LA *GOVERNANCE* DEI GRANDI FIUMI: CONFLITTI E TENDENZE IN CORSO*

di *Francesca Di Lascio***

Abstract

Traditionally, the protection of natural resources has been pursued through the *domaine public* model. In the last two decades, it has been challenged by the debate on the commons and the effects of the enhancement of environmental interest. In several non-European systems, the protection of *res naturalis* is increasingly taking place with an inversion of the anthropocentric perspective. Nature and its components are recognised as having legal personality and the capacity to perform legal actions as a subject of law with its own claims. In this context, major rivers represent a valuable area of study for testing the limits and viability of this new approach, which needs to be explored in greater depth as a possible alternative to traditional systems for the protection of natural heritage. This new perspective must be investigated as a possible alternative to the traditional regimes of natural heritage protection.

Tradizionalmente, la tutela delle risorse naturali è stata perseguita attraverso il modello del demanio pubblico. Negli ultimi due decenni, tale modello è stato messo in discussione dal dibattito sui beni comuni e dagli effetti della crescente importanza attribuita all'interesse ambientale. In diversi ordinamenti non europei, la tutela delle res naturalis avviene sempre più spesso attraverso un'inversione della prospettiva antropocentrica. Alla natura e alle sue componenti viene riconosciuta la personalità giuridica e la capacità di compiere atti giuridici in qualità di soggetto di diritto dotato di diritti propri. In questo contesto i grandi fiumi rappresentano un prezioso campo di indagine per testare i confini e la tenuta di questa nuova prospettiva, che deve essere approfondita come possibile alternativa ai regimi tradizionali di tutela del patrimonio naturale.

SOMMARIO: 1. Il contesto di riferimento. – 2.Usi e conflitti – 3. Una risorsa naturale può difendere i suoi diritti? – 3.1. Il riconoscimento di diritti in capo alle risorse naturali per via normativa. – 3.2. Il riconoscimento di diritti in capo alle risorse naturali per via amministrativa. – 3.3. Il riconoscimento di diritti in capo alle risorse naturali per via giurisprudenziale. – 4. La protezione dei fiumi nel modello demaniale, fra tradizione e crisi. – Conclusioni.

1. *Il contesto di riferimento.* – Nel corso dell'ultimo decennio la governance dei grandi fiumi è stata oggetto di numerosi conflitti che hanno portato al riconoscimento in capo a tali risorse naturali della personalità giuridica e all'imputazione di diritti propri degli esseri viventi [1]. Questa tendenza, che si sta diffondendo rapidamente in molti sistemi giuridici extraeuropei, impone una riflessione circa la perdurante adeguatezza del demanio quale modello giuridico capace di garantire, nel contesto attuale, effettività alla protezione dei grandi fiumi, tradizionalmente tutelati in quanto beni pubblici demaniali di appartenenza statale[2].

---

* Il testo rappresenta una rielaborazione, ampliata e aggiornata, della relazione tenuta al convegno *Protezione e uso dell'acqua: la storia, il pensiero e il quadro amministrativo ai tempi del rischio e dei cambiamenti climatico – ambientali* (Università degli Studi di Catania, 5 dicembre 2025).

** Professoressa associata di diritto amministrativo presso l'Università degli Studi Roma Tre.

[1] Per una ricostruzione del dibattito in materia si veda R. Louvin, *L'attribuzione di personalità giuridica ai corpi idrici naturali*, in *DPCE online*, 2017, n. 3, p. 623 ss.

[2] Nel sistema italiano, i fiumi sono stati qualificati beni demaniali già ai sensi dell'art. 427 del Codice civile del 1865. L'art. 822, comma 1, del vigente Codice civile ha confermato questa impostazione, che ha poi trovato ulteriore rafforzamento nell'art. 144, comma 1, del d. lg. 3 aprile 2006 n. 152, a mente del quale «tutte le acque superficiali e sotterranee […] appartengono al demanio dello Stato». Sul tema, con riferimento al nostro ordinamento, resta attuale F. Benvenuti, *Il demanio fluviale*, in *Il dir. mar.*, 1961, p. 476 ss. In termini più generali, si legga D. Casalini, *Fondamenti per un diritto delle acque dolci,* Torino, Giappichelli, 2014. Per richiami ad alcuni ordinamenti stranieri, si rinvia per la Francia a Y.

Quanto ai caratteri della tipologia, le norme nazionali non forniscono una definizione compiuta. Alcune indicazioni di interesse possono essere tratte da accordi internazionali, da atti di diritto europeo nonché da atti adottati da organismi cui è imputata la gestione dei fiumi, come ad esempio le commissioni fluviali[3].

Dalla lettura combinata di queste fonti emerge come i grandi fiumi siano qualificati come tali applicando criteri differenti, seppure sia costante la determinazione di soglie 'dimensionali' relative alla lunghezza del bacino idrografico [4]. Per effetto, i fiumi che rientrano in tali indici, in ragione della vasta area territoriale su cui si snoda il relativo alveo, sono considerati di rilevanza transnazionale e sono, pertanto, classificati anche in funzione di altri elementi quali il numero di Stati che attraversano, la popolazione residente nonché la pluralità degli ecosistemi e degli usi ivi insistenti [5].

In applicazione di queste soglie, a livello globale sono qualificati come grandi fiumi 261 corsi d'acqua che si sviluppano sul territorio di circa 145 Stati collocati in ogni continente. L'Europa si posiziona al primo posto (seguita dall'Africa) sia in termini assoluti, sia in quanto detentrice del maggior numero di bacini fluviali comuni a più Stati[6]. Da una prospettiva più ampia si può, pertanto affermare che quasi la metà delle acque superficiali della Terra si trova in bacini fluviali condivisi da almeno due Paesi e che gli stessi bacini forniscono risorse idriche ad una porzione considerevole della popolazione mondiale.

Gaudemet, *Traité de droit administratif*, *Droit administratif des biens*, Paris, LGDJ, 2014 (in specie il par. n. 150 dedicato a *Le domaine public fluvial* in cui, oltre a distinguere tra *domaine public fluvial naturel* e *domaine public fluvial artificiel*, si chiarisce che nel sistema francese non tutti i fiumi e i torrenti sono demaniali, essendo ammessa la proprietà privata di alcune tipologie di corsi d'acqua); per la Spagna a S. Martín-Retortillo Baquer, *Derecho de aguas*, Madrid, Civitas, 1997; per il Portogallo a J. Miranda, *A titularidade e a administração do domínio público hídrico por entidades públicas*, in R. Guerra da Fonseca, M. Assis Raimundo (a cura di), *Direito Administrativo do Mar*, Coimbra, Almedina, 2014, p. 155 ss.; per la Colombia a J.A. Pimiento Echeverri, *El dominio público del agua en el derecho colombiano*, in M.P. García Pachón (a cura di), *Tratado de Derecho de Aguas. Derecho de aguas colombiano para el siglo XXI*, tomo I, Bogotà, Universidad Externado de Colombia, 2018, p. 43 ss.

[3] I grandi fiumi possano essere considerati una risorsa naturale «complessa». Questa complessità si sposta sui relativi modelli di *governance* che coinvolgono diversi soggetti giuridici (tendenzialmente, statali e sub – statali) tenuti a coordinarsi e a cooperare anche avvalendosi di strumenti giuridici che non coincidono con quelli previsti per la ordinaria gestione delle acque pubbliche. Tra gli altri, si segnala la sottoscrizione di accordi internazionali, la costituzione di commissioni fluviali o ancora, la previsione di azioni comuni realizzate dagli Stati per adeguarsi a standard previsti da fonti normative di rilievo sovranazionale. A livello europeo, comunque, il riferimento in materia rimane ancora la *Direttiva quadro sulle acque 2000/60/CE* che stabilisce standard per la gestione integrata dei bacini fluviali (anche con riferimento al monitoraggio della qualità dell'acqua) e promuove la cooperazione mediante la costituzione di organismi comuni e pratiche condivise. In generale, sul ruolo delle pubbliche amministrazioni davanti alle sfide poste dalla complessità sistemica, sia consentito rinviare a F. Di Lascio, M. De Donno (edt.), *Public Authorities and Complexity. An Italian Overview*, Napoli, ESI, 2022, anche per la bibliografia ivi citata. Invece, per una ricostruzione dei diversi modelli di organizzazione dei bacini fluviali transnazionali, si rinvia a S. Schmeier, *Governing International Watercourses River Basin Organizations and the Sustainable Governance of Internationally Shared Rivers and Lakes*, New York, Routledge, 2013. L'Autrice esamina, tra l'altro, i meccanismi di funzionamento della *International Commission for the Protection of the Danube River,* della *Mekong River Commission* e della *Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Sénégal (OMVS).*

[4] Ad esempio, l'Allegato II, par. 1.2.1 della direttiva 2000/60/CE del 23 ottobre 2000 (c.d. direttiva «acque»), che stabilisce i criteri tecnici per la caratterizzazione dei corpi idrici superficiali e sotterranei, considera grandi i fiumi che hanno una superficie di bacino idrografico superiore a 1.000 km². Oppure la *International Commission for the Protection of the Rhine* nel documento *Mandates Strategy Group 2022-2027* ricorda come il suo ambito di competenza si riferisca ai corsi d'acqua compresi nel bacino idrografico del distretto fluviale il cui bacino è superiore a 2.500 km² (p. 2). Ancora, il *Danube River Basin Management Plan*, adottato dalla ICPDR nel 2021, individua quale soglia funzionale per l'inclusione nella pianificazione integrata del distretto danubiano i corsi di acqua con un bacino più lungo di 4.000 km² (p. 237).

