

## SUL TERRENO RIEMERSO A SEGUITO DEL RITIRO DEI GHIACCIAI OSSERVAZIONI IN DIRITTO CIVILE

DI NICOLA ENRICHENS

### 1. Premessa.

La questione relativa alla proprietà del suolo “riemerso” a seguito del “ritiro dei ghiacciai”, in forza del cambiamento climatico, si inserisce in un tema ampio ed annoso, in cui rilevano argomenti ambientali<sup>i</sup> e giuridici<sup>ii</sup>.

In particolare, sul piano del diritto civile, la questione relativa alla proprietà del suolo “riemerso” a seguito del “ritiro dei ghiacciai” si raccorda con la disciplina dei “modi di acquisto della proprietà”<sup>iii</sup>.

Tuttavia, prima di affrontare la questione relativa a che cosa ne è del suolo riemerso a seguito del ritiro dei ghiacciai, occorre svolgere un preambolo, almeno sul piano del diritto civile, in merito a “che cos’è terra” e “che cos’è acqua”.

Quanto alla nozione di “che cosa sia terra”, si segnala l’art. 840 c.c., rubricato “proprietà del suolo”: la norma dispone che “*la proprietà del suolo si estende al sottosuolo*” e attribuisce al proprietario la facoltà di eseguire opere, salvo che non rechi danno al vicino<sup>iv</sup>. La norma, poi, prosegue affermando che “*sono del pari salve le limitazioni derivanti dalle leggi sulle antichità e belle arti, sulle acque, sulle opere idrauliche e da altre leggi speciali*”. In questa disposizione, rilevano le prescrizioni relative alla conservazione del patrimonio archeologico e, giustappunto, le prescrizioni relative alle “acque” che, naturalmente, sono una componente costitutiva del ghiacciaio. Significativo, infine, è il riferimento alle cave, alle miniere e alle torbiere, in quanto è anche possibile “sopperire” che il ritiro dei ghiacciai consenta, agli enti pubblici, l’utilizzo del suolo riemerso per l’estrazione e la lavorazione di minerali<sup>v</sup>. La disposizione conclude affermando che il proprietario del suolo non può opporsi all’attività di “terzi”.

La norma, però, riguarda i “rapporti tra privati”, anche se, quanto al “sottosuolo”, è evidente che, nel caso di beni appartenenti al demanio, anche il sottosuolo rimarrà, per così dire, nella titolarità dello Stato e, per conseguenza, anche il terreno “rilasciato” dal ghiacciaio.

Vi è, poi, l’art. 952 c.c., relativo al diritto di superficie, che si esprime in termini di “suolo”. In particolare, la norma, sostanzialmente, *dispone che il proprietario ha il diritto di far costruire un bene sul suo terreno, concedendo a terzi il diritto di acquisirne la proprietà*.

Data questa precisazione, poco altro compare in termini di terra e di suolo, nel codice civile, se non alcuni riferimenti ai diritti relativi a rapporti giuridici privati<sup>vi</sup>: ad es. “usucapione”, “comunione forzosa<sup>vii</sup>”, “acque private<sup>viii</sup>”.

Per altra parte, è “acqua” il demanio pubblico che disciplina l’esistenza dei fiumi, dei torrenti e dei laghi, oltre alle altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia<sup>ix</sup>.

Naturalmente, anche il ghiaccio è acqua, ma il Codice Civile non contiene disposizioni qualificatorie relativamente ai ghiacciai; ciononostante, la normativa in materia di “responsabilità

civile” (2043 ss.c.c.) potrebbe essere applicata anche alla casistica correlata (“danno alla montagna” e “danno al ghiacciaio”, con specifico riferimento al tema della colpa da responsabilità civile<sup>x</sup>).

In virtù della premessa, per un approfondimento più significativo occorre dunque guardare anche altrove e, in particolare, alle leggi in materia di diritto dell’ambiente, alle Convenzioni internazionali e, anche alla normativa euronitaria, oltre alle disposizioni Costituzionali che hanno suddiviso il territorio Italiano in Stato, Regioni, Province, città metropolitane, ed enti locali, sulla base del principio di sussidiarietà e di prossimità territoriale, perché, come si intenderà specificare, il tema in questione coinvolge sia diritti individuali, sia “interessi” collettivi<sup>xi</sup>.

