

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI CAGLIARI  
PUBBLICAZIONI DEL DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

Serie II

38\*\*\*



*Responsabile della collana:* Francesco Sitzia

*Comitato di direzione scientifica:*

Aldo Berlinguer, Fabio Botta, Valeria Caredda, Corrado Chessa, Pietro Ciarlo, Cristiano Cicero, Giovanni Cocco, Paoloefisio Corrias, Massimo Deiana, Gianmario Demuro, Riccardo Fercia, Pierangela Floris, Elisabetta Loffredo, Francesco Pigliaru, Anna Pintore, Massimiliano Piras, Ilenia Ruggiu, Maria Virginia Sanna, Francesco Seatzu.

*Comitato scientifico editoriale:*

Daniele Amoroso, Luca Ancis, Stefano Aru, Franco Bandiera, Marco Betzu, Alessandra Camedda, Stefania Cecchini, Alice Cherchi, Valentina Corona, Silvia Corso, Francesca Cortesi, Paolo Cotza, Giuseppina De Giudici, Rossella Fadda, Massimo Farina, Sonia Fernández Sánchez, Gianmarco Gometz, Giuseppe Lorini, Giovanni Manca, Anna Maria Mancaloni, Annamaria Mandas, Marcella Martis, Silvia Orrù, Rita Pilia, Elisabetta Piras, Alessandra Pisu, Marianna Rinaldo, Stefano Tatti.



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI CAGLIARI

PUBBLICAZIONI DEL DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

Serie II

38\*\*\*

# SCRITTI IN ONORE DI PIETRO CIARLO

*a cura di*

STEFANO ARU, MARCO BETZU, STEFANIA CECCHINI

ROBERTO CHERCHI, LORENZO CHIEFFI

GIOVANNI COINU, ANTONIO D'ALOIA, ANDREA DEFFENU

GIANMARIO DEMURO, GENNARO FERRAIUOLO

FULVIO PASTORE, ILENIA RUGGIU, SANDRO STAIANO

Tomo III



**Edizioni Scientifiche Italiane**

*Opera pubblicata con il contributo del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Cagliari e della Regione Sardegna (Premialità l.r. n. 7/2007).*

ARU, Stefano; BETZU, Marco; CECCHINI, Stefania; CHERCHI, Roberto; CHIEFFI, Lorenzo; COINU, Giovanni; D'ALOIA, Antonio; DEFFENU, Andrea; DEMURO, Gianmario; FERRAIUOLO, Gennaro; PASTORE, Fulvio; RUGGIU, Ilenia; STAIANO, Sandro (*a cura di*)  
Scritti in onore di Pietro Ciarlo, Tomo III  
Collana: Pubblicazioni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Cagliari  
Serie II, 38\*\*\*  
Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 2022  
pp. XIV+666; 24 cm  
ISBN 978-88-495-4846-4

---

© 2022 by Edizioni Scientifiche Italiane s.p.a.  
80121 Napoli, via Chiatamone 7

**Internet:** [www.edizioniesi.it](http://www.edizioniesi.it)  
**E-mail:** [info@edizioniesi.it](mailto:info@edizioniesi.it)

I diritti di traduzione, riproduzione e adattamento totale o parziale e con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche) sono riservati per tutti i Paesi.

Fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, comma 4 della legge 22 aprile 1941, n. 633 ovvero dall'accordo stipulato tra SIAE, AIE, SNS e CNA, CONFARTIGIANATO, CASA, CLAAI, CONFCOMMERCIO, CONFESERCENTI il 18 dicembre 2000.

## INDICE

<i>Presentazione</i>	XVII
<i>Opere di Pietro Ciarlo</i>	XIX

### TOMO I

#### Costituzione e costituzionalismo

MARCO BETZU, <i>Il costituzionalismo digitale: un abuso di denominazione</i>	3
GAETANO BUCCI, MICHELE DELLA MORTE, <i>Dopo la Pandemia: il futuro e la memoria costituzionale</i>	15
ANDREA DEFFENU, <i>Appunti sull'origine delle leggi razziali in Italia attraverso il prisma di un'opera letteraria</i>	25
GIUSEPPE LORINI, OLIMPIA G. LODDO, <i>Oltre la Costituzione. Tre tipi di vincoli non-accidentali al potere legislativo</i>	43
MASSIMO LUCIANI, <i>Innovazione e tradizione nelle costituzioni del Novecento. Note preliminari</i>	55
LORENZO MORONI, <i>Costituzione, costituzionalismo e metanarrazione hayekiana</i>	95
MARCO PLUTINO, <i>Il contributo del diritto costituzionale alla sostenibilità democratica come impegno alla riduzione del debito cognitivo</i>	111
GIORGIO REPETTO, <i>Ripercorrendo il dibattito su statualità e costituzionalismo in Europa</i>	121

#### Forma di governo

MARIA AGOSTINA CABIDDU, <i>Libertà è partecipazione: il paradigma democratico tra realtà e mistificazione</i>	137
---	-----

ANDREA CARDONE, <i>La palingenesi democratica della Rete: nuove mitologie dell'indirizzo politico?</i>	157
ROBERTO CHERCHI, <i>Precedenti politici, giustizia costituzionale e nozione di indirizzo politico</i>	175
ADRIANA CIANCIO, <i>Della «democrazia digitale» e altri miraggi</i>	189
CECILIA CORSI, <i>Noterelle su potere di ordinanza, riserva di legge e giurisprudenza della Corte costituzionale</i>	205
CLAUDIO DE FIORES, <i>Presidenti della Repubblica e governi tecnocratici in Italia</i>	219
EUGENIO DE MARCO, <i>Sulle trasformazioni del ruolo del Presidente del Consiglio nella XVIII legislatura: dai «Governi Conte» al «Governo Draghi»</i>	237
BRUNO DE MARIA, <i>Mitologie (e realtà) dell'indirizzo politico</i>	251
GIOVANNI DI COSIMO, <i>Il vento della democrazia diretta</i>	271
FILIPPO DONATI, <i>Su alcune questioni di rilevanza costituzionale poste dalla disciplina delle prove</i>	277
GLADIO GEMMA, <i>Per una concezione realistica e disincantata delle elezioni politiche</i>	289
TOMMASO FRANCESCO GIUPPONI, <i>I reati ministeriali tra prassi parlamentare e giurisprudenza costituzionale</i>	311
PIERDOMENICO LOGROSCINO, <i>I partiti tra identità e occasionalismo: rileggendo Pietro Ciarlo</i>	327
ALBERTO LUCARELLI, <i>Il mito della governabilità nelle società complesse: modelli decisionali tra atto e processo</i>	347
NICOLA LUPO, <i>Ancora sui c.d. «governi tecnici», alla luce della formazione del governo Draghi</i>	365
MICHELA MANETTI, <i>Perché tornare a discutere del procedimento legislativo</i>	381
MARIO MIDIRI, <i>La grande trasformazione e la sorte delle Camere</i>	395
ALESSANDRO MORELLI, <i>Populismo vs. costituzionalismo. Qualche riflessione sul processo involutivo della democrazia pluralista</i>	407

