup>38</sup>.

### **3. Distinzione operate da studi socio-economici**

---

<sup>35</sup> Cfr. Giannini M.S., *Op. cit.*, p. 97

<sup>36</sup> Cfr. Clarich M., *Op. cit.*, p. 422.

<sup>37</sup> Cfr. Giannini M.S., *Op. cit.*, p. 79.

<sup>38</sup> Mercati L., *Beni pubblici*, in *Enciclopedia – Diritto on line*. <[https://www.treccani.it/enciclopedia/beni-pubblici\\_\(Diritto-on-line\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/beni-pubblici_(Diritto-on-line)/)> (2012)

Altra distinzione possibile, discendente più da studi economici e sociologici che giuridici<sup>39</sup>, è quella che si basa sulle nozioni di escludibilità e rivalità<sup>40</sup> che, intersecate, identificano quattro tipi di beni riassunti nella tabella sottostante (Tab.1.).

Escludibilità Rivalità	Escludibili	Non escludibili
Rivali	Beni privati	Beni comuni
Non rivali	Beni di club	Beni pubblici

Tab.1. Tipologie di beni.

I **beni privati**, sia escludibili sia rivali, sono i beni più diffusi nella vita di tutti i giorni (es. vestiario, cibo, mobilia). Sono sia rivali che escludibili perché, prendendo come esempio un paio di scarpe, esso non può essere indossato che da una sola persona per volta. C'è perciò una rivalità nell'accaparramento di quel paio di scarpe, nonché un'escludibilità intrinseca in quanto in una scarpa può entrare solo un piede.

I **beni di club** sono escludibili, ma non rivali. Esempi possono essere un campo da golf, una piscina, un'autostrada. Sono beni dai quali si possono escludere quelle persone che non hanno pagato la dovuta quota, ma non esiste rivalità tra coloro che hanno diritto di usufruire del bene. Infatti, pur nei limiti del sovraffollamento, l'uso che una persona fa, per esempio, di un'autostrada, non limita quello di un'altra.

I **beni comuni** sono rivali, ma non escludibili. Essi sono ad esempio l'aria e il mare. Sono detti in latino *res communes omnium*, ovvero cose comuni di tutti, che non hanno un proprietario, né pubblico né privato, in quanto “sono beni talmente abbondanti che, almeno sinora, per essi non si è mai posto un problema di appartenenza”<sup>41</sup>. D'altra parte è poco importante disquisire su chi sia

<sup>39</sup> Tra i molti si vedano: Samuelson P.A., *The Pure Theory of Public Expenditure*, 1954; Ostrom E., *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, 1990; Lindahl E. *Die Gerechtigkeit der Besteuerung*, 1919.

<sup>40</sup> “I beni sono escludibili o non escludibili, a seconda che, una volta prodotti, sia o non sia possibile escludere alcuni soggetti dal loro consumo. I beni possono essere rivali o non rivali a seconda che l'uso o il consumo di essi da parte di un soggetto limiti o escluda la possibilità di uso o consumo da parte di altri.” Clarich M., *Op. cit.*, p. 413.

<sup>41</sup> Giannini M.S., *Op. cit.*, p. 93.



l'effettivo proprietario del bene in quanto, proprio perché quasi sempre si tratta di risorse di primaria importanza, è ben più rilevante la loro tutela.

Dato che sono beni utilizzabili da tutti, qualora non siano soggetti ad un'efficace regolamentazione del loro uso, sono sottoposti al rischio di depauperamento o scarsità, che alla lunga può trasformarsi in una vera e propria assenza di utilità del bene<sup>42</sup>. Come esempio si può proprio citare l'inquinamento dell'aria e del mare, con relativo pericolo per la salute nostra e di molte specie animali e vegetali.

I **beni pubblici** non sono né rivali né escludibili. Non c'è infatti rivalità nell'accesso ad un servizio pubblico come l'illuminazione stradale, la difesa nazionale, l'amministrazione della giustizia, di cui tutti possono usufruire. Né tantomeno risulterebbe di facile attuazione escludere un individuo dal suo utilizzo, innanzitutto per un'impossibilità pratica. Il mercato difficilmente si fa carico di queste incombenze, proprio perché non potrebbe impedire agli utenti di usufruire del bene senza pagare la rispettiva quota, e quindi di ottenere un utile. Per questo motivo è spesso lo Stato che se ne prende carico, sia sotto forma diretta, sia regolando e promuovendo l'iniziativa privata. Il finanziamento dei beni pubblici sono a carico di tutta la collettività, a prescindere dalla volontà o necessità del singolo cittadino di avvalersi di un particolare servizio.

Risulta talvolta difficile distinguere i beni comuni da quelli pubblici, e soprattutto cercare di inserire correttamente in categorie giuridiche i beni catalogati tramite nomenclature dottrinali. Un'esigenza di riforma in merito è stata avvertita anche dal legislatore, che nel 2007 ha affidato ad una commissione parlamentare, presieduta dal giurista Rodotà, il compito di riformare le "norme del codice civile in materia di beni pubblici". Tuttavia la proposta presentata si è arenata e, ad oggi, non ha avuto alcun seguito<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> Si veda a proposito Hardin G.J., *The tragedy of the commons*, 1968.

<sup>43</sup> Cfr. *Commissione Rodotà - per la modifica delle norme del codice civile in materia di beni pubblici (14 giugno 2007) – Relazione*  
<[https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_12\\_1.wp?contentId=SPS47617#](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.wp?contentId=SPS47617#)> e  
<[https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_12\\_1.wp?previousPage=mg\\_1\\_12&contentId=SPS47624#](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.wp?previousPage=mg_1_12&contentId=SPS47624#)>.

## Capitolo II. La legislazione sul demanio idrico

### 1. Collocazione del bene ‘lago’ nelle classificazioni precedenti

Terminata l’introduzione generale sui beni, scendiamo ora nello specifico riguardo ai laghi, che costituiscono il vero fulcro di questa tesi.

I laghi si configurano come beni del demanio necessario e, a seconda delle classificazioni, fanno parte dei beni immobili; del demanio idrico, detto ancor più nello specifico demanio lacuale; o del demanio naturale. Sono beni pubblici sia per quanto riguarda la proprietà che il tipo di interesse; e si configurano quindi come beni pubblici in senso stretto. Giunti a questo punto non bisogna però confondersi tra il concetto di bene pubblico visto dal punto di vista giuridico (basato appunto sul tipo di proprietà o di interesse che questo ricopre) o da quello socio-economico (che si fonda sui concetti di escludibilità e rivalità); poiché le due nozioni non coincidono. Infatti un lago, bene giuridicamente pubblico, è classificabile d’altra parte come bene comune<sup>44</sup>.

### 2. La leggi fondamentali

#### 2.1 Il codice civile del 1865 e il testo unico del 1933

La proprietà pubblica dei laghi non era prevista espressamente nel primo codice civile del Regno d’Italia del 1865, che ricomprendeva all’interno del demanio idrico solamente i fiumi ed i torrenti<sup>45</sup>. Tuttavia la legge 2248/1865, tramite l’articolo 1, lett.f, comprese tra le acque pubbliche i laghi, i

---

<sup>44</sup> “Sono beni comuni, tra gli altri: i fiumi i torrenti e le loro sorgenti; i laghi e le altre acque”, dalla classificazione proposta dal giurista Stefano Rodotà di cui abbiamo parlato nel capitolo I. *Commissione Rodotà - per la modifica delle norme del codice civile in materia di beni pubblici (14 giugno 2007) – Relazione*  
<[https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_12\\_1.wp?previousPage=mg\\_1\\_12&contentId=SPS47624#](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.wp?previousPage=mg_1_12&contentId=SPS47624#) >.

<sup>45</sup> Si veda l’art.427 del codice civile del 1865: “Le strade nazionali, il lido del mare, i porti, i seni, le spiagge, i fiumi e i torrenti, le porte, le mura, le fosse, i bastioni delle piazze da guerra e delle fortezze fanno parte del demanio pubblico.”

rivi, i canali di scolo artificiali nonché, tramite l'art.102, i fossati e colatori pubblici<sup>46</sup>. Tuttavia questa demanialità, affermata soltanto in forma implicita – non è infatti scritto a chiare lettere che i laghi siano demaniali – è desunta dal “presupposto della estraneità delle acque [...] all'ambito della proprietà privata”<sup>47</sup>. Presupposto che però non si è rivelato assodato, dato che in seguito a queste disposizioni “si aprì una delle più complesse questioni interpretative in materia di acque”<sup>48</sup> che portò a tre diverse interpretazioni, che si differenziavano in ragione del minore o maggiore grado di pubblicità da attribuire ai corsi d'acqua<sup>49</sup>. Tra le tre interpretazioni si è imposta la tesi distinguente la quale si riflette, come vedremo, nell'art.1 del T.U. del 1933. Nel corso degli anni, come si leggerà, tale tesi si è comunque distinta per un maggiore avvicinamento alla tesi demanialista piuttosto che a quella privatista.

Attraverso varie riforme<sup>50</sup>, si è poi giunti al *Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e sugli impianti elettrici* (r.d. 1775/1933). In esso, all'articolo 1, comma 1, veniva statuito quanto segue:

«Sono pubbliche tutte le acque sorgenti, fluenti e lacuali, anche se artificialmente estratte dal sottosuolo, sistemate o incrementate, le quali, considerate sia isolatamente per la loro portata o per l'ampiezza del rispettivo bacino imbrifero, sia in relazione al sistema idrografico al quale appartengono, abbiano od acquistino attitudine ad usi di pubblico generale interesse».

Si può dunque dire che ogni tipo di acqua sorgente, non era considerata pubblica di per sé, ma soltanto in relazione alla sua attitudine ad usi di pubblico generale interesse, la quale doveva essere

---

<sup>46</sup> Cfr. Jannotta R., *Acque pubbliche*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche: diritto costituzionale, diritto amministrativo, diritto regionale, diritto internazionale, diritto comunitario, diritto ecclesiastico, diritto canonico, diritto pubblico comparato*, 1: A-At, XV, Torino, UTET, 1987, p.55.

<sup>47</sup> Jannotta R., *Acque pubbliche*, in *Op. cit.*, p.57-58.

<sup>48</sup> Boscolo E., *Art. 2 (l. 5 gennaio 1994, n.37)*, in *Commentario alle disposizioni in materia di risorse idriche leggi 5 gennaio 1994, nn. 36 e 37*, a cura di Ferrari E., Pototschnig U., Padova, Cedam, 2000, p.376.

<sup>49</sup> Cfr. Petrocchi C., *Acque (Diritto pubblico)*, in *Novissimo digesto italiano*, 1.1: A-Ap, XX, a cura di A. Azara e E.Eula, Torino, Utet, 1957, p.211. Queste tre tesi sono la tesi privatista “secondo cui tutti i minori corsi d'acqua erano da considerare di proprietà privata”; la tesi demanialista “secondo cui tutti i corsi d'acqua minori erano da considerare tutti pubblici (nel senso di demaniali) al pari dei fiumi e dei torrenti”; e la tesi distinguente “secondo cui dei minori corsi d'acqua alcuni erano da considerarsi pubblici, cioè demaniali, altri privati”.

<sup>50</sup> Si veda Petrocchi C., *Acque (Diritto pubblico)*, in *Op. cit.*, p.211-212.

decisa caso per caso<sup>51</sup>. Questa attitudine poteva venire riconosciuta ai sensi dei commi 2, 3 e 4 dello stesso art.1, che prescrivevano l'iscrizione di acque pubbliche in appositi elenchi, suscettibili di essere integrati e modificati, e contro la cui iscrizione potevano appellarsi gli interessati.

Tuttavia, per quanto riguarda i laghi, nemmeno questa disposizione permise di dipanare la spigolosa questione circa la loro demanialità. Se per fiumi e torrenti non c'erano problemi di sorta (data l'esplicitzza del Codice civile del 1865 su questo punto), per i laghi invece il problema persisteva, dato che la loro demanialità andava decisa caso per caso in relazione ai parametri elencati all'art 1 del T.U. del 1933<sup>52</sup>.

## 2.2 La legge Galli (l. 36/1994)

L'introduzione esplicita della parola 'laghi' all'art. 822 dell'attuale codice civile nel 1942, non cambiò sostanzialmente la questione. Ciò in virtù dell'interpretazione del detto articolo, che andava concordata alla lettera del T.U. del 1933 e che, come vedremo dettagliatamente nelle conclusioni, verrà interpretato diversamente solo in seguito all'introduzione della legge Galli. Quest'ultima permise di sbrogliare non poco la problematica, anche se non in modo assoluto.

La legge Galli (l. 36/1994) infatti, "pur senza pretendere di abrogare o di sostituire, salvo che per una minima parte, la legislazione precedente [...], interviene per stabilire le linee portanti e le idee guida di una disciplina radicalmente nuova, che si sovrappone a tutta la precedente normativa di settore, correggendola e integrandola"<sup>53</sup>.

La legge Galli con l'art.1 definisce che tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo, sono pubbliche e costituiscono una risorsa che è salvaguardata ed utilizzata secondo criteri di solidarietà. Nonostante la legge Galli sia formalmente abrogata, questo principio è stato ripreso sostanzialmente identico dall'art.1 del d.p.r. 238/1999 e dall'art.144 del Codice

---

<sup>51</sup> Pototsching U., *Art.1 (l. 5 gennaio 1994, n.36)*, in *Commentario alle disposizioni in materia di risorse idriche leggi 5 gennaio 1994, nn. 36 e 37*, a cura di Ferrari E., Pototschnig U., Padova, Cedam, 2000, p.4. "Si tratta di una definizione aperta, che consente il recupero di singoli corsi d'acqua mano a mano che si verificano i presupposti di legge, ma che richiede volta per volta un riconoscimento da parte della pubblica amministrazione."

<sup>52</sup> Petrocchi C., *Acque (Diritto pubblico)*, in *Op.cit.*, p.214. "Il fatto che nell'elenco delle acque pubbliche possono essere iscritte anche le acque lacuali non significa che tutti i laghi siano da considerare demaniali, dovendosi anche qui distinguere quelli che per la loro ampiezza ed importanza servono ad usi di pubblico generale interesse, dagli altri."