[5] In proposito le *Helsinki Rules on the Uses of the Waters of International Rivers*, adottate dalla *International Law Association* nel 1966 nell'introdurre un insieme di principi in materia che hanno rappresentato la base per la stesura della successiva *Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses* del 1997 (UN Watercourses Convention), hanno definito il fiume transfrontaliero come «*An international drainage basin is a geographical area extending over the territory of two or more States, determined by the watershed limits of the system of waters, including surface and underground waters, flowing into a common terminus*» (Article II).

[6] I dati sono riportati da A.T., Wolf, JA. Natharius, J.J. Danielson, B.S. Ward, J. Pender J, *International River Basins of the World*, in *Int. Jour. Wat. Res. Dev*., 1999, 15(4), p. 387 ss. L'Italia non è interessata dal fenomeno perché il Po, l'Adige e il Tevere non sono fiumi transnazionali. Con ciò non se ne vuole però sminuire la rilevanza in termini ambientali e paesaggistici: il delta del Po, ricordiamo, è stato riconosciuto Patrimonio Unesco nel 1999 e Riserva della Biosfera nel 2015.

Poiché la transnazionalità interessa una amplissima parte delle riserve di acqua dolce del nostro Pianeta, è importante prestare attenzione alla correlazione esistente tra estensione del bacino idrografico e suo impatto sui territori interessati.

Questa relazione è, infatti, suscettibile di condizionare non solo la qualità degli ecosistemi integrati al fiume (quali ad esempio la sorgente, le zone umide, le rive, il delta) e la qualità di vita delle popolazioni che fruiscono dei servizi ecosistemici generati dalla medesima risorsa naturale[7], ma anche la varietà degli usi possibili (basti pensare, tra le altre ipotesi, alla navigazione a fini turistici o commerciali, alla produzione di energia, al prelievo per uso agricolo o urbano dell'acqua, all'installazione di strutture sportive sulle rive). Al rapporto va prestata attenzione perché agli usi sono collegati gli interessi, pubblici e privati, individuali e collettivi, che insistono sui bacini idrografici e di cui sono portatori molteplici soggetti che mirano a vedere soddisfatte le proprie pretese attraverso la definizione di regole giuridiche chiare, certe e in grado di garantire l'effettività dei precetti normativi così come dei connessi procedimenti amministrativi.

2. *Usi e conflitti.* – Dalla prospettiva giuridica, la regolazione degli usi assume, dunque, un ruolo fondamentale sia perché consente di distinguere tra usi ammissibili e usi inammissibili (quali, ad esempio, forme di appropriazione indebita), ma anche perché indica criteri dirimenti applicabili in caso di conflitti. La pluralità degli usi tende, infatti, a favorire lo sviluppo di competizioni tra i diversi portatori di interessi rilevanti la cui soddisfazione è strettamente dipendente dalla fruizione dei fiumi (o di porzioni di essi) in quanto beni pubblici [8].

In termini schematici, i conflitti sugli usi possono essere distinti dalla prospettiva soggettiva in conflitti endogeni se interessano il rapporto tra Stati o tra Stati e organismi sub – statali (come, ad esempio, quello tra Stato e municipalità)[9] e conflitti esogeni quando coinvolgono la relazione tra Stato-amministrazione, cittadini e operatori economici.

Un esempio dei conflitti del primo tipo è dato dal contenzioso che ha interessato, verso la fine del XIX secolo, il Rio Grande.

Il corso di questo fiume si sviluppa fra Stati Uniti e Messico transitando, per un lungo tratto, su terreni dedicati all'agricoltura. Per accrescere la propria disponibilità di acqua, un gruppo di coltivatori residenti sulle sponde dal lato americano aveva operato un intervento di modifica del corso naturale del bacino idrografico. Ne è conseguita una considerevole diminuzione della quota idrica disponibile per il territorio messicano, situato a valle della deviazione. Nel 1895 l'allora procuratore generale degli Stati Uniti, Judson Harmon, adottò un parere nel quale ritenne l'intervento di modifica dell'alveo del fiume legittimo in ragione del principio di sovranità assoluta degli Stati sul proprio territorio e sulle risorse naturali che vi sono collocate. Alla luce di tale criterio, il procuratore *Harmon* considerò giustificabili anche azioni in grado di limitare (quando non di

---

[7] Stando ai riferimenti normativi vigenti a livello nazionale, d'altro canto, la nozione di bacino idrografico potrebbe essere definita come «insieme di ecosistemi». L'art. 54, comma 1, lett. *r*, del d.lg. 3 aprile 2006 n. 152 (Codice dell'ambiente) lo definisce, infatti, come «il territorio nel quale scorrono tutte le acque superficiali attraverso una serie di torrenti, fiumi ed eventualmente laghi per sfociare al mare in un'unica foce, a estuario o delta».

[8] In tema di uso dei beni pubblici, si rinvia a V. Caputi Jambrenghi, *Premesse per una teoria dell'uso dei beni pubblici*, Napoli, Jovene, 1979; Id., *Beni pubblici (uso dei)*, in *Dig. Dis. Pubb.*, II, Torino, UTET, 1987, p. 303 ss.; V. Cerulli Irelli, *Uso pubblico (voce)*, in *Enc. dir.*, XLV, Milano, Giuffrè, 1992, p. 953 ss.; *Id.*, Utilizzazione economica e fruizione collettiva dei beni, in Annuario AIPDA 2003, *Titolarità pubblica e regolazione dei beni*, Milano, Giuffrè, 2004; M. Olivi, *Beni demaniali ad uso collettivo. Conferimento di funzioni e privatizzazione*, Padova, CEDAM, 2005; A. Police (a cura di), *I beni pubblici: tutela, valorizzazione, gestione*, Milano, Giuffrè, 2008 (in specie i contributi di G. della Cananea, *Dalla proprietà agli usi: un'analisi comparata*, p. 63 ss.; V. Caputi Jambrenghi, *Beni pubblici tra uso pubblico e interesse finanziario*, p. 459 ss.; M.R. Spasiano, *L'uso dei beni in concessione per finalità non rispondenti a bisogni di interesse generale*, p. 507 ss.); B. Tonoletti, *Beni pubblici e concessioni*, Padova, CEDAM, 2008. Sui beni pubblici, si segnala anche il recente Annuario AIPDA 2024, *I beni pubblici. Tradizione e innovazione,* Napoli*,* Editoriale scientifica, 2025.

[9] A livello italiano, i conflitti sui fiumi sono certamente meno evidenti di quelli che mostrano altre risorse naturali (su tutti, le spiagge) in parte perché, come detto, non vi sono fiumi transnazionali, ma anche perché la rilevanza economica delle attività che si svolgono su tali risorse è per alcuni fronti modesta. Basti pensare al ridotto numero di fiumi navigabili.

inibire) l'uso della risorsa naturale condivisa da parte degli Stati confinanti [10]. In tale quadro, nel 1906 Stati Uniti e Messico hanno trovato un accordo per l'adozione di una convenzione bilaterale, ancora in vigore, volta a garantire la equa distribuzione dell'acqua per la porzione di fiume[11].

Dal caso del Rio Grande possono essere tratte due considerazioni.