SAULLE PANIZZA, <i>Lo sviluppo di una nuova tecnica decisoria (il rinvio a nuovo ruolo a data certa per consentire al legislatore di intervenire), tra processo costituzionale e profili di diritto sostanziale</i>	421
ANNA PAPA, <i>La dimensione rappresentativa dei senatori a vita, oggi</i>	433
PIER LUIGI PETRILLO, <i>Rappresentanza parlamentare e gruppi di pressione: regolare la "pressione" per regolare la democrazia</i>	445
BARBARA PEZZINI, <i>Qualche considerazione sulla democrazia rappresentativa dopo il referendum costituzionale del 2020</i>	461
PIETRO PINNA, <i>L'aristocratizzazione del governo rappresentativo</i>	475
ANNAMARIA POGGI, <i>Dopo la riduzione del numero dei parlamentari: monocameralismo o bicameralismo razionalizzato?</i>	487
SALVATORE PRISCO, <i>Rinnovare i canali ostruiti della rappresentanza politica e della democrazia</i>	501
ROBERTO ROMBOLI, <i>La Corte costituzionale dichiara la presenza degli ausiliari nelle corti d'appello "del tutto fuori sistema" ed "in radicale contrasto" con la Costituzione, ma sospende per oltre quattro anni l'efficacia della decisione</i>	541
UMBERTO RONGA, <i>Gruppi parlamentari e partiti politici. Tendenze recenti</i>	551
ORLANDO ROSELLI, <i>Le «categorie del giuridico» e la loro dipendenza dalla dimensione metagiuridica. Riflessioni rileggendo il Pietro Ciarlo sull'indirizzo politico</i>	565
ANTONIO RUGGERI, <i>L'indirizzo politico, oggi: necessario e... impossibile ad aversi con i caratteri suoi propri della linearità, continuità e stabilità?</i>	573
ANTONINO SPADARO, <i>Crisi dei partiti e corruzione amministrativa (Cenni sulla «questione meridionale» e sul ruolo della Chiesa cattolica)</i>	587
SILVIO TROILO, <i>Democrazia, rappresentanza e numero dei parlamentari. Considerazioni sulla riforma di cui alla legge costituzionale n. 1/2020</i>	609
GIUSEPPE VERDE, <i>La riserva di legge in tema di ordinamento giudiziario e il ruolo del CSM</i>	623

- ALFONSO VUOLO, *Brevi note sulla possibilità per l'Associazione italiana costituzionalisti di essere amica curiae nei giudizi costituzionali* 639

## TOMO II

## Diritto dell'Unione europea, internazionale e straniero

- DANIELE AMOROSO, *Green Deal europeo e diritto internazionale: brevi riflessioni su una relazione complessa* 653
- ALDO BERLINGUER, *La specialità delle c.d. "zone franche" e la sua attrattività per gli investimenti internazionali* 677
- EMILIO CASTORINA, *Il "federalismo imperfetto dell'Unione europea" e il rispetto dei principi dello Stato di diritto* 707
- ALESSANDRO CATELANI, *Sovranismo: il mito dell'Europa unita da Carlomagno ad Altiero Spinelli* 717
- GIUSEPPE FRANCO FERRARI, *Dopo il Next Generation EU: una conclusione o un nuovo principio?* 725
- LUIGI FERRARO, *La sentenza Weiss e il principio di proporzionalità secondo la Corte di Lussemburgo* 743
- GIOVANNI GUIGLIA, *Il valore dei preamboli dei trattati facenti parte del sistema della Carta sociale europea alla luce dei lavori preparatori e della prassi* 761
- GIOVANNI PITRUZZELLA, *Next Generation EU, il principio di solidarietà e la responsabilità degli Stati membri* 793
- SAVERIO FRANCESCO REGASTO, *La Shari'a, le sue fonti e il potere politico* 803
- FRANCESCO SEATZU, PAOLO VARGIU, *Mugemangango v. Belgium: a questionable contribution to the de-politicization of post-electoral disputes in Europe* 821

## Diritti e libertà

- RAFFAELE BIFULCO, *Cambiamento climatico, generazioni future (e sovranità) nella prospettiva del Tribunale costituzionale federale tedesco* 843

FRANCESCO BILANCIA, <i>La parità di genere: il lungo cammino a partire dalla decisione della Corte costituzionale del 1960</i>	859
ELENA BINDI, <i>Alcune riflessioni sulla tutela del diritto di proprietà nella Cedu (a margine della sentenza della Corte Edu, S.C. Service Benz Com S.R.L. c. Romania del 4 luglio 2017)</i>	871
CARLO BOTTARI, FEDERICO LAUS, <i>La nuova progettazione del benessere</i>	885
QUIRINO CAMERLENGO, <i>La dimensione costituzionale della mobilità sociale, tra eguaglianza sostanziale e solidarietà</i>	899
ROSSELLA CARTA, <i>Il bilanciamento tra regolamentazione dei flussi e tutela dei diritti fondamentali: «controlled borders and open doors»</i>	915
STEFANIA CECCHINI, <i>Il d.d.l. Zan: un esempio di legislazione penale simbolica</i>	927
LORENZO CHIEFFI, <i>La crisi pandemica nel dibattito bioetico e biopolitico. Brevi note introduttive</i>	945
GIOVANNI COCCO, <i>La colpevolezza quale principio costituzionale (e il buon, vecchio libero arbitrio)</i>	961
GIANPIERO COLETTA, <i>Brevi considerazioni sul ruolo delle neuroscienze nella prima fase del giudizio di imputabilità</i>	977
ANTONIO D'ALOIA, <i>Dopo le decisioni della Corte costituzionale sul suicidio medicalmente assistito</i>	985
MASSIMO FARINA, <i>Innovazione tecnoetica dell'assistenza sanitaria</i>	1007
TOMMASO EDOARDO FROSINI, <i>La privacy nell'era dell'intelligenza artificiale</i>	1027
TANIA GROPPPI, <i>Leggi elettorali regionali e democrazia paritaria, a venti anni dall'entrata in vigore dell'art. 117.7 Cost.</i>	1041
SILVIA IZZO, <i>La celebrazione del processo del lavoro tra emergenza e stabilizzazione</i>	1055
PAOLA MARSOCCI, <i>Sempre «al lavoro». Le garanzie costituzionali di persone e personalità connesse in Rete</i>	1079

DONATELLA MORANA, <i>Pandemia, libertà di cura, diritto alle cure</i>	1109
SILVIA NICCOLAI, <i>Mitologie dell'abitare. L'interpretazione ideologizzata della Costituzione e i suoi costi</i>	1123
CLAUDIO PANZERA, «Diritto» alla cittadinanza e principio democratico	1137
STEFANIA PARISI, <i>Insegnare pluralismo. La didattica del diritto costituzionale oltre l'emergenza</i>	1151
FRANCESCO PARODO, <i>Protezione dei dati personali e riservatezza: una breve riflessione sulla distinzione dei due diritti nel contesto della società digitale</i>	1165
ANNA PIROZZOLI, <i>Periferie urbane o periferie sociali?</i>	1181
ANDREA PISANESCHI, <i>Azioni positive e principio di specialità</i>	1191
STEFANIA PUDDU, <i>La scuola inclusiva tra problemi vecchi e nuovi</i>	1203
ANDREA PUGIOTTO, <i>Leggere altrimenti l'ordinanza n. 97/2021 in tema di ergastolo ostativo alla liberazione condizionale</i>	1215
LAURA RONCHETTI, <i>Territorio e popolo nell'ecosistema</i>	1229
EMANUELE ROSSI, PAOLO ADDIS, <i>La «certificazione verde Covid» tra obbligo di vaccinazione e onere imposto nelle attività quotidiane</i>	1243
ILENIA RUGGIU, <i>L'esclusione delle donne dal sacerdozio: un problema costituzionale?</i>	1267
CARMELA SALAZAR, <i>Il giudice, i riders e l'algoritmo "cieco": «siamo uomini o caporali»... digitali?</i>	1283
ANTONELLA SCIORTINO, <i>PNRR e scuola: quale cambiamento di prospettiva</i>	1299
IRENE SPIGNO, <i>È necessario sanzionare il discorso d'odio sessista contro le donne?</i>	1317
VINCENZO TONDI DELLA MURA, <i>Alle radici del Terzo settore: la persona</i>	1339
BRUNO TROISI, <i>Le frontiere estreme della vita tra deontologia medica e principi costituzionali</i>	1353