<sup>53</sup> Pototsching U., *Art.1 (l. 5 gennaio 1994, n.36)*, in *Op.cit.*, p. 3-4.

dell’Ambiente (d.lgs. 152/2006). La legge Galli supera i limiti del regio decreto del 1933, ovvero la distinzione tra acque superficiali e sotterranee, ma soprattutto il bisogno di distinguere corso d’acqua per corso d’acqua, senza avere a disposizione un criterio in grado di dirimere in modo uniforme la questione<sup>54</sup>.

Questo cambio di rotta rispetto alla precedente normativa deriva soprattutto dall’aumentare del fabbisogno idrico necessario alle più svariate attività umane. Ad esso è correlata una nuova sensibilità riguardante questo tipo beni che, preziosissimi, rischiano di scarseggiare. La legge Galli infatti antepone il tema della tutela e della salvaguardia a quello degli usi – tra i quali viene comunque anteposto “l’uso prioritario del consumo umano rispetto agli altri possibili usi”<sup>55</sup> – per i quali “non è consentito alcun uso delle acque che contrasti o comprometta la loro salvaguardia”<sup>56</sup>. Pertanto l’acqua non è solo un bene, oggetto di diritti, bensì “una risorsa che è salvaguardata ed utilizzata secondo criteri di solidarietà” (art.1, co.1). La salvaguardia poi riguarda non solo l’acqua, ma tutto l’ambiente nel suo complesso, e che è guidata da una solidarietà che riguarda anche “le aspettative ed i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale” (art.1, co 2).

Un’ultima differenza tra il r.d. 1775/1933 e la l. 36/1994 riguarda le acque sotterranee. Il r.d., a differenza della legge Galli, non le ricomprendeva tra le acque pubbliche poiché “esse vi ricadevano solo ‘se artificialmente estratte dal sottosuolo’ (art.1) e dunque solo nel momento e nel punto in cui cessavano di essere sotterranee”<sup>57</sup>.

Questa disposizione sembrerebbe dunque risolvere definitivamente il tema della proprietà delle acque, rendendo inammissibile la nozione di ‘acqua privata’. Tuttavia non è esattamente così. Questo cioè vuol dire che tutte le acque sono originariamente pubbliche, ma ciò non significa che non si possa attestarne, o almeno provare ad attestarne, la natura privata in sede giudiziale (si veda sentenza Cass. Civ. sez. un., n. 507/1999 nel capitolo II). A questa

---

<sup>54</sup> Pototsching U., *Art.1 (l. 5 gennaio 1994, n.36)*, in *Op.cit.*, p.4-5. “Scompare dunque la necessità di un riconoscimento formale dei singoli corpi idrici, giacché ormai sono pubbliche tutte le acque, sia superficiali che sotterranee, senza nessuna necessità di una loro iscrizione in appositi elenchi. [...] La bipartizione tra acque superficiali e acque sotterranee non è posta per limitare in qualche modo la portata della nuova legge, ma al contrario per ribadire come la pubblicità investa oggi la totalità delle acque, nessuna esclusa”.

<sup>55</sup> Matteoli S., *Art.144*, in Costato et al., *Commentario breve al codice dell’ambiente (D. legisl. 3 aprile 2006, n. 152)*, Padova, Cedam, 2007, p. 382.

<sup>56</sup> Cfr. Pototsching U., *Art.1 (l. 5 gennaio 1994, n.36)*, in *Op.cit.*, p.5.

<sup>57</sup> *Ibidem*.

considerazione si deve aggiungere l'eccezione costituita dai regimi speciali riservati alla "raccolta di acque piovane in invasi e cisterne al servizio di fondi agricoli o di singoli edifici"; nonché "l'utilizzazione delle acque sotterranee per gli usi domestici" che è libera e non richiede licenza o concessione di derivazione di acque<sup>58</sup>.

Ad ogni modo ciò che conta primariamente non è dunque tanto il regime di proprietà – resta comunque salda "la norma del c.c. [art.822 *ndr*] che stabiliva in termini tassativi quella appartenenza"<sup>59</sup> dei beni facenti parte del demanio pubblico allo Stato – bensì quello d'utilizzo, improntato alla salvaguardia del bene stesso e del bilancio idrico.

### *2.3 La legge 37/1994 e le sue modifiche al codice civile*

Coeva alla legge Galli è la legge n.37/1994 che, tra le varie disposizioni, ha modificato alcuni articoli dell'attuale codice civile (942, 945, 946 e 947). Infatti i beni demaniali non sono disciplinati nel codice civile solo dagli articoli 822 e seguenti, ma anche dagli articoli 941-947<sup>60</sup>. Questi sette articoli hanno una portata più ridotta rispetto ai precedenti, in quanto individuano solo una ristretta e specifica categoria di beni. Tuttavia in questo caso, come per la legge Galli, è evidente come il legislatore abbia inteso espandere i beni soggetti ad un regime pubblicistico, in modo da poterli maggiormente tutelare<sup>61</sup>.

Queste modifiche stabiliscono che i terreni abbandonati dalle acque di fiumi, torrenti, laghi, lagune, stagni, mare e da altre acque pubbliche definite dalle leggi in materia; le isole e le unioni di terra che si formano sul letto di fiumi e torrenti; nonché i letti abbandonati da fiumi e torrenti

---

<sup>58</sup> Si veda l'art. 28 (co. 3, 4, 5) della legge Galli.

<sup>59</sup> Cfr. Pototsching U., *Art.1 (l. 5 gennaio 1994, n.36)*, in *Op.cit.*, p.8

<sup>60</sup> Per un'ottica completa sugli articoli del codice civile, nonché su altre leggi, che riguardano le acque si consulti Mazzitti et al., *Codice della legislazione sulle acque annotato con la giurisprudenza di legittimità e di merito*, Milano, Giuffrè, 1996.

<sup>61</sup> Boscolo E., *Art. 1 (l. 5 gennaio 1994, n.37)*, in *Op.cit.*, p.359-360. "L'aspetto più significativo dell'intera legge sembra costituito dall'individuazione di una nuova categoria di beni pubblici, costituita da quelli che possiamo definire beni golenali di interesse ambientale. [...] La natura pubblica del bene, in questi articoli, trova fondamento nell'esigenza di impedire che soggetti privati possano divenire proprietari di aree che, per il loro notevole interesse ambientale, debbono essere sottoposte ad un regime di tutela che si presenta incompatibile con l'utilizzo privato del bene".

appartengano al demanio pubblico. Prima di questa modifica questi terreni diventavano invece d'appartenenza dei soggetti privati, secondo varie modalità a seconda dei casi specifici.

Nonostante le modifiche, che appaiono a prima vista abbastanza chiare, permangono alcune perplessità, soprattutto per quanto riguarda il caso della formazione di nuove isole nel letto dei fiumi<sup>62</sup> (art.945). Infatti per la lettera della legge potrebbe sembrare che un'isola si trasformi automaticamente in bene demaniale, anche qualora fosse già di proprietà privata<sup>63</sup>. Tuttavia la giurisprudenza<sup>64</sup> ha espresso un altro orientamento, secondo cui questa legge non è applicabile in via retroattiva, non potendo trasformare le isole già di proprietà privata in beni demaniali; ne può modificare il regime giuridico dei terreni privati che si vengano a conformare come isole in seguito a cambiamenti morfologici.

### **3. Titolarità e diritti sui beni demaniali**

Come abbiamo detto nel capitolo I, nel demanio necessario sono inclusi tutti quei beni che possono appartenere soltanto allo Stato o ad altri enti pubblici territoriali; mentre i beni patrimoniali possono appartenere a qualsiasi tipo di ente pubblico, non esclusivamente territoriale. Ciò si sposa con quanto statuito dalla Costituzione: "I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato" (art.119, co 6).

Tuttavia lo Stato e gli enti pubblici, pur essendo proprietari dei beni demaniali e patrimoniali, hanno comunque il diritto di alienarli o di cederli, soprattutto con l'intenzione di poterli valorizzare

---

<sup>62</sup> Cfr. Boscolo E., *Art. 2 (l. 5 gennaio 1994, n.37)*, in *Op.cit.*, p.375-378 e cfr. Santacroce C., *Art. 945*, in *Op.cit.*, p. 928.

<sup>63</sup> Cfr. Boscolo E., *Art. 2 (l. 5 gennaio 1994, n.37)*, in *Op.cit.*, p.376-377.

<sup>64</sup> A questo proposito si veda la sentenza del T.S.A.P. 53/1999: "Le disposizioni della L. 5.1.1994 n. 37, laddove stabiliscono la demanialità in ogni caso dei beni in essa contemplati [...], non sono applicabili in via retroattiva e, quindi; non hanno la forza di modificare precedenti situazioni giuridiche, tanto da estinguere diritti soggettivi su una determinata categoria di beni; pertanto tali norme non possono travolgere la proprietà privata dei beni già legalmente appartenenti ai privati»; nonché la sentenza della Cassazione civile sez. un., 10/08/2000, n.565 la quale ha stabilito che: "Le isole che si formano nel letto dei fiumi o torrenti [...] non appartengono al cosiddetto demanio necessario dello Stato, [...] ma al demanio non necessario, o legale [...]. Ne consegue che l'entrata in vigore del suindicato art. 945 c.c. [...] non ha "ipso iure" fatto diventare demaniali le isole appartenenti a privati".

al meglio in modo da rifocillare le casse dello Stato. Quest'esigenza si è fatta sentire soprattutto dall' "inizio degli anni '90 del secolo scorso, quando la necessità del risanamento dei conti pubblici diventa, sotto la spinta dell'ordinamento comunitario, più pressante"<sup>65</sup>.

Quest'operazione è possibile attraverso diverse modalità. In primis c'è la semplice vendita a terzi di un bene, dopo il suo passaggio dal demanio al patrimonio. In secondo luogo c'è il trasferimento dei beni a società pubbliche; a partecipazione pubblica; formalmente privatizzate, nell'ottica di migliorarne "l'utilizzazione e la valorizzazione economica"<sup>66</sup>.

Altre due modalità attraverso cui enti differenti dallo Stato possono vantare dei diritti sui beni demaniali sono le concessioni ed il federalismo demaniale. Le prime sono disciplinate dal Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 50/2016) e, specificatamente per il demanio idrico e marittimo, dal T.U. del 1933 e dal codice della navigazione. Il secondo invece si può definire come il trasferimento di beni demaniali e funzioni ad essi connesse dallo Stato agli enti territoriali più piccoli.

Tuttavia non ci addentreremo troppo in quest'ambito; sia perché non è l'obiettivo primario della tesi, sia perché risulta un tema spinoso dato che "lo *status* dei beni pubblici interessati dalle dismissioni e dalle alienazioni è sottoposto a continue modifiche normative che ne rendono incerta l'esatta determinazione"<sup>67</sup>.

---

<sup>65</sup> Mercati L., *Beni pubblici*, in *Enciclopedia – Diritto on line*.  
<[https://www.treccani.it/enciclopedia/benipubblici\\_\(Diritto-on-line\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/benipubblici_(Diritto-on-line)/) > (2012)

<sup>66</sup> Clarich M., *Op. cit.*, p. 422.

<sup>67</sup> D'Alberti M., *Lezioni di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli Editore, 2019, p.171.





## Capitolo III. Gli orientamenti giurisprudenziali

Le novità introdotte dalla legge Galli hanno fatto sì che in più di un'occasione sia la Corte Costituzionale che vari tribunali ordinari o delle acque pubbliche si siano dovuti esprimere sulle più diverse questioni. Di seguito analizzeremo alcune tra le più importanti: dapprima una sentenza riguardante la legittimità costituzionale della legge Galli; poi una sul regime proprietario delle acque ed infine alcune sentenze riguardanti i casi più specifici sui laghi.

### 1. La sentenza 259/1996 della Corte Costituzionale

Il concetto di pubblicità di tutte le acque superficiali e sotterranee statuito dalla legge Galli, pur ormai assodato, è stato oggetto di dispute di legittimità costituzionale, per esempio tramite la sentenza n.259 del 1996 della Corte Costituzionale. Riassumiamo per sommi capi una sentenza di grande importanza in materia che, pur avendo rigettato la questione di legittimità, non ha impedito, come avremo modo di vedere in seguito, il sorgere di ulteriori battaglie giudiziarie vertenti sulla natura pubblica o privata dei laghi.

Cominciamo col dire che il Tribunale superiore delle acque pubbliche<sup>68</sup> aveva sollevato questioni di legittimità costituzionale nei riguardi dell'art.1, co. 1 della legge Galli. Questo dubbio era sorto nell'ambito di un procedimento tra un privato ed il comune di Cori circa la demanialità del lago di Giulianello (in Lazio), in cui in precedenza il Tribunale regionale delle acque pubbliche aveva accertato la demanialità del lago. Il T.S.A.P. aveva ritenuto che la norma fosse in contrasto con gli articoli 2, 3 e 42 della Costituzione, in quanto sottraeva “al dominio privato tutte le acque in modo indiscriminato”, dato che era venuto meno il discrimine dell'interesse pubblico stabilito dal T.U. del 1933; e non era stato ritenuto sufficiente il criterio della tutela ambientale.

---

<sup>68</sup> Breve analisi da fare è quella che riguarda i Tribunali delle acque pubbliche. Sebbene le sentenze che andremo ad analizzare siano quasi sempre quelle della Cassazione, è importante sapere che, nei riguardi di particolari tematiche inerenti le acque pubbliche nei primi due gradi di giudizio, sono competenti questi tribunali, regolati dal r.d. 1775/1933 (articoli 138-146). In breve sintesi possiamo dire che sono istituiti otto tribunali regionali delle acque pubbliche (talora indicati dall'acronimo T.R.A.P.) ed un tribunale superiore delle acque pubbliche (T.S.A.P.) con sede a Roma, aventi una particolare struttura giudicante (art.138-139). I tribunali hanno giurisdizione su particolari tipi di controversie, tra le quali quelle riguardanti la “demanialità delle acque”; “i limiti dei corsi o bacini, loro alveo e sponde” o “qualunque diritto relativo alle derivazioni e utilizzazioni di acqua pubblica” (art.140).