La prima è il passaggio dall'idea di una sovranità statale assoluta sulle risorse naturali all'orientamento secondo cui gli Stati, intervenendo su di esse, non possono causare danni ambientali a territori situati oltre i propri confini. Nel contesto europeo tale principio si traduce nel bilanciamento tra l'autonomia rimessa agli Stati membri di determinare il regime proprietario dei propri beni e l'obbligo di rispettare i principi del diritto ambientale. A livello internazionale, lo stesso principio è stato accolto per la prima volta dalla *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment* del 1972. Poi ha trovato legittimazione con l'adozione, nel 1992, della *Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes* (c.d. *UNECE Water Convention*[12]) e, nel 1997, della *Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses* (c.d. *UN Watercourses Convention*) secondo cui l'uso dei corsi di acqua internazionali per scopi diversi dalla navigazione deve avvenire secondo cooperazione, equità e ragionevolezza [13].

La seconda considerazione è che nel momento in cui il cambiamento climatico ha reso evidente la riduzione della disponibilità di risorse idriche o ne ha repentinamente causato la redistribuzione 'forzata', favorendo una maggiore siccità in alcune aree e un aumento delle inondazioni in altre, il controllo dell'acqua ha generato l'insorgere di 'guerre' tra gli Stati con frequenza molto maggiore di quanto accaduto in precedenza[14].

La risoluzione dei conflitti endogeni per la gestione dei grandi fiumi ha reso essenziale, come si è detto, il rafforzamento della cooperazione tra gli Stati coinvolti[15] e ha comportato, al contempo, un aumento degli atti sovranazionali volti a regolare la *governance* dei fiumi 'condivisi' e a disciplinare gli strumenti e i modelli dell'intervento pubblico sui bacini idrografici transfrontalieri sulla base dei principi prima richiamati. Allo stato attuale, questo processo sta mettendo in discussione il ruolo delle discipline nazionali per la gestione dei fiumi poiché gli Stati che condividono risorse naturali 'transnazionali' tendono a creare «comunità di interesse in cui la rigidità dei confini nazionali viene meno (o quanto meno si attenua)» e che assumono rilievo a livello «regionale»[16].

Venendo ai conflitti esogeni, si deve in primo luogo considerare che gli stessi tendono ad avere come oggetto il ruolo dei fruitori dei servizi ecosistemici fluviali e, in specie, dei soggetti interessati dall'uso generale, gratuito e libero della risorsa naturale nonché alla sua conservazione nelle condizioni originali e al suo ripristino, in caso di danneggiamenti.

---

[10] Il riferimento è alla *Opinions of Attorney's General*, 1895, pp. 274-282, vol.21. Per una ricostruzione della decisione e dei suoi effetti nel medio periodo, si rinvia a S.C. McCaffrey, *The Law of International Watercourses*, III ed., Oxford, Oxford University Press, 2019.

[11] Si veda la convenzione per la *Equitable Distribution of the Waters of the Rio Grande*, siglata a Washington il 21 maggio 1906 (reperibile al seguente link: *www.ibwc.gov/Files/1906Conv.pdf*). Per una ricostruzione del caso, vedi W. A. Paddock, *The Rio Grande Convention of 1906: A Brief History of an International and Interstate Apportionment of the Rio Grande*, in *Den. Law Rev.*, 1999, n. 77, p. 287 ss.

[12] La *UNECE Water Convention* è stata adottata dalle Nazioni Unite il 17 marzo 1992 (qui la versione originale: *unece.org/DAM/env/water/pdf/watercon.pdf*) ed emendata nel 2003 (qui gli emendamenti: *unece.org/DAM/env/documents/2004/wat/ece.mp.wat.14.e.pdf*).

[13] La *UN Watercourses Convention* è stata adottata il 21 maggio 1997 ma ha impiegato più di 17 anni per entrare in vigore il 17 agosto 2014. Pur essendo stata ratificata solamente da trentasei Stati e avendo nei fatti un campo di applicazione limitato, ha rappresentato un importante passo avanti per la definizione di un regime giuridico di tutela transnazionale dei bacini idrografici di maggiore lunghezza. Il documento è reperibile al seguente link: *treaties.un.org/doc/Treaties/1998/09/19980925%2006-30%20PM/Ch_XXVII_12p.pdf*.

[14] Si riprende qui l'espressione de cui prende il titolo il contributo di V. Shiva, *Water wars. privatization, pollution and profit*, Cambridge, MA, South End Press, 2002. Per ulteriori approfondimenti in prospettiva comparata vedi T.E. Frosini e L. Montanari*, Il diritto all'acqua. Alcune riflessioni in prospettiva comparata*, in *DPCE online*, 2012, 2, p. 509 ss.

[15] Come sottolineato nel report *UN-Water*, 2021, *Summary Progress Update 2021 – SDG 6 – water and sanitation for all*, July 2021, Geneva, Switzerland, p. 4.

[16] Così L. Pasqui, *Territorio e confini nello specchio dei grandi fiumi transnazionali. I casi Nilo e Danubio*, in *Fed.*, 2022, 24, p. 247.

Questa tipologia di conflitti, come anticipato, ha assunto rilievo ormai globale: lo provano il crescente numero di casi raccolti nella banca dati del progetto *Harmony with Nature* promosso dalle Nazioni Unite[17]. Il programma, avviato nel 2009, sta sviluppando le indicazioni programmatiche contenute nelle risoluzioni adottate dall'Assemblea Generale, nelle quali gli Stati hanno espresso la comune necessità di trovare nuove forme di equilibrio tra le esigenze economiche, sociali e ambientali per salvaguardare le generazioni presenti e quelle future. Su questa base, l'azione delle Nazioni Unite sta promuovendo la ricostruzione del rapporto tra uomo e natura in termini non antropocentrici[18].

3. *Una risorsa naturale può difendere i suoi diritti?* – Alla base della prospettiva da ultimo richiamata vi è la seguente domanda teorica: un fiume può difendere i suoi diritti?

Il tema può essere introdotto mediante l'analisi di un caso.

Verso la fine degli anni '60 del secolo scorso la *The Walt Disney Company* presentò il progetto di costruzione di un grande complesso sciistico all'interno della *Mineral King Valley*, una area montuosa della *Sierra Nevada*. La struttura avrebbe portato alla costruzione di numerose nuove infrastrutture e ad un forte sviluppo turistico dell'area naturale. Il *Sierra Club*, una associazione ambientalista radicata da tempo nella zona e molto attiva nella sua conservazione, ha presentato ricorso contro gli atti di approvazione del progetto. Dopo una sconfitta in primo grado, nel 1971 il *Sierra Club* ha presentato ricorso davanti alla U.S. *Supreme Court* che ha ribadito il rigetto dell'istanza. Nonostante l'esito non favorevole, l'opinione dissenziente del giudice *Douglas* ha conferito al *Sierra Club* una notevole risonanza mediatica. *Douglas* aveva, infatti, ritenuto ammissibile il riconoscimento della personalità giuridica all'area naturale interessata e di una sua legittimazione a ricorrere autonoma e ulteriore rispetto a quella del *Sierra Club* [19].

Il dibattito sorto anche nelle sedi accademiche [20], ha però convinto la *The Walt Disney Company* a rinunciare al progetto per non subire danni reputazionali. Nel 1978, l'area della *Mineral King Valley* è stata inclusa all'interno del *Sequoia National Park* e sottoposta ad uno speciale regime di protezione ambientale e paesaggistica [21].

---

[17] La banca dati cui ci si riferisce contiene le disposizioni normative e le decisioni giurisprudenziali finora intervenute (è reperibile al link: *www.harmonywithnatureun.org/rightsOfNature/*).

[18] Gli Stati aderenti hanno infatti ritenuto che gli attuali modelli di consumo e produzione stiano causando un grave quanto rapido depauperamento delle risorse naturali nonché livelli crescenti di degrado ambientale, compromettendo le «capacità di carico» del pianeta. Ad oggi si contano quattordici risoluzioni delle Nazioni Unite dedicate alla *Harmony with Nature*, la prima adottata il 21 dicembre 2009 (*resolution* A/RES/64/196) e l'ultima il 19 dicembre 2024 (*resolution* A/RES/79/210). Nella *resolution* A/RES/64/196 si prevedeva l'adozione di un rapporto sul tema da parte del Segretario Generale. Nell'undicesimo e ultimo di tali documenti, inviato all'Assemblea il 28 luglio 2022 (si veda il report A/77/244) si evidenziano i progressi nella diffusione della dottrina della *Earth jurisprudence*, in particolare con riguardo all'aumento dei casi di riconoscimento di diritti in capo alla natura o a sue componenti (la documentazione richiamata è reperibile al seguente link: *www.harmonywithnatureun.org/chronology/*).

