



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche nelle persone dei Sigg.ri:



GIUDICI

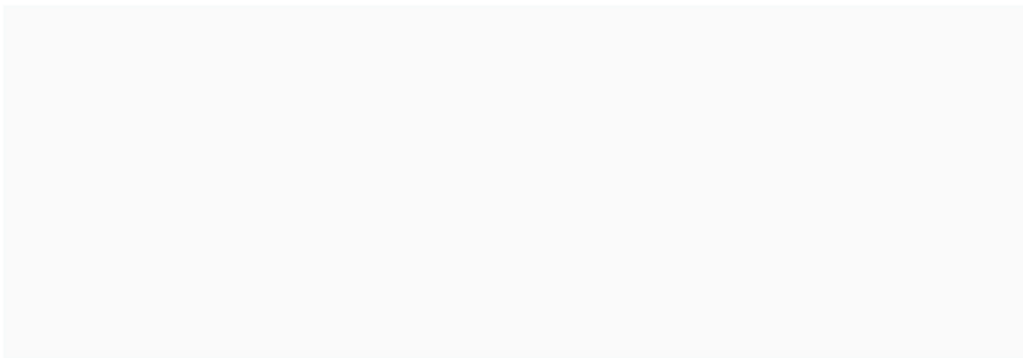
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Nella causa in sede di appello, iscritta nel Ruolo Generale dell'anno

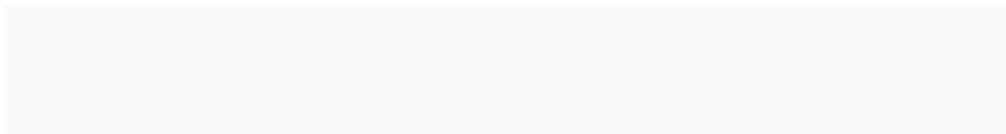
2024 al numero 8, vertita

TRA



APPELLANTE

CONTRO



**APPELLATI**

OGGETTO: APPELLO avverso la sentenza n. 3581/2023 del TRAP di Milano, pubblicata il 20 dicembre 2023 (R.G. 717/2019).

CONCLUSIONI

Le parti all'udienza del 15 gennaio 2025 hanno concluso come nei rispettivi atti introduttivi del giudizio di appello.

Fatti di causa

La Autorità di Bacino Laghi di Garda e Idro ha proposto appello avverso la sentenza n. 3581/2023 del Tribunale Regionale delle Acque Pubbliche presso la Corte d'appello di Milano, pubblicata il 20 dicembre 2023.

Si sono costituite le appellate Agenzia del Demanio, chiedendo l'accoglimento del gravame, e Villaggio Turistico Camping La Foce s.p.a.

Il Tribunale Regionale delle Acque Pubbliche ha respinto il ricorso presentato dall'Autorità di Bacino Laghi di Garda e Idro nei confronti della Villaggio Turistico La Foce s.p.a. (dante causa di La Foce Camping Club s.p.a.), con il quale veniva chiesta la condanna della società al pagamento dell'importo di € 369.607,99 a titolo di indennizzo per occupazione senza



titolo di area demaniale lacuale, oltre interessi e rivalutazione.

La Villaggio Turistico La Foce s.p.a., nel resistere all'avversa domanda ed eccependo altresì la prescrizione del credito indennitario, proponeva riconvenzionale subordinata per accertare, in contraddittorio col demanio dello Stato, il confine dell'alveo lacuale e di quello del Torrente Toscolano, rilevanti in causa.

Integrato il contraddittorio nei confronti dell'Agenzia del Demanio, questa chiedeva di dichiarare che il confine demaniale dell'alveo del Lago di Garda e del torrente Toscolano sono determinati e certi.

Veniva espletata CTU, finalizzata ad accertare la misura dell'occupazione, da parte della Villaggio Turistico La Foce s.p.a., dell'area demaniale lacuale "tenuta presente la quota corrispondente all'altezza della quota di piena ordinaria che delimita l'alveo naturale del lago di Garda".

