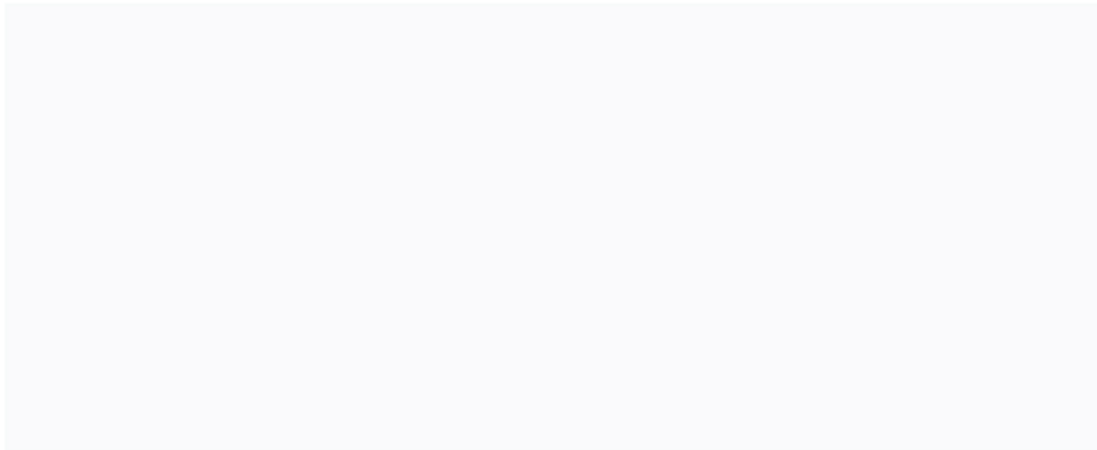




REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
IL TRIBUNALE SUPERIORE
DELLE ACQUE PUBBLICHE

Composto dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

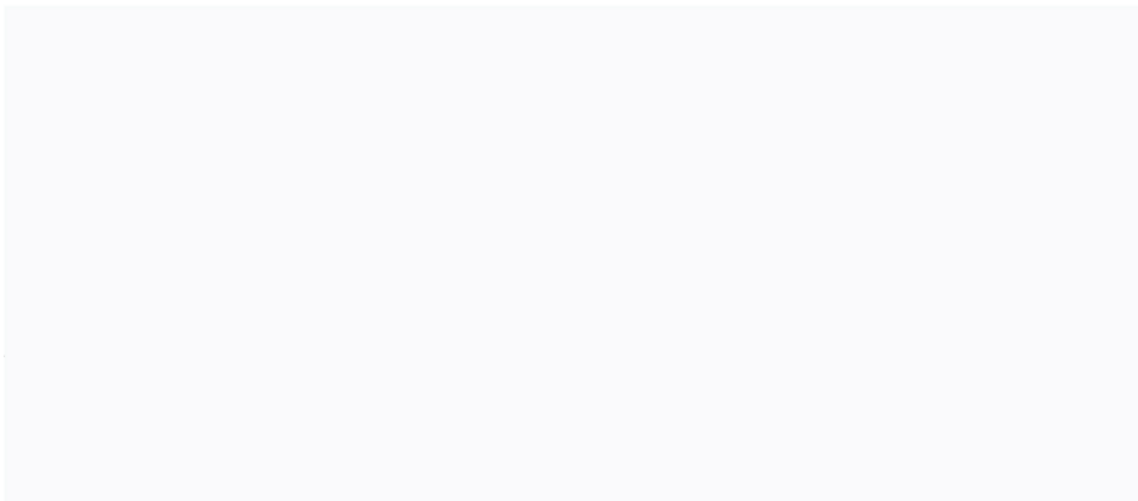


ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sulla causa iscritta al ruolo generale dell'anno 2025 al numero 41

tra



avverso la sentenza n. 686/2025 del TRIBUNALE REGIONALE DELLE ACQUE PUBBLICHE presso la CORTE DI APPELLO di MILANO, depositata il 11/03/2025;

uditi i difensori dell'appellante e dell'appellata, presenti all'udienza collegiale del 08/10/2025;

udita la relazione della causa svolta in camera di consiglio dal Consigliere Oliva

