

DIRETTIVA AI SENSI DEL R.D. 523/1904
ATTIVITÀ ANTROPICHE LUNGO I CORSI D'ACQUA

PREMESSA

La presente Direttiva intende esplicitare nel dettaglio le attività antropiche vietate a ridosso dei corsi d'acqua, ai sensi del R.D. 25 luglio 1904, n. 523 *“Testo unico delle disposizioni di legge intorno alle opere idrauliche delle diverse categorie”*, ad oggi ancora vigente e applicato, che individua un complesso di azioni in capo all'autorità competente finalizzate alla corretta gestione del Demanio Fluviale.

I recenti mutamenti climatici, impongono, oggi più che mai, un corretto uso del suolo in rapporto alle nuove evidenze meteorologiche e alle conseguenti modifiche del comportamento idraulico dei corsi d'acqua che passano, improvvisamente, da regimi di magra a quelli di piena straordinaria anche nel giro di poche ore.

L'art. 7 del D.P. Reg. n° 4/2019 ha individuato l'Autorità di bacino quale soggetto competente e disposto che *“L'Autorità di Bacino espleta le attività di polizia idraulica nel rispetto delle disposizioni del Regio decreto 25 luglio 1904, n. 523 e della vigente legislazione comunitaria, statale e regionale in materia di tutela delle risorse idriche e di difesa del suolo. Per attività di polizia idraulica si intende quel complesso di attività amministrative e tecniche dirette alla gestione delle acque pubbliche, al controllo degli interventi di gestione e trasformazione del demanio idrico nonché al controllo ed alla sorveglianza dei fiumi e dei torrenti al fine di mantenere e migliorare il regime idraulico secondo la vigente normativa di settore.”*

IL REGIME NORMATIVO DETTATO DAL R.D. 523/1904

I contenuti normativi del R.D. 523/1904 *“Testo unico delle disposizioni di legge intorno alle opere idrauliche delle diverse categorie”* individuano un complesso di azioni oggi in capo all'Autorità di bacino finalizzate alla corretta gestione del Demanio Fluviale. In particolare, al Capo VII “Polizia delle acque pubbliche”

- l'art. 93 stabilisce che *“Nessuno può fare opere nell'alveo dei fiumi, torrenti, rivi, scolatoi pubblici e canali di proprietà demaniale, cioè nello spazio compreso fra le sponde fisse dei medesimi, senza il permesso dell'autorità amministrativa. Formano parte degli alvei i rami o canali, o diversivi dei fiumi, torrenti, rivi e scolatoi pubblici, ancorché in alcuni tempi dell'anno rimangono asciutti.”*
- l'art. 94 stabilisce che *“Nel caso di alvei a sponde variabili od incerte, la linea, o le linee, fino alle quali dovrà intendersi estesa la proibizione di che nell'articolo precedente, saranno determinate anche in caso di contestazione dal prefetto (oggi dall'Autorità di bacino), sentiti gli interessati.”*

Al fine di una corretta e univoca applicazione dei disposti del citato Capo VII del R.D. 523/1904 si ricorda che con Decreto del Segretario Generale dell'Autorità di bacino n. 119 del 09/05/2022, sono state approvate le *“Direttive per la determinazione dell'ampiezza dell'alveo nel caso di sponde incerte (art. 94 del R.D. 523/1904) e per la determinazione della fascia di pertinenza fluviale da sottoporre alle limitazioni d'uso di cui all'art. 96, lettera f, del R.D. 523/1904”*, che qui si intendono integralmente riportate, i cui contenuti esplicitano inequivocabilmente, le metodologie per la individuazione delle aree di pertinenza di corsi d'acqua pubblica sulle quali sono regolamentate o inibite attività antropiche e di modifica del suolo quali la costruzione di opere, le piantumazioni e i movimenti di terra.

ATTIVITÀ VIETATE

Ai sensi dell'art. 96 del R.D. 25 luglio 1904 n. 523, sono **lavori ed atti vietati in modo assoluto** sulle acque pubbliche, loro alvei, sponde e difese i seguenti:

- a) *la formazione di pescaie, chiuse, petraie ed altre opere per l'esercizio della pesca, con le quali si alterasse il corso naturale delle acque. Sono eccettuate da questa disposizione le consuetudini per l'esercizio di legittime ed innocue concessioni di pesca, quando in esse si osservino le cautele od imposte negli atti delle dette concessioni, o già prescritte dall'autorità competente, o che questa potesse trovare conveniente di prescrivere;*
- b) *le piantagioni che si inoltrino dentro gli alvei dei fiumi, torrenti, rivi e canali, a costringerne la sezione normale e necessaria al libero deflusso delle acque;*
- c) *lo sradicamento o l'abbruciamento dei ceppi degli alberi che sostengono le ripe dei fiumi e dei torrenti per una distanza orizzontale non minore di nove metri dalla linea in cui arrivano le acque ordinarie. Per i rivi, canali e scolatoi pubblici la stessa proibizione è limitata ai piantamenti aderenti alle sponde;*
- d) *la piantagione sulle alluvioni delle sponde dei fiumi e torrenti e loro isole a distanza dalla opposta sponda minore di quella, nelle rispettive località, stabilita o determinata dal prefetto, sentite le amministrazioni dei comuni interessati e l'ufficio del Genio civile;*
- e) *le piantagioni di qualunque sorta di alberi ed arbusti sul piano e sulle scarpe degli argini, loro banche e sottobanche, lungo i fiumi, torrenti e canali navigabili;*
- f) *le piantagioni di alberi e siepi, le fabbriche, gli scavi e lo smovimento del terreno a distanza dal piede degli argini e loro accessori come sopra, minore di quella stabilita dalle discipline vigenti nelle diverse località, ed in mancanza di tali discipline, a distanza minore di metri quattro per le piantagioni e smovimento del terreno e di metri dieci per le fabbriche e per gli scavi;*
- g) *qualunque opera o fatto che possa alterare lo stato, la forma, le dimensioni, la resistenza e la convenienza all'uso, a cui sono destinati gli argini e loro accessori come sopra, e manufatti attinenti;*
- h) *le variazioni ed alterazioni ai ripari di difesa delle sponde dei fiumi, torrenti, rivi, canali e scolatoi pubblici, tanto arginati come non arginati, e ad ogni altra sorta di manufatti attinenti;*
- i) *il pascolo e la permanenza dei bestiami sui ripari, sugli argini e loro dipendenze, nonché sulle sponde, scarpe, o banchine dei pubblici canali e loro accessori;*
- k) *l'apertura di cavi, fontanili e simili a distanza dai fiumi, torrenti e canali pubblici minori di quella voluta dai regolamenti e consuetudini locali, o di quella che dall'autorità amministrativa provinciale sia riconosciuta necessaria per evitare il pericolo di diversioni e indebite sottrazioni di acque;*
- l) *qualunque opera nell'alveo o contro le sponde dei fiumi o canali navigabili, o sulle vie alzaie, che possa nuocere alla libertà ed alla sicurezza della navigazione ed all'esercizio dei porti natanti e ponti di barche;*
- m) *i lavori od atti non autorizzati con cui venissero a ritardare od impedire le operazioni del trasporto dei legnami a galla ai legittimi concessionari;*
- n) *lo stabilimento di molini natanti*

ATTIVITÀ SOGGETTE AD AUTORIZZAZIONE E A CONDIZIONI

Ai sensi dell'art. 97 del R.D. 25 luglio 1904 n. 523, **non si possono eseguire se non con speciale permesso dell'Autorità di bacino e sotto l'osservanza delle condizioni imposte:**

- a) *la formazione di pennelli, chiuse ed altre simili opere nell'alveo dei fiumi e torrenti per facilitare l'accesso e l'esercizio dei porti natanti e ponti di barche;*
- b) *la formazione di ripari a difesa delle sponde che si avanzano entro gli alvei oltre le linee che fissano la loro larghezza normale;*
- c) *i dissodamenti dei terreni boscati e cespugliati laterali ai fiumi e torrenti a distanza minore di metri cento dalla linea a cui giungono le acque ordinarie, ferme le disposizioni di cui all'art. 95, lettera c);*
- d) *le piantagioni delle alluvioni a qualsivoglia distanza dalla opposta sponda, quando si trovino di fronte di un abitato minacciato da corrosione, ovvero di un territorio esposto al pericolo di disalveamenti;*
- e) *la formazione di rilevati di salita o discesa dal corpo degli argini per lo stabilimento di comunicazione ai beni, agli abbeveratoi, ai guadi ed ai passi dei fiumi e torrenti;*
- f) - k) *(abrogate)*
- l) *il trasporto in altra posizione dei molini natanti stabiliti sia con chiuse, sia senza chiuse, fermo l'obbligo dell'intera estirpazione delle chiuse abbandonate;*
- m) *l'estrazione di ciottoli, ghiaia, sabbia ed altre materie dal letto dei fiumi, torrenti e canali pubblici, eccettuate quelle località ove, per invalsa consuetudine si suole praticare senza speciale autorizzazione per usi pubblici e privati. Anche per*

queste località però l'autorità amministrativa limita o proibisce tali estrazioni ogniqualvolta riconosca poterne il regime delle acque e gli interessi pubblici o privati esserne lesi;

n) l'occupazione delle spiagge dei laghi con opere stabili, gli scavamenti lung'esse che possano promuovere il deperimento o recar pregiudizio alle vie alzaie ove esistono, e finalmente la estrazione di ciottoli, ghiaie o sabbie, fatta eccezione, quanto a detta estrazione, per quelle località ove per consuetudine invalsa suolsi praticare senza speciale autorizzazione.