Con ordinanza 30 giugno 2021, il TRAP chiedeva al CTU di indicare in via integrativa quali fossero "le aree oggetto di pregressa concessione demaniale in favore della resistente (decreto Regione Lombardia 25.5.2000), differenziando le aree appartenenti al demanio fluviale (in fregio al Torrente Toscolano) dalle aree appartenenti al demanio lacuale, estendendo l'indagine ai periodi successivi alla scadenza della concessione, prima e dopo l'esecuzione dei lavori di costruzione della passeggiata a lago", con conseguente rideterminazione delle indennità dovute per l'occupazione delle aree demaniali lacuali.

Depositata la relazione peritale integrativa, all'udienza del 16 novembre 2022 veniva richiesto al CTU ancora di fornire chiarimenti, con conseguente deposito di nuovo elaborato.



In sede di precisazione delle conclusioni la società concordava con l'Agenzia del Demanio nel dare atto "che il confine demaniale dell'alveo del Lago di Garda è determinato e certo", chiedendo la mera disapplicazione degli atti amministrativi presupposti.

Il TRAP Milano precisa, perciò, che l'oggetto della decisione attiene unicamente "alla debenza o meno dell'indennità di occupazione, non anche in ordine alla demanialità del fondo".

La sentenza impugnata premette che l'area oggetto di causa è stata oggetto di provvedimento di concessione demaniale (decreto della Regione Lombardia 25.05.2000 n. 668) in favore della società Camping Club La Foce. Tale provvedimento concessorio aveva inizialmente ad oggetto area dell'estensione di mq. 4.039,00, poi ridotta a totali mq. 2.328,94 nel 2007, a seguito della realizzazione ad opera del Comune di passeggiata a lago che in parte andò ad interessare detto spazio. Decorso i primi sei anni (dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2005) di occupazione legittima dell'area demaniale, il Camping Club La Foce ha continuato ad occuparla in assenza di provvedimento concessorio. L'area era già stata interessata da richieste di concessione, e da richieste di sdemanializzazione del 10.2.1994 e prima ancora del 1990 avanzate dal Camping Club La Foce per area di mq. 4.039,00 in conformità alla planimetria allegata.

Il CTU accertava che la superficie di area mq 4039 oggetto del decreto Regione Lombardia N. 13598/668 del 25.5.2000 è la somma di quella di mq 3526 adiacente al mappale n. 880 e coincidente con quella della mappa allegata alla domanda di sdemanializzazione e acquisto del 1994 e di quella di 525 mq del fosso reinterrato tra i mappali 880, 881, 5216.



Era già stata oggetto di impugnativa dinanzi al Tar Lombardia Brescia la determinazione n. 512/12 del Direttore del Consorzio, nella parte in cui era stato individuato il confine tra la proprietà della società e l'area demaniale del Lago di Garda e del torrente Toscolano. A seguito della declaratoria del difetto di giurisdizione da parte del giudice amministrativo, la Villaggio Turistico La Foce S.p.a. conveniva in giudizio dapprima davanti al Tribunale ordinario di Brescia l'Autorità di Bacino Laghi Garda e Idro, chiedendo accertare e dichiarare non dovute le somme pretese dalla convenuta, in ragione dell'asserita occupazione senza titolo di aree demaniali lacuali, perché infondate ovvero prescritte. Il Tribunale ordinario dichiarava la propria incompetenza per materia in favore del Tribunale e Regionale delle Acque Pubbliche.

Il TRAP ha considerato la necessità di accertare l'alveo del lago per determinare il confine tra le due proprietà, quella privata e quella demaniale, ed a ciò i giudici di primo grado hanno provveduto alla stregua della CTU, che ha verificato la consistenza del livello di piena ordinario dell'alveo del Lago di Garda. Il perito ha sostenuto che l'erosione del litorale - determinata dall'entrata in funzione della diga di Ponte Cola - ha comportato l'abbassamento del fondale associato alla modificazione del profilo trasversale della riva ed alla comparsa di una marcata scarpa con conseguente arretramento della linea di costa e, nel caso specifico, della quota corrispondente all'altezza di piena ordinaria che delimita l'alveo naturale del Lago di Garda, sia che essa sia a 65,05 m s.l.m. sia che essa sia a 65,59 m s.l.m.

