

SENTENZA
N° 2/26 DEL
19/2/2026

VERBALE DI UDENZA DEL 19 FEBBRAIO 2026

COMMISSARIO: dott. Leonardo Pica

Sono presenti: l'Avv. dello Stato
Vincenzo Giannuzzi per l'Agenzia
del demanio; l'Avv. F. Locovelli
per la Regione Molise; l'Avv.
Ruffo per il Comune di Bojano;
e l'Avv. D. Urbani per l'Azienda
Molise Acque

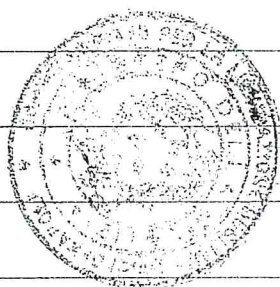
L'Avv. Locovelli, già costituito
con deposito telematico, ridepo-
sita in versione cartacea l'at-
to di costituzione e la procura.
Le parti si riportano alle proprie
memorie e discutono.

Il Commissario dà lettura del
la sentenza.



ASSISTENTE GIUDIZIARIO
Dott.ssa Anna Ciniglia

IL COMMISSARIO
Presidente di Sezione Tribunale di Napoli
(dr. Leonardo Pica)





SENTENZA N° 2/26
DEL 19/02/2026

In nome del popolo italiano

IL COMMISSARIATO PER LA LIQUIDAZIONE DEGLI USI CIVICI DI NAPOLI

in persona del Commissario, dott. Leonardo Pica, ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

nella causa iscritta al n° 4 del ruolo contenzioso dell'anno 2020, avente ad oggetto:
accertamento dell'esistenza di usi civici, vertente

TRA

Comune di Bojano (CB), con sede in Piazza Roma n. 153 (80002190702), in persona del sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'avv. Giuseppe Ruta (RTUGPP65C27B519R), con studio in Campobasso, al Corso V. Emanuele n. 23

ricorrente

E

Regione Molise, con sede in Campobasso, Via Genova n. 11 (00169440708), in persona del presidente p.t., rappresentata e difesa dall'avv. Matteo Iacovelli (CVLMTC65L19B519K) dell'avvocatura regionale

resistente

E

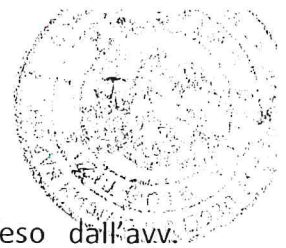
Azienda Speciale Regionale Molise Acque, con sede in Campobasso alla Via A. Depretis n. 15 (00249230707), in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'avv. Delia Urbani (RBNLE77R55H501G), con studio sito in Mentana (RM), Via Amendola n. 5

resistente

E

Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero della Transizione Ecologica, Agenzia del Demanio (06340981007), in persona dei rispettivi rappresentanti legali p.t., rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Napoli (ADS80030620639), con sede in Napoli, alla Via Diaz n. 11

interventori



E

Perrella Sergio, nella qualità di cittadino di Bojano, rappresentato e difeso dall'avv. Margherita Zezza (ZZZMGH71B41B519H)

- intervenitore *ad adiuvandum* -

E

Innamorato Giacomo, Lagozzino Giovanna, Doganieri Maria, Colalillo Anna Maria, Colalillo Liberato, Fantone Maria Addolorata, Innamorato Michele, Innamorato Luca, nella qualità di allevatori di Bojano, rappresentati e difesi dall'avv. Margherita Zezza (ZZZMGH71B41B519H)

- interventori *ad adiuvandum* -

CONCLUSIONI

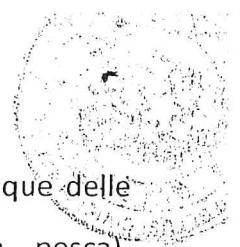
All'udienza del 19.2.2026 le parti si sono riportate alle conclusioni già rassegnate e all'esito della discussione, è stata data lettura del dispositivo e delle seguenti ragioni della decisione, ex art. 281 sexies c.p.c.

Alla stregua dei novellati artt. 132 c.p.c. e 118 disp. att. c.p.c. si espongono le seguenti ragioni della decisione in

FATTO E DIRITTO

1. Lo svolgimento del processo e le questioni sollevate dalle parti

a) Con ricorso del 21.9.2020, notificato il 16.10.2020 alla Regione Molise e all'Azienda Speciale Regionale Molise Acque (d'ora in poi anche solo Molise Acque) unitamente al decreto di fissazione dell'udienza di comparizione delle parti, il Comune di Bojano ha adito questo Commissario «*per l'accertamento e/o la declaratoria di esistenza del demanio ad uso civico delle sorgenti del Biferno, in località <Santa Maria dei Rivoli> e <Pietrecadute> nel territorio del Comune di Bojano, contraddistinte, in catasto, ai fogli di mappa n. 61 p.lle n° 303, n. 62 p.lle n° 1455 e n. 65 p.lle n° 389, unitamente alle aree ed ai manufatti - accessori e/o pertinenziali - necessari per l'utilizzo della risorsa idrica da parte della Comunità di Bojano come di seguito specificate, ovvero contraddistinte ai relativi fogli di mappa n° 61/62/63/65*», denunciando l'indebita sottrazione di risorse idriche secolari e la nullità degli atti di gestione, utilizzazione, assegnazione e/o derivazione adottati da enti e/o terzi (incluse le parti resistenti), *sine titolo*, ovvero in assenza dell'imprescindibile parere e/o autorizzazione del Comune di Bojano, quale soggetto al quale è attribuita la titolarità ovvero la competenza alla gestione della predetta risorsa civica.



In sintesi, dopo aver premesso che la comunità di Bojano utilizza da secoli le acque delle sorgenti del fiume Biferno per scopi civili e produttivi (agricoltura, pastorizia, pesca), esercitando un diritto d'uso immemorabile, il Comune: - ha invocato la legge n. 168/2017 e la recente normativa sui "domini collettivi", la quale riconoscerebbe i corpi idrici sui quali i residenti esercitano usi civici come beni collettivi di proprietà della comunità e attribuirebbe l'amministrazione di tali beni al Comune, escludendo la gestione da parte di enti terzi senza il consenso della comunità; - ha peraltro evidenziato che la convenzione del 1961 con la Cassa per il Mezzogiorno (d'ora in poi anche Casmez), che autorizzava la captazione delle acque, era stata dichiarata nulla dal Tribunale Regionale delle Acque Pubbliche (d'ora in poi anche TRAP) di Napoli con sentenza del 2007, per cui le opere di captazione e la gestione attuale da parte di Molise Acque dovrebbero considerarsi abusive o prive di titolo; - ha dedotto che le opere realizzate dalla Casmez avrebbero interrotto l'approvvigionamento naturale per caduta di cui godeva Bojano, costringendo il Comune a realizzare costosi impianti di pompaggio (serbatoi di S. Michele e S. Giovanni), a causa dei quali si sarebbe generato un debito complessivo di oltre 17 milioni di euro verso gli enti gestori, portando il piccolo comune verso il dissesto finanziario, provocato dalla "indebita sottrazione" di una risorsa secolare; - ha rivendicato il diritto di partecipare a ogni procedimento decisionale sulla gestione delle acque e ha chiesto che la Regione e Molise Acque siano condannate a versare un canone/indennizzo per l'utilizzo della risorsa da parte di terzi, oltre alla restituzione delle somme finora riscosse illegittimamente.

In definitiva, il Comune di Bojano ha dedotto di voler riprendere il controllo diretto della propria risorsa idrica, eliminando gli oneri finanziari imposti da enti terzi e ottenendo il riconoscimento formale di un diritto appartenente alla cittadinanza da tempo immemore.

b) L'Azienda speciale Molise Acque ha contestato integralmente il ricorso del Comune, sollevando anche diverse eccezioni preliminari di rito.

Molise Acque: - ha, anzitutto, eccepito che il Commissario adito non sarebbe competente a decidere sulle domande, in quanto l'oggetto della controversia riguarda la demanialità delle acque e i diritti di derivazione e di utilizzazione delle sorgenti (e non semplicemente la "*qualitas soli*"), per cui la competenza spetterebbe al TRAP, ai sensi dell'art. 140 del T.U. n. 1775/1933 (T.U. Acque), ed in quanto le richieste di annullamento degli atti amministrativi concernenti la gestione idrica rientrerebbero nella giurisdizione esclusiva del Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche (d'ora in poi anche TSAP), ai sensi dell'art. 143 del T.U. Acque;



- ha eccepito il difetto di legittimazione attiva in capo al Comune, in quanto non sarebbe il proprietario dei terreni dove si trovano le sorgenti (di proprietà regionale) e non vi sarebbe un accertato diritto di uso civico su tali fonti; - nel merito, ha dedotto che le sorgenti appartengono al demanio idrico della Regione Molise e non al patrimonio del Comune; - ha evidenziato che il fiume Biferno è il principale fiume regionale, che serve 26 comuni e alimenta centrali idroelettriche in due diverse regioni (Molise e Campania), per cui sarebbe inconcepibile una gestione esclusiva comunale su una risorsa di rilevanza sovraregionale; - ha negato che i cittadini di Bojano avessero l'acqua potabile in casa prima delle opere della Casmez, sostenendo che l'intero sistema acquedottistico moderno sarebbe stato realizzato appunto dalla Casmez; - ha sostenuto che la legge n. 168/2017 sui "domini collettivi" non possa essere interpretata in modo da violare i principi costituzionali sulla gestione delle risorse idriche e dell'energia; - ha segnalato che, pur continuando a riscuotere le tariffe dai cittadini, il Comune di Bojano avrebbe interrotto i pagamenti verso il gestore regionale sin dal 1983, accumulando il debito milionario citato nel ricorso; - ha chiarito che la nullità della convenzione del 1961, dichiarata con la sentenza del 2007, dipenderebbe solo dall'assenza di copertura di spesa per i canoni, non avendo il TRAP messo in discussione il diritto di captazione dell'acqua da parte degli enti regionali; - in via subordinata, in caso di accoglimento del ricorso e di trasferimento delle opere al demanio civico, ha chiesto che il Comune sia condannato a pagare il valore delle infrastrutture, comprensivo di tutti gli investimenti straordinari e dei costi di manutenzione sostenuti negli anni dall'azienda.

c) Anche la Regione Molise ha contestato integralmente le pretese del Comune.