Tuttavia la Corte, nelle motivazioni, oppone diverse puntualizzazioni a riguardo. La prima è che la sottrazione al dominio privato non riguarda tutte le acque, dato che esistono specifiche eccezioni previste dall'art.28 della stessa Legge Galli<sup>69</sup>.

La seconda è che il criterio dell'interesse pubblico non è scomparso, ma ha semplicemente mutato, ampliandolo, il suo raggio d'azione. Se prima dell'introduzione della legge Galli l'interesse pubblico di un bene idrico doveva essere dimostrato, ora invece viene dato per presupposto<sup>70</sup>.

L'aumento dei fabbisogni, la limitatezza della disponibilità e i rischi concreti di penuria per i diversi usi, hanno modificato la concezione del bene 'acqua'. L'acqua non è dunque più considerata un bene qualsiasi, ma una vera e propria risorsa da salvaguardare. Questi fattori hanno portato all'espansione dell'interesse pubblico, che si è concretizzato in una maggior tutela – che in mano pubblica si presume possa avere maggiore efficacia che in mano privata – improntata “al risparmio, all'equilibrio e al rinnovo” delle risorse.

Inoltre la Corte sottolinea come la legge Galli abbia “accentuato lo spostamento del baricentro del sistema delle acque pubbliche verso il regime di utilizzo, piuttosto che sul regime di proprietà”. Il tema principale è infatti il “regime dell'uso di un bene divenuto limitato”, non tanto la sua proprietà. Oltretutto non è tanto la proprietà dell'acqua in sé ciò che interessa<sup>71</sup> (ritenuta una risorsa comune), bensì quella dei “manufatti e opere o terreni necessari per la captazione o l'utilizzo”; come si vedrà infatti nella seguente sentenza presentata (Cass. Civ. Sez. Un. 507/1999).

Con ciò si indica che la legge Galli abbia interesse nel sottolineare l'interesse pubblico di un bene di importanza primaria come l'acqua, che si configura come bene comune; distante dal concetto di proprietà, in quanto bene destinato all'uso della collettività<sup>72</sup>. Ciò non toglie tuttavia il

---

<sup>69</sup> “Non vi è una generalizzata ed indiscriminata forma di pubblicità [...] di tutte le acque, in quanto la stessa legge prevede, privilegiandole, talune utilizzazioni tradizionali caratterizzate da esclusione di interesse generale.”

<sup>70</sup> “La dichiarazione anzidetta di pubblicità di tutte le acque non deve indurre ad un equivoco: l'interesse generale è alla base della qualificazione di pubblicità di un'acqua, intesa come risorsa suscettibile di uso previsto o consentito; ma questo interesse è presupposto in linea di principio esistente in relazione alla limitatezza delle disponibilità e alle esigenze prioritarie (specie in una proiezione verso il futuro), di uso dell'acqua, suscettibile, anche potenzialmente, di utilizzazione collimante con gli interessi generali.”

<sup>71</sup> “Il regime (pubblico o privato) della proprietà del suolo in cui esso è contenuto diviene indifferente in questa sede di controllo di costituzionalità.”

<sup>72</sup> Per quanto riguarda in generale i beni demaniali, essi hanno poca attinenza con il termine di proprietà generalmente usato, dato che “l'ente pubblico è proprietario [...] non per godere del bene, ma *affinché altri ne goda*” costituendosi sostanzialmente come “amministratore per la collettività”. Giannini M.S., *Op. cit.*, p. 84, 88.

fatto che il bene ‘acqua’ possa essere ricondotto giuridicamente a bene pubblico e non privato, in quanto soggetto non solo alla proprietà pubblica ai sensi della legge Galli (sebbene sia una proprietà più formale che effettiva); ma anche, e soprattutto, alla regolamentazione pubblica.

Per concludere, per i motivi sopra esposti la Corte stabilisce la legittimità costituzionale della norma e che questa costituisca sia un “modo di attuazione e salvaguardia” che un “principio generale per una disciplina omogenea dell'uso” delle risorse idriche.

Un'altra sentenza della Corte costituzionale vertente sulla legge Galli è la n.419 del 1996, che richiama sostanzialmente i principi appena visti.

## **2. La sentenza della Cassazione circa il regime proprietario del suolo**

A riprova che la legge Galli sia interessata alla pubblicità del regime d'uso dell'acqua, piuttosto che al suo regime di proprietà – che difatti non interessa tanto l'acqua in sé, quanto piuttosto gli strumenti per la sua ricezione – prendiamo in considerazione il seguente caso.

Analizziamo dunque la sentenza Cass. Civ. sez. un., n. 507/1999. Questa sentenza si esprime sul ricorso presentato dal Ministero delle Finanze contro l'azienda agricola le Corne (in provincia di Bergamo), rispetto alla sentenza n. 14/1998 del Tribunale superiore delle acque pubbliche, che aveva stabilito la natura privata di alcuni alvei di vallette intersecanti i suoi terreni. Il T.S.A.P. aveva motivato la decisione asserendo che l'unico elemento di pubblica utilità di questi era lo “scolo naturale delle acque meteoriche”, e che questo incanalamento di acque non era sufficiente per far diventare demaniali tali alvei<sup>73</sup>.

Tuttavia, nel ricorso, il Ministero delle Finanze ha qualcosa da eccepire. In primis i beni in questione non sarebbero solamente “alvei di vallette destinate a raccogliere solo acque meteoriche” bensì “tratti di alveo del torrente Rillo e delle sue diramazioni”. Pertanto, in virtù dell'art.822 c.c. e

---

<sup>73</sup> “Gli alvei di vallette destinate a raccogliere solo acque meteoriche non diventano demaniali solo perché convogliano acque da considerare pubbliche in conseguenza dell'incanalamento e del fatto di prestarsi ad una utilizzazione di pubblico generale interesse” e che, in particolare, si deve “negare la natura demaniale delle vallette in discussione e una funzione di pubblica utilità ai rivi attraversanti la tenuta le Corne” dato che le vallette realizzano “solo la possibilità di scolo naturale delle acque meteoriche.”

dell'art. 1 della legge Galli, tali beni dovrebbero configurarsi come demaniali<sup>74</sup>. In secondo luogo le vallette non solo fungerebbero da scolo per le acque piovane, ma servirebbero anche da argine, avendo la funzione di “frenare le acque meteoriche scorrenti verso la pianura”.

Tuttavia la Corte di Cassazione ha respinto queste argomentazioni, affermando l'inesistenza di un interesse pubblico<sup>75</sup>, rifiutando quindi il ricorso e confermando la sentenza del T.S.A.P.

È da notare che, nonostante la sentenza sia intervenuta dopo la proclamazione della legge Galli, essa richiama espressamente i principi dell'articolo 1 del T.U. del 1933. Questo si deve al fatto che la sentenza, pur emessa nel 1999, quindi dopo l'introduzione della legge Galli (l. 36/1994), doveva pronunciarsi su un ricorso avverso la sentenza del T.S.A.P. del 1993, anno in cui questa non era ancora stata pubblicata.

Quindi, sia con il T.U. che con la legge Galli il criterio dell'interesse pubblico viene comunque preso in considerazione. Nel primo caso deve essere sempre verificato, nel secondo l'ambito di tale interesse si estende maggiormente, venendo tendenzialmente dato per presupposto; cosa che però non pregiudica, come in questo caso, di disporre consulenze tecniche atte ad effettuare degli specifici controlli in proposito<sup>76</sup>.

La mancata demanialità delle vallette è quindi dovuta all' “inesistenza di qualsiasi funzione di pubblica utilità dei rivi e delle vallette”. La Corte infine richiama i principi espressi nella sentenza 259/1996 della Corte Costituzionale; concludendo altresì che non può essere assoggettato “al regime pubblicistico demaniale ogni superficie su cui cadano e defluiscano acque meteoriche”.

---

<sup>74</sup> “Essendo stato iscritto il torrente Rillo nell'elenco delle acque pubbliche, sia pure dopo i fatti che hanno dato luogo alla causa, ne sarebbe dovuto discendere che sono pubbliche anche le acque scorrenti nelle sue diramazioni, con tutte le conseguenze in ordine alla pubblicità degli alvei.”

<sup>75</sup> “I terreni interessati dalla caduta e dal deflusso di acque meteoriche o piovane possono essere classificati pubblici soltanto in quanto tali acque abbiano una, concreta od anche solo potenziale, attitudine a soddisfare un interesse generale pubblico che possa essere desunta dalla portata delle acque, dall'ampiezza del bacino imbrifero e del sistema idrografico nel quale si inseriscono. [...] Il Tribunale superiore delle acque pubbliche si è ortodossamente attenuto ai principi così enunciati quando ha escluso la demanialità dalle "vallette", nelle quali defluisce l'acqua meteorica di cui è causa sul rilievo che, dalle emergenze acquisite per il tramite della espletata consulenza, si ricava l'inesistenza "di qualsiasi funzione di pubblica utilità" dei "rivi" e delle "vallette" "attraversanti la tenuta le Corne.”

<sup>76</sup> “Sulla base di [...] una acquisita relazione di consulenza, resta esclusa la [...] demanialità dei discussi suoli, per essere questi attraversati soltanto da acque meteoriche, di per sé non pubbliche, e per risultare che gli alvei delle vallette [...] si configurano destinati a raccogliere esclusivamente tali acque, e devono essere, quindi, ritenuti insuscettibili di diventare demaniali.”

Questa sentenza dimostra quanto detto precedentemente, ovvero che tutte le acque sono originariamente pubbliche, ma ciò non significa che non si possa attestarne, o provare ad attestarne, la natura privata in sede giudiziale. A ben dire però il motivo del contendere non è tanto la proprietà dell'acqua, quanto piuttosto la proprietà del suolo che la contiene, non potendosi, come nel caso di beni artificiali, distinguere il contenitore dal contenuto<sup>77</sup>.

Questo principio di inscindibilità tra contenitore e contenuto è stabilito in maniera esplicita dall'art. 943 c.c. per il laghi, che in un certo senso riprende quello più generale dell'art.934. Ad ogni modo, se il terreno sottostante un lago appartiene al proprietario del lago – e quindi in linea generale allo Stato o agli altri enti territoriali – per quanto riguarda invece le sponde o le rive questi “sono di proprietà privata salvo per i porti, gli scali lacuali e gli accessi.”<sup>78</sup>

### **3. Le sentenze vertenti sulla natura demaniale dei laghi**

#### *3.1 I laghi campani d'Averno e di Lucrino*

##### *3.1.1 Il lago d'Averno*

Un'importante sentenza, che stabilisce dei principi fondamentali è la n. 10876/2008 della Cass. Civ. sez. un. relativa al lago d'Averno (provincia di Napoli). In essa si disputa sulla natura demaniale del lago. Riassumiamo per sommi capi la sentenza. Due privati cittadini avevano venduto nel 1991 “l'intero bacino del lago d'Averno ed una fascia di terreno limitrofa con annessi fabbricati” alla società Country Club srl. Il Ministero dei beni culturali, nell'esercizio del diritto di prelazione riguardante alcuni beni soggetti ad alienazione<sup>79</sup>, non aveva ritenuto di dover pagare il rispettivo prezzo; poiché si trattava di beni appartenenti al demanio idrico, oltre ad affermare di

---

<sup>77</sup> Per esempio, nel caso di un acquedotto, che è un bene del demanio artificiale e che, facendo parte del demanio eventuale, può essere di proprietà privata, l'acqua in esso contenuta resta comunque pubblica, e non privata.

<sup>78</sup> Righetti G., *Codice della navigazione e relativi regolamenti annotati con la giurisprudenza e richiami alla dottrina*, Milano, Giuffrè, 1971, p.31.

<sup>79</sup> Diritto di prelazione previsto dalla l. 1089/1939, art.31; poi abrogata dal d.lgs.490/1999, art.166.

conseguenza la nullità del trasferimento tra privati e società. Sia il T.R.A.P. di Napoli, sia il T.S.A.P.<sup>80</sup> avevano dichiarato la demanialità del lago.

Nonostante le sentenze siano state pubblicate dopo il 1994, anno di emanazione della legge Galli; la Corte doveva giudicare “facendo riferimento alla data dell'atto di vendita e, quindi, applicando la normativa di cui al R.D. n. 1775 del 1933, art. 1, anteriore alle modificazioni apportate dalla L. n. 36 del 1994.”

Questo significa che, per affermare la demanialità del lago, andava dimostrata la capacità dello stesso di rispondere a bisogni di pubblico interesse. A questo proposito erano state presentate diverse ragioni, tra cui: l'ampiezza e la portata dell'invaso; la portata e la collocazione territoriale del bacino; il suo utilizzo come vaso per le acque piovane in eccesso derivanti dalla fognature del comune di Napoli; utilizzi per attività ittigeniche ed irrigue. A queste ragioni si opponevano quelle dei ricorrenti, tra cui: la mancanza di prove che il lago fosse o fosse mai stato utilizzato per gli scopi citati precedentemente; che in generale “la sentenza impugnata si è discostata dalle conclusioni del C.T.U.”<sup>81</sup>; il fatto che “il lago non risulta essere mai stato iscritto nell'elenco delle acque pubbliche e che la pratica iniziata per tale iscrizione sia stata abbandonata”.

Tutte queste disquisizioni sono state tuttavia stroncate da una constatazione della Corte: i laghi sono senz'altro pubblici, alla luce dell'art.822 c.c., a prescindere dai requisiti dell'interesse pubblico previsti dal T.U. del 1933. In effetti, la lettera dell'articolo del codice civile, specie se combinata con quella dell'art.1 della legge Galli, permette di individuare in modo stabile e certo i beni demaniali<sup>82</sup>.

Tuttavia avremo modo di dilungarci su queste osservazioni nel capitolo riservato alle conclusioni, anche confrontando questa sentenza con quelle relative al lago di Lucrino.

Altra considerazione della corte, che richiama quanto esposto nel capitolo I, è che: “Nessuna rilevanza ha il mancato completamento del procedimento per l'inserimento del lago d'Averno

---

<sup>80</sup> Con sentenze rispettivamente del 18 settembre del 2000 e del 29 settembre 2005.

<sup>81</sup> Secondo il C.T.U. (Consulente Tecnico d'Ufficio) “si trattava di un "piccolo bacino terminale" vicino al mare, con conseguente esclusione della demanialità”.