[19] Il passaggio più significativo della *dissenting opinion* è questo: «*The critical question of "standing" would be simplified and put neatly in focus if we fashioned a federal rule that allowed environmental issues to be litigated before federal agencies or federal courts in the name of the inanimate object about to be despoiled, defaced […] and where injury is the subject of public outrage. Contemporary public concern for protecting nature's ecological equilibrium should lead to the conferral of standing upon environmental objects to sue for their own preservation […] The voice of the inanimate object, therefore, should not be stilled [...] It merely means that before these priceless bits of Americana (such as a valley, an alpine meadow, a river, or a lake) are forever lost or are so transformed as to be reduced to the eventual rubble of our urban environment, the voice of the existing beneficiaries of these environmental wonders should be heard…Those who hike the Appalachian Trail into Sunfish Pond, New Jersey, and camp or sleep there, or run the Allagash in Maine, or climb the Guadalupes in West Texas, or who canoe and portage the Quetico Superior in Minnesota, certainly should have standing to defend those natural wonders before courts or agencies, though they live 3,000 miles away [...] That is why these environmental issues should be tendered by the inanimate object itself. Then there will be assurances that all of the forms of life which it represents will stand before the court [...] Those inarticulate members of the ecological group cannot speak. But those people who have so frequented the place as to know its values and wonders will be able to speak for the entire ecological community*». La decisione è reperibile al seguente link: *caselaw.findlaw.com/court/us-supreme-court/405/727.html*.

[20] Si veda C. D. Stone, *Should Trees Have Standing? Towards Legal Rights for Naturals Objects*, in *Sout. Cal. Law Rev.*, 1972, n. 42, p. 450 ss., poi ampliato nel successivo *Id.*, *Should Trees Have Standing*? *Law, Morality, and the Environment*, Oxford, Oxford University Press, III ed., 2010.

[21] Per una ricostruzione del caso si veda D. R. Boyd, *The Rights of Nature: A Legal Revolution That Could Save the World*,

Nel *Sierra Club case* emerge per la prima volta il tema della rappresentanza legale della natura o di suoi elementi in un giudizio in materia ambientale.

La questione è al centro della teoria della *Earth jurisprudence* che integra elementi di filosofia del diritto con principi e strumenti del diritto ambientale. L'obiettivo della *Earth jurisprudence* è di discutere la visione antropocentrica del rapporto tra uomo e «natura» e di favorire l'affermazione di una prospettiva ecocentrica [22].

La *Earth jurisprudence* ha trovato applicazione in sistemi giuridici extraeuropei (fatta eccezione per il caso del Mar Menor in Spagna) [23]. Si sta però diffondendo rapidamente. Lo dimostra il numero crescente di casi raccolti nella banca dati del progetto *Harmony with Nature* prima citata [24].

Secondo la classificazione proposta dalla dottrina la *Earth jurisprudence* può determinare il riconoscimento di diritti in capo alla «Natura» intesa quale entità complessivamente considerata oppure il riconoscimento della personalità giuridica o di diritti analoghi a quelli umani in capo a singoli «esseri ecologici»[25].

Tale riconoscimento può avvenire per via costituzionale e normativa, per via amministrativa o per via giurisprudenziale.

3.1. *Il riconoscimento di diritti in capo alle risorse naturali per via normativa*. – Gli articoli 71 e 72 della Costituzione dell'Ecuador approvata nel 2008 riconoscono alla «natura» («Pacha Mama», nella lingua quito) un catalogo di diritti tra cui il diritto al rispetto della esistenza, dei cicli vitali e dei processi evolutivi e il «*derecho a la restauración*» ovvero il diritto al ripristino delle condizioni originarie se alterate da eventi naturali o a causa dell'uomo [26]. La garanzia di questo diritto non esclude, peraltro, eventuali obblighi di risarcimento previsti dalle norme in favore di collettività il cui sostentamento dipende dai sistemi naturali danneggiati [27].

Il rispetto dei diritti della *naturaleza* può essere richiesto da qualsiasi individuo, comunità o popolo. Il *derecho a la restauración* richiede, invece, un intervento attivo dello Stato che deve evitare il verificarsi di eventi con impatto ambientale grave o permanente [28].

I principi richiamati sono stati applicati dalla *Corte Constitucional*.

Tra le altre, è di interesse richiamare la sentenza *Loja v. Río Vilcabamba*. Il caso vede come attori due cittadini stranieri che hanno fatto ricorso per proteggere il fiume citato dall'accumulo di materiali di scavo derivanti dalla costruzione di una nuova strada. Il deposito, aumentando la portata

---

Toronto, ECW Press, 2017 (in specie p. 102 ss.). Una analisi critica è sviluppata da S. W. Stern, S*tanding for Everyone: Sierra Club v. Morton, Supreme Court Deliberations and a Solutions to the Problem of Environmental Standing*, in *Ford. Env. Law Rev*., 2018, 30 (2), p. 21 ss.

[22] Propone di ricostruire la relazione tra uomo e il pianeta secondo un «*holistic, integral, or systemic approach because it views human governance systems within the context of natural systems of order*». La definizione è proposta da C. Cullinan, *Earth Jurisprudence*, in L. Rajamani, J. Peel (edt.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, 2nd edn, Oxford, Oxford University Press, 2021, p. 235. Dello stesso Autore si veda *Wild Law: A Manifesto for Earth Justice*, 2 nd edn., Green Books, 2011.

[23] Unica eccezione in ambito europeo, ad oggi, risulta quella della laguna *Mar Menor* in Spagna, a cui la legge n. 19/2022 del 30 settembre 2022 ha riconosciuto personalità giuridica per salvaguardarlo dall'eccessivo inquinamento cui era sottoposto. Per una ricostruzione del caso si leggano J.F. Alenza García, *Sobre los aparentes derechos reconocidos al Mar Menor. A propósito de la STC 142/2024*, in *Rev. Adm. Púb*., 2025, n. 226, p. 155 ss.; Á. Serrano de Nicolás, *Personalidad jurídica de la laguna del Mar Menor y derechos conexos, desde el ecocentrismo de la Ley 19/2022 y la STC 142/2024*, in *Der. Priv. Const*., 2025, n. 47, p. 133 ss.; C. Plaza Martín, *La Hidra de Lerna en el Mar Menor: sobre la declaración de constitucionalidad de la Ley 19/2022*, in *Rev. Esp. Der. Con*., 2025, n. 135, p. 285 ss.

[24] La banca dati cui ci si riferisce e che contiene le disposizioni normative e le decisioni giurisprudenziali finora intervenute, è reperibile al link: *www.harmonywithnatureun.org/rightsOfNature/*.

[25] Si veda a riguardo C. Cullinan, *Earth Jurisprudence*, in L. Rajamani, J. Peel (edt.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, 2nd edn, Oxford, Oxford University Press, 2021, p. 235.

[26] A tal riguardo, l'art. 71, co. 1-2, della Costituzione dell'Ecuador recita «*La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza*».

[27] Così nell'art. 72, co. 1, della Costituzione dell'Ecuador.

[28] Vedi l'art. 72, co. 2, della Costituzione dell'Ecuador.

del fiume, aveva causato allagamenti e danni sul terreno di proprietà dei ricorrenti, limitrofo alle sponde del *río*. Il ricorso mirava a far dichiarare illegittimo il progetto urbanistico approvato dal Governo Provinciale di *Loja* perché privo di uno studio di impatto ambientale. La *Corte Constitucional* ha, però, rigettato il ricorso: le azioni avviate dalle autorità locali per la bonifica l'area sono, infatti, state giudicate adeguate a garantire il diritto alla *restauración*[29].

3.2. *Il riconoscimento di diritti in capo alle risorse naturali per via amministrativa.* – Nel 2017 il Parlamento neozelandese ha approvato il *Whanganui River Act* con cui è stato riconosciuto la personalità giuridica al fiume *Whanganui* (*Te Awa Tupua*, nella lingua Maori), il terzo più lungo del Paese. Il Parlamento ha così rinunciato alla proprietà esclusiva su tale risorsa naturale poiché il *Whanganui River Act* qualifica il fiume come insieme indivisibile e vivente di elementi fisici e metafisici per tutta la sua estensione. Il provvedimento segue, peraltro, il *Te Urewera Act* adottato nel 2014 con cui era stata riconosciuta la personalità giuridica al *Te Urewera National Park*, nel quale transita ampia parte del fiume *Whanganui*.

