



Dipartimento di GIURISPRUDENZA  
Cattedra di DIRITTO URBANISTICO

**LA DISCIPLINA DELLA DIFESA DEL SUOLO:  
I VINCOLI IDROGEOLOGICI ED I BACINI IDROGRAFICI**

RELATORE

Chiar.mo Proff.

Paolo Urbani

CANDIDATA

Gaia Giordani

Matr. 132933

CORRELATORE

Chiar.mo Proff.

Christian Iaione

ANNO ACCADEMICO

2018/2019

# INDICE

## LA DISCIPLINA DELLA DIFESA DEL SUOLO: I VINCOLI IDROGEOLOGICI ED I BACINI IDROGRAFICI

### PRIMO CAPITOLO: LA DIFESA DEL SUOLO

. La problematica definizione di “difesa del suolo” e le finalità generali	7
. L’evoluzione della materia: dalla legge n. 183 del 1989 al Codice dell’Ambiente del 2006	9
. La normativa finale: tipologie di vincoli	12
. La tutela delle aree boschive: limiti all’ utilizzazione	15
. La tutela delle acque: regime e limiti all’utilizzazione	17

### SECONDO CAPITOLO: ATTIVITA’ STRUMENTALI ALLA DIFESA DEL SUOLO E RIPARTO DELLE COMPETENZE

. Il testo unico ambientale: cos’è e come si è evoluto	24
. La disciplina concorrenziale nel raggiungimento degli obbiettivi indicati nell’art 53 del codice dell’ambiente e la classificazione delle forme di attività:	27
- attività conoscitiva art 55 codice dell’ambiente	
- attività di pianificazione e programmazione art 56 codice dell’ambiente	
. La Disciplina del riparto delle competenze e la sua evoluzione	33
. Il d.p.r 15 Gennaio 1972 n.1: iniziale riparto delle competenze Stato / Regioni	43

. Il d.p.r 24 Luglio 1977 n 616: novità e residualità delle funzioni statali	46
. Il d.lgs 112/1998: cambiamento nel riparto delle competenze e motivi annessi	50
. La Direttiva Quadro Acque 2000/60/CE	56
. Il d.lgs 152/2016: attuale organizzazione e riparto delle competenze	62

### TERZO CAPITOLO: I VINCOLI IDROGEOLOGICI

. Definizione di vincolo idrogeologico	76
. La disciplina del vincolo idrogeologico	79
. Analisi delle caratteristiche del potere amministrativo esercitato: si tratta di discrezionalità tecnica o amministrativa?	85
. Il procedimento di adozione del vincolo idrogeologico	89
. La natura giuridica: effetti sulla proprietà e sulla pianificazione urbanistica	99
. Breve citazione di altri vincoli esistenti e differenti	106
. La nozione di area fabbricabile e il pagamento dell'imposta su di essa in presenza di vincolo	110

### QUARTO CAPITOLO:

#### I BACINI IDROGRAFICI E LA LORO DISCIPLINA NORMATIVA

. Definizione di bacino idrografico: caratteristiche contenutistiche	122
. L'autorità di bacino: competenze e modalità di intervento	125
. Il procedimento di realizzazione del piano di bacino	130
. L'incidenza sulla pianificazione territoriale ed urbanistica	139
. La polizia idraulica: poteri di intervento, provvedimenti e sanzioni	145

## INTRODUZIONE:

La giurisprudenza ha fatto emergere tramite la disciplina Costituzionale e quella comunitaria, come la tutela e la conservazione dell'ambiente siano da considerarsi valori assoluti e primari, in quanto conferiscono ad ogni individuo un autentico diritto fondamentale.

L'ambiente è divenuto oggetto di disciplina Costituzionale nel 2001 per mezzo dell'emissione della riforma del titolo v - parte seconda della Carta. La sua prima menzione è stata collocata nell'art 117, il quale disciplina il riparto delle competenze legislative fra Stato e Regioni. La sua trattazione all'interno della Carta Costituzione lo ha fatto divenire materia di particolare rilevanza giuridica, nonché fulcro di accese questioni politiche e dottrinali, soprattutto in Europa Occidentale, negli Stati Uniti e nel Canada. L'acquisizione di tale posizione nella Carta non ha però dato vita ad una enunciazione chiara dello stesso, tanto è vero che, persino il legislatore comunitario, più che affrontare una questione nozionistica, si è concentrato sull'individuazione dei suoi principi fondanti e del suo contenuto. L'omissione di una specifica definizione conferma la tesi del noto saggio Massimo Severo Giannini secondo il quale <sup>1</sup>“in realtà nel linguaggio normativo l'ambiente, per quanto di continuo evocato, non è definito né definibile, non ne sono precisate le condizioni d'uso, né è riconducibile in enunciati prescritti”. Se si tenta infatti di dare una definizione unitaria, quest'ultima risulterebbe o troppo ampia, tale da far divenire vuota ogni sua forma di tutela, o limitata e parziale tale da non ricoprire tutte le numerose sezioni.

Prendendo atto, dunque, della rilevanza concettualistica e dello spessore sociale che la questione ricopre, è necessario definire un quadro generale della sua disciplina e chiarire le modalità di intervento per garantirne la tutela e protezione.

A tali fini è rilevante sottolineare in primis come l'ambiente venga inteso non solo come paesaggio, ma anche come “assetto del territorio”, nella sua totalità, dunque oggetto di una pluralità di beni e interessi. Conseguentemente all'assunzione di

---

<sup>1</sup> Giannini M.S, “Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici”

tale consapevolezza riguardo l'ampiezza del suo contenuto, risulta chiaro il motivo dell'esistenza di molteplici strumenti di tutela, i quali non si manifestano più come semplici limiti e divieti alle azioni umane, bensì come attività di controllo e gestione delle risorse ambientali, da dover coordinare con la pianificazione urbanistica, attività non sempre semplice. Tali consueti problemi insorgono per la profonda incidenza che ha l'interesse pubblico alla difesa del suolo sulle utilizzazioni edilizie.

Il seguente elaborato, date le particolarità della materia, la complessità della questione e la sua centralità nella disciplina urbanistica attuale, partirà dalla definizione di "difesa del suolo" in quanto fulcro di attuali contrasti. La nozione, pur apparendo facilmente intuibile, nasconde una profonda complessità a iniziare dal suo oggetto, che non si mostra unitario bensì multiforme. Oramai più che essere definita materia in senso proprio, la tutela costituisce un "obbiettivo" da raggiungere. L'acquisizione di questa prima consapevolezza, porta l'insorgere di un quesito ossia come poter raggiungere tale fine. La composizione darà risposta a tale domanda, attraverso l'individuazione degli strumenti definiti vincoli idrogeologici, disposti dalla disciplina urbanistica, per il soddisfacimento del rilevante interesse pubblico. Il testo unico del 30 Dicembre 1923 n 3267 li ha introdotti per la prima volta, definendone il contenuto e ponendoli in una posizione di supremazia rispetto alla normativa esistente, la quale diventa inoperante in presenza degli stessi. La normativa stessa dichiara che la loro funzione è garantire e difendere la stabilità del terreno, comprensivo delle aree boschive e delle acque. Il vincolo infatti si manifesta tramite l'imposizione di limitazioni all'utilizzo del territorio boschivo, assunto come fattore di solidità e l'apposizione di garanzie per assicurare il buon regime delle acque. Un concreto strumento esercente attività di vincolo è il piano di bacino idrografico al quale la composizione dedicherà l'ultimo capitolo, definendone le caratteristiche ed i soggetti istituiti in ogni distretto responsabili della adozione dello stesso.

Le numerose questioni e materie fino ad ora citate risulteranno più chiare in seguito alla loro singolare e attenta analisi che la composizione provvederà ad effettuare nelle pagine seguenti.

Il seguente elaborato realizzerà dunque, una panoramica completa sulla materia di “difesa del suolo”. La trattazione partirà dalla nascita e conseguente evoluzione normativa del tema, scenderà poi nel dettaglio del contenuto normativo, trattando le varie modalità di esercizio delle attività strumentali ed i soggetti competenti all’esercizio delle stesse, tramite una dettagliata analisi della disciplina del riparto delle competenze, concentrando l’attenzione sull’evoluzione che questa ha subito. L’oggetto del discorso si sposterà poi sugli strumenti da questi utilizzati per garantire la tutela del suolo, identificati nei vincoli idrogeologici che verranno largamente esaminati, fino all’esplicazione della loro concretizzazione nella predisposizione dei bacini idrografici, che verranno introdotti e studiati nell’ultimo capitolo.

## **PRIMO CAPITOLO: LA DIFESA DEL SUOLO**

### 1: La problematica definizione di “difesa del suolo” e le finalità generali

<sup>2</sup>La legge 183 del 1989 intitolata “Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo”, ha inserito la “difesa del suolo” in un’ottica di tutela programmata, in quanto considerata materia di rilevanza fondamentale per la salute dell’individuo e lo sviluppo sociale. Nonostante le successive evoluzioni normative, anche l’attuale testo unico persegue il fine di proteggere il suolo ed il sottosuolo, di sanare l’assetto idrologico, evitando la realizzazione di azioni danneggianti come dissesti e di prevenire possibili effetti di desertificazione. Nonostante l’argomento sia stato introdotto all’interno di numerosi testi normativi, il legislatore non ha una idea chiara del suo contenuto, sul quale dunque risulta necessario fare una riflessione. A differenza di numerose discipline, quella della “difesa del suolo” non sembra possedere un oggetto singolare e circoscritto bensì composto e sfaccettato. La definizione desumibile dai testi normativi, indica la difesa del suolo come un insieme di azioni quali ad esempio la realizzazione di opere, l’utilizzo delle acque, il rimboschimento: attività che non solo si intrecciano tra di loro, ma che devono anche adattarsi ai cambiamenti dell’assetto territoriale, facendo così trasparire la difficoltà esistente nel trovare un equilibrio stabile tra la molteplicità di interventi. La complessa questione, mostrandosi priva di soluzione finale, è giunta davanti alla Corte Costituzionale, che si è pronunciata nella <sup>3</sup>sentenza del 22 Febbraio del 1990, n 85. La delibera ha riconosciuto <sup>4</sup>“la difesa del suolo” non tanto come materia, bensì come obiettivo raggiungibile tramite l’attuazione di particolari attività affidate alle numerose pubbliche amministrazioni situate nei vari livelli di governo. La massima ha ottenuto

---

<sup>2</sup> Legge n 183 del 1989

<sup>3</sup> Sentenza n 85 del 22 Febbraio 1990

<sup>4</sup> Crosetti A., Ferrara A R., FracchiaF., “Introduzione al diritto dell’ambiente” Pag 333

numerosi consensi e una dimostrazione concreta la si può riscontrare nel contenuto dall'art 54 del codice dell'ambiente. Il testo unico infatti, in aderenza alla disposizione sopra detta, differenzia il suolo dalla difesa del suolo. Il comma 1 lettera A dell'art 54 definisce suolo: <sup>5</sup>“il territorio, il suolo, il sottosuolo gli abitanti e le opere infrastrutturali”; il comma 1 lettera U dell'art 54 indica la difesa del suolo come: <sup>6</sup>“il complesso delle azioni ed attività riferibili alla tutela e alla salvaguardia del territorio, dei fiumi dei canali, e collettori, degli specchi lacuali, delle lagune, della fascia costiera, delle acque sotterranee, nonché del territorio a questi connesso, aventi la finalità di ridurre il rischio idraulico, stabilizzare i fenomeni di dissesto geologico, ottimizzare l'uso e la gestione del patrimonio idrico, valorizzare le caratteristiche ambientali e collegate”. La panoramica pocanzi presentata mostra come la difesa del suolo, inizialmente non ritenuta rilevante, è divenuta protagonista di testi normativi di particolare rilievo e il suo contenuto è stato ampiamente elaborato ed esteso. La stessa, ormai intesa come “obbiettivo”, implica la realizzazione di numerosi interventi all'interno di una vasta gamma di settori destinati ad intrecciarsi coordinarsi e collaborare tra di loro indifferentemente dalle caratteristiche degli stessi, tanto da parteciparvi anche quelli più generali. A questo punto, giunti oramai ad avere una lucida immagine rappresentativa della “difesa del suolo”, è importante comprendere come ci si è arrivati, in quanto come pocanzi detto, gli interventi e i cambiamenti sulla disciplina sono stati molteplici. Naturalmente l'origine di tutto si ritrova nella Legge 183 del 1989, in quanto prima di essa, tale materia non aveva destato particolare interesse, ed è giusto dunque partire proprio da quest'ultima per comprendere l'evoluzione che la normativa ha subito negli anni.

---

<sup>5</sup> Art 54 lettera A del Codice dell'Ambiente

<sup>6</sup> Art 54 lettera U del Codice dell'Ambiente



## 2: L'evoluzione della materia: dalla legge n. 183 del 1989 al Codice dell'ambiente del 2006

La legge n 183 del 1989 si dimostra essere la prima a perseguire l'obiettivo di difendere il suolo, attraverso la definizione delle modalità di coordinamento ed esecuzione delle varie forme di intervento, garantendo anche la tutela dell'acqua; dà vita ad una vera e propria pianificazione territoriale equilibrata e soddisfacente. Tramite tale dispositivo si è, infatti, dato avvio ad un lungo complesso e profondo processo di riorganizzazione delle competenze in rapporto alla gestione e alla protezione del suolo. I compiti, i poteri e le responsabilità sono state ripartite fra lo Stato, le Regioni, i Comuni e le Autorità di bacino. Oltre alle rilevanti novità apportate riguardo gli obiettivi e il riparto di mansioni, la Legge introduce un ulteriore elemento di riforma particolarmente significativo, riscontrabile nella scelta dell'ambito territoriale a cui riferirsi per lo svolgimento di pratiche di pianificazione e programmazione per la difesa del suolo: il bacino idrografico. Quest'ultimo viene definito nel comma 3 lettera d dell'art 1 della L 83/1989 come "il territorio dal quale le acque pluviali o di fusione delle nevi e dei ghiacciai, defluendo in superficie, si raccolgono in un determinato corso d'acqua direttamente o a mezzo di affluenti, nonché il territorio che può essere allagato dalle acque del medesimo corso d'acqua, ivi compresi i suoi rami terminali con le foci in mare ed il litorale marittimo prospiciente; qualora un territorio possa essere allagato dalle acque di più corsi di acqua, esso si intende ricadente nel bacino idrografico il cui bacino imbrifero montano ha la superficie maggiore". Codesta legge ha realizzato la nascita di una specifica disciplina legislativa che ha segnato profondamente l'evoluzione normativa nazionale ed europea, tanto che nei successivi documenti che sono stati emanati ne troviamo le tracce. Infatti, dopo poco meno di un mese dalla emissione della legge pocanzi citata, è stato emanato<sup>7</sup> l'11 Giugno 1989 il Decreto Legge n 180 noto con il nome di "provvedimento Sarno", insorto a seguito dei tragici avvenimenti franosi che colpirono le terre della regione Campania. Le

---

<sup>7</sup> Decreto legge n 180 del 1989

misure urgenti adottate sulla base della straordinaria necessità e impellenza della situazione insorta, hanno previsto l'immediato intervento delle Autorità di bacino nazionali o delle Regioni, in assenza delle prime, per l'adozione di Piani Stralcio di bacino, se non applicati già con la L n 83 del 1989. Tale esperienza ha sottolineato la necessità, oramai constatata, di dover rispettare il contenuto della previgente normativa e di adattare le discipline regionali successive alla stessa, in quanto la prima viene considerata oramai come un vero e proprio modello. Similari a tale caso, sono stati gli episodi che hanno segnato il territorio calabrese e quello campano. Durante il 1998, si sono manifestati forti eventi sismici che hanno colpito queste terre del sud Italia e hanno posto in condizioni di disagio l'intera popolazione, realizzando seri danni edilizi e strutturali alle città. Questi spiacevoli fenomeni sono stati la causa della deliberazione del <sup>8</sup>Decreto Legge n 132/1999 presto convertito nella Legge 226/1999 recante "interventi urgenti in materia di protezione civile", che ha trovato applicazione anche sul territorio campano in seguito alle gravi colate di fango del Maggio 1998. Senza far trascorrere troppo tempo, dopo neanche un mese, è stato emanato un ulteriore <sup>9</sup>Decreto Legge nel 2000, il n 279, convertito presto nella Legge n 36514 il cui contenuto, non troppo dissimile dalle norme precedenti, ha avuto ad oggetto la realizzazione di "interventi urgenti per le aree a rischio idrogeologico molto elevato e in materia di protezione civile, nonché a favore delle zone della regione Calabria danneggiate dalle calamità idrogeologiche di Settembre ed Ottobre 2000". In conclusione di questo lungo percorso, che mostra come la difesa del suolo e la protezione dell'ambiente circostante per la salvaguardia della salute sociale siano divenuti oggetto di profonda attenzione e cura da parte della pubblica amministrazione, non si può non citare il <sup>10</sup>Decreto Legislativo n 152 del 2006, anche definito come "Codice dell'ambiente", disposizione che chiude l'evoluzione normativa della materia di "difesa del suolo". Tale normativa italiana, ha inteso recepire gli obblighi comunitari in materia di acque disciplinati all'interno della

---

<sup>8</sup> Decreto legge n 132 del 1999 convertito in Legge 226 del 1999

<sup>9</sup> Decreto legge n 279 del 2000 convertito in Legge n 36514 del 2000

<sup>10</sup> Decreto legislativo n 152 del 2006 (Codice dell'Ambiente)

<sup>11</sup>Direttiva n 2000/60 (Direttiva quadro in materia di acque). Per la prima volta è stata introdotta la nozione di “distretto idrografico” disciplinato poi nell’art 64 del D.lgs 152/2006, al cui interno sono ricompresi i bacini idrografici. Questa nuova definizione ha superato i confini degli ambiti fluviali, predisposti nella vecchia disciplina, garantisce un uso coordinato delle acque su un territorio più vasto. I distretti istituiti sono stati 7 e per ciascuno di questi è stata prevista l’istituzione di una Autorità di bacino la quale è responsabile della redazione del “piano di gestione”. Quest’ultimo citato all’interno dell’art <sup>12</sup>117 del decreto costituisce lo stralcio del piano di bacino distrettuale.

In seguito all’indicazione degli strumenti utilizzabili per la pianificazione territoriale, impiegati per ottemperare agli obblighi comunitari prima citati, viene riposta l’attenzione anche nei confronti dei soggetti competenti al loro utilizzo. Le regioni, vengono considerate ormai protagoniste e portatrici del potere di redigere piani di tutela per il loro territorio (identificabili anche con piani di gestione data la quasi totale coincidenza tra i due).

L’evoluzione temporale mostra come il Codice dell’ambiente, dalla sua entrata in vigore ad oggi, ha subito numerose modifiche ed integrazioni per mezzo di oltre cento provvedimenti che ne hanno ridefinito il contenuto. Inoltre, nonostante il termine indichi “provvedimento nazionale di riferimento in materia di valutazione di impatto ambientale, autorizzazione integrata ambientale, difesa del suolo, tutela delle acque, gestione dei rifiuti, imballaggi, bonifica dei siti contaminati, riduzione dell’inquinamento atmosferico, risarcimento dei danni ambientali”, il testo non si mostra ancora esauriente rispetto al contenuto delle norme comunitarie relative alla stessa materia. In conclusione dunque, si può dire che, nonostante venga considerato testo di riferimento a livello nazionale, sarà necessario far riferimento alle ulteriori normative che disciplinano le medesime questioni, per avere una visione completa e totalitaria della materia.

Alla fine della lettura di tale paragrafo appare chiaro come, nonostante le normative citate non solo attribuiscono forma e disciplina alla materia di “difesa

---

<sup>11</sup> Direttiva 2000/ 60

<sup>12</sup> Art 117 del decreto legislativo 152/2006

del suolo” ma individuano anche una pluralità di strumenti applicabili concretamente al fine di apporre i cosiddetti vincoli per tutelare l’ambiente, il testo, non scende nel dettaglio della loro trattazione lasciando così uno spazio nebuloso. Data però la rilevanza di tali strumenti, appare necessario dedicargli un approfondimento.

### 3: La normativa finale: tipologie di vincoli

Si definiscono vincoli le limitazioni alla libera disposizione e godimento di una proprietà privata. Prima di continuare, premessa importante da fare, è dichiarare che questi possono presentare facce diverse in base al luogo in cui vengono apposti e al fine che perseguono. Come disse Giannini nel saggio sull’ambiente <sup>13</sup>“il vincolo idrogeologico viene proiettato fuori delle foreste esistenti”. Nella disciplina urbanistica infatti, i vincoli possono variare da quelli che limitano semplicemente lo *ius aedificandi* a quelli che realizzano la totale espropriazione del bene per destinarlo ad usi di interesse pubblico. I primi sono i cosiddetti vincoli conformativi, essi impongono solamente limitazioni e restrizioni all’uso del bene e agli interventi da realizzare su di esso, non comportano inedificabilità né indennizzi e non hanno scadenza temporale. I secondi sono i vincoli espropriativi, che comportano la perdita della proprietà privata per una durata temporanea di 5 anni, durante la quale può essere emanato un provvedimento contenente dichiarazione di pubblica utilità, che andrà a consolidare il contenuto del vincolo. L’inutile decorso del termine, invece, comporterà la decadenza dello stesso. Dopo questa prima classificazione, se ne può dedurre un’altra in considerazione dell’oggetto del vincolo. La prima categoria a cui si fa riferimento è quella composta dai vincoli urbanistici: si definiscono tali quelle limitazioni, poste in essere dal Piano Regolatore Generale di stesura comunale, che sminuiscono fortemente la posizione del proprietario terriero, in relazione alla sua facoltà di

---

<sup>13</sup> Giannini M.S, del 1973 “Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici”

godimento e disposizione del bene, ponendolo in una posizione di svantaggio. Generalmente vengono definiti “ablativi” proprio perché, limitano il godimento della proprietà, intervengono su di essa attraverso un esproprio, dietro il rilascio di un semplice indennizzo; sottintendendo ovviamente l’esistenza di una dichiarazione di pubblica utilità dell’opera. La seconda categoria fa riferimento ai vincoli morfologici o ricognitivi, ossia quelle limitazioni di carattere originario e ricognitivo, riconosciute dalla legge in seguito ad una attività di verifica, disposta al fine di accertare le caratteristiche intrinseche del bene e il suo valore. Data l’attestazione normativa la loro valenza è illimitata e, in seguito alla loro predisposizione, non è previsto alcun indennizzo. Le sottospecie della classe possono essere distinte poi tra quelle individuate all’interno del Piano Regolatore Generale, che fanno riferimento alle aree paesaggistiche, ambientali e storiche; e tutte le altre regolate da altre discipline del territorio. Una ennesima categoria di vincoli a cui si può fare riferimento è quella mista. Questi vincoli misti sono predisposti dietro iniziativa del privato o dell’ente pubblico, non comportano obbligatoriamente una espropriazione del bene né un esclusivo intervento della pubblica amministrazione, quindi possono essere applicati dallo stesso soggetto singolo senza il bisogno di una preventiva rimozione del bene.

In relazione invece allo scopo perseguito, i vincoli possono differenziarsi in vincoli con scopo idrogeologico e vincoli con altri scopi.

Il concetto innovativo di vincolo idrogeologico è stato definito all’interno dell’art. 1 del R.D.L. n. 3267 del 1923, che cita: <sup>14</sup>“sono sottoposti a vincolo per scopi idrogeologici i terreni di qualsiasi natura e destinazione che, per effetto di forme di utilizzazione contrastanti con le norme al cui art. 7, 8 e 9 (riguardanti dissodamenti, cambiamenti di coltura ed esercizio del pascolo), possono con danno pubblico subire denudazioni, perdere la stabilità o turbare il regime delle acque”. Questo specifico vincolo riguarda tutte le aree che necessitano di tutela per motivi legati alla “difesa del suolo” e ha natura conformativa rispetto alla proprietà privata. Il suo scopo principale è quello di proteggere l’ambiente fisico, salvaguardare le

---

<sup>14</sup> Art 1 del R.D.L. n. 3267 del 1923

aree boschive limitandone l'utilizzo, assicurare un buon regime delle acque, garantire che qualsiasi forma di intervento sul territorio non dia vita ad instabilità, squilibri e possibili fenomeni erosivi, tutelare l'interesse pubblico al mantenimento di una buona qualità di vita evitando la realizzazione di danni sociali. Tutti i territori di qualsiasi specie, natura e destinazione possono divenire oggetto di vincolo in quanto, quest'ultimo, persegue come unico obiettivo quello di regolare qualsiasi forma di azione umana, affinché non si danneggi l'ambiente circostante. Questo strumento dunque, non esclude la possibilità di intervento sul terreno, bensì ne regola le modalità, subordinando l'inizio dei lavori al rilascio di una specifica autorizzazione prevista all'interno dell'art 7 del D.R.L sopra citato. In relazione alle opere che devono essere poi realizzate su tale area, la competenza al rilascio dell'autorizzazione viene ripartita tra Regioni, Province e Comuni in relazione all'entità e rilevanza del progetto (come specificato del D.lgs 152/2006 in materia di riparto delle competenze). Come detto sopra, il vincolo può essere apposto su tutte le aree per garantirne la protezione, dunque, in questo modo, l'ambito di applicazione risulta essere molto esteso. Data la vastità del campo, si è ritenuto preferibile predisporre una classificazione di tali prescrizioni in relazione all'area sulla quale vengono predisposti e il tipo di intervento che vanno a regolare.<sup>15</sup>L'art 866 del codice civile ad esempio realizza subito una biforcazione tra quelli propriamente idrogeologici, predisposti al fine di escludere la possibilità di realizzazione di possibili denudazioni, disequilibri e disordini in materia di risorse idriche; e quelli rivolti alla proprietà forestale, che impediscono l'abuso del suolo boschivo per scopi agricoli, garantendo la tutela e la salvaguardia del terreno. Diversi sono invece i vincoli per altri scopi, che si differenziano da quelli idrogeologici per gli obiettivi da essi perseguiti. Mentre i secondi sono trattati all'interno del R.D.L. 3267 del 1923 nella prima sezione al capo 1, i primi sono analizzati all'interno della seconda sezione, all'interno della quale l'attenzione viene fatta ricadere sulla materia boschiva e sui bacini montani. Quest'ultima essendo una disciplina che negli ultimi anni ha ricevuto particolare attenzione e

---

<sup>15</sup> Urbani P., "La pianificazione del rischio idrogeologico nella legislazione vigente problemi e prospettive"

considerazione, necessita di una trattazione a se stante. Per questo motivo si ritiene necessario dedicare l'intero seguente paragrafo alla trattazione delle questioni che hanno interessato direttamente l'ambiente boschivo.

#### 4: La tutela delle aree boschive: limiti all' utilizzazione

Il Regio Decreto Legge n 3267 del 1923 disciplina al primo capo della seconda sezione la materia dei vincoli per altri scopi. Tra le numerose specie individuate, dedica particolare attenzione alla sezione dedicata alle aree boschive e dei bacini montani. Il dispositivo riconosce la legittimità del vincolo apposto per la tutela delle zone boschive, in quanto quest'ultime, come citato nell'art 17 seconda sezione <sup>16</sup> per la loro speciale ubicazione, difendono terreni o fabbricati dalla caduta di valanghe, dal rotolamento di sassi, dal sorrenamento e dalla furia dei venti, e quelli ritenuti utili per le condizioni igieniche locali, possono su richiesta delle Province, dei Comuni o di altri enti e privati interessati, essere sottoposti a limitazioni nella loro utilizzazione. Per disposizione della competente Amministrazione dello Stato possono essere sottoposti ad analoghe limitazioni i boschi, dei quali sia ritenuta necessaria la conservazione anche per ragioni di difesa militare. Le limitazioni di cui al comma precedente sono stabilite dalle Amministrazioni interessate in seguito ad accordi col Ministero dell'economia nazionale...". Da tale enunciato è possibile comprendere come i boschi siano un mezzo fondamentale per salvaguardare la biodiversità, il paesaggio, per lottare il cambiamento climatico, per garantire un buon regime delle acque. Inoltre è rilevante vedere anche il loro secondo volto, in quanto possono essere considerati anche come fondamentale risorsa per garantire uno sviluppo economico e sociale nelle aree meno valorizzate quali ad esempio le aree rurali. La protezione di questo bene, di rilevanza dimostratasi essenziale, è resa possibile tramite l'apposizione di limiti al suo utilizzo. L'apposizione dei cosiddetti vincoli ovviamente si

---

<sup>16</sup> Art 17 seconda sezione del D.R.L. n 3267 del 1923

verificherà a conclusione di un complesso iter processuale. L'art 18 prima sezione D.R.L. esplica infatti che :<sup>17</sup>“La necessità del vincolo sarà dichiarata caso per caso, del Comitato forestale in seguito a domanda motivata degli enti o privati interessati ed a relazione scritta di una Commissione di membri di Comitato, incaricata dei necessari accertamenti. In caso di vincolo per ragioni igieniche dovrà essere sentito anche il Consiglio sanitario provinciale. Contro la dichiarazione di necessità del vincolo è ammesso ricorso al Consiglio di Stato nel termine stabilito dall' art 4”. Una volta attestata la necessità del vincolo l'art 20 D.R.L. prevede che <sup>18</sup>“verranno determinate le forme e le modalità del godimento del bosco. A tal luogo il Comitato informerà l'Amministrazione forestale e le parti interessate delle proprie deliberazioni”. Infine, per non lasciare nulla al caso, l'art 23 si occupa dei casi di urgenza dichiarando che <sup>19</sup>“qualora si abbia fondato motivo per ritenere che i boschi situati nelle condizioni di cui all'art. 17 possano essere utilizzati in modo da produrre i danni previsti dall'articolo stesso, il Comitato forestale, su richiesta di chiunque vi abbia interesse, nonché le Amministrazioni dello Stato, nel caso previsto dal secondo comma del detto articolo, potranno imporre l'astensione da qualsiasi forma di utilizzazione di essi, fino all'esaurimento della procedura, di cui agli articoli precedenti”. Le normative così emesse dal Comitato forestale dovranno essere osservate dai proprietari e dai possessori di terreni vincolati, così come citato nell'art 24 capo secondo intitolato “ disposizioni penali e di polizia”, poiché altrimenti, come dichiara l'art 25 capo secondo, <sup>20</sup>“il contravventore dovrà, entro 30 giorni dalla diffida del comitato, depositare presso la sezione di regia tesoreria provinciale, la somma corrispondente alla spesa prevista, restando a cura del comitato di far eseguire direttamente i lavori”. La finalità della predisposizione di codesto vincolo è in sintesi quella di limitare e regolamentare l'utilizzo del territorio boschivo in quanto è stato riconosciuto come garante della stabilità territoriale attraverso il suo sistema radicale; la scienza stessa ha dimostrato

---

<sup>17</sup> Art 18 del D.R.L n 3267 del 1923

<sup>18</sup> Art 20 del D.R.L n 3267 del 1923

<sup>19</sup> Art 23 D.R.L n 3267 del 1923

<sup>20</sup> Art 25 D.R.L n 3267 del 1923



empiricamente l'effetto di resistenza e solidità che le piante e gli alberi attribuiscono al suolo, indi per cui andare ad intaccare la vegetazione potrà solamente produrre risultati negativi sul territorio i quali si rispecchieranno, data l'intrinseca connessione, sulla salute umana. In conclusione si può dire che è necessario trovare un equilibrio tra la protezione del territorio e l'utilizzo dello stesso: il rapporto tra uomo e territorio non deve essere di esclusiva contemplazione, ammirazione e conservazione; si è dimostrato infatti, che la tutela è garantita maggiormente se il bene stesso viene utilizzato, l'importante è predisporre modalità corrette di intervento e di gestione delle risorse per garantire uno sviluppo sostenibile.

Tale problema dell'influenza dell'uomo sull'ambiente è stato analizzato anche da punti di vista differenti, prendendo in considerazione svariati beni che subiscono interventi dell'uomo, analizzando gli effetti che questi ultimi provocano e prendendo coscienza delle necessarie tutele da apporre per garantirne la conservazione. Come si può vedere, numerose sono le risorse analizzate, oltre a quella del territorio boschivo a cui sopra si fa riferimento, tra le quali viene fatta oggetto di numerose e interessanti riflessioni la materia dell'acqua. La disciplina dedicata alle risorse idriche, come quella boschiva, assume una importanza rilevante e singolare e dunque anche per questa si ritiene opportuna una trattazione separata e autonoma nel successivo paragrafo.

