

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori CUTRERA, FABBRI, ACHILLI, ACONE, BOZZELLO VEROLE, FORTE, FRANZA, GEROSA, INNAMORATO, MARNIGA, MARIOTTI, PIERRI, SCEVAROLLI, SIGNORI e ZANELLA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 27 SETTEMBRE 1989

Norme per la tutela ambientale delle aree demaniali dei fiumi,
dei torrenti, dei laghi e delle altre acque pubbliche

ONOREVOLI SENATORI. - Nel corso delle audizioni svoltesi avanti la Commissione 13^a del Senato in sede di esame del disegno di legge sul programma di salvaguardia ambientale 1989-1990, la Lega italiana per la protezione degli uccelli (L.I.P.U.) segnalava la necessità di adottare con urgenza nuove norme per combattere la progressiva e continua erosione delle proprietà demaniali latistanti agli alvei dei fiumi, dei torrenti, dei laghi e delle altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia.

In effetti, si tratta di un'azione gravemente negativa per l'equilibrio idrogeologico ed ecologico, che porta alla riduzione e, in taluni casi, alla eliminazione delle aree golenali, cioè di quelle parti di territorio laterali agli alvei

fluviali e agli altri corsi d'acqua che, in caso di piena, assorbono l'onda fluviale su un ampio fronte e costituiscono preziose zone di riserva anche per la realizzazione di quei serbatoi di invaso, casse di espansione, vasche di laminazione, scaricatori, diversivi o altro, che la legge 18 maggio 1989, n. 183, contenente norme per il riassetto funzionale della difesa del suolo, indica specificamente all'articolo 3 come elementi fondamentali per la difesa dalle inondazioni e dagli allagamenti.

La riduzione «artificiale» di detti spazi e, più in generale, di tutte le aree che costituiscono l'alveo «naturale» del fiume produce una serie di conseguenze negative dal punto di vista degli interessi ambientali. Si assiste ad un processo di canalizzazione dei corsi d'acqua

con l'esecuzione di grandi opere di difesa artificiale delle sponde per evitare la esondazione delle acque, da un lato; nel contempo si constata un impoverimento delle falde idriche che non vengono più rimpinguate dal procedere del fiume nel suo correre naturale, ovviamente più lento e più espanso quando non è ristretto all'interno delle paratie cementate; ancora, costringendo il corso d'acqua in argini artificiali ristretti, si aumenta la velocità del corso stesso creando una situazione di rischio per ponti e manufatti soggetti ad una maggiore pressione nei casi di piena.

La situazione di squilibrio descritta è sollecitata dalla spinta di interessi molteplici diretti allo sfruttamento dei territori dai quali l'acqua è fatta arretrare, dopo averne deviato il corso naturale. L'alveo abbandonato dai fiumi e dai torrenti e i terreni rilasciati vengono utilizzati per coltivazioni agricole, per la produzione arborea e, in particolare, per l'impianto di pioppeti. In altri casi sono sfruttati per escavazione di ghiaia e sabbia con prelievi che arrivano a mettere a nudo lo strato di argilla, con conseguente entrata di sostanze inquinanti direttamente nelle falde profonde. In taluni casi sono realizzate opere e manufatti edilizi.

I terreni abbandonati dall'acqua sono acquisiti dai proprietari frontisti sulle due rive del corso d'acqua gratuitamente e senza necessità di alcuna procedura amministrativa.

Ma, di fronte agli esigui e comunque marginali vantaggi economici delle proprietà latitanti, il danno ambientale che la collettività subisce per effetto dei fenomeni di alterazione idrogeologica sopra richiamati è ingente.

Le norme proposte con il presente disegno di legge intendono porre rimedio alla situazione di pregiudizio ambientale sopradescritta. In particolare, il disegno di legge intende introdurre modifiche agli articoli 942, 945 e 946 del codice civile. Stabilisce la prima norma che «il terreno abbandonato dall'acqua corrente, che insensibilmente si ritira da una delle rive portandosi sull'altra, appartiene al proprietario della riva scoperta, senza che il confinante della riva opposta possa reclamare il terreno perduto».

