

Sulla natura giuridica del diritto di pesca

FRANCESCO CARNELUTTI*

PARERE PER LA VERITÀ

Ill.mo Signor Podestà di Grado,
ho esaminato con la dovuta attenzione i quesiti ed i documenti che la S. V. mi ha fatto l'onore di sottoporre al mio esame, ed ecco quanto, in relazione agli stessi, ritengo di poter obiettivamente stabilire:

L'indagine deve portarsi innanzitutto sui seguenti due punti:

1. Se esista un diritto "autonomo" di pesca "ed un accessorio diritto di insistenza", rispettivamente sulle lagune e fondi lagunari di Grado, da parte degli abitanti del Comune stesso.
2. Nel caso negativo, cioè nell'ipotesi di una facoltà **derivata** (o dipendente) dal Comune, quale ne sia il carattere e la consistenza.
In relazione a tali premesse di diritto considereremo successivamente:
3. L'ipotesi di "concessione" di diritto pubblico su acque di demanio comunale.
4. La persistenza nel Comune del diritto di "disposizione" sia sotto l'aspetto patrimoniale che demaniale.
5. I limiti della facoltà di "insistenza" delle sovracostruzioni (casolari-capanne) sia su area demaniale che patrimoniale.
6. I mezzi pratici pel conseguimento della piena disponibilità delle la-

* Già Professore Emerito dell'Università degli Studi di Roma

gune e dei fondi, e la proponibilità o meno di domande d'indennità.

7. La competenza sulle eventuali domande o controversie e per gli eventuali atti di autorità.

1°

L'ipotesi di un diritto "autonomo" di pesca, in mancanza di un documento qualsiasi atto a definirlo, non potrebbe rapportarsi che: a) od al concetto generale di "uso civico"; b) od al concetto di "uso pubblico" di un bene **demaniale**.

a) Sotto il primo aspetto si può dir però, che non vi sia un solo esempio in tutta la storia e la legislazione sugli "usi civici" in Italia, come pure nelle nuove Province ex Austriache, della esistenza di un "uso civico di pesca" sulle acque, sia di pubblico che di privato dominio.

Tale verità storico-giuridica risultava già in via assoluta, per esclusione, dall'art. 1 del R.D. legge 22 maggio 1924 n. 751: "Per l'accertamento e la liquidazione generale degli usi civici e di qualsiasi altro diritto di promiscuo godimento **delle terre** [...] e per la sistemazione **delle terre** possedute da Comuni ecc. [...] e soggette all'esercizio di usi civici [...] ecc.". Nell'art. 2 si parla di "rivendica **delle terre soggette agli usi civici**". L'art. 3 sviluppa con una abbondante specificazione tale concetto di "afferenza alla terra" del diritto di uso civico. Per l'art. 4 la porzione di terreno da assegnarsi in compenso dei diritti suddetti, costituisce la norma generale di compensazione dei diritti civici. L'art. 5 considera parimenti e soltanto "terreni che abbiano ricevuto dal proprietario, sostanziali e permanenti migliorie" e così via. Infine l'art. 9 non contempla che due categorie di beni: a) terreni convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo, oppure b) con la coltura agraria.

Agli effetti del presente esame, il posteriore testo unico sugli "usi civici" del 16 giugno 1927 n. 1766 non modifica punto quanto risulta dalla precedente legge del 1924. Invero anche questo, con la premessa generale dell'art. 1 considera: "la liquidazione degli usi civici e di qualsiasi altro diritto di promiscuo godimento **delle terre** spettanti agli abitanti di un Comune". All'art. 3 si considerano soltanto coloro che esercitino o pretendano esercitare "diritti della natura di cui all'articolo precedente". L'art. 4 modifica bensì la classificazione dell'art. 3 della legge precedente e qualifica gli usi della seconda classe (utili) come "diritti di raccogliere o trarre dal fondo **altri** prodotti da poterne fare commercio ed in generale i diritti di servirsi del fondo in modo da ricavarne vantaggi economici", ma è evidente che l'espressione di "fondo", è qui usata nel senso di "terre" in rapporto alla enunciazione preliminare dell'art. 1 nonché di tutto il complesso della legge.

Ché se pure si volesse qui istituire una qualche parificazione fra la cac-

cia e la pesca, a prescindere che la caccia si esercita più comunemente sulle “terre”, come la consuetudine di spigolare, raccogliere erbe ecc., l’unica conseguenza che, con ciò, verrebbe a trarsi dall’art. 4 della legge del 1927, sarebbe che: “di queste (consuetudini) gli utenti rimarranno nell’esercizio, **finché non divengano incompatibili con la migliore destinazione data al fondo dal proprietario**. Così pure gli art. 5, 6, 11, 12, 13, 14, 15 e tutte le altre disposizioni della legge non parlano che di “porzione di terreno e di terreni” come infine l’art. 29, nel disciplinare la giurisdizione dei commissari regionali, dispone che questi “procederanno all’accertamento e alla liquidazione dei diritti **di cui l’art. 1**, allo scioglimento delle promiscuità ed alla rivendica e ripartizione delle **terre**”.