## 5: La tutela delle acque: regime e limiti all'utilizzazione

La tutela delle acque è divenuto tema di quotidiane discussioni e trattazioni nonché di osservazione e protezione, data la posizione di essenzialità che l'oggetto oramai ricopre per l'esistenza della vita umana. L'attenzione particolare oggi attribuita a questo bene, deriva dal fatto di essere stata riconosciuta come una risorsa scarsa e in via di esaurimento, la cui ampia dispersione metterebbe l'individuo in una seria posizione di rischio vitale. Da questa prima classificazione, si deduce la necessità

di una sua gestione efficiente, per far sì che ne venga garantita la tutela nonché allo stesso tempo sia resa in grado di assicurare il soddisfacimento dei bisogni umani. L'uso razionale e la protezione delle risorse idriche, si dimostrano essere obiettivi molto complessi da perseguire, indi per cui è risultata necessaria la predisposizione di una specifica e attenta disciplina che regoli il modo completo e unitario la materia. Le prime tracce le ritroviamo in due fondamentali Convenzioni. La prima a cui è importante fare riferimento è quella di Helsinki, attraverso la quale viene istituito uno schema, che regola le modalità di verifica, di accertamento e di prevenzione in materia di acqua, con l'obiettivo di realizzare una collaborazione ed una cooperazione fra i numerosi stati membri dell'Unione Europea. L'argomento principale è l'inquinamento dei corsi d'acqua, dal quale si è preso spunto per dare origine ad un nuovo fondamentale principio definito "chi inquina paga", che come dice Roberto Chieppa <sup>21</sup> "non è classico principio relativo riferito a chi causa dei danni all'ambiente colposamente, e cioè con comportamento colposo o doloso, ma riguarda anche chi senza violare nessuna norma, perché autorizzato, causa un pregiudizio ambientale e per questo si deve far carico anche del ripristino". I soggetti, con la loro adesione a tale Convenzione, si sono obbligati a predisporre una buona gestione delle acque, garantendone la loro tutela per mezzo di azioni preventive, nonché la loro disponibilità per il soddisfacimento dei bisogni primari della popolazione e delle generazioni future. La seconda è quella di New York, che senza compromettere il contenuto della precedente Convenzione (facendo salvi quindi gli obiettivi di buona gestione e della risorsa e il raggiungimento di una partecipazione collettiva), attesta la piena libertà di ogni Stato nell'utilizzo delle risorse idriche secondo le necessità esistenti nel territorio purché venga fatto con equità e razionalità. Il testo più attuale invece, a cui si fa riferimento è la <sup>22</sup> Direttiva 2000/60 CE con la quale l'Unione Europea predispone una strategia in materia di risorse idriche. Nel testo le acque vengono considerate in maniera unitaria, sia che siano sotterranee o superficiali, costiere o di transizione, così da assicurarne un gestione globale equilibrata e corretta. Gli

---

<sup>21</sup> Tavola rotonda su "la questione ambientale" tenuta nel 2010 facoltà di Giurisprudenza sede Sapienza

<sup>22</sup> Direttiva 2000/60 CE

obbiettivi principalmente perseguiti sono: promuovere un utilizzo controllato e sostenibile dell'acqua, garantire la disponibilità di una corretta quantità d'acqua all'individuo, stabilendo pari diritti di utilizzazione tra i cittadini dei diversi stati, predisporre azioni preventive rispetto a possibili eventi negativi che possano insorgere e disciplinare misure di precauzione. Il quadro europeo così definito è stato poi adottato ovviamente in Italia, anche se inizialmente con qualche difficoltà. La Legge n 183 del 1989 la si può riconoscere come fonte di disciplina in materia di acqua per il suo contenuto. La Legge all'art 1 comma 3 nella lettera c) definisce attentamente il significato di corso d'acqua identificabile in: <sup>23</sup>“i corsi d'acqua, i fiumi, i torrenti, i canali, i laghi, le lagune, gli altri corpi idrici”; nella lettera d) invece, introduce il primo elemento innovativo che è quello di bacino idrografico, vincolo integrativo rispetto quelli pocanzi detti, inteso come: <sup>24</sup>“il territorio dal quale le acque pluviali o di fusione delle nevi e dei ghiacciai, defluendo in superficie, si raccolgono in un determinato corso d'acqua direttamente o a mezzo di affluenti, nonché il territorio che può essere allagato dalle acque del medesimo corso d'acqua, ivi compresi i suoi rami terminali con le foci in mare ed il litorale marittimo prospiciente; qualora un territorio possa essere allagato dalle acque di più corsi d'acqua, esso si intende ricadente nel bacino idrografico il cui bacino imbrifero montano ha la superficie maggiore”. Dopo questa prima classificazione il testo si concentra sulla identificazione dei soggetti centrali incaricati di disciplinare la materia, quali il Consiglio dei ministri, il Comitato dei ministri per i servizi tecnici nazionali nonché una nuova identità definita Autorità di bacino, che come specificato nell'art 12 <sup>25</sup>“opera in conformità della presente legge considerando i bacini medesimi come ecosistemi unitari.” Questo soggetto opera su ambiti territoriali definiti “bacini idrografici” in cui è suddiviso tutto il territorio. L'art 13 specifica come questi ultimi vengano classificati in relazione al loro rilievo nazionale, interregionale e regionale. Per ogni ambito, competenza dell'Autorità di bacino, è definire un piano di bacino,

---

<sup>23</sup> Art 1 comma 3 lettera c Legge 183 del 1989

<sup>24</sup> Art 1 comma 3 lettera d Legge 183 del 1989

<sup>25</sup> Art 12 della Legge n 183 del 1989

definito nell'art 17 come <sup>26</sup>“strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo mediante il quale sono pianificate e programmate le azioni e le norme d'uso finalizzate alla conservazione, alla difesa e alla valorizzazione del suolo e la corretta utilizzazione delle acque, sulla base delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato”. Questo strumento, dalla definizione sopra riportata sembra perseguire un duplice obiettivo: quello conservativo legato alla protezione del bene e alla prevenzione di pericoli, e quello rivolto al raggiungimento di uno sviluppo economico sociale tramite la programmazione delle azioni umane nell'utilizzo di tale risorsa. Quest'ultimo ci ricollega al discorso sopra pocanzi fatto in riferimento all'utilizzo e allo sfruttamento del suolo boschivo, mostrando dunque come questi due beni vadano non solo posti sullo stesso livello per la loro rilevanza sociale, ma necessitano anche della stessa cura e attenzione della pubblica amministrazione per garantirne una migliore gestione. Tale similitudine ci porta a ripensare alla disciplina pocanzi trattata, inserita dal D.R.L del 1923. Ebbene, direttamente dal medesimo testo citato, all'interno del titolo secondo capo primo, gli<sup>27</sup> art 40 e seguenti predispongono una disciplina dettagliata e completa inerente al trattamento dei bacini montani. Il testo prevede la necessità di attuare specifici lavori di bonifica, sistemazione, raccolta delle acque, mediante la predisposizione di progetti di massima, quali risultati di accordi fra le amministrazioni pubbliche e quelle dediche al lavoro forestale. Tra i riferimenti normativi in materia di acqua non bisogna dimenticare, in conclusione, il D.lgs n 152 del 2006 anche detto “il Codice dell'Ambiente” che dedica a questa materia la parte terza <sup>28</sup>“Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche”.

Le due materie che sono state prese in considerazione e trattate, ossia il suolo boschivo nonché la materia dell'acqua ed i bacini idrografici, concentrate assieme all'interno del D.R.L, nonché in altri testi sopra citati, si dimostrano essere centrali

---

<sup>26</sup> Art 17 del R.D.L. n 3267 del 1923

<sup>27</sup> Art 40 R.D.L n. 3267 del 1923

<sup>28</sup> Parte terza del D.lgs n 152 del 2006

e rilevanti per la trattazione della disciplina del suolo, tema del seguente elaborato, per cui nelle prossime pagine verranno riprese ed approfondite.

## Conclusioni:

Da questo primo capitolo introduttivo, si può affermare come l'introduzione della disciplina sulla "difesa del suolo" all'interno della Costituzione per mezzo della riforma del titolo V della medesima sia stato un passo fondamentale, che ha reso possibile un avvicinamento delle pubbliche amministrazioni e della stessa società a tali tematiche, sensibilizzando i loro animi alle problematiche che fondamentalmente li hanno sempre circondati ma a cui non hanno mai dato sufficiente rilevanza. Ciò che infatti deve essere compreso da queste prime pagine è come l'ambiente, il terreno, la vegetazione, le risorse del suolo non solo ci circondano, ma sono anche indispensabili per la nostra vita nonché anche per quella delle future generazioni, indi per cui far nascere una disciplina unitaria che regoli l'intera materia e garantisca una corretta gestione dei beni ad essa riferiti è di nostro primo interesse.

L'assenza di normative, la mancanza di una visione globale sugli interessi sociali e collettivi riguardanti la materia, porterebbe l'uomo a far uso di tali beni in modo incontrollato, mosso esclusivamente dal desiderio esclusivo di soddisfare il proprio interesse. Ciò potrebbe arrecare non solo pregiudizi nei confronti di svariati individui detentori di interessi differenti, bensì anche seri danni all'ambiente circostante intervenendo su di esso in modo istintivo, senza ponderare alcuna valutazione sui possibili effetti che si potrebbero realizzare.

L'insorgere invece di una completa armoniosa e unitaria disciplina in tale materia, non solo garantisce un trattamento paritario di tutti gli individui, anche appartenenti a stati diversi, garantendo pari diritti e doveri, grazie alla presenza di normative comunitarie, ma sancisce anche la nascita di regole inerenti alle modalità di assunzione di decisioni, al riparto di competenze, alle modalità di intervento sul territorio e non solo. La composizione di un vero e proprio "codice

dell'ambiente” ha fatto sì che venisse messo nero su bianco il significato di difesa del suolo, il contenuto dello stesso, con l'obbiettivo non solo di chiarire le idee all'intera società, ma di renderla direttamente partecipe della narrazione. La terra e la vegetazione su essa nata ci appartiene, ci è stata donata, e come dono, abbiamo l'obbligo di custodirla proteggerla, tutelarla e migliorarla se possibile. Le disposizioni insorte dunque intorno all'argomento, non desiderano limitare l'agire umano, non vogliono distaccare l'individuo dal suo rapporto diretto con la natura, bensì vogliono attribuire a quest'ultimo gli strumenti e mezzi necessari affinché le sue azioni possano dimostrarsi in linea con l'equilibrio naturale. Oramai ogni attività dell'uomo si dimostra essere approfonditamente regolata nel suo dettaglio, per mezzo di leggi, codici, e normative comunitarie; sono state messe a disposizione numerose conoscenze sul tema, molteplici strumenti in grado di soddisfare ogni tipo di bisogno e necessità che possano insorgere, si è cercato di non lasciare nulla al caso.

Come disse Mikhail Sergeevich Gorbachev <sup>29</sup>“Quando le generazioni future giudicheranno coloro che sono venuti prima di loro sulle questioni ambientali, potranno arrivare alla conclusione che questi 'non sapevano': accertiamoci di non passare alla storia come la generazione che sapeva, ma non si è preoccupata.”

In conclusione, riassumendo il tutto, la disciplina protagonista, “la difesa del suolo”, sunto di un lungo e complesso lavoro di studio, approfondimento e rifinitura da parte di dottrina e giurisprudenza, si dimostra essere portatrice di 3 fondamentali principi che ne sintetizzano il complesso contenuto che nelle prossime pagine verrà esplicitato.

Il principio di precauzione, definito per la prima volta all'interno del Trattato di Maastricht, che trova applicazione in situazioni di incertezza scientifica o insicurezza riguardo l'esistenza di un serio pericolo e attraverso il quale si obbligano le autorità competenti ad adottare tutti i provvedimenti necessari alla prevenzione di potenziali rischi per l'ambiente nonché per la salute e la sicurezza pubblica.

---

<sup>29</sup> Dichiarazione di Gorbachev Mikhail Sergeevich

Il principio di prevenzione, sancito all'interno del Primo programma di azione comunitaria per l'Ambiente, attraverso il quale, presa coscienza dell'esistenza di concreti rilevanti e gravi rischi indotti da attività pericolose, vengono messe in atto tecniche in grado di escludere la realizzazione dell'evento.

Infine il principio di protezione, che si concretizza in tutte quelle opere realizzate per contenere i possibili squilibri del suolo e dissesti idrogeologici.

Questi tre fondamenti si dimostrano essere le fondamenta di qualsiasi atto normativo e documento inerenti a tale disciplina, in quanto in essi è racchiusa l'idea iniziale, il nocciolo del pensiero, da cui si è partiti per dar vita a tutto il materiale oggi esistente sulla "difesa del suolo"

## **SECONDO CAPITOLO:**

### **LE ATTIVITA STRUMENTALI ALLA DIFESA DEL SUOLO**

#### 1: Il testo unico ambientale: cos'è e come si è evoluto

La fonte attuale della principali norme in materia di ambiente è il Decreto legislativo del 3 Aprile 2006 n 152, anche chiamato “Testo Unico Ambientale” o più propriamente “Codice dell’ambiente”, il quale è entrato in vigore il 29 Aprile del medesimo anno.

Lo scritto così definito, a prima vista non dovrebbe neppure essere identificato come “testo unico”, poiché, per quanto riguarda il contenuto, in esso sono regolate una pluralità di discipline; inoltre la forma che questo assume non dà l’idea di singolarità, bensì di un insieme di norme riferite ad un medesimo oggetto, tale da rispecchiare l’originario titolo ad esso attribuito “norme in materia ambientale”.

L’attuale codice, quale risultato della <sup>30</sup>“legge delega” n 308 emessa dal Parlamento nel 2004, persegue l’obbiettivo di riordinare ed organizzare il modo strutturale e funzionale la disciplina e i soggetti che in essa vi intervengono, così da darne una maggiore stabilità e chiarezza.

Il testo ovviamente è stato oggetto poi di successive modifiche ma le fondamenta, si può affermare, non abbiano subito modificazioni o cambiamenti significativi. Per questo tutt’ora è il testo a cui facciamo riferimento.

Il testo presenta una struttura regolare: nella prima parte viene fatto riferimento alle disposizioni comuni e ai principi generali, nella seconda parte sono disciplinate le procedure di VAS-VIA di autorizzazione ambientale integrata(IPPC), nella terza parte ci si concentra poi sulle norme in materia di difesa del suolo, lotta alla desertificazione, tutela e trattamento delle risorse idriche, nella quarta parte ci si occupa della materia dei rifiuti, la loro gestione e le attività di bonifica, nella parte quinta si approfondisce l’altro ambito attinente alla

---

<sup>30</sup> Legge delega n 308 del 2004



tutela dell'aria e alle emissioni nell'atmosfera, ed infine nella sesta parte si espone la disciplina sanzionatoria in caso di violazione delle norme.

La sezione a cui il seguente elaborato farà maggiore attenzione è la terza, fulcro della disciplina di tutela del suolo, nonché espressione dei principi su cui si fonda, contenente l'analisi delle attività strumentali al perseguimento dell'obiettivo di salvaguardia, della ripartizione delle competenze e della trattazione nel dettaglio delle questioni attinenti ai distretti idrogeologici.

Dato che delle nozioni principali attinenti alla difesa del suolo si è già parlato pocanzi, si passa al punto successivo trattante le azioni strumentali al soddisfacimento del fine.

Ovviamente, appare necessaria l'analisi diretta del testo e per non cadere in equivoci occorre partire dall'individuazione dei fini sanciti dallo stesso codice.

Gli obiettivi sono sanciti all'interno <sup>31</sup>dell'art 53 del T.U.A, normativa dedicata all'integrazione del vecchio contenuto <sup>32</sup>dell'art 1 della legge 183 del 1989, disciplina origine della difesa del suolo: opera davvero laboriosa dato il complesso lavoro di chiarificazione e rifinitura. Lo stesso Paolo Urbani sottolinea all'interno della sua opera "La difesa del suolo", come la legge sulla difesa del suolo è <sup>33</sup>“una legge che il Parlamento ha fatto precedere da elaborate progettazioni, commesse, modificate, scartate, e poi ha discusso e ridiscusso, con rituali pentimenti e riscritture... legge che presenta nel suo insieme, un altro aspetto positivo che va ricordato: di non essere scritta solo con i piedi. In più punti infatti si presenta come scritta anche con la testa... dato che vi sono norme che prestano omaggio alle regole di malavita normativa, però ve ne sono anche di ben congegnate e di intelligente inventiva”.

Il vecchio art 1 della legge n 183 del 1989 citava <sup>34</sup>“La presente legge ha per scopo di assicurare la difesa del suolo, il risanamento delle acque, la fruizione e la gestione del patrimonio idrico per gli usi di razionale sviluppo economico e

---

<sup>31</sup> Art 53 del Codice dell'Ambiente

<sup>32</sup> Art 1 della Legge 183 del 1989

<sup>33</sup> Urbani P., "La difesa del suolo"

<sup>34</sup> Art 1 della legge n 183 del 1989

sociale, la tutela degli aspetti ambientali ad essi contenuti”. L’attuale art 53 comma 1 del Decreto legislativo n 152 del 2006 dichiara invece: <sup>35</sup>“Le disposizioni di cui alla presente sezione sono volte ad assicurare la tutela e il risanamento del suolo e del sottosuolo, il risanamento idrogeologico del territorio tramite la prevenzione dei fenomeni di dissesto, la messa in sicurezza delle situazioni di rischio e la lotta alla desertificazione”. Vediamo come, mentre precedentemente si citava esclusivamente il suolo considerato elemento costituente del bacino idrografico, il legislatore di oggi già solo dalle prime righe precisa una classificazione essenziale tra suolo e sottosuolo che amplia di gran lunga lo spazio di intervento. Inoltre è importante notare come non si faccia più riferimento alla “difesa del suolo” bensì alla “tutela del suolo”, termine che porta a comprendere nelle azioni strumentali anche quelle di prevenzione e precauzione, cioè interventi da compiere prima della possibile realizzazione del danno.

Mentre il comma 1 subisce dunque rilevanti modifiche, il comma 2 rimane praticamente invariato, tranne per una piccolissima differenza, così come i commi successivi.

Consolidata la questione riguardante la similarità con il vecchio testo a livello contenutistico, è importante osservare come tra il primo e il secondo comma del medesimo articolo muti l’oggetto di analisi, dall’individuazione delle finalità, ci si sposta verso l’individuazione dei soggetti che vi concorrono al soddisfacimento delle medesime. L’argomento centrale del secondo comma si può considerare punto di partenza per la trattazione dei futuri temi che il seguente elaborato vuole analizzare, dunque merita una trattazione separata nel prossimo paragrafo.

---

<sup>35</sup> Art 53 del Decreto Legislativo n 152 del 2006

2: la disciplina concorrenziale nel raggiungimento degli obiettivi indicati nell'art 53 del codice dell'ambiente e la classificazione delle forme di attività

L'art 53 del Decreto legislativo n 152 del 2006, al quale si fa già riferimento nel precedente paragrafo, risulta essere fulcro e centro della disciplina di "tutela del suolo" in quanto introduce gli elementi principali della materia, senza i quali si può dire, non esisterebbe alcuna regolamentazione normativa. Nel primo comma, come precedentemente detto, vengono individuati infatti i principali obiettivi da raggiungere, che fungono da guida per la progettazione e la pianificazione di futuri piani di intervento; poi l'articolo prosegue nella sua trattazione con l'individuazione dei soggetti competenti e legittimati ad intervenire per il soddisfacimento degli stessi e senza dei quali si prospetterebbe una situazione caotica, indeterminata e non regolarizzata, caratterizzata semplicemente da diatribe e scontri. La norma infatti afferma al comma 2 che <sup>36</sup>“per il conseguimento delle finalità di cui al comma 1, la pubblica amministrazione svolge ogni opportuna azione di carattere conoscitivo, di programmazione e pianificazione degli interventi, nonché preordinata alla loro esecuzione in conformità alle disposizioni che seguono”; al comma 3 conclude che: <sup>37</sup>“alla realizzazione delle attività previste al comma 2 concorrono, secondo le rispettive competenze, lo Stato, le regioni a statuto speciale ed ordinario, le province autonome di Trento e di Bolzano, le province, i comuni e le comunità montane e i consorzi di bonifica e di irrigazione”.

Dopo aver analizzato e consolidato gli obiettivi prefissati dal codice, individuato i soggetti intervenienti e le azioni strumentali, tramite la lettura dell'art 53, l'art successivo, ossia l'art 54 esplica e chiarisce i termini inseriti nel precedente articolo.

Nonostante lo specifico contenuto esplicativo dell'articolo sopra citato persistono ancora dubbi inerenti alle attività citate nell'art 53 di competenza delle pubbliche

---

<sup>36</sup> Art 53 comma 2 del Codice dell'Ambiente

<sup>37</sup> Art 53 comma 3 del Codice dell'Ambiente

amministrazioni, indi per cui, dato che non bisogna lasciare nulla di irrisolto, è necessaria un'analisi attenta degli articoli 55 e 56 del codice che le definiscono e le spiegano nel dettaglio. I seguenti articoli risultano di notevole rilievo giuridico in quanto si dimostrano essere lo snodo fondamentale di risoluzione di tutte le questioni insorte, inerenti alla ripartizione delle competenze nelle materie di tutela del suolo e di lotta alla desertificazione, nonché quelle riguardanti le modalità di intervento.

La prima azione citata ha carattere conoscitivo, all'apparenza il suo significato intrinseco sembra chiaro e coinciso, ma in realtà risulta essere molto più profondo e complesso per come disciplinato dalla normativa. L'art 55 cita infatti al primo comma che <sup>38</sup>“nella attività conoscitiva, svolta per le finalità di cui all'art 53 e riferita all'intero territorio nazionale, si intendono comprese le azioni di: a) raccolta, elaborazione, archiviazione e diffusione dei dati; b) accertamento, sperimentazione, ricerca e studio degli elementi dell'ambiente fisico e delle condizioni generali di rischio; c) formazione ed aggiornamento delle carte tematiche del territorio; d) valutazione e studio degli effetti conseguenti alla esecuzione dei piani, dei programmi e dei progetti di opere previsti dalla presente sezione; e) attuazione di ogni iniziativa di carattere conoscitivo ritenuta necessaria per il conseguimento della finalità di cui all'articolo 53”. L'elencazione sopra presentata mostra l'interesse del legislatore a spiegare non tanto le modalità di intervento quanto più gli oggetti da regolare, tramite il potere governativo delle pubbliche amministrazioni, per mezzo di una attenta e chiara indicazione singolare degli stessi. Il secondo comma poi continua affermando che <sup>39</sup>“ l'attività conoscitiva di cui al presente articolo è svolta, sulla base delle deliberazioni di cui all'articolo 57, comma 1, secondo criteri, metodi e standard di raccolta, elaborazione e consultazione, nonché modalità di coordinamento e di collaborazione tra i soggetti pubblici comunque operanti nel settore, che garantiscano la possibilità di omogenea elaborazione ed analisi e la costituzione e gestione, ad opera del Servizio geologico d'Italia - Dipartimento difesa del suolo

---

<sup>38</sup> Art 55 del Codice dell'Ambiente

<sup>39</sup> Art 55 secondo comma del Codice dell'Ambiente

dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale ISPRA di cui all'articolo 38 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, di un unico sistema informativo, cui vanno raccordati i sistemi informativi regionali e quelli delle province autonome.”

Questa seconda parte sottolinea come la competenza viene attribuita in primis al Servizio geologico d'Italia, il quale però non è l'unico soggetto che viene autorizzato, in quanto in altri casi esplicitati dal codice dell'ambiente si è riconosciuta la possibilità ad altre autorità di intervenire.

L'analisi completa del seguente articolo dimostra come l'attività conoscitiva sia stata regolata in maniera completa e uniforme tramite la definizione dei vari strumenti metodi e criteri utili per l'ottenimento di informazioni e la elaborazione di dati di rilevanza essenziale. La novità che si può sottolineare è l'introduzione dell'ANCI (associazione nazionale comuni italiani) all'interno del codice ambientale, che permette ai Comuni di assumere ulteriori competenze, attività e dunque rilievo giuridico.

Le altre azioni invece, prima enunciate sommariamente all'interno dell'art 53, vengono poi riprese e analizzate all'interno dell'art 56 del codice dell'ambiente. Il seguente articolo cita nei suoi commi:

<sup>40</sup>“Le attività di programmazione, di pianificazione e di attuazione degli interventi destinati a realizzare le finalità di cui all'articolo 53 riguardano, ferme restando le competenze e le attività istituzionali proprie del Servizio nazionale di protezione civile, in particolare: a) la sistemazione, la conservazione ed il recupero del suolo nei bacini idrografici, con interventi idrogeologici, idraulici, idraulico-forestali, idraulico-agrari, silvo-pastorali, di forestazione e di bonifica, anche attraverso processi di recupero naturalistico, botanico e faunistico; b) la difesa, la sistemazione e la regolazione dei corsi d'acqua, dei rami terminali dei fiumi e delle loro foci nel mare, nonché delle zone umide; c) la moderazione delle piene, anche mediante serbatoi di invaso, vasche di laminazione, casse di espansione, scaricatori, scolmatori, diversivi o altro, per la difesa dalle inondazioni e dagli

---

<sup>40</sup> Art 56 del Codice dell'Ambiente

allagamenti; d) la disciplina delle attività estrattive nei corsi d'acqua, nei laghi, nelle lagune ed in mare, al fine di prevenire il dissesto del territorio, inclusi erosione ed abbassamento degli alvei e delle coste; e) la difesa e il consolidamento dei versanti e delle aree instabili, nonché la difesa degli abitati e delle infrastrutture contro i movimenti franosi, le valanghe e altri fenomeni di dissesto; f) il contenimento dei fenomeni di subsidenza dei suoli e di risalita delle acque marine lungo i fiumi e nelle falde idriche, anche mediante operazioni di ristabilimento delle preesistenti condizioni di equilibrio e delle falde sotterranee; g) la protezione delle coste e degli abitati dall'invasione e dall'erosione delle acque marine ed il ripascimento degli arenili, anche mediante opere di ricostituzione dei cordoni dunosi; h) la razionale utilizzazione delle risorse idriche superficiali e profonde, con una efficiente rete idraulica, irrigua ed idrica, garantendo, comunque, che l'insieme delle derivazioni non pregiudichi il minimo deflusso vitale negli alvei sottesi nonché la polizia delle acque; i) lo svolgimento funzionale dei servizi di polizia idraulica, di navigazione interna, nonché della gestione dei relativi impianti; l) la manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere e degli impianti nel settore e la conservazione dei beni; m) la regolamentazione dei territori interessati dagli interventi di cui alle lettere precedenti ai fini della loro tutela ambientale, anche mediante la determinazione di criteri per la salvaguardia e la conservazione delle aree demaniali e la costituzione di parchi fluviali e lacuali e di aree protette; n) il riordino del vincolo idrogeologico.

Le attività di cui al comma 1 sono svolte secondo criteri, metodi e standard, nonché modalità di coordinamento e di collaborazione tra i soggetti pubblici comunque competenti, preordinati, tra l'altro, a garantire omogeneità di: a) condizioni di salvaguardia della vita umana e del territorio, ivi compresi gli abitati ed i beni; b) modalità di utilizzazione delle risorse e dei beni, e di gestione dei servizi connessi”.

Il contenuto riportato riproduce quasi completamente il vecchio testo della legge n 183 del 1989, ma rispetto all'art 3 di codesta legge, nell'attuale testo dell'art 56 del decreto legislativo 152 del 2006 sono state eliminate alcune serie di attività non ritenute appropriate.

Il vecchio testo del 1989 sopra citato elencava una serie di argomenti che potevano essere suddivisi in cinque macro categorie: la tutela del suolo all'interno dei bacini idrografici e delle coste; la difesa delle risorse idriche e la loro corretta e contenuta utilizzazione; la regolamentazione dell'attività di prelievo ed estrazione, la predisposizione di autorità di pubblica sicurezza in mare e la disciplina del vincolo idrogeologico. L'attuale normativa, non essendosi distaccata né differenziata da quest'ultima, ripropone la stessa argomentazione e divisione interna, rimarcando la sua dedizione non solo alla tutela del suolo, bensì alla predisposizione di una attenta disciplina dedicata alla cura delle acque e al loro utilizzo.

La trattazione codicistica degli art 53/54/55/56 appare molto lunga, a volte complessa nonché dispersiva. Per questo motivo, il contenuto fino ad ora esplicitato lo si può riassumere in maniera più concisa diretta e semplificata per lasciare una immagine molto più limpida e lineare.

L'articolo di apertura, ossia l'art 53 esplicita le finalità prefissate dal codice che sono la tutela del suolo e del sottosuolo nonché una attenta protezione e utilizzazione delle risorse idriche, con l'intento di prevenire qualsiasi tipo di evento pregiudizievole come la desertificazione o possibili dissesti. Il risultato finale da raggiungere sarà quello di dare stabilità e sicurezza all'ambiente in cui l'individuo vive, eliminare qualsiasi possibile rischio e pericolo incombente, affinché la società possa vivere in una situazione di serenità e con una buona qualità di vita.

L'art 55 chiarisce il significato di azione conoscitiva compiuta dalla pubblica amministrazione. Questa attività è semplicemente uno strumento di raccolta di informazioni e documenti, conservazione di dati, di studio e analisi di carte territoriali, utile e funzionale agli enti competenti per definire le modalità di intervento più adatte al raggiungimento degli obiettivi sopra indicati.

L'art 56 invece si concentra su attività molto diverse fra loro ma allo stesso tempo connesse: quella di programmazione, di pianificazione e di attuazione.

Le prime due possono essere riunite nella attività di progettazione, ossia quell'insieme di azioni che potrebbero portare al risultato atteso.

Specialmente nella fase di programmazione si predispose un vero e proprio progetto, definito nel dettaglio, da realizzare; in quella di pianificazione invece

viene indetto un vero e proprio schema partecipativo e di intervento, per coordinare il lavoro di una pluralità di operatori. Infine nell'ultima, già dalla parola che la definisce, si passa alla fase operativa vera e propria, ossia la fase di realizzazione dei lavori, nel rispetto del piano prima definito, rivolti alla realizzazione dell'opera inizialmente definita.

Si è ritenuto necessario soffermarsi su questi articoli del codice data la rilevanza che gli stessi detengono, la quale si può estrapolare sin dalla loro localizzazione. Infatti le stesse normative sono state inserite come incipit del titolo 1 della prima sezione della parte terza del codice, intitolato <sup>41</sup>“principi generali e competenze”. Con tale inquadramento si vuole dunque mostrare come tali attività disciplinate siano essenziali e necessarie per il perseguimento degli obiettivi indicati dal codice. Le pubbliche amministrazioni, nell'esercizio delle loro funzioni e competenze, non possono intervenire in modo pienamente discrezionale e libero; ma devono strettamente attenersi alle indicazioni prefissate da tali articoli, sia in riferimento ai fini da perseguire, sia per quanto riguarda le modalità di progettazione e esecuzione delle stesse.

I contenuti di tali norme vengono cristallizzati sin dal 1989, dalla prima legge emanata in materia, non subiscono alcuna modifica di particolare rilevanza tranne alcune minime variazioni necessarie per adattarsi al cambiamento sociale.

La permanenza di questi articoli segna la fissazione di nozioni generali fondamentali e vincolanti, la cui importanza viene sottolineata dall'apposizione degli stessi a inizio terza parte. Si ritiene che, solamente dopo aver chiarito esplicito e compreso questi principi generali, si possa proseguire nella trattazione degli strumenti di intervento e il loro utilizzo, poiché senza i primi, i secondi non possono assumere forma né peso, rimangono semplici parole non concrete né applicabili. Sono queste nozioni che danno sostanza al contenuto della terza parte del codice dell'ambiente.

A seguito della assimilazione dei principi generali su cui si fonda la terza parte del Codice dell'ambiente, la stessa prima sezione, nel primo titolo fa riferimento alle

---

<sup>41</sup> Titolo 1 prima sezione parte terza del Codice dell'Ambiente



competenze, la cui ripartizione viene analizzata nel secondo capo, a partire dall'art 57. La disciplina sul riparto delle competenze è stata oggetto per lunghi anni di profondi e complessi studi dottrinali e giuridici, è segnata da una complessa storia evolutiva, la cui conoscenza è necessaria per comprendere a pieno il suo attuale contenuto. Date le caratteristiche correlate all'argomento di cui si sta trattando, l'elaborato provvederà ad una opportuna analisi nel seguente paragrafo.

### 3: La Disciplina del riparto delle competenze e la sua evoluzione

La disciplina del riparto delle competenze si è dimostrata uno dei temi maggiormente discussi e studiati, fulcro di numerosi articoli e riflessioni. Prima di analizzare il contenuto della normativa attraverso l'analisi dei testi degli articoli ad essa dedicati, è necessaria una premessa.

La questione del riparto delle competenze è stata oggetto di numerose trattazioni e studi sia a livello comunitario che nazionale, la disciplina ha subito numerose variazioni e interpretazioni, dunque per comprendere al meglio l'attuale assetto delle competenze è necessario percorrere l'iter temporale che ha portato alla normativa attuale.

Se si parla di competenze, la prima domanda che insorge è come poter ripartire i compiti tra i diversi soggetti pubblici quali lo Stato, le Regioni e gli enti locali; e la risposta la si può trovare solo ricercando i principi informatori che disciplinano la materia di tutela dell'ambiente.

Inoltre per rispondere in modo completo e chiaro, la problematica dovrà essere analizzata su due fronti: il primo riguardante la ripartizione del potere legislativo, il secondo invece la distribuzione delle competenze amministrative.