Il CTU ha concluso che, utilizzando il diagramma della curva delle altezze



idrometriche massime annue a Peschiera, per il periodo 1878-1947, risulta il valore finale di mt. 65,08, quale livello corrispondente a quello di piena ordinaria che delimita l'alveo naturale del Lago di Garda. Afferma il TRAP che le conclusioni riportate sono conseguenti alla procedura di localizzazione dell'alveo lacustre, eseguita nel contraddittorio delle parti, in ordine alla quale sono state formulate osservazioni dai consulenti di parte che sono state superate nei diversi elaborati di CTU susseguiti. Tale delimitazione è avvenuta prendendo a riferimento la quota 65,08, ma il TRAP ha evidenziato che anche prendendo come riferimento il valore di 65,59 di cui al Decreto Ministeriale n. 1170 del 1948 il risultato non cambia.

La sentenza impugnata ha così affermato che, operata la delimitazione dell'alveo secondo le altezze idrometriche relative ai periodi in cui il lago era ai suoi livelli naturali, dunque sino al 1947, e preso atto che successivamente, a seguito degli interventi antropici, vi è stato un importante arretramento della linea di costa, le superfici demaniali a lago, di cui all'ex mappale 3115 ora mappale 12325, "occupate nei periodi successivi alla scadenza della concessione (2005), prima e dopo l'esecuzione dei lavori della passeggiata a lago (iniziati nel 2008), sono state pari a zero", il che conseguentemente ha portato ad escludere la debenza dell'indennizzo richiesto.

La Autorità di Bacino Laghi di Garda e Idro e la Villaggio Turistico Camping La Foce s.p.a. hanno presentato memorie ad illustrazione delle conclusioni.

Motivi della decisione

1. L'appellante Autorità di Bacino Laghi di Garda e Idro sostiene che la sentenza del TRAP "aderisce acriticamente alle risultanze della CTU e dei successivi supplementi, ma tali risultanze sono gravemente inficiate da un



autentico stravolgimento di pacifici dati di diritto e di fatto”. Secondo l’appellante, la CTU depositata in data 23 novembre 2020 “non ha posto in discussione la demanialità dell’area di mq. 1.213,94 risultante dalla differenza tra mq. 2.328,94 e mq. 1.115,00, sicché in ogni caso l’area di mq. 1.213,94 occupata dal Villaggio La Foce è incontestabilmente area demaniale lacuale”. Ancora: “la CTU non solo ha disatteso molteplici e concordanti emergenze documentali (provvedimenti amministrativi, verbali di ricognizione approvati anche dalla parte privata, riconoscimenti plurimi della natura demaniale delle aree in contestazione), ma ha altresì assunto una quota di piena ordinaria (65,05 m. slm) in palese contrasto con provvedimenti amministrativi e con la pacifica giurisprudenza delle Sezioni Unite della cassazione, sia di codesto Tribunale Superiore che hanno accertato la quota di piena ordinaria in 65,59 m. slm. La sentenza incorre nel medesimo errore, essendosi adagiata su argomentazioni del tutto errate della CTU e per più peccando di contraddittorietà laddove ha ritenuto che solo i valori antecedenti all’anno 1950 sono utilizzabili ai fini della determinazione del livello di piena ordinaria del lago, che deve prendere in considerazione solo i suoi livelli naturali”.

Anche il supplemento di CTU del 30 maggio 2022 “muoveva dall’errato presupposto che la quota ordinaria di piena del Lago sia 65,05 mt. s.l.m., mentre è pacifico che la quota da assumere è 65,59 metri s.l.m.” e “non ha posto in discussione la demanialità dell’area di mq. 1.213.94 risultante dalla differenza tra mq. 2.328,94 e mq. 1.115,00, sicché in ogni caso l’area di mq. 1.213,94 occupata dal Villaggio La Foce è incontestabilmente demaniale”.

Altresì l'ulteriore supplemento di CTU depositato in data 15 gennaio 2023



“assumeva una errata quota di piena ordinaria del Lago”. Inoltre, “i luoghi di causa sono sempre rimasti immutati sicché l’affermazione della sentenza secondo la quale si sarebbe verificato un importante arretramento della linea di costa è del tutto infondata. La linea di costa non è stata affatto modificata”. Le conclusioni cui è pervenuto il supplemento di CTU del 15 gennaio 2023, ed alle quali ha prestato adesione l’impugnata sentenza, non sarebbero perciò corrette per le seguenti motivazioni.