FATTI DI CAUSA

A seguito della sentenza n. 999/2022, con la quale il Tribunale ordinario di Como ha dichiarato la sua incompetenza funzionale, l'Hotel Villa Belvedere Lario Invest S.r.l. ha riassunto la causa innanzi al Tribunale Regionale delle Acque Pubbliche presso la Corte di Appello di Milano, evocando in giudizio il Comune di Argegno e l'Agenzia del Demanio per sentir accertare e dichiarare che l'ex mappale n. 1051 del Fg. 9 del Comune di Argegno (soppresso e accorpato dal 2003 al mappale n. 4 del Fg. 9), corrispondente ad un'area di circa mq. 428,63 su cui insistono la veranda ed una porzione del proprio giardino, è di sua proprietà esclusiva e per sentire di conseguenza negare ogni diritto e/o interesse pubblico su tale area, con ordine ai convenuti di cessare qualsivoglia turbativa al legittimo e pacifico esercizio del proprio diritto. L'attore, in particolare, ha negato che l'area indicata possa essere compresa nell'ambito del demanio, poiché *"il terreno dove insiste l'Hotel Belvedere e tutto il terreno antistante destinato a giardino/veranda (compreso il mappale n. 1051) sorge da sempre in posizione sovrastante e sopraelevata di circa 3/4 metri rispetto al sottostante livello naturale delle acque del lago (zero idrometrico)"* ed



inoltre perché *"l'intero compendio immobiliare turistico alberghiero trovasi diviso e separato anche dalle sottostanti e profonde acque del lago... da un muraglione in pietra lungo circa 100 metri e alto circa 3/4 metri"*, sicché difetterebbero *"ab origine (art. 943 c.c.) i presupposti territoriali e morfologici (spiaggia, livello lago etc.) e, perfino, i presupposti normativi o di legge (art. 822 c.c. e seguenti) funzionali all'utilizzo della predetta porzione di terreno ad un determinato interesse demaniale o pubblico"*. Inoltre, il mappale in questione non potrebbe essere considerato demaniale perché non *"... funzionale nemmeno (in via residuale) all'accesso o al transito diretto al lago (qui, alto, profondo e inaccessibile oltre che separato dal muraglione in pietra) e tanto meno per recarsi ad una sottostante spiaggia che non c'è ..."*. Si tratterebbe, dunque, di bene compreso, al massimo, nel patrimonio disponibile del Comune di Argegno, come tale alienabile e usucapibile; non rileverebbe, *a contrario*, il fatto che i vari proprietari dell'albergo, succedutisi nel corso del tempo, abbiano accettato di pagare un canone di concessione per il suo uso, trattandosi di scelta imposta da ragioni di *"quieto vivere"* in attesa di un chiarimento della situazione di fatto mai intervenuto.

Si sono costituiti ritualmente sia il Comune di Argegno, che l'Agenzia del Demanio, il primo eccependo il proprio difetto di legittimazione passiva, in quanto *"non ... titolare del diritto di proprietà sul bene bensì mero soggetto delegato alla gestione del demanio lacuale che è di proprietà dello Stato"* e comunque sostenendo la natura demaniale dell'area; la seconda, invece, osservando *"che la semplice circostanza della sussistenza, fin dal 1849, di una concessione per area demaniale sulla particella di che trattasi, sarebbe - anzi è- di per sé sufficiente ad affermare senza ombra di dubbio che non ricorrano le condizioni per accogliere la domanda della società attrice"*, essendo le



modifiche dei luoghi, pur riguardanti opere inamovibili, avvenute *"in virtù di plurime e reiterate concessioni"*, né potendosi ipotizzare usucapibile il cespite oggetto di causa, in mancanza di un provvedimento espresso di sdemanializzazione e considerata in ogni caso l'avvenuta corresponsione per anni dei canoni di concessioni demaniali regolarmente sottoscritte e la richiesta di una nuova concessione dell'area, presentata dalla società attrice nel 2016.