Dunque quali sono questi principi generali?

A livello comunitario, già il testo dell'Atto Unico Europeo del 1987 faceva riferimento alla disciplina della tutela dell'ambiente, dedicando ad essa una intera parte nella quale trattava anche la questione del riparto delle competenze. L'atto

infatti citava: <sup>4342</sup>“La Comunità agisce nella materia nei limiti in cui gli obiettivi comunitari di salvaguardia della qualità dell’ambiente e della salute umana possono essere perseguiti in maniera più adeguata dal livello superiore.” Con queste righe, il documento vuole affermare che l’intervento comunitario è giustificato solamente se l’obiettivo perseguito non può essere soddisfatto a livello nazionale per una insufficiente capacità, purché sia, secondo il principio di proporzionalità, adeguato al raggiungimento del fine. Già da questo primo documento si può notare come la Comunità Europea e gli enti statali operino in un rapporto di collaborazione e coesione reciproca. In seguito, un atto comunitario che ha assunto un grande rilievo giuridico e politico per la materia in questione, è stato il Trattato di Maastricht del 1992 anche detto “il Trattato sulla Comunità Europea”. Proprio a questo ultimo dobbiamo l’inserzione in maniera ufficiale del principio di sussidiarietà nella disciplina ambientale sul quale si baserà l’intera disciplina del riparto delle competenze sia dell’Ue, sia tra Ue e stati membri.

Questo principio, inserito all’interno <sup>43</sup>dell’art 5, si presenta come dinamico, poiché permette un ampliamento o una restrizione della competenza europea rispetto quella degli Stati membri, in base alla capacità di questi ultimi di soddisfare gli obiettivi prefissati. L’assunzione del potere da parte della Ue, deve essere giustificata e motivata, ed è riconosciuto alla Corte di Giustizia dell’Unione Europea il diritto di predisporre una attività di controllo sui motivi e le modalità di esercizio di tali azioni o assunzione di atti, per verificare il rispetto dell’assioma. A tale principio viene poi ricollegato un altro, sopra citato, ossia quello della proporzionalità, che impone alla Unione Europea di adeguare la forma di intervento al fine da raggiungere senza andare al di là di quanto necessario.

Il contenuto del testo del 1992 a cui stiamo facendo riferimento ha subito poi successive modifiche, quindi se attualmente vogliamo andare a ricercare l’attuale definizione del principio, la ritroveremo all’interno <sup>44</sup>dell’art 5 del Trattato dell’Unione Europea del 2007 detto anche “Trattato di Lisbona”. Il testo normativo

---

<sup>42</sup> Atto Unico Europeo del 1987

<sup>43</sup> Art 5 del Trattato della Comunità Europea del 1992

<sup>44</sup> Art 5 del Trattato dell’Unione Europea del 2007

attuale parte da un principio non ancora trattato, ossia quello di attribuzione che si esplicita nella limitazione delle competenze dell'Unione, in quanto quest'ultima opera solamente negli ambiti attribuitigli dagli Stati Membri, le competenze non attribuite ad essa appartengono infatti ai singoli Stati. La norma poi prosegue e conclude affermando che, l'esercizio delle potestà riconosciute alla Unione potranno essere esercitate nel rispetto dei principi, pocanzi individuati, di sussidiarietà e proporzionalità.

Spostando l'attenzione verso i confini nazionali, la risposta alla questione la ritroviamo nel testo costituzionale modificato dalla riforma del titolo V realizzata nel 2001. La disciplina del riparto delle competenze appare proprio la questione protagonista della riforma, tanto è vero che è la parte del testo originario che subisce le più rilevanti modifiche contenutistiche.

Per avere una visione chiara e limpida è necessario prendere in considerazione l'art 117 della Costituzione ed analizzare i cambiamenti contenutistici che su di esso sono stati apportati.

Il vecchio articolo alla lettera s) dell'elenco delle materie di legislazione esclusiva dello Stato fa riferimento alla <sup>45</sup>“tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”. L'attuale testo ha subito delle modifiche, dato un miglioramento nell'inquadramento della materia ambiente, lasciando però la legislazione esclusiva allo Stato. L'attuale lettera s) cita: <sup>46</sup>“la tutela e la valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici; ambiente ed ecosistema; ordinamento sportivo; disposizioni generali e comuni sulle attività culturali e sul turismo”.

Dalla lettura si evince dunque che le materie attinenti all'ambiente, all'ecosistema e ai beni culturali sono rimaste riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

La disciplina sino a qui appare facile e coincisa, ma tale chiarezza può essere subito persa se si amplia l'angolo di osservazione <sup>47</sup>all'art 116, che al comma 3 riconosce forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni, nelle materie di cui all'art

---

<sup>45</sup> Art 117 della Costituzione pre-riforma

<sup>46</sup> Art 117 del testo Costituzionale dopo la riforma del titolo V del 2001

<sup>47</sup> Art 116 comma 3 della Costituzione

117 tra cui anche quelle sopra citate alla lettera s). Questo dettaglio non è di minima importanza, ma anzi permetterebbe la trasformazione di alcune competenze esclusive statuali in competenze concorrenti o addirittura residuali delle Regioni. Data la discussione apertasi con il confronto di questi due articoli, si è ritenuto necessario l'intervento della Corte Costituzionale per correggere il tiro.

La Giurisprudenza costituzionale a seguito di una attenta analisi e riflessione sul contenuto degli articoli e sui principi fondanti della materia, ha fatto emergere in primis come la disciplina del riparto delle competenze non sia così semplice e di facile deduzione come appare a primo impatto. L'art 117 infatti nel comma 3 sottolinea già l'esistenza di numerose materie di competenza concorrente tra cui anche quelle attinenti alla <sup>48</sup>“valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali” e dichiara che <sup>49</sup>“in queste materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.” Dunque appare chiaro come siano numerose le materie di competenza concorrente distribuite tra Stato e Regioni che si intrecciano ed interferiscono tra di loro in materia di ambiente. La Corte Costituzionale, interviene in un secondo momento con la sentenza del 10 Luglio 2002 n 407. La decisione che ha avuto ad oggetto la questione della Regione Lombardia riguardante “attività a rischio di incidenti rilevanti” sottolinea alcuni punti di particolare rilievo. La Corte dichiara infatti che la tutela dell'ambiente, di cui lettera s) dell'art 117, secondo comma, della Costituzione, si configura come una competenza statale non rigorosamente circoscritta e delimitata, ma connessa e intrecciata inestricabilmente con altri interessi e competenze regionali concorrenti quali, nella specie la tutela della salute, la protezione civile e la tutela e sicurezza del lavoro. Già da questo punto, l'ambiente viene connotato come una materia “trasversale” che può riguardare una pluralità di soggetti che vi intervengono tramite l'esercizio di competenze diverse, riservando allo stato solo quegli aspetti che richiedono una disciplina unitaria e

---

<sup>48</sup> Art 117 comma 3 Costituzione post riforma

<sup>49</sup> Art 117 comma 3 Costituzione post riforma

uniforme a livello nazionale. Inoltre sottolinea come <sup>50</sup>“nell’ambito delle competenze concorrenti, risultano legittimi gli interventi posti in essere dalla regione stessa, nel rispetto ovviamente dei principi fondamentali della legislazione statale in materia ed altresì l’adozione, con riguardo alle imprese a rischio di incidenti rilevanti, di una disciplina maggiormente rigorosa rispetto ai limiti fissati dal legislatore statale, poiché questa è diretta ad assicurare..., un più elevato livello di garanzie per la popolazione ed il territorio interessati.” Da questo secondo pensiero si palesa anche, la possibilità per le Regioni, di indire regole più rigorose per garantire una maggiore tutela e protezione. Dunque il ruolo preminente dello Stato in conclusione, risulta essere quello di prefissare standard nazionali dove necessario e norme di carattere generale, senza escludere l’intervento regionale e l’attribuzione ad esse di competenze per tutelare l’interesse ambientale. La Corte non sospende qua i suoi interventi in materia, tanto è vero che si ritrova un anno dopo cementarsi ulteriormente sulla questione tramite la sentenza del 25 Settembre 2003 n 303. Tale intervento pur rimanendo sulla questione attinente al riparto delle competenze si sposta dal riparto della potestà legislativa a quella amministrativa, soffermando l’attenzione sull’art 118 ed il suo contenuto.

In questo modo ci si sposta verso il secondo fronte di analisi indicato inizialmente, per analizzare le problematica sulla materia.

La sentenza sopra indicata della Corte si ritiene essere importante e significativa in quanto va a confermare tutto ciò che la riforma del 2001 ha voluto imporre tramite l’apposizione di modifiche al testo originario costituzionale, in riferimento alla disciplina del riparto non solo delle competenze legislative, sopra già spiegata, bensì anche di quelle amministrative.

Per capire a pieno l’essenza della delibera n 303 del 2003, è necessario dunque fare un passo indietro, analizzando il vecchio art 118 trattante la questione del riparto delle competenze amministrative e le modifiche ad esse apportate con la riforma. La disciplina infatti che scaturisce da questo passaggio rappresenta il contenuto intrinseco del provvedimento della Corte del 2003 n 303.

---

<sup>50</sup> Art 117 lettera 2 Costituzione post riforma

Il testo costituzionale originario all'art 118 fondava la disciplina del riparto delle competenze amministrative sul principio del parallelismo secondo il quale tali competenze dovevano essere attribuite a tutti quei soggetti che detenevano la potestà legislativa sulla stessa materia. In questo modo la funzione amministrativa non faceva altro che seguire quella legislativa, senza che venisse prestabilito un vero e proprio regime di ripartizione.

Il nuovo <sup>51</sup>art 118, introdotto grazie alla riforma costituzionale del titolo V del 2001, introduce grandi novità sia in relazione ai principi fondanti sia riguardo il concreto rapporto instauratosi tra i vari soggetti intervenienti in materia.

Il testo normativo infatti oramai si fonda su nuovi principi ossia: di sussidiarietà verticale, di differenziazione ed infine di adeguatezza, ognuno di questi assume una rilevanza singolare in materia, che è necessario specificare.

In relazione al primo, si può dire che il rapporto precedentemente predisposto dal vecchio articolo viene totalmente rivoluzionato, in quanto oramai non è più la potestà amministrativa a seguire quella legislativa bensì il contrario. Infatti il nuovo testo afferma che la potestà amministrativa vada attribuita in primis ai Comuni poiché sono gli enti che, essendo più vicini ai cittadini, sono in grado di comprendere meglio le necessità della società; poi via via ai livelli più alti e lontani di governo, ossia a Province, Città-Metropolitane, Regioni e infine allo Stato, se si mostra necessario un esercizio dell'attività uniforme e unitario sull'intero territorio nazionale. Con ciò si vuole intendere che, quando è necessaria l'emanazione di atti o istanze che abbiano un carattere nazionale e unitario, è fondamentale che la competenza amministrativa vada attribuita allo Stato. Quest'ultimo, naturale emittente di azioni unificate, acquisirà, per l'esercizio di tali specifiche attività, anche competenze legislative, pur se la materia si mostra appartenente alla categoria di competenza concorrente.

Nonostante lo Stato diventi così titolare di una posizione alquanto forte e primaria, ciò non lo autorizza ad agire secondo propria libera discrezionalità, tanto è vero che proprio la disciplina del nuovo testo normativo pone dei limiti attraverso la

---

<sup>51</sup> Art 118 della Costituzione

individuazione degli ulteriori due principi che regolano e ripartiscono la funzione amministrativa tra la pluralità dei soggetti agenti.

In relazione al secondo principio sopra enunciato infatti, ossia il principio di differenziazione, si può sottolineare come si voglia dare rilevanza alle diverse caratteristiche strutturali, organizzative e territoriali che presentano i vari enti intervenienti. Queste peculiarità diventano infatti uno strumento di analisi in grado di elaborare una immagine totalitaria e uniforme dell'ente e di orientare l'attribuzione di tali competenze al soggetto che si ritiene essere più adatto allo svolgimento di tali attività. L'applicazione di tale principio può portare addirittura alla attribuzione della libertà d'iniziativa al singolo cittadino più che all'ente locale, se il primo si dimostra essere titolare di capacità tali da garantire la realizzazione di attività di interesse generale, introducendo così, un ulteriore principio che è quello di sussidiarietà orizzontale: ossia l'ideale secondo cui in primis la cura dei bisogni sociali debba essere lasciata direttamente al privato cittadino.

L'ulteriore principio che limita le libertà statali e che è stato sopra citato è quello di adeguatezza.

In riferimento a quest'ultimo, si può dire che, si dimostra importante l'accertamento della idoneità del soggetto in relazione all'esercizio di particolari funzioni ed attività. Il titolare della potestà amministrativa deve dimostrare di possedere una tale organizzazione, struttura e regolamentazione, da garantire il corretto svolgimento della funzione ad esso attribuita.

Dopo aver identificato i principi fondanti del riparto delle funzioni amministrative, il contenuto dell'art 118 può essere analizzato e studiato in maniera più semplice e chiara.

Il testo normativo infatti, dopo che nel primo comma esplica quanto detto fino ad ora ossia: <sup>52</sup>“Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed

---

<sup>52</sup> Art 118 primo comma della Costituzione post riforma

adeguatezza.” Continua nel secondo comma dichiarando <sup>53</sup>“I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.”. Con tale enunciato il testo costituzionale sottolinea come i soggetti elencati esercitano le proprie potestà, come manifestazione della rappresentatività della propria società, nonché quelle che gli vengono conferite divenendo ente delegato. Il terzo comma afferma: <sup>54</sup>“La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.” Questo probabilmente indica uno dei pochi ambiti in cui si verifica una cooperazione tra i diversi livelli di governo, ossia il caso dei beni culturali. Tale disciplina appare trasversale, poiché la tutela di tali beni viene attribuita allo Stato come materia esclusiva, la loro valorizzazione invece viene attribuita a diversi soggetti, apparendo così oggetto di disciplina concorrente.

L'articolo si conclude con l'affermazione: <sup>55</sup>“Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.”. Questa conclusione ci riconduce alla esplicazione del principio di sussidiarietà orizzontale sopra citato: ossia favorire la libera iniziativa ai soggetti singoli, se con le loro capacità sono in grado di soddisfare interessi generali.

L'analisi compiutasi dell'art 118 della Costituzione permette di comprendere ora a pieno, il contenuto della sentenza sopra enunciata della Corte Costituzionale, che nel cercare di mettere ordine nella materia sul riparto delle competenze ricade sulla questione della divisione delle funzioni amministrative, dovendo così approfondire e risolvere le problematiche connesse anche a tale ambito, mostratosi strettamente connesso al primo.

---

<sup>53</sup> Art 118 secondo comma della Costituzione post riforma

<sup>54</sup> Art 118 terzo comma della Costituzione post riforma

<sup>55</sup> Art 118 quarto comma della Costituzione post riforma



La Corte infatti, con la<sup>56</sup> sentenza del 25 Settembre 2003 n 303, impone i suoi ideali sulla disciplina di riparto della funzione amministrativa a livello nazionale, in relazione a quanto detto prima sulla attribuzione e sul riparto della potestà legislativa.

Il testo riguardante la pronuncia sulla legittimità di alcune norme contenute nella<sup>57</sup> legge del 21 Dicembre 2001 n 443 anche detta “Legge obbiettivo” contiene al suo interno una importante presa di posizione dell’organo, che dichiara il riconoscimento di una possibile deroga al contenuto dell’art 117 sulla base del contenuto dell’art 118. La Corte infatti riconosce la possibilità di attribuire potestà legislativa allo Stato detentore di funzioni amministrative sulla stessa materia, se necessario per garantire atti unitari e unificatori dell’intera nazione. In questo modo si assiste ad una trasposizione di funzione legislativa ad un soggetto titolare solamente di funzione amministrativa su codesta materia di competenza concorrente. Tuttavia la Corte specifica poi che tale passaggio potrà verificarsi solamente nel rispetto dei principi di adeguatezza e proporzionalità (contenuti all’interno dello stesso art 118 prima analizzato) e con la predisposizione di rapporti di collaborazione con gli altri soggetti. Questa impostazione è stata poi specificata dall’organo in altri numerosi casi, tra i quali possiede particolare rilevanza <sup>58</sup>la sentenza n 6 del 2004 improntata sul giudizio di legittimità costituzionale del Decreto Legge del 7 Febbraio 2002 n 7, intitolato <sup>59</sup>“Misure urgenti per garantire la sicurezza del sistema elettrico nazionale”.

La sentenza indica quattro fondamentali regole da rispettare affinché la legge statale possa disciplinare le funzioni amministrative in ambiti di competenza concorrente o residuale. La prima condizione è quella di rispettare i principi di sussidiarietà, allocazione ed adeguatezza fino ad ora citati, per cui non necessitano di ulteriore spiegazione. Il seconda condizione prevede che la legge disciplini in modo adeguato ed idoneo l’esercizio delle funzioni amministrative tale da

---

<sup>56</sup> Sentenza del 25 Settembre 2003 n 303

<sup>57</sup> Legge del 21 Dicembre del 2001 n 443

<sup>58</sup> Sentenza della Corte Costituzionale del 2004 n 6

<sup>59</sup> Decreto Legge del 7 Febbraio 2002 n 7

soddisfare gli obiettivi predefiniti. La terza regola impone il rispetto del principio di proporzionalità ossia che la normativa si limiti al raggiungimento del fine predisponendo esclusivamente quelle attività considerate necessarie per il soddisfacimento dell'obiettivo. Infine si considera necessaria la predisposizione di una collaborazione tra i vari soggetti coinvolti così da garantire una organizzazione condivisa da più entità che agiscono in modo coordinato e complementare.

Tracciando dunque una linea guida di quello che è stato il percorso elaborato dalla Corte, si può notare come questa abbia in primis individuato e puntualizzato i principi cardine in materia di riparto di competenze sia sul fronte della potestà legislativa sancendo quelli di sussidiarietà verticale, differenziazione, adeguatezza e proporzionalità, nonché sul fronte delle funzioni amministrative, approvando l'inversione di marcia ottenutasi per mezzo della riforma del titolo V, che segnò il passaggio dal principio del parallelismo, a quello del parallelismo invertito, e riproponendo anche per il secondo ambito le medesime fondamenta individuate per il primo. Inoltre ha rilevato come sia importante garantire a livello nazionale una continua collaborazione tra i diversi soggetti agenti, indipendentemente dal rigido comparto di funzioni, per garantire maggiore flessibilità al sistema, per eliminare possibili discrasie nate tra diverse normative emesse da diversi livelli su stesse materie, infine per dare linearità, continuità ed unitarietà al sistema normativo nazionale.

Le decisioni e le interpretazioni della Corte Costituzionale hanno permesso di costruire un panorama completo sulla disciplina costituzionale del riparto delle competenze e la sua evoluzione nonché i vari elaborati giurisprudenziali insorti intorno a questa materia. Grazie a questa visione globale, si presenta molto più semplice ora la comprensione totalitaria della disciplina espressa all'interno del Codice dell'ambiente, lasciato prima momentaneamente da parte e che ora, al momento opportuno, è giusto riprendere in mano.

Riprendendo dunque da dove si era interrotto il discorso, il Codice dell'ambiente all'interno della terza parte- prima sezione - primo titolo, dopo aver esperito i

principi generali nel primo capo, dedica ampio spazio alla trattazione della questione attinente al riparto delle competenze nel secondo capo.

A partire dall'<sup>60</sup>art 57 si assiste ad una elencazione in successione di tutti i soggetti competenti ed intervenienti in materia di difesa del suolo. Ma una domanda ancora sorge spontanea, ossia come sia stata predisposta tale ripartizione di ruoli in materia ambientale, pur se in possesso già di una traccia predisposta dalla disciplina costituzionale fino ad ora analizzata.

Per rispondere a questo ennesimo quesito è opportuno dare spazio ad una serie di testi normativi che chiariscono il percorso compiuto, il cui risultato si palesa con il raggiungimento dell'attuale assetto organizzativo. Tali documenti a cui faremo riferimento si sono susseguiti nel tempo, rappresentano una vera e propria linea temporale, per questo è opportuno dedicare i prossimi paragrafi ad ognuno di questi realizzando così la ricostruzione di questo percorso evolutivo.

#### 4: Il Decreto del Presidente della Repubblica del 15 Gennaio 1972 n.1: iniziale riparto delle competenze Stato / Regioni

La vecchia disciplina del riparto delle competenze, pendeva a favore della figura dello Stato. Quest'ultimo infatti era titolare delle più rilevanti competenze in una pluralità di ambiti, gli altri soggetti fungevano esclusivamente da sfondo e coadiuvavano e sostenevano lo Stato nello svolgimento delle proprie attività. Questa visione centralizzata e limitata dell'assetto organizzativo interno nazionale fortunatamente ben presto venne smantellata, garantendo così l'ingresso per la prima volta alle Regioni a statuto ordinario e ai plurimi enti territoriali fino ad ora lasciati in disparte e l'attribuzione ad essi di numerose competenze. Come già sopra detto, il trasferimento delle competenze dallo Stato alle Regioni, è ancora oggi una delle questioni che solleva maggiori dubbi. La riforma costituzionale del

---

<sup>60</sup> Art 57 Codice dell'Ambiente

2001 ha segnato profondamente la materia del riparto delle competenze, ma prima di questa, altri sono stati gli interventi realizzati, comunque di rilevante incidenza, a cui dunque bisogna dare attenzione.

Il primo documento che segna un cambiamento rispetto al predeterminato assetto del riparto delle competenze è il<sup>61</sup> D.P.R del 15 Gennaio 1972 n 1 attraverso il quale si realizza una trasposizione di alcune competenze statali alle Regioni a statuto ordinario. Il decreto infatti è intitolato <sup>62</sup>“trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di circoscrizioni comunali e di polizia locale ...”. Il suo contenuto si concentra soprattutto sulla trattazione della materia degli usi civici, una delle più complicate da analizzare e disciplinare, per l’esistenza di una figura complessa che ricopre sia funzioni amministrative che giurisdizionali ossia, il Commissario per la liquidazione degli usi civici, per il continuo scivolamento della materia verso nuovi settori come quello ambientale e la tutela del suolo ed infine, anche per il suo intreccio con la normativa civilistica che non può in alcun modo essere oggetto di potestà regionale.

L’art 1 contiene un elenco puntato di una serie di funzioni in materia di usi civici che per la prima volta vengono trasferite alle Regioni, il testo infatti predispone che <sup>63</sup>“sono trasferite alle Regioni a statuto ordinario tutte le funzioni esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato in materia di circoscrizioni comunali in particolare le funzioni relative alla promozione delle azioni e delle operazioni commissariali di verifica e sistemazione dei beni di uso civico; piani di sistemazione e trasformazione fondiaria da eseguire prima delle assegnazioni delle quote; ripartizione delle terre coltivabili; assegnazione delle unità fondiarie, approvazione di statuti e regolamenti delle associazioni agrarie; controllo sulla gestione dei terreni boschivi e pascoli di appartenenza di Comuni, frazioni ed associazioni; tutela e vigilanza sugli enti e Università agrarie che amministrano

---

<sup>61</sup> D.P.R 15 Gennaio 1972 n. 1

<sup>62</sup> D.P.R del 15 Gennaio 1972 n 1 titolo

<sup>63</sup> Art 1 del D.P.R del 15 Gennaio 1972 n. 1

beni di uso civico”. L’art 2 invece specifica che <sup>64</sup>“sono trasferite alle Regioni a statuto ordinario, per il rispettivo territorio, le funzioni amministrative degli organi centrali e periferici dello Stato in materia di polizia locale urbana e rurale svolta dagli enti pubblici... restano ferme le attribuzioni degli organi statali attinenti alla pubblica sicurezza.” Il decreto conclude affermando all’art 3 che <sup>65</sup>“fino a quando non si sia provveduto con legge dello Stato al riordinamento e alla distribuzione delle funzioni amministrative fra gli enti locali sono conservate alle province ed ai comuni le funzioni amministrative di interesse esclusivamente locale esercitate nella materia a cui il precedente comma 2. Si intendono sostituiti gli organi centrali e periferici dello Stato con gli organi della Regione in tutti i casi in cui le disposizioni vigenti, nella materia di cui al precedente primo comma, facciano riferimento, per quanto riguarda le funzioni degli enti locali, a funzioni amministrative degli organi od uffici centrali o periferici dello Stato.”

Dalla lettura di questi primi tre articoli del D.P.R., è possibile comprendere il primo passo in avanti verso le Regioni che si è voluto compiere. Queste ultime infatti tramite tale documento diventano per la prima volta titolari di competenze precedentemente riconosciute solo allo Stato. Sarà proprio l’amministrazione di quest’ultimo, come cita l’art 4:<sup>66</sup> “ sotto la data in cui si effettua il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative di cui al presente decreto o entro 30 giorni dalla data stessa, a dover consegnare, con elenchi descrittivi, a ciascuna Regione interessata, gli atti concernenti le funzioni amministrative trasferite con il presente Decreto e relativi ad affari non ancora esauriti ovvero relativi a questioni o disposizioni di massima inerenti alle dette funzioni.”

Le uniche competenze rimanenti in queste materie allo Stato vengono individuate nell’art 5, nel quale viene infatti detto che <sup>67</sup>“la funzione di indirizzo e coordinamento delle attività amministrative delle Regioni a statuto ordinario che attengono a esigenze di carattere unitario... spetta allo Stato e viene esercitata...

---

<sup>64</sup> Art 2 del D.P.R del 1972 n.1

<sup>65</sup> Art 3 del D.P.R del 1972 n.1

<sup>66</sup> Art 4 del D.P.R del 1972 n.1

<sup>67</sup> Art 5 del D.P.R del 1972 n.1

mediante deliberazioni del Consiglio dei Ministri su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri d'intesa con i Ministri competenti.”

Il Presidente della Repubblica segna una profonda svolta con questo atto, finalmente le Regioni possono uscire dal cono d'ombra sotto il quale erano state per lungo tempo, lo Stato si spoglia di molte competenze e permette la partecipazione di una pluralità di soggetti alla organizzazione e regolamentazione delle questioni nazionali.

L'intervento del Presidente non si ferma qua, in quanto non ancora soddisfatto, ma prosegue negli anni successivi con ulteriori decreti, ed il primo in ordine cronologico da trattare è il D.P.R n 616 del 1977 che verrà trattato nel prossimo paragrafo.

## 5: Il Decreto del Presidente della Repubblica del 24 Luglio 1977 n 616: novità e residualità delle funzioni statali

Solamente 5 anni dopo il primo intervento del Presidente della Repubblica in favore delle regioni e degli enti territoriali, quest'ultimo interviene una seconda volta, in quanto considera il risultato non ancora completo e soddisfacente.

Nel 1977 decide infatti di emettere un secondo D.P.R, il numero 616 trattante la stessa questione precedentemente trattata nel D.P.R del 1972, attraverso il quale è intenzionato ad ampliare maggiormente il raggio delle competenze regionali, restringendo sempre di più quelle statali.

Il nuovo Decreto intitolato: <sup>68</sup>“Attuazione della delega di cui all'art 1 della legge 22 Luglio 1975 n 382 trasferimento di funzioni”, definisce all'art 1 il <sup>69</sup>“trasferimento e le deleghe delle funzioni amministrative dello Stato”

---

<sup>68</sup> D.P.R del 1977 n 616 titolo

<sup>69</sup> Art 1 del D.P.R del 1977 n. 616

L'art 1 cita infatti che <sup>70</sup>“ il trasferimento delle funzioni amministrative nelle materie dell'art 117 della Costituzione ancora esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato e da enti pubblici nazionali ed interregionali successivamente all'entrata in vigore dei decreti del Presidente della Repubblica del 15 Gennaio 1972 n 1... e la delega alle stesse Regioni dell'esercizio di altre funzioni amministrative, a norma dell'art 118, secondo comma, della Costituzione, sono attuati secondo le disposizioni del presente decreto per i fini di cui alla legge 22 luglio 1975 n 382 e alla legge 27 novembre 1976 n 894.”

Il testo delega alle Regioni <sup>71</sup>“tutte le funzioni amministrative relative alla liquidazione degli usi civici; allo scioglimento delle promiscuità; alla verifica delle occupazioni e alla destinazione delle terre di usi civici e delle terre provenienti da affrancazioni, ivi comprese le nomine di periti ed istruttori per il compimento delle operazioni relative e la determinazione delle loro competenze”.

L'art 66 inoltre specifica anche che <sup>72</sup>“le Regioni provvedono, sulla base di criteri stabiliti da leggi dello Stato, alla ricomposizione, al riordinamento fondiario, all'assegnazione e alla coltivazione di terre incolte abbandonate o insufficientemente coltivate. Sono delegate alle Regioni le funzioni delle commissioni tecniche provinciali di cui all'art 2 della legge 12 giugno 1962 n 567.... Sono trasferite altresì le competenze attribuite al Ministero, ad altri organi periferici diversi dallo Stato, e al Commissario per la liquidazione degli usi civici dalla legge 16 Giugno 1972 n 1766...”. Infine, ma non da tralasciare, il medesimo articolo del decreto stabiliva anche che <sup>73</sup>“l'approvazione della legittimazione di cui all'art 9 della legge 16 Giugno 1972, n 1766 è effettuata con Decreto del Presidente d'intesa con la Regione stessa.” Con quest'ultima dichiarazione si afferma come le Regioni iniziano ad assumere rilievo anche in materia di legittimazione, la cui competenza vedremo negli anni successivi venirgli attribuita almeno per prassi.

---

<sup>70</sup> Art 1 del D.P.R del 1977 n. 616

<sup>71</sup> Art 66 del D.P.R del 1977 n 616

<sup>72</sup> Art 66 terzo comma del D.P.R del 1977 n 616

<sup>73</sup> Art 66 ottavo comma del D.P.R del 1977 n. 616

Dopo aver trattato in questo articolo i trasferimenti di competenze in materia non solo di usi civici bensì anche di agricoltura e foreste, attribuendo alle regioni nuovi campi di intervento, il decreto si spinge ancora oltre, intervenendo anche nel settore riguardante i territori montani, le foreste e la conservazione del suolo. L'art 69 dichiara infatti che <sup>74</sup>“sono delegate alle regioni le funzioni di cui alla legge 22 maggio 1973 n 269, concernente la disciplina della produzione e del commercio di sementi e di piante di rimboschimento. Le regioni sono tenute ad istituire il libro dei boschi da seme di cui all'art 14 della predetta legge secondo le modalità che saranno stabilite dal Consiglio dei Ministri, sentita la Commissione di cui all'art 16. ... Sono trasferite alle regioni tutte le funzioni esercitate dallo Stato o da altri enti pubblici, comprese le camere di commercio, ed esclusi i comuni e le comunità montane, concernenti i territori montani, le foreste, la proprietà forestale privata, i rimboschimenti e le proprietà silvo-pastorali degli enti locali, compresi i poteri di determinazione di vincoli e gli interventi sui terreni sottoposti a vincoli... le regioni formano programmi per la gestione dei patrimoni silvo-pastorali dei comuni ed altri enti... sono inoltre trasferite alle regioni le funzioni concernenti la sistemazione idrogeologica e la conservazione del suolo, le opere di manutenzione forestale per la difesa delle coste nonché le funzioni relative alla determinazione del vincolo idrogeologico di cui al regio decreto...le regioni possono altresì provvedere alle opere destinate alla difesa delle coste interessanti il rispettivo territorio previa autorizzazione dello Stato.”

Come viene palesato dal contenuto degli articoli sopra analizzati, le competenze statuali oramai si sono di gran lunga ridotte, dato che la maggior parte di queste è stata delegata o trasferita agli enti regionali. Lo Stato si è così ritrovato a svolgere principalmente un ruolo di indirizzo e coordinamento, sancito all'interno dell'art 4 il cui testo recita: <sup>75</sup>“Lo Stato, nelle materie definite dal presente decreto, esercita soltanto le funzioni amministrative indicate negli articoli seguenti, nonché la funzione di indirizzo e di coordinamento nei limiti, nelle forme e con le modalità previste dall'art. 3 della legge 22 luglio 1975, n. 382, e le funzioni, anche nelle

---

<sup>74</sup> Art 69 del D.P.R del 1977 n. 616

<sup>75</sup> Art 4 del D.P.R del 1977 n. 616



materie trasferite o delegate, attinenti ai rapporti internazionali e con la Comunità economica europea, alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza. Le regioni non possono svolgere all'estero attività promozionali relative alle materie di loro competenza se non previa intesa con il Governo e nell'ambito degli indirizzi e degli atti di coordinamento di cui al comma precedente. Il Governo della Repubblica, tramite il commissario del Governo, impartisce direttive per l'esercizio delle funzioni amministrative delegate alle regioni, che sono tenute ad osservarle, ed esercita il potere di sostituzione previsto dall'art. 2 della legge n. 382 del 22 luglio 1975.” Lo Stato dunque, non riveste più quella posizione centrale sovrastante, come era in origine, bensì solamente di orientamento, ordinamentale, lascia il diretto intervento ai plurimi soggetti partecipanti e subentra solo in caso di necessità di esercizio di potere sostitutivo.