## 2. Sulla destinazione giuridica del terreno riemerso a seguito del ritiro dei ghiacciai.

L’art. 822 c.c. definisce il demanio pubblico e precisa che appartengono ad esso *anche le acque definite pubbliche dalle leggi in materia*.

Dato tale presupposto, vi è da chiedersi se i ghiacciai rientrano nella nozione di beni pubblici. Così sembra essere stato affermato dalla giurisprudenza<sup>xii</sup> che ha chiarito, pur in assenza di un riferimento normativo specifico, che i ghiacciai rientrano nella categoria dei beni qualificabili “acque pubbliche”, ai sensi e per gli effetti di cui testo unico R.D. 11 dicembre 1933, n. 1775. In questa logica, i ghiacciai sono, dunque, beni pubblici, in quanto le montagne appartengono al patrimonio indisponibile dello Stato, con l’ulteriore precisazione che le medesime sono inalienabili e inusucapibili<sup>xiii</sup>. Più problematica è la qualificazione giuridica del “terreno riemerso”, perché, in questo caso, non si ragiona più in termini di “acqua”, ma di “suolo”.

Non a caso, un proficuo utilizzo della superficie “riemersa” a seguito del “ritiro del ghiacciaio” potrebbe costituire l’oggetto per la stipula e l’esecuzione di contratti di concessione: infatti, per quanto riguarda i nevai, il primo sguardo è rivolto ai contratti di concessione stipulati per la gestione degli impianti sciistici<sup>xiv</sup> e, più in generale, per la pratica dello sport di montagna.

Altrettanto utile e significativa è la normativa relativa ai sentieri gestiti dal C.a.i.: infatti, la parola “sentiero” è presente nella legge n. 91 del 1963 sul Club Alpino Italiano (CAI). In particolare, all’art. 2, co. 1, lett. b): il CAI “provvede, a favore sia dei propri soci sia degli altri, nell’ambito delle facoltà previste dalla Statuto, e con le modalità ivi stabilite (...) al tracciamento, alla realizzazione e alla manutenzione di sentieri, opere alpine e attrezzature alpinistiche”.

Ancora, con particolare riferimento ai pascepascoli ed ai pascoli montani e, dunque, a quei contratti che sono stati stipulati tra Enti locali e persone o consorzi, al fine di garantire la tutela degli alpeggi, delle erbe di montagna e dei relativi pascoli<sup>xv</sup>, si potrebbe argomentare nel senso che tali contratti possono applicarsi anche per l’utilizzo del suolo rilasciato dal ritiro del ghiacciaio, sempre che l’altitudine consenta l’esercizio di tale attività<sup>xvi</sup>.

Inoltre, pur con un “passo indietro”, un cenno è d’obbligo alla l. 25 luglio 1952, n. 991, relativa ai “Provvedimenti in favore dei territori montani”, istitutiva dei “consorzi dei territori montani” e, ancora, alla l. n. 352, 10 maggio 1976 (Attuazione della direttiva comunitaria 75/268/C.E.E. sull’agricoltura di montagna e di talune zone svantaggiate). Le disposizioni hanno portato, in Italia, alla nascita delle Comunità Montane, che tutelano patrimonio indisponibile dello Stato<sup>xvii</sup>.

Infine, in tema di “acquisizione del bene rilasciato dal ritiro della massa di ghiaccio”, rileva l’istituto dell’occupazione delle *res nullius* (923 c.c.). Questa disposizione, però, si riferisce soltanto ai “beni mobili”. In questa ultima prospettiva, emerge un “contrasto normativo”, a livello di Codice Civile, con quanto accennato in tema di beni demaniali, perché l’occupazione della *res nullius* stride con la nozione di demanialità del bene; infatti, in base all’art. 827 c.c., i beni immobili che non appartengono a nessuno sono dello Stato<sup>xviii</sup>.

Conclusivamente, solo per cenno, consapevoli della “forzatura” del parallelismo, si segnala che così come la “liberazione/confisca” consente allo Stato di “riappropriarsi di beni che prima erano nella

disponibilità di altri” (ad es. adibizione a frutteti, piantagioni, boschi), anche il danno alla montagna “potrebbe” portare con sé la possibilità, per lo Stato, di “riappropriazione e ridestinazione” di “parti di terreno rilasciate dal ghiaccio” (si pensi, ad esempio, allo smantellamento delle discariche ad alta quota e all’intensivo esercizio dell’attività di produzione di legname) .