In via preliminare, la Regione: - ha eccepito la carenza di legittimazione, processuale e sostanziale, del Comune, non avendo questi dedotto di agire quale ente esponenziale della comunità, piuttosto che quale ente locale *tout court*, e non avendo dimostrato l'esistenza di una gestione separata né dal punto di vista amministrativo né dal punto di vista contabile; - ha eccepito l'inammissibilità della domanda di accertamento dell'esistenza degli usi civici, per non essere stati questi né esercitati né dichiarati entro il termine di decadenza di cui all'art. 3 della legge n. 1766/1927; - ha eccepito il difetto di giurisdizione del Commissario, cui sarebbero devolute solo le questioni relative alla "*qualitas soli*" (natura del suolo), per cui le domande di natura economica (indennizzi, restituzione di somme) e quelle relative ai diritti di derivazione e di utilizzazione delle acque spetterebbero invece al Tribunale delle Acque.



Nel merito, ha dedotto: - l'assenza di prova dell'uso civico, considerato che l'esistenza di un dominio collettivo non può essere presunta per "automatismo sillogistico" basato sulla posizione geografica; - che le sorgenti in questione sono classificate come acque pubbliche destinate al soddisfacimento di un interesse generale e sovraregionale (servono 26 comuni e due regioni), il che escluderebbe la possibilità di un uso civico locale; - che dagli anni '60 la destinazione delle sorgenti è stata indirizzata dalle autorità pubbliche verso interessi collettivi superiori (acquedotti pubblici), superando ogni eventuale e teorico uso civico del passato; - che il Comune avrebbe implicitamente riconosciuto la proprietà pubblica della risorsa, essendo stato in passato titolare di concessioni idriche rilasciate dallo Stato; - che la nullità della convenzione del 1961 (dichiarata dal TRAP di Napoli nel 2007) non implicherebbe l'abusività della captazione, essendo stata la nullità accertata esclusivamente per un vizio formale (la mancata copertura di spesa per i canoni), ma non perché l'acqua appartenesse alla comunità di Bojano.

In via subordinata, per il caso di accoglimento del ricorso, anche la Regione ha chiesto che il Comune sia condannato a rimborsare il valore delle opere e degli impianti di captazione, compresi tutti i costi di investimento e di manutenzione sostenuti negli anni.

d) Con ordinanza del 7.10.2021, il Commissario, considerato che, pur a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 85/2010, il trasferimento del demanio idrico in favore della Regione Molise non era ancora operativo, essendo subordinato alla adozione di un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, non ancora emanato, e ritenuto, pertanto, che parte necessaria del giudizio fosse anche l'Amministrazione statale tuttora titolare dei beni del demanio idrico, nei cui confronti doveva essere integrato il contraddittorio, ha ordinato, ai sensi dell'art. 102 c.p.c., l'integrazione del contraddittorio.

Anche l'Avvocatura dello Stato, intervenendo per conto dell'Agenzia del Demanio, del Ministero dell'Economia e delle Finanze e del Ministero della Transizione Ecologica, si è opposta all'accoglimento del ricorso.

La difesa erariale ha eccepito: - il difetto di giurisdizione del Commissario, in quanto la controversia non riguarda la semplice "*qualitas soli*" (natura del suolo), ma attiene alla demanialità delle acque e ai diritti correlati alle derivazioni e utilizzazioni di acque pubbliche, nonché alla legittimità dei provvedimenti di gestione di opere idrauliche (captazioni e acquedotti), per cui la giurisdizione spetterebbe al Tribunale Regionale delle Acque Pubbliche



(TRAP) o al Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche (TSAP); - l'infondatezza della pretesa del Comune di qualificare le sorgenti come "beni collettivi" ai sensi della legge n. 168/2017, in quanto tutte le acque superficiali e sotterranee appartengono al demanio dello Stato (ex artt. 822 c.c. e 144 d.lgs. n. 152/2006), non essendo peraltro ancora operativo il trasferimento del demanio idrico alle Regioni, in mancanza del necessario decreto attuativo; - che le acque costituiscono una risorsa che deve essere tutelata e utilizzata secondo criteri di solidarietà per il raggiungimento di obiettivi di interesse pubblico generale, come il servizio idrico integrato, il che rende inconcepibile l'"autonormazione" e la gestione esclusiva rivendicata dai domini collettivi su un bene pubblico essenziale.

In conclusione, l'Avvocatura dello Stato ha chiesto il rigetto delle domande del Comune, ritenendo che la gestione delle sorgenti debba rimanere nell'alveo della normativa pubblica statale e regionale.

e) Nel corso del giudizio sono intervenuti, in favore del Comune, prima Perrella Sergio, nella prospettata qualità di cittadino del Comune di Bojano, a suo dire fruitore delle sorgenti rivendicate, e successivamente Innamorato Giacomo, Lagozzino Giovanna, Doganieri Maria Rosaria, Colalillo Anna Maria, Colalillo Liberato, Fantone Maria Addolorata, Innamorato Michele, Innamorato Luca, tutti allevatori di bestiame dediti alla pastorizia e alla produzione di latte, tutti residenti nel Comune di Bojano, al fine di dimostrare i danni conseguenti alla scomparsa delle risorse d'acqua sul territorio civico della montagna del Matese e la necessità di abbeverare il bestiame attraverso le forniture d'acqua messe a disposizione da parte del vicino Comune di San Massimo, previo pagamento dei connessi consumi, o attraverso autobotti, essendosi essiccate le vasche e fontane presenti sulla montagna.

f) Il Commissario, *«considerato che, ai fini della decisione, è opportuno ricorrere all'ausilio di un consulente tecnico, onde: **preliminarmente**, 1) effettuare una ricostruzione storico giuridica dei diritti civici dei naturali di Bojano relativamente alle sorgenti di cui è causa; **subordinatamente al positivo accertamento preliminare**, 2) verificare se e in che modo le opere di captazione e derivazione di acqua pubblica ad uso potabile, produttivo e/o idroelettrico dalle sorgenti del Biferno, nelle località "Santa Maria dei Rivoli" e "Pietrecadute" nel Comune di Bojano, limitino o impediscano l'esercizio dei diritti civici su tali sorgenti e se abbiano un impatto compromissorio effettivo sotto il profilo paesaggistico ed ambientale; 3) accertare se le suddette opere siano state realizzate prima e/o a prescindere dal rilascio delle*



autorizzazioni ex art. 12 legge n. 1766/1927 e di quelle paesaggistiche; **subordinatamente ai positivi accertamenti precedenti**, 4) verificare se la eventuale rimozione di tali opere e la riduzione in pristino dello stato dei luoghi siano di pregiudizio all'economia nazionale ovvero se l'esercente dell'acquedotto possa collocare diversamente le condutture e gli appoggi, individuando le alternative soluzioni tecniche ed i costi», con ordinanza del 7.4.2022 ha nominato un c.t.u., l'ing. Daniele Capuano, cui è stato poi conferito il suddetto incarico.

Il c.t.u. ha depositato la relazione peritale in data 15.3.2024, relativamente al quesito 1), essendo risultati gli altri "assorbiti".

g) In corso di causa il Comune ricorrente ha precisato ed integrato le proprie doglianze e richieste, così definitivamente concludendo: «*previa valutazione sulla opportunità e/o necessità di disporre una reiterazione e/o un'integrazione dell'acquisita CTU, ovvero di disporre anche d'ufficio l'integrazione del presente giudizio attraverso l'accertamento circa l'esistenza dell'uso civico su ulteriori aree e/o beni oltre quelli di seguito esemplificativamente specificati, in quanto connessi ad un bene diffuso quale la risorsa idrica in questione, e previa acquisizione di tutta la documentazione sino ad oggi versata in atti* 1. *accertare e dichiarare che le aree/opere/sorgenti del Biferno, situate nelle località e nel Comune di Bojano contraddistinte, in catasto, ai fogli di mappa n. 61 p.lle n° 303, n. 62 p.lle n° 1455 e n. 65 p.lle n° 389, unitamente alle aree ed ai manufatti - accessori e/o pertinenziali - necessari per l'utilizzo della risorsa idrica da parte della Comunità di Bojano come specificate negli atti di giudizio e nella CT, ovvero contraddistinte ai relativi fogli di mappa n°61/62/63/65, appartengono integralmente al demanio civico della Comunità di Bojano, disponendo ogni altro accertamento utile e/o necessario e/o sufficiente a dichiarare la consistenza, l'estensione e lo stato di occupazione oltre alla necessaria reintegra del predetto demanio civico e di ogni altro fondo, bene e/o risorsa anche idrica e/o manufatto ad esso accessorio e/o pertinente, in favore del Comune di Bojano e della Comunità Bojanese dallo stesso rappresentata; 2. riconoscere e garantire, al Comune di Bojano - quale ente esponenziale preposto alla gestione delle aree/beni/risorse anche idriche ex art. art.2, comma quattro, della L.n.168/2017 – ed alla comunità ivi stanziata, il diritto di fruizione e di gestione delle predette risorsa civiche/idriche, alle condizioni da sempre praticate dalla comunità, ovvero senza oneri aggiuntivi, nonché il diritto di partecipazione obbligatoria e vincolante, ad ogni procedimento per il rilascio di concessioni a terzi (pubblici e/o privati) per l'utilizzo di tali risorse civiche, inclusa la captazione*





e derivazione di acqua pubblica ad uso potabile, produttivo e/o idroelettrico dalle sorgenti del Biferno, nelle località e nel Comune di Bojano; 3. di accertare e confermare, come già accertato e dichiarato dal TSA e dalla Corte di Cassazione nelle pronunce di seguito precisate ed alle quali integralmente ci si riporta, anche ai fini del presente giudizio, la nullità dei titoli in forza dei quali la Regione Molise e la società Molise Acque spa hanno sino ad oggi provveduto alla realizzazione, manutenzione e gestione di aree/opere/risorse di captazione e di adduzione su aree e beni soggetti ad uso civico, accertando e dichiarando l'assenza, ad oggi, di una valida ed efficace autorizzazione e/o convezione rilasciata e/o sottoscritta dal Comune di Bojano in favore dei predetti enti e/o comunque necessaria allo sfruttamento del bene civico in questione (stante la nullità della convenzione - stipulata dal Comune con la Casmez in data 30.10.1961 - unitamente alla delibera di G.M. del 21.1.1961 ed a quella di Consiglio del 23.5.1961 - nullità già accertata con sentenza del Tribunale Regionale delle Acque Pubbliche di Napoli, n.8 del 2007, nella causa RG.n.20/2003; Ordinanza della Corte di Cassazione n.24455/20 del 3.11.2020); 4. per l'effetto, dichiarare ed accertare, l'acquisizione, in forza del principio di accessione, in capo al Comune di Bojano, ovvero in favore del demanio civico di Bojano, disponendone la conseguente reintegra, di ogni manufatto e/o altra opera e/o struttura esistente sul demanio civico, incluso le opere di captazione, pompaggio, accumulo, adduzione ecc. volte comunque ad incidere, depauperandole, sul regime delle acque appartenenti alla risorsa civica di Bojano e sulle sorgenti situate nelle località e ; 5. dichiarare per l'effetto nullo (sotto il profilo della carenza di attribuzione) e/o disapplicare (ai sensi e per gli effetti dell'art.5 della legge n.22248/1865 all.E) ogni altro titolo concessorio e/o esecutivo e/o richiesta di pagamento adottato e rilasciato, sine titolo, dai predetti enti, ovvero dalla Regione medesima e dalla società Molise Acque spa, ai fini dello sfruttamento delle predette risorse civiche/idriche situate nel demanio civico e nelle località e nel Comune di Bojano, in assenza di autorizzazione del Comune di Bojano, incluso ogni altro titolo anche di pagamento adottato a carico della stessa amministrazione comunale di Bojano; 6. accertare, ad oggi, la non debenza di qualsivoglia canone a carico dello stesso comune di Bojano e della comunità ivi stanziata per la fruizione della predetta risorsa idrica (con riguardo sia alle gestioni pregresse che a quelle future), ovvero per l'utilizzo delle predette opere, salvaguardando, in ogni caso, l'integrità e la continuità nell'utilizzo e nella gestione della risorsa stessa, disapplicando ogni contrario atto, in quanto nullo, e fissando un canone da corrispondere, invece, da parte dei soggetti terzi,