In tal modo, il *Whanganui River Act* ha risolto il contrasto sulla attribuzione della proprietà del fiume sorto tra il Governo neozelandese e la tribù *Māori* insediata sulle rive sin dalla fine del 1800. Secondo le leggi neozelandesi, essendo il fiume navigabile, la proprietà del corso spettava al Governo. Nell'interpretazione dei *Māori* sarebbe invece dovuta prevalere l'applicazione del Trattato di *Waitangi* che sin dal 1840 riconosce alle popolazioni aborigene il diritto di mantenere le loro terre e di godere dei relativi frutti.

Il riconoscimento della personalità giuridica al fiume *Whanganui* lo legittima a ricorrere in giudizio per tutelare i propri diritti. Per dare effettività a questa capacità è stata modificata la *governance*: il *Whanganui River Act* ha previsto un meccanismo di rappresentanza e assegnato ad un organismo la funzione di tutore legale del fiume. I membri di questo organismo sono 'rappresentanti dei diritti del fiume' e sono nominati, in numero uguale e con identici poteri, tra membri dal Governo e dalla popolazione indigena [30].

3.3. *Il riconoscimento di diritti in capo alle risorse naturali per via giurisprudenziale.* – Nello stesso anno in cui è stato adottato il *Whanganui Act*, in India la *High Court of Uttarakhand* ha riconosciuto la personalità giuridica al *Gange* e allo *Yamuna*[31]. La decisione (in primo grado) mira a proteggere i due fiumi sacri dalla esposizione al degrado ambientale, talmente grave da metterne a rischio l'esistenza. L'orientamento è stato confermato nel *Glaciers case*. Qui il giudice ha riconosciuto la personalità giuridica a tutte le risorse naturali dello Stato indiano coinvolto nel giudizio, compresi i ghiacciai collocati alle sorgenti dei fiumi *Gange* e *Yamuna*. La Corte ha affermato che alle risorse naturali «personificate» sono riconosciuti diritti equivalenti ai diritti umani, anche con riferimento ai danni risarcibili[32].

Lo Stato cui è stato assegnato il compito di 'rappresentante' ha presentato ricorso alla *Supreme Court of India*. È stato posta in dubbio la legittimità del ruolo di «custode» delle risorse naturali «personificate» e si è chiesto di sostituire la rappresentanza esclusiva con una *governance* condivisa

---

[29] Il caso è trattato nella sentenza n. 012-18-SIS-CC del 28 marzo 2018, reperibile al seguente indirizzo: *files.harmonywithnatureun.org/uploads/upload659.pdf*.

[30] Per un commento sul caso riportato, si veda P. Brunet, *Les Droits de la nature et la personallité juridique des entités naturelles en Nouvelle-Zélande: un commun qui s'ignore?/Rights of Nature and Legal Personality of Natural Entities in New Zealand: Making a Commons?*, in *Gior. Stor. Cost. /Jour. Const. His.*, 2019, n. 2, p. 39 ss.; Id., *Casi per la personalità giuridica dei fiumi*, in D. Porena (a cura di), *Le forme dell'acqua tra diritto ed economia*, Napoli, Editoriale scientifica, 2026, p. 121 ss.

[31] Si tratta della decisione *Mohd. Salim v State of Uttarakhand & others case*, WPPIL 126/2014, Uttarakhand High Court at Nainital, 2017 (c.d. *Gange and Yamuna case*). La sentenza è reperibile al seguente link: *//elaw.org/system/files/attachments/publicresource/in_Salim__decision_dec2016.pdf?ga=2.93076254.2059424702.1573720212-2103727208.1570435362*.

[32] La decisione richiamata è la *Lalit Miglani v State of Uttarakhand & others*, WPPIL 140/2015, Uttarakhand High Court at Nainital, 2017 (c.d. *Glaciers case*), reperibile al link: *//indiankanoon.org/doc/92201770/*.

(sul modello neozelandese). L'esercizio dei poteri di rappresentanza comporta, infatti, il rischio di responsabilità statale per eventi dannosi connessi con il ciclo di vita degli elementi naturali e l'obbligo di risarcimento in caso di inondazioni o di annegamenti. La *Supreme Court*, nelle more dell'accoglimento del ricorso, ha sospeso gli effetti della sentenza di primo grado e ha giudicato inapplicabili i poteri del custode dei fiumi.

Ulteriore caso di interesse è quello che riguarda il Río Marañón.

Nel 2021 una associazione di donne indigene dell'etnia *kukama* residenti nell'area della foresta amazzonica peruviana, denominata *Federación de Mujeres Indígenas Huaynakana Kamatahuara Kana*, ha avviato una battaglia legale per ottenere la protezione del fiume Marañón, una delle principali fonti d'acqua della popolazione indios la cui esistenza è stata posta a rischio dalle intensive attività minerarie e di sfruttamento petrolifero condotte da multinazionali straniere [33]. Le ricorrenti hanno dimostrato che la crescente contaminazione delle acque del fiume ha impattato sulla salute della comunità aborigena, come dimostrano i dati sull'aumento di malattie tra i membri della stessa comunità.

L'azione giudiziale si è svolta secondo il modello del «*proceso de ampar*» che consente di richiedere la protezione di diritti di diretta derivazione costituzionale. Ha quindi un carattere residuale e integra la tutela giudiziaria di emergenza.

Con la sentenza del 29 agosto 2024 è stato accolto il giudizio di appello che ha confermato l'esito già favorevole del primo grado.

La *Corte Superior de Justicia de Loreto* (collegio di appello per le materie civili e costituzionali nel territorio di riferimento) ha ritenuto il Río Marañón e i suoi affluenti soggetti titolari di un ampio catalogo di diritti tra cui il diritto di essere libero dall'inquinamento, il diritto alla protezione, alla conservazione e diritto alla *restauración* e il diritto di essere rappresentato.

Per dare concretezza al diritto alla *restauración*, i giudici hanno obbligato le imprese petrolifere a risanare il fiume e i suoi affluenti e a garantirne la conservazione per trent'anni.

La sentenza riportata è interessante per le seguenti ragioni.

Innanzitutto, la Costituzione peruviana non contiene espresse indicazioni di tutela della Natura o di singole risorse naturali. Ma la Corte ha fornito una interpretazione non rigidamente antropocentrica dei principi costituzionali facendo leva sul diritto alla tutela dei popoli indigeni (anche richiamando atti di diritto internazionale in materia) e sul diritto alla tutela ambientale (art. 2(19), art. 17, art. 89) aprendo così ad una lettura «biocentrica» della stessa Carta costituzionale.

In secondo luogo, la decisione richiama i casi giurisprudenziali prima discussi con riferimento alla Nuova Zelanda e all'India: inizia dunque a manifestarsi una circolazione degli orientamenti giurisprudenziali nella materia in esame.

Infine, la sentenza fornisce indicazioni applicative atte a garantire l'effettività della decisione poiché ordina la creazione dei *Consejos de Cuenca*, organi di gestione del fiume cui dovranno partecipare membri delle comunità indigene che saranno istituiti dalla *Autoridad Nacional del Agua* e dispone la nomina di «guardiani del fiume», rappresentanti dei suoi diritti, scelti tra soggetti statali e appartenenti alle popolazioni indigene e operanti sul modello della tutela/curatela degli incapaci giuridici.

Nel caso considerato, l'interpretazione dei giudici appare, in conclusione, fondata su una innovativa modalità interpretativa che combina principi ed elementi del diritto costituzionale, del diritto indigeno, del diritto ambientale e della comparazione transnazionale [34].

---

[33] Il fiume in questione nasce sulla Cordigliera delle Ande, a circa 4.600 metri di altezza e, percorre 1.700 chilometri e nove dipartimenti del paese prima di immettersi nel fiume Amazonas, in piena foresta amazzonica. Non è quindi un fiume transnazionale ma ha dimensioni considerevoli, data l'ampiezza dello stato brasiliano.

[34] Sul ruolo del diritto indigeno nel contesto della tendenza che si sta discutendo, si vedano E. O'Donnell, A. Poelina, A. Pelizzon, C. Clark, *Stop Burying the Lede: The Essential Role of Indigenous Law(s) in Creating Rights of Nature*, in *Trans. Env. Law*, 2020, n. 9, (3), p. 403 ss, e, con riferimento alla Colombia (dove è noto il caso del *Río Atrato*, menzionato anche

4. *La protezione dei fiumi nel modello demaniale, fra tradizione e crisi.* – Tradizionalmente nei sistemi europei la protezione dei fiumi trova il suo fondamento nel modello demaniale e nella qualificazione dei fiumi come beni pubblici a mezzo di disposizioni costituzionali o legislative, come accade in Portogallo[35], in Francia[36] e in Italia[37]. In altri casi, il demanio è un modello giuridico applicato a singole categorie di risorse naturali sulla base di leggi settoriali, come accade in Spagna[38] e in Croazia[39]. Ma l'appartenenza dei fiumi allo Stato è prevista anche in Stati extraeuropei, come il

nella sentenza da ultimo discussa), E. Macpherson, *Constitutional Law, Ecosystems, and Indigenous Peoples in Colombia: Biocultural Rights and Legal Subjects*, in *Trans. Env. Law*, 2020, n.9 (3), p. 251 ss.