<sup>82</sup> “A seguito della entrata in vigore del codice civile, i laghi debbono senz'altro considerarsi pubblici, a prescindere dalla sussistenza dei requisiti richiesti dall'art. 1, cit. [del r.d. 1775/1933 *ndr*]. In altri termini, accertati in uno specchio d'acqua i caratteri idrografici di un lago, e non di uno stagno, deve intendersi stabilita per ciò solo la sua demanialità. Tale interpretazione, oltre ad essere conforme al chiaro testo delle norme di cui sopra, trova conferma nella tendenza legislativa ad estendere l'ambito delle acque pubbliche, espressa nella L. 5 gennaio 1994, n. 36, art. 1, comma 1, in base al quale ‘tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo, sono pubbliche.’”

nell'elenco delle acque pubbliche, in considerazione della natura semplicemente dichiarativa e non costitutiva del relativo provvedimento”.

Stante quanto detto, la Corte infine conclude affermando che: “Una volta chiarito che qualsiasi lago [...] ha natura demaniale, diventa irrilevante esaminare [...] la attitudine (attuale e/o potenziale) delle acque del lago di Averno ad usi di pubblico generale interesse.” Ciò non toglie tuttavia che il privato possa avanzare richieste in senso avverso qualora la natura dei beni e la loro rispondenza a pubblici interessi non sia stabilita o manifesta, come visto nella sentenza Cass. Civ. sez. un. n.507/1999 sopra analizzata.

### *3.1.2 Il lago di Lucrino*

In questo caso la questione riguarda un atto di vendita, avvenuto nel 2005, del lago di Lucrino e sue pertinenze da parte di un privato nei confronti della società Elgea srl. In seguito a questo atto l’Agenzia del Demanio ed il Ministero dei Beni e le attività culturali presentarono ricorso chiedendo l’accertamento della demanialità idrica del lago e, conseguentemente, l’annullamento del contratto di vendita. Il ricorso fu accolto prima dal T.R.A.P. di Napoli, poi dal T.S.A.P., ed infine dalla Corte di Cassazione<sup>83</sup>.

Tutte le sentenze ribadiscono quanto già indicato per il lago d’Averno, in virtù delle disposizioni dell’art.822 del c.c. e dei principi sanciti dalla legge Galli<sup>84</sup>.

L’aspetto più interessante di questa sentenza è però che, nei decenni precedenti, il lago di Lucrino non fosse stato dichiarato come demaniale, dato che non sussistevano gli elementi per dichiararlo tale<sup>85</sup>.

---

<sup>83</sup> Rispettivamente con le sentenze 17/2010 , 164/2012 e Cass.civ. sez. un., n.18215/2015.

<sup>84</sup> È riportato infatti nella sentenza della Cassazione civile sez. un., 17/09/2015, n.18215: “Ora la L. n. 36 del 1994, stabilisce che "tutte le acque superficiali e sotterranee sono pubbliche e costituiscono una risorsa che è salvaguardata e utilizzata secondo criteri di solidarietà". Non è quindi più rilevante, ai fini della pubblicità di tali beni, una ricerca sull'esistenza della loro attitudine a soddisfare un pubblico interesse. Tutte le acque, quindi per essere state espressamente dichiarate pubbliche, sono ricomprese tra i beni indicati dall'art. 822 c.c., relativo ai beni appartenenti allo Stato e facenti parte del pubblico demanio.”

La Corte del T.R.A.P., nella sentenza n. 17/2010, affermava inoltre: “La normativa è chiara ed assoluta: tutte le acque, senza distinzione di uso quindi [...], superficiali e sotterranee appartengono al demanio dello Stato. La circostanza che la normativa sopravvenuta si riferisce a tutte le acque, prescindendo dall’uso, è confermata anche dalla Corte Costituzionale.”



Quanto appena detto mostra come la legge Galli abbia modificato lo status dei laghi, essendo essi demaniali non più in virtù del requisito dell'uso di pubblico interesse (previsto dal T.U. del 1933), bensì per la loro stessa natura di acque superficiali (principio previsto dall'art. 822 c.c.). Questo aspetto, in relazione alle osservazioni esposte dalle sentenze sul lago di Lucrino e d'Averno, sarà un elemento considerevole delle nostre conclusioni.

### 3.2 *Lo stagno di Cabras*

Il caso di cui parliamo riguarda lo stagno di Cabras, uno specchio d'acqua in provincia di Oristano. È un'area naturale protetta e, a dispetto del nome "stagno", che fa quasi più pensare ad una pozza d'acqua che ad un lago, ha una superficie maggiore di 22 km<sup>2</sup>. In questo caso, più che nei precedenti, le dispute sulla sua demanialità sono state lunghe e controverse.

Le pretese da parte di alcuni privati non riguardavano solo la proprietà delle acque dello stagno, ma anche i diritti esclusivi di pesca. Entrambi derivavano da antichissimi contratti, concessi da sovrani regnanti addirittura prima dell'istituzione del Regno d'Italia<sup>86</sup>. A supporto della validità della tesi secondo cui lo stagno fosse di natura privata, andava inoltre aggiunta la sentenza del Tribunale di Oristano del 20 marzo 1858 "che aveva respinto la domanda di rivendica proposta dal regio demanio".

In tempi più recenti andavano inoltre considerate una serie di sentenze<sup>87</sup> che avevano negato la natura demaniale idrica dello stagno di Cabras. Di contro la regione Sardegna aveva emanato la l.r.

---

<sup>85</sup> "Con sentenza n. 9/1960 del Tribunale Regionale delle Acque Pubbliche presso la Corte di appello di Napoli (confermata, sul punto, dalla sentenza n. 22/1961 del Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche) venne esclusa la natura di demanio idrico del Lucrino, dal momento che – tenuto conto dei caratteri geomorfologici del lago – non si ritenne sussistere il requisito dell'uso di pubblico generale interesse delle acque di cui all'art. 1 del TU sulle acque n. 1775/1933 (requisito non più richiesto dalla cd legge Galli in poi). Con sentenza n. 6118/1979 della Corte di Cassazione venne escluso che il lago in esame costituisse un bene demaniale marittimo ex art. 28 Cod. Nav. in quanto la situazione attuale del bene (ristrettezza del canale di collegamento del lago con il mare) esclude la comunicazione libera col mare almeno per una parte dell'anno."

<sup>86</sup> "La proprietà del suddetto complesso [dello stagno di Cabras ed altri specchi d'acqua *ndr*] derivava agli attori dal contratto 1° luglio 1652, con il quale Filippo IV, re di Spagna, aveva donato gli stagni di Cabras e di S.Giusta a Vivaldi Gerolamo; dalle regie patenti 23 giugno 1838, con le quali Carlo Alberto di Sardegna aveva rinunciato a favore di Pietro Vivaldi-Pasqua al diritto di rivendica delle stesse peschiere che potesse competere allo Stato in forza del predetto contratto."

<sup>87</sup> Le sentenze del T.R.A.P. di Cagliari del 6 agosto 1952, del T.S.A.P. del 15 marzo 1954 e della Corte di Cassazione del 31 ottobre 1955.

39/1956 che, ai sensi dell'art.1, aveva abolito “i diritti esclusivi di pesca nelle acque interne e lagunari della regione ancorché di pertinenza del demanio marittimo”. La stessa regione aveva poi iniziato nel 1960 una serie di procedimenti “di delimitazione delle zone di demanio marittimo di cui all'art.32 del cod. nav”.

Da queste premesse era scaturito il contenzioso giudiziario che aveva messo a confronto l'amministrazione dello stato nella figura del Ministero delle finanze e della Marina mercantile e della regione Sardegna contro i privati. In questo caso non sono intervenuti i tribunali delle acque pubbliche poiché il *thema decidendum* non riguardava la demanialità idrica, bensì quella marittima<sup>88</sup>, competenza del giudice ordinario. Nei primi due gradi di giudizio<sup>89</sup> era stata confermata la tesi dei privati cittadini, per poi essere capovolta dalla sentenza della Corte di Cassazione sez. I, n.316/1975.

Il punto nodale della questione riguarda l'interpretazione dell'articolo 28 cod. nav. Esso infatti statuisce che “fanno parte del demanio marittimo [...] i bacini di acqua salsa o salmastra che almeno durante una parte dell' anno comunicano liberamente col mare”. È proprio su quel ‘liberamente’ che si sofferma la Corte di Cassazione. Nelle sentenze precedenti la comunicazione dello stagno col mare era stata reputata non libera poiché “resa possibile soltanto dalla periodica opera dell'uomo necessaria ad impedire la naturale tendenza all'interramento della foce e dei canali”.

Tuttavia la Corte di Cassazione capovolge questo parere. La Corte infatti ritiene che per comunicazione libera si debba intendere una comunicazione: “in qualsiasi modo creata e mantenuta”; nel caso in questione attraverso l'uso di paratie ed un periodico lavoro di dragaggio. Pertanto non ha nessuna importanza che tale comunicazione sia naturale, dato che essa può essere

---

<sup>88</sup> Pur non essendo il tema principale della trattazione, è interessante dare qualche indicazione circa il demanio marittimo, soprattutto in virtù di questa sentenza e di quelle relative al lago di Paola. Oltre all'art.822 c.c., i beni demaniali marittimi sono elencati dall'art.28 del Codice della navigazione. Esso riprende alla lettera a) i beni citati nel codice civile, mentre ne aggiunge altri nelle altre due lettere dell'articolo.

Le maggiori controversie sono quelle riguardanti la let.b), nel punto in cui sono citati i “bacini di acqua salsa o salmastra che almeno durante una parte dell'anno comunicano liberamente col mare”. Infatti, qualora ci sia un collegamento con il mare, nella maggior parte dei casi – devono infatti essere rispettate alcune condizioni stabilite nella giurisprudenza (che vedremo in seguito) – il bacino, anche se assomiglia o è addirittura nominato e conosciuto come lago, diventa di fatto assimilabile al mare, rientrando quindi nel demanio marittimo anziché lacuale.

<sup>89</sup> Sentenze del Tribunale di Oristano del 7 giugno 1966 e delle Corte d'Appello di Cagliari del 25 febbraio-2 aprile 1971.

anche mantenuta artificialmente tramite l'opera dell'uomo, persino "in naturale contrasto con la tendenza della natura".

Questo orientamento verrà poi confermato anche nella sentenza della Cass. Civ. sez. I, n.1863/1984 relativa al lago di Paola che ha affermato "l'irrilevanza, ai fini di quanto previsto dall'art. 28 c.n., della circostanza che la comunicazione fra acque esterne ed interne sia o meno assicurata dall'opera dell'uomo".

Tuttavia per la Corte il punto fondamentale è un altro. Non è infatti tanto importante il requisito di una libera comunicazione con il mare, bensì l'uso pubblico a cui quel bene può essere adibito; alla stregua del principio di cui all'art.1 del T.U. del 1933<sup>90</sup>. Questo pubblico uso del mare si concretizzerebbe nel caso in questione nella possibilità di navigazione, nella predisposizione delle attrezzature peschiere e nella "rilevanza qualitativa e quantitativa della produzione ittica".

Come è ormai chiaro, la Cassazione decretò quindi la demanialità marittima dello stagno. Eppure, nonostante questa sentenza, per evitare malumori o altri lungaggini giudiziarie, la regione decise di acquistare lo stagno dai supposti proprietari, la quale dal 1981 riconosce i diritti di pesca in concessione ai pescatori<sup>91</sup>.

---

<sup>90</sup> "Il principio ispiratore dell'intera materia consiste nell'attitudine oggettiva dei beni ad essere utilizzati per fini di pubblico uso e, per quanto riguarda il demanio marittimo, del pubblico uso del mare in genere. Questo e non altro deve essere il criterio guida giustificante, rispetto al quale i criteri tecnici o naturalistici sussunti dalle norme giuridiche particolari si presentano come dati non assoluti, ma strumentali, di realizzazione di un principio fondamentale, e che quindi non possono sovrapporsi a questo, ma anzi a questo devono coordinarsi e subordinarsi, specialmente laddove possa esservi incertezza giuridica o di pratica applicazione."

<sup>91</sup> Cfr. P. Desogus, *La Regione acquista lo stagno di Cabras*, <[http://www.regione.sardegna.it/messaggero/1980\\_marzo\\_20.pdf](http://www.regione.sardegna.it/messaggero/1980_marzo_20.pdf)> e *La storia di Cabras* <<https://www.comune.cabras.or.it/la-storia-di-cabras>>

## 4. Le sentenze riguardanti la controversa natura del lago di Paola

Un caso fortemente controverso è quello relativo al lago di Paola (detto anche lago di Sabaudia), in provincia di Latina. Oltre che controverso, è anche eccezionale, perché risulta l'unico caso (almeno in Italia<sup>92</sup>) di lago di proprietà privata. Andiamo però con ordine, in modo da capire esattamente come questa eventualità sia possibile.

### 4.1 I prodromi e gli orientamenti giurisprudenziali meno recenti

La storia parte da lontano, addirittura dagli albori del regno d'Italia. Tramite la legge 793/1862, promossa dall'allora ministro delle Finanze Quintino Sella in ordine di rimpinguare le casse statali, "il Governo del Re è autorizzato ad alienare i beni rurali ed urbani posseduti dallo Stato che non sono destinati ad uso pubblico o richiesti dal pubblico servizio" (art.1). Fu così che il lago di Paola venne alienato e quindi acquistato da tale Ottavio Giacchetti nel 1881, e dopo diversi cambi di proprietà arrivò nelle mani della famiglia Scalfati, che tuttora ne è la proprietaria. È inoltre importante aggiungere che l'art.13 della stessa legge statuiva: "Per l'alienazione dei beni e per gli effetti tutti della presente legge viene derogato alla facoltà del riscatto che, giusta le vigenti leggi<sup>93</sup>, possa competere al Demanio dello Stato".

Le prime controversie giudiziarie iniziarono già nel 1946. Dapprincipio fu considerato un lago appartenente al demanio idrico, inserito nell'elenco delle acque pubbliche del comune di Latina. "Il relativo provvedimento di iscrizione, però, venne dichiarato illegittimo" prima dal Tribunale Superiore delle Acque pubbliche, e poi anche dalla Cassazione<sup>94</sup>.

