



**News n. 68 del 31 luglio 2025
a cura dell'Ufficio del massimario**

Sottoposte a vincolo paesaggistico tutte le aree adiacenti ai fiumi, ai torrenti ed ai corsi d'acqua ricomprese nelle fasce entro i 150 metri, da computare tenendo conto dei piedi degli argini e delle sponde, incluse le aree sopraelevate.

Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 10 luglio 2025, n. 8 – Pres. Maruotti, Est. Tarantino

Beni culturali, paesaggistici e ambientali – Acque pubbliche – Divieto di costruire – Distanze delle costruzioni dagli argini e dalle sponde – Aree sopraelevate – Criterio di misurazione

L'art. 142, comma 1, lett. c), del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 ("Codice dei beni culturali e del paesaggio [...]") sottopone a vincolo paesaggistico le aree ricomprese nelle fasce ricomprese nei 150 metri adiacenti ai fiumi, ai torrenti ed ai corsi d'acqua, da computare tenendo conto dei piedi degli argini e dalle sponde, incluse le aree sopraelevate. (1)

(1) I. – Un'impresa individuale per il commercio di prodotti agricoli *et similia* ha chiesto ad un comune il rilascio del permesso di costruire un capannone (ad un piano fuori terra) in cemento armato, con copertura a struttura portante metallica, destinato alla produzione di semilavorati derivati da agrumi; rilasciato il permesso di costruire, successivamente, a seguito di un sopralluogo, l'ente locale, avendo rilevato che l'edificio insisteva all'interno dell'area fluviale di un fiume, ad una distanza inferiore a 150 metri e che, ai sensi dell'art. 142, comma 1, lett. c), del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, il permesso doveva essere preceduto dall'autorizzazione paesaggistica, che non era stata acquisita, ha ordinato la demolizione delle opere costruite, comprese le altre realizzate in difformità.

La questione era stata deferita da Cons. Stato, sez. II, ord. 1° aprile 2025, n. 2766 (oggetto di News UM n. 36 del 2 maggio 2025).

II. – Questo il percorso motivazionale della pronuncia:

- a) si controverte sulla portata del precetto normativo di cui all'art. 142, comma 1, lett. c), d.lgs. n. 42 del 2004; assume la parte appellante, con il primo motivo, che l'art. 142, comma 1, lett. c), d.lgs. citato, a differenza delle lett. a) e b), tuteli non i territori "contermini" ai fiumi, ma "i fiumi, i torrenti, i corsi d'acqua iscritti negli

elenchi previsti dal testo unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici, approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, e le relative sponde o piedi degli argini per una fascia di 150 metri ciascuna"; ergo, ad avviso dell'appellante, le "sponde o i piedi degli argini" non sarebbero rilevanti, qualora il terreno si trovi (come nel caso in esame) ad un'altezza di circa nove metri, sopra il corso d'acqua del fiume; il dato testuale della lett. c) dovrebbe far dedurre che esso non tutela i "territori elevati", a differenza di quanto previsto dalle precedenti lett. a) e b) dello stesso comma 1; l'appellante ha inoltre dedotto che si dovrebbe distinguere tra la "sponda interna", raggiungibile dalla piena del fiume e gravata dal vincolo, e la "sponda esterna" invece non sottoposta al vincolo, ed ha concluso che la costruzione in esame – posta su un acclivio di circa nove metri sulla sponda, sia pure a meno della distanza di 150 metri – sarebbe al di sopra della c.d. "sponda esterna" e, quindi, non sarebbe sottoposta al vincolo paesaggistico;