Con sentenza n. 686/2025 dell'11.3.2025, il Tribunale Regionale delle Acque Pubbliche presso la Corte di Appello di Milano ha dichiarato il difetto di legittimazione passiva del Comune e ha rigettato la domanda nei confronti dell'Agenzia del Demanio, osservando che il cespite oggetto di causa è stato concesso in uso per la prima volta ad un privato con atto prefettizio del 6.12.1849, successivamente rinnovato, e che le opere di trasformazione e conformazione dei luoghi, aventi ad oggetto la realizzazione, sulla spiaggia originaria, di un muro di sostegno del terrapieno destinato ad ospitare il giardino dell'Hotel Belvedere, non sono idonee a dimostrare la perdita della natura demaniale dell'area, rimasta sempre oggetto dei provvedimenti concessori susseguitisi nel corso del tempo, nei quali la permanenza del muro e del sovrastante giardino hanno continuato ad essere autorizzate, fatto salvo ogni volta l'obbligo di rimessione in pristino dello stato dei luoghi al verificarsi della revoca o della decadenza della concessione.

Propone appello avverso detta sentenza l'Hotel Villa Belvedere Lario Invest S.r.l., affidandosi a tre motivi.

Si è costituita l'Agenzia del Demanio, resistendo al gravame.

Le parti, autorizzate dal giudice, hanno precisato le conclusioni all'udienza di prima comparizione del 21/05/2025, riportandosi ai



propri scritti difensivi, e la causa è stata trattenuta in decisione alla successiva udienza collegiale dell'08/10/2025.

RAGIONI DELLA DECISIONE

Con il primo motivo, la parte appellante lamenta la violazione e falsa applicazione di legge, con riferimento agli artt. 822, 823, 829, 943 c.c.; la carenza o assenza di istruttoria; l'errata valutazione delle prove e delle emergenze istruttorie; la violazione dell'art 115 c.p.c.; il difetto di motivazione; la contraddittorietà ed il travisamento dei fatti e degli atti atti; l'impossibilità di trascrivere la sentenza impugnata, con conseguente violazione dell'art. 2643 c.c., punto n. 14).

Con il secondo motivo, la società appellante si duole invece della mancata considerazione, da parte del giudice di prime cure, dell'assenza della spiaggia e della scorretta ricostruzione dello *status loci*, con riferimento all'esistenza di un muro spondale a difesa e a tutela di sovrastanti terrazzamenti naturali del territorio, che non costituirebbe muro di sostegno di un terrapieno artificiale; della carenza o assenza di istruttoria; dell'errata valutazione delle prove e delle emergenze istruttorie; della violazione dell'art. 115 c.p.c.; del difetto di motivazione; della contraddittorietà della stessa; della mancata applicazione del principio *tempus regit actum*.

Con il terzo motivo, infine, l'appellante denuncia la violazione e falsa applicazione di legge, con riferimento agli artt. 822, 825, 829, 943, 950 e 951 c.c., nonché agli artt. 2, 9 e 42 Cost.; l'errata valutazione delle prove e delle emergenze istruttorie; la violazione dell'art 115 c.p.c.; l'omesso rilievo del declassamento di fatto e della sdemanializzazione tacita dell'area oggetto di causa.

Le tre censure, suscettibili di esame congiunto perché tutte mirate a contestare la natura demaniale del bene oggetto di causa, accertata dal T.R.A.P., sono infondate.