“Errato inserimento del profilo della passeggiata sulla mappa d’impianto così come della linea di delimitazione oggetto di decreto prefettizio n. 3212 del 12/12/1994. Il CTU non ha fornito elementi tecnici in funzione dei quali sono stati collocati sulla mappa d’impianto il confine demaniale (secondo decreto 12/12/1994), così come la passeggiata (rilevata dal CTU e dall’Autorità di Bacino). Di fondamentale rilevanza è poi il fatto che, al fine del posizionamento del confine, non è stata valutata la posizione dello stesso rispetto all’edificio “ex Cantieri del Garda”. Nella mappa utilizzata infatti (Fig. 13 pag. 27) non compare tale edificio utilizzato a suo tempo quale base di appoggio per il tracciamento del confine. Questo rilievo è essenziale in quanto nella seconda pagina del verbale di delimitazione del 05/05/1992 viene precisato quanto segue: [...] Si precisa che il rilievo stesso ha come base di partenza il fabbricato dei Cantieri Garda contraddistinto dal n. 3322 ed il suo spigolo SUD-EST dista dal confine tra la proprietà privata e demaniale m 19,00 [...]. Nel grafico dell’Autorità di Bacino 1° febbraio 2023 relativo alla dimostrazione grafica di conteggio dell’area occupata (doc. n. 37) è stato tenuto conto di tale elemento evidenziando in colore blu tale distanza. Ciò dimostra la inaffidabilità degli accertamenti *in loco* posti in



essere dal CTU.

Tale inesattezza determina di conseguenza un errato collocamento rispetto al contesto reale dei luoghi delle particelle n. 3115 (interessata in gran parte dalla delimitazione), nonché dell'adiacente particella 5219 e quindi anche l'errato posizionamento del confine stabilito dal decreto prefettizio n. 3212/1994, essendo il confine medesimo collocato in gran parte sul lato nord della particella 3115. Come ulteriore effetto, si origina un'errata decurtazione della superficie della passeggiata, erroneamente indicata dal CTU come insistente sulla particella n. 3115 (si veda la tabella 13 a pag. 28 - voce "area libera passeggiata mq. 535"). Per contro, stando a quanto stabilito dai verbali di delimitazione e sulla base del rilievo eseguito dall'Autorità di Bacino nel 14/12/2009, così come dai rilievi più recenti eseguiti dal CTU, la passeggiata risulta quasi totalmente esterna alla particella n. 3115 con conseguente incremento dell'area occupata fino al raggiungimento di mq. 1.220 conteggiati dall'Autorità di Bacino.

Ad ulteriore supporto di quanto appena evidenziato si rileva che l'attuale edificio di proprietà della Società (insistente in parte sulla particella n. 880) nella vigente mappa catastale risulta traslato verso sud (quindi verso la foce del torrente) di ben 11 metri rispetto alla propria posizione effettiva. Tale anomalia è riscontrabile dal rilievo fotografico aereo attuale e di fine anni '80, come dimostrato dalle due ortofotogrammetrie prodotte in giudizio (doc. n. 38). Effettuando infatti le opportune misurazioni di controllo, sia dallo spigolo dello storico fabbricato "Cantieri del Garda" posto a nord (correttamente inserito in mappa), sia rispetto al profilo dell'attuale sponda del torrente a sud, emergono notevoli discrepanze rispetto alla situazione



condanna al pagamento della somma a titolo di indennizzo per occupazione senza titolo di area demaniale lacuale, spetta all'Amministrazione l'onere della prova del fatto costitutivo della sua pretesa, consistente nel carattere demaniale dell'area stessa e nella definizione del relativo confine.

