Urteilskopf

123 III 454

70. Estratto della sentenza del 13 agosto 1997 della II Corte civile nella causa Stato del Cantone Ticino contro FGA Finanzgesellschaft und Anlagen AG (ricorso di diritto pubblico)
Regeste (de):
Art. 664 Abs. 2 ZGB; öffentliche Sachen: Abgrenzung zwischen öffentlichen Gewässern und privaten Grundstücken.

Legitimation einer Korporation des öffentlichen Rechts zur Führung der staatsrechtlichen Beschwerde (E. 2).

Nach kantonalem Recht richten sich die Fragen, ob und wie Privateigentum an öffentlichen Sachen bewiesen werden kann (E. 3).

Die Kantone können die zu den öffentlichen Gewässern gehörenden Ufer von den im Privateigentum stehenden Grundstücken abgrenzen. Sie müssen jedoch die von den Bürgern wohlerworbenen und von der Eigentumsgarantie geschützten Rechte beachten. Das Gesetz des Kantons Tessin über die öffentlichen Sachen, das die Ufer von Seen und von Wasserläufen - unter Vorbehalt der in gutem Glauben und in Übereinstimmung mit dem früheren Recht in der Uferzone erstellten oder in diese hineinragenden Bauten - zu den öffentlichen Sachen zählt, verletzt die Eigentumsgarantie nicht (E. 5).

Regeste (fr):
Art. 664 al. 2 CC; biens du domaine public: délimitation entre eaux publiques et fonds privés.

Qualité de la corporation de droit public pour former un recours de droit public (consid. 2).

Il appartient au droit cantonal d'établir si et de quelle manière la preuve de la propriété privée des eaux publiques est possible (consid. 3).

Les cantons peuvent faire la délimitation entre les rives qui font partie des eaux publiques et les fonds soumis à la propriété privée. Ils doivent toutefois respecter les droits acquis des citoyens, protégés par la garantie de la propriété. La loi tessinoise sur le domaine public, qui déclare les rives des lacs et des cours d'eau comme faisant partie des biens du domaine public sous réserve des ouvrages érigés sur ce domaine ou empiétant sur lui, construits de bonne foi et en conformité du droit antérieur, ne viole pas la garantie de la propriété (consid. 5).

Regesto (it):
Art. 664 cpv. 2 CC; cose di dominio pubblico: delimitazione fra acque pubbliche e fondi privati.

Legittimazione dell'ente pubblico a proporre un ricorso di diritto pubblico (consid. 2).

Spetta al diritto cantonale stabilire se e in che modo la prova della proprietà privata delle acque pubbliche sia possibile (consid. 3).

I Cantoni possono delimitare le rive che fanno parte delle acque pubbliche dai fondi soggetti alla proprietà privata. Essi devono tuttavia rispettare i diritti acquisiti dei cittadini, protetti dalla garanzia della proprietà. La legge ticinese sul demanio pubblico, che dichiara le rive dei laghi e dei corsi d'acqua come facenti parte delle cose di dominio pubblico con una riserva per le opere eseguite o sporgenti sul demanio pubblico costruite in buona fede e conformi al diritto anteriore, non viola la garanzia della proprietà (consid. 5).

Sachverhalt ab Seite 455

BGE 123 III 454 S. 455

A.- Nell'ambito della misurazione catastale del Comune di Vira Gambarogno il perito unico ha, con decisione 20 luglio 1971, attribuito la particella n. 318 (precedentemente n. 99 e n. 100), situata lungo il lago, al Cantone Ticino e non alla FGA Finanzgesellschaft und Anlagen AG (in seguito FGA), proprietaria della confinante particella n. 313 (precedentemente n. 101). Il fondo in questione è una stretta striscia di terreno posta innanzi alla particella n. 313, che la separa dal lago Maggiore e dalla foce del torrente Vadina. Il 25 febbraio 1972 la FGA ha convenuto in giudizio lo Stato del Cantone Ticino con un'azione tendente all'accertamento della sua proprietà sulle particelle n. 99 e 100 (risp. nella nuova mappa n. 318), avendo essa acquistato tali fondi nel 1956. Alla petizione si è opposto il convenuto. Con sentenza 30 novembre 1989 il Pretore, dopo una sospensione della causa durata diversi anni, ha respinto l'azione. Adita dalla parte soccombente, la I Camera civile del Tribunale d'appello del Cantone Ticino ha, con sentenza 25 luglio 1996 e dopo che la causa era stata nuovamente sospesa, accolto la petizione e ha accertato la proprietà della FGA sulle vecchie particelle n. 99 e 100, inserendole nella nuova particella n. 313 RFP di Vira Gambarogno.