Più controversa rimane la possibilità di svolgere attività estrattiva e mineraria (cave ad alta quota): in questo caso, è vero che tale attività si porrebbe in contrasto con i “vincoli paesaggistici” relativi alla tutela del patrimonio montano, tuttavia, in assenza di altre possibili alternative, è ipotizzabile che sul terreno riemerso a seguito del ritiro del ghiacciaio si possa svolgere anche l’attività “estrattiva”, se consentito.

### 3. Diritti e interessi a confronto.

Per un utilizzo sostenibile del suolo “riemerso” si potrebbe, dunque, ragionare in termini pascipascolo e di preservazione del patrimonio boschivo<sup>xix</sup> segnalando che, in Italia, una parte della regolamentazione relativa all’utilizzo dei beni demaniali è stata dunque risolta con l’istituto dei “consorzi” e, in particolare dei domini collettivi<sup>xx</sup>.

In questa prospettiva, il terreno rilasciato dal ritiro del ghiacciaio può essere oggetto di uno studio che guardi ad una duplice finalità; in sostanza, quanto al profilo della destinazione, il ragionamento si snoda su “due binari paralleli”; il primo binario, riguarda, in virtù del principio di precauzione<sup>xxi</sup>, la “preservazione della natura” e, dunque, la tutela dell’ambiente. In questo senso, in Svizzera, il Consiglio Federale ha però evidenziato che “sarebbe contrario all’interpretazione del diritto<sup>xxii</sup> conferire personalità giuridica ai “ghiacciai” o “cose analoghe” (ad es. monumenti naturali).

Il secondo binario attiene invece alla possibilità di “sfruttamento” delle risorse rilasciate dal terreno riemerso, nell’ambito di un generale corollario di sostenibilità ambientale (ad es. attività estrattiva, pascipascoli, attività sportive). In questo caso, l’interesse dello Stato alla preservazione e “utilizzo” di un bene demaniale si “interfaccerebbe” con i diritti consuetudinari acquisiti dalla collettività (si pensi, ad es., alle consuetudini, agli usi civici e ai domini collettivi<sup>xxiii</sup>).

Dunque, vi sono diritti soggettivi e interessi legittimi che si confrontano<sup>xxiv</sup>; senza ripercorrere l’iter dell’interesse legittimo, pretensivo o oppositivo<sup>xxv</sup>, qualcosa si può, dunque, riconoscere, in termini di aspettative vantate dalla collettività circa la preservazione o, addirittura, l’utilizzo, dei beni.

In Italia, Le Sezioni Unite della Corte di Cassazione<sup>xxvi</sup> hanno precisato che l’art. 143, comma 1 lett. a), r.d. 1775 del 1933 stabilisce che appartengono alla cognizione diretta del Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche i ricorsi per incompetenza, per eccesso di potere e per violazione di legge avverso i provvedimenti presi dall’Amministrazione “in materia di acque pubbliche”.

Richiamando un consolidato orientamento<sup>xxvii</sup> la Corte ha ritenuto che “debbono essere devoluti alla cognizione di tale Tribunale tutti i ricorsi avverso i provvedimenti che concorrono, in concreto, a disciplinare le modalità di utilizzazione di quell’acqua, onde in tale ambito vanno ricompresi anche i ricorsi avverso i provvedimenti che, pur costituendo esercizio di un potere non strettamente attinente alla materia delle acque e inerendo a interessi più generali e diversi ed eventualmente connessi rispetto agli interessi specifici relativi alla demanialità delle acque o ai rapporti concessori di beni del demanio idrico, riguardino comunque l’utilizzazione di detto demanio”.

Del resto, “Proprio la coesistenza, nei confronti dello stesso bene, di un duplice interesse, uno pubblicistico, alla conservazione ed alla fruibilità, l’altro privatistico, volto allo sfruttamento economico, ha spinto autorevole dottrina a parlare di una proprietà di “terzo grado”, che deve prevalere sugli interessi tipici della proprietà “di primo grado” (quella del privato) e sulla proprietà “di secondo grado” di eventuali soggetti pubblici”. Conseguenza logica di questa tesi è l’inclusione, *de iure condendo*, dei beni culturali in quella che oggi viene individuata come la categoria dei beni comuni<sup>xxviii</sup> .