Come rilevato dall'Agenzia del Demanio, nella memoria di resistenza depositata in questo grado, non si configura alcun esercizio, da parte dell'appellante, di facoltà o atti idonei a manifestare l'esercizio, sul bene controverso, di un comportamento di fatto corrispondente al diritto dominicale asseritamente usucapito. Infatti le modificazioni dei luoghi, ed in particolare la costruzione del muro di sostegno del giardino dell'albergo sulla spiaggia originariamente esistente, sono avvenute in virtù di plurime e reiterate concessioni su area demaniale, regolarmente rilasciate dagli organi della P.A. competenti, secondo le normative via via succedutesi nel tempo.

In ogni caso, dette modificazioni non rilevano, ai fini della prova dell'esercizio delle facoltà corrispondenti al diritto di proprietà, poiché l'art. 24 del Regolamento Regionale 27 ottobre 2015, n. 9 prevede espressamente che il disciplinare di concessione possa includere anche la possibilità di eseguire opere inamovibili sul bene oggetto di concessione.

Al riguardo, va anche evidenziato che al rilascio di una concessione edilizia non consegue la perdita della destinazione ad uso pubblico di un'area, né le opere realizzate su di essa, seppure assentite, possono far cessare il carattere pubblico dell'uso. Infatti la realizzazione da parte di privati di interventi edilizi su aree demaniali è consentita ed è, anzi, disciplinata dalle norme contenute nel D.P.R. n. 380 del 2001; di conseguenza, il rilascio del titolo abilitativo non può essere inteso come espressione della volontà dell'ente di rinunciare alla destinazione ad uso pubblico del bene demaniale.

Va del pari evidenziato che il passaggio di un bene dal demanio pubblico al patrimonio disponibile dello Stato può essere disposto con provvedimento di declassificazione, avente natura ricognitiva della perdita della destinazione ad uso pubblico del bene. In tal caso,



tuttavia, il provvedimento amministrativo è sufficiente a determinare il superamento di ogni controversia sul carattere non più pubblico dei terreni, solo a condizione che esso si fondi su fatti veri, potendosi in caso contrario, dal loro travisamento, dedurre l'illegittimità dell'atto stesso, che è quindi invalido e da disapplicare (cfr. Cass. Sez. 1, Sentenza n. 12555 del 22/05/2013, Rv. 626771). In assenza di provvedimento dell'autorità amministrativa, invece, la sdemanializzazione può avvenire per effetto dell'accertamento della perdita definitiva, in via di fatto, della destinazione pubblica del bene – cd. sdemanializzazione tacita – non consentita dall'art. 35 c. nav. per il demanio marittimo (cfr. Cass. Sez. 2, Sentenza n. 10817 del 11/05/2009, Rv. 608265; conf. Cass. Sez. 6 - 2, Ordinanza n. 26655 del 18/10/2019, Rv. 655751; nonché Cass. Sez. 2, Ordinanza n. 29492 del 24/10/2023, Rv. 669205) e dall'art. 947, comma 3, c.c. – nel testo modificato per effetto dell'entrata in vigore della legge n. 37 del 1994 – per il demanio idrico.

Con riferimento a quest'ultimo, infatti, va data continuità al principio secondo cui *"Nel regime anteriore a quello introdotto all'art. 4 della legge 5 gennaio 1994, n. 37 (che, nel sostituire il testo dell'art. 947 c.c., ha espressamente escluso, per il futuro, tale eventualità), la sdemanializzazione tacita dei beni del demanio idrico non può desumersi dalla sola circostanza che un bene non sia più adibito anche da lungo tempo ad uso pubblico, ma è ravvisabile solo in presenza di 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, non potendo desumersi una volontà di rinuncia univoca e concludente da una situazione negativa di mera inerzia o tolleranza"* (Cass. Sez. U, Sentenza n. 12062 del 29/05/2014, Rv. 630827). Di conseguenza, la sdemanializzazione tacita di un bene



appartenente al demanio marittimo, possibile solo sino all'entrata in vigore della sopra richiamata legge n. 37 del 1994, che la ha invece radicalmente vietata per il futuro, non basta la prova del disuso prolungato del cespite, ma occorre dimostrare che la P.A. abbia manifestato in modo non equivoco la volontà di rinunciare alla vocazione pubblica del bene di cui si discute: ipotesi, questa, che non ricorre nel caso di specie, posto che la realizzazione sulla spiaggia di cui è causa, da parte del concessionario, nel corso degli anni, di opere di trasformazione a carattere inamovibile è stata espressamente autorizzata dalla P.A. nei vari atti concessori succedutisi nel tempo, i quali hanno anche previsto l'onere del privato di assicurare il ripristino in caso di scadenza o revoca della concessione.