Tutto ciò è conseguenza naturale dei precedenti storico-giuridici in tal materia. Infatti la legislazione italiana anteriore non si occupa altro che “della scarsa utilità proveniente dai **terreni** demaniali di varia specie”, ai quali debbono rivolgersi le cure del Sovrano “per fare ovunque rifiorire la meglio intesa agricoltura, sorgente primordiale della ricchezza” (Leggi per Napoli e Sicilia – Prammatica XXVI 23 febbraio 1792). Così le leggi e decreti napoletani sulla ripartizione dei demani 1° settembre 1806, 8 giugno 1807, 3 dicembre 1808, 21 gennaio 1809 ecc. [...] Parimenti le leggi per le provincie ex pontificie (R.D.T.U. 3 agosto 1891 n. 510) non conoscono che servitù di pascolo, di seminare, di legnatico, di vendere erbe, di fidare ed imporre tasse a titolo di pascolo (nel Lazio, Marche ed Emilia). Le leggi per la Toscana (*Motu proprio* 18 novembre 1833, 15 luglio 1840, 18 marzo 1860 ecc.) non considerano che “le servitù civiche di pascolo e legnatico” ed altre di simile natura. Le leggi per il Lombardo-Veneto non considerano che il danno notorio che reca al benessere comune la servitù di pascolo, esistente sotto il nome di “pensionatico” (Ordinanza imperiale 25 giugno 1856) oppure la liberazione dei “fondi bonificati e messi a coltura”, dall’onere del “vagantivo” (Decr. Luog. 9 agosto 1861). Del pari con legge 2 aprile 1882 n. 698, fu abolito il diritto di “erbatico e pascolo” nelle Provincie di Vicenza, Belluno e Udine. Ancora la legge Austriaca 7 giugno 1883 n. 94 non considera che “la divisione **di terreni comuni** e la regolazione di diritti comuni di godimento e di amministrazione di **terreni** che rimangono indivisi” (par. 1). Infine la Patente Sovrana del 5 luglio 1893 n. 130 non contempla che: 1) “i diritti di far legna e di percepire legna ed altri prodotti forestali in, o da, un bosco altrui; 2) i diritti di pascolo sopra fondi e terreni altrui; 3) le servitù prediali nelle quali il fondo serviente è un bosco o un terreno destinato a coltura boschiva”; e la legge 19 giugno 1909 n. 61 per la Contea Principesca del Tirolo estesa con la legge Provinciale 21 marzo 1913 **alla Contea di Gorizia e Gradisca**, non concerne che la divisione **dei terreni comuni** e la regolazione dei diritti di godimento e di amministrazione che **vi si riferiscono**, nonché l’affrancazione dei diritti di godimento di legna, pascolo e prodotti forestali e servitù boschive.

Da tali premesse storico-giuridiche si deve dedurre che un “uso civico” di **pesca** su acque di demanio pubblico o di privata proprietà, risulta **ignoto** e quindi per noi **inesistente**, tanto nel Regno di Italia di anteguerra, quanto nelle provincie ex Austriache e ciò comunque vogliasi intendere l’uso civico, tanto cioè nella “specie” di **servitù** (prediale o personale) *in re aliena*, quanto nell’altra specie di “pertinenza” ad una qualsiasi entità collettiva, o semplicemente di “condominio” di una comunità.

L’esercizio secolare **della pesca** da parte dei pescatori di Grado, non può dunque trovare la sua origine ed il suo fondamento in un titolo **autonomo** di uso civico, rivestente l’una o l’altra delle suddette tre forme.

L’art. 10 del Regolamento 26 febbraio 1928 n. 332 per l’esecuzione della legge 16 giugno 1927, accenna per la prima volta ad “usi civici di pesca” che “non daranno luogo a divisione e si eserciteranno in base a Regolamenti deliberati dai Comuni ecc.”.

Ma poiché gli “usi civici” non possono essere “istituiti” *ex novo* dalla legge, né tanto meno da un Regolamento di esecuzione in **aggiunta alla legge**, ma devono invece **preesistere** alla legge regolatrice ed anche “ab immemorabili”, non pare che la richiamata disposizione regolamentare possa trovare nella presente situazione storico-giuridica testé considerata sommariamente, alcun caso di effettiva applicabilità.