B.- Il 16 settembre 1996 lo Stato del Cantone Ticino ha inoltrato al Tribunale federale un ricorso di diritto pubblico, con cui postula l'annullamento della decisione del Tribunale d'appello, poiché il diritto cantonale esclude la proprietà privata sulla striscia di riva in questione. Con risposta 14 marzo 1997 la FGA propone di dichiarare il gravame inammissibile e in via eventuale di respingerlo.

BGE 123 III 454 S. 456

Erwägungen

Dai considerandi:

2. Giusta l'art. 88 OG, il diritto a ricorrere spetta ai cittadini e agli enti collettivi lesi nei loro diritti da decreti o decisioni che li riguardano personalmente o che rivestono carattere obbligatorio generale. La giurisprudenza riconosce in particolare alle corporazioni di diritto pubblico la legittimazione a ricorrere quando esse non intervengono quali titolari del pubblico potere, ma agiscono in virtù del diritto privato, segnatamente quando sono colpite da un atto d'imperio cantonale alla stessa stregua di un privato cittadino, quali proprietarie di beni appartenenti al patrimonio finanziario o al patrimonio amministrativo o sono lese nella loro sfera privata in modo analogo o identico a un privato (DTF 121 I 218 consid. 2a; DTF 120 Ia 95 consid. 1a e rinvii). La legittimazione ricorsuale è pertanto in primo luogo determinata dalla natura dei rapporti che sono oggetto del contenzioso e non dallo statuto delle parti (DTF 120 Ia 95 consid. 1a e rinvii; DTF 112 Ia 356 consid. 5b). La causa in esame non si fonda su un rapporto di pubblico potere. La controversia verte infatti sulla questione di sapere se la nota riva dev'essere considerata proprietà privata oppure cosa di dominio pubblico (appartenente al demanio pubblico) che soggiace alla sovranità dell'ente pubblico e cioè nella fattispecie del Cantone Ticino. Anche nella seconda ipotesi non si è in presenza di un rapporto integralmente retto dal diritto pubblico: per dominio pubblico non si intende una proprietà, retta esclusivamente dal diritto pubblico, che costituisce una speciale categoria di proprietà completamente diversa dalla proprietà privata. Si tratta piuttosto della pro-

prietà in quanto tale, il cui contenuto è definito dal diritto pubblico nella misura in cui ciò è necessario per l'adempimento di compiti pubblici, ma che per il resto può essere oggetto di negozi giuridici previsti dal diritto privato (DTF 112 II 107 consid. 1 segg.; LIVER, Schweizerisches Privatrecht, vol. V/1, pag. 130 seg.; RHINOW/KRÄHENMANN,Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung/Ergänzungsband, n. 115.B.IV). Per questi motivi la decisione con cui la Corte cantonale ha assegnato la proprietà della riva litigiosa alla resistente, negando che si tratti di una cosa appartenente al demanio pubblico, colpisce il Cantone alla stregua di un proprietario privato. Il ricorrente è pertanto legittimato a proporre il presente rimedio.