## TOMO III

## Regionalismo

ALESSANDRA AMORE, ROBERTO DI MARIA, <i>Le premesse alla attuazione del «regionalismo differenziato»: autonomia finanziaria e sussidiarietà funzionale</i>	1367
STEFANO ARU, <i>I molteplici ostacoli all'inveramento della specialità</i>	1385
CARLA BASSU, <i>Venti anni dopo il 2001: ripensare il Titolo V</i>	1407
ROBERTO BIN, <i>Il filo rosso della dialettica tra unità e autonomia: ieri, oggi, domani</i>	1419
LAURA BUFFONI, <i>La lealtà e la legge suprema</i>	1435
GIOVANNI COINU, <i>Diventare sardi: popolo e popoli regionali</i>	1451
MATTEO COSULICH, <i>Potenzialità e limiti della legislazione provinciale trentina: premesse per una ricerca</i>	1473
GIANMARIO DEMURO, <i>Quali strumenti sono disponibili per le Regioni per esercitare una maggiore influenza sulle politiche dell'Unione Europea?</i>	1485
GENNARO FERRAIUOLO, <i>Il regionalismo italiano tra tecnica e spirito</i>	1493
SILVIO GAMBINO, <i>Federalismo fiscale e regionalismo differenziato. Alcune riflessioni</i>	1519
MARIO IANNELLA, <i>Cittadinanza e accesso al welfare state. L'approccio escludente delle Regioni e le tutele della Corte</i>	1531
FRANCESCO MARONE, <i>L'emergenza Covid tra temporaneità dei poteri d'urgenza e crisi del regionalismo</i>	1547
PAOLA MAZZINA, <i>La verticalizzazione della decisione politica e il rapporto tra Stato e Regioni nel contrasto alla diffusione del contagio da Covid/19</i>	1573
SIMONE PAJNO, <i>Abbiamo bisogno della sostituzione legislativa?</i>	1591
FULVIO PASTORE, <i>Le sedi di composizione e di tutela degli interessi nelle relazioni tra livelli territoriali di governo in Italia durante l'emergenza pandemica</i>	1607
ANDREA PATRONI GRIFFI, <i>Considerazioni sull'autonomia regionale differenziata e sui presupposti costituzionali della sua attuazione</i>	1623

MARTA PICCHI, <i>Gli strumenti di analisi e valutazione delle politiche pubbliche nell'esperienza regionale: legiferare meglio per scelte politiche funzionali</i>	1633
FRANCESCO PIGLIARU, <i>Conoscenza dispersa e il problema dello sviluppo locale</i>	1647
CESARE PINELLI, <i>Un regionalismo "anarchizzante e corporativo"</i>	1661
GUIDO RIVOSECCHI, <i>Il sistema delle Conferenze, oggi: questioni aperte e prospettive</i>	1669
SANDRO STAIANO, <i>Il Piano nazionale di ripresa e resilienza guardato da Sud</i>	1685
ANNA TROJSI, <i>Autonomie territoriali e dirigenti, vent'anni dopo. Considerazioni sul sistema delle fonti giuridiche</i>	1697

### Rapporti economici e privati

LUCA ANCIS, <i>Inquadramento giuridico e situazione domenicale dei territori emersi all'interno dello stagno di Marceddì</i>	1711
VALERIA CAREDDA, <i>Il corpo e le sue parti: premesse di una riflessione</i>	1725
OMAR CHESSA, <i>Contro l'ordine spontaneo del mercato</i>	1737
CRISTIANO CICERO, <i>Sul problema della fedeltà nei rapporti familiari</i>	1753
PAOLOEFISIO CORRIAS, <i>I prodotti assicurativo-finanziari: genesi ed evoluzione</i>	1761
SILVIA CORSO, <i>La governance delle società in house tra diritto societario comune e disciplina speciale del controllo analogo</i>	1775
FRANK LAFFAILLE, <i>La (faible) protection de l'environnement par le juge (constitutionnel et administratif) français</i>	1789
GIOVANNI LUCHENA, <i>Interventi per il rilancio dell'economia</i>	1803
ANGELO LUMINOSO, <i>Crisi di impresa, contratto e tutela del contraente debole</i>	1813

RAFFAELE MANFRELLOTTI, <i>La funzione sociale delle successioni mortis causa nella disciplina costituzionale</i>	1821
STELIO MANGIAMELI, <i>Profili costituzionali dell'imposizione sul patrimonio</i>	1835
GIUSEPPE MORBIDELLI, <i>I musei civici italiani tra tradizione e modernità</i>	1849
ANNA MARIA NICO, <i>Una retrospettiva sulle privatizzazioni dopo tre lustri</i>	1869
FABRIZIO POLITI, <i>Note sul rapporto fra ordine giuridico e mercato</i>	1879
MANUELA TOLA, <i>Valute virtuali tra sovranità monetaria e tutela costituzionale del risparmio</i>	1895

## Storia del diritto

FRANCESCO CERRONE, <i>Emilio Betti e il problema della storia in Vico</i>	1911
ELIO DOVERE, <i>Codice di leggi, ordito sociale, catholica ecclesia (secc. IV-V)</i>	1929
RICCARDO FERCIA, <i>Il viaggio a Roma di Titiro</i>	1955
MARIA VIRGINIA SANNA, <i>Alle radici dell'iniuria. Viginti quinque asses</i>	2001
FRANCESCO SITZIA, <i>D. 39.3.1.6: ... si quis salicta posuerit</i>	2017

LUCA ANCIS\*

INQUADRAMENTO GIURIDICO  
E SITUAZIONE DOMINICALE DEI TERRITORI EMERSI  
ALL'INTERNO DELLO STAGNO DI MARCEDDÌ

SOMMARIO: 1. Le aree lagunari di Marceddì. – 2. La proprietà pubblica demaniale marittima. – 3. I territori emersi all'interno dello stagno di Marceddì. – 4. Conclusioni.

1. *Le aree lagunari di Marceddì.* – Gli ambienti umidi contraddistinguono da sempre il panorama della Sardegna, soprattutto nelle zone centrali e meridionali dell'isola. Gli specchi acquei più grandi derivano per lo più da depressioni provocate dai movimenti della crosta terrestre, mentre quelli costieri dall'espansione dei corsi d'acqua a seguito dell'accumulo di detriti nelle aree di sbocco.

Nell'antichità la pesca nelle loro acque rappresentava una fondamentale fonte di sussistenza per le popolazioni locali, tanto che nell'oristanese ci sono stati rinvenimenti risalenti addirittura al periodo del neolitico antico, cioè a circa 6000 anni a.C.<sup>1</sup>.

Nel medioevo tali attività assunsero una rilevanza economica primaria. Parallelamente cominciarono a diffondersi fenomeni di appropriazione e gestione esclusiva delle risorse da parte di soggetti privati o Enti ecclesiastici, con prerogative e diritti giunti talvolta fino ai giorni nostri, cui la Regione Sardegna ha posto fine con la l. 2 marzo 1956, n. 39, sull'abolizione dei diritti esclusivi e perpetui di pesca nelle acque interne.

Tale provvedimento ha rappresentato una delle prime estrinsecazioni della potestà legislativa esclusiva in materia di caccia e pesca, che la l. cost. 26 febbraio 1948, n. 3, recante lo Statuto Regionale per

\* Professore associato di Diritto della navigazione - Università degli Studi di Cagliari.

<sup>1</sup> Sul punto cfr. AGENZIA REGIONALE PER LO SVILUPPO IN AGRICOLTURA, *Stagni e lagune produttive della Sardegna*, Cagliari, 2014, p. 2 ss.

la Sardegna, ha attribuito alla Regione insieme alle relative funzioni amministrative (art. 3. lett. *i* e 6)<sup>2</sup>.

Sempre in virtù dello Statuto, la Sardegna è inoltre subentrata nella titolarità dei beni demaniali e patrimoniali presenti nel territorio, esclusi soltanto quelli del demanio marittimo e quelli collegati a servizi ancora di competenza statale (art. 14).

Infine, il d.P.R. 24 novembre 1965, n. 1627, contenente le norme di attuazione dello Statuto in ordine alle attività di pesca e saline sul demanio marittimo e nel mare territoriale, le ha attribuito competenza anche per il rilascio delle relative concessioni (art. 2)<sup>3</sup>.

La Regione risulta così proprietaria della maggior parte degli stagni presenti nell'isola, molti dei quali già assentiti a terzi per lo svolgimento di attività di allevamento, piscicoltura e ittiturismo.

Quelli che fanno parte del demanio marittimo continuano invece ad essere di proprietà statale ancorché, come si è visto, la maggior parte delle funzioni amministrative sia stata già decentrata<sup>4</sup>.

Situata a circa 30 chilometri a Sud-Est della città di Oristano, l'area lagunare di Marceddì occupa oltre 6000 ettari, ricadenti nel territorio dei Comuni di Terralba, Arborea e Arbus. Ne fanno parte lo Stagno di Marceddì e quelli di Corru s'Ittiri e San Giovanni.