O quanto meno, non può interessare le nuove Provincie ex Austriache, ove un “uso civico di pesca” (anche preso come “servitù”) è certamente una figura giuridica **ignota**. Ivi, la pesca o è **libera** sulle acque demaniali, o è **concessa** sulle acque **censite come patrimoniali**, sia dei Comuni (fra cui anche molti laghi) sia dei privati.

Ma non vi è, d’altra parte, nulla che autorizzi a riconoscere l’esistenza delle accennate “specie” giuridiche, **indipendentemente** dalla qualifica comune e generica di “uso civico”.

Non un “Ente collettivo” soggetto di diritti, della cui costituzione non esiste la minima traccia nella storia.

Non “condominio” di una “comunità” (non persona giuridica) di pescatori, la cui possibilità risulta distrutta nettamente da una ragione positiva: il riconoscimento esplicito, preciso e solenne della proprietà del Comune di Grado, come tale, sulle zone lagunari di cui trattasi, quale emerge dalla convenzione del 30 novembre 1905 fra l’I. R. Procura di Finanza di Trieste in rappresentanza dello Stato da un lato ed il Comune di Grado dall’altro, con la quale (art. 11) “l’I. R. Amministrazione dello Stato riconosce **il diritto di proprietà del Comune** rispettivamente a tutte le particelle lagunari di Grado, costituenti l’oggetto della petizione ecc., eccettuate, riconoscendo il Comune in massima il principio che tratti di **sponda marina** e mare aperto, sono bene pubblico dello Stato”.

Non una “servitù personale di pesca” a favore dei comunisti di Grado, inquantoché la facoltà riconosciuta ai medesimi dalla convenzione or

ricordata (ove non sia quella stessa di “libera pesca”, regolata dal diritto pubblico, che considereremo in seguito) risulta determinata da una particolare concessione di diritto privato da parte del “dominus”, pure contemplata dalle leggi speciali, come appresso vedremo.

La convenzione del 1905 fra Grado e lo Stato, così si esprime al riguardo: art. III: “Il diritto di proprietà del Comune di Grado non pregiudica il diritto di sorveglianza su tutta la regione lagunare a Grado spettante, conforme alle vigenti disposizioni di legge, all’I. R. Amministrazione dello Stato, nell’interesse del benessere pubblico in generale e specialmente in riguardo della **sistemazione della pesca e della navigazione** [...]”.

- a) Il diritto d’esercizio della pesca nell’intera regione lagunare spetta (in quanto non si tratta di valli) ai membri del Comune residenti a Grado. Riguardo al modo d’esercizio di tale pesca ed al diritto di sorveglianza dello Stato, troveranno analoga applicazione, sino alla emanazione di una speciale legge provinciale che regoli tale materia, le prescrizioni vigenti per la pesca marittima.
- b) Sotto il secondo aspetto, un diritto “autonomo” potrebbe essere soltanto quello **individuale** di “libera pesca”.

Tanto nel sistema del diritto pubblico e privato austriaco, quanto nel nostro, l’esercizio della pesca si considera distintamente, rispetto alle acque di dominio pubblico (mare territoriale ecc.) e rispetto alle acque di dominio privato.

Nel primo caso il diritto **di pesca**, per quanto disciplinato, può considerarsi civilmente come un diritto originario di “occupazione” (art. 170, 711 cod. civ.), salvo l’osservanza delle leggi speciali di diritto pubblico. Nel secondo caso l’“occupazione” non è concepibile né pel proprietario (pel quale è semplice esercizio del dominio) né tampoco pel non proprietario, a cui favore non può sussistere che un diritto **derivato** di pesca, per virtù di un atto **di disposizione** da parte del titolare della proprietà, comunque quest’atto possa nei singoli casi qualificarsi.

Nel caso nostro, prescindendo dal canale di navigazione Grado-Belvedere, di cui è cenno nella convenzione del 1905, e che non interessa la fattispecie, le zone lagunari riconosciute di pertinenza del Comune di Grado, sono da considerarsi di proprietà **comunale pubblica** (cioè di uso pubblico) o di “demanio comunale” ovvero di proprietà comunale **privata**, ossia di **patrimonio** comunale?

La nostra legge sulla pesca 4 marzo 1877 n. 3707 prevede queste diverse situazioni nelle seguenti sue disposizioni:

(Art. 1) “La presente legge regola la pesca nelle acque del **Demanio pubblico** e nel mare territoriale. Alla pesca nelle acque di privata proprietà, che sono in immediata comunicazione con quelle del Demanio pubblico o del mare territoriale saranno applicate ecc.”. (Art. 16) “Chiunque eserciti la pesca nelle acque di proprietà privata ecc.”. (Art. 17) “Le Province, i