In base al disposto dell'articolo 945 le isole che si formano nel letto dei fiumi o torrenti appartengono al demanio pubblico. Ma, secon-

do i paragrafi successivi della norma, se l'isola si è formata per avulsione, il proprietario del fondo da cui è avvenuto il distacco ne conserva la proprietà.

L'articolo 946, a sua volta, dispone che «se un fiume o torrente si forma un nuovo letto, abbandonando l'antico, questo spetta ai proprietari confinanti con le due rive. Essi se lo dividono fino al mezzo del letto medesimo, secondo l'estensione della fronte del fondo di ciascuno».

Orbene, presupposto comune alle norme richiamate è che le modifiche ai corsi d'acqua e ai loro percorsi siano determinate esclusivamente da ragioni naturali e non da fatti artificiali dell'uomo. Ciò è reso chiaro dal disposto dell'articolo 947, secondo cui le disposizioni degli articoli 942, 945 e 946 non si applicano quando «i mutamenti nel letto dei fiumi derivano da regolamento del loro corso, da bonifiche o da altre simili cause».

Senonchè nella generalità dei casi è praticamente impossibile dimostrare in concreto che la deviazione del corso d'acqua è dovuta ad intervento artificiale dell'uomo, soprattutto quando si tratta di deviazioni determinate da opere eseguite in altra parte del corso del fiume che producono effetti di modifica dell'assetto idrogeologico a distanza dai luoghi dove si realizza l'intervento artificiale. Così nel caso di escavazioni in alveo o nelle aree golenali, si possono produrre effetti di alterazione della portata, della velocità, e quindi anche della percorrenza dell'acqua, in terreni diversi e distanti da quelli in cui si esercita l'escavazione stessa.

La prova, poi, che i mutamenti nel letto dei fiumi siano determinati da cause artificiali e non naturali, dovrebbe essere data dalla pubblica Amministrazione. Ma essa, a parte l'assoluta inadeguatezza delle strutture, il più delle volte si trova di fronte a situazioni catastali non censite, cosicchè non è in grado di ricostruire con un margine di sufficiente certezza i confini fra proprietà private e proprietà demaniali quali esistenti prima della intervenuta modifica alla condizione fisica dei luoghi.

Quando poi, in un caso concreto, la regione Liguria ha sostenuto la necessità della adozione di un formale provvedimento amministrati-

vo perchè operi la sdemanializzazione dei beni idrici, intendendo quella regione valutare l'opportunità di procedere alla sdemanializzazione del bene in comparazione con la possibilità di utilizzarlo per altri scopi di utilità pubblica (valutazione, a suo parere, ancora più necessaria per i beni del demanio idrico), è sopravvenuto il parere n. 1370 del 13 ottobre 1988 della 1ª sezione del Consiglio di Stato che ha confermato che l'inizio o la cessazione della demanialità di un bene del demanio idrico «coincide con il verificarsi degli eventi che ne condizionano l'esistenza», senza quindi che sia richiesto alcun atto amministrativo di carattere costitutivo perchè divenga di proprietà privata. Così testualmente: «Non può ritenersi che, in assenza di una esplicita norma contraria, venga resa inoperante o quanto meno condizionata alla emanazione di un provvedimento dell'autorità l'acquisto della proprietà previsto dall'articolo 946 del codice civile».

Gli articoli 942, 945 e 946 del codice civile costituiscono, peraltro, norme di carattere eccezionale che derogano al principio generale posto dall'articolo 829 del codice civile, secondo cui il passaggio dei beni dal demanio pubblico al patrimonio statale deve essere dichiarato dall'autorità amministrativa. Si tratta, come è ben noto alla dottrina giuridica, di norme legislative che traggono origine dal diritto romano e che si riconducono ad istituti di antichissima tradizione destinati a regolamentare il diritto di proprietà privata in un contesto sociale ed economico completamente diverso dall'attuale. L'arcaicità di quelle disposizioni appare in tutta la sua evidenza di fronte alla esigenza che i rapporti inerenti i beni del demanio idrico siano esaminati e valutati per l'idoneità intrinseca e oggettiva che quei beni presentano ai fini della tutela ecologica e per la necessità di assicurare un uso razionale e corretto delle risorse naturali.

