

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

N. 264-A

RELAZIONE DELLA 13^a COMMISSIONE PERMANENTE

(TERRITORIO, AMBIENTE, BENI AMBIENTALI)

(RELATORE GIOVANELLI)

Comunicata alla Presidenza il 25 gennaio 1993

SUL

DISEGNO DI LEGGE

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

d'iniziativa dei senatori CUTRERA, FORTE, FRANZA, CASOLI, SCEVAROLLI, MARNIGA, PIERRI, INNAMORATO e DELL'OSSO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 25 MAGGIO 1992

INDICE

Relazione	Pag.	3
Parere della 1 ^a Commissione permanente	»	5
Disegno di legge	»	6

ONOREVOLI SENATORI. - I fiumi e le acque interne, che nel passato costituivano le arterie dei sistemi naturali e anche di quelli insediativi ed economici, hanno subito e subiscono progressivamente nel nostro paese una riduzione di funzioni e fruibilità, in relazione ai prelievi d'acqua, agli inquinamenti e anche a costrizioni artificiali dell'alveo.

L'intensa antropizzazione del territorio italiano rende particolarmente forte la pressione delle attività e degli interessi economici su aree destinate a svolgere funzioni importanti per gli equilibri naturali.

La riduzione del grado di naturalità dei fiumi e dello svolgersi (fisiologico e non) del loro corso costituisce in sè una perdita di valori d'uso a disposizione della collettività; essa comporta spesso ingenti danni alla capacità dei fiumi di autodepurarsi, alle falde acquifere che non vengono rimpinguate, all'avifauna che perde i suoi rifugi privilegiati e talvolta agli stessi insediamenti umani in forma di inondazioni e alluvioni.

Le più recenti acquisizioni normative, la «legge Galasso» e in particolare la legge sulla difesa del suolo, hanno colto e assunto a base i valori ambientali e gli interessi generali legati al corso dei fiumi e dei torrenti e ai sistemi idrici in genere.

Ma, accanto a questa legislazione innovativa, è tuttora vigente una normativa sulla regolazione dei rapporti tra demanio e privati proprietari frontisti, in relazione ai mutamenti di corso dei fiumi e dei torrenti, che è diretta eredità del diritto romano.

Si tratta degli articoli 941 e seguenti del codice civile.

Queste norme sono state concepite in riferimento a situazioni naturali, economiche e paesaggistiche affatto diverse da quelle attuali e non esposte a violente pressioni antropiche. Esse inoltre sono

riferite a un concetto del diritto di proprietà che contemplava limitazioni di tipo pressochè esclusivamente privatistico.

Tutta la secolare evoluzione del contenuto del diritto di proprietà ha via via esteso tali limiti a elementi di carattere pubblicistico e di interesse generale.

È indilazionabile ormai contenere la continua erosione delle proprietà demaniali latitanti agli alvei dei fiumi, dei torrenti, dei laghi e delle acque pubbliche in genere.

Resta impregiudicato e da affidare ad altri provvedimenti, comunque, l'eventuale recupero a funzioni naturali delle aree già sdemanializzate e destinate dai privati che le hanno acquisite ad usi impropri rispetto alle esigenze ambientali. In proposito, va ricordato che in altri paesi la legislazione e la pubblica amministrazione hanno posto in essere norme e progetti di «rinaturazione» dei fiumi.

Non a tanto aspira questo disegno di legge, che interviene per prevenire ulteriori sottrazioni al demanio di terreni e parti degli alvei che si liberano in virtù dei mutamenti di corso.

Il testo è redatto in 8 articoli.

Gli articoli da 1 a 4 regolano a favore del demanio (e di una maggiore certezza giuridica) i terreni abbandonati dalle acque correnti, le isole, le unioni di terra e gli alvei abbandonati in forza di mutamenti di corso, sia a seguito di eventi naturali che per fatti artificiali indotti dall'attività antropica. Viene inoltre esclusa in ogni caso la sdemanializzazione tacita del demanio idrico. Vengono così modificati, sostituiti, richiamati o integrati gli articoli 941, 942, 945, 946 e 947 del codice civile.

Gli articoli da 5 a 8 intervengono invece non sulla proprietà, ma sulle destinazioni, gli usi e gli interventi sugli alvei, proponendo, in attesa dei piani di bacino, un ruolo

più rilevante degli enti locali; si prevede anche un allargamento delle ipotesi di utilizzo più rispettose delle esigenze ambientali rispetto alle coltivazioni arboree di carattere intensivo e talora inquinante.

In particolare, l'articolo 5 è una norma di tutela transitoria fino alla adozione effettiva dei piani di bacino previsti dalla legge n. 183 del 1989: esso dispone l'obbligatorietà di valutazioni e studi di impatto e una verifica di finalizzazione sui più importanti provvedimenti di regolazione del corso, bonifica, escavazione, per i quali le amministrazioni competenti, comprese le Regioni, rilascino autorizzazioni e concessioni per gli usi; tali strumenti devono rivolgersi alla tutela della natura, dell'ambiente e del buon regime delle acque.

Con l'articolo 6, all'autorità di bacino istituita con legge 18 maggio 1989, n. 183, è affidata la competenza a emanare direttive alle commissioni provinciali per l'incremento delle coltivazioni arboree sulle pertinenze demaniali istituite con il regio decreto-legge 18 giugno 1936, n. 1338; tali commissioni sono altresì tenute a trasmettere annualmente dati e atti alle autorità di bacino ai fini della elaborazione dei piani.

L'articolo 7 dispone l'integrazione delle commissioni stesse con rappresentanti della provincia e del comune interessati.

L'articolo 8 sottrae ai proprietari frontisti il diritto di prelazione per le concessioni dei terreni demaniali, favorendo le richieste e i programmi degli enti locali rivolti alla valorizzazione ambientale in conformità alle prescrizioni legislative ed urbanistiche regionali e locali vigenti. Di fatto, accantonando la via preferenziale accordata dal regio decreto-legge n. 1338 del 1936 allo sviluppo delle coltivazioni intensive del pioppo, la cui valenza economica ed ambientale non è sempre positiva, si consente di esperire più utili e valide alternative ai fini ambientali e paesistici dell'uso dei terreni demaniali.

La Commissione ha tenuto in estrema considerazione la necessità di procedere al più presto al varo delle misure esposte, come dimostra la unanimità conseguita sul testo originario del disegno di legge, senza proporvi alcuna modifica: se ne raccomanda pertanto un'altrettanto tempestiva approvazione all'Assemblea.

GIOVANELLI, *relatore*

PARERE DELLA 1ª COMMISSIONE PERMANENTE

**(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO
E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)**

(Estensore: SAPORITO)

20 gennaio 1993

La Commissione, esaminato il disegno di legge, esprime, per quanto di competenza, parere favorevole.

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. L'articolo 942 del codice civile 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 il terzo comma dell'articolo 945 del codice civile sono abrogati.

Art. 3.

1. L'articolo 946 del codice civile 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 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, e successive modificazioni, 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 provvedimento 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 citata 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, convertito, con modificazione, dalla legge 14 gennaio 1937, n. 402, e successive modificazioni, 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 1993.

3. Compete ai piani di bacino, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, lettera c), della citata legge 18 maggio 1989, n. 183, indicare le direttive alle quali devono uniformarsi le 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 citato 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 sindaco, o il

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

Art. 8.

1. All'articolo 6 del citato 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, 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 decimo 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, e successive modificazioni sulla base di convenzioni stipulate per una durata non superiore a dieci anni, salva la facoltà di rinnovo».