Comuni, i Consorzi per le acque che loro appartengono, se vogliono riservarsi il diritto di pesca, come **privati proprietari**, debbono farne pubblica dichiarazione. In tal caso si **applicherà a dette acque** ciò che la presente legge dispone **sulle acque private**. Senza tale pubblica notizia di **riserva**, le acque provinciali e consorziali saranno considerate **pubbliche**, nel senso che la pesca vi sia libera, sotto l'osservanza delle norme vigenti per la polizia delle acque medesime". E l'art. 3 del R.D. 15 marzo 1884 n. 2503: "Sorgendo dubbio se le acque in cui si pretende esercitare il "diritto esclusivo di pesca" siano pubbliche o di privata proprietà del **possessore** (del diritto esclusivo) il Prefetto decreterà l'apposizione dei segnali designanti i punti sottratti alla libertà della pesca, salvo la questione sulla qualità delle acque, da doversi risolvere **con le norme e modi del diritto comune** e della legge sulle opere pubbliche 20 marzo 1865 all. F".

Giova qui pure ricordare sommariamente i precedenti regimi giuridici delle "lagune" comprese fra Po ed Isonzo.

1. **Lagune di Comacchio:** furono sempre patrimonio particolare delle Case dominanti e da ultimo dello Stato, indi del Comune di Comacchio che vi esercita tuttora il suo dominio con lo sfruttamento indiretto della pesca.
2. **Laguna di Caleri:** messa all'asta dalla Repubblica Veneta circa sul 1650, appartenne di poi ed appartiene tuttora a varie **ditte private** in pieno dominio, e come tale è censita.
3. **Laguna di Venezia-Chioggia:** fu sempre ed è tuttora totalmente di **demanio pubblico** (eccettuate ben inteso le "valli").
4. **Laguna di Caorle:** trasformatasi man mano in palude dolce e bonificata, ne rimase alla Comunità (Comune) di Caorle una zona di circa 2000 ettari in proprietà.
Recentemente tale zona lagunare fu dal Comune conferita in privata **proprietà** al Consorzio peschereccio di Caorle, costituitosi appunto per tale sfruttamento.
5. **Laguna di Marano:** ne è proprietario pure il Comune il quale disciplina la pesca con un regolamento locale (Mariegola) riservandone l'esercizio ai soli comunisti.

In relazione a quanto precede, si possono classificare i seguenti regimi delle acque, beninteso sotto il solo punto di vista particolare dell'**esercizio della pesca**:

1. **Pesca libera**, regolata dalle norme speciali d'ordine pubblico sulle acque di **demanio pubblico** dello Stato, delle Province e dei Comuni.
2. **Riserva di pesca**, sulle acque di particolare dominio cioè patrimoniali, sia degli enti suddetti che dei Consorzi o dei singoli, a vantaggio dei medesimi.
3. **Riserva di pesca**, sia sulle acque pubbliche che su quelle "patrimo-

niali” a vantaggio di terzi, sia sotto forma di “concessione” (onerosa o gratuita), sia di affittanza, ecc.

Per quanto concerne la qualifica giuridica delle acque lagunari di Grado, non mancherebbe del tutto qualche elemento di “demanialità comunale” delle stesse, le quali sarebbero in tal caso l’oggetto di una specie di “uso pubblico” (da non confondersi con l’uso “civico”) consistente né più né meno che nel **libero esercizio della pesca**, per quanto soggetto a regolamentazione e per quanto si tratti di una “libertà di pesca” limitata ai soli residenti di Grado.

Invero, una “demanialità comunale” qual è contemplata dalla nostra legge sulla pesca (art. 17), sarebbe conciliabile con l’art. III a) della Convenzione 1905: “**Il diritto d’esercizio della pesca**, nell’intera regione lagunare spetta (in quanto non si tratti di “valli” di proprietà privata) ai membri del Comune residenti in Grado. Riguardo **al modo d’esercizio** di tale pesca ecc. [...] troveranno analoga applicazione [...] le prescrizioni vigenti per la pesca marittima”. Viene inoltre convenuto che “il Comune di Grado non rinnoverà più dopo la scadenza, il contratto scadente nel dicembre 1906, **col quale ha appaltato** la pesca di fregola e di novellame in singole particelle lagunari di Grado” e che (lett. b): “La libertà di navigazione in tutto il territorio lagunare continuerà a sussistere anche in avvenire”. Condizioni assai simili dunque a quelle di diritto pubblico disciplinanti la “libera pesca” nelle acque demaniali dello Stato, Province e Comuni, secondo le ricordate disposizioni, salvo quella specie di “riserva” a beneficio dei pescatori di Grado (però *uti singuli*), avente molta analogia con le “concessioni” (anche gratuite) autorizzate dall’art. 1 (comma 1 ed ultimo) della legge 2 luglio 1904 n. 378, ma però **revocabili** in conformità del regolamento per la Marina Mercantile.