* * *

L'articolo 1 del presente disegno di legge intende modificare l'articolo 942 del codice civile escludendo il principio della automatica acquisizione dei terreni abbandonati dalle acque a favore dei proprietari latitanti non

soltanto, come già è previsto, quando si tratti di terreni abbandonati dal mare (articolo 942, ultimo comma) ma anche in tutti i casi in cui si tratti di terreni rientranti fra i beni di proprietà pubblica demaniale ai sensi delle leggi vigenti, quali i fiumi, i torrenti, i laghi, gli stagni e le altre acque pubbliche.

Con il disposto dell'articolo 2 si abrogano il secondo e terzo comma dell'articolo 945 del codice civile perchè le fattispecie lì descritte costituiscono eccezione al principio generale secondo cui le isole, le unioni di terra, che si formano nel letto dei fiumi o torrenti appartengono al demanio pubblico e tale eccezione costituisce uno degli elementi di compromissione della buona conduzione dei corsi d'acqua.

Con il disposto dell'articolo 3 del presente disegno di legge, l'articolo 946 del codice civile subisce una sostanziale modifica nel senso della conservazione alla titolarità pubblica dei rapporti demaniali comunque inerenti ai terreni abbandonati dalla mutazione del letto dei fiumi e degli altri corsi d'acqua. Conseguenza alla modifica proposta l'assoggettamento di detti terreni al regime proprio del demanio pubblico.

L'articolo 4 dispone l'esclusione della cosiddetta sdemanializzazione tacita per i beni del demanio idrico. Infatti, per assicurare le ragioni di prevalente interesse pubblico nella tutela naturalistica dei beni del demanio idrico e delle loro pertinenze, è opportuno che eventuali modifiche al regime giuridico di questi beni siano determinate con provvedimenti amministrativi espliciti, sorretti da adeguata motivazione, aventi efficacia costitutiva rispetto le nuove situazioni idriche.

Con la disposizione dell'articolo 5 si intende assicurare un regime di salvaguardia sulle modifiche al corso dei fiumi e dei torrenti, in attesa che una disciplina definitiva, adottata per i singoli bacini fluviali, venga assicurata dalla adozione dei piani di bacino nazionali, interregionali e regionali previsti dalla legge n. 183 del 1989. A questo scopo è previsto che le amministrazioni a cui sono affidate le responsabilità di autorizzazione degli interventi compiano le proprie valutazioni, e quindi le proprie scelte, sulla base di studi di impatto che mettano in evidenza le conseguenze

rilevanti che i singoli interventi possono produrre nei confronti della situazione ambientale preesistente.

Si è voluto prevedere, inoltre, che anche la variazione all'uso dei beni del demanio idrico e non soltanto il passaggio dei beni da una categoria ad un'altra sia soggetta ad un esplicito provvedimento amministrativo di autorizzazione. Si ritiene infatti importante che le funzioni delle aree demaniali abbiano una regolamentazione espressamente definita e si evitino modifiche alle funzioni originarie delle stesse non sorrette da una attenta valutazione sulla convenienza amministrativa.

La tutela dei diritti demaniali sui terreni abbandonati dal nuovo corso delle acque impone l'adeguamento al quadro istituzionale vigente anche di alcune norme del regio decreto-legge 18 giugno 1936, n. 1338, emanate in data ormai remota allo scopo di agevolare e diffondere la coltivazione del pioppo e di altre specie arboree nelle pertinenze idrauliche demaniali in una situazione nella quale le preoccupazioni di carattere ambientale erano ben lontane dall'aver l'attuale grado di intensità.

Le norme della legge richiamata dovranno essere riesaminate nel loro complesso e coordinate con le disposizioni della recente legge 18 maggio 1989, n. 183, che impone la modifica del sistema delle competenze nel governo e nella gestione dei beni del demanio idrico attraverso l'adozione dei piani di bacino idrogeologico. In attesa di tali modifiche legislative di carattere generale appare opportuno un sollecito adeguamento normativo allo scopo di assicurare la opportuna tutela ambientale dei

corsi d'acqua affermata nella più recente legislazione che chiede di conservare (articolo 12 della legge n. 183 del 1989) i bacini di rilievo nazionale come «ecosistemi unitari» e che affida ai piani di bacino il compito (articolo 17, comma 3, lettera i), della legge citata) di valutare in via preventiva i costi-benefici e l'impatto ambientale degli interventi proposti, anche al fine di scegliere tra ipotesi di governo e di gestione dei beni fra loro diverse.