3. a) Il ricorrente censura che il Tribunale d'appello non ha, arbitrariamente, applicato il diritto cantonale e ha quindi segnatamente violato gli art. 1, 2 e 4 della legge ticinese sul demanio pubblico

BGE 123 III 454 S. 457

del 18 marzo 1986 (LDP). Per contro la Corte cantonale ha applicato, in modo arbitrario, il diritto civile federale, ammettendo la prova del contrario prevista dall'art. 664 cpv. 2 CC e riconoscendo la proprietà privata della controparte sul fondo litigioso. La resistente, dal canto suo, ritiene il ricorso di diritto pubblico inammissibile, in quanto con esso verrebbe fatta valere una violazione del diritto federale. b) Giusta l'art. 84 cpv. 2 OG il ricorso di diritto pubblico è unicamente ammissibile se la pretesa violazione di diritto non può essere sottoposta, mediante azione o altro rimedio, al Tribunale federale o ad un'altra autorità federale. Nella misura in cui il ricorrente fa valere che la Corte cantonale ha applicato il diritto federale invece di quello cantonale, il rimedio si rivela inammissibile, poiché una siffatta censura può essere proposta al Tribunale federale con un ricorso per riforma (POUDRET, Commentaire de la loi fédérale d'organisation judiciaire, n. 1.6.2 all'art. 43 OG). Occorre tuttavia rilevare che la regolamentazione dei rapporti giuridici inerenti alle acque pubbliche compete ai Cantoni, che godono di un esteso potere legislativo (Art. 664 cpv. 1 CC; MEIER-HAYOZ, Berner Kommentar, n. 21 segg. all'art. 664 CC; HAAB et alt., Zürcher Kommentar, n. 13 seg. all'art. 664 CC; LIVER, op.cit., pag. 128). L'art. 664 cpv. 2 CC prevede in particolare che non sono soggette alla proprietà privata, salvo prova del contrario, le acque pubbliche. Tale norma, che contiene una riserva in favore dei Cantoni, non limita la loro competenza legislativa. Spetta infatti al diritto cantonale stabilire se e in che modo la proprietà privata di acque pubbliche sia, in linea di principio, possibile (DTF 64 I 103 consid. 3). La constatazione della sentenza impugnata secondo cui la prova del contrario, menzionata nell'art. 664 cpv. 2 CC, della proprietà privata è stata apportata, può pertanto unicamente essere fondata sul diritto cantonale (DTF 113 II 236 consid. 4; DTF 81 II 270 consid. 3), motivo per cui essa non può essere esaminata nella procedura del ricorso per riforma. Il ricorso di diritto pubblico si rivela quindi, da questo profilo, ammissibile.

4. La Corte cantonale ha lasciato indecisa la questione inerente alla possibilità di una prescrizione acquisitiva concernente beni appartenenti al dominio pubblico, poiché ha ritenuto che nel 1912 la riva litigiosa fosse soggetta alla proprietà privata. A questo proposito la sentenza impugnata ha segnatamente rilevato che fino al 1952 le rive potevano costituire proprietà privata e non rientravano nella nozione di beni di dominio pubblico e che dal 1897 sono documentati

BGE 123 III 454 S. 458

e iscritti nei registri censuari i trapassi di proprietà dei fondi litigiosi. La Corte cantonale ha quindi ritenuto che la resistente ha apportato la prova della proprietà privata delle rive oggetto della causa, in quanto i suoi predecessori in diritto hanno acquistato mediante prescrizione acquisitiva ordinaria prevista dall'art. 661 CC la

proprietà dei fondi in questione già nel 1922, ossia 10 anni dopo l'introduzione del Codice civile. Nella misura in cui il ricorrente fa valere una violazione dell'art. 661 CC, la censura concerne l'applicazione del diritto civile federale e si rivela inammissibile nella presente procedura (art. 84 cpv. 2 OG). Ammissibile, invece, è il rimprovero mosso al Tribunale d'appello di aver, con il riconoscimento della prova della proprietà privata della resistente, applicato in maniera arbitraria il diritto cantonale, poiché giusta gli art. 1, 2 e 4 LDP le rive dei laghi e dei corsi d'acqua non sono soggetti, in linea di principio, alla proprietà privata e che pertanto la prova di una siffatta proprietà privata non è possibile.