All'interno dello Stagno di Marceddì sono presenti tre piccole isole, oltre ad una striscia di terreno che si spinge in direzione nord-ovest, giungendo quasi fino a terra. Quella centrale risulta esistere da tempo mentre le altre due, dal profilo sensibilmente più basso e di consistenza sabbiosa, sono emerse di recente per effetto del progressivo ritrarsi delle acque.

La questione della loro natura giuridica e della conseguente ti-

<sup>2</sup> Sul punto cfr. da ultimo B. TROISI, *L'agricoltura e la pesca*, in *Lineamenti di diritto costituzionale della Sardegna*, a cura di M. Betzu, G. Demuro, P. Pinna, Torino, 2020, p. 555 ss.

<sup>3</sup> Sull'argomento v. S. PAJNO, *Le disposizioni di attuazione dello Statuto*, in *Lineamenti di diritto costituzionale della Sardegna*, cit., p. 73 ss.

<sup>4</sup> Per AGENZIA REGIONALE PER LO SVILUPPO IN AGRICOLTURA, *Stagni e lagune produttive della Sardegna*, cit., p. 3, gli unici stagni tuttora non appartenenti alla Regione o allo Stato sono quello di San Teodoro, di proprietà del Comune, e quelli di Mistras (Cabras, OR), di Pilo e Casaraccio (Sassari), tutti di proprietà privata. Come di vedrà fra breve, la titolarità degli stagni di Cabras venne lungamente rivendicata da privato per effetto di una serie di atti successivi, aventi origine addirittura in una donazione effettuata il 1° luglio 1652 da Filippo IV re di Spagna. Sul punto v. Cass. 27 gennaio 1975, n. 316, in *Dir. mar.* 1976, p. 408 ss., sulla quale si ritornerà fra breve.

tolarità merita di essere approfondita. Non solo perché dalla loro appartenenza al demanio idrico o a quello marittimo deriverebbero conseguenze del tutto opposte, ma anche perché lo Statuto, in deroga all'art. 827 c.c., assegna alla Regione i beni immobili presenti sul territorio che risultino attualmente sforniti di titolare (art. 14 cpv.).

2. *La proprietà pubblica demaniale marittima.* – Il nostro ordinamento non offre una precisa definizione di proprietà pubblica, ancorché parte della dottrina tenda a ricondurvi tutti i beni dello Stato e degli enti pubblici destinati al soddisfacimento di interessi generali<sup>5</sup>.

Nell'ambito della categoria si distinguono comunque i beni demaniali, quelli patrimoniali indisponibili e quelli patrimoniali disponibili. Diversamente da questi ultimi, soggetti ad una disciplina pressoché corrispondente a quella della proprietà privata, i primi e i secondi sono specificamente individuati dall'ordinamento e fruiscono di un regime peculiare.

La loro identificazione è affidata a criteri per lo più empirici. Di fronte alla necessità di evitare problemi di inquadramento, il legislatore mirò infatti più a «render certo l'incerto che a delineare un sistema razionale decifrabile»<sup>6</sup>.

Anche per il demanio marittimo manca una precisa definizione, seppure si tenda ad inquadrarvi tutti i beni funzionali ai cosiddetti pubblici usi del mare<sup>7</sup>.

Vi rientrano in ogni caso:

- a) il lido, la spiaggia, i porti e le rade;
- b) le lagune, le foci dei fiumi che sboccano in mare e i bacini di

<sup>5</sup> Sull'argomento esiste ampia letteratura, v. fra gli altri M.S. GIANNINI, *I beni pubblici*, Roma, 1963, p. 12 ss. nonché *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1985, p. 77 ss.; S. CASSESE, *I beni pubblici*, Milano, 1969, p. 3 ss.; G. TARELLO, *La disciplina costituzionale della proprietà. Lezioni introduttive*, Genova, 1973, p. 12 ss.; P. VIRGA, *Diritto amministrativo*, Milano, 1983, p. 324 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Beni pubblici*, in *Dig. pubbl.*, II, 1987, p. 273 ss.; A. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, II, Napoli, 1989, p. 755 ss. nonché *I beni pubblici*, in *Enc. dir.*, V, p. 277 ss.; M. ARSÌ, *I beni pubblici*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, Milano, 2003, p. 1705 ss. e E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2018, p. 222 ss.

<sup>6</sup> Così M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, cit., p. 83.

<sup>7</sup> Così M.L. CORBINO, *Il demanio marittimo*, Milano, 1990, p. 24; F.A. QUERCI, *Diritto della navigazione*, Padova, 1989, p. 97 e D. GAETA, *Lido e spiaggia*, in *No-viss. dig. it.*, IX, p. 919.

acqua salsa o salmastra che almeno durante una parte dell'anno comunicano liberamente col mare;

c) i canali utilizzabili ad uso pubblico marittimo (art. 28 c. nav.)<sup>8</sup>.

La tassatività dell'elenco è stata lungamente discussa, anche se si è finito per sopravvalutare il problema. A parte l'ovvia considerazione che qualsiasi norma di legge potrebbe aggiungere una o più categorie, la volontà del legislatore era unicamente quella di evitare incertezze sulla natura giuridica dei beni in questione.

Ciò non toglie che alle singole fattispecie debba essere riconosciuto il significato più ampio possibile, anche al di là di eventuali discrasie col lessico comune. Non occorrerà l'analogia, per esempio, per considerare il concetto di spiaggia riferibile anche ai litorali di natura esclusivamente rocciosa o a picco sul mare<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Sulla nozione di demanio marittimo cfr. L. MALLÉN, *Il demanio marittimo* in *Dir. mar.* 1961, p. 3 ss.; F. BENVENUTI, *Il demanio marittimo fra passato e futuro* in *Riv. dir. nav.* 1965, p. 154 ss.; D. GAETA, *Il demanio marittimo*, Milano, 1965, p. 3 ss.; V. VALLARIO, *Il demanio marittimo*, Milano, 1970; F.A. QUERCI, *Demanio marittimo*, in *Enc. dir.*, XII, p. 92 ss.; G. ROMANELLI, M.M. COMENALE PINTO, *La tendenza a distinguere nell'ambito dell'attuale demanio marittimo i beni necessari ai trasporti marittimi dai beni con diversa destinazione* in *Arch. giur.* 1984, p. 601 ss.; M. CASANOVA, *Il demanio marittimo*, in *Dir. mar.* 1987, p. 522 ss.; M.L. CORBINO, *Demanio costiero e demanio portuale: attuale regime concessorio e prospettive di riforma*, in *Studi in onore di Gustavo Romanelli*, Milano, 1997, p. 377 ss.; C. ANGELONE, G. SILINGARDI, *Il demanio marittimo*, Milano, 1999; G. DI GIANDOMENICO, *Consistenza, identificazione e gestione del demanio marittimo*, in *Regioni e demanio marittimo*, Milano, 1999, p. 73 ss. nonché *L'appartenenza del demanio marittimo dopo le recenti modifiche legislative e costituzionali*, in *La gestione del demanio marittimo. Dallo Stato alle Regioni ai Comuni*, Milano, 2002, p. 71 ss.; L. ANCIS, *Nuove prospettive qualificatorie della spiaggia, delle lagune e dei bacini di acqua salsa e salmastra*, in *Demanio marittimo e porti*, a cura di L. Tullio, M. Deiana, Cagliari, 2014, p. 42 ss.; A. LEFEVRE D'OVIDIO, G. PESCATORE, L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, Milano, 2019, p. 104 ss. e M. OLIVI, *Profili evolutivi dei beni demaniali marittimi*, in *Dir. mar.* 2004, p. 365 ss. Anche l'art. 822 c.c. menziona il lido del mare, la spiaggia, le rade e i porti, senza tuttavia fare alcun riferimento al concetto di demanio marittimo e soprattutto in modo promiscuo, accanto ai beni del demanio idrico e militare. Per questo, secondo G. RIGHETTI, *Trattato di diritto marittimo*, cit., p. 672, quella dell'art. 28 c. nav. deve essere considerata la «vera norma speciale della materia».