[35] Ai sensi dell'art. 84, comma 1, lett. a, della Costituzione portoghese, i corsi d'acqua navigabili appartengono al dominio pubblico. La stessa Costituzione prevede poi una riserva di legge per l'individuazione dei beni appartenenti al dominio pubblico dello Stato, delle regioni autonome e degli enti territoriali nonché per la definizione del relativo regime, degli usi e dei relativi limiti. In attuazione del disposto costituzionale è stata adottata la legge *Lei n.º 54/2005 de 15 de novembro,* intitolata *Estabelece a titularidade dos recursos hídricos*. L'art. 2 della legge, in combinato disposto con altre disposizioni (tra cui l'art. 5 e l'art. 12) sancisce che il *domínio público hídrico* comprende anche il dominio pubblico lacustre e fluviale in cui sono inclusi pressoché tutti i corsi d'acqua, navigabili e non navigabili anche se nati in fondi privati. È però ammessa una eccezione per alcune porzioni di letto o margine di acque pubbliche che possono rimanere di proprietà privata se appartengano a privati in forza di diritti acquisiti o di precedenti atti di sdemanializzazione, così come letto e margine di corsi d'acqua pubblici non navigabili e non flottabili situate in fondi privati possono restare privati, pur se sottoposti a servitù amministrative.

[36] Come già accennato, nel sistema francese non tutti i fiumi sono automaticamente qualificati beni pubblici, ma tutti i corsi d'acqua appartenenti ad una persona giuridica pubblica sono inclusi nel *domaine public fluvial naturel*. Il riferimento normativo è l'art. L.2111-7 del *Code général de la propriété des personnes publiques* a mente del quale appartengono al *domaine public fluvial naturel* i corsi d'acqua e dai laghi che appartengono allo Stato o enti pubblici o che sono classificati come tali per motivi di interesse generale secondo il procedimento di cui al successivo art. L. 2111-12. I *cours d'eau non domaniaux* sono, invece, disciplinati ai sensi dell'art. L. 215-2 del *Code de l'environnement*, a mente del quale il relativo letto appartiene ai proprietari delle due rive.

[37] Dove già la l. 5 gennaio 1994 n. 36 (c.d. legge Galli) aveva configurato le acque superficiali come beni pubblici. Nello specifico, l'art. 1, comma 1, della legge citata recita «Tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo, sono pubbliche e costituiscono una risorsa che è salvaguardata e utilizzata secondo criteri di solidarietà».

[38] In Spagna il riferimento generale è, innanzitutto, l'art. 132, comma 1, della Costituzione che prevede il demanio come modello giuridico di riferimento. La Costituzione riserva alla legge la disciplina generale dei beni demaniali elencati, come nucleo minimo, dal successivo comma 2. La *Ley 33/2003, de 3 de noviembre* (*www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-20254*) ha disciplinato nel dettaglio la materia. Con riguardo alle risorse naturali, solo alcune categorie sono espressamente indicate come demaniali (la naturalità non è quindi carattere per una qualificazione automatica). Con specifico riguardo ai fiumi, l'art. 1, comma 3, del *Real Decreto Legislativo 1/2001 de 20 de julio* di riforma della Ley de Aguas (*www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2001-14276*), ha ricondotto le acque continentali superficiali e quelle sotterranee rinnovabili al *dominio público hidráulico* mentre l'art. 5 ha previsto, in via residuale, una categoria di alvei privati. Nel sistema spagnolo, quindi, il demanio è applicabile a tutti i beni pubblici destinati all'uso generale o al servizio pubblico ma per le risorse naturali opera secondo categorie espressamente individuate dalla Costituzione o dalle leggi settoriali.

[39] L'ordinamento croato non conosce una categoria unitaria perfettamente coincidente con il demanio ma opera una distinzione che sostanzialmente ne ricalca i contenuti prevedendo beni insuscettibili di proprietà e destinati all'uso di tutti, beni appartenenti a soggetti pubblici e destinati all'uso generale e beni sottoposti a speciale protezione ma non necessariamente pubblici. Ai sensi dell'art. 52 della Costituzione, la prima tipologia di beni (tra cui sono incluse le acque dolci) è sottoposta a speciale protezione da parte delle leggi statali. Poiché tale regime è applicabile anche a beni privati (come tali alienabili), la categoria in questione è più ampia del demanio come inteso nel sistema italiano, cui invece sembrerebbero potersi ricondurre i beni di proprietà statale destinati all'uso pubblico. In questo contesto, i fiumi sono qualificati come proprietà statale inalienabile, così come il demanio marittimo (su cui vedi lo *Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama, nn. 83/2023*, c.d. *Maritime Domain and Sea Ports Act*, reperibile qui in lingua originale: *//narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2023_07_83_1293.html*). L'articolazione di dettaglio del sistema sommariamente descritto è contenuta negli artt. 3, 4 e 35 della *Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima nn.91/96* (c.d. legge sulla proprietà e sugli altri diritti reali, reperibile qui con traduzione non ufficiale in inglese: *//pak.hr/cke/propisi%2C%20zakoni/en/OwnershipandOtherRealRights/EN.pdf?utm_source=chatgpt.com*) e, con specifico riferimento ai fiumi, gli artt. 8, 9 e 12 della *Zakon o vodama nn. 66/2019* (una sintesi in inglese e la versione in lingua ufficiale sono reperibili qui: *//www.ecolex.org/details/legislation/water-law-lex-faoc191831/?index=treaties&indexHitsParam=literature%253A1109&query=regulation*).

Brasile (dove trova fondamento costituzionale[40]) oppure in Argentina e in Cile, dove poggia sulle norme civilistiche[41].

Ancora, in Canada, in Australia e in Nuova Zelanda si prevede che vi siano beni appartenenti allo Stato o, comunque, ad una sua articolazione istituzionale, secondo il modello del *Crown land* che, seppure non perfettamente sovrapponibile al demanio come configurato nel diritto italiano, presenta elementi di connessione con tale modello, primo fra tutti l'appartenenza pubblica[42].

Sia pure con le differenze e i limiti richiamati, il demanio come modello e/o i suoi principi generali sono dunque molto diffusi a livello globale.

Secondo la più significativa dottrina europea[43], le principali caratteristiche su cui si basa la protezione dei beni inclusi nel demanio (nel nostro caso, dei beni naturali) attengono alla qualificazione come *res extra commercio* e alla possibilità dell'esercizio di poteri di polizia demaniale [44]. Tale modello giuridico ha, inoltre, carattere unitario perché comprende tipologie di beni composte da elementi con caratteristiche analoghe. Inoltre, si basa sull'idea che alcuni beni debbano appartenere a entità statali perché riservati all'uso generale della collettività o destinati ad un uso

---

[40] L'art. 20, III, della Costituzione brasiliana adottata nel 1988 stabilisce che costituiscono beni della Repubblica, i laghi, i fiumi e qualsiasi corso d'acqua, i terreni marini e le relative estensioni, le isole oceaniche e costiere, le risorse minerarie, le cavità naturali sotterranee e i siti archeologici e preistorici e i terreni tradizionalmente occupati dalle popolazioni indigene.

[41] In Argentina, i fiumi appartengono al dominio pubblico ai sensi dell'art. 235 del *Código Civil y Comercial de la Nación* (reperibile qui: *//servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/235975/texact.htm#8*). L'art. 589 del *Código Civil* cileno individua, in termini generali, la categoria dei «*bienes nacionales*» quali beni appartenenti alla Nazione. Gli stessi assumono la denominazione di beni pubblici quando destinati all'uso pubblico. Il successivo art. 595 prevede, invece, che tutte le acque siano «*bienes nacionales de uso público*». Per effetto, quindi, i fiumi sono inclusi in questa categoria (il Codice è reperibile qui: *//transparencia.cdsprovidencia.cl/documentos/PMN/MNO/PMNMNO008.pdf*).