Data tale ricostruzione, una soluzione potrebbe essere quella di considerare la preservazione del suolo riemerso quale, con conseguente competenza dei Tribunali Amministrativi e dei Tribunali delle Acque; peraltro, ragionando in termini più personalistici, la qualificazione, più discutibile, in termini di diritto civile, di un territorio riemerso dal ghiacciaio in “ritiro”, attribuirebbe al titolare un diritto “esclusivo” su quei beni, così affievolendo la destinazione di protezione, costituzionalmente garantita, dell’ambiente e degli ecosistemi<sup>xxix</sup>. Questo perché, in alta quota, è ancora attivo il contratto di “livello”, che riconosce diritti privati sui beni e terreni “assegnati” al titolare.

In conclusione, il tema dell’utilizzo del suolo a seguito del ritiro del ghiacciaio è ancora poco esplorato; alcuni contributi, non solo italiani<sup>xxx</sup>, hanno avuto modo di osservare che non vi è, ad oggi, una sufficiente regolamentazione. In particolare, il tema apre ad un confronto tra i diritti individuali e i diritti della collettività. Anche la normativa italiana non sembra essere “sufficientemente al passo” con quanto sta effettivamente accadendo sul piano climatico, anche se si segnala che un D.P.R. del 2006, precisamente del 15 febbraio<sup>xxxi</sup>, aveva previsto, all’art. 8, “È vietata l'utilizzazione diretta delle acque di ghiacciaio, sia in forma solida che liquida — ivi compresa la neve accumulatasi — in ragione della loro funzione strategica di riserva idrica pregiata e di alimentazione delle falde acquifere, nonché in relazione ai marcati fenomeni di scioglimento in corso negli ultimi decenni”.

La questione è, dunque, di ampio respiro; naturalmente, si aprono prospettive per un significativo dibattito.

---

i *Ex multis*, “Sos ghiacciai italiani: ridotti del 60% negli ultimi 150 anni”, la Repubblica, 2020.

ii In particolare, il tema può essere affrontato, sul piano del diritto, sia dal punto di vista del diritto civile, sia dal punto di vista del diritto amministrativo-ambientale, a seconda che il proposito dello studio sia quello di fornire un “taglio” sociale, privatistico ed economico ovvero sia quello di fornire argomentazioni per la tutela e preservazione di un bene (il ghiacciaio) che, oggi, proprio in forza del cambiamento climatico, deve essere guardato dall’umanità con maggiore sensibilità, rispetto ad alcuni anni fa.

iii Secondo la tradizione civilistica, la proprietà si acquista a titolo originario (ad es. per accessione o invenzione), ovvero a titolo derivativo, che comporta la successione di un diritto preventivamente appartenente ad un diverso soggetto (si pensi all’acquisto della proprietà di un bene mobile registrato o, naturalmente, di un bene immobile e, ancora, ai modi di acquisto in materia di servitù prediali). Di recente, sono stati prospettati anche nuovi scenari in merito ai modi acquisto della proprietà, soprattutto con riferimento al tema dei diritti sulle obbligazioni (Sul punto, Cfr. SCOZZAFAVA OBERDAN T., *Dei modi di acquisto della proprietà delle nuove risorse in Rivista del diritto commerciale e del diritto generale delle obbligazioni*, 2007, f. 4/6, pp. 209 – 239.

iv Vedi art. 844 c.c. in materia di immissioni.

v Alcune cose site nel sottosuolo non sono soggette alla disponibilità del titolare del fondo, i criteri per la loro utilizzazione sono sottoposti, cioè, a dei limiti ben precisi: i giacimenti minerari sono, ad esempio, compresi tra i beni propri del patrimonio dello Stato. Ad esempio, le cave e le torbiere sono del proprietario del suolo, ma egli deve sfruttarle ed è soggetto al controllo della P.A. In ipotesi di negligente sfruttamento la cava può essere presa in cura solo da chi possa trarne utilità.