Tuttavia questa sentenza non impedì nel 1961 al Direttore marittimo di Civitavecchia di includere tramite decreto il lago nel demanio marittimo, in quanto comunicante con il mare. Anche tale decreto fu però dichiarato illegittimo, prima dalla Corte di Appello di Roma, (con la sentenza del 9.12.1980), e poi dalla 1<sup>a</sup> Sezione civile della Corte di Cassazione (con la sentenza n. 1863 del

---

<sup>92</sup> Non è però l'unico al mondo. Esistono, per esempio, due laghi statunitensi ad essere di proprietà privata: il lago Spivey, in Georgia, ed il lago Campbell, in Alaska (rimasto di proprietà privata fino al 2019).

<sup>93</sup> Il diritto di riscatto è ora disciplinato dal codice civile all'art.1500 e seguenti.

<sup>94</sup> Rispettivamente con le sentenze del 27.7.1956 e del 20.6.1958 (Sezioni Unite civili, n.2141).

19.3.1984). La Cassazione ritenne infatti che il lago, pur comunicante con il mare, non avesse all'epoca "l'idoneità attuale [...] a servire ai pubblici usi del mare"<sup>95</sup>.

Infatti il lago, pur comunicando col mare tramite dei canali, non veniva utilizzato per alcun uso pubblico, in quanto all'epoca della sentenza permaneva ancora l' "impossibilità di ingresso nel lago di natanti, se non a seguito di opere di ristrutturazione dei canali di accesso e alla costruzione ex novo di moli, banchine, pontili e fondali". Per due volte quindi la Corte di Cassazione aveva stabilito la natura privata del lago, soffermandosi non solo sul contratto di vendita stipulato nel 1881, ma anche sulle caratteristiche tipiche del lago, che ne escludevano la demanialità.

#### *4.2 Gli orientamenti giurisprudenziali più recenti*

Da quel momento però la situazione cambiò, in quanto gli interventi necessari per permettere il passaggio dei natanti dal lago al mare e viceversa furono messi in atto dai proprietari del lago.

Prima però di vedere questi aspetti, presenti nella sentenza Cass. Pen. sez. III, n.13677/2006, analizzeremo gli esiti di un'altra sentenza, la Cass. Civ. sez. un., n.16891/2006. Dopo che le precedenti sentenze avevano deciso circa la demanialità idrica e marittima del lago, il Comune di Sabaudia presentò ricorso contro la sentenza della Corte d'appello di Roma (sez. usi civici, 7 novembre 2003), che aveva escluso la demanialità civica del lago. La Cassazione confermò l'esito della Corte d'appello. Tra i vari aspetti della sentenza i più importanti sono due.

In primis il fatto che il contratto con cui lo Stato aveva alienato il lago di Paola è da considerarsi pienamente valido<sup>96</sup>. Pertanto, avendo riconosciuto la validità del contratto di alienazione, ne viene riconosciuta anche la proprietà privata.

---

<sup>95</sup> "Agli effetti dell'art. 28 c.n., lett. b) [...] l'indispensabile elemento fisico-morfologico della comunicazione con il mare [...] non costituisce di per sé solo il fattore decisivo e qualificante della demanialità, ma esso deve essere accertato e valutato [...] in quanto [...] si presenti tale da estendere al bacino di acqua salmastra le stesse utilizzazioni cui può adempiere il mare, rivelando l'idoneità attuale, e non meramente potenziale e futura, del bene [...] a servire ai pubblici usi del mare, anche se in atto non sia concretamente destinato all'uso pubblico."

<sup>96</sup> Il contratto stipulato in data 22 aprile 1881 "con il quale lo Stato italiano aveva alienato al dante causa degli S. [Scalfati ndr] il lago di Paola, [...] in considerazione della legislazione vigente all'epoca doveva [...] considerarsi pienamente valido."

Ad ogni modo la Corte rileva anche un altro punto interessante. La Corte constata infatti l'esclusione dal demanio civico del lago di Paola in virtù del r.d.l. 1071/1933, art.7<sup>97</sup>, il quale “aveva stabilito l'estinzione ad ogni effetto di tutti i diritti d'uso civico, le servitù civiche e i privilegi che gravavano eventualmente sui terreni compresi nella circoscrizione del Comune di Sabaudia e tale disposizione andava riferita non solo ai diritti di uso civico su proprietà private, ma anche ai demani collettivi”. Questa osservazione, unitamente al punto precedente, conferma una volta di più la natura privata del lago.

Si giunge quindi alla sentenza Cass. Pen. sez. III, n.13677/2006 che, oltre a riportare gli esiti e gli orientamenti espressi dalla Corte nella sentenza del 1984 che abbiamo trattato, si sofferma sugli sconvolgimenti riguardanti il lago sopravvenuti nel frattempo, in seguito alla costruzione di alcune strutture. Nel 2006 il G.I.P. di Latina aveva disposto “il sequestro preventivo di una struttura per approdo turistico [...] costituita da [...] pontili [...] idonei all'ormeggio di [...] imbarcazioni”.

I reati contestati ad Alfredo Scalfati, supposto proprietario del lago e rappresentante legale della ditta In Land Sea srl furono diversi, tra cui occupazioni ed innovazioni abusive del demanio marittimo (artt. 54 e 1161 cod. nav.) e deviazione di acque e modificazione dello stato dei luoghi (artt. 632 e 639 bis cod. pen.). Tutte le innovazioni erano state eseguite “in assenza di concessione demaniale, di permesso di costruire, di autorizzazione paesaggistica e di nulla-osta del Parco nazionale del Circeo”.

Tra i vari punti della difesa dell'imputato c'è quello secondo cui il lago di Paola non è di proprietà pubblica, bensì privata, in virtù del contratto di alienazione in cui ci siamo già imbattuti e la cui validità risulta accettata.

Tuttavia la Corte constata che la situazione del lago è cambiata, passando dal non avere nessuna utilità pubblica all'essere utilizzato “ai fini dell'ormeggio delle imbarcazioni [...] attraverso la realizzazione di nuove opere<sup>98</sup> che hanno determinato sostanzialmente la realizzazione di una struttura portuale per la nautica da diporto”.

---

<sup>97</sup> R.d.l. 1071/1933, art.7: “Sono estinti ad ogni effetto tutti i diritti d'uso civico, le servitù civiche e i privilegi che gravano eventualmente sui terreni compresi nella circoscrizione del comune di Sabaudia. Cessa, di conseguenza, l'efficacia di qualsiasi convenzione, concessione od altra causa da cui detti diritti, servitù e privilegi possano trarre origine.”

<sup>98</sup> Queste nuove opere sono ad esempio “svariati manufatti, a terra, connessi all'attività di ormeggio” e la “ripetuta attività di dragaggio” che ha ampliato “la possibilità di navigazione dal lago al mare e viceversa”.

Pertanto, a decretare la demanialità marittima del lago, oltre al già citato criterio di comunicazione con il mare, si viene ad aggiungere “l'uso marittimo attuale” del bacino “nonché la sua attitudine oggettiva ad essere utilizzato per fini del pubblico uso del mare, poiché tra questi vanno sicuramente ricompresi l'accesso, l'approdo e la tirata in secco dei natanti”. La natura demaniale marittima, dovuta a questi due criteri (fisico-morfologico e d'uso pubblico), è ritenuta “prevalente sui titoli di proprietà”, pur riconosciuti come validi.

In conclusione questa sentenza modifica l'esito delle precedenti, affermando che il lago fa parte del demanio dello Stato, pur marittimo anziché idrico.

Tuttavia questa non sarà l'ultima in proposito in quanto, in una nuova sentenza della Cass. Civ. sez. un., n. 5992/2012, verrà rigettato il ricorso proposto dagli eredi Scalfati vertente sulla supposta natura privata del lago. Tale rigetto venne attuato in quanto il ricorso non risultava attinente col tema del contendere relativo a quella sentenza, riguardante il verdetto (dell'8 marzo 2011) con cui il Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche aveva confermato la legittimità del divieto di navigazione all'interno del lago delle barche a motore, stabilito dall'Ente Parco Nazionale del Circeo, all'interno del quale si trova il lago di Paola.

Questa sentenza di fatto non smentisce, ma nemmeno conferma, neppure per inciso, la demanialità marittima del lago stabilita dalla sentenza n.13677/2006. C'è inoltre da aggiungere che lo Stato non ha mai attuato un provvedimento di riconoscimento della demanialità del lago, lasciando lo status di questo avvolto in una nebulosa incertezza, tanto che le numerose sentenze a proposito ne sono la testimonianza.

### *4.3 Le interrogazioni parlamentari*

Alle sentenze appena analizzate vanno inoltre aggiunte le interrogazioni parlamentari, e le relative risposte che ulteriori elementi hanno apportato a questa questione. La prima interrogazione<sup>99</sup> in ordine cronologico è stata quella presentata nel 2008 dal deputato Russo, che nell'interrogazione al Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali (poi delegata a quello dell'Economia e delle Finanze) chiede di sapere:

---

<sup>99</sup> Curioso notare che, sebbene siano passati tredici anni, la risposta all'interrogazione non sia ancora pervenuta e l'iter di responso sia ancora segnalato come “in corso”. *Interrogazione a risposta in commissione 5/00604 presentata da Russo Paolo (Popolo della Libertà) in data 13/11/2008* <[http://dati.camera.it/ocd/aic.rdf/aic5\\_00604\\_16](http://dati.camera.it/ocd/aic.rdf/aic5_00604_16)>

«se il Lago di Paola sia un bene di carattere pubblico e/o demaniale e nel qual caso, quale sia l'Ente competente al rilascio della concessione e se il rilascio della concessione, debba necessariamente essere preceduto dall'inserimento del lago di Paola nell'elenco dei beni demaniali; se e quali provvedimenti intenda adottare nello specifico affinché si ponga fine all'attuale stato di incertezza determinando, con precisione, la natura giuridica del Lago di Paola.»

Questi stessi dubbi sono ripresi nelle interrogazioni poste dal senatore Moscardelli (ed altri) nel 2014 e 2015<sup>100</sup>. Queste, con un tono meno dubbioso e più perentorio della precedente interrogazione, intento a suggerire come più propria la dichiarazione di demanialità del lago, richiamano la legislazione e la giurisprudenza vista precedentemente che avallano la natura demaniale del lago e domandano “cosa intendano fare i Ministri in indirizzo per addivenire all'acquisizione al demanio marittimo del lago di Paola”<sup>101</sup>.

Una risposta a queste interrogazioni, poste ai Ministri dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e dell'economia e delle finanze, è pervenuta tramite il responso<sup>102</sup> del 26 febbraio 2016 dell'allora Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare Galletti, che riportiamo di seguito:

«Il lago di Paola è stato venduto sulla base della legge 21 agosto 1862, n. 793, che autorizzava "l'alienazione dei beni demaniali non destinati ad uso pubblico o richiesti per pubblico servizio". In virtù di tale legge, lo Stato italiano ha alienato a privati il bene con atto stipulato nel 1881 [...].

Successivamente all'atto di alienazione, come già evidenziato, la questione relativa alla natura giuridica delle acque del lago di Paola ha formato oggetto di molteplici controversie in sede giurisdizionale. Si ricordano, in particolare, i contenziosi relativi alla sua presunta natura di demanio idrico (Corte di Cassazione, sezioni unite, n. 2141/1958), di demanio marittimo (Cassazione civile n. 1863/1984) e demanio civico (Corte di Cassazione, sezioni unite, n. 16891/2006). In particolare, le sezioni unite, nell'ultima decisione richiamata, hanno confermato la validità del contratto del 22 aprile 1881, con il quale il bene fu

---

<sup>100</sup> Rispettivamente con le interrogazioni *Atto di Sindacato Ispettivo n° 4-02690*. <<http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Sindisp&leg=17&id=801514>> e *Atto di Sindacato Ispettivo n° 4-04985*. <<http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Sindisp&leg=17&id=953177>>.

<sup>101</sup> *Atto di Sindacato Ispettivo n° 4-04985*. <<http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Sindisp&leg=17&id=953177>>.

<sup>102</sup> *Risposta ad interrogazione scritta n° 4-02690, 4-04985*. <<http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Sindisp&leg=17&id=966471>>.



alienato, "contratto che, in considerazione della legislazione vigente all'epoca doveva considerarsi pienamente valido". Infatti, la Suprema Corte ha pienamente confermato quanto in precedenza riconosciuto dalla Corte di appello di Roma circa la natura privata del lago di Paola e, di conseguenza, la validità del titolo al quale tale proprietà privata viene fatta risalire.

Il regime dominicale delle acque del lago di Paola è, quindi, la diretta conseguenza di un contratto di alienazione di beni già ricadenti nella categoria del demanio pubblico, disposta dallo Stato italiano. Infatti, il rispetto dei contratti stipulati, pur nel divenire del sistema giuridico dello Stato, costituisce un dovere per la certezza degli scambi, oltre che un principio generale dell'ordinamento (*pacta sunt servanda*). [...]

Nel caso in esame, l'atto di alienazione è intervenuto prima dell'entrata in vigore della citata [nelle interrogazioni parlamentari *ndr*] normativa. Dunque, per esso, trova applicazione il principio generale del diritto della cosiddetta irretroattività della legge, secondo il quale quest'ultima non dispone che per l'avvenire.

In merito alla possibile acquisizione a patrimonio demaniale del lago di Paola, si segnala che le esigenze pubbliche di tutela e salvaguardia del bene in questione sono già ampiamente garantite dall'efficacia della rigida normativa e dall'insieme dei limiti e delle prescrizioni vincolistiche applicabili all'area, tra i quali spiccano, in particolare, i vincoli paesaggistici e ambientali esistenti, nonché le limitazioni d'uso imposte dall'efficiente azione posta in essere dai soggetti istituzionalmente preposti e, in primis, dall'ente parco nazionale del Circeo. Pertanto, l'interesse pubblico di salvaguardia dei valori ambientali e naturalistici, il cui perseguimento è posto in capo al Ministero, può senz'altro ritenersi, allo stato, più che adeguatamente garantito a prescindere dalla natura dominicale del bene.

