

Natura demaniale del corso d'acqua e applicabilità del vincolo di inedificabilità *ex art. 96 r.d. n. 523/1904*

Cons. Stato, Sez. II 7 agosto 2026 n. 6429 - Sestini, pres. f.f.; Vivarelli, est. - Comune di Zanè (avv. Ferretto) c. xx xx (avv. Petracin e Fattambrini).

Acque - Corsi d'acqua pubblici - Natura demaniale e vincolo di inedificabilità - Elementi costitutivi e presupposti - Individuazione - Onere probatorio - Fattispecie.

Un corso non può essere annoverato tra i corsi d'acqua pubblici, assoggettati al regime del r.d. n. 523/1904, nel caso in cui tale circostanza non trovi alcun riscontro né nella normativa storicamente applicabile, né nella documentazione acquisita agli atti processuali; inoltre, l'art. 96 del r.d. n. 523/1904 disciplina esclusivamente i corsi d'acqua pubblici, sicché l'applicabilità del relativo vincolo di inedificabilità presuppone la preventiva dimostrazione della natura demaniale del corpo idrico interessato. Tale prova incombe sull'Amministrazione che invoca il vincolo.

(Omissis)

FATTO

1. Con ricorso in appello notificato il 6 maggio 2024, il Comune di Zanè ha impugnato la sentenza del TAR per il Veneto n. 464/2024, deducendone l'erroneità sotto plurimi profili.
2. Il giudizio trae origine dalle ordinanze di demolizione nn. 42/2022 (prot. 11088 del 3 ottobre 2022) e 41/2022 (prot. 11087 del 3 ottobre 2022), con le quali l'amministrazione comunale ha contestato la realizzazione di opere edilizie abusive in assenza di titolo e in violazione della fascia di rispetto della c.d. Roggia di Thiene.
3. Con la sentenza appellata, il TAR per il Veneto ha accolto i ricorsi dei privati, ritenendo non provata l'abusività edilizia dei manufatti e insussistente il vincolo idraulico, in quanto la Roggia di Thiene non costituisce corso d'acqua pubblico. Ha inoltre condannato il Comune, non costituito nel grado, al pagamento delle spese di lite liquidate in € 3.000,00, oltre accessori di legge e restituzione del contributo unificato.
4. In data 7 luglio 2024 si costituivano in giudizio gli odierni appellati, mentre il 17 giugno 2026 depositavano memoria conclusiva, chiedendo il rigetto dell'appello. Anche il Comune depositava memoria conclusionale.
5. All'udienza pubblica del 8 luglio 2026, tenutasi da remoto, la causa veniva trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Sull'eccezione di tardività della produzione documentale del Comune appellante.
In via preliminare, deve essere esaminata l'eccezione, sollevata da parte appellata, relativa alla tardività della produzione documentale effettuata dal Comune appellante per la prima volta nel presente grado di giudizio, con particolare riguardo ai doc. 22 e doc. 23 (nota del Consorzio di bonifica del 10 marzo 1994; nota del Genio civile del 17 maggio 1994); doc. 24 e doc. 25 (certificato di regolare esecuzione del 6 febbraio 2025; rendicontazione finale del 8 aprile 2025).
Secondo la difesa degli appellati, tali documenti devono ritenersi inammissibili ai sensi dell'art. 104, comma 2, c.p.a., atteso che non si tratta di documenti nuovi o sopravvenuti in senso proprio; erano nella disponibilità dell'Amministrazione già in primo grado; ovvero, per quelli più recenti, non risultano comunque essenziali ai fini della decisione.
Il Collegio condivide tale eccezione.
Ai sensi dell'art. 104, comma 2, c.p.a., nel giudizio di appello è infatti preclusa la produzione di nuovi documenti, salvo che essi siano indispensabili ai fini della decisione e la parte dimostri di non averli potuti produrre in primo grado per causa ad essa non imputabile.
Nel caso di specie, tali condizioni non risultano soddisfatte.
In primo luogo, i documenti nn. 22 e 23, risalenti addirittura agli anni 1994, erano pacificamente nella piena disponibilità dell'Amministrazione già al momento dell'instaurazione del giudizio di primo grado e avrebbero potuto essere tempestivamente prodotti; la loro mancata produzione è dunque imputabile esclusivamente alla scelta difensiva dell'ente.
In secondo luogo, i documenti nn. 24 e 25, pur essendo successivi alla sentenza appellata, si riferiscono a interventi pubblici (quali la realizzazione di una pista ciclabile lungo la roggia) non strettamente pertinenti all'oggetto della controversia, né idonei a dimostrare la natura giuridica del corso d'acqua o la legittimità delle ordinanze di demolizione impugnate.
Sotto altro profilo, deve rilevarsi che l'Amministrazione appellante non si è costituita nel giudizio di primo grado, rimanendo contumace, così determinando una lacuna istruttoria interamente imputabile alla propria condotta processuale.
Ne consegue che la documentazione in esame deve essere dichiarata inammissibile.