- b) esaminato, su siffatto punto, il primo motivo di appello, il Consiglio di Stato, sez. II, 1° aprile 2025, n. 2766 ha ritenuto opportuno, con ordinanza, porre all'Adunanza plenaria il seguente quesito di diritto: "se, in relazione a fiumi, torrenti o corsi d'acqua cd. «minori», debbano intendersi soggette al vincolo paesaggistico ex art. 142, comma 1, lett. c), del d.lgs. n. 42/2004 unicamente le porzioni di aree ricomprese nei 150 metri a partire dai piedi degli argini e dalle sponde, con esclusione delle aree sopraelevate";
- c) come correttamente evidenziato dall'ordinanza di rimessione, nel caso in questione, non viene in rilievo la fascia di rispetto idraulico, tutelata dall'art. 96 r. d. 25 luglio 1904, n. 523 ("*Testo unico sulle opere idrauliche*"), con divieti di edificazione basati sull'esigenza di consentire (tra l'altro) il libero deflusso delle acque e rispetto alla quale l'art. 115 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 ("*Norme in materia ambientale*") ha disciplinato le modalità di tutela delle aree prospicienti i corpi idrici; nel caso in esame, rileva, invece, il *vincolo paesaggistico* previsto dall'art. 142 d.lgs. n. 42 del 2004, nel quale è stato trasfuso l'art. 82 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, come modificato dall'art. 1, comma.1, lett. c), del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con mod., dalla legge 8 agosto 1985, n. 431;
- d) con riferimento all'ambito di applicazione del citato art. 82 del d.P.R. n. 616 del 1977, giurisprudenza penale (Cass. pen., 20 maggio 1999, n. 21445) ha ravvisato *illo tempore* la sussistenza della fattispecie di reato derivante dalla violazione del vincolo paesaggistico, ritenuto sussistente su un terreno posto a distanza di circa trenta metri dalla sponda, rilevando che il vincolo riguarda la fascia di 150 metri da ciascuna, indipendentemente dal fatto che esso sia confinante o meno con il fiume, il torrente o il corso d'acqua;
- e) ritiene la plenaria che la medesima soluzione vada seguita, in sede di applicazione dell'oggi corrispondente art. 142, comma 1, lett. c), d.lgs. n. 42 del 2004; rileva, al riguardo, il diverso dato testuale della lett. c), rispetto a quelli delle lettere a) e b) del medesimo comma 1; infatti, le lettere a) e b) tutelano i territori costieri e contermini per una fascia di 300 metri, avendo come punto di partenza la "*linea di battigia*", la quale non può che essere a livello del mare o a livello del lago; ergo, data questa circostanza di fatto, il legislatore ha precisato che la tutela si estende ai "*terreni elevati sul mare*" ed ai "*territori elevati sui laghi*"; la lett. c), invece, tutela "*i fiumi, i torrenti, i corsi d'acqua iscritti negli elenchi previsti dal testo*

unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici, approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, e le relative sponde o piedi degli argini per una fascia di 150 metri ciascuna"; in quest'ultima ipotesi, il punto iniziale della "fascia" sottoposta a tutela coincide con le "sponde", che possono, a seconda dello stato dei luoghi, essere anche notevolmente sopraelevate; tale eventualità può non configurarsi solo qualora vi sia un "argine", che, a differenza della "sponda", è struttura artificiale, che può avere una altezza variabile, a seconda del relativo progetto;