2.2. - Ai fini dell'individuazione dei terreni ricompresi nel demanio per la loro contiguità ai laghi pubblici, opera il principio per cui l'estensione dell'alveo dev'essere determinata con riferimento al livello delle piene ordinarie allo sbocco del lago, senza che possa tenersi conto del perturbamento determinato da cause eccezionali. La giurisprudenza di questo Tribunale è ormai consolidata nel senso che la peculiarità della conformazione del lago di Garda e, soprattutto, il carattere artificiale della regolazione della sua quota di piena ordinaria, comportano l'inderogabilità degli atti amministrativi di fissazione dei limiti sui quali parametrare la demanialità dei singoli beni, in mancanza di idonea e vittoriosa impugnazione dei quali quest'ultima non può essere utilmente rimessa in discussione dal giudice ordinario. Il livello altimetrico che il lago di Garda raggiunge in occasione delle piene ordinarie non può, dunque, essere individuato mediante accertamenti tecnici disposti per le singole fattispecie controverse, ma deve essere stabilito con decreto (che riveste una peculiare natura provvedimentale avente efficacia generale da parte del competente Ministero), risultando nella specie fissato in mt. 65,69 s.l.m. dal d.m. del Ministero dei lavori pubblici 20 agosto 1948, n. 1170 (Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche, sentenze n. 103 e n. 79 del 2018; n. 342 e n. 240 del 2016; n. 215 del 2015).

Anche secondo la giurisprudenza delle Sezioni Unite della Corte di



cassazione, la questione del limite dell'alveo lacuale si risolve in un accertamento di fatto avente ad oggetto la quota raggiunta dalle piene ordinarie allo sbocco del lago secondo «dati emergenti da rilevamenti costanti nel tempo, che siano idonei ad identificare la normale capacità del bacino idrografico, al di fuori di perturbamenti provocati da cause eccezionali» (Cass. Sez. Un. n. 19953 del 2020; n. 15487 del 2017).

2.3. - Per la corretta misurazione dell'alveo (cioè dell'estensione che viene coperta dal bacino idrico con le piene ordinarie) compreso nel demanio lacuale, con riferimento alle piene ordinarie allo sbocco del lago, occorrono accertamenti specifici di natura tecnica, relativi alle caratteristiche dei luoghi ed alle porzioni di terreno coinvolte, che possono essere compiuti mediante apposita consulenza d'ufficio con funzione "percipiente", in quanto soltanto un esperto è in grado di verificare tali dati, per mezzo delle conoscenze e degli strumenti di cui dispone.

Il TRAP ha perciò considerato la necessità di accertare l'alveo del lago mediante l'espletamento di CTU, che ha verificato la consistenza del livello di piena ordinario dell'alveo del Lago di Garda. Il perito ha sostenuto che l'erosione del litorale - determinata dall'entrata in funzione della diga di Ponte Cola - ha comportato l'abbassamento del fondale associato alla modificazione del profilo trasversale della riva ed alla comparsa di una marcata scarpa con conseguente arretramento della linea di costa e, nel caso specifico, della quota corrispondente all'altezza di piena ordinaria che delimita l'alveo naturale del Lago di Garda, sia che essa sia a 65,05 m s.l.m. sia che essa sia a 65,59 m s.l.m.

La sentenza di primo grado ha quindi evidenziato che le conclusioni riportate



dal perito sono conseguenti alla procedura di localizzazione dell'alveo lacustre, eseguita nel contraddittorio delle parti, in ordine alla quale sono state formulate osservazioni dai consulenti di parte che sono state superate nei diversi elaborati peritali, avendo riguardo sia alla quota 65,08 individuata dall'ausiliare, sia alla quota 65,59 di cui al decreto ministeriale n. 1170 del 1948.

Le risultanze delle operazioni di consulenza, partendo dal presupposto di fatto indagato che, a seguito degli interventi antropici, vi è stato un importante arretramento della linea di costa, hanno avvalorato la conclusione raggiunta nella sentenza che le superfici demaniali a lago, di cui all'ex mappale 3115 ora mappale 12325, "occupate nei periodi successivi alla scadenza della concessione (2005), prima e dopo l'esecuzione dei lavori della passeggiata a lago (iniziati nel 2008), sono state pari a zero".