In ogni caso, anche a voler prescindere dal profilo formale, essa risulta irrilevante ai fini del decidere.

2. Sull'eccezione di difetto di giurisdizione (primo motivo d'appello).

Il primo motivo di appello è infondato. Il Comune deduce che la controversia rientrerebbe nella giurisdizione del Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche, in quanto concernente opere incidenti su fascia di rispetto idraulico.

Tuttavia, il Collegio rileva che i provvedimenti impugnati sono ordinanze di demolizione ex art. 31 d.P.R. 380/2001, aventi natura edilizia; l'incidenza sul regime delle acque è eventuale e mediata, non immediata; la controversia riguarda primariamente la legittimità urbanistico-edilizia delle opere. Correttamente, dunque, il TAR ha affermato la giurisdizione del giudice amministrativo, in linea con il consolidato orientamento per cui la giurisdizione del TSAP sussiste solo quando l'atto incida direttamente sul regime delle acque pubbliche.

3. Sull'asserita inammissibilità dei ricorsi di primo grado (secondo motivo d'appello)

Anche il secondo motivo è infondato. Il Comune sostiene che i ricorsi sarebbero inammissibili per mancata notifica al Consorzio di bonifica quale controinteressato.

L'assunto non è condivisibile. Come correttamente rilevato dagli appellati le ordinanze impugnate sono atti repressivi indirizzati unicamente ai destinatari; il Consorzio non trae alcun vantaggio diretto dall'eventuale demolizione; esso svolge mero ruolo tecnico-consulativo.

Pertanto, difetta il requisito del controinteresse qualificato e immediato, necessario ai fini dell'integrazione del contraddittorio.

4. Sulla natura della Roggia di Thiene affermata dal Comune appellante.

La prospettazione dell'amministrazione appellante non può essere condivisa, poiché muove dall'erroneo presupposto che la Roggia di Thiene costituisca un corso d'acqua pubblico assoggettato al regime del R.D. n. 523/1904, circostanza che non trova alcun riscontro né nella normativa storicamente applicabile né nella documentazione acquisita agli atti.

Anzitutto, deve ricordarsi che l'art. 96 del R.D. n. 523/1904 disciplina esclusivamente i corsi d'acqua pubblici, sicché l'applicabilità del relativo vincolo di inedificabilità presuppone la preventiva dimostrazione della natura demaniale del corpo idrico interessato. Tale prova incombe sull'amministrazione che invoca il vincolo, ma nel caso di specie non è stata fornita.

Contrariamente a quanto sostenuto nell'appello, la Roggia di Thiene non risulta iscritta nell'Elenco delle Acque Pubbliche della Provincia di Venezia approvato con R.D. 25 gennaio 1923, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del Regno nel 1925. Proprio tali elenchi costituivano, secondo il sistema normativo vigente all'epoca dell'emanazione del R.D. n. 523/1904 e successivamente del R.D. n. 1775/1933, lo strumento deputato all'individuazione delle acque pubbliche e dei beni appartenenti al demanio idrico. La mancata inclusione della Roggia di Thiene in detti elenchi rappresenta quindi un elemento particolarmente significativo in senso contrario alla tesi comunale.