- f) pertanto, mentre per gli "argini" – che hanno un'altezza funzionale ad evitare lo straripamento dei fiumi e dei corsi d'acqua – i terreni sopra elevati sono posti ad un'altezza limitata e, comunque, ricadono nella fascia di tutela, per le "sponde" è la stessa naturale configurazione dei luoghi a poter presentare situazioni estremamente diversificate; ma, contrariamente a quanto dedotto dall'appellante, il legislatore non ha attribuito alcun rilievo alla differenza tra "sponda esterna" e "sponda interna"; del resto sarebbe irragionevole una lettura che diversificasse il valore paesaggistico del territorio prossimo alle acque, a seconda che si tratti di un mare, di un lago, o di un fiume; in definitiva, il dato testuale e l'interpretazione logica della disposizione in esame portano a concludere che la fascia di vincolo deve essere computata dal margine superiore della sponda, indipendentemente dalla sua altezza;
- g) venendo al caso in disamina, rileva la plenaria che l'area di proprietà dell'appellante è sottoposta al vincolo paesaggistico, poiché si trova ad una distanza inferiore a 60 metri dal fiume ed è irrilevante che sussista un dislivello di circa 8,73 metri tra l'alterato "piano di campagna" e la "base del letto fluviale", poiché si tratta di un elemento che il legislatore non ha preso in considerazione, in sede di valutazione degli interessi in conflitto, quello paesaggistico e quelli dei titolari dei beni disciplinati dall'art. 147, comma 1, lett. c), d.lgs. n. 42 del 2004, tant'è che, in sede interpretativa, neppure può essere ricavato dal testo normativo alcuna "altezza massima", oltre la quale il vincolo sarebbe insussistente;
- h) in sintesi, con riguardo al secondo motivo, inerente alla contestazione delle opere in difformità del titolo rilasciato, va rilevato che l'appellante ha dedotto che avrebbe realizzato un ampliamento – specificato nella richiesta di variante – "limitato ad una tettoia aperta sui tre lati", sicché non sarebbe configurabile alcun "aumento di volume" e che non occorrerebbe un titolo edilizio disciplinato dall'art. 6-bis d.P.R. n. 380 del 2001; al contrario, però, va considerato che tali opere non possono essere valutate in modo "atomistico"; sul punto, va richiamata pacifica giurisprudenza, per la quale la realizzazione di una tettoia "di non ridotte dimensioni" comporta una trasformazione edilizia del territorio e, pertanto, necessita di un titolo edilizio (Cons. Stato, Ad. plen., 10 luglio 2025, n. 8, in *LexItalia.it*, n. 7 del 2025; Cons. Stato, sez. II, 26 gennaio 2024, n. 858; sez. VI, 3 novembre 2022, n. 9656, in *Riv. giur. edil.*, 2023, I, 124); nella specie, poi, non può trovare applicazione l'art. 6-bis d.P.R. n. 380 del 2001, dal momento che le opere in questione ricadono nell'ambito di applicazione dell'art. 10 del medesimo testo unico, trattandosi di interventi di "demolizione delle pareti perimetrali di tamponamento della parte di fabbricato abusiva e riutilizzo dello spazio come zona tettoia" (così come descritti nella domanda di rilascio del titolo edilizio); dunque,

vengono in evidenza *“interventi di trasformazione urbanistica”*, che sono viepiù *“subordinati a permesso di costruire”*, ex art. 10, comma 1, lett. c), secondo periodo, d.P.R. n. 380 del 2001, in quanto comportanti *“la demolizione e ricostruzione di edifici situati in aree tutelate ai sensi degli articoli 136, comma 1, lettere c) e d), e 142 del medesimo codice di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42”*.