<sup>9</sup> Piuttosto complessa, sul punto, la ricostruzione di G. RIGHETTI, *o.u.c.*, p. 673, «Sono quindi i tipi ad essere tassativamente indicati: ma ciò non toglie che siano individuabili dei beni non espressamente indicati che pur presentino tutte le caratteristiche dei tipi menzionati e debbano intendersi, in forza della sovrastante *ratio* comune che presiede alla disciplina della fattispecie legale, assoggettati allo stesso

Diversamente da quest'ultimo concetto, sul quale non sono mancate incertezze, soprattutto in ordine ai parametri da utilizzare per indentificarne i confini verso l'entroterra, le nozioni di laguna e bacino di acqua salsa o salmastra non hanno mai dato luogo a particolari difficoltà.

Per laguna deve intendersi quello specchio d'acqua nelle immediate vicinanze del mare che, ancorché fisicamente separato, di solito vi comunica attraverso una o più bocche<sup>10</sup>.

Area pressoché continua, ma dalla cui superficie possono anche affiorare ridotte porzioni di terreno, il bacino appartiene invece al demanio marittimo solo quando di acqua salsa o salmastra e comunicante liberamente col mare per almeno una parte dell'anno<sup>11</sup>.

Il sostanziale accordo su tali definizioni non ha però evitato che si discutesse a lungo sui loro reciproci rapporti, sull'inquadramento di

regime. A ben vedere, quindi, l'elencazione specifica non ha certamente carattere tassativo, ed è integrabile attraverso l'applicazione analogica». In dottrina prevale comunque l'opinione secondo cui si dovrebbe evitare di dare troppo spazio alle questioni puramente definitorie, per concentrarsi sui caratteri della proprietà pubblica generale e del demanio marittimo in particolare, sul punto cfr. M.L. CORBINO, *Il demanio marittimo*, cit., p. 25; M. GRIGOLI, *Un apprezzabile intervento del legislatore siciliano in merito alla disciplina del demanio marittimo*, in *Dir. trasp.*, 2006, p. 71 ss.; S. GRADO, *Sulla titolarità dei beni del demanio marittimo nella regione siciliana*, in *Nuove. aut.*, 2000, V, p. 589 ss. e A. XERRI, *Per una comune cultura dell'acqua: proprietà e gestione dei beni del demanio marittimo*, in *Dir. mar.*, 2011, p. 398 ss.

<sup>10</sup> Così G. MARTINI, *Dei beni pubblici destinati alle comunicazioni*, Milano, 1967, p. 93; U. PERNIGOTTI, *Laguna*, in *Enc. dir.*, XXIII, Milano, 1973, p. 271 ss.; M.A. LORIZIO, *Lagune*, in *Dig. pubbl.*, IX, Padova, 1994, p. 69 ss. e G. RIGHETTI, *Trattato di diritto marittimo*, I, cit., p. 690 ss.

<sup>11</sup> Sul tema cfr. E. GUICCIARDI, *La condizione giuridica delle valli salse da pesca*, in *Riv. dir. nav.* 1942, I, p. 228 ss.; F.A. QUERCI, *Demanio marittimo*, cit., p. 95; R.G. IANNETTI, *Osservazioni sulla demanialità dei bacini salmastri comunicanti col mare*, cit., p. 409 ss.; M.A. LORIZIO, *Lagune*, cit., p. 69 ss.; G. RIGHETTI, *Trattato di diritto marittimo*, I, cit., p. 691; F. BARBALINARDO, *In tema di pesca nello stagno di Mistras in provincia di Oristano e demanialità di quelle acque*, in *Giur. mer.* 1986, p. 1141 ss.; E. VOLLI, *La laguna di Grado e Marano*, in *Dir. mar.*, 2006, p. 851 ss.; A.G. PASTORINO, *Della demanialità dei bacini di acqua salsa e salmastra*, in *Dir. mar.* 2009, p. 699 ss.; G. VEZZOSO, *Criteri identificativi della demanialità delle valli da pesca*, in *Dir. mar.*, 2011, p. 892 ss.; L. SALVATORI, *Sulla nozione costituzionalmente orientata delle valli da pesca della laguna di Venezia*, in *Dir. trasp.*, 2011, p. 919 ss.; A. CRISMANI, *I beni funzionali agli interessi della collettività: il caso della laguna di Venezia e delle sue valli da pesca*, in *Riv. dir. nav.*, 2011, p. 23 ss. e L. CAROTA, *Il demanio marittimo alla stregua dei principi costituzionali: l'estensione giurisprudenziale della nozione di «bene pubblico»*, in *Dir. mar.*, 2017, p. 883 ss.

alcune particolari sottospecie di laguna e bacino, e soprattutto sull'interpretazione da attribuire al concetto di libera comunicazione.

Si ipotizzò per esempio che nella categoria di laguna dovessero farsi rientrare non solo gli specchi d'acqua sempre collegati (lagune vive), ma anche quelli costantemente separati e stagnanti (lagune morte)<sup>12</sup>.

Non è mancato chi suggeriva una differenziazione fra le prime e i bacini di acqua salmastra, ipotizzando che sarebbero vere e proprie lagune solo gli specchi costantemente collegati, mentre si tratterebbe di bacini in caso di connessione soltanto periodica<sup>13</sup>.

Molto discussa è stata anche la natura giuridica delle cosiddette Valli da pesca, zone del litorale Adriatico utilizzate per l'allevamento di pesce marino in spazi lagunari racchiusi, di cui è stata talvolta contestata la demanialità nei casi di mancata comunicazione col mare<sup>14</sup>.

In Sardegna la natura giuridica degli Stagni di Cabras, bacini di acqua salmastra il cui collegamento col mare dipende unicamente dall'opera dell'uomo attraverso la periodica apertura di sbarramenti, attività di dragaggio e la costante manutenzione dei canali di raccordo, formò addirittura oggetto di una lunghissima controversia giudiziaria, incentrata sulla questione se l'avverbio *liberamente* dovesse intendersi come sinonimo di naturalmente oppure di direttamente, in quest'ultimo caso valorizzando l'esistenza di un qualsiasi tipo di connessione<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> Per F. DOMINEDÒ, *Principi del diritto della navigazione*, cit., p. 46, nel concetto di laguna devono essere fatte rientrare «soltanto le cosiddette lagune vive, intese come bacini d'acqua comunicanti con il mare per lo meno durante un certo periodo di tempo». Nello stesso senso G. MARTINI, *Dei beni pubblici destinati alle comunicazioni*, cit., p. 93. Per la demanialità delle lagune morte, invece, G. RIGHETTI, *Trattato di diritto marittimo*, I, cit., p. 693 e, sembrerebbe, M.A. LORIZIO, *Lagune*, cit., p. 69 s., secondo cui «il disposto preciso dell'art. 28 c. nav. consente di includere nel demanio marittimo sia le lagune vive che le acque morte o stagnanti, purché in comunicazione anche parziale con il mare: è infatti la continuità e l'interscambio delle acque lagunari col mare che le rende idonee a soddisfare i pubblici usi del mare».

<sup>13</sup> Così RIGHETTI, *Trattato di diritto marittimo*, I, cit., p. 691.

<sup>14</sup> Per la soluzione negativa E. GUICCIARDI, *La condizione giuridica delle valli da pesca*, in *Riv. dir. nav.* 1942, p. 228 ss.; F.A. QUERCI, *Demanio marittimo*, cit., p. 95. *Contra*; G. RIGHETTI, *Trattato di diritto marittimo*, I, cit., p. 693. Per una configurazione sostanzialmente a cavallo fra demanio marittimo e demanio idrico G. VEZZOSO, *Criteri identificativi della demanialità delle valli da pesca*, cit., p. 900 s.

<sup>15</sup> Come si è detto Cass. 27 gennaio 1975 n. 316, cit., risolse la questione a favore dell'appartenenza al demanio marittimo, sottolineando la necessità di avvalorare l'elemento funzionale «La verità è che tutto diventa ambiguo ed incerto se si abbandona il principio ispiratore dell'intera materia, consistente nell'attitudine oggettiva dei beni

L'assenza di precise indicazioni sul significato da attribuire ai concetti di laguna e di bacino non deve tuttavia considerarsi casuale, rispondendo alla necessità di evitare definizioni eccessivamente anguste. Il problema finì così per essere sostanzialmente rimesso agli interpreti, nella convinzione dell'esistenza nel sistema di sufficienti strumenti per dirimere eventuali conflitti fra «l'amministrazione marittima ed i privati»<sup>16</sup>.