Devesi dunque riconoscere che la convenzione del 1905 con lo Stato, mentre da un lato riconosce e proclama la “proprietà” dell’ente Comune sulle lagune, dall’altro **limita** (non sopprime!) una delle due facoltà costitutive del dominio: **il godimento**.

Ma non mancano altrettanti ed anzi più decisivi indizi di **patrimonialità** delle zone lagunari di Grado.

Che di una tal forma di dominio privato lagunare esista la piena possibilità giuridica ed economica, lo si riconosce al raffronto con le analoghe situazioni di Comacchio, Caleri, Caorle e Marano già accennate.

Le nostre leggi (già ricordate) la contemplano e la tutelano.

L’esame concreto della presente situazione la rivela chiaramente:

1. Nella stessa convenzione del 1905, la proprietà del Comune vien sempre considerata in contrapposizione, di fatto e di diritto, alla proprietà **pubblica** dello Stato, e tale contrapposizione si riflette poi concretamente nella:
2. Iscrizione e classificazione di dette zone lagunari nel “censo tavo-

lare” di Grado come per qualsiasi altro mappale **di privata proprietà**. Né mancano: 3) Atti di parziale **godimento**, principale fra i quali, l'affittanza **appunto della zona del “Fossalon”**, della quale si è trattato nell’adunanza Consigliare del 4 febbraio 1922, e che è appunto quella stessa zona che costituisce oggi l’oggetto principale della vendita all’Opera Nazionale dei Committenti e del presente esame.

Così pure vediamo il Comune con deliberazione 11 marzo 1883, nel sollevare i pescatori dal pagamento della “tassa” di L. 1 per testa “stabilita pro 1882 e 1883 per l’esclusivo diritto di pesca **nelle acque patrimoniali del Comune**” incaricare la Deputazione Comunale “di far esercitare la pesca delle oratelle nei vasti fondai, **a vantaggio della Cassa Comunale**, come veniva praticato nello scorso anno”.

Con deliberazione 1° ottobre 1886; “Viene presa a notizia la offerta di Giuseppe Petean dell’importo di L. 50 per le affittanze **dei paludi** denominati Montora e Mezzan, incaricando il Podestà di sperimentare nuova pubblica asta col prezzo finale di L. 50”.

Così con delib. 26 gennaio 1924 si affitta un “fondo paludivo” a Zuliani Giovanni in località “Zoppa” per anni quattro prorogabili a nove.

Così infine vediamo il Comune rivendicare la sua proprietà **patrimoniale** di fronte allo Stato con una deliberazione 3 maggio 1890 preludente a quella vertenza con lo Stato che si concluderà poi con la già ricordata convenzione del 1905: (ogg. VI) “Il sig. Podestà relaziona che l’I.R. Procura di Finanza di Trieste ha interposto ricorso **contro l’iscrizione del libro fondiario di Grado in quanto concerne le lagune di proprietà del Comune**, sostenendo che queste lagune sono da considerarsi **come bene pubblico**”. “Considerato che il Comune di Grado è da epoca immemorabile, sempre stato in possesso **ed intavolato nei libri pubblici come assoluto proprietario delle acque lagunari**, risulta “ridicolo” (*sic*) la pretesa odierna della Procura di Finanza ed il Consiglio Comunale, onde sostenere i propri **diritti di proprietà** sopra quelle acque, incarica il Podestà di rilasciare analoga procura all’avv. dott. De Bizzarn di Gorizia, onde assista e difenda il Comune”.

Come si è già visto, lo Stato, quindici anni dopo riconosceva formalmente tale affermazione di diritto.

Rimane però a chiarire se e come si concili questa “patrimonialità” delle lagune di Grado, con la sottrazione (*in partibus*) del godimento e con l’imposizione pure della libera circolazione delle barche.

Già si è visto però come tale sottrazione di godimento non fosse assoluta, data soprattutto l’affittanza del “Fossalon”. In secondo luogo tale limitazione risulta, anteriormente al 1905, **libera e spontanea** da parte del Comune a favore dei propri appartenenti e solo successivamente diviene convenzionale con una pattuizione a favore di terzi, nel senso dell’art. 1128 del nostro codice civile, includente una concessione di *uti-frui* perfettamente compatibile con la proprietà patrimoniale del Comune.

II°

Da quanto precede risulta pertanto che il diritto di pesca, tradizionalmente e convenzionalmente **riservato** ai Gradesi, non è altro che un diritto **derivato** da concessione volontaria del Comune a beneficio dei propri appartenenti.

Tali libere concessioni, su acque di patrimonio particolare sono implicitamente contemplate dall'art. 16 della legge sulla pesca: "Chiunque eserciti la pesca nelle acque di proprietà privata [...] senza il **consenso** del proprietario...".