III. – Per ulteriori approfondimenti:

- i) Cons. Stato, sez. IV, 4 settembre 2024, n. 7397, per la quale: *“È da considerarsi tassativa la natura delle eccezioni alla deroga ai vincoli paesaggistici; tali deroghe devono essere interpretate in modo restrittivo, l’ampliamento delle zone esentate dai vincoli paesaggistici va contro la disciplina dettata dal codice dei beni culturali e del paesaggio, violando il principio fondamentale della tutela del paesaggio sancito dall’art. 9 della Costituzione”*;
- j) T.a.r. per la Campania, Salerno, sez. II, 1° febbraio 2024, n. 343 (in *Foro amm.*, 2024, II, 250): *“L’art. 142 del d.lgs. 42/2004 – secondo cui “sono comunque di interesse paesaggistico e sono sottoposti alle disposizioni di questo titolo [...] i fiumi, i torrenti, i corsi d’acqua iscritti negli elenchi previsti dal testo unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici, approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, e le relative sponde o piedi degli argini per una fascia di 150 metri” – deve interpretarsi nel senso che il requisito della iscrizione si riferisca solo ai corsi d’acqua diversi dai fiumi e dai torrenti, rilevandosi per questi ultimi l’esistenza del vincolo ex lege, a prescindere dalla iscrizione negli elenchi delle acque pubbliche. Solo per le acque fluenti di minori dimensioni ed importanza, vale a dire per i corsi d’acqua che non sono né fiumi né torrenti, si impone, ai fini della loro rilevanza paesaggistica, l’iscrizione negli elenchi delle acque pubbliche”*;
- k) Cons. Stato, sez. VI, 27 luglio 2023, n. 7379, secondo cui l’art. 142, comma 1, lett. c), d.lgs. n. 42 del 2004 deve essere interpretato nel senso che l’iscrizione negli elenchi di cui al r. d. n. 1775 del 1933 assume valore costitutivo della natura pubblica e costituisce presupposto del vincolo paesaggistico *ex lege* soltanto con riferimento ai “corsi d’acqua” di dimensioni minori e non anche per i “fiumi” e i “torrenti”, per i quali la pubblicità discende dalla loro stessa natura e l’eventuale iscrizione nei predetti elenchi ha un valore meramente ricognitivo; ai fini della verifica della sussistenza del vincolo paesaggistico *ex lege* di cui all’art. 142, comma 1, lett. c), del d.lgs. n. 42 del 2004, rispetto ad un torrente, che non sia iscritto negli elenchi di cui al citato r. d. n. 1775 del 1933, occorre dunque verificare se la sua oggettiva natura lo faccia rientrare nella categoria dei “torrenti”, ai sensi della vigente normativa in materia ambientale e di corsi d’acqua;
- l) Corte cost. 18 luglio 2023, n. 147 (in *Giur. cost.*, 2023, 1584): *“È costituzionalmente illegittimo l’art. 13, comma 15, lett. b), n. 1), l. reg. Sicilia 25 maggio 2022, n. 13, nel consentire, in assenza di piano paesaggistico, che le opere connesse all’esercizio di talune attività possano essere realizzate negli stabilimenti balneari autorizzati su terreni privati anche entro i 150 metri dalla battigia e, dunque, sui litorali marini, che sono beni paesaggistici tutelati ai sensi dell’art. 142, comma 1, lett. a), cod. beni culturali”*;
- m) Cass. civ., sez. un., 14 febbraio 2020, n. 3807 (in *Foro it.*, 2020, I, 3621), sui vincoli di inedificabilità direttamente afferenti al regime delle acque pubbliche, secondo

cui “il divieto di costruire a meno di dieci metri dalle acque pubbliche riguarda anche quelle lacuali (nella specie, è stata confermata la sentenza del tribunale superiore delle acque pubbliche che aveva annullato la concessione e il permesso di costruire rilasciati da un comune per la realizzazione, a una distanza inferiore a quella prescritta, di una veranda denominata “tenda lago”); inoltre, è stato affermato che “i divieti di edificazione di cui all’art. 96, lett. f), del r.d. n. 523 del 1904 hanno carattere assoluto per tutte le acque pubbliche, comprese quelle lacuali, avendo il fine di assicurare il loro libero deflusso”;