Maggiore considerazione merita invece il fatto che tali beni appartengono alla proprietà pubblica demaniale marittima perché ritenuti in ogni caso indispensabili all'interesse pubblico, nelle sue più diverse estrinsecazioni. La demanialità è dunque una categoria giuridica formale che si deve ad una valutazione operata una volta per tutte dal legislatore sul rapporto fra questi ultimi e gli interessi collettivi realizzabili attraverso il loro impiego, la loro disponibilità o la loro mera fruizione collettiva<sup>17</sup>.

Fino a che il termine giuridico di riferimento continuerà ad essere quello dell'art. l'art. 28 c. nav. non avrà neppure molto senso interrogarsi su come determinate categorie di beni demaniali possano

in questione ad essere utilizzati per fini di pubblico uso e, per quanto riguarda il demanio marittimo, del pubblico uso del mare in genere», mentre riguardo ai caratteri della comunicazione affermò che *liberamente* avrebbe dovuto essere inteso nel significato di *direttamente*, nel senso che la comunicazione con il mare deve avvenire senza costrizioni, ancorché a seguito di periodiche operazioni di spurgo o dragaggio. Sul tema cfr. VALENTINI, *Tempesta giudiziaria sullo stagno di Cabras*, in *Riv. dir. pesca* 1967, p. 625 ss.; R.G. IANNETTI, *Osservazioni sulla demanialità dei bacini salmastri comunicanti col mare alla luce della vicenda giudiziaria degli stagni di Cabras*, cit., p. 421; F. BARBALINARDO, *In tema di pesca nello stagno di Mistras*, cit., p. 1141 ss. e G. VEZZOSO, *Criteri identificativi della demanialità delle valli da pesca*, p. 900.

<sup>16</sup> Relazione ministeriale al Codice della navigazione, n. 35.

<sup>17</sup> Per D. GAETA, *Lido e spiaggia*, cit., p. 921, «la mancanza dell'attitudine alla destinazione pubblica da parte di un bene che abbia tutti i connotati fisici richiesti dal legislatore [...] porta alla sola conseguenza di legittimare l'autorità ad emettere un provvedimento di sclassificazione». Sul punto cfr. anche R.G. IANNETTI, *Osservazioni sulla demanialità*, cit., p. 415 e G. VEZZOSO, *Criteri identificativi della demanialità delle valli da pesca*, cit., p. 895. Parzialmente diversa l'impostazione di M.L. CORBINO, *Demanio marittimo*, cit., p. 45 e Cass., sez. un., 16 febbraio 2011 n. 3811, cit., p. 906, secondo cui «al fine di riconoscere se in concreto il particolare bene di cui si discute fa parte della realtà materiale che la norma, denominandola, inserisce nel demanio, si deve tener conto del duplice aspetto finalistico e funzionale che connota la categoria in esame. Ne consegue che la titolarità dello Stato non è fine a sé stessa e non rileva solo sul piano proprietario ma comporta per lo stesso oneri di una *governance* che renda effettivi le varie forme di godimento e di uso pubblico del bene».

risultare utili alla collettività. Per esempio, sostenendo che la comunicazione del bacino col mare non sia mai rilevante di per sé stessa, ma solo quando presupposto per la sua destinazione ai pubblici usi<sup>18</sup>.

Con ciò non si vuole certamente contestare la prospettiva funzionale, cioè la tesi di chi ritiene indispensabile non attribuire eccessivo peso all'elemento dominicale per valorizzare gli obiettivi che con quel bene si intende realizzare. È un fatto, però, che almeno per le lagune e i bacini di acqua salsa o salmastra la specifica destinazione non incide mai sulla demanialità<sup>19</sup>.

In presenza di uno specchio d'acqua nelle immediate vicinanze del litorale risulterà pertanto superfluo continuare ad interrogarsi sul fatto se siano demaniali solo le lagune comunicanti col mare oppure anche quelle stagnanti, rilevando per l'ordinamento unicamente l'esistenza di un bene riconducibile alla sottospecie<sup>20</sup>.

Allo stesso modo per il bacino di acqua salsa o salmastra la libera comunicazione per almeno una parte dell'anno sarà sufficiente, mentre la sua eventuale sopravvenuta inattitudine ai pubblici usi potrà assumere rilevanza soltanto ai fini del procedimento di sclassificazione, con la sua conseguente esclusione dal demanio (art. 35 c. nav.)<sup>21</sup>.

Per questo risulta abbastanza agevole ricondurre lo Stagno di Marceddì alla proprietà pubblica demaniale marittima. Quale specchio di acqua salsa nelle immediate vicinanze del mare, e con questo liberamente comunicante, non assumerà particolare interesse neppure il suo inquadramento specifico nella sottospecie «laguna» oppure «bacino», rientrando in ogni caso entrambi in quella particolare categoria di beni che non possono appartenere che allo Stato<sup>22</sup>.

<sup>18</sup> In questi termini, fra gli altri M.L. CORBINO, *o.u.l.c.*; E. GUICCIARDI, *La condizione giuridica delle valli da pesca*, cit., p. 258 e G. RIGHETTI, *Trattato di diritto marittimo*, I, cit., p. 693.

<sup>19</sup> Al contrario autorevole dottrina, M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, cit., p. 80 ss., è giunta addirittura ad ipotizzare l'esistenza di due classificazioni diverse e non completamente sovrapponibili. Da un lato quella di carattere formale, basata sull'appartenenza del bene allo Stato o ad altri beni pubblici, dall'altro quella di carattere sostanziale basata sulle finalità concretamente perseguite attraverso ciascuno di essi. Sull'argomento cfr. anche M.L. CORBINO, *Demanio marittimo*, cit., p. 20.

<sup>20</sup> In questo senso, sostanzialmente, F.A. QUERCI, *Demanio marittimo*, cit., p. 95, sebbene partendo dal presupposto che il concetto in esame debba essere riferito alle sole *lagune morte*, e M.A. LORIZIO, *Lagune*, cit., p. 70.

<sup>21</sup> Sull'argomento si tornerà diffusamente nel prossimo paragrafo.

<sup>22</sup> La proprietà statale esclusiva del demanio marittimo, esclusi i porti di rilevanza nazionale ed internazionale, sarà destinata a cessare quando verrà portata a compi-

3. *I territori emersi all'interno dello Stagno di Marceddi.* – Le trasformazioni dovute ad alluvioni, interramenti e altri fenomeni antropici talvolta possono incidere sulla proprietà pubblica demaniale, seppure soltanto indirettamente<sup>23</sup>.

L'estensione delle spiagge, per esempio, varia ciclicamente in funzione dell'avanzare o ritirarsi delle acque e non è assolutamente infrequente assistere a riduzioni o allargamenti consistenti, in quest'ultimo caso con l'eventuale formazione dei cosiddetti arenili.

La giurisprudenza è stata ripetutamente costretta ad intervenire sul tema, soprattutto a fronte delle frequenti rivendicazioni dei proprietari confinanti oppure per porre freno all'abusiva ablazione di sabbie dai suoli pubblici<sup>24</sup>.

Anche la dottrina ha affrontato la questione, anche se in modo abbastanza ondivago. Alla categoria degli arenili è stata talvolta riconosciuta dignità autonoma, ritenendo addirittura indispensabile individuarvi alcune sottospecie, come quella del relitto del mare. Non è mancato chi al contrario ha ritenuto del tutto fuori luogo individuare all'interno della spiaggia zone sottoposte a regimi differenti<sup>25</sup>.

mento la procedura di trasferimento dei beni demaniali agli enti pubblici territoriali in attuazione del cosiddetto federalismo demaniale di cui al d.lgs. 28 maggio 2010, n. 85. Così A. LEFEVRE D'OVIDIO, G. PESCATORE, L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, cit., p. 119. Sul punto cfr. anche D. MAMINO, *La norma di delega al Governo in materia di federalismo demaniale*, in *Dir. mar.* 2011, p. 783 ss. e N. CARNI-MEO, *Il demanio marittimo nella prospettiva federalista*, in *Effetti economici e sociali del federalismo demaniale in Puglia*, a cura di V. Caputi Jambrenghi, Bari, 2012, p. 91 ss. Deve inoltre osservarsi che l'art. 32 dello Statuto regionale siciliano, R.d.l. 15 maggio 1946, n. 455, convertito nella l. cost. 26 febbraio 1948, n. 2, sembrerebbe già assegnare i beni del demanio marittimo alla Regione. Sull'argomento cfr. S. GRADO, *Sulla titolarità dei beni del demanio marittimo nella regione siciliana*, cit., p. 589 ss.