Ai sensi dell'art. 57 del R.D. 25 luglio 1904 n. 523 del 1904, i progetti per modificazione di argini e per costruzione e modificazione di altre opere di qualsiasi genere, che possano direttamente o indirettamente influire sul regime dei corsi d'acqua, quantunque di interesse puramente consorziale o privato, **non potranno eseguirsi senza la previa autorizzazione da parte dell'Autorità di bacino.**

LIMITAZIONI D'USO NELLE FASCE DI PERTINENZA FLUVIALE

L'art. 96 del R.D. 523/1904 individua distintamente i lavori ed atti vietati *“in modo assoluto sulle acque pubbliche, loro alvei, sponde e difese”*, includendo (lettera f) *“le piantagioni di alberi e siepi, le fabbriche, gli scavi e lo smovimento del terreno a distanza dal piede degli argini e loro accessori come sopra, minore di quella stabilita dalle discipline vigenti nelle diverse località, ed in mancanza di tali discipline a distanza minore di **metri quattro per le piantagioni e smovimento del terreno e di metri dieci per le fabbriche e per gli scavi.**”* Parimenti è vietata, ai sensi della successiva lettera g), *“qualunque opera o fatto che possa alterare lo stato, la forma, le dimensioni, la resistenza e la convenienza all'uso, a cui sono destinati gli argini e loro accessori come sopra, e manufatti attinenti”*, in tal caso a prescindere dal limite spaziale di cui sopra.

Il divieto nella fascia di dieci metri, da intendersi per la realizzazione di manufatti stabili di qualsiasi fattispecie, fuori terra, è da intendersi finalizzato ad evitare che venga alterato lo stato della pertinenza idraulica, sia per conservarne la sagoma effettiva, sia per permettere il necessario controllo e manutenzione dei corsi d'acqua, sia soprattutto per consentire il deflusso delle acque in caso di piena ordinaria e mitigare gli effetti nel caso di piene straordinarie.

La presenza di manufatti fuori terra in tali areali infatti costituisce spesso causa concorrente all'accumulo di corpi estranei nei nodi e nelle intersezioni con opere idrauliche del reticolo fluviale, determinando pressione sugli argini e la loro conseguente rottura, nonché vere e proprie ostruzioni della sezione idraulica che portano ad esondazioni significative.

In linea generale, il divieto di costruzione di opere in vicinanza o a ridosso degli argini dei corsi d'acqua, previsto dal citato art. 96, lett. f), ha carattere legale, assoluto e inderogabile (cfr. Cassazione Civile, Sezioni unite, 30/07/2009, n° 17784) ed è diretto al fine di assicurare:

- la possibilità di sfruttamento delle acque pubbliche;
- il libero deflusso delle acque nei corsi d'acqua;
- la operatività per eseguire gli interventi di manutenzione;
- la prevenzione dei rischi per le persone e le cose che potrebbero derivare dalle esondazioni.

La natura degli interessi pubblici tutelati comporta, pertanto, che il vincolo operi determinando l'inedificabilità assoluta della fascia di pertinenza idraulica.

L'ambito del divieto è esteso a qualunque manufatto o volume collocato a meno di dieci metri dalla sponda del fiume, per cui nessuna opera realizzata in violazione di tali norme può essere sanata.

L'assolutezza del divieto trova così estensione anche in tema di condono edilizio; l'art. 33 della legge 28/02/1985 n. 47 ricomprende, nei vincoli di inedificabilità, tutti i casi in cui le norme vietino in modo assoluto di edificare in determinate aree (Cons. Stato, sez. IV, 26/03/2009 n. 1814; 23/07/2009 n. 4663; 12/02/2010 n. 772; 22/06/2011 n. 3781; Trib. Sup. Acque Pubbliche, 15/03/2011, n. 35), così come successivamente riaffermato dal Decreto Legge 30/09/2003 n. 269 che all'art. 32 esclude, in particolare, la sanabilità di opere abusive qualora siano realizzate sul demanio fluviale.