[42] Occorre però precisate che l'appartenenza pubblica non determina automaticamente la destinazione all'uso pubblico o la sottoposizione ad un regime di inalienabilità e, per tale ragione, i beni di cui si discute possono anche essere oggetto di transazioni secondo le regole privatistiche (*ordinary Crown land*). In questa accezione il modello considerato è assimilabile a quello del patrimonio disponibile. È, tuttavia, ammessa la possibilità di applicare un regime di tutela rafforzato in esito ad un espresso assoggettamento a vincolo pubblico del terreno (*reserved Crown land*). L'inalienabilità è, quindi, funzionale e relativa, operando fino al permanere della riserva e cessando in esito allo svolgimento del procedimento previsto dalle norme. In questo caso, però, la funzionalizzazione allo scopo di pubblica utilità, rende il modello del *Crown land* molto più prossimo al demanio. Uno statuto differenziato si applica, inoltre, ai terreni che rientrano nel regime dei parchi e delle riserve protette nonché ai terreni su cui sono riconosciuti diritti alle popolazioni native. I riferimenti normativi in materia sono diversi in funzione della struttura di governo degli Stati considerati. In Australia e in Canada la disciplina di riferimento è frammentata in ragione del riparto di competenze tra federazione e Stati. Tendenzialmente, vi sono leggi distinte per i due livelli e per ciascuno Stato. A titolo esemplificativo, per l'Australia si può citare il *Lands Acquisition Act 1989 (Cth), No. 15 of 1989* (*www.legislation.gov.au/C2004A03763/2013-06-29/text*) che dispone in merito al regime delle proprietà e degli immobili del *Commonwealth*, oppure il *Crown Land Management Act 2016 (NSW) No. 58 of 2016* (*legislation.nsw.gov.au/view/html/inforce/current/act-2016-058*) che stabilisce i principi applicabili nello Stato del *New South Wales*. Per il Canada possono essere richiamati il *Federal Real Property and Federal Immovables Act, S.C. 1991, c. 50* con riguardo ai beni governativi *(//laws.justice.gc.ca/eng/acts/f-8.4/)*, il *Public Lands Act, R.S.O. 1990, c. P.43* per la Provincia dell'Ontario (*www.ontario.ca/laws/statute/90p43*) e il *Public Lands Act, R.S.A. 2000, c. P-40* per la Provincia dell'Alberta (*www.canlii.org/en/ab/laws/stat/rsa-2000-c-p-40/latest/rsa-2000-c-p-40.html*). In Nuova Zelanda invece, non essendovi una struttura federale, esiste un riferimento unitario ovvero il *Land Act 1948, Public Act 1948 No. 64* (*www.legislation.govt.nz/act/public/1948/64/en/latest/#DLM250586*).

[43] Il richiamo è a J.B.V. Proudhon, *Traité du domaine public*, I, Dijon, Victor Lagier, 1833-1834 (in specie, Tomo I, p. 265 ss.); O. Mayer, *Droit administratif allemand*, III, Paris, V. Giard & E. Brière,1905 (in specie p. 87 ss.); F. Cammeo, *Demanio (voce)*, in *Dig. Ita.*, IX, parte I, Torino, UTET, 1887-1898, p. 841 ss.; Id., *Corso di diritto amministrativo*, II, Milano, 1914 (in specie p. 979 ss.); E. Guicciardi, *Il demanio*, Padova, CEDAM, 1934 (in specie p. 70 ss.); E. García de Enterría, *Sobre la imprescriptibilidad del dominio público*, in *Rev. Adm. Púb.*, 1954, n. 13, p. 11 ss; M.S. Giannini, *I beni pubblici. Dispense delle lezioni del corso di diritto amministrativo tenute nell'anno accademico 1962-1963*, Roma, Bulzoni, 1963; Y. Gaudemet, *Traité de droit administratif*, II, *Droit administratif des biens. La propriété publique, les domaines, l'expropriation, la réquisition, les travaux publics*, Paris, LGDJ, 2014, p. 704 ss.

[44] Con riguardo al sistema italiano, come noto, l'art. 823 del Codice civile sottopone i beni del demanio ad un regime di inalienabilità, di imprescrittibilità e di impignorabilità. Conferisce inoltre all'autorità amministrativa un potere di tutela amministrativa e ammette la possibilità di impiego dei mezzi ordinari a difesa della proprietà e del possesso. Il Codice civile stabilisce, inoltre, che i beni del demanio possano essere oggetto di atti di diritto privato solo se sdemanializzati in esito alla cessazione della loro destinazione pubblica. Nel caso delle risorse naturali la sdemanializzazione, teoricamente ammissibile, non è però applicata, a differenza di quanto accade per i beni artificiali, poiché in tal caso la destinazione pubblica è correlata con la stessa esistenza del bene e non dipende da una espressione di volontà dell'amministrazione proprietaria.

pubblico[45], ma ammette al contempo che i privati possano ottenere, in via temporanea, la concessione di diritti di uso su beni del demanio (ad esempio, la concessione mineraria) oppure possano gestirli per fini imprenditoriali (ad esempio, la concessione di spiaggia).

Data la sintetica ricostruzione dei caratteri del demanio che si è proposta, occorre ora chiedersi se, alla luce dell'analisi dei casi, la protezione offerta da tale modello giuridico si mostri efficace quando applicata ai grandi fiumi. Oppure l'aumento dei conflitti sulla gestione di queste risorse è dovuto (anche) alla inefficacia delle regole e degli strumenti propri del demanio? E, in caso affermativo, a cosa è dovuta questa ineffettività?

Alla base della domanda posta vi è una constatazione.

Negli ultimi trenta anni si è assistito al graduale riconoscimento dell'ambiente quale valore giuridico collegato con diritti fondamentali. Questo processo è iniziato a livello delle organizzazioni internazionali e dei singoli Stati ed è stato poi accolto dall'Unione Europea.

Ne sono derivati due effetti sui sistemi giuridici nazionali.

Il primo è l'aumento di norme generali e regole di protezione dell'ambiente. Si pensi all'inserimento dell'ambiente tra i valori fondamentali delle Costituzioni (il c.d. costituzionalismo ambientale[46]) e la costruzione di un sistema di diritto europeo dell'ambiente. Il secondo è la diffusione di forme alternative di tutela, giudiziale ed extragiudiziale, delle risorse naturali. Queste ultime, in particolare, interessano risorse naturali che, tradizionalmente, erano protette dai principi del demanio, come nel caso della *Earth jurisprudence*. O sono fondate su presupposti diversi da quelli del demanio, poiché non rileva l'appartenenza delle risorse naturali a entità pubbliche. O, ancora, dal punto di vista soggettivo, possono interessare corti ordinarie, come ad esempio i giudici civili, o le Corti costituzionali, e possono interessare corti speciali, come accade per le *environmental and climate litigation*.

Ognuno di questi profili concorre a dimostrare come le regole giuridiche vigenti poste alla base del modello demaniale non siano in grado, nel contesto attuale, di garantire effettività alla funzione di protezione dei grandi fiumi. Tale considerazione non è nuova: la dottrina italiana lamenta da tempo la necessità di modifiche al quadro normativo di riferimento [47].

Ma ciò che l'analisi ha mostrato è che l'evidenza della «crisi demaniale» emerge in modo ancora più marcato se letta dalla prospettiva del diritto europeo e comparato poiché appaiono con chiarezza gli effetti negativi dei dislivelli regolatori tra i diversi ordinamenti giuridici e la conseguente spinta verso la ricerca di nuove forme di tutela delle risorse naturali.

Conclusioni. – Possono ora essere tratte alcune conclusioni.

In primo luogo, il modello di protezione proposto dalla *Earth jurisprudence* per quanto di interesse non sembra garantire una tutela dei fiumi maggiore rispetto a quella offerta dal demanio. Infatti, poiché l'applicazione degli strumenti della *Earth jurisprudence* può essere prevista da fonti differenti (previsioni costituzionali, leggi o sentenze), l'effettività della tutela appare «incerta»: la fonte che determina il riconoscimento della personalità giuridica o di diritti ne condiziona il grado di effettività.

Se si basa su una disposizione costituzionale o su una legge, il riconoscimento si integra nel quadro di principi e regole vigenti. Se, invece, deriva da una sentenza, la decisione potrebbe inserirsi in un quadro normativo non 'favorevole'. Inoltre, il riconoscimento giudiziale produce effetti in

---

[45] In merito, vedi l'art 822 del Codice civile.