2.4. - Le contestazioni mosse dall'Autorità di Bacino Laghi di Garda e Idro (secondo cui la superficie di mq. 1.213,94 occupata dal Villaggio La Foce è comunque area demaniale lacuale, è erronea la assunta quota di piena ordinaria a 65,05 m. slm., non vi è stata trasformazione dello stato dei luoghi, ed in particolare della linea di costa, sono errati l'inserimento e la mancata decurtazione del profilo della passeggiata, è mancata la rilevazione della posizione del confine rispetto all'edificio "ex Cantieri del Garda", vi è stato un errore di rotazione nell'incardinamento della linea di confine demaniale) sono tutte dirette al solo riesame degli elementi di giudizio già valutati dal CTU, e così reiterano, in realtà, le osservazioni critiche rivolte dall'attrice ai rilievi del medesimo consulente d'ufficio, osservazioni che hanno comportato lo svolgimento in primo grado di relazioni suppletive e di



chiarimenti.

Il TRAP ha, invero, aderito alle conclusioni finali del consulente, contenute in una relazione di chiarimenti che faceva seguito ad un primo elaborato e ad una attività integrativa commessa, indicando le fonti del suo convincimento, mediante l'enunciazione dei criteri d'indagine e degli elementi di valutazione specificamente seguiti, avendo peraltro l'ausiliare confutato, in modo puntuale e analitico, anche le contrarie allegazioni dei consulenti tecnici di parte, da cui aveva tratto origine l'attività suppletiva del CTU. La sentenza impugnata ha fornito adeguata dimostrazione di aver potuto risolvere, sulla base della consulenza, i problemi tecnici connessi alla valutazione degli elementi rilevanti ai fini della decisione.

2.5. - Le residue incertezze sulla esatta delimitazione del demanio lacuale e sulla conseguente occupazione contestata alla Villaggio Turistico La Foce s.p.a. lasciano a carico dell'attrice, in applicazione dell'art. 2697 c.c., il rischio della prova mancata.

2.6. - Ove, infine, le complesse censure dell'appellante si traducessero nella richiesta di correzione di errori o in doglianze su omesse pronunce o disposizioni contraddittorie affliggenti la sentenza impugnata, si sarebbe posto come rimedio in astratto esperibile il ricorso per rettificazione dinanzi al medesimo Tribunale regionale, ai sensi dall'art. 204 del r.d. n. 1775 del 1933.

3. - In conclusione, l'appello va rigettato.

Le spese del giudizio d'appello sono compensate per la metà (in ragione della eccezionale complessità degli accertamenti di fatto relativi al quadro di riferimento della controversia) e regolate nella porzione residua secondo



soccombenza nel rapporto tra l'appellante Autorità di Bacino Laghi di Garda e Idro e l'appellata Villaggio Turistico Camping La Foce s.p.a., venendo liquidate in dispositivo ai sensi del d.m. 10 marzo 2014, n. 55. Non sussistono i presupposti per la condanna ex art. 96 c.p.c. dell'Autorità di Bacino, quali la consapevolezza della infondatezza domanda o il difetto della normale diligenza per l'acquisizione di detta consapevolezza.

Possono invece compensarsi le spese nel rapporto processuale intercorrente tra l'Agenzia del Demanio e le restanti parti, intendendosi che la prima sia stata citata in appello soltanto in funzione di "litis denunciatio".

Sussistono le condizioni di cui all'art.13, comma 1-quater, del d.P.R. n. 115 del 2002.

P.Q.M.

Il Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche rigetta l'appello e, compensate per la metà le spese del giudizio di appello, condanna l'appellante Autorità di Bacino Laghi di Garda e Idro a rimborsare all'appellata Villaggio Turistico Camping La Foce s.p.a. la frazione residua delle stesse, frazione liquidata in € 4.000,00; compensa le spese del giudizio d'appello nei rapporti tra l'Agenzia del Demanio e le restanti parti.

Ai sensi dell'art. 13, comma 1-quater del d.P.R. n. 115 del 2002, dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte dell'appellante Autorità di Bacino Laghi di Garda e Idro, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per l'impugnazione, a norma del comma 1-bis dello stesso articolo 13, se dovuto.



Così deciso in Roma, il 15 gennaio 2025.

Il Giudice Estensore

Antonio Scarpa

Il Presidente

Antonio Pietro M. Lamorgese