Da ultimo, l'affermazione che la peculiare natura giuridica del bacino impedirebbe attualmente l'accesso a finanziamenti comunitari, risulta del tutto priva di fondamento, in considerazione della facoltà garantita anche ai soggetti privati di accedere a tali fondi.»

Questa risposta alle interrogazioni sembra mettere fine alla disputa circa la natura del lago di Paola, stabilendo definitivamente che si tratta di un lago di natura privata, costituendo la cosiddetta eccezione che conferma la regola. La tutela di tale bene è comunque garantita dal fatto di essere posto sotto rigide norme che ne prescrivono la salvaguardia, indipendentemente dal fatto di non essere un bene demaniale.

Forse però non è ancora detta l'ultima parola poiché una nuova interrogazione<sup>103</sup>, sostanzialmente identica alle precedenti, è stata proposta nel 2017 dal tutt'altro che arrendevole senatore Moscardelli. La risposta non è ancora stata espressa, ma siamo inclini a pensare che essa, visto il precedente, qualora venga formulata, non si possa discostare da quella emessa nel 2016.

---

<sup>103</sup> *Atto di Sindacato Ispettivo n° 1-00772.*

<<http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Sindisp&leg=17&id=1011920>>

## Capitolo IV. Conclusioni

Dopo aver visto con attenzione i criteri classificatori, le leggi in materia di acque pubbliche, nonché gli orientamenti giurisprudenziali – argomenti le cui specifiche osservazioni conclusive si trovano nei paragrafi che seguono – presentiamo dunque la risposta alla domanda posta nell'introduzione: “Può un lago essere di proprietà privata?”.

Il responso è “sì, è possibile”. Questa risposta è però ammessa esclusivamente considerando l'esistenza del lago di Paola, di natura privata. Tuttavia, se non fosse per quest'eccezione, la risposta sarebbe invece “no, non è possibile”. Questo non solo in virtù del codice civile e soprattutto della legge Galli, ma anche perché i casi di giurisprudenza hanno sempre negato questa possibilità. Difatti, pur essendo presenti casi in cui i laghi non siano stati riconosciuti come demaniali (come le sentenze del secolo scorso sul lago di Lucrino), questo non ha automaticamente sancito che fossero di proprietà privata.

Ad ogni modo, stante l'eccezionalità del lago di Paola, che ci costringe a dire che sì, possono esistere dei laghi di natura privata; è però opportuno ritenere che, alla luce delle leggi vigenti e di tutti gli altri casi di giurisprudenza, molto difficilmente ne potranno esistere degli altri.

La considerazione finale però, che compendia quanto detto finora, è che il fattore che fa effettivamente scaturire la natura pubblica o privata di un bene; più che le sue effettive caratteristiche fisiche o i contratti di proprietà, è l'uso che ne viene fatto, e se quest'uso sia d'interesse pubblico o meno. Ciò che è veramente importante è la tutela a cui quel bene viene sottoposto, piuttosto che la natura del suo soggetto proprietario. Ai fini della tutela infatti, c'è meno differenza tra un bene demaniale e un bene privato di interesse pubblico, piuttosto che tra il primo ed un bene patrimoniale disponibile, pur potendo questi avere lo stesso proprietario pubblico.

Rimandiamo ora, per una comprensione più accurata, alle conclusioni che seguono, divise per i tre precedenti capitoli.

## 1. Le conclusioni sulla classificazione dei beni

La classificazione sopra esposta, disciplinata dal codice civile, presenta alcune criticità per i beni patrimoniali indisponibili e demaniali. Il codice, immutato in questa classificazione dal 1942, sente in alcune parti vacillare la stabilità delle sue distinzioni. Molte sono le proposte che hanno cercato una sistematizzazione alla questione, ma che per ora non hanno avuto riscontro nella legislazione.

Una di queste è la divisione tra la classificazione formale e sostanziale dei beni pubblici: la prima è quella stabilita dagli articoli del codice civile, in particolare l'822 e l'826, che "si fonda su tre elementi fondamentali: alienabilità, prescrittibilità, pretese dei terzi"; la seconda è quella che considera "la sostanza, cioè a chi e a che servono questi beni"<sup>104</sup>. Le classificazioni spesso non coincidono. Per esempio, i beni al servizio della difesa, o i beni culturali mobili, sono in parte demaniali (come le fortificazioni; le raccolte dei musei), in parte patrimoniali indisponibili (come gli armamenti; i beni ritrovati nel sottosuolo). Il legislatore infatti ascrive "le varie specie di beni all'una o all'altra categoria" secondo "un criterio empirico" piuttosto che delineando "un sistema razionalmente decifrabile"<sup>105</sup>, da qui la non tassatività degli elenchi di beni.

Infatti "il concetto di demanio [...] non è un concetto ordinativo della realtà, che indichi cioè gruppi di fattispecie identificabili in base a medesimi caratteri". Questa mancanza di organicità si propaga nelle "discipline positive tra loro profondamente differenziate e ordinate intorno a concetti disomogenei"<sup>106</sup> che li reggono.

Altra importante distinzione è quella tra beni riservati e beni a destinazione pubblica.

I primi sono "categorie di beni (immobili) [...] attribuiti dalla legge allo Stato in appartenenza necessaria [...]. Ciò significa che tali beni [...] non possono essere oggetto di rapporti giuridici dominicali imputati a soggetto giuridico diverso dallo Stato (o dall'ente indicato dalla legge come titolare necessario del bene)"<sup>107</sup>; come ad esempio il demanio marittimo o idrico.

---

<sup>104</sup> Giannini M.S., *Op. cit.*, p. 82.

<sup>105</sup> Giannini M.S., *Op. cit.*, p. 83.

<sup>106</sup> Cerulli Irelli V., *Beni Pubblici*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche: diritto costituzionale, diritto amministrativo, diritto regionale, diritto internazionale, diritto comunitario, diritto ecclesiastico, diritto canonico, diritto pubblico comparato*, 2: Au-Chier, XV, Torino, UTET, 1987, p. 275.

<sup>107</sup> Cerulli Irelli V., *Beni Pubblici*, in *Op. cit.*, p. 280.

I secondi sono invece quelli che vengono destinati ad un pubblico servizio, come le strade, ferrovie, aerodromi, edifici destinati a sede di uffici pubblici. “A differenza dei casi sopra indicati [i beni riservati *ndr*] [...], il bene serve perché la funzione o il servizio possano essere esercitati, ma non costituisce l’oggetto proprio della funzione o del servizio”<sup>108</sup>. Il bene non è esso stesso oggetto della funzione, ma è in un certo senso strumentale alla funzione. Difatti i beni riservati sono beni finali, mentre quelli a destinazione pubblica sono strumentali, “rispetto alle esigenze proprie di funzioni o servizi pubblici”<sup>109</sup>. Ad esempio, come l’emergenza corona virus ha dimostrato, le aule di scuola non sono oggetto stesso del servizio ‘istruzione’, ma sono ad essa strumentali. Tale servizio pubblico può infatti essere svolto (seppure con le difficoltà del caso), anche a distanza oppure i luoghi non propriamente adibiti a ciò (si ricordino i casi degli insegnanti che hanno impartito le loro lezioni all’aperto, in parchi o giardini pubblici).

Queste classificazioni presentate, che cercano di dare un criterio stabile di individuazione in base a varie caratteristiche, si discostano da quella formale presentata dal codice civile. Questa non-corrispondenza “si spiega per ragioni storiche: al momento della formazione del codice sussisteva una differenza pronunciata fra demanio e patrimonio indisponibile, data dall’usucapibilità del secondo in caso di cessazione di diritto o di fatto della destinazione, e dalla non esercitabilità dell’autotutela amministrativa.”<sup>110</sup>

Da allora però la situazione è decisamente cambiata, dato che ora i beni patrimoniali indisponibili sono poco dissimili da quelli demaniali; e sono anzi più assimilabili a questi che a quelli patrimoniali disponibili. Difatti l’unica differenza sostanziale tra beni demaniali e beni patrimoniali indisponibili è l’alienabilità dei beni. Per i secondi l’alienabilità può valere anche per i privati e non solo per gli enti territoriali (tramite il federalismo demaniale), fatto sempre salvo il vincolo di destinazione<sup>111</sup>. L’inalienabilità, principio valente in toto per il demanio ai sensi dell’art.823 c.c., “opera solo in via eccezionale nel patrimonio indisponibile”<sup>112</sup>.

---

<sup>108</sup> Cerulli Irelli V., *Beni Pubblici*, in *Op. cit.*, p. 281.

<sup>109</sup> *Ibidem*.

<sup>110</sup> Giannini M.S., *Op. cit.*, p. 82.

<sup>111</sup> Cfr. Biondi B., *Op. cit.*, p.225.

<sup>112</sup> Santacroce C., *Art. 828*, in *Op. cit.*, p. 823.

Anche il principio dell'usucapibilità non ha un effetto così distinguente poiché, inammissibile per i beni demaniali (ai sensi dell'art.823 c.c.), nel caso dei beni patrimoniali indisponibili, “può verificarsi solo raramente”<sup>113</sup>. Perfino la regola del vincolo di destinazione, “espressamente sancita soltanto per il patrimonio indisponibile (art.828, 2° co.)” è ritenuta una “norma generale, applicabile anche ai cd. beni riservati nel caso in cui abbiano ricevuto tale destinazione”<sup>114</sup>.

Pertanto, mostrate tutte queste similarità, in cui l'unica effettiva differenza consta nell'istituto dell'inalienabilità, non sembra strano che il legislatore si fosse mosso per una sistematizzazione sulla materia, affidata nel 2007 alla già citata commissione sui beni pubblici presieduta dal giurista Stefano Rodotà. Il motivo scatenante di questo progetto era emerso “alla luce dei primi processi di valorizzazione e privatizzazione di alcuni gruppi di cespiti pubblici (immobili e crediti)” e della “eventuale dismissione di beni in eccesso delle funzioni pubbliche”<sup>115</sup>.

In particolare si rilevava che il codice civile dovesse “contare su un contesto giuridico dei beni che fosse più al passo con i tempi” dato che “i cambiamenti tecnologici ed economici verificatisi fra il 1942 ed oggi hanno reso particolarmente obsoleta la parte del Codice Civile relativa ai beni pubblici”<sup>116</sup>. I diversi tipi di beni “disciplinati ad oggi in modo frastagliato e poco organico”<sup>117</sup> secondo questa proposta di riforma avrebbero dovuto effettuare una classificazione che va dai beni ai regimi, e non dai regimi ai beni; procedimento che rende tale classificazione dispersiva.

Riportiamo di seguito le più importanti modifiche presentate dalla Commissione<sup>118</sup>:

«a) La revisione dell'art. 810 cod. civ., al fine di includervi, come beni, anche le cose immateriali.

---

<sup>113</sup> Santacroce C., *Art. 828*, in *Op. cit.*, p. 824.

<sup>114</sup> Santacroce C., *Art. 823*, in *Op. cit.*, p. 815.

<sup>115</sup> *Commissione Rodotà - per la modifica delle norme del codice civile in materia di beni pubblici (14 giugno 2007) – Relazione*  
[https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_12\\_1.wp?facetNode\\_1=3\\_1&facetNode\\_3=0\\_10\\_21&facetNode\\_2=0\\_10&previousPage=mg\\_1\\_12&contentId=SPS47617](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.wp?facetNode_1=3_1&facetNode_3=0_10_21&facetNode_2=0_10&previousPage=mg_1_12&contentId=SPS47617)

<sup>116</sup> *Ibidem.*

<sup>117</sup> *Ibidem.*

<sup>118</sup> *Commissione Rodotà - per la modifica delle norme del codice civile in materia di beni pubblici (14 giugno 2007) - Proposta di articolato*  
<[https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_12\\_1.page?contentId=SPS47624&previousPage=mg\\_1\\_12\\_1](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.page?contentId=SPS47624&previousPage=mg_1_12_1)>

b) La distinzione dei beni in comuni, pubblici e privati.

c) La previsione della categoria dei beni comuni, cioè delle cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona. La norma precisa la titolarità dei beni comuni, le condizioni per la loro fruizione collettiva, gli strumenti di tutela amministrativa e giurisdizionale. Viene fornito un elenco esemplificativo di tali beni. Si prevede il coordinamento fra disciplina dei beni comuni e disciplina degli usi civici.

d) La classificazione dei beni pubblici, appartenenti a persone pubbliche, in tre categorie:

1) Beni ad appartenenza pubblica necessaria, cioè quei beni che soddisfano interessi generali fondamentali, la cui cura discende dalle prerogative dello Stato e degli enti pubblici territoriali. La norma fornisce un elenco esemplificativo di tali beni. Ne prevede la non usucapibilità, la non alienabilità e le forme di tutela amministrativa e giudiziale.

2) Beni pubblici sociali, cioè quei beni le cui utilità essenziali sono destinate a soddisfare bisogni corrispondenti ai diritti civili e sociali della persona. Anche in tal caso, l'elenco è esemplificativo. La norma prevede un vincolo di destinazione pubblica e ne limita i casi di cessazione.

3) Beni pubblici fruttiferi, che non rientrano nelle categorie precedenti e sono alienabili e gestibili dai titolari pubblici con strumenti di diritto privato. La norma regola i casi e le procedure di alienazione.

e) La definizione di parametri per la gestione e la valorizzazione dei beni pubblici. La norma prevede i criteri per il giusto corrispettivo dell'uso di beni pubblici, il confronto fra più offerte, la tutela dell'impatto ambientale e sociale dell'uso e le garanzie di manutenzione e sviluppo.»

Tuttavia le proposte di modifica sono rimaste solo sulla carta, dato che non hanno dato adito ad una modifica del codice civile. Pensiamo che ciò sia dovuto al fatto che si preferisca affidare la tutela dei beni a leggi speciali (proprio come nel caso delle acque), lasciando al codice civile una schematizzazione ancora valida nella sua struttura; anche se come abbiamo visto non sempre esauriente o insuscettibile di correzioni.

È interessante notare, come ultima osservazione, che le riforme del codice civile sul tema delle proprietà – anche se quelle della commissione Rodotà non sono poi entrate nella lettera della legge – sono comunque sentite come urgenti ogni settant'anni circa<sup>119</sup>. Questa ricorrenza, che non riteniamo sia solo una coincidenza, dimostra come molto spesso il progresso tecnologico e sociale si muova più veloce delle norme che lo regolano, costringendo continuamente il legislatore ad approntare aggiornamenti che devono essere adeguati ai tempi che corrono.