Il Decreto raggiunge dunque come risultato finale il trasferimento di numerose funzioni di ampia portata alle Regioni, dagli usci civici a materie attinenti all'agricoltura, alla tutela del territorio fino al trattamento delle risorse idriche. Purtroppo però questa vasta gamma di nuove materie, danno vita ad alcuni problemi interpretativi. La grande mole di materiale attribuito alle Regioni ha fatto nascere una serie di dubbi e incertezze sui quali numerose volte vi è intervenuta la giurisprudenza che tramite i numerosi strumenti interpretativi di cui è dotata ha cercato di porre chiarezza.

Data ancora l'incompletezza e la nebulosità del materiale disponibile, per decifrare da esso una posizione definitiva alle Regioni, l'evoluzione normativa non termina qui.

Anni dopo infatti la questione, rimasta irrisolta nonostante i numerosi interventi interpretativi della giurisprudenza, viene ripresa come oggetto di analisi, per cercare di risolvere definitivamente i dubbi ad essa correlati.

Ruolo importante in tale fase risolutiva è stato ricoperto inizialmente dal Decreto Legislativo del 31 Marzo 1998 n 112 intitolato <sup>76</sup>“Conferimento di funzioni e

---

<sup>76</sup> Decreto Legislativo del 31 Marzo 1998 n 112 titolo

compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della l 15 Marzo 1997 n 59”.

La disposizione si presenta come un importante atto normativo dato il suo contenuto con il quale ha dato corpo, forma e definizione alla disciplina del riparto delle competenze, garantendo una redistribuzione delle funzioni pubbliche all’interno del territorio nazionale.

L’elaborato dedicherà il prossimo paragrafo alla spiegazione del Decreto pocanzi citato.

## 6: Il Decreto Legislativo numero 112 del 1998: cambiamento nel riparto delle competenze e motivi annessi

Il Decreto legislativo del 31 Marzo 1998 n 112 intitolato “conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 Marzo 1997 n 59” viene considerato un importante atto normativo dato il suo specifico e chiaro contenuto in grado di definire in modo quasi definitivo l’assetto organizzativo e distributivo delle funzioni pubbliche all’interno del territorio nazionale. Non sarà l’atto finale, in quanto quest’ultimo, che verrà trattato successivamente, viene riconosciuto nel codice dell’ambiente, entrato in vigore nel 2006.

Ma, concentrandosi in primis sul decreto del 1998, è importante notare come le funzioni che sono state trasferite alle regioni, nonché anche agli altri enti territoriali, quali le province i comuni le comunità montane ed altri locali, trattano di competenze amministrative e non politiche. L’art 1 infatti cita: <sup>77</sup>“Il presente decreto legislativo disciplina, ai sensi del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59, il conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle regioni, alle province, ai comuni, alle comunità montane o ad altri enti locali e, nei casi espressamente

---

<sup>77</sup>Art 1 del Decreto Legislativo n. 112 del 1998

previsti, alle autonomie funzionali...Salvo diversa espressa disposizione del presente decreto legislativo, il conferimento comprende anche le funzioni di organizzazione e le attività connesse e strumentali all'esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti, quali fra gli altri, quelli di programmazione, di vigilanza, di accesso al credito, di polizia amministrativa, nonché l'adozione di provvedimenti contingibili e urgenti previsti dalla legge. Nelle materie oggetto del conferimento, le regioni e gli enti locali esercitano funzioni legislative o normative ai sensi e nei limiti stabiliti dall'articolo 2 della legge 15 marzo 1997, n. 59.”

Mentre in riferimento alla posizione ricoperta oramai dallo Stato, si deve far riferimento all’art 2 che sottolinea come quest’ultimo abbia mantenuto una forte potestà in materia di rapporti internazionali e con l’Unione Europea, tanto è vero che l’articolo cita: <sup>78</sup>“Lo Stato assicura la rappresentanza unitaria nelle sedi internazionali e il coordinamento dei rapporti con l'Unione europea. Spettano allo Stato i compiti preordinati ad assicurare l'esecuzione a livello nazionale degli obblighi derivanti dal Trattato sull'Unione europea e dagli accordi internazionali. Ogni altra attività di esecuzione è esercitata dallo Stato ovvero dalle regioni e dagli enti locali secondo la ripartizione delle attribuzioni risultante dalle norme vigenti e dalle disposizioni del presente decreto legislativo.”; e inoltre l’articolo 4 dichiara che: <sup>79</sup>“Relativamente alle funzioni e ai compiti conferiti alle regioni e agli enti locali con il presente decreto legislativo, è conservato allo Stato il potere di indirizzo e coordinamento da esercitarsi ai sensi dell'articolo 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59.” Dunque si nota come lo Stato conserva una posizione di rilievo politico in relazione ai rapporti europei ed internazionali, nonché ampio potere di indirizzo, di controllo sull’esercizio delle funzioni da parte degli altri soggetti intervenienti e di coordinamento delle attività dei vari soggetti divenuti titolari di funzioni precedentemente distribuite.

Dopo questa prima chiara ripartizione di competenze realizzatasi nei primi articoli del decreto, il testo prosegue tramite una analisi attenta e dettagliata dei singoli campi in cui si sono realizzate modifiche, trasferimenti di competenze e deleghe.

---

<sup>78</sup> Art 2 del Decreto Legislativo n. 112 del 1998

<sup>79</sup> Art 4 del Decreto Legislativo n.112 del 1998

Dall'atto infatti si può comprendere come alle Regioni siano state riconosciute competenze in materie riguardanti il settore commerciale come l'agricoltura, l'artigianato, il trattamento delle fonti energetiche, l'industria e molte altre. Inoltre anche in relazione all'ambiente, numerosi sono stati i settori ad esse attribuiti quali la tutela del territorio boschivo e forestale, la conservazione e la protezione delle risorse idriche, la gestione dei rifiuti e le questioni attinenti all'inquinamento.

Soffermandosi un momento sul titolo terzo del decreto trattante <sup>80</sup>“territorio ambiente e infrastrutture” agli art 70 e 73 vengono attentamente elencate tutte le competenze trasferite e conferite alle regioni. Il primo cita infatti <sup>81</sup>“ tutte le funzioni amministrative non espressamente indicate nelle disposizioni degli art 68 e 69 sono conferite alle regioni e agli enti locali e tra queste, in particolare: i compiti di protezione ed osservazione delle zone costiere, il controllo in ordine alla commercializzazione e detenzione degli animali selvatici, il ricevimento di denunce, i visti su certificati di importazione, il ritiro dei permessi errati o falsificati, l'autorizzazione alla detenzione temporanea, ad eccezione della normativa di cui alla Convenzione sul commercio internazionale delle specie di fauna e di flora selvatiche minacciate di estinzione ( CITES) resa esecutiva dalla legge 19 dicembre 1975 n 874, le competenze attualmente esercitate dal Corpo forestale dello Stato, salvo quelle necessarie all'esercizio delle funzioni di competenza statale.” Il secondo sottolinea invece che <sup>82</sup>“sono altresì conferite alle regioni, in conseguenza della soppressione del programma triennale di difesa dell'ambiente ai sensi dell'art 68 le seguenti funzioni: la determinazione delle priorità dell'azione ambientale, il coordinamento degli interventi ambientali, la ripartizione delle risorse finanziarie assegnate tra i vari interventi.”; ma pone l'attenzione sul fatto che “qualora l'attuazione dei programmi regionali di tutela ambientale richieda l'iniziativa integrata e coordinata con l'amministrazione dello Stato o con altri soggetti pubblici o privati, si procede con intesa, accordo di programma o convenzione.” Sempre in materia di tutela del suolo, spostandoci

---

<sup>80</sup> Titolo terzo del Decreto Legislativo n. 112 del 1998

<sup>81</sup> Art 70 del Decreto Legislativo n. 112 del 1998

<sup>82</sup> Art 73 del Decreto Legislativo n. 112 del 1998

nella seconda sezione dedicata ai parchi e alle riserve naturali all'art 78 si afferma che <sup>83</sup>“tutte le funzioni amministrative in materia di aree naturali protette non indicate all'art 77 (compiti di rilievo nazionale) sono conferite alle regioni e agli enti locali. Con atto di indirizzo o coordinamento sono individuate, sulla base di criteri stabiliti d'intesa con la Conferenza Stato- regioni, le riserve statali, non collocate nei parchi nazionali, la cui gestione viene affidata a regioni o enti locali.” Infine per completare la panoramica attinente alla disciplina ambientale manca il trattamento delle risorse idriche che viene di seguito disciplinato nella terza sezione intitolata <sup>84</sup>“inquinamento delle acque”. L'art 81 dichiara che: <sup>85</sup>“ sono conferite alle regioni e agli enti locali tutte le funzioni amministrative non espressamente indicate negli articoli della presente sezione e tra queste, in particolare: la tutela e l'aggiornamento dell'elenco delle acque superficiali, la tenuta e l'aggiornamento dell'elenco delle acque destinate alla molluschicoltura, il monitoraggio sulla produzione, sull'impiego, sulla diffusione, sulla persistenza nell'ambiente e sull'effetto sulla salute umana delle sostanze ammesse alla produzione di preparati per lavorare, il monitoraggio sullo stato di eutrofizzazione delle acque interne e costiere. Sono altresì conferite alle regioni interessate in conseguenza dalle soppressione del piano di risanamento del mare Adriatico di cui all'art 79 comma 1 lettera a le funzioni di coordinamento, a detti fini, dei piani regionali di risanamento delle acque.”

Concludendo la trattazione e la descrizione del contenuto del dispositivo si possono rilevare tra le più importanti novità ricondotte a tale decreto in primis il conferimento di ampie competenze alle regioni nelle discipline riguardanti la tutela sanitaria, i servizi di assistenza sociale, l'istruzione scolastica e molte altre trattate negli art 128 e seguenti del capo secondo. Inoltre una grande novità riguarda il servizio stradale, a cui vengono dedicati gli art 99 e 101. Il primo dichiara che <sup>86</sup>“ sono conferite alle regioni e agli enti locali, ai sensi dell'art 4 comma 1 della legge

---

<sup>83</sup> Art 78 del Decreto Legislativo n. 112 del 1998

<sup>84</sup> Titolo della terza sezione del Decreto Legislativo n 112 del 1998

<sup>85</sup> Art 81 del Decreto Legislativo n 112 del 1998

<sup>86</sup> Art 99 del Decreto Legislativo n. 112 del 1998

15 marzo 1997 n 59, tutte le funzioni amministrative non espressamente indicate negli articoli del presente capo e tra queste, in particolare, le funzioni di programmazione, progettazione, esecuzione, manutenzione e gestione delle strade non rientranti nella rete autostradale e stradale nazionale, compresa la nuova costruzione o il miglioramento di quelle esistenti, nonché la vigilanza sulle strade conferite. La progettazione, esecuzione, manutenzione e gestione delle strade di cui al comma 1 può essere affidata temporaneamente, dagli enti territoriali cui la funzione viene conferita, all'Ente nazionale per le strade (ANAS) sulla base di specifici accordi. Sono, in particolare, trasferite alle regioni le funzioni di programmazione e coordinazione della rete varia. Sono attribuite alle province le funzioni di progettazione, costruzione e manutenzione della rete stradale, secondo le modalità e i criteri fissati dalle leggi regionali. Alle funzioni di progettazione, costruzione, manutenzione di rilevanti opere d'interesse interregionale si provvede mediante accordi di programma tra le regioni interessate.”

Il secondo invece afferma che <sup>87</sup>“le strade e le autostrade, già appartenenti al demanio statale ai sensi dell'art 82 del codice civile e non comprese nella rete autostradale e stradale nazionale, sono trasferite, con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui all'articolo 98 comma 2, del presente decreto legislativo, al demanio delle regioni, ovvero con le leggi regionali di cui all'art 4 comma 1 della legge 15 marzo 1997 n 59, al demanio degli enti locali. Tali leggi attribuiscono agli enti titolari anche il compito della gestione delle strade medesime. In seguito al trasferimento di cui al comma 1 spetta alle regioni o agli enti locali titolari delle strade la determinazione dei criteri e la fissazione e la riscossione, come entrate proprie, delle tariffe relative alle licenze, alle concessioni e alla esposizione della pubblicità lungo o in vista delle strade trasferite, secondo i principi definiti con atto di indirizzo e di coordinamento ai sensi dell'art 8 della legge 15 marzo 1997 n 59.”

Con queste due norme si vuole constatare come gran parte delle strade statali sono state trasferite dall' ANAS al patrimonio regionale o locale. Lo scopo principale di

---

<sup>87</sup> Art 101 del Decreto Legislativo n. 112 del 1998

questo cambiamento è quello di garantire una migliore gestione e manutenzione delle strade, risultato ottenibile tramite l'attribuzione della proprietà delle stesse all'ente più vicino, nel rispetto del principio di sussidiarietà verticale.

Vengono escluse ovviamente dalla trasposizione, alcune competenze esclusive statali, individuate dell'art 98 quali: <sup>88</sup>“ la pianificazione pluriennale della viabilità e alla programmazione, progettazione realizzazione e gestione della rete autostradale e stradale nazionale, costituita dai grandi direttrici del traffico nazionale, ... alla definizione di standard e prescrizioni tecniche in materia di sicurezza stradale e norme tecniche relative alle strade e loro pertinenze ed alla segnaletica stradale... le funzioni di indirizzo in materia di prevenzione di incidenti, sicurezza ed informazione stradale...la determinazione delle tariffe autostradali, il controllo delle concessioni stradali...”.

A seguito della trattazione testuale del contenuto del decreto è possibile dunque confermare l'importanza attribuita a quest'ultimo già dalle prime righe del paragrafo, l'atto normativo infatti si mostra come chiave di volta per la nuova disciplina del riparto delle competenze, dà ruoli e funzioni definite alle regioni e agli enti locali, sancisce deleghe e trasferimenti di competenze statali in modo chiaro e conciso, diminuisce l'intervento statale che si palesa solamente in casi di estrema necessità o di assenza di coordinamento e indirizzo. Le regioni, le province e gli altri enti locali assumono finalmente un ruolo determinato e specifico, intervengono direttamente su territorio nazionale come veri azionisti e non semplici collaboratori statali.

La disciplina del riparto delle competenze assume finalmente una sua forma, ma non la si può definire totalmente completa. Ci sono infatti ancora parti rimaste in ombra, alcuni argomenti non chiari, alcune questioni aperte e fonte di diatribe, specialmente in materia di ambiente. Per questo la linea temporale iniziata, non può terminare con tale atto. La vera soluzione finale la si ritrova solamente nei due testi mancanti nella analisi fino ad ora realizzata, ossia la <sup>89</sup>Direttiva quadro acque

---

<sup>88</sup> Art 98 del Decreto Legislativo n. 112 del 1998

<sup>89</sup> Direttiva quadro acque 2000/60/Ce

2000/60/CE e il <sup>90</sup>Decreto legislativo n 152 del 2016 anche detto “Codice dell’Ambiente”.

Questi ultimi due testi analizzati chiudono il percorso storico fino ad ora narrato, sono l’anello di chiusura poiché chiariscono e definiscono i dubbi rimanenti, eliminano qualsiasi imprecisione attinente alla materia ambientale e alla disciplina del riparto delle competenze in essa.

L’analisi di tali testi chiude qualsiasi questione lasciata aperta.

Per la loro trattazione, la composizione riserva il paragrafo successivo.

## 7: La Direttiva Quadro Acque 2000/60/CE e il Decreto Legislativo 152/2016: attuale organizzazione

La trattazione di questi ultimi testi normativi conclude la narrazione dell’evoluzione temporale della disciplina del riparto delle competenze trattata fino ad ora, specialmente in materia ambientale.

I loro contenuti di tali disposizioni si palesano come le normative attualmente vigenti nel sistema europeo e nazionale, e dunque proprio per la loro rilevanza si è pensato di dedicargli un paragrafo intero.

Dato che fino ad ora si è seguito un ordine cronologico nella trattazione dei vari interventi normativi, si continua con la stessa impostazione.

Il primo atto normativo ad entrare in vigore è la Direttiva quadro acque, indi per cui è il primo ad essere analizzato e studiato.

La Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 Ottobre 2000 istituisce un chiaro e definito quadro di intervento comunitario in materia di acque, ha raggruppato in se contenuti di numerosi interventi legislativi europei che si sono occupati della stessa materia ed ha riportato numerosi consensi a livello nazionale, dato che dopo di essa in Italia numerose sono state le leggi emesse in materia. Infatti a partire dalla Legge Merli del 1976 n 319 l’argomento attinente

---

<sup>90</sup> Decreto legislativo n. 152 del 2006



all'uso delle risorse idriche ha destato particolare attenzione, tanto da divenire fulcro di una legge emessa anni dopo, la Legge Galli n 36 del 1994 intitolata "disposizioni in materia di risorse idriche".

Gli obiettivi principali della direttiva vengono individuati all'interno dell'art 1 che cita: <sup>91</sup>"scopo della presente direttiva è istituire un quadro per la protezione delle acque interne, delle acque di transizione, delle acque costiere e sotterranee che impedisca un ulteriore deterioramento; protegga e migliori lo stato degli ecosistemi acquatici e degli ecosistemi terrestri e delle zone umide direttamente dipendenti dagli ecosistemi acquatici sotto il profilo del fabbisogno idrico; agevoli un utilizzo idrico sostenibile fondato sulla protezione a lungo termine delle risorse idriche disponibili; miri alla protezione rafforzata e al miglioramento dell'ambiente acquatico, anche attraverso misure specifiche per la graduale riduzione degli scarichi, delle emissioni e delle perdite di sostanze prioritarie e l'arresto o la graduale eliminazione degli scarichi, delle emissioni e delle perdite di sostanze pericolose prioritarie; assicuri la graduale riduzione dell'inquinamento delle acque sotterranee e ne impedisca l'aumento e contribuisca a mitigare gli effetti delle inondazioni e della società contribuendo quindi a: garantire una fornitura sufficiente di acque superficiali e sotterranee di buona qualità per un utilizzo idrico sostenibile, equilibrato ed equo, ridurre in modo significativo l'inquinamento delle acque sotterranee, proteggere le acque territoriali e marine; realizzare gli obiettivi degli accordi internazionali in materia, compresi quelli miranti a impedire ed eliminare l'inquinamento dell'ambiente marino: con azione comunitaria ai sensi dell'art 16 paragrafo 3, per arrestare o eliminare gradualmente gli scarichi, le emissioni e le perdite di sostanze pericolose prioritarie al fine ultimo di pervenire a concentrazioni, nell'ambiente marino, vicine ai valori del fondo naturale per le sostanze presenti in natura e vicine allo zero per le sostanze sintetiche antropogeniche."

Da come si può desumere da queste righe, il fine principale perseguito è quello di garantire un miglioramento ed un perfezionamento della gestione, dell'utilizzo e

---

<sup>91</sup> Art 1 della Direttiva 2000/60/CE

dello sfruttamento delle risorse idriche. La Direttiva incita un aumento ed una integrazione della disciplina normativa in materia, spinge allo studio ed alla progettazione di specifici piani di bacino idrografico in grado di controllare gestire e razionalizzare l'utilizzo delle acque.

Oltre ai principali obiettivi perseguiti, ricollegandoci al discorso pocanzi interrotto nel paragrafo precedente, la Direttiva si dimostra essere particolarmente rilevante poiché attribuisce un forte peso alla partecipazione pubblica. Mentre precedentemente il cittadino svolgeva infatti esclusivamente un ruolo "reattivo", con questa nuova normativa l'individuo ricopre un ruolo prettamente attivo: l'opinione pubblica si dimostra essere essenziale per l'assunzione delle decisioni in tal materia a livello nazionale, è necessario tenere in considerazione il parere dei vari portatori di interessi per dar vita ad una disciplina in grado di soddisfare tutti i tipi di bisogni. Questo ideale in realtà, è stato ripreso dalla Convenzione di Arhus adottata in Danimarca il 25 Giugno del 1998, ratificata in Italia nel 2001, trattante <sup>92</sup>“l'accesso all'informazione, la partecipazione dei cittadini e l'accesso alla giustizia in materia ambientale”, ed è stato riportato all'interno dell'art 14 dell'attuale Direttiva che cita <sup>93</sup>“ gli Stati membri promuovono la partecipazione attiva di tutte le parti interessate all'attuazione della presente Direttiva, in particolare all'elaborazione, al riesame e all'aggiornamento dei piani di gestione dei bacini idrografici.” L'articolo poi prosegue indicando una serie di documenti riferibili ai vari distretti idrografici, che devono essere lasciati a disposizione del pubblico per eventuali osservazioni.

Individuati dunque gli obiettivi principali e i soggetti autorizzati a partecipare ed a intervenire attivamente sulla questione, è necessario sottolineare i principi regolatori della disciplina che sono: il principio di precauzione, di prevenzione, di partecipazione pubblica e quello di “chi inquina paga”.

Già nella loro elencazione è possibile notare un cambiamento rispetto al precedente ideale su cui si fondava la regolamentazione della materia. Mentre inizialmente si riteneva che la protezione delle acque si potesse realizzare

---

<sup>92</sup> Convenzione dell'Arhus del 1998 titolo

<sup>93</sup> Art 14 Direttiva quadro acque 2000/60/CE

esclusivamente per mezzo di attività precauzionali e preventive, ora più che mai invece si ritiene importante anche l'intervento diretto del pubblico, il coinvolgimento su campo del cittadino, la partecipazione attiva dell'individuo e di tutti gli attori sociali per garantire la sostenibilità. A differenza infatti del vecchio orientamento che era rivolto maggiormente alla tutela dell'acqua individuata quale "necessità" e alla realizzazione di opere infrastrutturali, e che riteneva dunque preferibile un potere preferibilmente accentrato e focalizzato sull'autorità pubblica per la realizzazione degli obiettivi; l'attuale disciplina predilige forme di tutela rivolte alla riduzione dei fattori nocivi, ad un miglioramento dell'efficienza nell'utilizzo, che ovviamente richiedono un coordinamento tra le attività di tutti gli attori sociali coinvolti che devono operare in modo cooperativo e collaborativo.

Dato il confronto proposto tra la vecchia e la nuova disciplina, sono importanti due grandi novità che vengono introdotte grazie alla Direttiva e che portano a grandi differenze contenutistiche rispetto al vecchio sistema. La prima riguarda l'introduzione di obiettivi in grado di sanare o salvaguardare la struttura e le funzioni dei ecosistemi acquatici, in modo da garantire un corretto utilizzo delle risorse disponibili; questa appare particolarmente moderna rispetto alla precedente che si focalizzava esclusivamente sulla tutela dell'ambiente acquatico in relazione al pericolo prodotto dall'inquinamento e dalle sostanze nocive emesse e disperse senza controllo. La nuova disciplina infatti con l'introduzione di tali obiettivi ecologici garantisce un intervento attivo e diretto su questioni riguardanti l'acqua, cerca di garantire l'utilizzo delle risorse affinché sia regolare proporzionato e sostenibile, la precedente invece poneva solamente dei freni all'inquinamento e alla dispersione di sostanze chimiche pericolose con l'obiettivo unico di proteggere l'habitat acquatico.

La seconda novità riguarda invece l'introduzione di un complesso, definitivo e chiaro sistema gestionale di bacino idrografico che verrà poi ripreso nel testo prossimo all'analisi. Questo sistema si presenta in grado di regolarizzare e gestire in modo funzionale ed efficiente il trattamento delle risorse acquatiche. Inoltre l'introduzione dello strumento di piano di bacino permette alle regioni di assumere

una certa posizione di autonomia in relazione al potere di assumere decisioni in materia di trattamento delle acque, cosa che prima non era riconosciuta.

Il contenuto della Direttiva mostra dunque come sia necessario in primis l'istituzione di un rapporto di collaborazione tra gli vari Stati appartenenti all'unione europea nonché fra gli uffici, organi e apparati interni di cui sono composti. A livello nazionale sono insorti una serie di gruppi di lavoro collettivo finalizzati alla predisposizione di piani di intervento, allo studio e all'analisi della disciplina, alla definizione di metodi di approccio.

A livello europeo invece è stata divulgata la CIS ossia la Strategia Comunitaria di Implementazione relativa alla Direttiva, il cui obiettivo si mostra essere quello di dare sostegno aiuto e supporto alla Direttiva nella realizzazione dei fini da essa indicati.

Inoltre rileva quanto sia importante la partecipazione della comunità e del singolo cittadino nell'assunzione di decisioni nazionali, in quanto quest'ultimi sono i soggetti da cui è possibile estrapolare i veri bisogni della società, le esistenti necessità quotidiane, i problemi stagnanti preesistenti da risolvere, i conflitti irrisolti da mettere a tacere.

Infine sottolinea l'importanza che le risorse idriche presentano per la vita umana e da questo ne trae la necessità di tutelarle, proteggerle dall'inquinamento e dalle sostanze nocive, regolarizzarle tramite la predisposizione di piani normativi e discipline d'uso, gestirle per mezzo di infrastrutture adatte e strumentali alla loro corretta fruizione, di garantirle alla intera società così da soddisfare tutti i bisogni primari dei cittadini.

Si può dire in conclusione, che la direttiva cerca di garantire la sostenibilità dell'utilizzo delle risorse idriche, e con tale termine si vuole intendere il mantenimento di un punto di equilibrio tra: l'utilizzo dell'acqua per soddisfare i bisogni primari senza lasciare domande insoddisfatte e la protezione della stessa, evitando usi eccessivi e sprechi inutili dovuti magari ad infrastrutture eccessivamente dissipanti della risorsa.

La disciplina dell'acqua non trova unica normativa all'interno della Direttiva pocanzi trattata, in quanto come abbiamo detto sopra, la materia assume rilevanza

anche a livello nazionale facendo insorgere una serie di normative focalizzate sull'utilizzo delle risorse idriche.

Oltre a quelle infatti pocanzi citate, una tra le più rilevanti si mostra essere il<sup>94</sup> Decreto Legislativo n 152 del 2006 anche detto “Codice dell’Ambiente”, la cui rilevanza è dovuta al fatto di essere l’attuale testo di riferimento in materia ambientale se si vuole comprendere la disciplina dedicata alla tutela del suolo ma non solo. Infatti, all’interno dello stesso, viene dedicata la terza parte anche alla disciplina di tutela delle acque dall’inquinamento e di gestione delle risorse idriche.

Lo spessore di tale decreto è dovuto non solo al fatto di occuparsi in modo globale e completo della disciplina ambientale, ma anche perché chiude il percorso storico tracciato in riferimento alla disciplina del riparto delle competenze, riempiendo il vuoto normativo presente sulla questione in materia ambientale che neppure la precedente Direttiva comunitaria era riuscita a colmare nonostante avesse già sottolineato l’importanza della partecipazione sociale e pubblica all’assunzione delle decisioni e all’attuazione di interventi sostenibili.

Il rilievo di tale decreto è il presupposto per la sua trattazione singola nel prossimo paragrafo, che chiuderà la trattazione del secondo capitolo dell’elaborato dando una immagine chiara e conclusiva dell’attuale disciplina del riparto delle competenze che, come abbiamo visto è stata materia di lunghe complesse e dinamiche evoluzioni normative, data l’ampiezza delle materie che la riguardano e i numerosi dibattiti su di essa insorti.

---

## 8: Il Decreto legislativo 152/2016: attuale organizzazione e riparto delle competenze

Al termine dell'evoluzione temporale della disciplina del riparto delle competenze troviamo il Decreto legislativo n 152 del 2006 anche chiamato Codice dell'Ambiente.

Questo testo si pone come conclusione della nostra trattazione in quanto rappresenta la normativa vigente in materia di ambiente in grado di rispondere a tutte le domande riguardanti la divisione delle funzioni tra i vari soggetti intervenienti in materia.

Il percorso storico, come si evince dai paragrafi precedenti è molto lungo e complesso, date le numerose materie a cui dare specifiche disposizioni, ma inerente alla tutela del suolo la sua evoluzione parte dal 2001 quando la materia ambiente ha fatto per la prima volta ingresso all'interno della Costituzione.

L'atto unico all'interno degli art 116-117 e 118 dotava apparentemente di una disciplina chiara e sintetica la disciplina del riparto delle competenze, ma se analizzata più nel dettaglio, come precedentemente fatto nel paragrafo 8, si scoprivano numerose parti piene di punti interrogativi e dubbi irrisolti.

I successivi interventi normativi hanno cercato di colmare questi vuoti normativi, senza però riuscire a dare una copertura ottimale a tutte le materie, per questo vi è intervenuto il Codice per soddisfare la disciplina attinente alla tutela del suolo, che fa fede al contenuto predisposto nel testo della Costituzione post riforma del titolo V. Il decreto legislativo n 152 del 2006 all'interno della terza parte nella sezione 1 capo 2 si occupa prettamente del riparto delle competenze attualmente vigenti, che andremo ad analizzare ponendolo in confronto con quanto affermato nella Costituzione post riforma, così da mostrare la stretta connessione tra i due documenti.

Questo discorso sarà in grado di riallacciarsi alla discussione iniziale del capitolo e chiuderà il cerchio, portando il lettore ad avere una visione chiara e completa della disciplina del riparto delle competenze.

Il Codice dell'ambiente dedica come detto sopra l'intero secondo capo della prima sezione della terza parte alla individuazione dei soggetti competenti ed intervenienti in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche.

Grazie all'innovazione del testo costituzionale realizzatasi con la riforma costituzionale del 2001, il numero delle autorità competenti ad intervenire sono aumentate, in quanto si è passati da un quasi esclusivo intervento in materia dello Stato, ad una più equa ripartizione di competenze e funzioni tra lo stesso e le Regioni, le province, le città metropolitane e gli enti territoriali; tanto è vero che i soggetti elencati negli articoli 57-63 sono sia figure statali che regioni ed enti locali.

Nel primo articolo ossia l'articolo 57, vi è ovviamente l'individuazione del soggetto che ricopre una posizione di superiorità, ossia il Presidente del Consiglio dei Ministri assistito ovviamente dal Consiglio dei Ministri che si occupa degli interventi in materia di "difesa del suolo".

Il riconoscimento di tale posizione di superiorità rispecchia la previsione costituzionale che ha riservato la funzione legislativa allo Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (art 117 lettera s). Allo stesso tempo il contenuto dell'articolo, palesa come il legislatore tenga conto anche delle limitazioni del potere statale contenute all'interno dell'art 116 e 118 della Costituzione, infatti delimita, elenca, e specifica in modo chiaro e inequivoco le competenze di ogni organo, lasciando spazio ad altri soggetti ai quali negli articoli seguenti attribuirà specifici riconoscimenti.

L'art 57 riconosce al Presidente del Consiglio dei ministri <sup>94</sup>“il ruolo di approvare con proprio decreto, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, le delibere concernenti i metodi e i criteri anche tecnici per lo svolgimento delle attività conoscitiva, di pianificazione, di programmazione e di attuazione come elencate negli articoli 55 e 56 del Codice ambientale, nonché per la verifica e il controllo dei piani di bacino e dei programmi d'intervento;

---

<sup>94</sup> Art 57 primo comma del Codice dell'Ambiente

l'approvazione di tutti i piani di bacino; gli atti in sostituzione dei soggetti cui la Sezione I della Parte III del Codice dell'Ambiente assegna specifiche funzioni; gli atti di indirizzo e coordinamento nel settore disciplinato dalla detta III Sezione". Differenzia poi da queste decisioni, i decreti emessi su proposta del Comitato dei ministri, che riguardano solamente la predisposizione "del programma nazionale di intervento". Dunque in prima posizione si trova il Presidente che per mezzo di decreti prende le decisioni finali in materia.

Accanto a tale figura viene posto il Comitato dei Ministri sopra citato, <sup>95</sup>"presieduto dal Presidente del C.d.M, o dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare su sua delega, composto dai Ministri delle infrastrutture e dei trasporti, delle attività produttive, delle politiche agricole e forestali, per gli affari regionali e per i beni e le attività culturali nonché dal delegato del Presidente del C.d.M in materia di protezione civile".

Tale figura, la quale muta denominazione da "Comitato dei ministri per i servizi tecnici nazionali e gli interventi nel settore della difesa del suolo" a "Comitato dei ministri per gli interventi di difesa del suolo", viene considerata il <sup>96</sup>"cervello motore" delle iniziative relative alla difesa del suolo, in quanto ricopre una vasta gamma di competenze al massimo livello decisionale, <sup>97</sup>"in primis interviene nel settore della sicurezza ed in questo caso a sede presso la Presidenza del C.d.M, inoltre ha funzioni di alta vigilanza ( queste hanno preso il posto dei vecchi servizi tecnici nazionali) e adotta atti di indirizzo e di coordinamento delle attività (sentita la conferenza permanente), propone lo schema nazionale di intervento da coordinare con quelli regionali e degli enti pubblici a carattere nazionale, presenta gli indirizzi delle politiche settoriali connesse con gli obiettivi della pianificazione di distretto così da cercare di coordinare l'operato delle numerose amministrazioni pubbliche interessate, svolge anche attività di segreteria tecnica per la quale utilizza le strutture delle amministrazioni competenti." Come si può

---

<sup>95</sup> Art 57 secondo comma del Codice dell'Ambiente

<sup>96</sup> Paolo Urbani "Modelli organizzatori e pianificazione di bacino nella legge sulla difesa del suolo" p 23

<sup>97</sup> Paolo Urbani "Modelli organizzatori e pianificazione di bacino nella legge sulla difesa del suolo" p 23



comprendere il Comitato ricopre una posizione sia consultiva sia di coordinamento e controllo.