Di conseguenza l'articolo 6 impone alle commissioni provinciali costituite per l'incremento delle coltivazioni arboree sulle pertinenze demaniali dei corsi di acqua pubblica di trasmettere ogni anno alle autorità di bacino e alle regioni competenti gli elenchi delle pertinenze idrauliche demaniali interessate dalla loro attività e descrivere il regime di utilizzazione autorizzato, essendo ciò rilevante ai fini della elaborazione dei piani di bacino.

L'articolo 7 dispone che le sopra richiamate commissioni provinciali siano integrate con la partecipazione di un rappresentante della provincia interessata e che ai lavori della commissione partecipi anche il sindaco del comune di volta in volta interessato dai provvedimenti in deliberazione.

Con l'articolo 8 si afferma il principio che il diritto di prelazione disciplinato all'articolo 6 del regio decreto-legge 18 giugno 1936, n. 1338, è da escludere non soltanto quando i terreni vengono richiesti dalle aziende regionali forestali, ma anche quando vengono richiesti in concessione dai comuni, dalle provincie e dalle regioni per destinarli a programmi di gestione finalizzati alla realizzazione di parchi territoriali o locali.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. L'articolo 942 del codice civile approvato con regio decreto 16 marzo 1942, n. 262, è sostituito dal seguente:

«Art. 942. (*Terreni abbandonati dalle acque correnti*). - I terreni abbandonati dalle acque correnti, che insensibilmente si ritirano da una delle rive portandosi sull'altra, appartengono al demanio pubblico, senza che il confinante della riva opposta possa reclamare il terreno perduto.

Ai sensi del primo comma, si intendono per acque correnti i fiumi, i torrenti e le altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia.

Quanto stabilito al primo comma vale anche per i terreni abbandonati dal mare, dai laghi, dalle lagune e dagli stagni appartenenti al demanio pubblico».

Art. 2.

1. Il secondo e terzo comma dell'articolo 945 del codice civile approvato con regio decreto 16 marzo 1942, n. 262, sono abrogati.

Art. 3.

1. L'articolo 946 del codice civile approvato con regio decreto 16 marzo 1942, n. 262, è sostituito dal seguente:

«Art. 946. (*Alveo abbandonato*). - Se un fiume o un torrente si forma un nuovo letto, abbandonando l'antico, il terreno abbandonato rimane assoggettato al regime proprio del demanio pubblico.

Le amministrazioni competenti possono imporre limitazioni all'uso dei terreni interclusi fra il vecchio ed il nuovo letto ovvero procedere alla loro acquisizione, anche in via coattiva, quando sussistano preminenti ragioni

di interesse pubblico o di tutela ambientale conseguenti al nuovo assetto idrogeomorfologico».

Art. 4.

1. L'articolo 947 del codice civile approvato con regio decreto 16 marzo 1942, n. 262, è sostituito dal seguente:

«Art. 947. (*Mutamenti del letto dei fiumi derivanti da regolamento del loro corso*). - Le disposizioni degli articoli 942, 945, 946, si applicano ai terreni comunque abbandonati sia a seguito di eventi naturali che per fatti artificiali indotti dall'attività antropica, ivi comprendendo anche i terreni abbandonati per fenomeni di inalveamento.

La disposizione dell'articolo 941 non si applica nel caso in cui le alluvioni derivano da regolamento del corso dei fiumi, da bonifiche o da altri fatti artificiali indotti dall'attività antropica.

In ogni caso è esclusa la sdemanializzazione tacita dei beni del demanio idrico».

Art. 5.

1. Sino a quando non saranno adottati i piani di bacino nazionali, interregionali e regionali, previsti dalla legge 18 maggio 1989, n. 183, i provvedimenti che autorizzano il regolamento del corso dei fiumi e dei torrenti, gli interventi di bonifica ed altri simili destinati ad incidere sul regime delle acque, compresi quelli di estrazione dei materiali litoidi dal demanio fluviale e lacuale, devono essere adottati sulla base di valutazioni preventive e studi di impatto, redatti sotto la responsabilità dell'amministrazione competente al rilascio del provvedimento autorizzativo, che subordinino il rilascio delle autorizzazioni e delle concessioni al rispetto preminente del buon regime delle acque, alla tutela dell'equilibrio geostatico e geomorfologico dei terreni interessati, alla tutela degli aspetti naturalistici e ambientali coinvolti dagli interventi progettati.