A

all'amministrazione comunale di Bojano (gestione separata) e/o alla competente comunità, se del caso ed ove in futuro costituita in ente esponenziale, in ragione del predetto utilizzo, sia con riguardo alle gestioni pregresse che a quelle future; 7. ordinare la restituzione, al Comune di Bojano, di ogni somma sino ad oggi riscossa e percepita dalla Regione Molise e/o da Molise Acque spa in forza dei titoli concessori e/o autorizzativi rilasciati da tali enti in favore di terzi, con riguardo alla gestione dei predetti beni civici e delle predette risorse idriche ovvero all'utilizzo delle acque provenienti dalle sorgenti situate nelle località e nel Comune di Bojano. 8. ordinare, alla Regione Molise ed alla società Molise Acque, di astenersi, in assenza della imprescindibile autorizzazione del Comune di Bojano quale ente esponenziale preposto alla gestione dei predetti beni e delle predette risorse idriche situate nelle località e nel Comune di Bojano, dalla gestione della predetta risorsa e dall'eventuale rilascio, in favore di terzi, di ogni eventuale concessione, anche di derivazione di acqua pubblica ad uso potabile ed idroelettrico e/o ad altro eventuale uso, dalle sorgenti del Biferno, nelle località e nel Comune di Bojano; 9. accertare e dichiarare inammissibile, infondato e /o comunque prescritto ogni altro credito e/o diritto azionato da Molise Acque spa e dalla Regione Molise nei confronti del Comune della Comunità di Bojano; 10. condannare le amministrazioni resistenti al pagamento delle spese di giudizio e degli onorari di causa».

I resistenti hanno per converso eccepito l'inammissibilità delle nuove prospettazioni e delle nuove domande e l'irritualità della documentazione tardivamente prodotta dagli interventori adesivi, in violazione dell'art. 267, co. 2, c.p.c.

2. La questione di giurisdizione

L'eccezione di difetto di giurisdizione è fondata solo in parte, con le precisazioni di cui si dirà.

In sintesi, secondo parte ricorrente, l'indiscriminata appartenenza statale dei corpi idrici sarebbe stata superata dalla legge n. 168/2017, la quale ha ricompreso tra i c.d. beni collettivi «i corpi idrici sui quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici», così riconoscendo la possibile titolarità del bene acqua in capo ai membri di una comunità locale e rimettendo la relativa gestione all'ente esponenziale della collettività titolare. In altri termini, la possibilità di configurare il bene-acqua come bene non necessariamente pubblico sarebbe suffragata dalla legge n. 168/2017, che ha inserito anche i corpi idrici tra i c.d. domini collettivi, qualificabili nel loro insieme come «terzo regime civile della proprietà», diverso sia dalla proprietà privata sia dalla proprietà pubblica, delle quali tuttavia condividono rispettivamente

la struttura e la funzione.

Di conseguenza, sempre ad avviso della difesa del Comune, essendo stata l'azione (di rivendicazione) *de quo* intrapresa a seguito dell'entrata in vigore della nuova legge del 2017, sussisterebbe la giurisdizione commissariale, trattandosi di accertare la titolarità della ricorso idrica, ovvero la riconducibilità della stessa all'uso civico, e più in generale l'appartenenza dei beni di cui è causa (terreni e corpi idrici) alla proprietà collettiva dei naturali di Bojano, previo annullamento e/o disapplicazione degli atti amministrativi che hanno inciso sulla proprietà di tali beni e sulla loro gestione.

Per converso, secondo le resistenti e secondo la difesa erariale, ai sensi dell'art. 140, lettere a), c) ed e), T.U. Acque, la giurisdizione spetterebbe pur sempre al TRAP, quando le domande, comunque motivate, sono rivolte contro il proprietario o il gestore di un'opera idraulica e considerato che nella specie l'accertamento richiesto attiene anche alla presenza di opere idrauliche che asseritamente avrebbero precluso l'utilizzo delle sorgenti e quindi l'uso civico rivendicato in questa sede. Inoltre, la giurisdizione sarebbe del TSAP, ai sensi dell'art. 143 T.U. Acque, ove si controverta, in via diretta, di questioni correlate a derivazioni e utilizzazioni di acque pubbliche.

A prescindere, per il momento, da ogni considerazione sulla corretta esegesi dell'art. 3 della legge n. 168/2017, su cui però si tornerà dopo, va osservato quanto segue.

In apparenza, la questione della giurisdizione sulla lite concernente l'appartenenza di un corpo idrico al demanio statale o al demanio civico sembra condurre in un vicolo cieco, posto che, sebbene si tratti della stessa "medaglia" (decidere a chi appartiene il bene), la soluzione pare mutevole, a seconda che si voglia tener presente una "faccia" piuttosto che un'altra (ossia l'oggetto della cognizione spettante ad un giudice piuttosto che all'altro).

A ben vedere, tuttavia, non vi è nessun enigma da sciogliere e la soluzione è, per così dire, a rime obbligate, alla luce dell'evoluzione storica della normativa in materia.

Non può revocarsi in dubbio, infatti, che il Commissario agli usi civici non ha giurisdizione sulla natura giuridica dei corpi idrici e, tantomeno, sui provvedimenti amministrativi adottati in materia di regime delle acque pubbliche, la quale compete, invece, rispettivamente al TRAP, ai sensi dell'art. 140 T.U. Acque, ed al TSAP, ai sensi dell'art. 143 T.U. Acque.

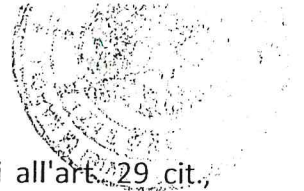
Invero, è ben noto che fino al 1916, quando venne istituito per la prima volta il Tribunale delle acque pubbliche, erano di competenza dei tribunali ordinari tutte le azioni c.d. petitorie,

sia le controversie intorno ai diritti sui demani comunali ed agli usi civici, sia le controversie sulle acque pubbliche.

Va, altresì, ricordato che, sebbene già con le riforme del 1916-1919 si sia inciso notevolmente sul regime dominicale delle acque (al fine di procedere al riordino di una materia sempre più strategica e connotata da forti interessi economici) e sia stata sancita la proprietà pubblica di tutte le acque superficiali che avessero o acquistassero l'attitudine ad usi di pubblico e generale interesse (prevedendo l'obbligo di iscrizione negli elenchi delle acque pubbliche per tutte le acque superficiali aventi tale attitudine), tuttavia in questa fase storica le acque ancora non erano necessariamente pubbliche, rimanendo un ampio spazio per la titolarità privata di risorse idriche.

Ebbene, proprio in questa fase, nel 1916 appunto, si avverte la necessità di devolvere ad un giudice speciale tutte le controversie intorno alla materia delle acque. Ecco, dunque, che l'art. 35 del d.lgt. n. 1664/1916 attribuisce al Tribunale delle acque pubbliche la competenza a conoscere, tra l'altro e per quel che qui rileva, *«a) delle controversie intorno alla demanialità delle acque sorgenti, fluenti e lacuali. Rimane ferma la competenza dei tribunali ordinari quando la demanialità di un'acqua, non iscritta negli elenchi, si presenti in una lite fra privati senza costituire l'oggetto della domanda e sempre quando il demanio non intervenga nella lite» e «c) di qualunque controversia anche fra privati, in ordine alle derivazioni e utilizzazioni delle acque pubbliche».*

La situazione non muta quando, nel 1927, viene attribuita ad un giudice speciale, il Commissario agli usi civici, la giurisdizione sulle controversie (relative a diritti soggettivi) circa l'esistenza, la natura e l'estensione degli usi civici, comprese quelle nelle quali sia contestata la qualità demaniale del suolo o l'appartenenza a titolo particolare dei beni delle associazioni (cfr. art. 29 della legge n. 1766/1927). Infatti, ferma restando la devoluzione ai Tribunali delle acque pubbliche delle controversie sulla demanialità delle acque, con l'art. 10 del r.d. n. 332/1928 viene solo specificato che le questioni relative all'esistenza e all'estensione degli usi civici di pesca sono risolte dal Commissario. Vero è che la norma da ultimo citata, pur riferita espressamente solo agli usi civici di pesca, è stata talora applicata in via analogica anche agli altri usi civici (come quello di attingimento di acque da sorgenti o quello di far abbeverare gli animali), tuttavia si è sempre ritenuto che tale norma abbia circoscritto la competenza del Commissario alle questioni concernenti l'esistenza e l'estensione degli usi civici gravanti sui



corpi idrici, ma non che abbia ampliato la giurisdizione commissariale di cui all'art. 29 cit., estendendola alle controversie concernenti la natura e/o l'appartenenza di sorgenti o corsi d'acqua. D'altronde, il medesimo art. 10 cit. fa espressamente salva la giurisdizione del TSAP anche per quel che concerne i diritti esclusivi di pesca.

I rispettivi perimetri delle giurisdizioni, per quel che qui rileva, tra il Commissario agli usi civici, il TRAP e il TSAP sono stati consolidati dal T.U. Acque del 1933, allorchè è stato ribadito che appartengono in primo grado alla cognizione del TRAP (giudice ordinario specializzato), tra l'altro, *«a) le controversie intorno alla demanialità delle acque», «c) le controversie, aventi ad oggetto qualunque diritto relativo alle derivazioni e utilizzazioni di acqua pubblica», «e) le controversie per risarcimenti di danni dipendenti da qualunque opera eseguita dalla pubblica amministrazione e da qualunque provvedimento emesso dall'autorità amministrativa a termini dell'articolo 2 del testo unico delle leggi 25 luglio 1904, n. 523, modificato con l'articolo 22 della legge 13 luglio 1911, n. 774»* (art. 140 T.U. Acque, cit.) e che appartengono alla cognizione diretta del TSAP (giudice speciale, per le controversie devolute gli quale giudice in unico grado, concernenti gli interessi legittimi) sia i ricorsi per far valere l'illegittimità dei provvedimenti definitivi presi dall'Amministrazione in materia di acque pubbliche, sia quelli, anche per il merito, contro i provvedimenti definitivi dell'autorità amministrativa adottati in materia di regime delle acque pubbliche (cfr. art. 143 T.U. Acque).