All'interno del Comitato si è riconosciuto come possibile membro, solamente su delega del Presidente del C.d.M, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, senza specificarne le competenze. Ebbene tale figura viene definita nell'articolo successivo, che lo identifica come<sup>98</sup> “soggetto che esercita le funzioni e i compiti spettanti allo Stato” quali indicati in un elenco all'interno dell'art 58. L'organo di appartenenza è ovviamente il Ministero il quale viene indicato come organo di Governo preposto all'attuazione della politica nazionale ambientale. Accanto a questa figura ritroviamo l'ISPRA, ente pubblico di ricerca dotato di personalità giuridica ed autonomia tecnica scientifica e organizzativa, disciplinato all'interno dell'art 60 del codice, che svolge principalmente funzioni di ricerca sperimentazione controllo e assistenza tecnica nonché di supporto per il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (legge n 133/2008 che lo ha fondato). Tale organo è andato ad assorbire l'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (APAT), assumendo tutte le competenze ad essa attribuite.

Il principale ambito di intervento è quello riguardante la raccolta e la trasmissione di informazioni su dati ambientali e geologici. Il suo compito primario è infatti quello di ricercare e studiare, per poi mettere a disposizione di chiunque interessato delucidazioni. In tale modo l'ISPRA permette a tutti i cittadini di essere costantemente aggiornati e informati sulla situazione naturale e ambientale del proprio territorio, così permettendo loro di intervenire consapevolmente nelle decisioni pubbliche dove si è vista fondamentale la loro partecipazione.

Altro soggetto prima citato è la Conferenza Stato-regioni, la quale disciplinata all'interno dell'art 59, ricopre una posizione sussidiaria<sup>99</sup>“in quanto emette pareri su programmi di intervento statale, proposte per l'adozione di indirizzi, di metodi, di criteri, osservazioni sui piani di bacino ai fini della loro conformità agli indirizzi e ai criteri di cui all'art 57; suggerimenti per il costante adeguamento scientifico

---

<sup>98</sup> Art 58 del Codice dell'Ambiente

<sup>99</sup> Art 59 del Codice dell'Ambiente

ed organizzativo del Servizio geologico d'Italia e per il suo coordinamento con i servizi, gli istituti, gli uffici e gli enti pubblici e privati che svolgono attività di rilevazione, studio e ricerca in materie riguardanti, direttamente o indirettamente, il settore della difesa del suolo; infine esprime pareri sulla ripartizione degli stanziamenti autorizzati da ciascun programma triennale tra i soggetti preposti all'attuazione delle opere e degli interventi individuati dai piani di bacino, nonché sui programmi di intervento di competenza statale.” ; il suo ruolo appare dunque consultivo e sussidiario.

Dopo l'individuazione dei soggetti e degli organi posti al vertice, il codice prosegue nell'art 61 con l'individuazione delle competenze delle Regioni. Con tale articolo si segna la svolta, poiché tali soggetti finalmente assumono una posizione chiara e definita.

Le regioni, nonostante la loro citazione all'interno della costituzione riformata nell'art 118 inerente alla distribuzione delle funzioni amministrative e nell'art 116 riguardante <sup>100</sup>“possibili e ulteriori forme di autonomia”, non hanno assunto un ruolo manifesto e indiscusso in quanto la disciplina è rimasta sempre avvolta da un velo di incertezza e variabilità; tramite invece il Decreto legislativo, tale posizione in un certo modo diventa trasparente e visibile in quanto il contenuto è ben dettagliato, pur rimanendo fedele a quanto prestabilito dal testo costituzionale. L'art 61 cita infatti che: <sup>101</sup>“le regioni, ferme restando le attività da queste svolte nell'ambito delle competenze del Servizio nazionale di protezione civile, ove occorra d'intesa tra loro, esercitano le funzioni e i compiti ad esse spettanti nel quadro delle competenze costituzionalmente determinate e nel rispetto delle attribuzioni statali,” per poi proseguire per mezzo di una elencazione dettagliata degli ambiti specifici in cui interviene.

Come si evince dal testo le regioni assumono “ruolo di elaborazione e rilevamento dei bacini idrografici, ...formulano proposte e progetti relativi a distretti idrografici, ...elaborano piani di tutela, ...garantiscono il funzionamento del servizio di polizia idraulica e di navigazione interna, ...assumono ogni tipo di

---

<sup>100</sup> Art 116 della Costituzione post riforma

<sup>101</sup> Art 61 del Codice dell'Ambiente

iniziativa in grado di salvaguardare il suolo, il sottosuolo, l'acqua e i bacini" ecc. (definito all'interno dell'art. 61 del codice dell'ambiente). Analizzando più nel dettaglio quanto affermato dal codice, le funzioni delle Regioni possono essere suddivise in 4 grandi categorie. La prima si riferisce ai distretti idrografici in riferimento alla quale vengono fatti rientrare ovviamente i piani di bacino e tutti gli studi, i programmi proposti per i distretti, nonché la presentazione e l'approvazione dei vari programmi, interventi e opere da realizzare. La seconda fa riferimento all'adozione di piani per la tutela delle risorse idriche, alla messa in sicurezza della navigazione, alla predisposizione di dighe, nonché alla progettazione e alla adozione di programmi di bonifica. La terza fa riferimento alla navigazione interna, cerca di disciplinare le modalità, l'organizzazione e il funzionamento. Infine la quarta categoria fa riferimento alle opere di sbarramento con caratteristiche specifiche dettate dal codice:<sup>102</sup> "dighe di ritenuta o trasverse che superano i 15 metri di altezza o che determinano un volume di invaso superiore a 1.000.000 di metri cubi." (Art. 61 del codice dell'ambiente)

Dopo questa presentazione è chiaro come le Regioni oggi ricoprono una posizione importante nella disciplina di tutela ambientale ed è dunque necessario capire come si sia strutturato il loro rapporto con lo Stato, soggetto che ha sempre ricoperto una posizione predominante in materia.

Partendo dalla riforma costituzionale del 2001, quest'ultima ha attribuito allo Stato competenza esclusiva in materia ambientale, così da far ricadere su quest'ultimo la funzione di emettere norme di principio e standard senza limitare però il suo intervento esclusivamente a questo tipo di attività; allo stesso tempo non ha escluso l'intervento delle regioni in tale ambito dato le competenze ad esse attribuite in materia di salute, governo del territorio nonché di valorizzazione dei beni culturali e ambientali. Quindi si deduce dal testo che tali soggetti possono concorrere a livello normativo con gli organi statali in materia di tutela del suolo e inoltre possono intervenire nelle materie di loro competenza ossia salute e governo del territorio, purché rispettino gli standard prefissati dallo Stato e non impediscano

---

<sup>102</sup> Art. 61 del Codice dell'Ambiente

l'intervento di quest'ultimo se necessario per il soddisfacimento di interessi nazionali e unitari, che vanno oltre la visione regionale. Inoltre lo Stato non è autorizzato esclusivamente a predisporre standard e tutele minime in materia ambientale, dovendosi poi far da parte per garantire l'intervento regionale, in quanto dalla competenza esclusiva ad esso attribuita dall'art 117 e dai principi che regolano l'esercizio delle funzioni amministrative di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, si deduce che questo sia libero comunque di intervenire per porre in essere interventi di rilievo nazionale.

La disciplina dettata per la materia di tutela dell'ambiente che l'art 117 alla lettera s) attribuisce allo Stato come competenza esclusiva, in conclusione non si palesa come chiara confinata e chiusa bensì intrecciata e connessa con materie e aspetti di competenza regionale. Dunque l'intervento della regione in tale materia non può essere considerato illegittimo, neppure se rivolto ad imporre standard più rigidi purché in *melius* rispetto quelli fissati dallo Stato, in quanto lo scopo è prettamente quello di garantire una tutela sicura e resistente all'ambiente. L'unica condizione essenziale è che le regioni nei loro interventi tengano conto delle proprie competenze, si attengano ai limiti predisposti a livello funzionale e rispettino i principi fondamentali predisposti dalla legislazione statale.

Per sottolineare questo aspetto di connessione e collaborazione esistente tra lo Stato e le autorità regionali, si possono citare numerose sentenze che si sono occupate di tale dilemma trattando i diversi settori della materia ambientale.

Una di queste è la sentenza n 180 del 2008 la quale chiarisce l'attuale assetto della materia ambientale.

Il testo normativo dichiara infatti che <sup>103</sup>“sul territorio vengono a gravare più interessi pubblici: da un lato, quelli concernenti la conservazione ambientale e paesaggistica, la cui cura spetta in via esclusiva allo Stato, in base all'art 117, secondo comma lettera s) della Costituzione; dall'altro, quelli riguardanti il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali e ambientali (fruizione del territorio), che sono affidati, in virtù del terzo comma dello stesso art. 117, alla

---

<sup>103</sup> Sentenza n 180 del 2008

competenza concorrente dello Stato e delle Regioni”. Questi due tipi di tutela, anche se vanno tenuti ben separati e diversificati, possono coordinarsi fra di loro. La sentenza n 105 del 2008 invece si concentra sulla tutela dei boschi e delle foreste, predisponendo una disciplina sul rapporto tra Stato e Regioni. L’atto dichiara che la tutela di questi beni sia attribuita esclusivamente alla competenza statale, predisponendo dunque un limite invalicabile all’esercizio di funzioni alle regioni e agli enti locali in tali ambiti. Ciò però non esclude la possibilità alle regioni di disciplinare i settori di loro competenza con la possibilità di predisporre forme di tutela più stringenti e rigidi rispetto a quelle statali. La funzione che quest’ultime hanno in materia boschiva e forestale è però solamente di tipo economico-produttivo indi per cui dovranno attenersi e rispettare i limiti predisposti dallo Stato in materia ambientale, con la possibilità di esercitare la propria mansione nel rispetto della <sup>104</sup>“sostenibilità degli ecosistemi forestali”.

Infine per completare il quadro si deve far riferimento alle risorse idriche e si può in materia far riferimento alla sentenza n 28 del 2013.

L’atto normativo dichiara che<sup>105</sup> “il riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia di acque dipende dalla distinzione tra uso delle acque minerali e termali, di competenza regionale residuale, e tutela ambientale delle stesse acque, che è di competenza esclusiva statale, ai sensi del vigente art. 117 secondo comma lettera s) della Costituzione. Si tratta di un evidente concorso di competenze sullo stesso bene (le acque minerali e termali), competenze che riguardano per quanto attiene alle Regioni, l’utilizzazione del bene, per quanto attiene allo Stato, la tutela o la conservazione del bene stesso”.

Le deliberazioni citate, non fanno altro che confermare quanto detto nelle righe precedenti, in riferimento al rapporto instauratosi tra Stato e Regioni riguardante il riparto delle competenze.

Ma non bisogna considerare questi due soggetti come gli unici intervenienti in materia ambientale, in quanto negli articoli successivi del Codice assumono una

---

<sup>104</sup> Sentenza n. 105 del 2008

<sup>105</sup> Sentenza n 28 del 2013

posizione di rilievo anche gli enti locali ai quali nelle discipline precedenti non era stata dedicata troppa attenzione.

La Carta costituzionale aveva attribuito a questi ultimi funzioni amministrative in modo piuttosto generale, la loro posizione specifica in materia ambientale è stata poi chiarita dal decreto 152 del 2016 all'interno dell'art 62.

La norma intitolata “competenze degli enti locali e di altri soggetti” dichiara che <sup>106</sup>“ i comuni, le province, i loro consorzi o associazioni, le comunità montane, i consorzi di bonifica e di irrigazione, i consorzi di bacino imbrifero montano e gli altri enti pubblici e di diritto pubblico con sede nel distretto idrografico partecipano all'esercizio delle funzioni regionali in materia di difesa del suolo nei modi e nelle forme stabilite dalle regioni singolarmente o d'intesa tra loro nell'ambito delle competenze del sistema delle autonomie locali”. Da questo testo e da quello costituzionale si evince dunque come tali soggetti siano in possesso esclusivamente di competenze amministrative, queste principalmente vengono attribuite ai Comuni, e solamente se questi ultimi non sono in grado di garantirne un esercizio unitario allora vengono trasferite secondo il principio di sussidiarietà agli enti sopra predisposti quali le province le città metropolitane le regioni e lo Stato.

Tali funzioni amministrative possono essere proprie oppure conferite dallo Stato o dalle regioni di appartenenza, in relazione a queste possono ottenere anche potestà regolamentare.

Il quadro del riparto delle competenze si può considerare completo solamente a seguito dell'indicazione di un ulteriore ente, che ricopre un ruolo centrale nella regolamentazione della materia ambientale, le Autorità di bacino distrettuale.

Tale soggetto, analizzato nell'art 62 del Codice dell'ambiente, è stato istituito nel 1989 per mezzo della legge n 183 intitolata <sup>107</sup>“norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo”, si tratta di un organismo composto tra lo Stato e le regioni, di natura pubblica non economica, opera in ogni distretto idrografico che viene istituito, perseguendo il fine di garantire una disciplina unitaria

---

<sup>106</sup> Art 62 del Codice dell'Ambiente

<sup>107</sup> Legge n 183 del 1989 intitolata “Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo”

purtroppo assente a causa dell'eccessiva frammentazione delle competenze in materia.

Nell'assunzione delle scelte pianificatorie vi intervengono regioni e Stato, la sede infatti dell'Autorità viene considerata un punto di ritrovo di accordo di collaborazione e coordinazione tra i vari enti per il soddisfacimento degli obiettivi di tutela del suolo, della protezione e utilizzo delle risorse idriche e di sviluppo sostenibile della società.

La disciplina presentata dal codice è ovviamente più dettagliata e completa, ma attualmente sono sufficienti le informazioni riportate per completare lo schema. Nel prossimo capitolo dell'elaborato tale figura verrà ripresa in relazione alla trattazione dei distretti idrografici e dei vincoli idrogeologici a cui è strettamente connessa.

Ora, il panorama può ritenersi completo, ma data la lunga trattazione si presume necessaria una ricapitolazione di quanto detto.

Il sistema di riparto delle competenze predisposto dal Decreto legislativo 152 del 2016 all'interno della terza parte negli articoli 57-63, può essere assimilato ad una piramide, in quanto gli organi fino ad ora elencati e analizzati, in base alla posizione ricoperta e alle funzioni detenute, assumono posizioni in ordine decrescente.

Al vertice della immaginaria piramide troviamo ovviamente il Presidente del Consiglio dei Ministri, seguito dal Comitato dei Ministri, che opera in materia di "tutela del suolo" e dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, che si occupa principalmente dell'attuazione della politica ambientale in materia di difesa del territorio. Dopo questa prima individuazione degli organi che vanno a ricoprire le prime posizioni della struttura, scendendo verso la base si incontra L'ISPRA, la Conferenza Stato-Regioni, le Regioni, gli enti locali ed altri soggetti ed infine, alle fondamenta della piramide viene posta l'Autorità di bacino.

La struttura data al riparto delle competenze permette di comprendere meglio le funzioni attribuite ad ognuno di questi organi. Ai primi individuati, che si trovano al vertice e nella parte alta della piramide, vengono infatti conferite funzioni principalmente di indirizzo, sono autorizzate a predisporre linee-guida inerenti alle

modalità di intervento, al comportamento da assumere, inoltre possono emettere proposte inerenti a progetti di azione e possibili programmi.

I soggetti invece che vengono posti ai piani bassi, svolgono prettamente attività esecutive, infatti adottano decisioni per garantire l'esecuzione dei progetti e dei piani adottati dagli organi superiori, dettano attenti programmi di attuazione tenendo in considerazione le linee guida e i principi fondamentali, cercano di coordinare il loro operato predisponendo gruppi di intervento e collaborazione per disporre interventi unitari, lineari e omogenei.

La partecipazione di una pluralità di soggetti alla realizzazione degli obiettivi prefissati dal codice ha una sua spiegazione. Lo scopo principale perseguito dal decreto lo si può comprendere già dal titolo della terza parte del codice, ossia la predisposizione di norme "in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione"; tale meta si può considerare essere desiderio comune dello Stato, delle Regioni e degli enti locali, questi ultimi infatti non si possono considerare estranei alla volontà di tutelare il territorio in cui vivono, di proteggere le risorse necessarie alla loro sopravvivenza, di garantire stabilità e solidità al suolo.

Da tale osservazione appare chiaro che le Regioni nonché gli enti locali e i numerosi altri soggetti condividono con lo Stato il medesimo interesse alla tutela, alla preservazione del territorio e alla evoluzione sostenibile della società.

Si ritiene coerente quindi, renderli partecipi assieme agli organi statali, delle attività di progettazione pianificazione ed intervento, che per evitare diatribe o incomprensioni, sono state attentamente disciplinate e poi ripartite tra i plurimi soggetti secondo proporzionalità e adeguatezza, puntando alla valorizzazione delle potenzialità di ognuno di essi.

A seguito della lettura delle norme contenute nel Codice in riferimento alla disciplina del riparto delle competenze, si può ottenere un quadro chiaro e completo delle aree di intervento di ognuno dei soggetti interessati, che rispecchia perfettamente quanto esplicito dagli articoli 117 e 118 della Costituzione.

Il riparto delle competenze ha reso possibile non solo la risoluzione di conflitti e di questioni interne al territorio nazionale, ma ha dato luce anche a figure che precedentemente erano rimaste nell'ombra, come ad esempio le Autorità di bacino



ed inoltre, con la fissazione assieme di principi fondamentali ha dato vita ad una solida base per generare una evoluzione normativa della disciplina ambientale permettendo così il raggiungimento di nuovi orizzonti. Le maggiori novità che sono state introdotte riguardano specialmente i vincoli idrogeologici e le normative ad essi annesse, la disciplina dedicata al settore idrico soprattutto in riferimento alla predisposizione dei bacini idrografici e la regolazione delle funzioni dell'Autorità di bacino. Tali innovazioni verranno prese in analisi nei prossimi capitoli dell'elaborato, in quanto si reputano fondamentali ai giorni nostri, come sostenitrici della disciplina ambientale e pilastri della tutela del suolo. Dunque in una composizione dedicata prettamente a tale tema, non possono essere trascurati.

## Conclusioni:

Al termine della trattazione delle varie tematiche affrontate nel capitolo secondo, si può dire raggiunto l'obiettivo di chiarire la disciplina del riparto delle competenze, specialmente in materia ambientale.

Si è dovuti partire obbligatoriamente da un confronto tra il vecchio e il nuovo testo costituzionale post riforma del titolo V del 2001, dato che quest'ultima segnò la prima svolta in materia. La riforma permise di allontanarsi dall'ideale insito nel principio del parallelismo, secondo il quale si riteneva che le competenze amministrative dovessero obbligatoriamente seguire quelle legislative, e viceversa di basarsi sul principio di sussidiarietà verticale, che garantisce l'intervento dei soggetti pubblici più vicini ai cittadini in quanto maggiormente in grado di comprendere le necessità e i bisogni sociali e prevede l'ingresso degli enti sovraordinati o dello Stato solamente nei casi in cui i primi non siano nelle condizioni tali da soddisfare questi interessi. Solamente in questi ultimi casi, se lo Stato non è in possesso delle funzioni amministrative in quanto attribuite ad enti sottostanti, è ammesso il trasferimento di quest'ultime al sovraordinato; è chiaro

dunque come il procedimento appaia tutto il contrario rispetto a quello presentato prima, tanto è vero che assume il nome di principio del parallelismo invertito.

Grazie a questo primo intervento costituzionale dunque si dà una forte spinta evolutiva alle figure delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e degli enti locali, che fino ad ora erano rimaste in disparte, possedendo esclusivamente quelle funzioni che non erano state attribuite alla competenza esclusiva statale. Tali soggetti infatti diventano titolari di funzioni sia concorrenti che esclusive. Grazie alle prime, tali soggetti finalmente entrano in contatto diretto con lo Stato, collaborano con esso dato che diverse materie, specialmente in materia ambientale si intrecciano tra di loro e dunque per garantire una disciplina efficace ed efficiente appare necessario la predisposizione di un lavoro di coordinazione e complicità; per mezzo delle seconde invece, finalmente tali figure assumono la piena libertà di intervento, la discrezionalità decisionale inerente alle modalità di agire e svolgere opere, si sprigionano dei limiti statali, purché nel rispetto sempre dei principi fondamentali e degli standard nazionali.

La disciplina del codice ambientale, proposta 15 anni dopo, rispecchia perfettamente il contenuto del testo costituzionale riformato e chiarisce le posizioni ricoperte dai singoli enti in modo tale da individuare le autorità competenti in materia di tutela del suolo e da ripartire in modo chiaro e deciso le funzioni così da escludere qualsiasi possibile conflitto.

In sintesi si può dire che da questi due atti emerge come lo Stato ha competenza legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali per la predisposizione dei principi fondamentali, dei livelli essenziali delle prestazioni e degli standard minimi di tutela; le regioni hanno competenza legislativa concorrente in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali, nonché in numerose altre materie che si trovano in stretto contatto e legame con la materia ambientale come la tutela della salute; le funzioni amministrative di norma vengono attribuite direttamente ai Comuni, ma in caso questi non siano in grado di garantire il soddisfacimento degli obiettivi preposti, vengono sostituiti dalle province, città metropolitane, regioni ed infine dallo Stato secondo il principio di sussidiarietà verticale e tenendo conto degli altri

sempre vigenti di proporzionalità e differenziazione, che non vanno mai dimenticati. Infine si sprona anche la partecipazione diretta del cittadino favorendo la sua autonoma iniziativa per la realizzazione di opere di interesse sociale e nazionale, secondo il principio di sussidiarietà orizzontale.

L'attuale disciplina appare dunque più completa e soddisfacente della precedente, ha messo a tacere numerosi dubbi esistenti e ha dato grandi potenzialità ai soggetti sottostanti allo Stato.

Come nel precedente capitolo si era stabilito che non aveva senso escludere i cittadini nonché la pluralità di enti pubblici esistenti, dai processi decisionali in materia di ambiente in quanto trattasi di questioni di interesse generale e sociale, così si è ritenuto opportuno permettere a tutti questi soggetti anche di intervenire direttamente, non solo in modo partecipativo, ma anche tramite l'attribuzione di funzioni legislative concorrenti e amministrative.

L'attuale disciplina del riparto delle competenze dà vita ad una nuova immagine delle Regioni, delle Province delle Città metropolitane e degli enti locali, che finalmente iniziano a brillare di luce propria e non solo tramite il riflesso della "luce" statale. Finalmente tali soggetti vengono coinvolti e resi partecipi direttamente, assumono una certa libertà di azione e di discrezionalità decisionale. Quali soggetti più vicini ai cittadini, sono in grado di comprendere al meglio le loro necessità e così di soddisfarle. La soluzione finale adottata per il riparto delle competenze si può considerare ideale per garantire una massima tutela ambientale ed un prudente sviluppo sostenibile, ossia i principali obbiettivi della disciplina di tutela del suolo.

## **TERZO CAPITOLO: I VINCOLI IDROGEOLOGICI**

### 1: Definizione di vincolo idrogeologico

Il codice dell'ambiente, fino ad ora oggetto di analisi, mostra particolare attenzione alle questioni attinenti alla tutela del suolo, tanto da dedicare l'intera terza parte del testo alla materia di "difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche".

Nelle pagine precedenti si è dedicato ampio spazio alla trattazione dei principi generali e della disciplina del riparto delle competenze in materia di difesa del suolo e desertificazione, analizzati dettagliatamente nel primo e secondo capo del primo titolo prima sezione della terza parte della normativa. Ora invece in questo capitolo, si sposta l'attenzione verso il secondo titolo dedicato ai distretti idrografici, fino ad ora solamente nominati, individuati come grande novità introdotta dal Decreto Legislativo, senza mai essere analizzati e disciplinati.

Tale disciplina necessita di una attenta e completa trattazione in quanto rappresenta un elemento di svolta rispetto alla vecchia disciplina ambientale.

L'introduzione dei vincoli idrogeologici infatti, ha permesso l'insurrezione di una tutela e di una protezione efficace per tutte quelle aree che, per le loro caratteristiche intrinseche e per le attività di trasformazione realizzatisi su di esse, possono subire profondi turbamenti territoriali, destabilizzazione dei versanti nonché nocivi inquinamenti di acque e dispersione di risorse idriche.

Per comprendere a pieno la disciplina di tale materia è necessario partire dall'origine della stessa.

L'istituzione del vincolo idrogeologico è riconducibile al Regio Decreto Legislativo del 30 Dicembre del 1923 n 3267 intitolato <sup>109</sup>“Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani” (anche detta Legge Sarpieri dal nome del suo promotore) il quale dedica il titolo 1 capo 1

---

<sup>109</sup> Regio Decreto Legislativo del 30 Dicembre del 1923 n 3267 titolo

sezione 1 al vincolo per scopi idrogeologici identificando all'art 1 l'oggetto del vincolo: <sup>110</sup>“ sono sottoposti a vincolo per scopi idrogeologici i terreni di qualsiasi natura e destinazione che, per effetto di forme di utilizzazione contrastanti con le norme di cui agli articoli 7,8 e 9 possono con danno pubblico subire denudazioni, perdere la stabilità o turbare il regime delle acque”. Nonostante il testo dedica una trattazione di ampio respiro a tale argomento negli articoli successivi al primo, non attribuisce una definizione specifica al vincolo, ma lo disciplina all'interno del primo capo intitolato <sup>111</sup>“Limitazioni alla proprietà terriera”. Da questo già è possibile comprendere come il vincolo idrogeologico in se viene visto come un ostacolo all'esercizio delle facoltà del proprietario sul suo terreno, il principale obiettivo perseguito tramite la sua imposizione è quello di impedire lo svolgimento di particolari attività private o la realizzazione di particolari opere che possano destare turbamento all'ambiente, creare erosioni al suolo o squilibri al regime delle acque.

L'intento del legislatore non deve essere però frainteso: quest'ultimo non vuole attribuire natura espropriativa al vincolo che dunque impedirebbe al privato qualsiasi forma di intervento sul bene in suo possesso, spogliandolo a pieno della sua potestà; bensì natura conformativa, con l'obiettivo esclusivo di limitare o condizionare l'intervento di una pluralità indifferenziata di soggetti in funzione degli interessi pubblici da tutelare, senza comportare la perdita totale della proprietà privata. Tali vincoli possono essere anche denominati come ricognitivi, in quanto nascono a seguito del riconoscimento di una particolare rilevanza a determinati beni ed infine *ope legis* dato che devono essere riconosciuti da legge; ciò comporta ovviamente che a seguito della loro imposizione non è previsto alcun indennizzo nei confronti del proprietario che non viene spogliato del suo diritto di proprietà.

Il vincolo idrogeologico non impone infatti una inedificabilità assoluta del terreno su cui si impone, ma al contrario convalida qualsiasi forma di opera su di esso realizzata se rispettosa della disciplina urbanistica e dell'equilibrio naturalistico.

---

<sup>110</sup> Art 1 del Regio Decreto Legislativo del 30 Dicembre del 1923 n 3267

<sup>111</sup> Titolo del primo capo del Regio Decreto Legislativo del 30 Dicembre del 1923 n 3267

Qualsiasi forma di intervento deve garantire infatti un miglioramento dell'attuale assetto territoriale o per lo meno il mantenimento dell'esistente ed è per questo che dietro la realizzazione di iniziative deve sempre essere rilasciata una autorizzazione da parte dell'amministrazione competente.

Da questa panoramica si deduce come una vera e propria definizione chiara e limpida di vincolo idrogeologico non è presente né nel decreto n 3267 del 1923 né all'interno del Codice dell'ambiente, ma la si può ottenere semplicemente per deduzione dal contenuto degli articoli dei testi di riferimento.

Se non si è soddisfatti da quanto finora riportato, si può scavare più a fondo nella ricerca della vera origine dei vincoli e così si giunge alla causa scatenante degli stessi: il dissesto idrogeologico. Si tratta di un problema che ha visto protagonista il territorio europeo fin dalla seconda metà dell'800, facendo affidamento ai documenti pervenuti in materia. Con dissesto idrogeologico si intendono tutti quegli eventi morfologici che hanno un forte impatto sull'ambiente e sul suolo e che portano alla loro degradazione e distruzione, tra i quali si possono enunciare le erosioni, le frane e le alluvioni.

Inerente a tale problematica il primo intervento documentato in materia è riconducibile addirittura a quello del Regno Austriaco indicato con il nome di <sup>112</sup>“Patente imperiale” del 3 Dicembre 1852, dedito alla protezione delle aree boschive; successivamente si può osservare la<sup>113</sup> Legge Majorana Calatabiano del 20 Giugno 1877 n 3917 ( dal nome del proponente Ministro dell'agricoltura) che riguardava la predisposizione di un vincolo forestale (al quale si riconduce la nascita del vincolo idrogeologico) per le terre situate sopra la linea del castagno; dunque si nota come tale problematica abbia destato interesse già molto prima del Decreto del 1923 dove poi sono stati inseriti specificatamente i vincoli idrogeologici.

La sua ragione d'essere iniziale, come si deduce dai previgenti testi normativi, la si può collocare dunque nelle aree boschive e nelle zone forestali, e il suo scopo

---

<sup>112</sup> Patente imperiale del 3 dicembre 1852

<sup>113</sup> Legge Majorana Calatabiano del 1877 n 3917

principale appare dunque quello di <sup>114</sup>“sottoporre a limitazioni l'utilizzazione del bosco assunto dalla legge come fattore di stabilizzazione del terreno, attraverso il proprio sistema radicale, e il grado di assicurare il buon regime delle acque. Le limitazioni sono poste al fine di evitare che le aree boschive possano con danno pubblico subire denudazioni, perdere la stabilità o turbare il regime delle acque”. Da quanto detto si può dedurre quindi che, l'introduzione di tale strumento persegue l'obiettivo di tutela ambientale, guidato dall'interesse pubblico che rappresenta il fulcro scatenante di ogni tipo di limite e condizione insorta in materia. Tale interesse, inteso come primario, deve essere principalmente rispettato e soddisfatto in quanto voce della collettività che detiene il “potere decisionale” in una società democratica quale la nostra.

Dunque in conclusione, i vincoli idrogeologici possono essere presentati come strumenti di natura conformativa con funzione di imporre limiti e condizioni al proprietario nell'attuazione di iniziative di trasformazione dell'assetto territoriale, in grado di realizzare squilibri o turbamenti al suolo, con l'obiettivo di soddisfare l'interesse pubblico alla salvaguardia dell'ambiente, del territorio e alla conservazione di un buon regime delle acque.

Una volta definito il momento temporale della sua “nascita”, localizzati i testi normativi a cui far riferimento e dato una immagine generale, bisogna concentrarsi sulla sua disciplina alla quale si dedica il paragrafo successivo.

## 2: La disciplina del vincolo idrogeologico

L'inquadramento normativo e concettuale effettuato nelle righe precedenti ha fatto emergere come il vincolo idrogeologico vada inteso come un limite di natura conformativa ricognitiva ed *ope legis*, imposto nei confronti dei proprietari possidenti di aree ritenute di rilevante valore storico culturale artistico o

---

<sup>114</sup> Urbani P., Civitarese Matteucci S., “diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti” p 239

naturalistico, il cui obiettivo è quello di evitare o impedire la realizzazione di opere o iniziative di trasformazione che possano deturpare l'equilibrio del territorio, la stabilità del suolo ed il buon regime delle acque. Il legislatore infatti ha dato vita a tali strumenti con il puro fine di proteggere l'interesse pubblico volto alla tutela e alla conservazione dell'ambiente circostante nonché alla realizzazione di uno sviluppo sostenibile.

Per raggiungere tali obiettivi, si è dimostrato necessario non solo dare forma a tale figura bensì anche contenuto tramite la definizione di una specifica e completa disciplina.

La spiegazione della normativa ad esso assegnata deve iniziare dall'individuazione delle modalità in cui esso può essere imposto. Il vincolo idrogeologico infatti può essere istituito in modo indiretto o diretto. Nel primo caso, la prescrizione del vincolo <sup>115</sup>“costituisce effetto automatico o dell'approvazione del progetto di massima di sistemazione idraulico-forestale di un bacino montano, per i terreni ivi compresi e individuati in apposito elenco (art 47, legge 13 Febbraio 1933 n 215 recante “Nuove norme per la bonifica integrale”); ovvero dell'approvazione del piano generale di bonifica integrale e montana, quando i terreni da vincolare siano stati previsti direttamente dal piano”(art 12 della Legge 25 Luglio 1952 n 991 “Provvedimenti a favore di territori montani”).