2. Le variazioni all'uso dei beni del demanio idrico, anche per i beni delle regioni a statuto speciale, sono soggette ad esplicito provvedi-

mento amministrativo di autorizzazione che dovrà assicurare la tutela prevalente degli interessi pubblici richiamati al comma 1.

Art. 6.

1. Ai fini della elaborazione dei piani di bacino di rilievo nazionale, di rilievo interregionale e di rilievo regionale, rispettivamente disciplinati agli articoli 18, 19 e 20 della legge 18 maggio 1989, n. 183, le commissioni provinciali per l'incremento delle coltivazioni arboree sulle pertinenze demaniali dei corsi di acqua pubblica costituite ai sensi del regio decreto-legge 18 giugno 1936, n. 1338, sono tenute a trasmettere annualmente alle autorità di bacino e alle regioni competenti gli elenchi delle pertinenze idrauliche demaniali destinate o da destinare prevalentemente a colture arboree, nonchè copia degli atti di concessione in corso.

2. In sede di prima applicazione della presente legge, la trasmissione degli atti e dei documenti delle commissioni provinciali è effettuata entro il 30 dicembre 1990.

3. Compete ai piani di bacino, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, lettera c), della legge 18 maggio 1989, n. 183, indicare le direttive alle quali devono uniformarsi le dette commissioni provinciali per determinare quali parti delle pertinenze idrauliche demaniali dei corsi d'acqua pubblica possano essere destinate alla coltivazione di pioppi o di altre specie arboree, al fine di scegliere fra ipotesi di governo del territorio che tendano a privilegiare finalità di tutela naturale e ambientale dei beni considerati.

Art. 7.

1. Sino a quando non sarà dettata una diversa disciplina delle commissioni provinciali di cui al regio decreto-legge 18 giugno 1936, n. 1338, per il coordinamento della loro attività con le previsioni dei piani di bacino, la composizione delle commissioni provinciali è integrata con la partecipazione di un rappresentante della provincia interessata. Ai lavori delle commissioni partecipano anche il sinda-

co, o il funzionario delegato in sua vece, del comune competente per territorio ai provvedimenti in deliberazione.

Art. 8.

1. All'articolo 6 del regio decreto-legge 18 giugno 1936, n. 1338, sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:

«Il diritto di prelazione non spetta altresì ai frontisti per i terreni che vengono richiesti in concessione all'amministrazione delle finanze dai comuni, dai consorzi di comuni, dalle provincie, dalle regioni o dalle comunità montane, allo scopo di destinarli a riserve naturali o di realizzarvi parchi territoriali fluviali o lacuali o, comunque, interventi di recupero, di valorizzazione o di tutela ambientale.

Il diritto di cui al comma precedente si conferma anche per l'occupazione di spazi destinati alla fruizione collettiva e alla realizzazione degli interventi e delle infrastrutture necessarie, purchè detti spazi costituiscano parte integrante dei parchi territoriali suddetti.

Le domande di concessione devono essere accompagnate dai programmi di gestione del territorio deliberati dalle amministrazioni comunali in conformità alle prescrizioni urbanistiche e ambientali vigenti, nonchè alle direttive di cui all'articolo 2 della presente legge ove emanate. L'approvazione dei programmi di intervento costituisce variante agli strumenti urbanistici vigenti. Sulle domande di concessione è sentito il parere della commissione provinciale di cui all'articolo 1 per quanto attiene alla esigenza di dare incremento alle coltivazioni del pioppo e di altre specie arboree nelle pertinenze idrauliche demaniali, tenuto conto delle esigenze di consolidamento spondale.

Gli enti pubblici concessionari in base al primo comma del presente articolo possono dare in gestione i terreni medesimi alle associazioni riconosciute ai sensi dell'articolo 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349, sulla base di convenzioni stipulate per la durata non superiore a dieci anni, salva la facoltà di rinnovo».