Pertanto, si è così ritenuto, che, ai sensi dell'art. 822 c.c. e degli artt. 1 e 140 T.U. Acque, appartengano alla cognizione dei tribunali regionali delle acque le controversie e gli accertamenti diretti a stabilire la natura pubblica delle acque fluenti e lacuali, nonché dei letti nei quali scorrono e delle sponde che ne delimitano il corso, per cui, ad esempio, *«le controversie aventi ad oggetto i danni - concreti od eventuali - derivanti, da opere idrauliche eseguiti su fiumi, alla fauna ittica, con riflessi sull'esercizio del diritto di uso civico di pesca da parte delle popolazioni rivierasche, nonché le azioni volte ad accertare la natura delle sponde e del letto di quei fiumi, appartengono alla giurisdizione dei tribunali regionali delle acque, non implicando la connessione fra dette opere ed un diritto siffatto la cognizione delle relative cause da parte del commissario regionale per la liquidazione degli usi civici, allorchè esuli dalla controversia il tema della natura, dall'esistenza e della estensione di tali usi»* (così Cass. n. 12311/1992).

Per quel che riguarda il riparto di giurisdizione, la situazione non è, ovviamente, cambiata



neanche all'indomani delle riforme del 1994 (ossia della c.d. legge Galli, che ha esteso il regime della demanialità a tutte le acque, in coerenza con la valorizzazione di quell'approccio moderno che riconosce i caratteri di scarsità – e quindi di pregio, in ottica intergenerazionale e di sostenibilità – alla risorsa idrica) e dell'entrata in vigore del testo unico recante norme in materia ambientale, approvato con d.lgs. n. 152/2006 (che ha definitivamente previsto che tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dalla falda, appartengono al demanio dello Stato).

Non essendo tuttora mutato il suddetto riparto di giurisdizione, ne consegue che, anche a voler ritenere che per effetto della legge n. 168/2017 i corpi idrici siano stati riconosciuti quali beni di pertinenza del demanio civico, sol perché su di essi si esercitano usi civici, è evidente che l'azione volta ad accertare la demanialità pubblica o civica dei corpi idrici rimane devoluta al TRAP, residuando in capo al Commissario solo l'accertamento dell'esistenza e dell'estensione degli usi civici esercitati su detti beni.

Tanto premesso, nella specie va quindi dichiarata l'insussistenza della giurisdizione commissariale sulle domande volte all'accertamento (negativo) della demanialità pubblica delle sorgenti di cui è causa e volte a rivendicare l'appartenenza ai naturali di Bojano delle relative acque, piuttosto che al demanio idrico statale, essendo questa devoluta al TRAP di Napoli.

A maggior ragione va negata la sussistenza della giurisdizione commissariale in relazione alle domande volte ad ottenere la caducazione (per la prospettata carenza di attribuzione) di titoli concessori e/o di atti amministrativi concernenti lo sfruttamento delle predette risorse idriche situate nel Comune di Bojano e, più in generale, interferenti con il regime delle acque, essendo questa devoluta al TSAP.

Men che meno può ritenersi sussistente la giurisdizione commissariale in relazione alle domande risarcitorie e/o restitutorie, sempre dipendenti dalle opere idrauliche eseguite dalla pubblica amministrazione e da qualunque provvedimento concernente derivazioni e utilizzazioni di acqua pubblica emesso dall'autorità amministrativa, pure devoluta al TRAP di Napoli.

Spetta, invece, a questo Commissario la giurisdizione relativamente all'accertamento di antiche utenze civiche concernenti le sorgenti di cui è causa, alla verifica dell'attualità dell'esercizio di usi civici al momento dell'entrata in vigore della legge n. 1766/1927,



all'accertamento dell'eventuale estinzione degli usi civici, in conseguenza della mancanza di denuncia ex art. 3 della legge n. 1766/1927. Ovviamente, in presenza di provvedimenti amministrativi, concernenti lo sfruttamento delle predette risorse idriche, che abbiano inciso sull'esercizio degli usi civici, compete al Commissario il mero potere di disapplicazione di tali provvedimenti, qualora gli stessi siano stati emessi in carenza di un potere riconosciuto alla P.A. dal legislatore.

3. L'esegesi dell'art. 3 della legge n. 168/2017

Delimitato l'ambito della giurisdizione commissariale nella specie, conviene anche sciogliere la riserva sopra formulata in ordine alla questione dell'interpretazione dell'art. 3 della legge n. 168/2017.

Invero, come si è anticipato e come meglio si dirà ancora, parte ricorrente ha spiegato due domande in rapporto di alternatività/incompatibilità, nel senso che, sulla scorta di una determinata esegesi del dato normativo, il Comune ha chiesto l'accertamento di un demanio civico "idrico" di pertinenza dei naturali di Bojano, domanda che, per le ragioni di cui è detto prima, non è devoluta alla giurisdizione commissariale, e, alla luce di una diversa interpretazione dell'art. 3 cit., ha in ogni caso invocato l'accertamento dell'esistenza dell'uso civico (*«del diritto di far abbeverare il bestiame presente sul pascolo civico»*), domanda che va scrutinata in questa sede.

Tra le due domande sussiste un rapporto di pregiudizialità in senso logico, e non anche in senso tecnico-giuridico, sicchè non ricorrono i presupposti per la sospensione del giudizio, ex art. 295 c.p.c., che, peraltro, lungi dal risolvere il problema del coordinamento tra le cause, potrebbe condurre semmai ad *un'impasse*, posto che in astratto i giudici di entrambe potrebbero sospendere il proprio processo in attesa della decisione dell'altro.

È opportuno, piuttosto, procedere preliminarmente, sia pure solo con accertamento *incidenter tantum* per quel che riguarda l'altra domanda (quella devoluta alla giurisdizione del TRAP), alla soluzione della questione interpretativa dell'art. 3 cit., che è comune ad entrambe le domande.

Ebbene, va evidenziato che il Comune, a fondamento delle proprie ragioni, ha premesso, in punto di fatto: - che il territorio comunale, caratterizzato dalla presenza di sorgenti del Biferno, tra cui quelle in località "Santa Maria dei Rivoli" ed in località "Pietrecadute", *«ha da sempre utilizzato la risorsa idrica - proveniente da queste ultime unitamente alle aree ed ai*



manufatti pertinenziali e /o accessori comunque connessi - per le proprie esigenze ovvero per usi civili e/o produttivi (allevamento bestiame, produzioni lattiero casearie, produzioni ittiche ed altri usi agricoli)»; - che «la natura “civica” del bene in questione deriva non soltanto dalla mera ubicazione della sorgente nel territorio comunale di Bojano, ma da un diritto d’uso all’utilizzo delle predette sorgenti acquisito ed esercitato, da sempre, dalla comunità di Bojano, per i propri fabbisogni»; - che, in particolare, «la risorsa idrica proveniente dalle predetta sorgenti è stata da secoli ed ininterrottamente utilizzata, mediante caduta naturale e/o l’utilizzo di canalizzazioni secolari, per scopi civili e produttivi (agricoli, pastorali, ittici ecc.), attraverso manufatti (ancora esistenti e di seguito precisati) ed immobili pertinenziali e/o accessori», tra cui, a titolo meramente esemplificativo, quelli indicati in ricorso, a pagg. 2-5; - che «il predetto sistema di fruizione, adduzione e canalizzazione, secolare, è stato artificialmente modificato allorquando la Cassa per il Mezzogiorno ha ritenuto, all’incirca nell’anno 1962, di realizzare una galleria di captazione lunga oltre 3Km., interrompendo a monte tali sorgenti, con pozzi artesiani e canali interni, al fine di dirottare la predetta risorsa idrica, con un complesso sistema di pompaggio, accumulo ed adduzione, verso il Basso Molise e verso la Regione Campania, al fine di soddisfare anche esigenze connesse ad usi produttivi, irrigui, ed alla produzione di energia elettrica di due centrali (una collocata in Campania e l’altra nella Regione Molise)»; - che, «conseguentemente, al fine di preservare la fruibilità della predetta risorsa, sono state progressivamente realizzate, a monte dell’abitato ed a quote di terreno maggiori, sia il serbatoio di S. Michele (nell’anno 1962) che approvvigionava il centro storico e tutto il comprensorio di Castellone (oltre Civita Superiore); sia, nel 1980, il serbatoio di S. Giovanni che distribuisce l’acqua in Bojano centro (Loc. Santa Maria dei Rivoli; Loc. San Michele; Loc. San Giovanni): naturale conseguenza fu che l’acqua che prima fuoriusciva naturalmente ad una quota di 525 metri s.l.m. fu necessariamente pompata ad una quota di 575 metri s.l.m. con maggiori oneri che sono gravati nel tempo in merito a costi di costruzione, manutenzione, energetici ecc. a carico del Comune stesso».

Tanto premesso, la difesa del Comune ha svolto, tra l’altro, in punto di diritto, le seguenti considerazioni: «mentre l’art. 4 della legge 16 giugno 1927 n. 1766 aveva previsto che “appartengono alla prima classe i diritti di pascere e abbeverare il proprio bestiame ...” – in tal senso riconoscendo un demanio civico “idrico” solo in via mediata, ovvero attraverso l’esercizio del diritto di far abbeverare il bestiame presente sul pascolo civico (comunque configurabile



nella fattispecie in esame); la più recente norma, di cui all'art.3, comma 1, legge 20 novembre 2017 n.168, ha invece definitivamente chiarito che: "Sono beni collettivi:f) i corpi idrici sui quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici", con ciò stesso riconoscendo che anche i corpi idrici (ad es. sorgenti d'acqua, etc.) costituiscono elementi del patrimonio antico dei domini collettivi di appartenenza delle popolazioni proprietarie dei terreni circostanti. Quanto sopra è stato peraltro confermato dalla più recente sentenza n.18 del 10 febbraio 2020 con la quale il Commissario per gli usi civici per il Lazio, Toscana e Umbria ha dichiarato che la sorgente storica – concessa dalla Regione Umbria a favore di una società privata, per captazione e commercializzazione delle acque – "... appartiene alla proprietà collettiva della Comunanza Agraria "Appennino Gualdese ..." unitamente ai terreni ad essa circostanti. Ne deriva il riconoscimento di una proprietà collettiva delle predette sorgenti d'acqua (unitamente alle aree ed opere pertinenziale ed accessorie), così come sopra indicate (sorgenti del Biferno, nelle località <Santa Maria dei Rivoli> e <Pietrecadute> nel Comune di Bojano, unitamente alle altre aree e/o opere pertinenziali e/o accessorie e/o comunque connesse) per effetto ed in forza dall'applicazione delle più recenti disposizioni in materia di domini collettivi dettate dalla legge n.168 del 20 novembre 2017, legge che ha classificato, tra i beni collettivi, anche i corpi idrici sui quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici, unitamente alle aree ed alle opere pertinenziali ed accessorie, direttamente e/o funzionalmente connesse, da tempo immemore utilizzate per il soddisfacimento delle esigenze civiche della comunità Bojanese» (così in ricorso, pagg. 8-9).