Nel secondo caso invece, l'imposizione del vincolo necessita di un particolare procedimento suddiviso in varie fasi: la prima è quella di iniziativa ove vi è la presentazione della proposta, generalmente predisposta dal settore forestale regionale che individua nel dettaglio i terreni oggetto di possibile prescrizione delimitandone i confini ed il perimetro; la seconda è quella istruttoria, che rappresenta il fulcro del procedimento, in quanto si ha la pubblicazione della iniziativa dell'amministrazione e l'apertura del contraddittorio con i privati con i quali si cerca di giungere ad una decisione concorde in materia. La proposta viene notificata dal soggetto interessato all'albo del Comune dove resta per novanta giorni affissa, così che tutti hanno la possibilità di prenderne visione e di

---

<sup>115</sup> Crosetti A., Ferrara R., Fracchia F., “Introduzione al diritto dell'ambiente” pag 329



partecipare tramite la manifestazione del proprio pensiero a riguardo nonché l'emissione di reclami (con possibile ricevimento di "controreclami" purché non siano scaduti i novanta giorni).

Allo scadere infatti del termine, la proposta viene acquisita dal settore regionale competente che dà inizio alla fase decisionale in cui la Regione competente deciderà se imporre o meno il vincolo. In caso di decisione affermativa si svolge l'ultima fase, ossia quella integrativa dell'efficacia, nella quale si provvede alla pubblicazione della carta topografica, comprendente la planimetria dell'area e l'indicazione dei confini del territorio sottoposto a vincolo, nell'albo di ogni Comune. Ciò segna la trasformazione di quella zona in area vincolata, la cui definitività la si può dichiarare solamente al termine di 15 giorni dalla pubblicazione.

Come si evince da quest'ultime righe il soggetto competente all'assunzione della decisione finale è la Regione, ma il motivo non è stato chiarito, dunque è necessario soffermarci ora.

Come abbiamo visto nel capitolo precedente la disciplina del riparto delle competenze in materia di tutela del suolo non è per nulla semplice né di immediata comprensione, per questo motivo anche in tale ambito è necessario fare attenzione alle modifiche che il testo costituzionale ha subito in seguito alla riforma del titolo V realizzatasi nel 2001.

Si è già spiegato come la materia ambientale prima del 2001 fosse di competenza esclusiva statale, ma si è visto anche come tramite numerose normative successive, la situazione sia stata totalmente cambiata, fino ad arrivare con la riforma costituzionale ad una inversione di rotta.

In primis tramite il Decreto del Presidente della Repubblica n 11 del 15 Gennaio 1972, sono state trasferite per la prima volta alle Regioni a statuto ordinario le funzioni amministrative statali in materia di agricoltura e foreste (art 1).

Poi con il D.P.R del 24 Luglio 1977 n 616 si è prevista una devoluzione più ampia di funzioni alle Regioni, indicate all'interno dell'art 69, il quale prevede un lungo elenco tassativo di competenze che devono essere trasferite alle suddette.

Infine con la Legge del 18 Maggio 1989 n 183 si è giunti ad una definizione specifica e completa delle competenze in materia di difesa del suolo attribuite alle Regioni, indicate all'interno dell'art 10.

La riforma costituzionale del 2001 può essere intesa come anello di chiusura dell'evoluzione normativa, in quanto la modifica del contenuto dell'art 117 ha confermato consolidato e definito in modo più dettagliato quanto precedentemente affermato, infatti dopo una attenta elencazione delle materie di competenza concorrente tra cui quella in oggetto afferma che in tali settori <sup>116</sup>“ spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello stato. Le Regioni (e le province autonome di Trento e Bolzano), nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione Europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.” Attualmente i testi a cui si fa riferimento in materia sono Il Regio Decreto Legge del 30 Dicembre 1923 n 3267, poiché definisce con chiarezza gli oggetti del vincolo idrogeologico, le procedure e le modalità di imposizione, ed il Codice dell'ambiente che semplifica il modulo di ripartizione delle funzioni rispetto a quello mostrato dall'atto normativo citato sopra, poiché dichiara all'interno dell'art 61 comma 5 che <sup>117</sup>“le funzioni relative al vincolo idrogeologico di cui al regio decreto-legge 30 Dicembre 1923 n 3267, sono interamente esercitate dalle Regioni”.

Si può osservare dunque che il Codice tiene in considerazione e fa fede alle modifiche apportate dalla riforma costituzionale in materia di riparto delle competenze, considera infatti il Regio Decreto Legge attendibile riguardo alla definizione e alla spiegazione del vincolo idrogeologico, errato invece in riferimento alla ripartizione delle competenze. Tramite l'art 61 comma 5 del decreto legislativo 152 del 2006 sono state così attribuite alle Regioni le

---

<sup>116</sup> Art 117 quarto e quinto comma della Costituzione post riforma

<sup>117</sup> Art 61 comma 5 del Codice dell'Ambiente

competenze in materia di vincoli idrogeologici, oggi dunque, hanno diritto e dovere di disciplinare la materia tramite l'emissione di leggi, regolano il rilascio delle autorizzazioni necessarie per l'apposizione dei limiti, hanno infine la possibilità di delegare tali funzioni a Province o Comuni in base alla rilevanza del caso.

A questo punto della trattazione, si può dare per assodata e dimostrata l'attribuzione delle competenze in materia di vincolo idrogeologico alle Regioni, le quali si trovano così incaricate dell'importante ruolo di preservare l'ambiente naturale, dovendo garantire che qualsiasi intervento si realizzi su di esso non vada a comprometterlo o degradarlo tramite la realizzazione di eventi erosivi o dannosi. Tali soggetti, portatori di questo grande peso, necessitano chiaramente dunque, di compiere preventivamente nelle fasi di istruttoria attente analisi riguardanti la proposta giunta, le documentazioni ad essa allegate, per avere una chiara immagine della zona territoriale sulla quale si interverrebbe e delle caratteristiche vegetative e idrologiche ad essa annesse; solo dopo questi attenti accertamenti, si possono dichiarare in grado di valutare in modo ponderato, razionale, logico e globale la situazione presentata e decidere di conseguenza se risulta necessaria la predisposizione di prescrizioni in relazione alla realizzazione dell'opera o meno. L'assunzione della decisione finale da parte delle Regioni dunque non è così facile da prendere, come si è visto insorgono numerose difficoltà in merito alla valutazione dell'impatto naturalistico che una certa opera può avere sull'ambiente naturale, ma non solo.

Un'altra questione di particolare rilevanza è quella che riguarda il coordinamento della disciplina del vincolo idrogeologico con quella di pianificazione urbanistica e dell'assetto territoriale, di cui sempre le Regioni devono occuparsi.

Tale tema era già stato affrontato dalla Legge n 183 del 1989, la quale aveva introdotto per la prima volta nell'ordinamento la pianificazione di bacino, che venne vista come possibile strumento in grado di risolvere la problematica. Tale legge però è stata abrogata a seguito dell'entrata in vigore del Decreto Legislativo n 152 del 2006 che ha predisposto nuove basi per la disciplina della pianificazione di bacino. L'attuale Codice considera infatti che il piano di bacino abbia superiorità

e preminenza rispetto a qualsiasi altro strumento utilizzabile in materia ambientale, ma è importante che nella sua attuazione si tengano in considerazione tutti gli interessi esistenti poiché il suo principale compito è quello di pianificare il territorio.

In conclusione riguardo a tale diatriba, si è consolidata oramai l'idea che le Regioni<sup>118</sup> “nella legislazione urbanistica o in quella di uso e tutela del suolo, sono tenute ad eccepire il vincolo idrogeologico all'interno dei piani regolatori e quindi a utilizzarlo quale strumento di controllo delle trasformazioni edilizie del territorio. Secondo una parte della giurisprudenza, l'imposizione del vincolo idrogeologico renderebbe inoperante la normativa urbanistica preesistente e legittimerebbe di conseguenza il rifiuto dei titoli edilizi”.<sup>119</sup> “Le Regioni fanno spesso espresso rinvio al vincolo idrogeologico nella legislazione urbanistica o in quella di uso e tutela del suolo, sicché il vincolo tende a divenire strumento di controllo delle utilizzazioni edilizie già a livello di formazione degli strumenti urbanistici generali”.

Ovviamente questo contesto dà vita a opinioni discordanti e in opposizione, per questo motivo si ritiene necessario andare sempre alla ricerca in ogni situazione di una collaborazione tra i vari soggetti e una coordinazione tra la disciplina urbanistica e quella di difesa del suolo.

A seguito della lettura di queste righe introduttive è possibile intuire come la disciplina presentata non appare per nulla semplice né soprattutto lineare, proprio per questo è necessario affrontare il tema realizzando specifici approfondimenti su ogni aspetto e caratteristica di tali vincoli.

Tra le principali connotazioni, quella che in primis richiede una chiarificazione è l'individuazione e la classificazione del potere amministrativo in quanto la sua modalità di esercizio appare dubbia e controversa. Nelle prime righe del paragrafo si è infatti semplicemente detto che tale potere amministrativo si palesa come un potere di natura conformativa, ricognitiva e *ope legis*, ma non vengono chiarite le

---

<sup>118</sup> Crosetti A., Ferrara R., Fracchia F., “introduzione al diritto dell'ambiente pag 330

<sup>119</sup> Urbani P., Civitarese Matteucci S., “Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti” pag 239

sue caratteristiche intrinseche, che necessitano invece di delucidazione. Per tale motivo si è ritenuto opportuno dedicare il prossimo paragrafo a tale tema.

3: Analisi delle caratteristiche del potere amministrativo esercitato: si tratta di discrezionalità tecnica o amministrativa?

Il precedente paragrafo si è impegnato a disegnare la disciplina del vincolo idrogeologico in maniera globale e completa, ma nonostante l'attenzione e la dedizione dedicata a tale argomento alcuni aspetti sono rimasti velati, come ad esempio la natura del potere amministrativo esercitato, che si palesa come elemento essenziale per l'apposizione di tali limitazioni. Per tale motivo è necessario focalizzarsi su tale aspetto. Nelle righe precedenti si era infatti semplicemente indicato il potere amministrativo quale potere di natura conformativa, ricognitiva ed *ope legis*, ora è il momento di spiegarne il significato. Secondo la nozione consolidata, si intende vincolo conformativo ogni vincolo che non impone la perdita totale del diritto di proprietà su un determinato bene, bensì semplicemente delle limitazioni al suo utilizzo, che possono riguardare la realizzazione di interventi, l'attuazione di trasformazioni o l'applicazione di condizioni riduttive. Il fine principale perseguito è quello di tutelare l'interesse pubblico, dunque qualsiasi forma di limitazione viene applicata in relazione a tale scopo, da questo deriva la natura conformativa.

Da tale definizione è possibile riconoscere la piena concordanza con le caratteristiche fino ad ora sottolineate, che appartengono al vincolo idrogeologico. Infatti l'ente che impone tale vincolo, non ha interesse ad espropriare il bene dal suo proprietario (vincolo espropriativo), a comportare una inedificabilità assoluta dell'area in questione, ma a seguito di una analisi attenta e dettagliata delle principali caratteristiche dell'oggetto di riferimento, vuole semplicemente impedire un possibile danneggiamento dell'interesse pubblico che può verificarsi tramite l'intervento umano. Per questo l'ente tramite l'imposizione di tali vincolo, prevede esclusivamente condizioni e limiti specifici alla realizzazione di

particolari opere di intervento o trasformazione, in quanto vuole garantire che qualsiasi forma di intervento messa in atto dal titolare, non vada a danneggiare l'interesse pubblico ma bensì lo favorisca.

Da queste parole si capisce inoltre come l'apposizione di tale limitazione poggia le sue fondamenta sulla qualificazione del bene in considerazione. Da questo aspetto si può dedurre una ulteriore puntualizzazione, ossia che prima dell'apposizione del vincolo tramite l'emissione di un provvedimento amministrativo, il soggetto competente è tenuto a compiere una valutazione oggettiva e qualitativa della cosa, valutando le sue caratteristiche intrinseche e presenti fin dalla sua origine. Da questa specificazione si comprende il motivo per cui il potere amministrativo esercitato è stato definito di natura anche ricognitiva. Il vincolo ricognitivo per definizione è infatti quel limite apposto a seguito di una attenta valutazione e riconoscimento di una particolare qualità, di un rilevante valore e di particolari caratteri che richiedono una tutela primaria, su una determinata cosa. Sono anche detti *ope legis* in quanto sono riconosciuti a norma di legge e di conseguenza non prevedono né alcun indennizzo nei confronti del titolare penalizzato, né alcuna limitazione temporale di validità.

Tale definizione rispecchia pienamente quanto detto nelle righe sopra riguardo il vincolo idrogeologico e l'attività preventiva di accertamento compiuta prima dell'emissione del provvedimento amministrativo.

Da questi primi chiarimenti è possibile considerare dunque i provvedimenti amministrativi impositivi di vincoli idrogeologici come semplici atti di accertamento.

A questo punto, chiarito il fatto che: la natura ricognitiva *ope legis* del vincolo richiede una preventiva analisi tecnica oggettiva e qualitativa del bene, la natura conformativa dello stesso necessita di una preventiva comparazione tra l'interesse del privato a realizzare particolari opere sul bene e gli effetti che queste apporterebbero al bene, e l'interesse pubblico che ricopre una posizione sovraordinata; è necessario addentrarci nel procedimento di adozione del vincolo per comprendere come l'ente competente esercita il proprio potere, ossia se ha possibilità di esercitare la classica discrezionalità amministrativa, o bensì

solamente quella tecnica. Ebbene, tralasciando le fasi procedurali delle quali si parlerà nel prossimo paragrafo, facendo riferimento alle parole pocanzi scritte, appare chiaro come, l'attività primaria e preliminare per l'apposizione del vincolo è stata individuata come accertamento esclusivamente tecnico, compiuto dall'amministrazione, il quale risultato verrà utilizzato dalla stessa come giustificazione della valutazione finale. Dunque in questo caso l'attività amministrativa appare esercitata inizialmente con una chiara discrezionalità tecnica che per definizione è una valutazione oggettiva di un determinato bene o fatto e delle sue condizioni, compiuta dall'amministrazione per mezzo di strumenti tecnici e canoni scientifici, che porta ad una specifica individuazione del pericolo esistente per la sua conservazione, o alla percezione della necessità di assunzione di un provvedimento di tutela nei suoi confronti; senza porre attenzione sui diversi interessi in gioco e la loro comparazione. In questo ritroviamo il carattere ricognitivo del potere amministrativo.

Ciò però non basta per assumere una decisione definitiva in merito, in quanto nulla si conosce ancora riguardo i contenuti e gli eventuali effetti; l'amministrazione oltre ad avere una indicazione dell'oggetto in questione, è consapevole solamente di dover agire mossa da un unico obiettivo, ossia quello di tutelare l'interesse pubblico. Dunque vi deve essere durante il procedimento una fase durante la quale si accertino tutte queste informazioni mancanti e si prendano in considerazione tutti gli interessi in gioco per assicurare il soddisfacimento di quello primario ossia di quello pubblico. Questo momento di rilevanza essenziale per la decisione finale, si presenta come massima rappresentazione della discrezionalità amministrativa, totalmente diversa da quella tecnica precedentemente citata, che caratterizza la fase preliminare.

Durante questo periodo, l'amministrazione si impegna nel realizzare una comparazione tra la misura limitativa adottata, l'obiettivo del vincolo stesso e il peso che quest'ultimo manifesta sugli altri interessi coinvolti. Essenziale è il raggiungimento di un bilanciamento tra il sacrificio che il vincolo impone alla proprietà e il rilievo dell'interesse pubblico ambientale che per essere tutelato richiede l'applicazione del limite. Tale bilanciamento lo si può garantire solo

attraverso il noto principio di proporzionalità che si compone di tre diversi momenti: il primo che si occupa della verifica della idoneità, il secondo che accerta la necessità, e il terzo che assicura l'adeguatezza in riferimento al vincolo idrogeologico che si vuole imporre; ciò comporta che la decisione finale assunta dall'amministrazione deve garantire il miglior risultato con il minor sacrificio del privato, cercando di ricreare un equilibrio perfetto tra l'interesse individuale e quello pubblico ormai andato perso. Questa necessità di rispettare il principio di proporzionalità è stata palesata anche a livello comunitario, tramite l'utilizzo di specifiche parole a riguardo, da parte del Consiglio di Stato che dichiarò nella sentenza n 185 del 2000 sez. VI che <sup>120</sup>“ le autorità nazionali non possono imporre, sia con atti normativi, sia con atti amministrativi, obblighi e restrizioni alla libertà del cittadino, tutelate dal diritto comunitario, in misura superiore a quella strettamente necessaria nel pubblico interesse per il raggiungimento dello scopo che l'autorità è tenuta a realizzare, in modo che il provvedimento emanato sia idoneo e necessario.”

Appare chiaro al termine di questa lettura, come l'amministrazione durante il procedimento decisionale, eserciti sia discrezionalità tecnica, sia discrezionalità amministrativa: la prima per ottenere una chiara e specifica indicazione della cosa e della situazione in questione, la seconda per realizzare un quadro completo del contesto di intervento e una comparazione tra gli interessi privati e della collettività che concorrono nella stessa situazione oggettiva già individuata. Quest'ultima si palesa così rilevante, da venire considerata il fulcro della manifestazione del potere amministrativo. La dottrina spende anche parole a riguardo dichiarando che <sup>121</sup>“non esiste una gerarchia di valori e di interessi, precostituita rispetto al procedimento, che sia in grado di determinare l'esito di quest'ultimo, così come, d'altro canto, posizioni di preminenza di singole amministrazioni su altre.” Dunque non sarà possibile definire il contenuto del vincolo senza il compimento di una comparazione dei vari interessi rientranti nella questione oggetto del procedimento, la quale ponderazione perdurerà non solo fino all'assunzione della

---

<sup>120</sup> Consiglio di Stato, sentenza n 185/ 2000 sezione VI

<sup>121</sup> Gola M., “L'amministrazione degli interessi ambientali”, Milano 1995 pag. 235



decisione finale per mezzo dell'emissione del provvedimento amministrativo, bensì durante tutta la durata dello stesso.

A questo punto, chiarito il dubbio riguardante le modalità con cui debba essere esercitato il potere amministrativo da parte dell'ente competente, si può procedere alla spiegazione attenta dell'iter procedurale che deve essere compiuto per conseguire l'imposizione del vincolo idrogeologico.

#### 4: Il procedimento di adozione del vincolo idrogeologico

Nel paragrafo precedente è stata realizzata e spiegata una chiara distinzione di diverse tipologie di vincolo idrogeologico, ognuna delle quali presenta specifici ambiti di applicazione e modalità di imposizione. Le varie opere realizzabili in zone sottoposte a vincolo idrogeologico vengono distinte in base alle caratteristiche che possiedono, alla loro entità e consistenza. Da questa analisi tre sono gli elenchi che si sono differenziati: le opere che richiedono il rilascio di una specifica autorizzazione, quelle che richiedono una semplice comunicazione e quelle che richiedono infine una autorizzazione in sanatoria. Un elemento però, unisce l'intera categoria apparentemente suddivisa in netti e specifici sottoinsiemi. Questo lo si può riconoscere nel procedimento di adozione del vincolo. Nelle prime righe d'introduzione al terzo capitolo era stato enunciato l'argomento, ma ora che si ha una immagine più limpida di che cosa debba intendersi con vincolo idrogeologico e quali sono le diverse classi dello stesso, risulterà più facile la comprensione del complesso procedimento che si cela dietro il vincolo e che segna la sua nascita. Il vincolo idrogeologico come affermato nel Regio Decreto n 3267 del 1923 nell'art 1 è <sup>122</sup>“un vincolo imposto su terreni di qualsiasi natura e destinazione che per effetto di forme di utilizzazione contrastanti con le norme di cui agli articoli 7, 8 e 9 (dissodamenti, cambiamenti di coltura ed esercizio del

---

<sup>122</sup> Art 1 del R.D.L. n 3267 del 1923

pascolo), possono con danno pubblico, subire denudazioni, perdere la stabilità o turbare il regime delle acque”; le sue principali finalità appaiono dunque non più limitate alla tutela boschiva e al rimboschimento, dunque circoscritte ai territori boscati o montani, come era previsto nella precedente legge chiamata “ Legge Majorana- Catalbiano”; ma bensì quelle di preservare terreni di qualsiasi natura e destinazione, l’ambiente circostante, l’equilibrio del suolo e la stabilità del terreno; ciò non vuol dire che impedisce e vieta la realizzazione di qualsiasi opera sul territorio, bensì che sottopone la realizzazione di interventi e trasformazioni sotto una specifica normativa e dietro il rilascio di una particolare autorizzazione nei casi in cui si palesa necessaria, che deve essere rilasciata dalla amministrazione competente. Appare chiaro come a questo punto l’unica caratteristica oramai essenziale per poter essere considerato oggetto sottoponibile alla disciplina dei vincoli idrogeologici è trovarsi in situazioni di rischio idrogeologico.

Nonostante la complessità e la frammentazione che caratterizza la disciplina interna del vincolo, l’elemento che unisce tutte le varie tipologie e specie di esso, che si impongono su determinate aree di territorio comunale, così come predisposto dal R.D. del Dicembre 1923 n. 3267 intitolato <sup>123</sup>“Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e terreni montani”, è il procedimento di adozione del vincolo idrogeologico.

In realtà dal precedente capitolo che individua la fonte normativa principale della materia del vincolo idrogeologico ossia il Regio Decreto Legislativo del 30 Dicembre 1923 n 3267 (chiamato anche Legge Serpieri), vengono individuate due forme di procedimento di adozione, una diretta ed una indiretta; dunque è opportuno analizzare ed approfondire entrambe.

La forma più semplice immediata e diretta di procedimento è quella che prevede l’imposizione indiretta del vincolo idrogeologico come conseguenza dell’inclusione di territori all’interno di uno specifico piano di bonifica integrale o montana, secondo quanto previsto dalla disciplina in materia di bonifica integrale

---

<sup>123</sup> Titolo del R.D.L del Dicembre 1923 n. 3267

o montana. <sup>124</sup>“Questa predisposizione indiretta del vincolo idrogeologico è stata prevista in alcuni casi disciplinati all’interno del R.D. del 13 Febbraio 1933 n 215 intitolato “Nuove norme per la bonifica integrale” e nella L. del 25 Luglio 1952 intitolata “Provvedimenti in favore di terreni montani”, entrambe mirate al riassetto generale di determinati territori dissestati. Con questo particolare modalità di imposizione indiretta in vincolo idrogeologico non viene predisposto tramite l’emanazione di un provvedimento amministrativo ad hoc, ma attraverso un specifico piano relativo alla individuazione e gestione degli interventi sul territorio da recuperare ( il piano di bonifica e il piano di bonifica montana), in questi casi il vincolo idrogeologico appare dunque collegato alle specifiche finalità del piano, più che a quelle tradizionali individuate dl R.D.L: ciò comporta come conseguenza che le limitazioni che derivano dall’imposizione del vincolo a carico del proprietario non sono quelle previste da quest’ultimo, bensì quelle stabilite di volta in volta dal piano. A conferma dell’autonomia del vincolo idrogeologico imposto dal piano rispetto alle previsioni della L. Serpieri, la disposizione di cui all’art 5, ultimo comma, del R.D. n 215 del 1933, espressamente stabilisce che “dalla data del decreto di approvazione del piano generale di bonifica sono consentiti tutti i mutamenti di destinazione dei terreni necessari alla attuazione del piano stesso senza che occorra l’osservanza delle norme di cui al titolo I del R.D.L.” A sua volta l’art 18 della L. n 991 del 1952, riconosce all’approvazione del piano di bonifica montana l’effetto di sottoporre a vincolo idrogeologico i terreni che nel piano stesso siano delimitati al fine della imposizione del vincolo medesimo, ovvero di liberarsi dal vincolo e di rendere possibili tutti i mutamenti di destinazione dei terreni necessari alla attuazione del piano medesimo senza che occorra l’osservanza delle norme del R.D.L. per quanto concerne la procedura prescritta per il vincolo e lo svincolo dei terreni, nonché per la trasformazione dei boschi in altre qualità di coltura”.

L’imposizione di tale vincolo idrogeologico persegue finalità non più limitate alla tutela boschiva e al rimboschimento, dunque circoscritte a territori boscati o

---

<sup>124</sup> Ferrucci N., “Lezioni di diritto forestale e ambientale” parte speciale capitolo VIII Il vincolo idrogeologico

montani, come era previsto nella precedente legge chiamata “ legge Majorana-Catalbiano”; bensì come indicato dall’art 1 della legge Serpieri scopi perseguibili su “i terreni di qualsiasi natura e destinazione che per effetto di forme di utilizzazione contrastanti con le norme di cui agli art 7,8 e 9 possono, con danno pubblico, subire denudazioni, perdere la stabilità o turbare il regime delle acque”, dunque l’unica caratteristica oramai essenziale per poter essere considerato oggetto sottoponibile alla disciplina dei vincoli idrogeologici è trovarsi in situazioni di rischio idrogeologico se trattate in modo differente e contrario alla disciplina imposta dalla legge.

L’imposizione indiretta è abbastanza semplice ed immediata come si è dedotto prima, cosa che non si può dire invece riguardo alla procedura di imposizione diretta, sulla quale invece data la sua maggiore complessità è necessario soffermarsi maggiormente e dedicare maggiore attenzione e dispendio di parole.

<sup>125</sup>“Il procedimento di imposizione del vincolo idrogeologico, così come ogni altro procedimento amministrativo che si rispetta, si basa sul principio di imparzialità cioè al temperamento degli interessi pubblici legati alla imposizione del vincolo, con quelli del privato che al vincolo stesso deve soggiacere”. A quest’ultimo infatti, viene garantita la possibilità di far valere le proprie ragioni sia nel corso del procedimento impositivo, sia in epoca successiva alla avvenuta imposizione del vincolo. In pendenza del procedimento il privato ha la possibilità di proporre reclamo contro la proposta di determinazione della zona da vincolare e di richiedere la esclusione totale o parziale dei propri terreni dal vincolo, alla stessa autorità amministrativa che ha il compito di individuare le aree da vincolare: se il reclamo non viene accolto, l’interessato può, entro 90 giorni dalla notifica della decisione di mancato accoglimento, ricorrere al Consiglio di Stato. Dopo che il vincolo è stato imposto il privato ha la possibilità di richiedere l’esonazione totale o parziale dei propri terreni dal vincolo medesimo, allorquando, per mutate forme di utilizzazione dei terreni o per altre cause, risulti obiettivamente cessato il pericolo di dissesto idrogeologico. L’esonazione del vincolo può essere anche

---

<sup>125</sup> Ferrucci N., “Lezioni di diritto forestale e ambientale” parte speciale capitolo VIII Il vincolo idrogeologico

disposta d'ufficio dalla stessa pubblica amministrazione: quest'ultima, inoltre, qualora si verifichi l'ipotesi di obbiettiva cessazione del pericolo di dissesto idrogeologico, può pur non ritenendo opportuno adottare il provvedimento di esenzione, dichiarare il proprietario del terreno vincolato, totalmente o parzialmente esonerato dal rispetto delle limitazioni imposte dalle prescrizioni di massima. Le disposizioni relative al procedimento di imposizione del vincolo prevedono una prima fase in cui la regione sulla base di accertamenti sullo stato dei luoghi, formula la proposta di vincolo, accompagnata da apposita relazione circostanziata. Le modalità relative agli accertamenti e alla individuazione dei terreni da vincolare sono contenute nel regolamento di attuazione della L. Serpieri. La proposta di imposizione del vincolo, corredata dalla relativa documentazione, viene pubblicata mediante affissione per novanta giorni all'albo pretorio del comune nel cui territorio si trovano le aree da vincolare. Entro detto termine i privati interessati possono, come abbiamo visto, proporre reclamo contro la proposta di determinazione delle zone da vincolare, ai reclami, ai controreclami ed alle domande di esclusione. Esaurito l'esame di ricorsi la regione dà notizia dell'esito della procedura all'ispettorato forestale che deve procedere alla predisposizione della pianta topografica definitiva delle zone vincolate con la descrizione dei relativi confini e, entro i 60 giorni, trasmetterla al sindaco dei comuni interessati per la pubblicazione della medesima all'albo pretorio del comune. Trascorsi 15 giorni dalla pubblicazione, la determinazione della zona diviene definitiva ed operativa: da tale data decorre il termine per proporre eventuale ricorso giurisdizionale.

Le conseguenze derivanti all'imposizione del vincolo idrogeologico, sono indicate negli articoli 7,8 e 9 della L.Serpieri. In conclusione del discorso è necessario ribadire che il D.R.L. non prevede alcun indennizzo a fronte della imposizione del vincolo idrogeologico, in quanto, come abbiamo visto, tale disposizione risponde ad un interesse di carattere generale”.

L'apposizione definitiva del vincolo idrogeologico segna l'apposizione di un importante e pesante limite all'uso del territorio da parte del suo proprietario o soggetto titolare o interessato, ma ciò non vieta totalmente la possibilità di

realizzare su di esso opere che siano di trasformazione, costruzione, modificazione o miglioramento. Tanto è vero che nel 1898 è stata inserita una normativa attinente specificatamente al rilascio di autorizzazioni e permessi ai soggetti interessati ad intervenire su terreni sottoposti a vincolo idrogeologico e data la sua rilevanza è necessario dedicare ad essa attenzione.

Tale procedimento autorizzativo disciplinato dalla L.R. dell'Agosto 1989 n 45, può essere definito come processo in grado di accertare l'esistenza di una possibile compatibilità tra l'opera descritta all'interno del progetto che si vuole realizzare tenendo in considerazione gli effetti che la stessa produrrebbe, e le caratteristiche del suolo; per garantire la conservazione dell'equilibrio idrogeologico attualmente esistente sul territorio in questione.

L'accertamento di tale compatibilità può essere attribuito ad autorità comunali o regionali, in funzione del rilievo della questione, della rilevanza della forma di intervento e dell'ambito di azione.

Si è constatato che la competenza viene attribuita ad autorità regionali quando si tratta: di interventi che riguardano superfici territoriali maggiori di 5.000 metri quadri, o senza fare riferimento alle dimensioni specifiche del territorio, riguardano aree appartenenti ad una pluralità di province o comuni; di realizzazione di strutture o costruzioni che richiedono una preventiva valutazione di impatto ambientale che può essere realizzata esclusivamente dallo Stato; di predisposizione di impianti di risalita su piste adibite a sport invernali nonché strumenti in grado di innevare le aree in questione; infine di predisposizione di opere pubbliche di rilievo statale o interesse statale localizzate su zone regionali per il cui motivo è necessario trovare una intesa prima della realizzazione delle opere. Diversamente la competenza viene attribuita ad autorità comunali in caso di interventi di minore portata e rilevanza che possono riguardare aree di metratura inferiore ai 5.000 metri quadrati.

Dopo aver individuato i soggetti competenti all'assunzione della decisione finale riguardante l'accettazione o meno del progetto, è necessario riconoscere chi sono i soggetti autorizzati a presentare l'istanza contenente il piano di progetto che si vuole realizzare.

La disciplina afferma che il soggetto autorizzato alla presentazione del progetto possa essere o il proprietario dell'immobile oggetto della proposta di intervento o chiunque detenga e possa presentare un titolo per richiederlo, se si parla di società può intervenire un semplice rappresentante legale, o persino un procuratore delegato a seguito del ricevimento della delega conseguita con specifico procedimento di rilascio di procura.

Solo tali soggetti sopra individuati saranno legittimati a presentare progetti che prevedono interventi e realizzazione di possibili modifiche all'immobile oggetto della proposta.

Fino a questo momento si è trattato solamente dei territori che possono divenire oggetto di vincolo idrogeologico, dei soggetti competenti alla presentazione dell'istanza di progetto e di quelli competenti al rilascio o meno dell'autorizzazione, ma non si è ancora detto nulla riguardo la procedura pratica vera e propria che deve essere attuata, dunque ora è necessario esplicitarla partendo proprio dalla presentazione dell'istanza da parte di tali soggetti sopra indicati.

Ebbene, l'istanza contenente il progetto che si vuole realizzare deve essere presentata presso lo Sportello Unico per l'Edilizia (SUE) competente, individuato in base all'area in cui è situato l'immobile sul quale si vuole intervenire. Il SUE costituisce per definizione <sup>126</sup>“l'unico punto di accesso per il privato interessato in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti il titolo abilitativo e l'intervento edilizio oggetto dello stesso”. Vi è una unica modalità di presentazione della proposta oltre a quella di consegna diretta presso lo Sportello Unico, ed è quella telematica o per mezzo di posta elettronica certificata (PEC). Il SUE per poter prendere in considerazione il progetto presentato richiede non solo la consegna dell'inchiesta bensì anche di una <sup>127</sup>“serie di documenti fondamentali differenti in base al tipo di intervento, indicati direttamente dalla Giunta Regionale”.

---

<sup>126</sup> Definizione del SUE

<sup>127</sup> L.R. Agosto 1989 n 45

Per quando riguarda invece, progetti che riguardano attività produttive,<sup>128</sup> “sarà necessario far riferimento ad un differente soggetto chiamato Sportello Unico per le Attività Produttive”.