Tale "consenso" o concessione **privata**, implica naturalmente, sinché perdura, la rinuncia da parte del proprietario alla "riserva di pesca" a cui avrebbe diritto, secondo il successivo art. 17, ma è evidente che per nessuna legge o principio di diritto potrebbe pretendersi che tale rinuncia abbia ad essere **perpetua**, tanto più quando tale perpetuità non risulti da alcun documento e soprattutto, manchi persino il **soggetto** del diritto perpetuo. A questo "consenso" alla "libera pesca", va però connessa la **disciplina dell'esercizio**, ordinata unilateralmente dal Comune con un proprio regolamento.

Volendosi avvicinare tale rapporto ad una delle figure tipiche del diritto privato, il raffronto più prossimo, data la gratuità della "concessione privata" non potrebbe farsi che con una "donazione dei frutti" ripetutasi di anno in anno per i frutti stagionali di ciascun anno, mentre da quanto appare, per la zona lagunare del "Fossalon" il Comune ha "riservato" i frutti, ossia il godimento, a se stesso, mediante una vera e propria **affittanza**.

III°

Ma se anche considerassimo le lagune di Grado, come acque di "demanio comunale" cioè pubbliche, l'unica conseguenza consisterebbe nel definire la concessione per riserva d'uso fatta ai Gradesi, come concessione di diritto pubblico anziché di diritto privato. Gli effetti concreti non muterebbero però, data, in tal caso, l'applicabilità degli art. 757 e seguenti del regolamento esecutivo del codice per la Marina Mercantile.

Infatti, perfino le regolari concessioni per "riserve" di pesca, fatte a cooperative di pescatori regolarmente costituite "sono accordate nei modi e con le norme prescritte per le concessioni **temporanee** delle pertinenze demaniali marittime, dal codice e dal regolamento per la Marina Mercantile" (regolamento 30 dicembre 1909 n. 830 art. 2) per cui la licenza di pesca riservata diviene sempre **revocabile** "in qualunque tempo e per qualunque causa", cioè "ad nutum" dell'autorità concedente (art. 781 reg. Marina Mercantile) e "la concessione è revocabile in ogni tempo ogni qualvolta ciò sia richiesto (dagli interessi della Marina) **o da altre ragioni di pubblica utilità, a giudizio dell'Amministrazione**" (art. 788).

In tutti i casi, poi, se anche il **godimento** diretto dal Comune sulle **proprie** lagune, risulti storicamente limitato (però alquanto *ad libitum* del Comune stesso), l'altra facoltà del "dominus" (**disposizione dei beni**) rimase però integrale anche dopo tale convenzione.

E ciò tanto se il diritto di disporre venga riferito al concetto patrimoniale ovvero demaniale della proprietà del Comune.

Sotto il primo aspetto ne troviamo concreta conferma in vari atti del Comune: con deliberazione 1° ottobre 1886 ad es. "Letta la domanda di Giovanni Tarlao; letto il deliberato consigliere 14 gennaio 1866 con cui veniva accordato **in vendita** a Giacomo Troian il **paludo-barena** contiguo alla marina Morgo, verso prezzo di stima e perizia [...] trova di deliberare: di concedere **in vendita** all'istante G. Tarlao sulla approvazione della Giunta Provinciale, il paludo barena contiguo alla marina Morgo, ecc." e con istanza 19 febbraio 1922 al R. Commissario della Venezia Giulia: "Il Comune di Grado è proprietario assoluto di tutta la costa lagunare gradese e **per aumentare i cespiti di rendita** è venuto alla **determinazione di costruire due grandi valli di pesca**, cingendole con solide arginature, aprire alcune chiaviche e così allevare il pesce: una verso oriente presso la città, la seconda nell'interno della laguna verso la località S. Marco" (per tali lavori veniva richiesta una draga all'Amministrazione Governativa).

Si tratta come appare chiaramente di una cospicua **sottrazione di zona lagunare all'uso pubblico**, cioè alla libera pesca degli abitanti di Grado: **atto di disposizione** per eccellenza, sia esso atto di dominio privato o pubblico.

Dal che dunque si arguisce agevolmente, che la libertà di pesca riservata ai Gradesi, sia concessione privata o di diritto pubblico, è in ogni caso una concessione subordinata per estensione e per durata, ad una condizione: "rebus sic stantibus", la quale (ove non si manifesti per fattori **naturali**) deriva dal **potere di disposizione** che nel Comune permane quale indiscusso **proprietario** (di patrimonio o di demanio), per quanto "rebus sic stantibus" fosse limitato il **godimento**.