Sta di fatto che il tenore dell'art. 3 cit. non si presta ad un'agevole interpretazione.

L'art. 3, comma 1, lettera f) della legge stabilisce esplicitamente che «sono beni collettivi: (...) i corpi idrici sui quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici».

Tuttavia, tra i beni collettivi sono incluse anche «le terre di proprietà di soggetti pubblici o privati, sulle quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati» (art. 3, comma 1, lettera d).

Inoltre, il successivo comma 2, prevede che «i beni di cui al comma 1, lettere a), b), c), e) e f), costituiscono il patrimonio antico dell'ente collettivo, detto anche patrimonio civico o demanio civico».

Dunque, secondo una parte della dottrina e della giurisprudenza di merito, l'art. 3 cit. avrebbe inteso riconoscere esplicitamente la proprietà collettiva dei corpi idrici su cui la



comunità esercita usi civici, inquadrandoli come parte integrante del patrimonio antico dell'ente collettivo. Secondo questa tesi, sorgenti d'acqua e fiumi possono essere classificati come elementi del patrimonio antico dei domini collettivi, al pari dei terreni circostanti, e la loro gestione è demandata agli enti esponenziali delle collettività titolari.

A fondamento di tale tesi è stato dedotto: - che la legge n. 168/2017, essendo successiva alla legge n. 36/1994 (che ha dichiarato pubbliche tutte le acque) ed al Testo Unico n. 152/2006 (che ha definitivamente previsto che tutte le acque appartengono al demanio dello Stato), ha derogato al principio della natura pubblica di tutte le acque, operando un nuovo e diverso apprezzamento del valore della risorsa idrica e riconoscendo la proprietà collettiva di alcuni corpi idrici in attuazione dell'art. 43 della Costituzione; - che la scelta del legislatore di includere le acque tra i beni collettivi si giustifica con l'esigenza di tutelare l'unitarietà del paesaggio garantita dalle proprietà collettive, nel senso che il paesaggio deve essere considerato in maniera olistica: nessun componente può essere escluso, tanto meno i corpi idrici che sono funzionali alla vita della comunità, degli animali e delle coltivazioni (*«solo l'acqua, infatti, consente alla terra di essere produttiva»*); - che la legge n. 168/2017 è espressione del principio dell'inseparabilità delle acque dal demanio civico, secondo cui le acque che insistono su un terreno collettivo fanno parte integrante dello stesso, ragion per cui l'accertamento della natura collettiva di un terreno si estende automaticamente a tutti i corpi idrici (superficiali e sotterranei) presenti in esso; - che il riconoscimento della natura collettiva dell'acqua favorisce l'autoamministrazione da parte dei componenti della comunità ("i naturali"), in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale previsto dall'art. 118 della Costituzione (cfr., da ultimo, Commissario usi civici di Roma n. 37/2025, secondo cui la legge del 2017 ha configurato un *«terzo ordinamento civile della proprietà»* - né pubblico né privato - , dove l'acqua non è un bene pubblico gestito dallo Stato, ma una proprietà riservata alla comunità locale e da essa gestita direttamente; nonchè Corte d'Appello di Roma - Sezione usi civici n. 4634/2022, secondo cui i corpi idrici che sono storicamente legati alla vita e all'uso concreto delle comunità locali vanno considerati appartenenti al demanio civico - proprietà collettiva originaria - e non al demanio idrico statale o regionale, in quanto la legge n. 168/2017, norma speciale che deroga alla disciplina generale, ha inteso proteggere i beni che sono *«componenti stabili del sistema ambientale»* e *«fondamentali per la vita e lo sviluppo delle collettività locali»*, sicchè l'inclusione delle acque nel demanio civico serve a garantire la

conservazione della natura e del paesaggio, in quanto i beni collettivi sono considerati "strutture eco-paesistiche" primarie per la nazione).



Altra autorevole dottrina, invece, ha proposto un'interpretazione "restrittiva" dell'art. 3 cit., sostenendo che i corpi idrici continuano ad appartenere al demanio dello Stato e non diventano proprietà collettiva (demanio civico) della comunità.

Questa tesi privilegia, anzitutto, un'interpretazione letterale e sistematica del dato normativo, partendo dal confronto della lettera f) con la precedente lettera d) dell'art. 3. Poiché la lettera d) definisce come beni collettivi le terre di proprietà di terzi (pubblici o privati) su cui la comunità esercita usi civici, si ritiene che, analogamente, la lettera f) si riferisca non alla proprietà dell'acqua in sé, ma agli usi civici (in senso stretto) esercitati su corpi idrici altrui, ovvero dello Stato.

In secondo luogo, si evidenzia che l'art. 144 del Testo Unico n. 152/2006 ha stabilito che tutte le acque superficiali e sotterranee appartengono al demanio dello Stato e che tale codice prevede una "*clausola di resistenza rinforzata alle abrogazioni*" (art. 3 bis, comma 3, del d.lgs. 152/2006), per cui non può essere derogato se non in forma espressa. Poiché la legge n. 168/2017 non ha abrogato espressamente l'art. 144 cit., la proprietà statale delle acque deve ritenersi preservata.

In ogni caso, si osserva come l'acqua, in quanto risorsa fluente e rinnovabile, è difficilmente assimilabile ai beni di dominio privato o collettivo in senso proprietario. Anche per questa ragione, quindi, resterebbero insuperate le ragioni che hanno indotto il legislatore del 1994-2006 a prevedere che la gestione della risorsa idrica debba rimanere in mano pubblica per garantire criteri di solidarietà e sviluppo sostenibile.

In sintesi, secondo questa dottrina, la legge n. 168/2017 non avrebbe trasformato i corpi idrici in proprietà collettiva, ma avrebbe semplicemente inquadrato tra i beni collettivi i diritti di uso civico che i residenti esercitano sulle acque demaniali statali. Ciò che fa parte del "patrimonio antico" o "demanio civico" dell'ente collettivo non sono le *aquae fluentes* (le acque che scorrono), ma i diritti storici di utilizzo, come lo *ius aquandi* (diritto di presa d'acqua) e lo *ius piscandi* (diritto di pesca). In questa visione, la collettività non è "proprietaria" della sorgente o del fiume, ma titolare di un diritto soggettivo di utilizzo esclusivo e perpetuo su un bene che resta pubblico.

Anche altri autori hanno espresso una posizione fortemente critica nei confronti dell'art. 3



cit., inteso nel senso che i corpi idrici da demanio pubblico ad appartenenza necessaria dello Stato sarebbero diventati demanio civico (*res propria* dell'ente esponenziale), sol perché su di essi si esercitano usi civici, sostenendo che l'inclusione dei corpi idrici tra i beni collettivi sarebbe "impropria" per svariate ragioni, ossia in quanto: - la natura di bene pubblico del demanio idrico sarebbe «*intrinseca nella naturalità*» di fiumi e sorgenti e non potrebbe cessare solo perché su di essi si esercitano usi civici, sicché l'appartenenza allo Stato sarebbe «*necessaria e originaria*», in quanto lo Stato è l'ente pubblico territoriale per eccellenza; - sarebbe stata violata la clausola di abrogazione espressa di cui all'art. 3 *bis* del codice dell'ambiente (d.lgs. n. 152/2006), il quale stabilisce che le sue norme possano essere derogate solo per «*dichiarazione espressa*», non contenuta nella legge n. 168/2017 (che, quindi, non poteva modificare il regime della demanialità idrica); - sarebbe stato attribuito un privilegio a un gruppo locale (l'ente esponenziale) a scapito del carattere universale e solidale dell'accesso all'acqua (da taluni considerato un bene comune dell'umanità), tutelando in tal modo il diritto all'acqua *uti singuli* (dei residenti locali) anziché il diritto *uti universi* della collettività generale; - gli usi civici (come quello di pesca) non esaurirebbero le potenzialità di un corpo idrico, che può contemporaneamente servire a scopi idroelettrici, irrigui o potabili per comuni limitrofi (il c.d. "oltreuso"), i quali giustificano la permanenza della risorsa sotto la gestione e la proprietà dello Stato. In conclusione, secondo questa dottrina, la legge n. 168/2017 non avrebbe la forza giuridica per modificare il regime di demanialità necessaria delle acque e la sua inosservanza dei principi la renderebbe costituzionalmente illegittima.

Premesso questo – necessariamente sintetico – *excursus* sulle svariate opinioni dottrinali e giurisprudenziali finora espresse in argomento, va osservato quanto segue.

Partendo, anzitutto, dall'esegesi letterale e sistematica del dato normativo, va subito segnalato che l'art. 3 della legge n. 168/2017 qualifica "beni collettivi" non solo le terre di proprietà collettiva della generalità degli abitanti del territorio (le c.d. terre aperte) e quelle appartenenti a famiglie discendenti dagli antichi originari del luogo (le c.d. terre chiuse) (vedi art. 3, lettere a, b, c, e), ma anche le terre di proprietà di soggetti pubblici o privati, sulle quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati (vedi art. 3, lettera d), facendo riferimento in quest'ultimo caso ai c.d. usi civici in senso stretto.

Ben può ritenersi, quindi, che anche la lettera f individui quale bene collettivo non il corpo idrico in sé, ma i diritti civici (*rectius* gli usi civici in senso stretto) esercitati sui corpi idrici (i



quali ultimi rimangono, ai sensi dell'art. 822 c.c. e dell'art. 144 d.lgs. n. 52/2006, beni dello Stato, per quel che riguarda il regime dominicale).

In tal senso depone, infatti, la stessa simmetria delle formule utilizzate dalle lettere d ed f (in un caso, le terre di proprietà aliena, sulle quali i residenti esercitano usi civici non ancora liquidati, nell'altro, i corpi idrici – *ope legis* pubblici –, sui quali i residenti esercitano usi civici).