vi A *latere* si pone la teoria dei “diritti acquisiti” (ad. es. diritti di pesca nei laghi, ad esempio rilasciati mediante concessioni nobiliari e lasciti testamentari).

vii Cfr. art. 874 c.c.

viii Si tratta degli artt. 909 ss c.c., che consentono l’uso consorziato di quelle acque che la legge non considera come “pubbliche”; (acque piovane, acque sorgive, darsene costituite su suolo privato).

ix Sul punto, la legge Galli del 1994, il Codice dell’Ambiente del 2006, i referendum del 2011, hanno sancito la pubblicità di tutte le acque, residuando, tuttavia, le acque private ex art. 909 ss. c.c., cfr. in dottrina

x In questo senso, il cambiamento climatico derivante dall’eccessivo utilizzo di risorse potenzialmente inquinanti, potrebbe costituire una fonte di danno al “patrimonio indisponibile dello Stato”.

xi In questa prospettiva, non esclusivamente civilistica, ci si permette di rimandare a SALVEMINI L., *La tutela dell’acqua*, in *Ambientediritto*, contributo del 22 gennaio 2010, punto 4: La tutela dell’acqua: la principale normativa di riferimento.

xii Di recente, Cass. Sez. Un. Civ. 14 febbraio 2024, n. 4061 ord

xiii Non possono, dunque, essere venduti né acquisiti per intervenuta usucapione.