5. a) Giusta l'art. 1 LDP fanno parte del demanio pubblico del Cantone Ticino, fra l'altro, le acque pubbliche, ossia i laghi, i fiumi e gli altri corsi d'acqua (lett. a). L'art. 2 LDP prevede che il demanio pubblico è inalienabile e non è soggetto alla prescrizione acquisitiva. Infine, in virtù dell'art. 4 LDP le acque pubbliche comprendono l'alveo e le rive dei laghi e dei corsi d'acqua (cpv. 1); quest'ultime si estendono fino al massimo spostamento delle acque alle piene ordinarie e comprendono in particolare la fascia di terreno priva di vegetazione permanente o soltanto con vegetazione acquatica (cpv. 2). Rimangono riservate, giusta l'art. 28 cpv. 1 LDP, le costruzioni e le altre opere eseguite o sporgenti sul demanio pubblico costruite in buona fede e conformi al diritto anteriore, che possono però essere espropriate dal Cantone. La descrizione della delimitazione fra le rive pubbliche e i fondi soggetti alla proprietà privata dei confinanti contenuta nella LDP appare conforme alla giurisprudenza (DTF 113 II 236 consid. 4; DTF 93 II 170 consid. 7a; HAAB et alt., op.cit., n. 2 all'art. 659 CC). La normativa cantonale specifica chiaramente che, dalla linea risultante dalle piene ordinarie verso il lago o il corso d'acqua, non sussiste alcun diritto di sfruttamento risp. di proprietà per i privati e che siffatti diritti non vengono né riconosciuti né può esserne provata l'esistenza. Ne risulta quindi che la limitazione di eventuali diritti di sfruttamento privati sulla porzione di terreno situata tra la linea tracciata dalle piene ordinarie verso il lago o il corso d'acqua non

comporta neppure il diritto a un risarcimento. La legge cantonale prevede unicamente un'eccezione per le costruzioni e altre opere edificate in buona fede e conformi al diritto anteriore. Occorre pertanto esaminare se eventuali diritti di godimento e di uso, concessi dal diritto previgente, sulle rive dei laghi e dei fiumi fanno apparire, nel caso concreto, incostituzionale l'appena descritta regolamentazione. b) La sovranità dei Cantoni sulle cose di dominio pubblico ai sensi dell'art. 664 CC è, in linea di principio, limitata dai diritti acquisiti, protetti dalla garanzia costituzionale della proprietà (art. 22ter Cost.; MEIER-HAYOZ, op.cit., n. 118 all'art. 664 CC). La garanzia della proprietà - intesa quale protezione dei diritti acquisiti dei cittadini nei confronti dello Stato - ha, fra l'altro, una portata se l'avente diritto ha effettivamente fatto uso, con uno sfruttamento economico, dei diritti di godimento privati conferitigli, costruendo ad esempio delle opere edili (DTF 55 I 397 consid. 4; DTF 48 I 580 consid. 2). Ciò è riconosciuto dall'art. 28 LDP, nella misura in cui questa norma riserva le opere edificate in buona fede e conformemente al diritto previgente sul demanio pubblico. L'esistenza di siffatti diritti non è fatta valere dalla resistente. Del resto, la garanzia della proprietà garantisce i diritti di godimento concessi ai rivieraschi unicamente con il contenuto che essi hanno secondo il diritto oggettivo al momento vigente, senza però offrire una protezione contro i cambiamenti di legge (cfr. DTF 101 Ia 443 consid. 2c). Quando, come in concreto, l'ente pubblico usufruisce di un ampio potere di regolamentazione dell'uso e del godimento di cose pubbliche, esso può modificare la delimitazione fra acque pubbliche e fondi privati, con cui era stata concessa ai rivieraschi il godimento di una parte del terreno incoltivabile adiacente all'acqua. In particolare può stabilire che la riva facente parte delle acque pubbliche si estenda fino al massimo spostamento delle acque nelle piene ordinarie, limitando così la fascia di terreno lasciata allo sfruttamento dei privati. Un Cantone che non ha, fin dall'inizio, fatto interamente uso del proprio potere di regolamentazione, lasciando ai privati il godimento di una parte della riva, non perde successivamente la propria competenza. In questo ambito la legislazione cantonale è esclusivamente limitata dalla garanzia della proprietà. Solo nella misura in cui i diritti dei rivieraschi sono protetti da tale garanzia costituzionale, deve sussistere la possibilità di apportare la prova della proprietà

privata. Ciò è tuttavia unicamente il caso, come risulta già da una vecchia giurisprudenza del Tribunale federale, quando i privati hanno effettivamente fatto un uso economico dei propri diritti di godimento.