Né può indurre a diversa conclusione il fatto che il comma 2 dell'art. 3 cit., nell'indicare i beni che costituiscono «*il patrimonio antico dell'ente collettivo, detto anche patrimonio civico o demanio civico*», faccia riferimento a tutti quelli di cui al comma 1, lettere **a, b, c, e, f**, escludendo solo i beni della lettera d, ossia gli usi civici su terre di proprietà aliena.

A questo proposito, infatti, non va trascurata la peculiarità degli usi civici gravanti sui corpi idrici, rispetto a quelli gravanti sulle terre di proprietà aliena.

Infatti, ai sensi dell'art. 10 del regolamento d'esecuzione, r.d. n. 332/1928, è stato previsto espressamente che gli usi civici sulle acque (quelli di pesca e, in base ad una consolidata applicazione analogica, tutti gli altri usi civici gravanti sui corpi idrici) restano a regime, nel senso che vanno esercitati secondo i regolamenti comunali e «*non daranno luogo a divisione*». Trattasi, dunque, di usi civici per i quali eccezionalmente non è ammessa la liquidazione, a differenza di quanto disposto per quelli gravanti sulle terre aliene (assoggettati di regola alla liquidazione ex artt. 5 e ss. della legge n. 1766/1927). Da questa norma si è sempre desunto, da un lato, che l'uso civico di pesca si esercita anche in acque demaniali, essendo compatibile con la natura pubblica delle acque, dall'altro, che tale uso civico non è liquidabile in natura o per divisione perché ciò «*attenterebbe all'esclusiva appartenenza allo Stato del bene demaniale*» (cfr. Cass. n. 2072/1961). A ben vedere, peraltro, già all'indomani delle leggi eversive della feudalità, allorché vennero accertati tali usi civici (specie di pesca) su corpi idrici riconosciuti feudali, di tali beni non risulta mai proposta la ripartizione, apparendo proprio inconcepibile la divisione del "contenitore" dell'acqua in due porzioni, una da attribuire alla università, quale compenso per il diritto di pesca, e l'altra, rimasta liberata, a favore dell'ex barone.

Insomma, stante la peculiarità di tali usi civici (*ius piscandi, ius aquandi, ius beberandi*), destinati a rimanere non liquidati, ben può dirsi che i corpi idrici siano oggetto di uno "speciale compossesso", essendo, da un lato, riservati all'esercizio degli usi civici e conservando, nel contempo, l'attitudine a soddisfare anche l'uso pubblico generale (e, quindi, a fornire acqua



potabilizzata, ad essere utilizzati per irrigare, per la produzione idroelettrica e così via).

Ecco spiegata, dunque, la ragione per la quale il legislatore del 2017 ha incluso tali beni (*rectius* i diritti civili su tali beni) tra quelli che costituiscono il patrimonio antico dell'ente collettivo: trattasi di situazioni giuridiche che, non essendo possibile la divisione, sono destinate a restare tali a regime.

Solo in questo limitato senso, dunque, sorgenti d'acqua e fiumi possono essere considerati come facenti parte (anche) del patrimonio antico dei domini collettivi.

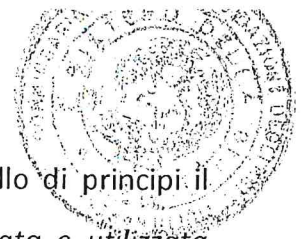
La perpetua destinazione spiega e giustifica pure lo speciale regime di inalienabilità previsto anche per i corpi idrici gravati, a differenza degli altri beni alieni gravati da usi civili, ai sensi del terzo comma dell'art. 3 della legge n. 168/2017, come "emendato" dalla Corte costituzionale (che, con la sentenza n. 119/2023, ha appunto escluso il regime della inalienabilità solo per "le terre" di proprietà di privati, sulle quali i residenti esercitano usi civili non ancora liquidati).

Pertanto, è del tutto evidente che, perché possa assicurarsi tale regime (di inalienabilità) ai corpi idrici, non è affatto necessario che sia sancito il loro passaggio dal demanio idrico pubblico al demanio civico collettivo, essendo tale regime proprio di entrambe le categorie.

Né è vero che solo garantendo alla comunità una titolarità reale e non un semplice diritto d'uso, sarebbe possibile tutelare l'unitarietà del paesaggio e salvaguardare le altre necessità biologiche (*«poiché l'acqua è ciò che rende la terra feconda e permette la vita della comunità»*). È vero, invece, che alla tutela già spettante ai beni demaniali si aggiunge (non si sottrae) quella dovuta ai diritti civili facenti parte del patrimonio antico dell'ente collettivo.

Anche se il corpo idrico non può considerarsi nella sua globalità parte integrante del demanio civico, permanendo la demanialità pubblica, ciò non significa che il diritto della collettività locale all'esercizio degli usi civili debba giudicarsi sempre recessivo, dovendo anzi tale diritto convivere con l'interesse pubblico generale rispetto ad utilizzazioni ulteriori (alla produzione di energia, alla navigazione, alla derivazione per usi agricoli, per usi industriali, per usi igienici, etc.). Tale coesistenza di interessi comporta, da un lato, che la gestione della risorsa non può considerarsi demandata al solo ente collettivo, ma, dall'altro, che questi debba essere coinvolto nella "gestione", che deve essere "concertata".

Neanche va trascurato che la *ratio* della disciplina, confluita nel c.d. codice dell'ambiente, secondo cui tutte le acque appartengono al demanio dello Stato, è stata proprio quella di favorire la programmazione dell'uso di una risorsa scarsa, ma avente l'attitudine a soddisfare



molteplici interessi, talora anche contrapposti. Come ben noto, infatti, a livello di principi il testo unico ha previsto che le *«acque costituiscono una risorsa che va tutelata e utilizzata secondo criteri di solidarietà»*, di modo che *«qualsiasi loro uso è effettuato salvaguardando le aspettative e i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale»*. Detto altrimenti, si è intesa valorizzare la necessità di pianificare le modalità di sfruttamento ottimale della risorsa idrica, avendo nel contempo riguardo alla tutela dell'ambiente e alla sicurezza collettiva rispetto al rischio di dissesto idrogeologico. L'idea di fondo è che il bacino idrografico deve essere assunto come fulcro della regolamentazione e dell'attività amministrativa connessa, quale ambito territoriale ottimale per la nuova prospettiva di programmazione, anche in un'ottica di difesa del suolo.

Ebbene, se le suddette esigenze hanno spinto verso un maggiore intervento pubblico per quel che riguarda l'uso delle acque, sottoposto al metodo della programmazione, della vigilanza e dei controlli, appare chiaro che un'esegesi della normativa del 2017 (nel senso che i corpi idrici, diventati demanio civico, dovrebbero lasciarsi alla gestione del solo ente esponentiale) assume un sapore, per così dire, oramai anacronistico.

Del resto, già all'indomani della riforma del 1994 la Corte costituzionale ha avuto modo di evidenziare che l'introduzione del nuovo regime di pubblicità delle acque costituisce scelta non irragionevole del legislatore e, anzi, *«un modo di attuazione e salvaguardia di uno dei valori fondamentali dell'uomo (...) e nello stesso tempo principio generale per una disciplina omogenea dell'uso delle risorse idriche»* (così Corte cost. n. 259/1996).

Peraltro, anche sotto il mero profilo formale, l'interpretazione proposta si fa preferire, in quanto "costituzionalmente orientata", risolvendo le questioni poste dalla successione delle leggi nel tempo, valorizzando la c.d. clausola di "resistenza" di cui all'art. 3 *bis* del codice dell'ambiente.

Infine, avendo riguardo al profilo della giustificazione "storica", è appena il caso di ricordare che l'art. 1 della legge n. 168/2017 non "crea" nuovi diritti, ma "riconosce" i domini collettivi come ordinamenti giuridici primari preesistenti allo Stato. In quest'ottica, non appare affatto vero che la proprietà collettiva dell'acqua sia una realtà che la Repubblica si limiterebbe a riconoscere e a tutelare. Nelle province meridionali, ad esempio, all'indomani dell'abolizione della feudalità, i corpi idrici non sono divenuti demanio civico solo perché su di essi si esercitavano usi civici. La Commissione feudale, infatti, come segnalato dalla migliore dottrina,



non ha adottato a principio generale la regola dell'appartenenza a titolo di demanio civico alla collettività delle acque in cui si esercitavano usi civici, regolando, invece, l'appartenenza del corpo idrico, applicando il diritto romano (che considerava l'acqua una *res communes omnium, iure naturali*).

Tirando le fila, alla luce di tutto quanto esposto, va osservato che la domanda del Comune di accertamento di un demanio civico "idrico" di pertinenza dei naturali di Bojano va giudicata (sia pure solo *incidenter tantum*, ai fini della presente decisione) infondata, in quanto basata su di una non condivisibile esegesi del dato normativo.

Viceversa, la domanda volta all'accertamento dell'esistenza dell'uso civico sulle sorgenti, fondata su una più corretta interpretazione dell'art. 3 cit., deve giudicarsi ammissibile e di tale domanda, dunque, ben può a questo punto vagliarsi la fondatezza.

4. La legittimazione del Comune

Priva di pregio è l'eccezione di inammissibilità della domanda, per carenza di legittimazione, processuale e sostanziale, del Comune.

Come già esposto le resistenti assumono che sarebbe stata spiegata nella specie un'azione di rivendica, che può essere proposta solo ed unicamente dai soggetti titolari del diritto di uso civico, poiché attiene all'accertamento di posizioni di diritto soggettivo, non dall'Ente locale.

Al riguardo va osservato che, nonostante l'ambiguità delle disposizioni normative in materia, è *ius receptum* che - se pure il godimento delle terre civiche spetta «ai componenti di una collettività, territorialmente delimitata, (...) con la conseguenza che l'utente, in quanto appartenente a quella collettività, è titolare egli stesso, come *singulus et civis dell'uso nei confronti degli altri utenti e di qualsiasi altro terzo*» - «la qualità dei Comuni di enti esponenziali degli interessi delle popolazioni amministrate nell'ambito dei rispettivi territori conferisce ai medesimi enti territoriali (...), proprio al fine di assicurare l'amministrazione e la rappresentanza dei beni di uso civico delle popolazioni frazionarie, la legittimazione sostanziale e processuale a far valere i diritti appartenenti a dette collettività» (cfr. *ex multis* Cass. n. 210/1962; n. 387/1974; n. 6165/2007; n. 21488/2012; etc.). Ne consegue che non può dubitarsi del fatto che il Comune sia legittimo contraddittore in questo giudizio.