- xiv ANDREIS G., GARAVOGLIA, M. PERACINO M., “*Responsabilità per incidenti sugli sci in Italia ed Europa – leggi e regolamenti in materia di impianti di risalita e piste da sci: la situazione a livello nazionale e regionale*” in *Danno e Resp.*, 2000, 8/9, 911.
- xv Ad es. a Ormea (CN), sotto la montagna Pizzo d’Ormea fino al Colle dei Termini e a Garessio (CN), dietro le pendici del M.te Grosso, è frequente incontrare coloro che svolgono l’attività di pastorizia. Analogamente, lo stesso dicasi per i pascoli d’alpeggio svizzeri (Lac de Salanche – Dents du Midi).
- xvi Risulta infatti difficile ipotizzare la sussistenza dell’attività di “pascolo” sul terreno rilasciato dai ghiacciai “in alta quota”.
- xvii Significativo, sul punto, è un provvedimento giurisprudenziale del T.A.R., relativo agli anni ‘80, in materia di vincolo ambientale, di cui si riporta la massima ufficiale: L’art. 82 5° comma lett. m) d. p. r. 24 luglio 1977 n. 616, nel testo aggiunto dall’art 1 l. 8 agosto 1985, n. 431, che estende in via legislativa il vincolo di cui alla l. 29 giugno 1939, n. 1497, a categorie generali di beni, postula che questi siano determinabili a priori, o per le loro caratteristiche fisiche (coste, montagne, ghiacciai ecc.), o per le loro caratteristiche giuridiche evidenziate da un atto di qualificazione del bene (parchi nazionali zone umide, zone archeologiche ecc.), così T.A.R. Lazio Sez. II, 19 marzo 1988, n. 429 e, poco tempo dopo, sempre il T.A.R., ha anche avuto modo di precisare che il vincolo paesaggistico comporta l’applicabilità dei vincoli di carattere generale previsti per le fasce costiere, i territori con termini ai laghi, i fiumi, i torrenti, le montagne oltre una certa altezza, i ghiacciai, i parchi nazionali etc., e anche l’applicabilità del vincolo di inedificabilità di cui all’art. 2 d.m. 21 settembre 1984, fino all’adozione da parte delle regioni dei piani paesistici: risulterebbe, del resto, assolutamente illogico che proprio quelle aree oggetto di specifico decreto ministeriale per il loro particolare valore ambientale siano private di ogni tutela ambientale, così TAR Campania, Napoli, Sez. III, 1 febbraio 1994, n. 26.
- xviii GALLO P., *Trattato di diritto civile, la Proprietà*, Giappichelli. Torino, 2019.
- xix In Italia, ai fini della distinzione tra il contratto di vendita di erbe (cosiddetto pascipascolo) ed il contratto di affitto di terreno pascolativo, assume decisivo rilievo lo scopo perseguito dalle parti, che, nel primo caso (del pascipascolo) è diretto solo all’alienazione dell’erba prodotta e considerata come bene distinto dal terreno, con conseguente limitazione dell’attività dell’acquirente alla mera raccolta di essa, restando estranea all’economia del contratto la gestione produttiva del fondo; nel secondo caso (affitto di terreno pascolativo), invece, l’intento delle parti è diretto al godimento del terreno pascolativo, nel senso che il diritto dell’affittuario di far propria l’erba si inquadra in una gestione produttiva del fondo, che è libero di organizzare a suo piacimento, sicché l’uso del terreno costituisce il mezzo indispensabile per l’esercizio dell’attività produttiva, così *Cassazione Civ. Sez. III, 04 agosto 1987 n. 6706*.
- xx *Cfr. l. 20 novembre 2017, n. 168, con tale termine si intende, generalmente, indicare una situazione giuridica in cui una determinata estensione di terreno (di proprietà sia pubblica che privata) è oggetto di godimento da parte di una collettività determinata, abitualmente per uso agro-silvo-pastorale.*
- xxi *Cfr. EUR-lex, Comunicazione (COM (2000) sul principio di precauzione.*
- xxii *Cons. Fed. Svizzera, parere 14 gennaio 2018.*
- xxiii *L. 20 novembre 2017, n. 168.*
- xxiv Per la distinzione tra “diritto soggettivo” ed “interesse legittimo”, ci si permette di rimandare a Casetta, E., *Manuale di diritto amministrativo*, 25esima edizione, pp. 263 – 273, Cedam, Milano.
- xxv *L’interesse pretensivo può essere sinteticamente definito come l’interesse ad ottenere un vantaggio. L’interesse oppositivo, invece, è l’interesse ad evitare uno svantaggio, BONA C., Dalla proprietà degradata a interesse legittimo pretensivo al giudicato senza accertamento (Nota a Cons. Stato, ad. plen., 9 aprile 2021, n. 6) Periodico: Il Foro italiano, 2021 Vol. 146, f. 9, pp. 463 -467, e STRANGHELLINI L. Riflessioni su: danno ingiusto, colpa della pubblica amministrazione, interesse legittimo oppositivo e giudicato amministrativo, Studi senesi, 2015, pp. 86 – 125.*
- xxvi *Cass. Sez. un. Civ., 14 febbraio 2024, n. 4061.*
- xxvii *Da Cass. Sez Un n. 2710 del 2020 a Cass. S.U. n. 10845 del 2009.*
- xxviii Così MAGRI G., in “*Beni culturali e acquisto a non domino*”, in *Riv. Dir. Civ.* 2013, 3, 10741, “Non sorprende quindi leggere nel progetto di riforma della Commissione Rodotà che: “Sono beni comuni, tra gli altri: i fiumi i torrenti e le loro sorgenti; i laghi e le altre acque; l’aria; i parchi come definiti dalla legge, le foreste e le zone boschive; le zone montane di alta quota, i ghiacciai e le nevi perenni; i lidi e i tratti di costa dichiarati riserva ambientale; la fauna selvatica e la flora tutelata; i beni archeologici, culturali, ambientali e le altre zone paesaggistiche tutelate”, RODOTÀ S., *op. cit.*, p. 17. Di una proprietà di terzo grado parla anche CALVANO M., I beni culturali: restituzione dei beni illecitamente esportati e nuova disciplina dell’esportazione, in *Riv. crit. d. priv.*, 1995, p. 761 ss., in particolare p. 765.
- xxix Si consideri, tra l’altro, che in Italia è attiva l’Agenzia del demanio, che è l’Ente Pubblico Economico che gestisce il patrimonio immobiliare dello Stato amministrando circa **43 mila beni**. Si tratta di aree e beni classificati come immobili in uso governativo, patrimonio disponibile, patrimonio indisponibile e demanio storico artistico.
- xxx Il cambiamento climatico: la prospettiva scientifica. DEL MONTE B., 2021, rivista *Giuridica dell’Ambiente* e anche *Emerging views on the legal status of rivers, basins and glaciers – Opinioni emergenti sullo status giuridico dei fiumi, bacini e ghiacciai*, BERROS M.V., COLOMBO R., 2017.
- xxxi (G.U. 6 aprile 2006 n. 81).