Certamente se si trattasse di un "demanio" comunale, a prescindere dalla legittimità della revoca "ad nutum" delle concessioni, a cui già accennammo, verrebbero qui ad affacciarsi le note caratteristiche della proprietà pubblica: indisponibilità, inalienabilità ecc. Ma il demanio pubblico è indispensabile soltanto **sinché è tale**, mentre è altrettanto noto che può perdere in ogni momento tale sua qualità, per effetto della sua "sclassificazione" purché disposta dal titolare del diritto, che è lo Stato per il demanio dello Stato ed il Comune per il demanio del Comune.

Nel caso nostro, una sclassificazione parziale ma cospicua, risulterebbe già avvenuta anche anteriormente alla convenzione del 1905 (né da questa venne revocata) appunto per la zona del "Fossalon" che qui maggiormente interessa, e che evidentemente non poteva esser d'uso pubblico poiché era "affittata".

Per quanto riguarda altre parti (sempre nell'ipotesi già esclusa di "demianialità") nulla vieta che la "sclassificazione" si operi simultaneamente con la trasformazione in valli od in bonifica, o con la vendita.

Tutt'al più potrebbe richiedersi, in relazione alla convenzione del 1905, che la sclassificazione per la trasformazione o per l'alienazione, riportasse l'approvazione dell'altro contraente: lo Stato (distintamente dall'approvazione tutoria). Per noi tuttavia tale concorso di consenso non dovrebbe essere, date le premesse, assolutamente necessaria, libera pesca e navigazione, risultando subordinate alla condizione "rebus sic stantibus" anche con la convenzione 1905 che limitando il godimento non limita però la "disponibilità" della proprietà riconosciuta al Comune.

Se poi, come ritenemmo, si tratta di beni "patrimoniali" assoggettati da un lato ad una (non completa) concessione di pesca, dall'altro ad una specie di servitù di passaggio o circolazione *sub specie* di "navigazione", è manifesto che l'una come l'altra di queste utilità, vengono a cessare **naturalmente**, per semplice effetto della trasformazione di zone lagunari.

vo

Casolari. – L'impianto ("insistenza") di casolari o "capanne" pei pescatori su terrapieni ("motte") lagunari va considerato principalmente come una "accessione" della facoltà di pesca già esaminata. Di questa essi pertanto seguono e condividono le sorti.

La **precarietà** della concessione d'impianto di tali casolari risulta dalla destinazione stessa dei medesimi, che non fu mai di **dimora**, ma di semplice "ricovero", e luogo di deposito e custodia degli attrezzi pescherecci, nelle sole epoche della pesca. Tantoché non era esclusa la possibilità che un medesimo casolare potesse essere occupato or dall'uno or dall'altro dei pescatori di Grado, in corrispondenza alle diverse assegnazioni delle zone di pesca.

Tale "precarietà" d'occupazione risulta da numerosi atti tra i quali ricordiamo: la deliberazione 27 giugno 1924, recante un aumento da L. 5,- a L. 10,- della tassa annuale; la deliberazione 26 gennaio 1924 per concessione in **affittanza** di terreno paludivo a Lauto Giovanni per "motta" e costruzione capanna ed altra a Zulian Giovanni in località Avertò, per **anni quattro a nove** e contro corrispettivo; la deliberazione 24 maggio 1891 con cui si ribadisce la subordinazione al **permesso del Podestà**, della costruzione "motte" e casoni; la deliberazione 11 aprile 1910 (ogg. XI) per l'affittanza del fondo in località Sdobba e Reatto e Bean *perannue* Cor. 12; e con deliberazione 27 dicembre 1890: "viene pure accolta favorevolmente la domanda di Nicolò Marocutti e viene incaricato il Podestà di volere ordinare a Bernardino Lugnan detto Pettacolosso, **di trasportar via il casone da lui eretto condizionatamente** sulla motta spettante alla valle di Morassutti, **oppure** che il Morassutti **comperi** a prezzo di stima il casone medesimo".

E, anche qui, si prospettano ancora ambedue le ipotesi di cui dianzi; ed anche qui, sia trattandosi di fondo demaniale come patrimoniale e tanto se l'impianto di casolari si consideri "in funzione" dell'esercizio della pesca, ovvero come un fatto a sé stante, si avrà, nel primo caso che, venendo meno naturalmente la possibilità dell'esercizio della pesca, vien meno simultaneamente anche la causa legittimatrice dell'impianto ed insistenza delle capanne, con la conseguente revocabilità *ad nutum* della concessione d'impianto. Nella seconda ipotesi, invece, risolvendosi per egual ragione quelle eventuali "affittanze" regolari che si trovassero in corso, ricorrerebbe l'applicazione del diritto alternativo di allontanamento o di acquisizione di cui all'art. 450 cod. civ. – e su ciò sarebbe superfluo dilungarci.