Ad ogni buon conto, neanche va trascurato che in giudizio hanno spiegato intervento adesivo anche alcuni naturali residenti e che agli stessi neanche l'attività di deduzione istruttoria può ritenersi preclusa, tenuto conto della "elasticità" del giudizio demaniale e della

natura inquisitoria dello stesso (cfr. Cass. 2.3.1967 n. 470), fermo restando il rispetto del principio del contraddittorio, per cui sulla questione è superfluo ulteriormente indugiare.

5. La legittimazione dei Ministeri intervenuti

Delimitato l'ambito della giurisdizione commissariale nella specie, relativamente alle sole domande scrutinabili in questa sede vanno ravvisate la legittimazione, a tutela delle ragioni dello Stato sul demanio idrico, e l'interesse ad intervenire solo dell'Agenzia del Demanio, per cui – in mancanza di deduzioni sulle ragioni dell'intervento anche del Ministero dell'Economia e delle Finanze e del Ministero della Transizione Ecologica – va dichiarato inammissibile l'intervento dei citati Ministeri.

6. L'eccezione di estinzione ex art. 3 della legge n. 1766/1927

La Regione Molise ha eccepito l'infondatezza della domanda del Comune, invocando l'effetto estintivo dell'azione previsto dall'art. 3 della legge n. 1766/1927, che imponeva a chiunque "pretendesse" di esercitare diritti di uso civico l'obbligo di dichiarazione entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge del 1927.

Ad avviso della Regione, il Comune non avrebbe mai ottenuto il riconoscimento formale dei diritti sulle particelle in questione, né avrebbe provato l'esercizio ininterrotto degli stessi.

Anche Molise Acque ha eccepito la tardività della pretesa, evidenziando che pure diritti specifici, come lo *ius piscandi* o lo *ius aquandi*, avrebbero dovuto essere rivendicati nei termini di legge, per poter essere riconosciuti, e che dalle pratiche sistematorie del XIX e XX secolo (incluso il Piano di Massima del 1935) non emergerebbe nessun riferimento a rivendicazioni sulle acque da parte del Comune, risultando così confermata l'avvenuta estinzione di ogni pretesa non esercitata all'epoca.

L'Avvocatura dello Stato ha condiviso le eccezioni di decadenza e di inammissibilità sollevate dalle altre resistenti, aggiungendo che l'assenza di una denuncia effettuata ai sensi dell'art. 3 della legge n. 1766/1927 costituirebbe anche prova del fatto che tali diritti, con ogni probabilità, non siano mai esistiti o siano stati lasciati estinguere e rimarcando che i documenti storici parlano di diritti di pascolo e legnatico, ma mai di diritti civili sulle acque dissociati dal pascolo; pertanto, la mancanza di una specifica rivendicazione nel 1927 preclude oggi qualsiasi accertamento.

Il Comune di Bojano, per contro, ha sostenuto che l'eccezione sarebbe infondata, poiché il termine decadenziale dei sei mesi non si applicherebbe al caso di specie, riguardando



esclusivamente i diritti gravanti su terreni privati.

L'eccezione è infondata, tenuto conto della peculiarità del regime degli usi civici gravanti sui corpi idrici, rimarcata dall'art. 3 della legge n. 168/2017, sulla cui esegesi ci si è già soffermati ampiamente sopra.

Va premesso che l'estinzione prevista dall'art. 3 della legge n. 1766/1927 (secondo cui chiunque pretenda di esercitare diritti di uso civico è tenuto a farne dichiarazione al commissario liquidatore entro sei mesi dalla pubblicazione della legge, pena l'estinzione dei relativi diritti) non opera per i diritti che «*trovinsi in esercizio*» all'entrata in vigore della legge (cfr. il comma 2 dell'art. 3 cit.) e per i diritti sui terreni che, appartenendo al demanio universale o comunale, siano propri della stessa collettività degli utenti (cfr., da ultimo, Cass. n. 5989/2024).

Inoltre, già secondo una risalente giurisprudenza, l'obbligo di denuncia di cui all'art. 3 cit. e la conseguente decadenza non varrebbero neanche in relazione agli usi civici gravanti, in generale, su beni pubblici e, in particolare, sulle acque del demanio pubblico statale (cfr. Cass. n. 1663/1967).

Si ritiene, infatti, che la *ratio* della norma (volta a favorire la "liberazione" dei beni da vincoli e, di conseguenza, a consentire una più agevole circolazione degli stessi) valga solo in relazione ai terreni privati, poiché solo in relazione a questi si pone il problema della certificazione dell'esistenza dei diritti di uso civico e perchè il regime di libera alienabilità comunque non varrebbe per i beni oggetto di proprietà pubblica.

Il procedimento di accertamento previsto dall'art. 3 della legge n. 1766/1927, inoltre, è finalizzato alla successiva liquidazione (ex artt. 5 e ss. della legge n. 1766/1927), per cui non può avere la medesima rilevanza (obbligatoria) relativamente a diritti (come gli usi civici sui corpi idrici) per i quali non è consentita la liquidazione mediante compenso (come previsto dall'art. 10, comma 1, del regolamento n. 332/1928).

L'esposta ricostruzione dell'ambito di applicazione dell'art. 3 cit. va senz'altro condivisa, apparendo confermata dal regime previsto dalla legge n. 168/2017 per i corpi idrici gravati.

Come si è già detto prima, infatti, questa "perpetua destinazione" è anche la ragione per cui l'art. 3, comma 2, della legge n. 168/2017 ha incluso i diritti civici su tali beni tra quelli che costituiscono il patrimonio antico dell'ente collettivo e per cui l'art. 3, comma 3, cit. ha riconosciuto a tali beni il regime della inalienabilità, trattandosi di beni che, non essendo

suscettibili di divisione, sono destinati a restare tali a regime.

Ne consegue, venendo al caso di specie, che a nulla rileva che il Comune non abbia mai denunciato formalmente l'esistenza dei diritti sulle sorgenti in questione, non valendo la decadenza prevista dall'art. 3 cit.

7. L'esistenza degli usi civici sulle sorgenti del fiume Biferno

Venendo al merito, come già ampiamente anticipato, sta di fatto che il Comune di Bojano, a fondamento delle domande, ha dedotto di vantare *«un diritto d'uso all'utilizzo delle sorgenti del Biferno»* site in località "Santa Maria dei Rivoli" e "Pietrecadute", ubicate nel territorio comunale (e precisamente entro le particelle identificate catastalmente come censite nel Fg. 61, p.lla 303, nel Fg. 62, p.lla 1455, nel Fg. 65, p.lla 389) *«acquisito ed esercitato, da sempre, dalla comunità di Bojano, per i propri fabbisogni»*, posto che *«in particolare, la risorsa idrica proveniente dalle predette sorgenti è stata da secoli ed ininterrottamente utilizzata, mediante caduta naturale e/o l'utilizzo di canalizzazioni secolari, per scopi civili e produttivi e/o agricoli, pastorali, ittici, ecc.) attraverso manufatti (ancora esistenti e di seguito precisati) ed immobili pertinenziali e/o accessori, tra cui a titolo meramente esemplificativo (...)»* (così a pag. 2 del ricorso introduttivo).

Peraltro, in corso di causa la difesa del Comune ha esteso l'oggetto della rivendicazione al *«sistema idrico complesso»*, non limitato alle sole particelle catastali indicate, così invocando i diritti esercitati sull'intero corpo idrico, comprensivo delle acque sotterranee e della falda acquifera del massiccio del Matese.

Tale ampliamento geografico e orografico è stato aspramente contestato dalle resistenti, le quali hanno evidenziato come l'Ente avrebbe cercato di includere aree e sorgenti (come Rio Freddo) poste al di fuori del perimetro inizialmente tracciato. Sempre ad avviso delle resistenti, inoltre, il mutamento di prospettiva avrebbe riguardato anche il profilo della *causa petendi*, considerato che il Comune, mentre nel ricorso introduttivo avrebbe posto l'accento sull'uso della risorsa per fini prevalentemente "civili" (lavanderia, distribuzione di acqua potabile nel centro abitato, irrigazione domestica), documentando tale fruizione attraverso la presenza di fontane storiche e di lavatoi pubblici all'interno del borgo, in corso di causa (specie a fronte dei rilievi del c.t.u., che aveva escluso la natura "civica" di tali utilizzi, definendoli piuttosto "usi civili pubblici" di un bene demaniale) avrebbe modificato le proprie allegazioni, introducendo la nozione di un *«sistema agro-pastorizio di usi civici unitario»* e riqualificando

l'uso dell'acqua come accessorio necessario rispetto ai diritti di pascolo e abbeveraggio, includendo altresì un preteso *ius piscandi* e l'utilizzo dell'acqua per le produzioni lattiero casearie.



A sua volta la difesa del Comune ha contestato l'eccezione di inammissibilità, sostenendo la natura "deformalizzata" del rito commissariale, evidenziando che i riferimenti catastali iniziali erano stati indicati a titolo «*meramente esemplificativo*» e che l'oggetto del giudizio era stato «*sempre costantemente esteso*» all'intero sistema di captazione e alla sua incidenza sulla risorsa idrica secolare, rilevando, infine, che la natura "fluida" e sotterranea del bene acqua renderebbe impossibile una cristallizzazione particellare, imponendo una visione olistica dei beni civici.

Sotto il profilo probatorio, a fondamento delle proprie ragioni il Comune ha prodotto: - documentazione storica concernente la dismissione dell'ex feudo della famiglia Pandone, sostenendo, alla luce del principio "*ubi feuda, ibi demania*", che la proprietà originaria della terra include necessariamente quella dell'acqua; - stralci di un contenzioso del XVIII e del XIX secolo con il Comune di San Polo, da cui emergerebbero lo "*ius piscandi*" e lo "*ius aquandi*" della popolazione; - registrazioni audiovisive di "vecchi pastori" e residenti volte a dimostrare l'uso effettivo delle fonti e degli abbeveratoi prima degli interventi di captazione della Casmez.

A suffragio dell'unitarietà del sistema, il Comune ha evidenziato la presenza del Tratturo Pescasseroli-Candela, che attraversa l'abitato di Bojano in adiacenza alle sorgenti, sostenendo che demanio civico, tratturo, pascoli e allevamenti avrebbero sempre costituito un tutt'uno socioeconomico, dove le sorgenti e le pozze d'acqua (fonti "delli Patrisi", "di Londri", "Sant'Egidio") erano essenziali per l'abbeverata delle mandrie sia locali che transumanti. In tal senso, i manufatti antropici (fontane, lavatoi, vasche) non sarebbero semplici opere civili, ma i segni visibili di un dominio collettivo diffuso sul territorio.