<sup>23</sup> Sul punto cfr. in particolare E. GUICCIARDI, *La condizione giuridica delle valli salse da pesca*, cit., p. 251 ss.

<sup>24</sup> Sull'argomento cfr., fra le altre, Cass. 5 agosto 1949, in *Foro. amm.* 1950, II, p. 1 ss., secondo cui l'arenile ha natura demaniale sin dall'origine, finché non intervenga un provvedimento di sdemanializzazione; Cons. St., sez. V, 18 marzo 1950 n. 338, in *Riv. dir. nav.* 1951, II, p. 26 ss.; Cass. 16 luglio 1960, in *Dir. mar.* 1963, p. 40 ss.

<sup>25</sup> Così D. GAETA, *Lido e spiaggia*, cit., p. 920. Considerazioni simili si leggono nella Relazione ministeriale al Codice della navigazione, n. 35 «Non avendo precisato la estensione della spiaggia non mi è parso fosse necessario stabilire nel codice la disciplina degli arenili. Infatti, essendo l'arenile un allargamento della spiaggia determinato dal ritirarsi del mare, in mancanza della misura di estensione della spiaggia, tutta la zona che dal lido, così come risulta dal ritirarsi del mare, si estende fino alle proprietà private deve considerarsi spiaggia». Sull'argomento cfr. R. TRANQUILLI LEALI, *Sde-*

L'omogeneità fisica non semplifica certo il problema. Anche se non occorre necessariamente una distesa di tipo sabbioso, gli arenili hanno infatti di solito la stessa composizione geologica dei beni confinanti, rendendo con ciò assai difficoltoso distinguere gli uni dagli altri.

Se al momento della redazione del codice della navigazione fosse stata accolta la proposta di determinare in modo oggettivo e una volta per tutte il confine giuridico della spiaggia, per esempio collocandolo a 60 o 100 metri dal lido, il problema avrebbe trovato facile soluzione. Nell'attuale sistema, invece, la riserva dominicale a favore dello Stato dipende unicamente dalla possibilità di ricondurre il bene ad una delle sottospecie tipiche.

Ciò sulla base dell'istituzionale relazione esistente fra i beni in questione e gli interessi pubblici inerenti all'uso del mare, collegamento che per la spiaggia è talmente forte da operare come mero presupposto esterno della fattispecie.

Per questo, tanto in relazione alla spiaggia che alle lagune e ai bacini di acqua salsa o salmastra, l'eventuale sopravvenuta inattitudine di una o più porzioni del bene ai pubblici usi non potrà mai di per sé far venir meno la demanialità, salva comunque la possibilità dell'amministrazione dei Trasporti e della mobilità sostenibili di disporre in ogni momento, con provvedimento costitutivo da emanarsi di concerto con l'amministrazione dell'Economia e delle finanze, l'esclusione dal demanio delle aree non più "utilizzabili per i pubblici usi del mare" (art. 35 c. nav.)<sup>26</sup>.

Soltanto così i beni demaniali marittimi possono essere espunti dalla categoria, per essere ricondotti al patrimonio dello Stato ed eventualmente ceduti a terzi. Deve invece escludersi la possibilità di una loro sdemanializzazione in forma tacita<sup>27</sup>.

*manializzazione di arenile ed effetti della posizione del concessionario*, in *Dir. trasp.* 1982, p. 163 ss. e F. DI DIO, *Controversie sulla demanialità marittima*, cit., p. 752 ss., secondo il quale «l'inclusione degli arenili tra i beni del demanio marittimo, anche se non ricompresi nell'elencazione legislativa, non produce una deroga al principio della tassatività, proprio perché essi sono considerati espansione del concetto di spiaggia».

<sup>26</sup> Per A. LEFEVRE D'OVIDIO, G. PESCATORE, L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, cit., p. 114, il provvedimento «ha carattere discrezionale e costitutivo, a differenza di quello relativo ad altri beni demaniali, che ha invece carattere dichiarativo».

<sup>27</sup> Così Cass., sez. II, 11 maggio 2009 n. 10817 e F. DI DIO, *Controversie sulla demanialità marittima e inconfigurabilità della sdemanializzazione tacita*, in *Dir. mar.* 2009, p.759. L'arenile è dunque un concetto di carattere squisitamente giuridico. Fino

Tali considerazioni trovano conferma nella disciplina dettata dal codice civile in tema di accessioni immobiliari.

Più precisamente, nella sua originaria formulazione l'art. 942 c.c. si limitava ad escludere i territori liberati dal mare dalla regola secondo cui l'abbandono della riva da parte delle acque correnti giova al proprietario della riva scoperta. Il legislatore intendeva in questo modo confermare l'appartenenza al demanio del relitto del mare, salva naturalmente la possibilità della sua esclusione. Il codice, tuttavia, finiva per dimenticare i terreni nati dalla trasformazione delle lagune e dei bacini di acqua salsa o salmastra, senza dubbio i più esposti a fenomeni di questo tipo.

Fortunatamente tale impostazione ha subito una profonda trasformazione con l'entrata in vigore della l. 5 gennaio 1994, n. 37, che, nel riscrivere la norma in esame in funzione delle superiori esigenze pubbliche di tutela e salvaguardia dell'ambiente naturale, ha assegnato in ogni caso al demanio i terreni abbandonati dalle acque correnti. Ma soprattutto ha esplicitamente esteso tale regola ai laghi, alle lagune e agli stagni demaniali (art. 942, ultimo comma, c.c.).

La nuova disciplina non opera soltanto in relazione agli incrementi delle rive, ma anche ai territori emersi all'interno degli specchi acquei, in ordine ai quali l'art. 945 c.c. non può invece trovare applicazione perché, pur riguardando le nuove isole o unioni di terra, si riferisce unicamente alle trasformazioni nel letto di fiumi o torrenti<sup>28</sup>.

al momento della sua esclusione pertanto non esiste, non solo in *rerum natura*, ma neppure come grandezza giuridica, trattandosi di una semplice porzione indivisa della proprietà pubblica demaniale. Non ha dunque dignità giuridica autonoma, ma a ben vedere non coglie nel segno neppure l'idea che esclude potersi distinguere, nell'ambito della spiaggia, due aree soggette ad una differente disciplina giuridica. Tale diversità sussiste, ma è strettamente legata all'esito del procedimento amministrativo di esclusione. In altri termini l'arenile assume vita propria solo, e quando, uno specifico provvedimento amministrativo abbia attestato l'inattitudine di una determinata porzione di litorale ai pubblici usi, trasformandola in un bene diverso, l'arenile appunto, che non rientra nella proprietà pubblica demaniale. L'effetto costitutivo non opera cioè solo sulla cessazione della demanialità, ma anche sui suoi immediati antecedenti logici, cioè la delimitazione e l'isolamento dal resto del demanio della fascia di territorio reputata dall'amministrazione non idonea, e la sua conseguente qualificazione giuridica di arenile. In questi termini L. ANCIS, *Nuove prospettive qualificatorie della spiaggia, delle lagune e dei bacini di acqua salsa o salmastra*, cit., p. 50.

<sup>28</sup> Sull'argomento cfr. A. COLETTA, *Sull'alluvione impropria e l'alveo abbandonato, anche alla luce della l. n. 37/1994*, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, 1995, p. 289 ss.; R. TRIOLA, *Commento all'art. 942*, in *Commentario del*

L'art. 942 c.c. esprime una norma di diritto della navigazione che, lungi dall'enucleare nuove categorie di beni demaniali marittimi, si limita a completare il dettato dell'art. 28 c. nav., affrontando la questione degli effetti delle trasformazioni subite da alcune tipologie degli stessi.