Inoltre, nel caso di specie non può comunque ritenersi conseguita la prova della perdita definitiva dell'asservimento dell'area all'uso pubblico, sia perché trattasi di demanio naturale, il cui *"... carattere necessario, obiettivo e indipendente dall'esistenza e dall'utilizzo di opere pubbliche, non si presta ad essere oggetto di dismissione ..."* per effetto di una sdemanializzazione tacita, omogenea piuttosto al cd. demanio artificiale (cfr. Cass. Sez. 2, Sentenza n. 21018 del 18/10/2016, non massimata, pag. 8) sia perché, in concreto, non è stata dimostrata la perdita definitiva dell'asservimento dell'area, sia pure trasformata per effetto dell'intervento del concessionario, alla sua destinazione all'uso pubblico. Sotto questo profilo, è irrilevante il fatto che in luogo della spiaggia, originariamente concessa in uso al privato, esista oggi un muro di contenimento del soprastante giardino dell'albergo, perché quest'ultimo è stato pacificamente eretto mediante la trasformazione della prima, la quale dunque non è "scomparsa", come sostiene parte appellante, ma è soltanto stata trasformata, per meglio assolvere –evidentemente– all'uso individuale sotteso alla



concessione, salvo il dovere del concessionario di assicurarne il ripristino in caso di scadenza o revoca della concessione stessa.

Nel caso di specie, infine, è pacifico che il bene controverso non sia stato oggetto di provvedimento espresso di sdemanializzazione, onde va esclusa la possibilità di usucapirlo, pendente il rapporto di concessione di cui si è detto, dovendosi dare data continuità al principio secondo cui un'area demaniale non perde la sua natura in mancanza di un provvedimento espresso di sdemanializzazione e il possesso di essa da parte di privati è inidoneo all'acquisto della proprietà per usucapione (T.S.A.P., sentenza n. 84 del 24/04/2014, non massimata, pagg. 8 e 9, in cui si afferma espressamente, tra l'altro, l'incompatibilità tra l'esistenza di una concessione e l'istituto dell'usucapione; nonché T.S.A.P., sentenza n. 235 del 15/12/2022, non massimata, pag. 7). In quest'ultima decisione, in particolare, ha dato atto che le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, con la sentenza n. 7739/2020, non hanno affermato la possibilità di configurare la sdemanializzazione tacita del demanio idrico, ma hanno, al contrario, escluso tale possibilità (cfr. Cass. Sez. U, Sentenza n. 7739 del 07/04/2020, non massimata, pag. 4).

A maggior ragione, non è possibile configurare alcun possesso utile *ad usucapionem* quando, come nel caso di specie, la relazione intrattenuta dal concessionario con la *res* è disciplinata da molti anni con regolare concessione d'uso e relativo pagamento di un canone, dovendosi ribadire, al riguardo, il principio secondo cui *"La legge 5 gennaio 1994, n. 37 ha modificato gli articoli 942, 946 e 947 del codice civile, escludendo qualsiasi ipotesi di sdemanializzazione tacita dei terreni del demanio idrico, compresi quelli abbandonati dall'alveo. A seguito di tale legge non è più ammessa, quindi, la sdemanializzazione tacita dei beni del demanio idrico, per i quali è solo l'Agenzia del*



demanio che può decidere in ordine alla sdemanializzazione e alla cessione al privato. Infatti, come affermato anche di recente da questo Tribunale Superiore, la sdemanializzazione di alcune particelle (o la loro demanializzazione) può derivare solo da un provvedimento dell'Agenzia del demanio, in quanto il potere di procedere alla sdemanializzazione è unicamente attribuito alla stessa Agenzia, essendo esclusa per il demanio idrico, ai sensi dell'art. 947 c.c., la sdemanializzazione tacita (TSAP, 29 novembre 2024, n. 201)" (T.S.A.P., sentenza n. 7 del 16 gennaio 2025, non massimata, pagg. 11 e ss.).