Sotto il profilo idrogeologico, il perito del Comune ha evidenziato che la struttura carsica della montagna del Matese rende le sorgenti interconnesse ed ha sostenuto che le perforazioni e la galleria di captazione di circa 3 km realizzate dalla Casmez avrebbero svuotato i serbatoi naturali, prosciugando le polle d'acqua a monte e a valle, interrompendo così il secolare sistema di fruizione a caduta naturale della comunità.

Tanto premesso, le eccezioni di *mutatio libelli* devono ritenersi infondate, considerato che, in materia di usi civici, il procedimento è informato a un principio di "deformalizzazione", in



ragione della natura pubblicistica degli interessi tutelati.

Ciò posto, la domanda attorea, sia nella sua impostazione originaria sia come *integrata in* corso di causa, va giudicata infondata.

A ben vedere nell'odierna controversia la distinzione tra "uso civico" e "uso civile comune" appare dirimente.

In proposito, va condivisa la tesi delle parti resistenti, recepita dal c.t.u., secondo cui nella specie l'attingimento dell'acqua (dalle sorgenti indicate nel ricorso introduttivo e, a maggior ragione, avendo riguardo al «*sistema idrico complesso*») rappresenta un "diritto naturale" o un "diritto comune" garantito a tutti i cittadini per la sopravvivenza, privo del carattere di "privativa" o di diritto dominicale esclusivo necessario per la qualifica di uso civico.

D'altronde, dalla documentazione in atti risulta confermato che «*gli usi civici sulle acque del territorio di Bojano non sono mai esistiti*», come dedotto dalle resistenti sull'assunto che mancano rivendicazioni storiche (in quanto i decurioni non le reclamarono all'epoca delle leggi eversive) e non vi è traccia di tali diritti nel fondamentale decreto Zurlo del 19 dicembre 1811 e nelle successive pratiche sistematorie del XIX e del XX secolo (non emergendo nessun riferimento a diritti civici di "acquare").

Inoltre, la presenza di fontane, lavatoi e antiche condotte in terracotta (preesistenti agli interventi della Casmez) costituisce indizio non univoco, essendo idoneo a comprovare anche un "uso tipicamente civile" e pubblico della risorsa, organizzato dalle autorità amministrative per il centro abitato, e non necessariamente un "uso civico", inteso come diritto riservato alla collettività dei soli naturali. È fin troppo evidente che fornire acqua alle case, alla sede vescovile o ai lavatoi cittadini non trasforma tali acque in demanio civico, trattandosi di servizi pubblici comuni a ogni municipalità italiana.

Anche l'utilizzazione delle sorgenti per far abbeverare gli animali non costituisce circostanza dirimente, potendosi ricondurre ad una mera prassi di "diritto comune", garantita dalla liberalizzazione operata dalle leggi eversive. L'abbeverata, quindi, va considerata un semplice accessorio dell'uso civico di pascolo (ex art. 4 della legge n. 1766/1927) e si espleta ove si trovi la fonte più vicina, senza configurare un diritto dominicale autonomo sul corpo idrico specifico. Del resto, ad opinare diversamente, tutte le acque sarebbero per tale via sottratte alla comunità nazionale.

Neanche risulta decisivo quanto la difesa comunale trae dalla documentazione storica



d'archivio e, in particolare, da un atto transattivo del 1738 e da un Reale Rescritto del 12 maggio 1818, sostenendo che tali fonti comproverebbero lo *ius piscandi* collettivo, sulla "fiumara" e, soprattutto, che il diritto di pesca sarebbe parte integrante di un «*sistema agro-pastorizio unitario*». A tacer d'altro, infatti, va rilevato che in tali documenti non è affatto riconosciuto un diritto di uso della popolazione, bensì risulta accordata al Comune di Bojano la "privativa della pesca" (ossia la facoltà esclusiva dell'Ente locale di gestire la risorsa, segnatamente attraverso l'affitto a terzi del diritto di pescare nei tratti di fiume di competenza, per introitarne i proventi fiscali).

Infine, va condiviso l'assunto delle resistenti, secondo cui anche la prospettazione di un «*sistema agro-pastorizio unitario*», benchè suggestiva, risulta introdotta per sopperire all'assenza di prove storiografiche certe sulle sorgenti oggetto di causa. Anzi, lo stesso mutamento di prospettiva, rispetto all'impostazione originaria, operato dal Comune nel corso del giudizio, è il sintomo della constatata insussistenza dei diritti sui beni inizialmente indicati, essendo emerso che le sorgenti menzionate nel ricorso e la maggior parte dei manufatti antropici (fontane, lavatoi) non ricadono su terre gravate da uso civico di pascolo, né sono ricomprese nel demanio libero del Comune.

Le esposte conclusioni sono corroborate da quanto riferito dal c.t.u. che, all'esito di una meticolosa ricognizione storico-giuridica, ha affermato che allo stato non risultano notizie documentate di diritti civici sulle acque del territorio di Bojano e, in particolare, sui terreni indicati nel ricorso.

Il ragionamento del c.t.u. muove opportunamente dalla fondamentale distinzione tra l'aspetto "naturale" dell'acqua, legato ai bisogni primari di vita dell'indistinta specie umana o animale (diritto comune), e il "diritto civico" sull'acqua propriamente detto. Quest'ultimo deve configurarsi come una facoltà funzionale a un ben determinato e riservato utilizzo, quali la pesca, la piscicoltura, l'attingimento per mulini o lo sfruttamento termale a favore di una specifica e definita collettività, elementi che non sono stati rinvenuti nel caso di specie.

L'indagine documentale svolta dal c.t.u. ha confermato che né nel fondamentale Decreto Zurlo del 1811, né nel Piano di Massima del perito demaniale Preta del 1935 si ravvisano riconoscimenti di specifici diritti civici sull'acqua. Il c.t.u. ha ribadito che la facoltà di abbeverata ivi menzionata non costituisce un diritto autonomo, ma è una mera espressione o un accessorio naturale del diritto di pascolo, esercitato ove si trova la fonte più vicina secondo



le consuetudini del diritto comune.

Anche il c.t.u. ha accertato che non risultano notizie documentate di un uso civico di pesca propriamente detto, né di una sua rivendicazione storica in sede di liquidazione dei demani feudali. L'accenno alla pesca rinvenuto nei documenti storici riguarda la riscossione degli affitti e la divisione dei proventi tra Università e Camera Baronale, fattispecie che afferisce alla gestione patrimoniale dell'ente e non al diritto di godimento collettivo della popolazione.

In merito al citato contenzioso tra Bojano e San Polo per lo scioglimento delle promiscuità, il c.t.u. ha chiarito che la sorgente del Rio Freddo (peraltro estranea a quelle indicate in ricorso) era stata attribuita a San Polo, riconoscendo ai Bojanesi il solo diritto di abbeverata degli animali. Tale circostanza conferma la natura pastorale e non "civica" del preteso diritto sulle acque.

Anche ad avviso del c.t.u., l'esistenza di antiche vasche di raccolta, di fontane pubbliche e di condotte in terracotta testimonia una captazione organizzata dalle autorità amministrative per il servizio del centro abitato (uso civile pubblico), del tutto analoga a quella riscontrabile in ogni altro comune italiano.

Alla luce delle risultanze della svolta istruttoria la domanda attorea va, in definitiva, rigettata.

8. Il regolamento delle spese

Tra il Comune e gli interventori adesivi, Perrella Sergio, Innamorato Giacomo, Lagozzino Giovanna, Doganieri Maria, Colalillo Anna Maria, Colalillo Liberato, Fantone Maria Addolorata, Innamorato Michele, Innamorato Luca, da un lato, e la Regione Molise, Molise Acque e l'Agenzia del Demanio, dall'altro, le spese seguono la soccombenza e si liquidano come indicato nel dispositivo della presente sentenza, sulla scorta delle risultanze processuali e del valore della controversia (indeterminabile, complessità alta), applicando il valore prossimo al medio di liquidazione dei giudizi di cognizione innanzi al Tribunale, in conformità al decreto del Ministero della Giustizia 10 marzo 2014, n. 55 (e s.s.m.).

Compensate vanno dichiarate le spese di lite tra le altre parti (essendo inammissibile, avuto riguardo alle domande scrutinabili, l'intervento in causa dei Ministeri).

Nei rapporti tra le parti, le spese della c.t.u., come liquidate, vanno poste a carico del Comune.

P.Q.M.

Il Commissariato per la liquidazione degli Usi Civici di Napoli, in persona del Commissario, dott. Leonardo Pica, definitivamente pronunciando, così provvede:



- dichiara l'insussistenza della giurisdizione commissariale sulle domande volte all'accertamento (negativo) della demanialità pubblica delle sorgenti di cui è causa e volte a rivendicare l'appartenenza ai naturali di Bojano delle relative acque, piuttosto che al demanio idrico statale, nonché sulle domande risarcitorie e/o restitutorie, sempre dipendenti dalle opere idrauliche eseguite dalla pubblica amministrazione e da qualunque provvedimento concernente derivazioni e utilizzazioni di acqua pubblica emesso dall'autorità amministrativa, essendo questa devoluta al TRAP di Napoli, innanzi al quale la causa dovrà essere riassunta nel termine massimo di legge;

- dichiara l'insussistenza della giurisdizione commissariale in relazione alle domande volte ad ottenere la caducazione (per la prospettata carenza di attribuzione) di titoli concessori e/o di atti amministrativi concernenti lo sfruttamento delle predette risorse idriche situate nel Comune di Bojano e, più in generale, interferenti con il regime delle acque, essendo questa devoluta al TSAP, innanzi al quale la causa dovrà essere riassunta nel termine massimo di legge;

- dichiara inammissibile l'intervento del Ministero dell'Economia e delle Finanze e quello del Ministero della Transizione Ecologica;

- rigetta tutte le altre domande del Comune e degli interventori adesivi;

- condanna il Comune di Bojano e gli interventori adesivi, Perrella Sergio, Innamorato Giacomo, Lagozzino Giovanna, Doganieri Maria, Colalillo Anna Maria, Colalillo Liberato, Fantone Maria Addolorata, Innamorato Michele, Innamorato Luca al pagamento in solido delle spese del presente giudizio in favore della Regione Molise, della Azienda Speciale Regionale Molise Acque e dell'Agenzia del Demanio, che liquida per ciascuno in € 12.000,00 per compensi, oltre spese generali nella misura del 15%, al netto di IVA e CPA;

- dichiara compensate le spese tra le altre parti;

- pone le spese della c.t.u., come liquidate, a carico del Comune (nei rapporti tra le parti).

Così deciso in Napoli il 19.2.2026



MINISTERO DELLA GIUSTIZIA
COMMISSARIATO USI CIVICI
DEPOSITATO IN SEGRETERIA
19 FEB 2026
Napoli, li.....

Il Commissario
dott. Leonardo Pica

ASSISTENTE GIUDIZIARIO
Dott.ssa Anna Ciniglia