Nemmeno la documentazione regionale richiamata dal Comune consente di attribuire natura pubblica alla Roggia. Al contrario, la D.G.R. Veneto n. 3186 del 1° settembre 1998, invocata dall'appellante, conferma l'opposto. In tale provvedimento la Roggia di Thiene è infatti inserita nella tabella relativa ai corsi d'acqua gestiti dal Consorzio, ma nella colonna "A.P." (Acque Pubbliche) non reca alcun numero identificativo, a differenza dei corsi effettivamente classificati come pubblici, per i quali è riportato il corrispondente numero dell'elenco delle acque pubbliche. Tale circostanza dimostra che l'inclusione nella rete consortile non equivale affatto a classificazione demaniale del corso d'acqua.

Parimenti inconferente è il richiamo alle competenze esercitate dal Consorzio di bonifica. La giurisprudenza ha più volte chiarito che le funzioni di gestione, manutenzione o vigilanza esercitate da un Consorzio non comportano automaticamente la natura pubblica del bene interessato. Le norme regionali richiamate dall'appellante disciplinano l'attribuzione di competenze gestionali e di polizia idraulica, ma non producono alcun effetto costitutivo della demanialità. In altre parole, il fatto che un corso d'acqua sia amministrato o vigilato dal Consorzio non lo trasforma per ciò solo in acqua pubblica.

Neppure può attribuirsi rilievo decisivo all'orientamento giurisprudenziale richiamato dall'appellante, secondo cui tutte le acque superficiali fluenti sarebbero oggi da considerarsi beni pubblici. La pronuncia citata dal Comune riguarda infatti principi generali in materia di demanio idrico, ma non elimina la necessità di accertare in concreto la natura del singolo corso d'acqua né consente di prescindere dagli elementi storici e amministrativi che, nel caso di specie, depongono univocamente in senso contrario. Diversamente opinando, si finirebbe per attribuire carattere pubblico ad ogni canale o roggia esistente sul territorio, in contrasto con la consolidata distinzione tra corsi d'acqua demaniali e corsi d'acqua privati o consortili.

Va poi osservato che la stessa condotta dell'amministrazione risulta incompatibile con la pretesa esistenza di un vincolo assoluto ex art. 96 R.D. n. 523/1904. Lungo la Roggia di Thiene insistono infatti numerosi edifici e opere realizzate a distanza inferiore a quella di dieci metri; lo stesso Comune, con il concorso del Consorzio di bonifica, ha realizzato una pista ciclabile in prossimità del corso d'acqua, a distanza significativamente inferiore rispetto a quella oggi invocata. Tale situazione di fatto dimostra come la Roggia non sia mai stata trattata dagli enti pubblici come corso d'acqua assoggettato al rigoroso regime previsto per i fiumi e torrenti demaniali.

Pertanto, difetta il presupposto stesso sul quale si fondano le ordinanze impugnate. Non essendo stata dimostrata la natura pubblica della Roggia di Thiene, non può trovare applicazione l'art. 96, lett. f), del R.D. n. 523/1904 e viene meno il

presunto vincolo di inedificabilità che il Comune assume violato. Ne consegue l'infondatezza del motivo di appello e la correttezza della sentenza del TAR Veneto che ha escluso l'applicabilità al caso di specie della disciplina concernente le acque pubbliche.

5. Sulla legittimità edilizia dei manufatti.

Il Collegio ritiene che il TAR abbia correttamente valutato il materiale probatorio. In particolare per l'immobile della sig.ra -OMISSIS-, è stata dimostrata la preesistenza dell'edificio nella sua attuale conformazione prima del 1962; per gli annessi dei sigg.ri Dalla Via e Carretta, la realizzazione risale ad epoca anteriore al 1964.

Gli elementi valorizzati dal giudice di primo grado — atti notarili, fotografie storiche, planimetrie e perizie — integrano un quadro grave, preciso e concordante, idoneo a dimostrare la risalenza dei manufatti a epoca in cui non era necessario titolo edilizio.

Al contrario, l'amministrazione non ha fornito prova contraria ed ha espressamente dichiarato di non conoscere l'epoca di realizzazione delle opere.

6. Conclusioni.

Dalle pregresse considerazioni consegue che l'appello è infondato. Le spese, liquidate in dispositivo, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna l'appellante al pagamento delle spese di lite liquidate in Euro 3.000,00 oltre ad oneri di legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

(Omissis)