[46] Sul tema si leggano, D. Amirante, *Costituzionalismo ambientale*, Bologna, Il Mulino, 2022; D. Amirante, S. Bagni, *Environmental Constitutionalism in the Antropocene. Values, Principles and Actions*, Routledge, Oxon – Mew York, 2022, e L.J. Kotzé, *Global Environmental Constitutionalism in the Anthropocene*, Oxford - Portland, Bloomsbury Publishing, 2016.

[47] Si vedano, di recente, M. Renna, *I limiti alla classificazione codicistica dei beni pubblici*, p. 9 ss., e V. Caputi Jambrenghi, *Beni pubblici*, in specie 98 ss., entrambi in Annuario AIPDA 2024, *I beni pubblici. Tradizione e innovazione,* Napoli*,* Editoriale scientifica, 2025. Si rinvia, in precedenza, a M. Renna, C. Micciché, *Beni pubblici e diritti di uso pubblico. La resilienza delle prerogative collettive al mutare dei modelli di sviluppo*, in *Riv. trim. dir. pubb*., 2022, n. 3, in specie p. 699 ss.

tempi rapidi ed è indipendente dal contesto politico di riferimento ma la sua stabilità nel tempo è dubbia: sentenze successive potrebbero mutare l'orientamento iniziale.

Le incertezze descritte non si manifestano nel modello demaniale che si fonda su previsioni costituzionali o legislative[48].

In secondo luogo, si pone il problema della effettività del meccanismo di rappresentanza, che riporta comunque la garanzia della protezione delle risorse naturali in capo ad una decisione umana suscettibile di essere condizionata dalla mutevolezza degli interessi (come d'altronde è inevitabile che sia nel caso di enti inanimati). L'inversione antropocentrica è quindi solo una mera finzione giuridica.

Questo aspetto è molto criticato da una parte della dottrina straniera[49].

Ciò premesso, la diffusione dei casi della *Earth jurisprudence* conferma comunque la crisi del demanio. La ricerca di modi alternativi di protezione dei diritti connessi con le risorse naturali evidenzia l'insufficienza del modello di fronte alle trasformazioni intervenute negli ultimi trenta anni[50]. Questo è vero soprattutto negli ordinamenti in cui il demanio ha una tradizione più antica[51].

In tal senso, la moltiplicazione dei modelli di tutela ulteriori rispetto al demanio potrebbe essere la spinta per un adeguamento dei paradigmi demaniali ai diritti e doveri ambientali[52].

Si pensi al caso italiano.

La disciplina del demanio, contenuta nel Codice civile del 1942 e in numerose leggi settoriali, è stata adottata con finalità diverse dalla tutela ambientale. Ma nel 2022, l'ambiente è stato inserito nella Costituzione come oggetto di protezione attraverso la modifica dell'art. 9, comma 2, che ora prevede la tutela, da parte della Repubblica, dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi *«anche nell'interesse delle future generazioni»*. Vi è quindi un dislivello di regolazione tra le fonti che rischia di creare un cortocircuito.

La divisione in categorie rigide dei beni demaniali naturali prevista dal Codice civile potrebbe essere sostituita con un regime più ampio e flessibile di tutela.

Sul modello della «*échelle de la domanialité*» proposta da Leon Duguit nel secolo scorso, le risorse naturali potrebbero essere classificate secondo le loro caratteristiche fisiche e avere un grado di tutela diverso a seconda, ad esempio, della loro disponibilità in natura o della loro capacità di riprodursi[53].

---

[48] Inoltre, per attuare l'inversione del paradigma antropocentrico proposta dalla *Earth jurisprudence* è necessario l'intervento dell'uomo, cui spetta definire in concreto i modi di *governance* delle risorse naturali applicando il meccanismo della rappresentanza. Si giunge così ad una sorta di cortocircuito del modello teorico.

[49] Per una rappresentazione critica del dibattito in materia si vedano S. Dominelli, *Per un 'diritto degli animali' e 'della natura' tra scetticismo ed adesione a modelli normativi antropocentrici: riflessioni di diritto internazionale (pubblico e privato)*, in *Riv. Giur. Amb*., 2023, n.1, p. 5 ss.; V.A.J. Kurki, *Can Nature Hold Rights? It's Not as Easy as You Think*, in *Tran. Env. Law*, 2022, n.11, (3), p. 525 ss.; I. Milkes S., J.A. Pimiento E., S.Baena C., *Más allá del reconocimiento como 'sujeto de derechos' a la Naturaleza: Un análisis práctico para una comprensión semántica*, in *Rev. Der. Adm. Eco*., 2022, n. 36, p. 193 ss.; L. Estupinan Achury, C. Storini, R. Martinez Dalmau, F.A. de Carvalho Dantas (dir.), *La Naturaleza como sujeto de derechos en el constitucionalismo democratico*, Bogotà, Universidad Libre, 2019; M. Torre-Schaub, *La protection du climat et des generations futures au travers des droits de la nature: l'emergence d'un droit constitutionnel au bien vivir*, in *Rev. Droit. Env*., 2018, n. 267, p. 1 ss.; M. Carducci, *Natura (diritti della)* (voce), in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Agg., Milano, Utet, 2017, p. 487; S. Baldin, *Los derechos de la Naturaleza: de las construcciones doctrinales al reconocimiento juridico*, in *Rev. Gen. Der. Púb. Comp*., 2017, n. 22, p. 1 ss.; D.R. Boyd*, The Rights of Nature: A Legal Revolution That Could Save the World*, Toronto, ECW Press, 2017; S. Pavlik, *Should Trees Have Standing in Indian Country?*, in *Wic. sa Rev*., 2015, n. 30, p. 1, p. 7 ss.; R. Avila Santamaria, *El derecho de la naturaleza: fundamentos,* in E. Martinez, A. Acosta (coord.), *La Naturaleza con Derechos. De la filosofía a la política*, Quito, AbyaYala, 2011, p. 173 ss.; P. Burdon, *The Rights of Nature: Reconsidered*, in *Aus. Hum. Rev*., 2010, n. 49, p. 69 ss.

[50] Si veda in proposito J. Caillosse, *Faut-il en finir avec la domanialité publique?*, in Études foncières, 2002, 100, p. 7 ss.

[51] Una ricostruzione dei regimi giuridici demaniali europei ed extraeuropei cui si può fare riferimento è contenuta in F. Lopéz Ramon, O. Vignolo Cueva (ed.), *El dominio público en Europa y América Latina*, Círculo de derecho Administrativo, Lima, 2015; F. Lopéz Ramon (ed.), *El patrimonio natural en Europa y Latinoamérica*, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, Zaragoza, 2018; F. Lopéz Ramon (ed.), *Los bienes públicos*, Temis, Bogotà, 2024.

[52] Vedi S. Lanni, *Greening the Civil Codes: Comparative Private Law and Environmental Protection,* New York, Routledge*,* 2023.

In parallelo, andrebbe valorizzata la nozione di «ecosistema» come insieme di risorse naturali, ora prevista dalla Costituzione italiana. I casi esaminati dimostrano infatti come le interrelazioni chiare tra le diverse matrici ambientali siano fondamentali per garantirne una tutela nel complesso.

L'attualità del tema è innegabile.

Basti pensare che nel recente parere consultivo n. 32/2025 del 29 maggio 2025 della *Corte interamericana dei diritti umani* il riconoscimento di diritti alla Natura e a sue componenti contribuisce è stato ritenuto capace di rafforzare un modello di sviluppo sostenibile per le generazioni presenti e future[54].

Questo approccio è compatibile con l'obbligo degli Stati di adottare disposizioni legislative di contrasto all'emergenza climatica e a garanzia dei diritti umani. Il parere è stato, però, adottato con alcune opinioni dissenzienti: il dibattito è quindi ancora aperto e il tema va senza dubbio ulteriormente approfondito.

La teoria è stata introdotta per la prima volta in L. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, de Boccard, III, 2 ed., 1923, p. 344 ss. È stata poi ripresa da J.M. Auby, *Contribution à l'étude du domaine privé de l'administration*, Études et documents du Conseil d'État, 1958, p. 35 ss., e da F. Melleray, *L'échelle de domanialité*, in Mélanges moderne, Paris, Dalloz, 2004, p. 287 ss. Il suo valore ai fini del tema trattato è richiamato anche da M. Renna, *I limiti alla classificazione codicistica dei beni pubblici*, cit., e V. Caputi Jambrenghi, *Beni pubblici*, cit.

[54] Il parere è reperibile qui: *//www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_32_en.pdf.*