Infine, anche qualora non si trattasse –in via di mera ipotesi– di un bene demaniale, non ricorrerebbe comunque, nel caso concreto, la prova della sussistenza dei presupposti per il riconoscimento dell'invocata usucapione, poiché la società appellante, oltre ad avere corrisposto per anni dei canoni per concessioni demaniali regolarmente sottoscritte, ha dedotto di aver richiesto una nuova concessione nel 2016, ossia solo 5 anni prima dell'instaurazione del giudizio al Tribunale di Como, successivamente riassunto innanzi il T.R.A.P., adottando quindi un comportamento implicante il riconoscimento dell'assenza di un suo diritto dominicale sul bene di cui si discute. Al riguardo, va data continuità al principio, affermato dalla Corte di Cassazione, secondo cui *"La domanda con la quale il privato, nel possesso di un immobile, ne chiedi la concessione alla pubblica amministrazione, ancorché con la contestuale affermazione di un diritto di proprietà che assuma in precedenza acquistato, osta a che il protrarsi del godimento di detto bene sia idoneo a completare il periodo di tempo necessario all'usucapione, atteso che, contenendo detta istanza un implicito riconoscimento dell'attuale diritto dominicale dell'amministrazione medesima, quell'ulteriore godimento non è qualificabile come*



possesso, difettando il requisito dell'animus rem sibi habendi" (Cass. Sez. 1, Sentenza n. 2352 del 12/04/1984, Rv. 434386). Di conseguenza, la richiesta "... rivolta al proprietario e rimasta senza esito, di ottenere la concessione del bene in godimento, segna il momento fino al quale è senz'altro da escludere l'animus possidendi ...", salvo il diritto di dimostrare il compimento, in epica successiva, di atti di impossessamento della cosa ed il protrarsi della condizione di possesso per il tempo necessario ad usucapirla (cfr. Cass. Sez. 2, Sentenza n. 5037 del 28/02/2013, Rv. 625313). Poiché nella specie, dal 2016 all'inizio della causa, sono trascorsi solo 5 anni, in luogo dei 20 previsti dalla legge, alcuna usucapione, anche in astratto, potrebbe essere configurata a favore della società odierna appellante, anche nel caso in cui il cespite non fosse ricompreso –come invece è– nel novero dei beni demaniali.

L'appello va dunque rigettato, con conseguente conferma della decisione impugnata.

Le spese del presente giudizio di secondo grado seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

Stante il tenore della pronuncia, va dato atto –ai sensi dell'art. 13, comma 1-*quater*, del D.P.R. n. 115 del 2002– della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte dell'appellante incidentale, di un ulteriore importo a titolo contributo unificato, pari a quello previsto per la proposizione dell'impugnazione, se dovuto.

PQM

Il Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche rigetta l'appello proposto da Hotel Villa Belvedere Lario Invest S.r.l. avverso la sentenza n. 686/2025 del Tribunale Regionale delle Acque Pubbliche Presso la Corte di Appello di Milano, che conferma.



Condanna l'appellante alla refusione, in favore dell'Agenzia del Demanio, delle spese del presente giudizio di appello, che liquida in € 3.000 per compensi, oltre spese prenotate a debito.

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, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso, a norma del comma *1-bis* dello stesso art. 13, se dovuto.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche, addì 08 ottobre 2025.

Il Presidente
Antonio Pietro Lamorgese

Il relatore
Stefano Oliva