BGE 123 III 454 S. 460

Infatti, già in DTF 48 I 580 il Tribunale federale ha statuito che i Cantoni possono dichiarare acque pubbliche corsi d'acqua e laghi, di cui i confinanti potevano disporre in base ad un'esplicita norma di legge, togliendo loro così i diritti di godimento di cui erano titolari, senza che in tal modo possa essere ravvisata una spoliazione della proprietà, riservato tuttavia il caso in cui i rivieraschi hanno effettivamente fatto uso dei loro diritti. Sempre secondo la citata sentenza il solo diritto, basato su una norma di legge, di poter sfruttare o cedere la forza idrica, non instaura un diritto particolare che sussiste accanto alla proprietà della riva, ma costituisce una possibilità assicurata dalla legge, di acquisire, con certi atti, un tale diritto. La creazione di un diritto indipendente su cose altrui - in concreto le acque pubbliche - sarebbe da supporre se i rivieraschi hanno effettivamente fatto uso, con l'approvazione delle autorità, delle loro facoltà, erigendo le necessarie opere o cedendole a terzi. Nel caso contrario, con l'eliminazione di una siffatta facoltà non si è in presenza di un'evizione della proprietà o di un altro diritto indipendente, ma semplicemente di una nuova regolamentazione del contenuto del diritto della proprietà, contro la quale, se sussiste un interesse pubblico generale, non può essere invocata la garanzia costituzionale della proprietà (consid. 2, pag. 599 segg.). Il Tribunale federale ha deciso nello stesso modo in DTF 55 I 397. L'appena citata sentenza riguardava una norma cantonale che dichiarava acque pubbliche le correnti sotterranee e limitava quindi - riservato un ristretto fabbisogno casalingo, agricolo o industriale - le prerogative dei proprietari con riferimento all'acqua nel sottosuolo. Quale semplice limitazione del contenuto dei diritti di godimento, essa non violava la garanzia della proprietà; si sarebbe invece trattato di una spoliazione della proprietà, qualora il proprietario avesse effettivamente fatto uso della possibilità di sfruttamento dell'acqua sotterranea, costruendo delle opere a tal fine (consid. 4, pag. 400). c) In conclusione, la sola concessione di diritti di godimento privati su rive di laghi e di corsi d'acqua non impedisce a un Cantone di delimitare, nei limiti delle proprie competenze, le acque pubbliche dai fondi privati e di togliere ai proprietari fondiari rivieraschi i precedenti diritti di godimento e di uso sulle rive. La LDP non viola quindi la garanzia della proprietà non considerando, nella delimitazione fra fondi soggetti alla proprietà privata e le acque pubbliche, eventuali previgenti diritti di godimento e di uso di privati. Il diritto cantonale contiene infatti una riserva per le opere edificate in buona fede e conformemente al diritto anteriore.

BGE 123 III 454 S. 461

d) Da quanto precede risulta quindi irrilevante appurare se in virtù del diritto cantonale previgente sussistevano effettivamente dei diritti di godimento privati sulla riva o su parti di essa, poiché, anche se si dovesse giungere alla conclusione che la resistente disponeva, fino all'entrata in vigore della LDP, di diritti di godimento e di uso sulla riva litigiosa, tale circostanza non impediva al ricorrente di sfruttare esaustivamente, come in concreto ha fatto, le prerogative concessegli dall'art. 664 CC. Infatti la resistente non sostiene, né d'altro canto risulta dagli atti, che essa abbia effettivamente fatto uso di diritti di godimento anteriori. Ne segue che il Tribunale d'appello, assegnando la proprietà privata delle rive alla resistente, ha violato in modo arbitrario, non applicandolo, il diritto cantonale, che esclude la proprietà privata sulle rive dei laghi e dei corsi d'acqua (art. 4 cpv. 1 e 2 LDP). Il ricorso si rivela pertanto fondato su questo punto e dev'essere accolto.