---

<sup>119</sup> Dal cod.civ. del 1865 a quello del 1942 sono passati settantasette anni; da quest'ultimo alla proposta della commissione Rodotà (nel 2007), sessantacinque.

## 2. Le conclusioni sulla legislazione specifica

Abbiamo visto come la legislazione sul regime giuridico delle acque, ed in particolar modo dei laghi, sia non poco controversa, e suscettibile di diverse interpretazioni che hanno dato luogo a differenti conclusioni in ambito dottrinale e a lunghe e controverse dispute in ambito giudiziario. L'origine di queste problematiche deriva certamente dalla poca chiarezza della lettera della legge. Come visto, l'articolo 427 del codice del 1865 e la legge 2248 dello stesso anno hanno dato adito a non poche questioni, che sono tuttavia state chiarite dall'arrivo del T.U. del 1933. Prima della sua istituzione lo status giuridico dei laghi era piuttosto fosco.

Tuttavia ciò non toglie il fatto che alcune attività riguardanti questi beni fossero comunque attribuite, a seconda dei casi, in capo allo Stato o a privati<sup>120</sup>. Ciò comunque non significa che l'attribuibilità di questi compiti facesse scaturire la proprietà dei beni ad essi sottoposti, come appunto nel caso dei laghi.

Però, anche con l'introduzione del Testo Unico, non sono mancate diverse problematiche. Questa norma infatti, oltre a riproporre i problemi appena detti per tutti quei laghi non sanciti come demaniali, non risolveva comunque in modo definitivo la materia. La demanialità di un lago doveva essere fissata volta per volta, analizzando per ogni specifico specchio d'acqua le caratteristiche di cui all'art. 1. Una procedura di certo flessibile, ma per altri incerta e non esaustiva, poiché non erano stabiliti in termini perentori i criteri che facessero rientrare un bene tra quelli demaniali o meno come, ad esempio superficie, profondità, volume d'acqua. Non erano stabiliti criteri categorici, poiché stava al merito del Ministero dei Lavori Pubblici decretare la demanialità di un bene, nonché agli interessati eventualmente cercare di negarla.

Tuttavia la norma risulta di grande importanza non solo perché ha dato una sistemazione organica sulla materia, ma anche perché ha introdotto per le acque il criterio fondamentale di "pubblico generale interesse". Questo criterio, pur difficile – e forse anche inutile – da definire in termini concreti, è quello effettivamente più rilevante<sup>121</sup>.

---

<sup>120</sup> Si veda artt.1, 91-102, allegato F, l.2248/1865.

<sup>121</sup> Del resto la sentenza Cass. Civ. sez. un., n.10876/2008, riguardante il lago d'Averno, ha affermato che: l'"ampiezza del bacino idrico" e l'"entità della massa d'acqua [...] non sono decisivi ai fini della affermazione della demanialità di uno specchio d'acqua che si assume essere un lago, se non integrati da altre considerazioni attinenti agli usi di interesse pubblico generale cui le acque siano idonee".

Tale criterio infatti è rimasto anche dopo l'introduzione della legge Galli. Però, se prima dell'emanazione di quest'ultima esso doveva essere determinato volta per volta, ora viene dato per presupposto per tutti i tipi di acqua (con le già citate eccezioni dell'art.28 della stessa legge) in virtù dal maggior valore assunto negli ultimi anni dalle risorse idriche.

È doveroso far notare come questo argomento di “interesse pubblico presupposto”, alla base del principio di pubblicità di tutte le acque, valga solamente per le acque dolci. Si ammette infatti tale estensione dell'interesse pubblico nella poco rosea previsione di un futuro depauperamento delle risorse idriche; che andrebbero ad influire negativamente su tutti gli usi e le attività umane. Questo discorso non vale invece per il demanio marittimo. Infatti per i beni ad esso appartenenti, appunto non formati da acqua dolce, la demanialità viene sancita in virtù dell' “idoneità attuale, e non meramente potenziale e futura, del bene [...] a servire ai pubblici usi del mare”<sup>122</sup>.

Il principio dell'idoneità potenziale a servire al pubblico interesse vale solo per il demanio idrico. Affinché le acque siano considerate pubbliche è sufficiente che queste abbiano “una, concreta od anche solo potenziale, attitudine a soddisfare un interesse generale pubblico”<sup>123</sup>. Questo interesse pubblico concreto o potenziale, era tale sia con il T.U. del 1933 che con la legge Galli. Con il primo doveva essere stabilito caso per caso, con la seconda viene estesa a tutte le acque.

Ed è per questo che si può ritenere che la legge Galli abbia risolto in maniera definitiva la questione. Definitiva perché difficilmente, data la chiarezza della norma ed i casi di giurisprudenza, in futuro potrà verificarsi un nuovo caso circa la demanialità di un lago che si concluda prevedendo che questo non sia in capo al demanio.

Nel capitolo II abbiamo detto che però la legge Galli non risolve in modo assoluto la questione dacché resta fermo il caso eccezionale del lago di Paola. In questo caso l'interesse pubblico generale riguardante l'utilizzo dell'acqua scema di fronte ad un altro interesse, non meno importante, quello del rispetto dei patti tra Pubblica Amministrazione e Privati. La P.A. deve ovviamente tutelare l'interesse dei cittadini, ma deve far sì che questo interesse venga raggiunto senza soprusi ed arbitrarietà<sup>124</sup>; come ad esempio quello derivante dalla rottura unilaterale di un

---

<sup>122</sup> Dalla sentenza Cass. Pen. sez. III, n. 13677/2006.

<sup>123</sup> Dalla sentenza Cass. Civ. sez. un., n. 507/1999.

<sup>124</sup> Come semplice inciso, è curioso notare quanto segue. Pur lontani dal ritenere che le disposizioni delle Corti di Cassazione siano soprusi o anche solo provvedimenti arbitrari e tendenziosi, non si può non notare, almeno per quanto riguarda le sei sentenze di cui disponiamo del dispositivo (ovvero: Cass. Civ. sez. un., n.507/1999; la Cass. Civ. sez. un., n.10876/2008; T.R.A.P. di Napoli 17/2010; Cass.Civ. sez. un., n.18215/2015; Cass. Civ. sez. un., n. 16891/2006; Cass. Pen. sez. III, n.13677/ 2006 e Cass. Civ. sez. un.,



patto. Un altro caposaldo che deve essere rispettato è quello dell'irretroattività della legge (art.11 c.c.), per cui questa non dispone che per l'avvenire; nel rispetto dei principi di ragionevolezza e di tutela del legittimo affidamento.

### **3. Le conclusioni sugli orientamenti giurisprudenziali**

Riesaminando le sentenze analizzate si può giungere a diverse osservazioni. La prima, più immediata e scontata, è che i beni lacustri vengano quasi sempre considerati beni demaniali, o del demanio idrico, come è normale che sia, o del demanio marittimo, qualora questi comunichino con il mare (come nei casi di Cabras e Paola<sup>125</sup>). Tuttavia a queste semplici “regole empiriche” non mancano le eccezioni, dato che praticamente ogni caso ne costituisce uno a sé stante, non assimilabile agli altri.

Partiamo dal caso di Cabras. In esso, dopo essere stata negata la demanialità idrica, lo Stato aveva provato ad accorpate lo stagno al demanio marittimo. Operazione che è riuscita solamente a metà perché, pur avendo la Cassazione sancito la demanialità marittima, convertendo l'esito dei due precedenti gradi di giudizio; la regione sarda ha agito comprando il bene che, almeno in teoria, le spettava di diritto. Tant'è però che ora, pur con dei mezzi quantomeno insoliti, lo stagno è, di diritto e di fatto, di proprietà demaniale.

Caso per certi versi simile è quello del lago di Paola. Anche in questo caso il lago apparterebbe in linea teorica al demanio marittimo. Questo sia da un punto di vista fisico, in quanto comunicante con il mare, sia da un punto di vista strumentale perché il lago si configura come destinabile ad uso pubblico. Perché allora questo lago – pur avendo anche in questo caso la Cassazione sentenziato la sua demanialità marittima (con la sentenza Cass. Pen. sez. III, n.13677/2006) – è restato di proprietà privata? Perché, come già visto, risulta sottoposto a particolari vincoli che ne garantiscono la tutela, in quanto facente parte del parco nazionale del Circeo. L'amministrazione, paga di questo e

---

n.5992/2012), un generale atteggiamento di favore nei confronti della Pubblica amministrazione. Quando è questa a presentare il ricorso (in due casi: 507/1999 e 16891/2006), la Corte sentenzia la compensazione delle spese processuali. Quando invece è un privato a proporre il ricorso (negli altri quattro casi), la Corte dispone il pagamento delle spese processuali in favore del controricorrente.

<sup>125</sup> Come era stato affermato dalla Corte di Cassazione nelle rispettive sentenze, poi di fatto disattese per le ragioni già esposte.

consapevole della controversa questione, ha quindi preferito non esporsi forzando la mano con un'espropriazione o mettendo in atto tutti gli strumenti per far valere i suoi diritti.

A semplice fine di disquisizione, la stessa sorte sarebbe forse toccata anche allo stagno di Cabras se non fosse stato prima acquisito dalla Regione Sardegna. Esso infatti, pur non essendo sottoposto agli stessi vincoli in quanto non facente parte di un parco naturale, è comunque riconosciuto come zona umida d'interesse internazionale<sup>126</sup>.

Poniamo ora però un quesito, derivante da una considerazione. Se un altro lago, stante le stesse condizioni del lago di Paola, meno quella che lo vede inserito in un contesto di un parco nazionale o comunque di una zona sottoposta a specifica tutela, cosa sarebbe successo? Venendo meno gli stringenti vincoli imposti dalla particolare condizione, sarebbe prevalso il diritto del privato, derivante dal contratto stipulato con la Pubblica Amministrazione, oppure i principi stabiliti dal codice civile e dalla legge Galli? Non lo possiamo sapere, ma sarebbe interessante scoprire come si porrebbe la giustizia di fronte a questi due interessi, entrambi riconosciuti e legittimi.

Rilevanti da un punto di vista del diritto sono le sentenze relative ai “laghi campani”, d'Averno e di Lucrino. Pur essendo il risultato finale identico – ovvero la dichiarazione di demanialità – esso è stato ottenuto attraverso procedimenti differenti. Il lago di Lucrino è stato pacificamente assunto come demanio idrico ai sensi della legge Galli, mentre precedentemente la stessa natura demaniale gli era stata negata. Pertanto si può ritenere che il criterio discriminante per l'attestazione della sua demanialità sia sostanzialmente la legge Galli, piuttosto che il codice civile. Ciò poiché quest'ultimo era già in vigore ai tempi delle prime sentenze che avevano negato la demanialità del lago; mentre non era ancora stata emanata la legge Galli, la cui promulgazione è stata in questo senso determinante per il cambio di status da non-demaniale a demaniale.

Invece il lago d'Averno, ha avuto un processo diverso. Esso è stato riconosciuto demaniale in virtù del codice civile, ma sempre grazie alla legge Galli, la quale ha condotto la lettura del codice verso una nuova interpretazione. Ricordiamo che la Corte doveva esprimersi basandosi sulla legislazione vigente all'anno 1991, quando la legge Galli ancora non esisteva. Il testo di riferimento era quindi il r.d. 1775/1933, che basa la dichiarazione di demanialità sul riscontro di particolari usi di interesse pubblico.

---

<sup>126</sup> In seguito alla convenzione di Ramsar (Iran, 1971). Si consulti: <<https://www.ramsar.org/wetland/italy>>

La Corte quindi, contemplando il codice civile (all'art.822 c.c.), affermava che:

«i laghi debbono senz'altro considerarsi pubblici, a prescindere dalla sussistenza dei requisiti richiesti dall'art. 1, cit. [del r.d. 1775/1933 *ndr*] [...] Tale interpretazione, oltre ad essere conforme al chiaro testo delle norme di cui sopra [del c.c. *ndr*], trova conferma nella tendenza legislativa ad estendere l'ambito delle acque pubbliche, espressa nella L. 5 gennaio 1994, n. 36, art. 1, comma 1, in base al quale 'tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo, sono pubbliche'».

Pertanto l'art.822 c.c., alla luce della nuova legge Galli, deve essere letto nella seguente maniera: sono demaniali di per sé, senza necessità di appurare il loro interesse pubblico, i fiumi, i torrenti ed i laghi. Per gli altri tipi di acque bisogna vedere cosa dice la legge in materia che, in questo caso, è soprattutto la legge Galli. Presentiamo ora tre esempi. Un fiume sarà demaniale di per sé, in virtù dell'art.822 c.c, ma anche, se vogliamo, dell'art.1 della legge Galli. Nel caso di uno stagno esso sarà demaniale, ma solo in ossequio alla legge Galli. Nel caso invece di acque piovane convogliate in una cisterna, esse saranno di natura privata in virtù dell'art. 28 della stessa legge.

Allora però, se si fosse applicata questa interpretazione, il lago di Lucrino avrebbe dovuto, nei decenni precedenti, essere dichiarato demaniale, in quanto la natura di lago avrebbe dovuto avere la precedenza sugli usi d'interesse pubblico generale, che invece non erano stati riscontrati. In realtà però, considerando che allora la legge Galli non era ancora entrata in vigore, ed alla luce degli esiti di quelle sentenze, l'interpretazione dell'art.822 c.c. da preferirsi era la seguente: sono demaniali tutte le acque definite pubbliche dalle leggi in materia. Fiumi, torrenti<sup>127</sup> e laghi sono semplicemente delle esemplificazioni; non essendoci differenze di status giuridico, per esempio, tra uno stagno ed un lago. L'unico discrimine per distinguere un bene demaniale da uno non demaniale è solamente la capacità di rispondere a degli usi d'interesse pubblico.