Infine, appare utile precisare che la deroga contenuta nella lettera f) del citato art. 96, per cui la distanza minima si applica in mancanza di "discipline vigenti nelle diverse località" è di carattere eccezionale e ciò significa che la normativa locale (espressa anche mediante uno strumento urbanistico), per prevalere sulla norma generale, deve avere carattere specifico (cfr. Cassazione civile, sez. un., 18/07/2008, n. 19813). Di conseguenza, solo se lo scopo dell'attività costruttiva lungo il corso d'acqua è quello specifico di

salvaguardarne il regime idraulico la disciplina locale assume valenza derogatoria della norma statale, in quanto meglio ne attua l'interesse pubblico perseguito.

ATTIVITÀ DI PREVENZIONE E SANZIONATORIE

- 1) **La violazione dei superiori divieti, accertata nell'ambito delle attività di Polizia Idraulica, viene trasmessa all'Autorità giudiziaria competente per i rilievi penali di competenza**, ai sensi del combinato disposto dell'art. 378 dell'allegato "P" alla L. 20/03/1865 n. 2248 e dell'art. 1 del R.D. 19/11/1921 n. 1688.
- 2) Si è acclarato che i principali soggetti che interferiscono a vario titolo con i corsi d'acqua siciliani sono le aziende agricole e i coltivatori proprietari di terreni agricoli frontisti. A tali soggetti è fatto obbligo di osservare rigorosamente le disposizioni citate sia nell'impiantare nuove attività che per quelle già esistenti, apportando le modifiche geometriche necessarie che riportino al rispetto delle distanze dall'alveo, determinato secondo le indicazioni del citato Decreto del segretario Generale dell'Autorità di bacino n. 119/2022, previste nel R.D. 523/1904. L'inosservanza accertata, comporta anche, in caso di esondazioni che investono i loro terreni agricoli e per le quali si rileva il nesso causa/effetto delle violazioni, la valutazione del diritto al risarcimento del danno sarà rimodulata sulla scorta delle violazioni accertate.

D'altra parte ai proprietari frontisti si ricorda che:
 - il comma 3 dell'art. 12 del R.D. 523/1904 stabilisce che *“Sono ad esclusivo carico dei proprietari e possessori frontisti, le costruzioni delle opere di sola difesa dei loro beni contro i corsi d'acqua di qualsiasi natura (omissis)”*
 - gli articoli 915-916-917 del Codice Civile dettano disposizioni dalle quali emerge chiaramente la competenza dei proprietari frontisti in merito alla costruzione e/o alla riparazione degli argini e alla rimozione di ingombri nei tratti di loro interesse.
- 3) Il Dipartimento della Protezione Civile, avrà cura di prevedere nelle apposite ordinanze di dichiarazione di calamità il prerequisite del rispetto delle presenti regole per l'accesso ai ristori previsti.
- 4) I Dipartimenti regionali deputati al finanziamento o al sovvenzionamento delle attività imprenditoriali agrosilvopastorali, nel caso di violazioni comunicate da questa Autorità, avranno cura di ridefinire eventuali istruttorie in loro favore, rideterminandone importi e attribuendo penalizzazione nei titoli di favore per attività future.
- 5) I Dipartimenti regionali deputati al finanziamento o al sovvenzionamento delle attività imprenditoriali agrosilvopastorali, avranno cura di inserire nei loro bandi, quale condizione imprescindibile, alla liquidazione di contributi, il rispetto delle regole qui dichiarate.
- 6) I Comuni:
 - nel corso delle proprie funzioni di vigilanza e controllo del territorio dovranno tempestivamente comunicare all'Autorità di bacino, eventuali violazioni riscontrate, avendo cura di corredare la comunicazione con georeferenziazione ed elaborati fotografici;
 - avranno cura di verificare la presenza permanente di proprie strutture fuori terra, a qualsiasi titolo presenti nelle fasce come sopra definite, e procedere alla loro immediata rimozione;
 - in conseguenza all'emanazione delle allerte di Protezione Civile per il rischio idraulico “arancione” e “rossa”, dovranno inibire le strade, i camminamenti e le piste presenti all'interno delle predette aree, oltre che alla percorrenza veicolare e pedonale, anche alla sosta, di ogni tipo di automezzo;
- 7) Le associazioni di categoria, nell'ambito delle proprie attività istituzionali avranno cura di sensibilizzare i propri aderenti riguardo i contenuti della presente Direttiva.

L'adeguamento a quanto dettato nella presente Direttiva è da intendersi immediato e inderogabile.

Il Segretario Generale
SANTORO