Dopo la presentazione ed il deposito dell’istanza presso il SUE, inizia la fase più rilevante del procedimento che è quella in cui viene attentamente analizzato il contenuto del piano e verificata la sua compatibilità con l’obiettivo principale di conservazione dell’equilibrio idrogeologico del suolo in cui si interviene. Tramite questa fase istruttoria necessaria per il rilascio dell’autorizzazione si ha infatti la possibilità di verificare se il progetto presentato e gli interventi proposti<sup>129</sup> “possano comportare pericolo di danno pubblico per perdita di stabilità, erosione, denudazione, grave turbamento del regime delle acque o siano in contrasto con i criteri e gli indirizzi della gestione forestale sostenibile e inoltre di verificare che le soluzioni tecniche proposte siano considerate idonee ad evitare con sufficiente certezza tale pericolo”. Le tempistiche per l’assunzione della decisione finale variano in base all’oggetto della questione, ad esempio se si tratta di rilascio di autorizzazione da parte del SUE in tempi sono gli stessi di quelli prefissati per la Conferenza dei Servizi in forma semplificata, se si tratta invece di realizzazione di opere agricole o di procedimenti la cui competenza non è attribuita al SUE la scadenza viene prefissata al termine di 60 giorni dal ricevimento della proposta e dal deposito del modulo di inchiesta. A questo punto della trattazione è importante sottolineare una particolarità appartenente alla disciplina di cui si sta trattando: non tutti i progetti richiedono il rilascio di una autorizzazione; è importante saper distinguere le diverse casistiche e individuare quali necessitano e quali no, di tale permesso.

La Delibera della Giunta n. 1117 del 11.07.2000 intitolata <sup>130</sup>“direttiva regionale concernete le procedure amministrative e le norme tecniche relative alla gestione del vincolo idrogeologico, ai sensi ed in attuazione degli articoli 148,149,150 e

---

<sup>128</sup> D.P.R 7 Settembre 2010 n 160

<sup>129</sup> Art 30 della L.R n 3 del 2004 comma 6

<sup>130</sup> Titolo della Delibera della Giunta n. 1117 del 11.07.2000



151 della L.R. 21 Aprile 1999 n. 3” chiarifica e mette nero su bianco questa distinzione fondamentale.

All’interno dell’elenco 3 di tale delibera si afferma che non sono soggette a richiesta di autorizzazione o comunicazione <sup>131</sup>“le opere di più modesta entità che comportano per la propria realizzazione scavi molto modesti, con eventuale contestuale taglio di esemplari arborei nella misura strettamente necessaria, tali da non arrecare ai terreni sede di intervento i danni di cui all’art 1 della R.D. n 3267 del 1923”. Diverso e contrapposto è invece sia il contenuto dell’elenco n 1 della stessa delibera indicante le opere che comportano autorizzazione individuate <sup>132</sup>“in tutti quegli interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio e trasformazione degli ecosistemi vegetali (interventi già sottoposti ad autorizzazione dal R.D. 3267 del 1923 vale a dire la trasformazione in senso riduttivo e distruttivo dei boschi e dei terreni saldi fino alla coltivazione agraria) che comportino consistenti movimenti di terreno ( scavi, sbancamenti e riporti) e/o modificano il regime delle acque”; sia il testo dell’elenco 2 della medesima delibera che indica invece le opere che richiedono il rilascio della comunicazione di inizio attività le quali vengono individuate come <sup>133</sup>“ quelle opere di modesta entità che non rivestono carattere di peculiare rilievo e che comportano limitati movimenti di terreno”.

Questa distinzione e classificazione deve essere tenuta bene a mente in quanto può semplificare o complicare per il soggetto interessato la realizzazione del suo progetto.

Ovviamente i casi in cui non è richiesta l’autorizzazione, la realizzazione dell’opera si dimostra essere molto più semplice, veloce ed immediata, diversamente invece dai casi dove è previsto il suo rilascio.

Questi ultimi infatti per essere realizzati dal soggetto interessato, dovranno superare una serie di controlli verifiche ed accertamenti che richiedono tempo e lunghe attese. Chiudendo questa parentesi riguardante le diverse casistiche

---

<sup>131</sup> Elenco 3 della Delibera della Giunta n. 1117 del 11.07.2000

<sup>132</sup> Elenco 1 della Delibera della Giunta n. 1117 del 11.07.2000

<sup>133</sup> Elenco 2 della Delibera della Giunta n. 1117 del 11.07.2000

attinenti alla necessità o meno del rilascio di una autorizzazione, è necessario riprendere il filo del discorso proseguendo l'iter procedurale precedentemente interrotto.

Come si è detto nelle righe precedenti dunque, dopo la consegna dell'istanza presso l'ufficio competente, si apre la fase di istruttoria.<sup>134</sup>“L'ente competente, a seguito della conclusione dell'istruttoria tecnica può esprimersi sulle richieste di autorizzazioni e di pareri entro 60 giorni dalla presentazione delle domande stesse, tale decorrenza può essere sospesa una volta sola dall'ente per la richiesta di chiarimenti e di documentazione integrativa. Il termine rimane sospeso fino al momento della ricezione degli elementi richiesti, quindi riprende a decorrere per il tempo residuo. Copia della domanda di autorizzazione e dei relativi elaborati progettuali sono trasmessi dall'ente al Comune, nel quale devono essere eseguite le opere, per la pubblicazione nell'albo pretorio. L'amministrazione comunale... pubblica all'albo pretorio per 15 giorni tale documentazione atta a individuare l'ubicazione dei lavori e a descrivere le caratteristiche del contesto territoriale in cui gli stessi avranno luogo. Decorso tale termine il Comune provvede a trasmettere all'ufficio, entro 8 giorni dal termine di avvenuta pubblicazione, la referta della pubblicazione unitamente alle eventuali opposizioni presentate e le osservazioni di competenza. Delle osservazioni o opposizioni presentate si dovrà tener conto nella fase istruttoria e nel provvedimento finale; in caso di esito negativo dell'istruttoria, l'autorità competente invia al richiedente la comunicazione dei presupposti ostativi all'accoglimento dell'istanza... entro il termine di 10 giorni dal ricevimento della comunicazione, gli istanti hanno la possibilità di presentare controdeduzioni, eventualmente corredate da documenti. Decorso invano il termine di 10 giorni o nel caso permangano i presupposti ostativi, al richiedente sarà notificato il diniego dell'autorizzazione; l'autorizzazione, se assentibile, può essere anche parziale, ovvero riferirsi ad una parte degli interventi e/o delle opere proposte e dettare condizioni e prescrizioni particolari per la loro realizzazione; nell'autorizzazione è riportata la validità

---

<sup>134</sup> Art 4 delibera di Consiglio n 13 del 26/04/2018

dell'autorizzazione, che di norma è pari a 36 mesi; il ritiro dell'autorizzazione è subordinato all'assolvimento dell'imposta da bollo, quando è dovuta, che dovrà essere effettuato entro 60 giorni dal ricevimento della richiesta, pena la decadenza dell'istanza di autorizzazione; l'autorizzazione e i parerei sono notificati al richiedente. Copia degli stessi altresì trasmessi al Comune di competenza per l'affissione all'albo per quindici giorni a esclusivi fini informativi... l'autorizzazione deve essere conservata presso la sede dei lavori ed esibita in caso di controllo da parte dei soggetti autorizzati”.

Con il rilascio della autorizzazione finalmente sarà possibile dare avvio al progetto, ovviamente garantendo il pieno rispetto dei limiti, delle disposizioni e dei vincoli imposti.

Il procedimento si dimostra essere dunque molto complesso e articolato ma allo stesso tempo, la sua esistenza permette di lasciare aperto una possibilità per il soggetto interessato di poter realizzare opere, trasformazioni o interventi su aree protette dal vincolo idrogeologico.

A questo punto risulta più chiaro quanto sopra detto, ossia che il vincolo idrogeologico nonostante la sua natura limitativa e protettiva, non esclude all'individuo la possibilità di intervento sull'area sul quale è posto. La natura del vincolo non è dunque semplice ma bensì molto più complessa, tale da richiedere una trattazione separata, la quale verrà elaborata nel successivo paragrafo.

## 5: La natura giuridica: effetti sulla proprietà e sulla pianificazione urbanistica

Come si è già detto ripetutamente il vincolo idrogeologico ha natura di vincolo ricognitivo e conformativo della proprietà privata, il suo obiettivo principale è quello di tutelare l'interesse pubblico che può avere contenuto variabile: può riguardare la conservazione di un buon regime delle acque, il mantenimento di una situazione di stabilità del suolo, la difesa idrogeologica del terreno. Il vincolo così

presentato, può essere apposto su qualsiasi bene immobile che presenti determinate caratteristiche o particolare rilievo, tale da richiedere una particolare tutela e protezione a scadenza indeterminata. Il vincolo essendo anche *ope legis*, in quanto dedotto direttamente da testo normativo, non prevede neppure il riconoscimento di uno specifico indennizzo nei confronti del proprietario titolare del bene sottoposto a tale limite, in quanto non di carattere espropriativo.

Nonostante la sua natura conformativa, ricognitiva ed *ope legis*, il vincolo non comporta l'estinzione del diritto di proprietà. Il proprietario del bene rimane detentore del bene e conserva il diritto di attuare interventi, trasformazioni o cambiamenti purché nel rispetto di condizioni e limiti prestabiliti da provvedimento.

La natura giuridica così esplicitata è stata concepita dalla stessa Corte che ha dedotto tale conclusione a seguito di un attento e complesso studio. Esplicito molto brevemente, il ragionamento della Corte si basa sul fatto che il vincolo idrogeologico non può avere carattere espropriativo, poiché è fondato sulla natura del bene in questione e sul diritto domenicano vantato su esso; l'ente competente dell'emissione del provvedimento amministrativo definitivo deve prendere atto solo delle caratteristiche intrinseche qualitative e originarie del bene. Detto con altre parole <sup>135</sup>“l'atto impositivo del vincolo viene semplicemente a prendere atto di qualità e caratteri intrinsecamente ed originariamente presenti nel bene e quindi non costituisce il frutto di una scelta puramente discrezionale da parte dell'amministrazione”. In un altro caso la Corte di Cassazione ha ripresentato la stessa idea dichiarando che <sup>136</sup>“ i vincoli idrogeologici si atteggiavano come vere e proprie limitazioni della proprietà privata nell'interesse pubblico, attribuendo ad organi già dello Stato e ora delle Regioni poteri discrezionali che incidono sul libero esercizio delle facoltà connesse al diritto di proprietà, in vario modo limitandolo; pertanto diversamente da quanto avviene con l'istituto della

---

<sup>135</sup> Garzia G. “Difesa del suolo e vincoli di tutela”, Milano 2003

<sup>136</sup> Sezioni Unite 17 Giugno 1996 n 5520 in Foro it., 1996 I, col 3736

espropriazione per pubblica utilità, che determina l'ablazione del bene, qui sono singole facoltà che vengono limitate, escluse o sottoposte ad autorizzazione.”

A questo punto chiarita la natura giuridica del vincolo e preso consapevolezza del fatto che non si tratta di vincolo espropriativo bensì conformativo, è opportuno osservare con maggiore attenzione quali sono gli effetti che l'apposizione del vincolo produce sul diritto di proprietà del titolare del bene.

Finora si è consolidata l'idea che il vincolo idrogeologico si impone su un determinato bene e sul diritto di proprietà insito su di esso, con l'obiettivo di tutelare l'interesse pubblico evitando però di imporre sacrifici al proprietario superiori di quelli necessari per il soddisfacimento dell'interesse della collettività. Ora, se si allarga il raggio di visuale, a seguito di una attenta osservazione globale del complesso sistema di vincoli pubblicistici finora imposti sulla proprietà per ragioni ambientali e di difesa del suolo, si nota come il vincolo, pur limitando il proprietario nel suo libero esercizio delle competenze connesse al suo titolo, fa riferimento sempre e comunque al bene oggetto della questione, classificandolo qualificandolo e identificandolo nello specifico. Da questa puntualizzazione è possibile comprendere la definizione di vincolo idrogeologico data da Sandulli:<sup>137</sup> “particolare delineazione e delimitazione del diritto di proprietà”; con ciò lo scrittore vuole intendere che il limite è strumento di caratterizzazione della proprietà e permette di delineare e definire i suoi diversi profili. Tale interpretazione si dimostra essere particolarmente acuta e rilevante in quanto ci permette di comprendere meglio quello che poche righe sopra si cercava di spiegare: ossia che il vincolo posto attraverso il provvedimento amministrativo si applica in realtà ai singoli aspetti della proprietà aprendo le porte a quella concezione diffusa che prevede l'esistenza di una pluralità di proprietà, ciascuna delle quali si caratterizza per specifici elementi. Questa visione è stata più volte sostenuta da S. Pugliatti, il quale dedicò al tema anche un famoso saggio intitolato *La proprietà e le proprietà in La proprietà nel nuovo diritto* (Milano 1954); poi successivamente è stata riproposta da G. Alpa-M Bessone che a pag. 168 di

---

<sup>137</sup> A.M. Sandulli, Boschi, “Manuale di diritto urbanistico”, cit. pag 627

“Poteri dei privati e statuto della proprietà” ( Padova 1980) cita<sup>138</sup> “ della proprietà non può che parlarsi al plurale in quanto ogni tipo di bene ha un particolare statuto che lo differenzia dagli altri e variamente incide sul godimento del bene per realizzare fini di interesse sociale .”

Una volta chiarite le modalità attraverso cui il vincolo idrogeologico si impone sul bene e sulla proprietà per garantire una tutela dell’interesse collettivo, è necessario soffermarsi a riflettere sulle modalità con cui lo Stato e Regioni detentrici di poteri amministrativi in materia di difesa del suolo gestiscano il territorio garantendone una piena tutela e protezione, soddisfacendo così l’interesse pubblico esistente.

La disciplina urbanistica individua quale strumento principale per regolare e disciplinare la conformazione del suolo il piano regolatore: definito come strumento urbanistico in grado di regolare l’attività edificatoria all’interno dell’intero territorio comunale.<sup>139</sup>

Nel 1942 il piano regolatore nacque come semplice strumento di sviluppo urbano, mentre negli anni successivi venne più spesso utilizzato per realizzare una corretta ripartizione, gestione ed utilizzo del suolo comunale con l’obbiettivo di garantirne una continua stabilità preservando l’interesse pubblico ad essa rivolto. La Legge n. 1150 del 1942 all’interno dell’art 7 individua gli elementi di cui è composto il piano:<sup>139</sup>“ la rete delle principali vie di comunicazione stradali, ferroviarie e navigabili e dei relativi impianti; la divisione in zone del territorio comunale con la precisazione delle zone destinate all’espansione dell’aggregato urbano e la determinazione dei vincoli e dei caratteri da osservare in ciascuna zona (zonizzazione); le aree destinate a formare spazi di uso pubblico o sottoposte a speciali servitù (localizzazione); le aree da riservare ad edifici pubblici o di uso pubblico nonché ad opere ed impianti di interesse collettivo o sociale ( localizzazione); i vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale, paesistico; le norme per l’attuazione del piano”.

---

<sup>138</sup> G.Alfa-M. Bessone, “Poteri dei privati e statuto della proprietà” Padova 1960 pag 168

<sup>139</sup>Art 7 della Legge n. 1150 del 1942

Come si deduce dal testo dell'articolo appena riportato, il piano garantisce, per mezzo dello strumento della zonizzazione, una ripartizione del territorio comunale in una pluralità di zone differenziate tra di loro a causa della principale funzione che ricoprono. Su tali zone poi la norma stessa riconosce la possibilità di apporre specifici limiti o vincoli da osservare dove necessario. Ebbene su questo tema è necessario fare particolare attenzione, poiché sinora si è parlato solamente del vincolo idrogeologico, che si palesa come vincolo conformativo tale da non imporre una espropriazione del bene né di conseguenza un indennizzo, ma in realtà l'art 7 si riferisce non solo a questa tipologia di limite bensì anche a quei vincoli di carattere espropriativo per i quali le modalità di imposizione e gli effetti che producono son ben diversi.

Infatti se si parla di vincolo idrogeologico, date le caratteristiche prima indicate, è chiaro che da esso non deriva nessuna espropriazione per pubblica utilità del bene, bensì semplici limitazioni di facoltà del proprietario o di utilizzo del bene o a volte la sottoposizione ad autorizzazione. Diverso invece è il discorso se si parla di quei vincoli noti come espropriativi: ossia quegli strumenti in grado di espropriare un determinato bene dal suo proprietario per perseguire l'interesse di pubblica utilità. In tali casi, a seguito di numerosi dibattiti e riflessioni sulla materia si è ritenuto necessario dedicare una specifica disciplina a tali vincoli espropriativi classificandoli in base alla loro durata temporale. Infatti si riconosce nei confronti dei proprietari danneggiati dall'apposizione di un vincolo a tempo indeterminato il diritto di ricevere uno specifico indennizzo. La quantificazione di quest'ultimo così riconosciuto è stata decisa attraverso la Legge n 244 del 2007 art 2 co. 89-90 che impone il valore venale del bene come commisurazione dell'indennizzo per l'avvenuta espropriazione di un'area edificabile.

Diversamente, se si tratta di vincolo espropriativo a tempo determinato, è stata stabilita l'assenza di doverosità di riconoscimento di un indennizzo nei confronti del proprietario danneggiato, se ha durata inferiore o uguale a cinque anni. Dunque vi è stata posta una alternativa tra l'imposizione di un vincolo temporaneo senza rimborso, o a tempo indeterminato dietro indennizzo, il quale inoltre può essere

deposto in forma monetaria o in alternativa in moneta edilizia per mezzo del rilascio di quote di edificabilità.

A seguito di questa breve analisi, si comprende quindi come il piano venga definito e applicato nel rispetto dell'interesse collettivo e di pubblica utilità, include nel suo disegno i vincoli e ne garantisce il loro rispetto.

Il piano ricopre dunque la funzione di individuare esplicitare ed applicare i vincoli dove necessari, facendo fede alle normative e regole dettate in materia.

Dopo aver concluso questa piccola parentesi attinente alle diverse tipologie di vincoli che si possono ritrovare all'interno di un piano regolatore, è necessario riprendere il filo del discorso proseguendo con l'analisi del rapporto tra vincoli idrogeologici e la pianificazione urbanistica dalla quale si era partiti, per approfondirla nel dettaglio.

Infatti, nonostante sia stato detto che il piano regolatore prevede e tiene conto dei vincoli idrogeologici esistenti, non è stato esplicitato in che modo il soggetto, pur rispettando il limite conformativo vigente possa intervenire sul bene realizzando trasformazioni, cambiamenti o interi progetti edilizi.

Un chiarimento su questo tema ci viene fornito in modo molto chiaro e dettagliato dal Regolamento per la disciplina dell'organizzazione e dello sviluppo delle funzioni in materia di vincolo idrogeologico in ambito urbanistico-edilizio dei comuni associati della Unione dei Comuni Colline del Fiora (art 40 L.R. 39/2000), che è stato approvato con delibera del Consiglio dell'Unione dei Comuni Montani Colline del Fiora numero 7 del 15/05/2013.

Tale Regolamento mette nero su bianco le procedure che il proprietario titolare del bene deve seguire e rispettare affinché possa intervenire ed eseguire il suo progetto sul determinato bene senza che compia attività illecite o violi le previsioni dei vincoli idrogeologici già apposti sullo stesso.

L'art 2 soprattutto dedica particolare attenzione alla individuazione <sup>140</sup> della natura e della efficacia delle domande di autorizzazione e delle dichiarazioni ai fini

---

<sup>140</sup> Art 2 del Regolamento per la disciplina dell'organizzazione e dello sviluppo delle funzioni in materia di vincolo idrogeologico in ambito urbanistico-edilizio dei comuni associati della Unione dei Comuni Colline del Fiora



del vincolo idrogeologico”, che sono i due strumenti che i soggetti interessati hanno dovere di utilizzare per ottenere il rilascio del permesso ad agire sul bene. L’art 2 nello specifico infatti dichiara che <sup>141</sup>“l’autorizzazione e la dichiarazione di inizio lavori ai fini del vincolo idrogeologico costituiscono atti distinti e presupposti dei titoli legittimanti gli interventi edilizi correlati. In assenza del titolo abilitativo di natura edilizia non è consentito l’inizio dei lavori previsti nell’autorizzazione o nella dichiarazione ai fini del vincolo idrogeologico. Hanno titolo alla presentazione della dichiarazione di inizio lavori (DIL) e dell’autorizzazione i seguenti soggetti: a) il proprietario; b) il possessore, purché sia specificato il titolo che legittima il possesso”. Dunque dall’articolo si ricava come, prima che il singolo proprietario, o il possessore del bene detentore dello specifico titolo possa intervenire direttamente sul bene è necessario che ottenga il rilascio del permesso a seguito della proposizione della richiesta di autorizzazione o della dichiarazione di inizio lavori, ma in che cosa consistono entrambe non è chiaro. Ebbene per quanto riguarda la richiesta di autorizzazione, rientrano nella tipologia degli interventi che la richiedono, tutti quelli indicati all’interno dell’art 101 del Regolamento forestale. A seguito della presentazione della richiesta, si dà vita ad un procedimento composto da verificazioni e controlli tecnici compiuti dal Servizio Urbanistica ed Edilizia assistito se necessario da un consulente tecnico. I termini per il rilascio o meno dell’autorizzazione sono di 60 giorni dalla presentazione dell’intera documentazione. Prima dello scadere di tale termine non si potrà iniziare alcuna forma di lavoro o intervento. L’intera disciplina la si può ritrovare all’interno dell’art 7 R.D. numero 3267 del 1923.

Diversa è invece la Dichiarazione di inizio lavori, la quale procedura avviata dopo la sua presentazione con documentazione completa ha durata breve di 20 giorni. In questo caso le tipologie assoggettate a tale dichiarazione sono elencate all’interno dell’art 100 del Regolamento Forestale. Solamente al termine dei 20 giorni sarà possibile dar inizio ai lavori, purché in assenza di disposizioni contrarie.

---

<sup>141</sup> Art 2 del Regolamento per la disciplina dell’organizzazione e dello sviluppo delle funzioni in materia di vincolo idrogeologico in ambito urbanistico-edilizio dei comuni associati della Unione dei Comuni Colline del Fiora

In chiusura di questo lungo excursus riguardante il vincolo idrogeologico, i suoi effetti sulla proprietà e il suo rapporto con la pianificazione urbanistica, si può dire che tale limite incide direttamente sulla organizzazione e sull'assetto del territorio, conforma diversamente la proprietà del bene oggetto di vincolo, in relazione alla sua destinazione; si differenzia dal vincolo espropriativo in quanto si palesa come vincolo conformativo ricognitivo fondato sul bene e sul diritto di proprietà su di esso vantato, il quale si differenzia caso per caso per specifici aspetti presentati; si può dire dunque che il vincolo idrogeologico pur avendo un'origine unitaria ed una disciplina fondante singolare, si differenzia poi in varie tipologie in base al caso, al contesto e alla situazione in cui viene applicato e al fine perseguito.

## 6: Breve citazione di altri vincoli esistenti e differenti

Nel precedente paragrafo si è compiuta una lunga spiegazione attinente alla natura giuridica del vincolo idrogeologico, agli effetti che esso produce sulla proprietà privata tenendo anche in considerazione la differenza che questo presenta con altri vincoli esistenti e considerati dal piano regolatore ossia quelli espropriativi, ed infine al rapporto che tale limite prestabilisce con la pianificazione urbanistica.

Il vincolo idrogeologico è stato così presentato come un vincolo conformativo ricognitivo *ope legis*, che si può imporre su qualsiasi fattispecie di bene con lo scopo di tutelare l'interesse pubblico che assume una posizione di predominanza rispetto l'interesse del semplice titolare del diritto di proprietà sul bene.

Nonostante esista una chiara, completa e specifica analisi di questa fattispecie di vincolo, non si può chiudere il capitolo in quanto è necessario almeno enunciare ed individuare le altre fattispecie esistenti di vincoli che si affiancano ad esso e si coordinano con esso. Solamente dopo questa trattazione allora si potrà considerare completo il quadro esplicativo dedicato al vincolo idrogeologico e dunque di conseguenza si potrà chiudere il capitolo ad esso dedicato.

Ebbene nonostante la legislazione statale individuò per primi, quali vincoli fondamentali, quelli idrogeologici, seguiti da quelli forestali (inseriti all'interno del R.D.L del 20 Dicembre 1923 n 3267 e ancora in vigore assieme all'art 866 del codice civile) e quelli attinenti alle risorse idriche, (inseriti all'interno del R.D. del 25 Luglio 1904 n 523), al trascorrere del tempo altre sono state le tipologie che hanno assunto particolare rilevanza come i vincoli relativi alle aree boschive/paesaggistiche, i vincoli relativi alle aree storiche ed artistiche, nonché anche quelli relativi ai bacini montani.

Data la loro oramai ampia diffusione e rilevanza, è necessario spendere qualche parola su di essi.

Per quanto riguarda il vincolo in area boschiva, una importante e recente pronuncia della Corte di Cassazione può essere utilizzata per avere una delucidazione in materia, ossia il Decreto legislativo n 42 del 20 Gennaio 2004. Tramite questa disposizione la Corte infatti attesta che rientrano nella disciplina paesaggistica <sup>142</sup>“i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento, come definiti dal Decreto Legislativo 18 Maggio 2001 n 227 art 2 commi 2 e 6”. Quest'ultimo decreto allarga la definizione di bosco in realtà, poiché assimila a quest'ultimo altre aree assimilate come le radure ed altre superfici purché detentrici di specifiche estensioni. Attualmente per la materia boschiva si fa specialmente riferimento alla normativa contenuta all'interno del R.D. n. 3267 del 1923, il quale dedica la seconda sezione ai vincoli per altri scopi, al cui art 17 effettua una individuazione e classificazione dei boschi: <sup>143</sup>“ i boschi, che per la loro speciale ubicazione, difendono terreni o fabbricati dalla caduta di valanghe, dal rotolamento dei sassi, dal sorrenamento e dalla furia dei venti, e quelli ritenuti utili per le condizioni igieniche locali, possono, su richiesta delle Province, dei Comuni o di altri Enti e privati interessati, essere sottoposti a limitazioni della loro utilizzazione.” Sulla zona così individuata, vigono due discipline: la disciplina normativa forestale (R.D.L n 3267 del 1923) che tutela il bosco, considerato quale risorsa socio-

---

<sup>142</sup> Decreto legislativo n 42 del 20 Gennaio 2004

<sup>143</sup> Art 17 del R.D.L n. 3267 del 1923

economica e come elemento indispensabile per la stabilità del suolo nazionale; e la disciplina paesaggistica che tutela il bosco per il suo rilievo naturalistico e per la sua importanza naturalistica ed estetica. Dalla presenza di queste due discipline si può dedurre che in base alla forma di utilizzo che si vorrà fare del bosco, diverse sono le forme di autorizzazione da richiedere per intervenire su di esso tramite interventi di trasformazione cambiamento o sfruttamento.

Distaccandoci dalla zona boscata, è stata più volte nominata la disciplina paesaggistica, la quale assume rilevanza in materia di vincoli, in quanto impone alcuni limiti proprio di natura paesaggistica in riferimento a particolari aree che vengono considerate bellezze naturali da dover essere conservate tutelate ed esaltate. La disciplina della tutela paesaggistica fonda le sue antiche origini nella Legge del 29 Giugno 1939 n 1497 proprio attinente alla protezione delle bellezze naturali e dunque bellezze specifiche che presentano particolari caratteristiche per essere considerate tali, poi si è evoluta nei anni successivi e rilevante si dimostrò essere la Legge n 1187 del 68, la quale impose che all'interno dei piani regolatori venissero individuate aree più ampie da sottoporre alla tutela paesaggistica. L'attuale disciplina ha stabilito un rapporto specifico con la pianificazione urbanistica, la quale prevede la possibilità di imporre vincoli permanenti di tutela di bellezze naturali specificatamente individuate e selezionate.

Allontanandosi dall'ambito naturalistico fino ad ora trattato, non bisogna dimenticare anche la rilevanza che hanno assunto i beni di rilievo storico- artistico e culturale, tanto da ricevere una disciplina normativa specifica. La tutela delle cose storiche artistiche trova le sue origini nel Decreto legislativo del 29 Ottobre del 1999 n 449, la disciplina ad essa dedicata ovviamente ha subito numerose variazioni ed evoluzioni fino a quella attuale dettata dal Decreto legislativo nel 22 Gennaio 2004 n 42.

La disciplina vigente, persegue come principale obiettivo quello di garantire una diretta sicura e prolungata protezione di tali beni storici artistici, individuabili in beni pubblici o privati, prevedendo la possibilità di imporre specifici vincoli su di essi oppure su beni immobili attigui ad essi.

Il soggetto incaricato di tale settore è divenuto il Ministero dei Beni culturali ed ambientali, il quale si occupa non solo di svolgere attività di controllo e verifica sul rispetto dei vincoli imposti, bensì assume tutte le decisioni in materia, per mezzo dell'emissione di provvedimenti espressi.

Anche in tale ambito la disciplina prevede una particolare procedura per il rilascio dell'autorizzazione ad apportare trasformazioni o realizzare interventi su questi specifici beni, in assenza della quale le cose stesse non possono subire né demolizioni né modificazioni. Tali beni infatti, data la rilevanza che possiedono, possono essere solamente sottoposti ad attività di restauro e manutenzione affinché venga garantita la loro conservazione ed esaltazione.

Infine ma non di minore importanza sono stati prima nominati i vincoli imposti sui bacini montani.

La disciplina attinente a tale materia forse tra tutte quelle analizzate, risulta tutt'ora la più complessa e particolare tanto che nel prossimo capitolo se ne parlerà attentamente.

In questo paragrafo è sufficiente sottolineare che i bacini montani ricoprono una posizione molto rilevante nella disciplina di difesa del suolo, in quanto sono una parte fondamentale del suolo e delle risorse naturali, indi per cui è necessario garantire la loro protezione, tutela e conservazione.

Per assicurare dunque la loro tutela, è insorto uno strumento specifico in materia chiamato il piano di bacino idrografico. Tale strumento viene definito dall'art 65 del decreto legislativo n. 152 del 2006 come piano che <sup>144</sup>“ha valore di piano territoriale di settore ed è lo strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo mediante il quale sono pianificate e programmate le azioni e le norme d'uso finalizzate alla conservazione, alla difesa e alla valorizzazione del suolo ed alla corretta utilizzazione delle acque, sulla base delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato”. Tale viene redatto dall'Autorità di Bacino secondo le regole prestabilite dalla Conferenza istituzionale permanente, a seguito di una complessa procedura che verrà analizzata nel successivo capitolo.

---

<sup>144</sup> Art 65 del Codice dell'Ambiente

Per il momento dunque è necessario solamente comprendere la posizione rilevante che questi ricoprono, la tutela che viene garantita agli stessi dall'Autorità di Bacino e la complessa normativa che li disciplina data l'importanza ambientalistica/naturalistica che ricoprono.

In conclusione dunque si può notare come la disciplina dei vincoli sia molto più ampia, complessa e dettagliata di quanto inizialmente appariva. Ogni vincolo esistente, tra quelli elencati ed altri non nominati, ricopre una posizione specifica all'interno della disciplina e persegue come principale fine quello di garantire una forte, sicura e stabile tutela e protezione del suolo e dell'ambiente circostante. Il vincolo è nato per svolgere la funzione di limite, ma non persegue l'obiettivo di produrre principalmente effetti negativi e restrizioni nei confronti dei singoli, bensì positivi per il suolo e l'ambiente, tali da garantire la loro conservazione e difesa.

## 7: La nozione di area fabbricabile e il pagamento dell'imposta su di essa in presenza di vincolo

A seguito di una chiara trattazione del vincolo idrogeologico e di una breve introduzione di tutti gli altri vincoli esistenti, per concludere il tema è necessario affrontare l'argomento riguardante l'imposizione di imposte sui terreni definiti edificabili anche se in presenza di vincoli su di essi apposti.

Il tema è stato a lungo affrontato e dibattuto in quanto sulla questione sono state presentate opinioni contrastanti, dunque è opportuno parlarne e dedicargli un approfondimento.

Prima di affrontare direttamente le casistiche è necessario compiere una breve introduzione della materia oggetto di dispute.