- n) Cass. civ., sez. un., 27 novembre 2019, n. 31022 (in *Foro it.*, 2020, I, 567), sul rapporto tra norme statali e strumenti urbanistici in materia distanze delle costruzioni dagli argini, secondo cui: “l’art. 96, lett. f), r.d. n. 523 del 1904, in materia di distanze delle costruzioni dagli argini, ha carattere sussidiario, essendo destinato a prevalere solo in assenza di una specifica normativa locale; tuttavia, quest’ultima, che può anche essere contenuta nello strumento urbanistico, per derogare alla norma statale, deve essere espressamente destinata alla regolamentazione delle distanze dagli argini, esplicitando le condizioni locali e le esigenze di tutela delle acque e degli argini che giustificano la determinazione di una distanza maggiore o minore di quella indicata dalla norma statale”;
- o) Cons. Stato, sez. IV, 30 giugno 2017, n. 3230 (in *Foro it.*, 2017, III, 510, con nota redazionale), sull’art. 142, comma 1, lett. c), d.lgs. n. 42 del 2004, secondo cui “anche nella vigenza del codice dei beni culturali e del paesaggio, vanno considerati di interesse paesaggistico i corsi d’acqua iscritti negli elenchi di acque pubbliche formati sulla base della normativa anteriore al testo unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici”; nella nota di commento, si osserva che, diversamente dai fiumi e dai torrenti, i quali sono soggetti a tutela paesistica di per sé stessi, a prescindere dall’iscrizione negli elenchi delle acque pubbliche, per le acque fluenti di minori dimensioni e importanza detta iscrizione ha efficacia costitutiva del vincolo paesaggistico;
- p) Cons. Stato, sez. IV, 2 febbraio 2016, n. 399 (in *Foro amm.*, 2016, I, 288): “In base alla normativa vigente l’apposizione del vincolo paesistico non è in alcun modo subordinata alla preesistenza di un vincolo archeologico atteso che ambedue i vincoli sono funzionali all’attuazione di un diverso tipo di tutela; ed infatti il vincolo archeologico è volto a realizzare la tutela dei beni riconosciuti di interesse archeologico, il vincolo paesistico la tutela del territorio che li conserva, con la conseguenza che la tutela paesaggistica delle zone di interesse archeologico ha carattere e contenuto diversi rispetto al puntuale vincolo archeologico”;
- q) T.a.r. per la Liguria, sez. I, 27 novembre 2014, n. 1721 (in *Foro amm.*, 2014, I, 2905): “Il divieto di costruzione di opere sugli argini dei corsi d’acqua, previsto dall’art. 96 lett. f), r.d. 25 luglio 1904 n. 523, risponde all’esigenza di natura pubblicistica di assicurare non solo la possibilità di sfruttamento delle acque demaniali, ma anche (e soprattutto) il libero deflusso delle acque scorrenti nei fiumi, torrenti, canali e scolatoi pubblici e ha carattere legale e inderogabile, con la conseguenza che le opere costruite in violazione di tale divieto ricadono nella previsione dell’art. 33, l. 8 febbraio 1985 n. 47 e non sono pertanto suscettibili di sanatoria”;
- r) Cons. Stato, sez. VI, 3 marzo 2011, n. 1366 (in *Riv. giur. edil.*, 2011, I, 917): “Il piano paesaggistico può, ex art. 134, lett. c), e art. 143 del codice, direttamente qualificare come

beni paesaggistici aree ulteriori rispetto a quelle dichiarate tali in via amministrativa o ex lege, purché con un valore specifico da tutelare”;

- s) Cons. Stato, sez. VI, 4 febbraio 2002, n. 657 (in *Riv. giur. ambiente*, 2002, 550, con nota di BROCCA), sul regime previgente al d.lgs. n. 42 del 2004, secondo cui i fiumi e i torrenti di cui all’art. 1, lett. c), legge n. 431 del 1985 (poi art. 46, comma 1, lett. c), d.lgs. n. 490 del 1999) costituiscono, a differenza degli altri corsi d’acqua, beni assoggettati a vincolo paesistico di per sé, a prescindere dalla loro iscrizione negli elenchi delle acque pubbliche;
- t) in dottrina, si segnala: ZECCA, (voce) *Fiumi e laghi (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, vol. XVII, 1968, 686; PREDIERI, (voce) *Paesaggio*, in *Enc. dir.*, vol. XXXI, 1981, 503; DE PAOLIS, *I beni paesaggistici e le aree tutelate*, in AA.VV., *Commentario al Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Santarcangelo di Romagna, 2007, 331; SCIULLO, *Le aree escluse dai vincoli ex lege (Galasso) nella lettura della Consulta*, in *Urb. e app.*, 2012, 74; MARI, *I beni di collettivo godimento nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Riv. giur. edil.*, 2019, 489; AMANTE, *Il principio di proporzionalità nella determinazione delle regole d’uso dei beni paesaggistici*, in *Urb. e app.*, 2022, 843; amplius Rassegna monotematica di giurisprudenza dell’Ufficio Massimario della G.A., Abusi edilizi: tipologie, conseguenze e rimedi, Roma, 10 maggio 2024.