A questo punto urge riportare l'essenziale chiarificazione riportata nella sentenza del T.R.A.P. relativa proprio al lago di Lucrino:

«Va precisato, richiamando la sentenza n. 150/05 del T.S.A.P. (prodotta dalla controparte Elgea srl) dichiarante demanio pubblico il lago d'Averno, che 'l' art. 822 c.c. inserisce i laghi nel demanio pubblico, ma si deve ritenere che, prima della legge n. 36 del 1994 essi potessero qualificarsi demaniali, solo se aventi

---

<sup>127</sup> Questa interpretazione vale sì per i laghi, ma solo in senso lato per fiumi e torrenti. Si consideri l'art.102, allegato f, della l.2248/1865 ed il fatto che l'art. 822 del c.c. andava raffrontato con l'art.427 del c.c. del 1865, il quale specificava, in maniera non ambigua, la demanialità dei fiumi e dei torrenti.

o destinati ad avere un uso di pubblico generale interesse, non essendo acque pubbliche semplicemente per la loro esistenza come accade invece dopo il 1994.»<sup>128</sup>

Pertanto l'importanza della legge Galli non traspare solamente dal fatto che abbia cambiato la natura giuridica di molte acque, ma anche perché ha modificato sostanzialmente l'interpretazione di un articolo del Codice Civile.

---

<sup>128</sup> Si tenga a mente che il 1994 è l'anno in cui è stata emanata la legge Galli.

## Appendice

In questa breve appendice ci limitiamo a riportare quegli articoli che nell'elaborato sono stati citati molte volte e che quindi assumono un'importanza maggiore rispetto agli altri. Ecco di seguito l'elenco delle leggi, riportate in ordine cronologico, e dei relativi articoli riportati.

- *Approvazione del testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e sugli impianti elettrici.* Regio Decreto 11 dicembre 1933, n. 1775: art. 1.

- *Approvazione del testo del Codice civile.* Regio Decreto 16 marzo 1942, n. 262: artt. 822-831<sup>129</sup>.

- *Approvazione del testo definitivo del Codice della navigazione.* Regio Decreto 30 marzo 1942, n. 327: art.28.

- *Disposizioni in materia di risorse idriche.* Legge 5 gennaio 1994, n. 36: artt. 1, 28.

- *Approvazione del testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e sugli impianti elettrici.* **Regio Decreto 11 dicembre 1933, n. 1775.**

### Art. 1.

Sono pubbliche tutte le acque sorgenti, fluenti e lacuali, anche se artificialmente estratte dal sottosuolo, sistemate o incrementate, le quali, considerate sia isolatamente per la loro portata o per l'ampiezza del rispettivo bacino imbrifero, sia in relazione al sistema idrografico al quale appartengono, abbiano od acquistino attitudine ad usi di pubblico generale interesse.

Le acque pubbliche sono iscritte, a cura del Ministero dei lavori pubblici, distintamente per provincie, in elenchi da approvarsi per decreto Reale, su proposta del Ministro dei lavori pubblici,

---

<sup>129</sup> Per quanto riguarda il codice civile, pur essendo alcuni di questi articoli o non così ricorrenti nel testo o addirittura nemmeno nominati, si è comunque preferito riportare tutti quegli articoli relativi al Libro Terzo *Della proprietà*; Titolo I *Dei beni*; Capo II *Dei beni appartenenti allo Stato, agli enti pubblici e agli enti ecclesiastici*, in modo da avere uno sguardo più completo sulla materia.

sentito il Consiglio Superiore dei lavori pubblici, previa la procedura da esperirsi nei modi indicati dal regolamento.

Con le stesse forme, possono essere compilati e approvati elenchi suppletivi per modificare e integrare gli elenchi principali.

Entro il termine perentorio di sei mesi dalla pubblicazione degli elenchi principali o suppletivi nella Gazzetta Ufficiale del Regno, gli interessati possono ricorrere ai Tribunali delle acque pubbliche avverso le iscrizioni dei corsi d'acqua negli elenchi stessi.

**- Approvazione del testo del Codice civile. Regio Decreto 16 marzo 1942, n. 262.**

LIBRO TERZO *Della proprietà*

TITOLO I *Dei beni*

CAPO II *Dei beni appartenenti allo Stato, agli enti pubblici e agli enti ecclesiastici*

Art. 822.

(Demanio pubblico)

Appartengono allo Stato e fanno parte del demanio pubblico il lido del mare, la spiaggia, le rade e i porti; i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia; le opere destinate alla difesa nazionale.

Fanno parimenti parte del demanio pubblico, se appartengono allo Stato, le strade, le autostrade e le strade ferrate; gli aerodromi; gli acquedotti; gli immobili riconosciuti d'interesse storico, archeologico e artistico a norma delle leggi in materia; le raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi, delle biblioteche; e infine gli altri beni che sono dalla legge assoggettati al regime proprio del demanio pubblico.

Art. 823.

(Condizione giuridica del demanio pubblico)

I beni che fanno parte del demanio pubblico 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.

Spetta all'autorità amministrativa la tutela dei beni che fanno parte del demanio pubblico. Essa ha facoltà sia di procedere in via amministrativa, sia di valersi dei mezzi ordinari a difesa della proprietà e del possesso regolati dal presente codice.

Art. 824.

(Beni delle provincie e dei comuni soggetti al regime dei beni demaniali)

I beni della specie di quelli indicati dal secondo comma dell'art. 822, se appartengono alle provincie o ai comuni<sup>130</sup>, sono soggetti al regime del demanio pubblico.

Allo stesso regime sono soggetti i cimiteri e i mercati comunali.

Art. 825.

(Diritti demaniali su beni altrui)

Sono parimenti soggetti al regime del demanio pubblico i diritti reali che spettano allo Stato, alle provincie e ai comuni su beni appartenenti ad altri soggetti, quando i diritti stessi sono costituiti per l'utilità di alcuno dei beni indicati dagli articoli precedenti o per il conseguimento di fini di pubblico interesse corrispondenti a quelli a cui servono i beni medesimi.

---

<sup>130</sup> Non sono espressamente nominate le regioni dato che queste non erano ancora state previste al tempo della stesura del Codice Civile. Tuttavia il principio di questo articolo è ritenuto valido anche per esse.

Art. 826.

(Patrimonio dello Stato, delle provincie e dei comuni)

I beni appartenenti allo Stato, alle provincie e ai comuni, i quali non siano della specie di quelli indicati dagli articoli precedenti, costituiscono il patrimonio dello Stato o, rispettivamente, delle provincie e dei comuni<sup>131</sup>.

Fanno parte del patrimonio indisponibile dello Stato le foreste che a norma delle leggi in materia costituiscono il demanio forestale dello Stato, le miniere, le cave e torbiere quando la disponibilità ne è sottratta al proprietario del fondo, le cose d'interesse storico, archeologico, paleontologico, paleontologico e artistico, da chiunque e in qualunque modo ritrovate nel sottosuolo, i beni costituenti la dotazione della Presidenza della Repubblica, le caserme, gli armamenti, gli aeromobili militari e le navi da guerra.

Fanno parte del patrimonio indisponibile dello Stato o, rispettivamente, delle provincie e dei comuni, secondo la loro appartenenza, gli edifici destinati a sede di uffici pubblici, con i loro arredi, e gli altri beni destinati a un pubblico servizio.

Art. 827.

(Beni immobili vacanti)

I beni immobili che non sono in proprietà di alcuno spettano al patrimonio dello Stato.

Art. 828.

(Condizione giuridica dei beni patrimoniali)

I beni che costituiscono il patrimonio dello Stato, delle provincie e dei comuni sono soggetti alle regole particolari che li concernono e, in quanto non è diversamente disposto, alle regole del presente codice.

---

<sup>131</sup> Vedi nota precedente, n.130.



I beni che fanno parte del patrimonio indisponibile non possono essere sottratti alla loro destinazione, se non nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano.

Art. 829

(Passaggio di beni dal demanio al patrimonio)

Il passaggio dei beni dal demanio pubblico al patrimonio dello Stato dev'essere dichiarato dall'autorità amministrativa. Dell'atto deve essere dato annunzio nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica.

Per quanto riguarda i beni delle provincie e dei comuni, il provvedimento che dichiara il passaggio al patrimonio dev'essere pubblicato nei modi stabiliti per i regolamenti comunali e provinciali.

Art. 830

(Beni degli enti pubblici non territoriali)

I beni appartenenti agli enti pubblici non territoriali sono soggetti alle regole del presente codice, salve le disposizioni delle leggi speciali.

Ai beni di tali enti che sono destinati a un pubblico servizio si applica la disposizione del secondo comma dell'art. 828.

Art. 831

(Beni degli enti ecclesiastici ed edifici di culto)

I beni degli enti ecclesiastici sono soggetti alle norme del presente codice, in quanto non è diversamente disposto dalle leggi speciali che li riguardano.

Gli edifici destinati all'esercizio pubblico del culto cattolico, anche se appartengono a privati, non possono essere sottratti alla loro destinazione neppure per effetto di alienazione, fino a che la destinazione stessa non sia cessata in conformità delle leggi che li riguardano.

**- Approvazione del testo definitivo del Codice della navigazione. REGIO DECRETO 30 marzo 1942, n. 327.**

Art. 28.

(Beni del demanio marittimo).

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.

**- Disposizioni in materia di risorse idriche. LEGGE 5 gennaio 1994, n. 36**

Art. 1

Tutela e uso delle risorse idriche

1. Tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo, sono pubbliche e costituiscono una risorsa che è salvaguardata ed utilizzata secondo criteri di solidarietà.
2. Qualsiasi uso delle acque è effettuato salvaguardando le aspettative ed i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale.
3. Gli usi delle acque sono indirizzati al risparmio e al rinnovo delle risorse per non pregiudicare il patrimonio idrico, la vivibilità dell'ambiente, l'agricoltura, la fauna e la flora acquatiche, i processi geomorfologici e gli equilibri idrologici.
4. Le acque termali, minerali e per uso geotermico sono disciplinate da leggi speciali.

## Art. 28

### Usi agricoli delle acque

1. Nei periodi di siccità e comunque nei casi di scarsità di risorse idriche, durante i quali si procede alla regolazione delle derivazioni in atto, deve essere assicurata, dopo il consumo umano, la priorità dell'uso agricolo.
2. Nell'ipotesi in cui, ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della presente legge, si proceda alla regolazione delle derivazioni, l'amministrazione competente, sentiti i soggetti titolari delle concessioni di derivazione, assume il relativo provvedimento in conformità alle determinazioni adottate dal Comitato dei ministri di cui all'articolo 4, comma 2, della legge 18 maggio 1989, n. 183, e successive modificazioni.
3. La raccolta di acque piovane in invasi e cisterne al servizio di fondi agricoli o di singoli edifici è libera.
4. La raccolta di cui al comma 3 non richiede licenza o concessione di derivazione di acque; la realizzazione dei relativi manufatti è regolata dalle leggi in materia di edilizia, di costruzioni nelle zone sismiche, di dighe e sbarramenti e dalle altre leggi speciali.
5. L'utilizzazione delle acque sotterranee per gli usi domestici come definiti dall'articolo 93, secondo comma, del testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e sugli impianti elettrici, approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, resta disciplinata dalla medesima disposizione, purché non comprometta l'equilibrio del bilancio idrico di cui all'articolo 3.

## Bibliografia

Santacroce C., Artt. 822, 823, 826, 828, in Cian et al., *Commentario breve al codice civile. Quattordicesima edizione a cura di Giorgio Cian*, Milano:Wolters Kluver, [Padova:] Cedam, 2020.

Clarich M., *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, il Mulino, 2019.

D'Alberti M., *Lezioni di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli Editore, 2019.

Belloni Peressutti P., Artt.826, 829, 832, in Cian et al., *Commentario breve al Codice civile. Complemento giurisprudenziale. Edizioni per prove concorsuali ed esami 2013*, Padova, Cedam, 2013.

Ferorelli R., Artt.810, 812; Mercati L., Art.829; Police A., Tarasco A.L., Art.822, in *Commentario del Codice Civile, 5.1: Delle proprietà. Artt. 810-868, XLIV*, a cura di Jannarelli A. e Macario F., Torino, Utet Giuridica, 2012.

Matteoli S., Art.144, in Costato et al., *Commentario breve al codice dell'ambiente (D. legisl. 3 aprile 2006, n. 152)*, Padova, Cedam, 2007.

Boscolo E., Artt. 1, 2, 4 (l. 5 gennaio 1994, n.37); Pototsching U., Art.1 (l. 5 gennaio 1994, n.36), in *Commentario alle disposizioni in materia di risorse idriche leggi 5 gennaio 1994, nn. 36 e 37*, a cura di E. Ferrari, U.Pototschnig, Padova, Cedam, 2000.

Giannini M.S., *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, il Mulino, 1993.

Rescigno P., *Manuale del diritto privato italiano*, Napoli, Jovene editore, 1990.

Cerulli Irelli V., *Beni Pubblici*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche: diritto costituzionale, diritto amministrativo, diritto regionale, diritto internazionale, diritto comunitario, diritto ecclesiastico, diritto canonico, diritto pubblico comparato, 2: Au-Chier, XV*, Torino, UTET, 1987.

Jannotta R., *Acque pubbliche*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche: diritto costituzionale, diritto amministrativo, diritto regionale, diritto internazionale, diritto comunitario, diritto ecclesiastico, diritto canonico, diritto pubblico comparato*, 1: A-At, XV, Torino, UTET, 1987.

Righetti G., *Codice della navigazione e relativi regolamenti annotati con la giurisprudenza e richiami alla dottrina*, Milano, Giuffrè, 1971.

Petrocchi C., *Acque (Diritto pubblico)*, in *Novissimo digesto italiano*, 1.1: A-Ap, XX, a cura di A. Azara e E. Eula, Torino, Utet, 1957.

Biondi B., 4.1: *I beni*, in *Trattato di diritto civile italiano*, Torino, Utet, 1953.

## Sitografia

### **Siti istituzionali italiani:**

[comunecabras.or.it](http://comunecabras.or.it)

[dati.camera.it](http://dati.camera.it)

[giustizia.it](http://giustizia.it)

[regionesardegna.it](http://regionesardegna.it)

[regione.veneto.it](http://regione.veneto.it)

[senato.it](http://senato.it)

### **Altri siti:**

[ramsar.org](http://ramsar.org)

[treccani.it](http://treccani.it)