Direttamente applicabile al caso di specie, finisce per confermare la demanialità delle isole recentemente emerse all'interno dello Stagno di Marceddì.

Il discorso risulta in parte diverso per quella centrale, che al suo interno presenta un immobile allo stato di rudere probabilmente utilizzato in passato a servizio delle attività di pesca, e per la piccola striscia di terreno che si spinge verso terra. Non costituendo il frutto di una trasformazione nei loro confronti l'art. 942 c.c. non potrà certamente applicarsi.

Occorrerà allora domandarsi se tali territori possano comunque considerarsi elementi del bene demaniale laguna o bacino, interrogativo che avrebbe avuto un senso sollevare anche per le isole di cui si è appena detto, se la questione della loro natura giuridica non fosse definita da una previsione di legge direttamente applicabile.

I terreni in questione non fanno certamente parte dello specchio acqueo. Non è tuttavia del tutto pacifica la loro estraneità al bene demaniale quali entità autonome da ascrivere al patrimonio dello Stato o alla proprietà di terzi.

La questione non è stata adeguatamente approfondita dalla dottrina che, propensa per lo più ad occuparsi delle condizioni e dei presupposti della demanialità, non si è mai mostrata particolarmente attratta dai concetti di bacino e laguna in sé<sup>29</sup>.

*Codice Civile*, diretto da E. Gabrielli, II, *Della Proprietà*, a cura di A. Iannarelli, F. Macario, Milano, 2012, p. 424 ss.; U. MATTEI, *La proprietà*, in *Trattato di diritto civile* diretto da R. Sacco, II ed., Torino, 2015, p. 215 ss.; S. BARBATI, *Riflessioni sull'alluvione e sugli altri fenomeni fluviali, anche a margine della riforma apportata dalla l. 37/1994*, in *Index*, 2015, 43, p. 218 ss.; C.M. BIANCA, *Diritto Civile. La proprietà*, VI, Milano, 2017, p. 277 ss.; A. GAMBARO, *La proprietà. Beni, proprietà, possesso*, in *Trattato di Diritto Privato*, a cura di G. Iudica, P. Zatti, II ed., Milano, 2017, p. 14 ss., e R. TOMMASINI, E. LA ROSA, *I modi di acquisto della proprietà. Artt. 922-947*, in *Il Codice Civile Commentario* diretto da P. Schlesinger e F.D. Busnelli, Milano, 2017, p. 409 ss. Per un approfondimento delle ragioni che condussero alla riforma cfr. gli atti della VIII Commissione permanente della Camera dei Deputati, Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici, verbale della seduta di martedì 8 giugno 1993.

<sup>29</sup> Cfr. sul punto E. BUSCA, *Laguna*, in *Noviss. dig. it.* IX/1968, p. 427 ss.; U. PERNIGOTTI, *Laguna*, cit., p. 271 ss.; M.A. LORIZIO, *Lagune*, cit., p. 69 ss. e RIGHETTI, *Trattato di diritto marittimo*, I, cit., p. 690.

Qualcuno ha comunque correttamente osservato che, trattandosi di specchi acquei spesso originati da materiali accumulatisi in prossimità delle foci di un fiume, e soprattutto caratterizzati da una profondità scarsa e livelli variabili in funzione della quantità di precipitazioni, assai di rado si tratta di distese del tutto continue. Le eventuali porzioni di terra emersa dovrebbero pertanto considerarsi parte integrante del bene stesso<sup>30</sup>.

In effetti l'enucleazione della categoria sorse dalla necessità di sottrarre al regime comune beni che, assumendo indubbia rilevanza pubblica, occorreva riservare all'uso generale, cioè diretto e gratuito da parte di tutti, oppure all'impiego diretto da parte dello stesso Stato o di terzi concessionari.

Sembrerebbe dunque la stessa *ratio* dell'art. 28 c. nav. a sconsigliare una lettura del dato normativo che, creando vere e proprie enclave di proprietà privata o di altri enti pubblici all'interno del bene demaniale marittimo, finirebbe per ostacolare proprio quelle finalità che ne suggerirono l'esclusione dalla proprietà privata.

L'emersione di più o meno estese porzioni di terreno potrebbe inoltre ingenerare continui contenziosi, con la possibilità che i procedimenti giudiziari instaurati per definirli possano estinguersi per effetto di un sensibile innalzamento delle acque.

Se poi malauguratamente il processo di ritrazione dovesse inesorabilmente progredire, conducendo al definitivo prosciugamento, per effetto del nuovo testo dell'art. 942 c.c. il territorio che costituiva il fondo dello Stagno non perderà affatto la sua natura demaniale, pur non potendo più in concreto essere ricondotto ad alcuna delle categorie di cui all'art. 28 c. nav. Naturalmente fino ad un eventuale provvedimento di sclassificazione, che anzi la radicale trasformazione del bene renderebbe plausibile se non addirittura necessario in caso di sopravvenuta inattitudine a soddisfare l'interesse pubblico.

4. *Conclusioni.* – Sulla base delle considerazioni che precedono lo specchio acqueo denominato Stagno di Marceddì, a prescindere dalla sua inquadrabilità nella categoria di laguna o di bacino di acqua salsa

<sup>30</sup> Sul punto cfr. E. GUICCIARDI, *La condizione giuridica delle valli salse da pesca*, cit., p. 256; M.L. CORBINO, *Il demanio marittimo*, cit., p. 24 e, L. ANCIS, *Nuove prospettive qualificatorie della spiaggia, delle lagune e dei bacini di acqua salsa o salmastra*, cit., p. 51.

o salmastra, rientra certamente nella proprietà pubblica demaniale marittima (art. 28 c. nav.).

Neppure la sua progressiva e definitiva trasformazione potrebbe far cessare tale qualità, salva naturalmente la possibilità di un provvedimento formale di esclusione.

Sensibilmente più delicata è la questione della natura giuridica e della titolarità delle terre emerse all'interno del medesimo.

Il legislatore ha sottratto alla proprietà privata alcune categorie di beni di interesse generale, fra i quali le lagune e i bacini comunicanti col mare. I territori emersi all'interno degli stessi devono tuttavia considerarsi necessariamente parte integrante del bene pubblico demaniale e in quanto tali devono essere assoggettati allo stesso regime giuridico.

Tale lettura non sembra affatto smentita dalla novella operata dalla l. n. 37/1994.

Nell'affrontare il problema delle trasformazioni alluvionali avvenute nel letto dei fiumi e torrenti, l'art. 945 c.c., assegnando le nuove *insulae* o unioni di terra al demanio e dunque ad un soggetto generalmente diverso dal titolare delle rive, concepisce certamente tali entità come beni immobili del tutto nuovi.

Diversa è l'impostazione seguita dal novellato art. 942 c.c.

In questo caso, infatti, la trasformazione non produce mai un bene del tutto nuovo ma, esattamente come accade per l'alveo abbandonato dalle acque del fiume, soltanto una dilatazione o allargamento di beni preesistenti.

Ciò vale non solo per il relitto del mare, che andrà in ogni caso ad ampliare la spiaggia fino all'eventuale formazione degli arenili, ma anche per i terreni abbandonati dai laghi, dagli stagni e dalle lagune demaniali.

La differenza è che in questo caso non c'è guadagno, ma una riduzione fisica dello specchio acqueo per l'abbassarsi del livello di profondità. Esattamente come accade per la spiaggia, però, tale trasformazione non modifica affatto la natura giuridica delle terre emerse che continueranno a condividere con la laguna o il bacino natura e titolarità.

Non ha senso dunque ipotizzare l'insorgenza di proprietà del tutto nuove, avendo le trasformazioni inciso soltanto sull'aspetto fisico esteriore del demanio. In definitiva, dunque, la proprietà pubblica delle tre isole e della striscia di terreno presenti all'interno dello Stagno di Marceddì non dipende tanto dal fatto di trovarsi entro i termini di bene pubblico, quanto da quello di essere giuridicamente, loro stessi, laguna o bacino.