VI°

Applicazioni pratiche. – Quanto ai mezzi legittimi da impiegarsi dal Comune quale proprietario, per conseguire la piena disponibilità così delle zone lagunari come delle "motte" occupate da capanne, rispetto alle prime è ovvio che la eliminazione degli utenti verrà ad effettuarsi **naturalmente**, col venir meno della **possibilità** e quindi senza necessità di alcun atto particolare.

Per quanto riguarda i casolari, se il fondo "motta" si considera di demanio comunale, in tal caso, per principio di diritto pubblico, l'ente pubblico Comune, userà legittimamente del suo diritto di allontanamento o di distruzione, dopo le opportune diffide, senza esser perciò tenuto ad alcuna indennità ed anzi a spese degli occupanti contravvenenti.

Se poi il fondo è, come ritenemmo, di pertinenza patrimoniale, si procederà in conformità al diritto comune, già ricordato, e quindi **mediante sentenza**. E ciò anche nel caso il Comune preferisca mantenere taluna di tali sopracostruzioni, pagandone quel "costo di costruzione" che verrà determinato dal **giudice civile**.

Nell'uno come nell'altro caso, il mezzo **amministrativo** della espropriazione per pubblica utilità, non dovrebbe essere a stretto rigore, esercitabile dato che il **risultato** da conseguirsi è in questo caso particolare, consentito anche dal diritto comune.

Tuttavia, poiché l'espropriazione per p. u. è esercitabile in materia di bonifiche, non è da escludersi che il Comune a scopo pratico di maggior sollecitudine, in quanto occorra, possa ottenere il possesso immediato dei casolari, mediante decreto prefettizio di occupazione a sensi degli artt. 71-72 della legge 1865 sulle espropriazioni, al fine di effettuarne la eliminazione. Ciò beninteso alla condizione che l'Autorità amministrativa riconosca nella situazione gli estremi della "urgenza".

In tal caso, però assumendo il Comune le vesti dell'espropriante, sarebbe tenuto ad un corrispettivo (indennità) in conformità alla legge del 1865 sulle espropriazioni.

Nessuna indennità, invece, può competere (**di diritto**) ai pescatori di Grado, per la cessazione della pesca nelle zone lagunari, né quindi per gli attrezzi da pesca che risultino di conseguenza inutilizzati, a prescindere dalle superstiti possibilità di pesca, in altre parti della laguna, nei canali conservati, e nel mare litoraneo.

Nessuna indennità, inoltre, può competere (**di diritto**) ai pescatori, ove il Comune si valga, come ne ha il diritto del mezzo civile fornitogli dall'art. 450 del codice, per effettuarne l'allontanamento.

Tali le conclusioni che discendono dalle premesse di diritto svolte precedentemente. Ogni indennità presuppone **un diritto convertibile** che nella specie non sussiste!

Notevoli come indice dell'indirizzo governativo in materia sono le seguenti considerazioni, in una corrispondenza da Roma al "Corriere della Sera" (3 gennaio 1930): "La Pesca in Italia" (a pag. 2), evidentemente ispirata: "il Governo continua ad avere le maggiori premure pel complesso e tanto importante problema della pesca [...]". "La pesca lagunare o nelle valli [...] merita la maggior cura e sta prendendo oggi un impulso e una razionalità che è **connessa alle opere di bonifica**".

"Non vi è quell'antitesi che a prima vista sembrerebbe fra valli da pesca e bonifiche, anzi in molti casi queste giovano a quelle [...] Nei canali di bonifica vanno sempre più seminandosi carpe ed altri pesci. Ieri ad esempio si seminarono nei canali di bonifica Vallio e Meolo nella bassa Trevigiana, quarantamila carpette che fra due anni saranno ottantamila chilogrammi di carne".

Nei riguardi di tali future utilizzazioni, il Comune potrebbe pertanto sin d'ora stabilire degli accordi con l'acquirente Opera Nazionale dei Combattenti.

VII°

Competenza. – Per quanto riguarda infine la competenza a conoscere delle eventuali controversie che potessero sorgere dalla situazione sin qui esaminata, o da quelle altre analoghe che potessero sorgere nel futuro, si può tranquillamente ritenere, per quanto precede, che escluso qualsiasi titolo atto a fondare, nella specie, la specialissima giurisdizione del R. Commissario agli "usi civici", esclusa parimenti la legittimità dell'intervento dei Sindacati Industriali in questioni che non hanno alcun nesso col diritto **del lavoro**, non concernendo queste, in definitiva, che, "**rappor- ti di proprietà**" (pubblica o privata che sia) estranei alla costituzione corporativa, l'unico potere al quale, di tali eventuali contestazioni compete la "**cognizione**", altro non possa essere che quello della autorità giudiziaria ordinaria, salvo le eventuali provvidenze dell'autorità politica le quali esulano naturalmente dal campo d'esame, puramente giuridico, sottoposto al sottoscritto.