L'argomento centrale in questione è l'area fabbricabile, dare a quest'ultima una definizione chiara, unanime e concisa non è mai stato facile, in quanto numerose furono le normative che attribuivano interpretazioni contrastanti a tale oggetto. Solamente il D.L. n. 223 del 4 Luglio del 2006 (decreto Bersani-Visco convertito

nella Legge del 4 agosto 2006, n. 248), dà una soluzione che pone fine a tutte le disquisizioni esistenti in materia, dichiarando che per essere definita area fabbricabile la zona ha necessità esclusivamente dello strumento urbanistico generale adottato dal Comune in cui è situata l'area. L'art 36 comma 2 del medesimo decreto cita infatti che: <sup>145</sup>“ai fini dell'applicazione del Decreto del Presidente della Repubblica 26 Ottobre 1972 n 633, del Decreto del Presidente della Repubblica 26 Aprile 1986 n. 131, del Decreto del Presidente della Repubblica 22 Dicembre 1986 n. 917 e del Decreto legislativo 30 Dicembre 1992 n 504, un'area è da considerare fabbricabile se utilizzabile a scopo edificatorio in base allo strumento urbanistico generale adottato dal Comune, indipendentemente dall'approvazione della Regione e dall'adozione di strumenti attuativi del medesimo”. Tale decreto dunque stabilisce due fondamentali principi: il primo attesta che un terreno, può essere considerato edificabile ai fini fiscali, anche senza l'approvazione da parte della Regione dello strumento urbanistico, dunque senza che quest'ultimo sia divenuto efficace, essenziale è solamente l'adozione da parte del Comune dello stesso. Il secondo attesta che il terreno può essere considerato edificabile anche in assenza dell'approvazione dello strumento urbanistico attuativo, anche se senza di esso non sia ancora effettivamente possibile edificare. Inoltre il decreto chiarisce quando un terreno debba essere inteso come “suscettibile di utilizzazione edificatoria”. Con tale espressione la disposizione infatti intende quel territorio che possiede un alto indice di edificabilità, cioè quell'area destinata ad essere edificata e dunque a subire trasformazioni, in seguito all'ottenimento, da parte del proprietario dell'area, del permesso di costruire. Diversamente invece non possono essere considerati tali quei territori in cui l'edificazione è permessa solo in misura ridotta tale da non permettere la realizzazione di opere di urbanizzazione. Da questa disposizione appare chiaro dunque come sia sufficiente solamente il piano di regolazione generale e non anche quello attuativo per la qualificazione dell'area come fabbricabile.

---

<sup>145</sup> L'art 36 comma 2 D.lgs n. 223 del 4 Luglio 2006

Una volta compreso l'oggetto dell'analisi, è necessario trattare una questione che lo riguarda direttamente, ossia le imposte che su tali aree vengono preordinate.

Fino al 2011, ossia fino all'introduzione dell'imposta municipale unica, il tributo previsto era l'ICI: la cosiddetta imposta comunale sugli immobili, il cui principale presupposto per essere imposta era l'esistenza di una proprietà privata su terreni agricoli ed edificabili. L'ICI dunque era una imposta immobiliare, ricadeva esclusivamente sullo specifico patrimonio immobiliare, imponeva il pagamento di una percentuale specifica, predeterminata dal Comune, al proprietario di una determinata area fabbricabile.

La normativa dell'imposta presa in esame non era però molto lineare e soprattutto dettagliata tanto che insorsero numerose questioni a riguardo.

Le maggiori difficoltà di applicazione si ebbero su questioni riguardanti aree edificabili sulle quali vigeva un vincolo.

Come si è precedentemente detto il vincolo prevede la limitazione delle capacità edificatorie del proprietario senza escluderle totalmente e senza intaccare il diritto che questo detiene sull'area, dunque così direttamente verrebbe da pensare che esistendo la proprietà ed essendo l'area qualificata come fabbricabile, l'imposta vada comunque pagata pur in presenza di un vincolo. La questione non apparse di così facile risoluzione però. Data l'incertezza esistente sulla questione, appare necessario trattare un particolare caso che ha riguardato la Corte di Cassazione, attraverso il quale si è cercato di risolvere la problematica.

Dall'analisi della sentenza della Corte di Cassazione del 12 Luglio del 2018 n 18429, si evince che nonostante su un'area dichiarata edificale dal piano regolatore generale del comune sia presente un vincolo idrogeologico, che impedisca la realizzazione di costruzioni o modiche su di essa, il territorio per la sua peculiarità si presenta assoggettato all'ICI. Nello specifico il caso trattava di aree dichiarate fabbricabili site all'interno del comune di Alessandria, sulle quali inizialmente, negli anni 2002, 2003 e 2004, la Commissione Tributaria Provinciale di Alessandria aveva quantificato in modo favorevole per il Comune il tributo da pagare su di esse da parte dei proprietari. In opposizione alla valutazione della Commissione intervennero una pluralità di ricorrenti (i proprietari dei terreni



fabbricabili) che sostenevano la illegittimità della decisione della Commissione, dato che le aree oggetto di tributo erano state sottoposte dal 1994 a vincolo idrogeologico, il quale era stato revocato solamente nel 2005.

In un primo momento le domande dei ricorrenti furono accolte, ma poco dopo, il comune di Alessandria propose ricorso nei confronti del CTR del Piemonte, il quale respinse l'appello. Dunque il caso giunse in Cassazione. Il CTR del Piemonte riteneva infatti che data l'esistenza di un vincolo idrogeologico sul territorio, la "possibilità edificatoria" su di esso decadeva, in quanto tale limite non era temporaneo bensì permanente fino alla sua rimozione nel 2005, quindi successivamente all'imposizione del pagamento dell'ICI negli anni 2002, 2003 e 2004. Come affermava espressamente il CTR infatti: <sup>146</sup>“nel caso di specie, i terreni oggetto di accertamento ai fini dell'ICI, sebbene fossero inseriti nel P.R.G tra le aree destinate ad insediamenti artigianali e deposito, non avevano però, negli anni oggetto di accertamento, alcuna potenzialità edificatoria perché gravati dal suddetto vincolo idrogeologico”.

Il Comune invece si opponeva a tale dichiarazione in quanto riteneva che tale decisione del CTR, violava l'art 5 del d.lgs n. 504 del 1992 che cita: <sup>147</sup>“Per le aree fabbricabili, il valore è costituito da quello venale in comune commercio al primo Gennaio dell'anno di imposizione, avendo riguardo alla zona territoriale di ubicazione, all'indice di edificabilità, alla destinazione d'uso consentita, agli oneri per eventuali lavori di adattamento del terreno necessari per la costruzione, ai prezzi medi rilevati sul mercato dalla vendita di aree aventi analoghe caratteristiche”; e l'art 2 comma 1 che cita: <sup>148</sup>“..per area fabbricabile si intende l'area utilizzabile a scopo edificatorio in base agli strumenti urbanistici generali o attuativi ovvero in base alle possibilità effettive di edificazione determinate secondo i criteri previsti agli effetti dell'indennità di espropriazione per pubblica utilità. Sono considerati, tuttavia, non fabbricabili i terreni posseduti e condotti dai soggetti indicati nel comma 1 dell'articolo 9, sui quali persiste

---

<sup>146</sup> Corte di Cassazione del 12 Luglio del 2018 n 18429, dichiarazione del CTR del Piemonte

<sup>147</sup> Art 5 del D.lgs n 504 del 1992

<sup>148</sup> Art 2 del Dlgs n 504 del 1992

l'utilizzazione agro-silvo-pastorale, mediante Decreto legislativo del 30 dicembre 1992 n. 504, l'esercizio di attività dirette alla coltivazione del fondo, alla silvicoltura, alla funghicoltura ed all'allevamento di animali. Il Comune, su richiesta del contribuente, attesta se un'area sita nel proprio territorio è fabbricabile in base ai criteri stabiliti dalla presente lettera”.

In seguito all'analisi del caso e all'ascolto delle posizioni presentate da ambo due le parti, la Corte di Cassazione decise che la questione non era in accordo con la sua visione attuale citando che <sup>149</sup>“in tema di imposta comunale sugli immobili (ICI), la nozione di area edificabile di cui all'art 2 comma 1 lettera b) del d.lgs n. 504/1992 non può essere esclusa dalla ricorrenza di vincoli o destinazioni urbanistiche che condizionino, in concreto, l'edificabilità del suolo, giacché tali limiti, incidendo sulle facoltà dominicali, connesse alla possibilità di trasformazione urbanistico-edilizia del suolo, ne presuppongono la vocazione edificatoria, sicché la presenza di tali vincoli non sottrae le aree su cui insistono al regime fiscale proprio dei suoli edificabili, ma incide soltanto sulla concreta valutazione del relativo valore e, conseguentemente, sulla base imponibile. In questo senso, quindi, la CTR ha errato nel ritenere che i vincoli idrogeologici o di verde pubblico avessero “in concreto” posto nel nulla il regime di edificabilità di cui allo strumento urbanistico generale”.

In sintesi dunque, mentre nei primi due gradi di giudizio il ricorso proposto dai ricorrenti proprietari di aree agricole edificabili vennero accolti, in quanto tali terreni apparivano sottoposti ad un vincolo idrogeologico posti dallo stesso Comune, nell'ultimo grado di giudizio, il comportamento dell'ente impositivo venne legittimato, in quanto la Corte attestava che l'esistenza del vincolo non eliminava la peculiarità del territorio ossia la sua edificabilità dettata dal PRG, dunque non escludeva imposizione dell'ICI.

Appare chiaro quindi come per la Corte il significato sopra spiegato di area edificabile non può venir meno a causa dell'imposizione di un vincolo idrogeologico, che condiziona l'edificabilità del suolo. Infatti sono da tenere

---

<sup>149</sup> Corte di Cassazione del 12 Luglio del 2018 n 18429, decisione finale della Corte di Cassazione

separate le facoltà dominicali, che sono legate alle possibilità del proprietario di intervenire sul terreno realizzando trasformazioni urbanistiche e che possono essere limitate o escluse dal vincolo, dalle peculiarità dell'area definite dal PRG e dunque in questo caso dalla qualificazione come edificabile, quale presupposto per l'imposizione del pagamento dell'ICI.

Tale orientamento della Cassazione così esplicito, trovava il suo fondamento sul fatto che, la qualificazione del territorio come area edificabile, garantiva ad esso un inevitabile aumento di valore, dunque l'imposizione dell'ICI, doveva essere proporzionale al valore dell'area, non era importante la valutazione della sua effettiva edificabilità o la presenza di vincoli su essa.

Tale tesi però si fonda, come abbiamo visto, esclusivamente su quanto riporta il PRG, poiché fin dall'analisi iniziale della definizione di area edificabile, questo si è ritenuto l'unico strumento meritevole di valutazione, senza dare rilievo al piano attuativo di successiva emanazione.

Proprio questo aspetto è stato la causa scatenante della nascita di una linea di pensiero diversa ed opposta a quella della Cassazione.

Tale secondo orientamento considerava infatti che l'inserimento dell'area come edificabile all'interno del PRG non fosse sufficiente per ritenere la valutazione completa, data l'assenza di un'analisi effettiva e concreta della zona, la quale era rimasta soggetta ad un vincolo idrogeologico dal 1994. Affinché si potesse considerare corretta la determinazione del PRG, si riteneva necessaria la presenza della valutazione dell'effettiva edificabilità all'interno del piano attuativo.

Secondo questo orientamento dunque, l'assenza dell'analisi del piano attuativo, rendeva le considerazioni fatte dalla Corte di Cassazione non corrette.

Le fondamenta di questa diversa interpretazione sono plurime.

In primis, se si fa diretto riferimento al testo del d.lgs n. 504 del 1992, art 2 lettera b) che cita: <sup>150</sup>“l'area utilizzabile a scopo edificatorio in base agli strumenti generali o attuativi”, la seconda posizione appare più aderente all'interpretazione letterale, in quanto dalla lettura della norma appare chiaro che non vi è esclusione

---

<sup>150</sup> D.lgs n. 504 del 1992, art 2 lettera b)

della possibilità che la dichiarazione dell'utilizzabilità a scopo edificatorio sia contenuta all'interno del piano attuativo emesso dal Comune. Probabilmente dunque, in assenza di tale ultimo piano il proprietario non avrà la possibilità di richiedere permessi edilizi poiché l'area non può ancora essere considerata come edificabile.

Inoltre tale posizione appare anche più coerente con quanto affermato dal testo costituzionale in riferimento al principio di uguaglianza trattato all'interno dell'art 3 e quello della capacità contributiva citato all'interno dell'art 53.

La visione della Corte infatti violava il principio di uguaglianza dato che trattava soggetti in posizioni diverse in ugual maniera, ossia i titolari di aree immediatamente fabbricabili (definiti tali dal PRG come le zone A e B) e quelli di aree la cui edificabilità viene subordinata alla emissione del piano attuativo.

Inoltre se si legge l'art 53 della Costituzione che cita: <sup>151</sup>“Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività”, appare chiaro che in assenza del piano attuativo che determini in modo definitivo la edificabilità dell'area, non sia possibile quantificare la capacità contributiva dell'area, poiché fino a quel momento non risulta specificato quale parte risulti nel piano edificabile e quale invece sottoposta a vincolo idrogeologico. Non è neppure certo, che venga approvato il piano attuativo, o quando poiché non viene prestabilito da disposizioni.

Quest'ultima posizione giurisprudenziale, poneva chiaramente i proprietari in una posizione più sicura, evitando agli stessi l'imposizione di tasse più elevate in presenza di vincoli idrogeologici che impedissero la realizzazione di qualsiasi intervento e l'ottenimento di benefici.

Inevitabilmente questa seconda linea di pensiero in un certo modo ha fatto crollare le certezze inizialmente date dalla Corte di Cassazione. L'esistenza di questi contrasti hanno dato vita a due schieramenti nettamente separati ed opposti. È chiaro che a questo punto, si è dovuta trovare una soluzione a tali contrasti.

---

<sup>151</sup> Art 53 della Costituzione

Solamente le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, nello svolgere la loro funzione nomofilattica che le appartiene, hanno messo a tacere i contrasti giurisprudenziali esistenti sulla trattazione della medesima materia tramite la trattazione di un caso attinente in modo specifico a tale argomento.

Nella sentenza del 28/09/2006, n.25506, la Suprema Corte si è allontanata da entrambe le interpretazioni, dando vita ad una visione differente, motivata e più solida.

In primis ha contrastato l'interpretazione formale d.lgs n 504 del 1992, basandosi su una interpretazione sostanziale dell'articolo, tanto da dichiarare che: <sup>152</sup>“ai fini tributari sono edificabili tutti quei territori che tali sono qualificati da uno strumento urbanistico, indipendentemente dalla sussistenza dell'approvazione regionale dello strumento stesso e di strumenti attuativi che rendano possibile in concreto il rilascio della concessione edilizia”. Con tale affermazione dunque fa decadere l'interpretazione espressa nelle righe precedenti a favore dei titolari, la quale affermava che in assenza di un piano attuativo non era possibile dichiarare edificabile l'area in questione.

Riguardo invece alla questione del valore economico/commerciale dell'area fabbricabile, in questo caso il discorso è divenuto più complesso.

Le Sezioni Unite hanno dichiarato infatti che: <sup>152</sup>“l'aspettativa di edificabilità di un suolo non comporta ai fini della valutazione fiscale, l'equiparazione *sic et simpliciter* alla edificabilità; comporta soltanto l'assoggettamento ad un regime di valutazione differente da quello specifico dei terreni agricoli ... in definitiva, la equiparazione legislativa di tutte le aree che non possono considerarsi non edificabili, non significa che queste abbiano tutte lo stesso valore. Con la perdita dell'inedificabilità di un suolo, si apre soltanto la porta alla valutabilità in concreto dello stesso. È evidente che in sede di valutazione, la minore o maggiore attualità e potenzialità della edificabilità dovrà essere considerata ai fini di una corretta valutazione del valore venale delle stesse ai sensi dell'art 5 del d.lgs 504 del 1992 ... l'intervenuta approvazione degli strumenti attuativi potranno però incidere sulla

---

<sup>152</sup> Sentenza della Corte di Cassazione SS.UU del 28/09/2006, n.25506

concreta valutazione dell'area edificabile ... se i criteri di calcolo vengono applicati correttamente, il contribuente subirà un prelievo che non sarà mai superiore a quello giustificato dal reale valore del bene posseduto. Con la possibilità del tutto naturale che si verifichino oscillazioni di valore connesse all'andamento del mercato e/o allo stato di attuazione delle procedure che determinano il perfezionamento dello *ius aedificandi*".

Questa interpretazione si è mostrata in grado non solo di mettere a tacere i precedenti contrasti insorti, ma anche di allinearsi totalmente alla visione costituzionale, di rispettare i principi costituzionali dell'art 3 e dell'art 53 di cui sopra si parlava e di precisare in modo chiaro e semplice quando e come un territorio edificabile vada tassato tramite l'imposizione dell'ICI definendo anche le modalità per il calcolo quantitativo i tale imposta.

A parere dello scrivente quest'ultima interpretazione deve essere utilizzata quale modello per la regolamentazione della materia trattata. Così quanto espresso dalla Corte nella sentenza del 2018, così le Sezioni Unite nel 2006, sottolineano come la presenza di vincoli idrogeologici su aree edificabili, non esclude l'imposizione dell'ICI, l'unico elemento variabile è il valore economico commerciale del bene. Attualmente l'ICI è stato sostituito dall'imposta municipale unica anche detta IMU, la quale prevede alcune differenze rispetto l'imposta precedente: la novità principale è che l'IMU si impone anche nei confronti della prima casa, cosa che era stata abolita nel 2008.

Per quanto riguarda invece l'argomento riguardante l'imposizione della medesima imposta su aree edificabili sottoposte a vincolo idrogeologico, la visione non è mutata rispetto alle riflessioni compiute in riferimento all'ICI. Infatti la disciplina considera che, l'esistenza di un vincolo idrogeologico, non esclude la edificabilità dell'area alla quale peculiarità è legata l'imposta, poiché tali limitazioni incidono esclusivamente sul valore di mercato del suolo, che ovviamente subisce una riduzione in presenza del vincolo.

Nonostante tale linea di pensiero si sia consolidata, ancora recentemente il problema si è nuovamente ripresentato. Con la sentenza della Cassazione del 2018 n 10231 si è affermato un principio diverso per il quale le aree destinate a spazi

pubblici per parchi, gioco o sport, essendo sottoposte a un vincolo di destinazione, si privano della loro potenzialità edificatoria e dunque non possono essere sottoposte ad alcuna imposta; la sentenza stessa cita che <sup>153</sup>“ deve negarsi la natura edificabile delle aree, come quella del caso di specie, comprese in zona destinata dal PRG ad aree per spazi pubblici a parco, gioco o sport a livello comunale, in quanto tale destinazione preclude ai privati forme di trasformazione del suolo riconducibile alla nozione tecnica di edificazione, pertanto ove la zona sia stata concretamente vincolata ad un utilizzo meramente pubblicistico, la classificazione appone un vincolo di destinazione che preclude ai privati tutte quelle forme di trasformazione del suolo che sono riconducibili alla nozione tecnica di edificazione”.

Diversa invece è l'opinione espressa nell'ordinanza n 7849 del 2018, per la quale le aree destinate a spazio pubblico devono essere anch'esse sottoposte al pagamento dell'IMU, poiché sono da considerarsi diversi i casi in cui l'area sia sottoposta ad un vincolo di destinazione, ai casi in cui venga dichiarata sottoposta a vincolo di inedificabilità assoluta. Nel primo caso infatti il titolare è soggetto al pagamento dell'imposta sul valore dell'immobile che data l'esistenza della limitazione è fortemente ridotto. Nel secondo caso invece l'inedificabilità assoluta, stabilita dal PRG prevede l'esclusione del pagamento dell'IMU, data l'impossibilità del titolare di operare sull'area, realizzare trasformazioni all'immobile e di poter godere dello stesso.

I dibattiti dunque sull'argomento, come si evince dagli ultimi casi enunciati non sono ancora terminati.

La disciplina del decreto Bersani-Visco ha provato a produrre una normativa chiara e coincisa, ma è stata in grado di chiarire solamente quando un terreno possa dirsi “suscettibile di utilizzazione edificatoria” lasciando aperte discussioni sull'interpretazione vera e propria del concetto di “utilizzazione edificatoria”.

---

<sup>153</sup> Sentenza della Cassazione del 2018 n 10231

Inoltre la normativa urbanistica è particolarmente ampia varia e complessa, dunque non risulta sempre facile qualificare una specifica area data l'esistenza di una pluralità di norme in materia.

Indiscutibilmente ogni giorno insorgono nuovi interrogativi e nuove questioni, a causa della molteplicità delle casistiche quotidiane, per cui tutto rimane nelle mani della giurisprudenza.

## Conclusioni

Dopo la lettura di questo capitolo, è possibile comprendere la rilevanza del vincolo idrogeologico e la posizione di spessore che lo stesso ricopre.

Il vincolo idrogeologico è dunque chiaro ormai, non essere uno strumento limitativo e pregiudizievole per il privato, bensì un mezzo per garantire la tutela, la protezione e la conservazione del suolo, dell'ambiente naturale circostante e delle risorse idriche, per assicurare il mantenimento di una stabilità e di un equilibrio all'interno dell'ecosistema.

Dire che il vincolo persegue come fine quello di limitare l'azione umana è errato, in quanto non esclude il diritto di proprietà che il titolare possiede sul bene, non impedisce allo stesso qualsiasi forma di intervento e di trasformazione sulla cosa. In maniera attenta ed equilibrata tale strumento impone solamente delle condizioni o delle limitazioni all'operatività dell'interessato per perseguire il suo fine principale che è quello di tutelare l'interesse pubblico rivolto alla conservazione di determinati beni possidenti caratteristiche e peculiarità di particolare rilievo storico, artistico, archeologico, naturalistico o paesaggistico.

Il vincolo infatti non fa altro che imporre determinate condizioni in relazione all'obbiettivo che vuole raggiungere, tenendo sempre in considerazione anche gli effetti che tali limitazioni producono nei confronti del singolo, al fine di garantire l'apposizione di restrizioni essenziali funzionali e non eccessive nei confronti del



proprietario, tali da rispettare il principio di proporzionalità ed imparzialità ed assicurare efficacia ed efficienza delle misure applicate.

La normativa attinente al vincolo idrogeologico, come si è precedentemente letto, ha subito numerose modificazioni, aggiornamenti e innovazioni, che si sono dimostrate necessarie per il raggiungimento dell'attuale contesto normativo che si mostra ampio, completo e dinamico.

Allo stesso modo la procedura amministrativa garantisce un ottimo sistema di accertamento del contesto naturalistico ove si richiede di applicare il vincoli, così da prevenire qualsiasi erronea valutazione fugace sulla necessità o meno dell'imposizione del limite.

In conclusione dunque si può affermare che il vincolo idrogeologico ricopre una posizione fondamentale all'interno della disciplina di difesa del suolo, garantisce la tutela e la protezione di un gran numero di beni considerati meritevoli di essere conservati, tiene in considerazione ed eleva l'interesse della collettività che generalmente passa in secondo grado, tratta in maniera imparziale i proprietari terrieri evitando la degradazione della loro posizione se non ve ne è necessità. Ovviamente, nonostante la sua rilevanza, il vincolo idrogeologico non può essere ritenuto l'unico strumento esistente di regolazione della disciplina di difesa del suolo, tanto è vero che nelle righe precedenti si era momentaneamente fatto riferimento al piano di bacino che ricopre anch'esso una posizione di particolare rilievo e lavora in parallelo con il vincolo. Data però la sua complessità, si è ritenuto opportuno dedicare a tale argomento un capitolo a se, ossia il prossimo.

## **QUARTO CAPITOLO:**

### **I BACINI IDROGRAFICI E LA LORO DISCIPLINA NORMATIVA**

#### 1: Definizione di bacino idrografico: caratteristiche contenutistiche

Giunti all'ultimo capitolo, rimane ancora inesplorata una parte della materia divenuta di fondamentale rilevanza all'interno della disciplina della tutela del suolo, ossia la normativa riguardante i bacini idrografici, precedentemente enunciati nel capitolo terzo ma non trattati.

Data l'importanza della materia, in tale capitolo si analizza nel dettaglio ogni caratteristica e i singolari aspetti di tali bacini idrografici, la loro pianificazione e la disciplina che regola il loro funzionamento.

L'origine di questo speciale argomento la si ritrova nella Legge del 18 Maggio 1989 n 183 intitolata <sup>154</sup>“Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo” la quale persegue il fine di riorganizzare la ripartizione delle competenze tra gli organi centrali statali, tra i quali introduce le Autorità di Bacino idrografico, fino ad ora mai nominate.

A tale nuovo organo sono state attribuite competenze specifiche, elencate dell'art 1 della legge ossia: <sup>155</sup>“la difesa del suolo, il risanamento delle acque, la fruizione e la gestione del patrimonio idrico per gli usi di razionale sviluppo economico e sociale. La tutela degli aspetti ambientali ad essi connessi”.

La rilevanza di tale normativa non si ferma solo a tale novità, dato che nell'art 1 comma 3 lettera d) della stessa, esplicita che cosa si debba intendere per bacino idrografico fino ad ora mai definito, citando che: <sup>156</sup>“per bacino idrografico si intende il territorio dal quale le acque pluviali o di fusione delle nevi e dei ghiacciai, defluendo in superficie, si raccolgono in un determinato corso d'acqua

---

<sup>154</sup> Legge del 18 Maggio 1989 n 183

<sup>155</sup> Articolo 1 della Legge n 183 del 1989

<sup>156</sup> Articolo 1 comma 3 lettera d) della Legge n 183 del 1989

direttamente o a mezzo di affluenti, nonché il territorio che può essere allagato dalle acque del medesimo corso d'acqua, ivi compresi i suoi rami terminali con le foci in mare ed il litorale marittimo prospiciente; qualora, un territorio possa essere allagato dalle acque di più corsi di acqua, esso si intende ricadente nel bacino idrografico il cui bacino imbrifero montano ha la superficie maggiore;” per poi chiarire le modalità del suo funzionamento e della sua regolazione negli articoli successivi, che nelle prossime righe verranno analizzati.

Da questi primi articoli citati si può già comprendere che si tratta di un argomento particolarmente complesso ed ampio, sicuramente non di semplice individuazione, tale da richiedere la predisposizione di un organo dedito alla regolamentazione e al controllo degli stessi.

Tali bacini idrografici, così definiti dall'articolo 1 della Legge, diventano strumento attraverso il quale viene ripartito il territorio nazionale, tanto è vero che all'art 13 della medesima disposizione si afferma che: <sup>157</sup>“l'intero territorio nazionale, ivi comprese le isole minori, è ripartito in bacini idrografici. Ai fini della presente legge i bacini idrografici sono classificati in bacini di rilievo nazionale, interregionale e regionale”. La classificazione interna poi dei bacini, in questi tre livelli, viene esplicitata nei paragrafi successivi per mezzo di elenchi nominativi completi e chiari. Nel territorio nazionale sono stati riconosciuti undici bacini di rilievo nazionale, sedici bacini di livello interregionale, e tutti i rimanenti di livello regionale.

La lettura di queste norme fa comprendere come la disciplina dei bacini idrografici sia stata introdotta per regolare il trattamento, l'uso e la tutela delle acque che già in anni precedenti si era cercato di fare, con l'ottenimento però di scarsi risultati. Se si guarda infatti al passato è possibile notare come, in materia di tutela delle acque, vi era già stato un primo intervento, subito dopo l'unificazione italiana, per mezzo della Legge del 20 Marzo del 1865 n 2248.

Tale disposizione segnò infatti il primo tentativo di riorganizzazione del sistema amministrativo nazionale, tale da garantire una protezione di tutti i cittadini

---

<sup>157</sup> Articolo 13 della Legge n 183 del 1989

nazionali dal pericolo dato dalle acque ed una navigazione sicura. L'obbiettivo principale della disposizione era quello di garantire l'uso del bene a tutti i cittadini, senza tralasciare però l'utilità pubblica intrinseca nella risorsa, che doveva essere sempre tutelata dall'amministrazione.

Proprio tale aspetto fa spostare l'attenzione dall'idea di tutela del demanio idrico per uso personale, alla rilevanza pubblicistica del buon regime delle acque, tale da permettere l'esclusione del rilascio di concessioni nel caso in cui queste ultime si mostrassero pregiudizievoli al buon regime idrico.

Lo stato già in passato dunque, come dichiarò il giurista Benvenuti <sup>158</sup>“esercitava poteri di amministrazione e polizia del bene... non in quanto titolare e quindi tutore di una proprietà ma in quanto tutore dell'ordine nell'uso dei beni”.

Da tali ideali passati, la disciplina di tutela delle acque si è sviluppata, modificandosi per meglio adattarsi al contesto storico, fino a divenire quella oggi vigente, che mostra la volontà di voler creare un sistema amministrativo specifico chiaro e dettagliato in grado di garantire un buon regime delle acque, un corretto trattamento delle stesse, nonché una tutela dall'inutile spreco e dispersione, essendo individuato quale bene essenziale per la vita umana. Lo stato come nel passato così oggi è diretto partecipe e regolatore della materia, ma non in quanto proprietario, data l'appartenenza del bene alla proprietà pubblica, bensì come amministratore fiduciario, così come dichiara P. Dasgupta nel definire le risorse idriche: <sup>159</sup>“una categoria di risorse che pur essendo spesso percepite come appartenenti allo Stato, sono in realtà di proprietà pubblica. Lo Stato non è il loro proprietario, ma funge da amministratore fiduciario per conto delle future generazioni”.

Il bacino idrografico, non è altro che un mezzo per dividere le risorse idriche del territorio italiano, prenderne piena visione e conoscenza ed infine assicurarne una successiva tutela e regolazione tramite gli organi competenti.

---

<sup>158</sup> Benvenuti F., “Il demanio fluviale” del 1961

<sup>159</sup> Dasgupta P., “Benessere umano e ambiente naturale” Milano 2001

Si può dunque dire in conclusione che il bacino idrografico deve essere concepito come <sup>160</sup>“il territorio nel quale scorrono tutte le acque superficiali attraverso una serie di torrenti, fiumi ed eventualmente laghi per sfociare al mare in un'unica foce, a estuario o a delta”. Il fine principale, per il quale è stato introdotto, è di garantire una migliore conoscenza di tutte le risorse idriche, una ripartizione delle stesse, ed un controllo ottimale del loro utilizzo, così da assicurare un <sup>161</sup>“risanamento idrogeologico del territorio tramite la previsione di fenomeni di dissesto, la messa in sicurezza delle situazioni a rischio e la lotta alla desertificazione”.

Per giungere a tale obiettivo numerose sono le attività preordinate allo scopo, quali quelle conoscitive, di pianificazione, di programmazione e di attuazione che portano alla concretizzazione di un piano di bacino, strumento che nei successivi paragrafi verrà trattato nel dettaglio, assieme alla trattazione delle attività compiute dall'Autorità di Bacino prima nominata ma non trattata.

## 2: L'autorità di bacino: competenze e modalità di intervento

Come si era visto nei paragrafi precedenti, all'insorgere della disciplina normativa dei bacini idrografici, vi è stata l'istituzione dell'Autorità di Bacino, ossia quell'organo competente a regolare e disciplinare il trattamento di queste specifiche aree.

L'Autorità di Bacino, fa la sua prima apparizione all'interno della Legge del 1989 n 183 all'interno dell'articolo 12 intitolato <sup>162</sup>“Autorità di bacino di rilievo nazionale”. Il seguente articolo cita infatti che: <sup>163</sup>“nei bacini idrografici di rilievo nazionale è istituita l'Autorità di bacino, che opera in conformità agli obiettivi della presente legge considerando i bacini medesimi come ecosistemi unitari”.

---

<sup>160</sup> Art 54 lettera r della legge n 152 del 2006

<sup>161</sup> Art 53 comma 1 della Legge n 152 del 2006

<sup>162</sup> Titolo dell'art 12 della Legge n. 183 del 1989

<sup>163</sup> Art 12 della Legge n. 183 del 1989

Da queste poche righe si può già comprendere il ruolo principale che tale Autorità ricopre in materia: tale organo infatti ricopre il compito principale di pianificazione e di tutela delle risorse idriche, in collaborazione con lo Stato, le regioni ed i comuni.

L'importanza di tale ente è ripresentata anche nel successivo Decreto legislativo, attualmente vigente n 152 del 2006, che sostituisce le Autorità di bacino enunciate all'interno della legge del 1989 con le Autorità di bacino distrettuali, tanto che l'art 63 comma 3 cita che: <sup>164</sup>“ le Autorità di bacino previste dalla Legge del 18 Maggio 1989, sono soppresse a far data dal 30 Aprile 2006 e le relative funzioni sono esercitate dalle Autorità di bacino distrettuale di cui alla parte terza del presente decreto. Il decreto di cui al comma 2 disciplina il trasferimento di funzioni e regola il periodo transitorio”. L'attuale decreto infatti dichiara all'interno dell'art 63 che: <sup>165</sup>“in ciascun distretto idrografico di cui all'articolo 64 è istituita l'Autorità di bacino distrettuale, di seguito Autorità di bacino, ente pubblico non economico che opera in conformità agli obiettivi della presente sezione ed uniforma la propria attività a criteri di efficienza, efficacia, economicità e pubblicità”.

La così definita Autorità di bacino, è composta al suo interno da una pluralità di organi, elencati all'interno del medesimo articolo 63 nel comma 2, il quale cita che: <sup>166</sup>“sono organi dell'Autorità di bacino: la Conferenza istituzionale permanente, il Segretario generale, la Segreteria tecnico-operativa e la Conferenza operativa dei servizi”. Ognuno di questi organi ovviamente ricopre posizioni differenti.

La Conferenza istituzionale permanente ricopre la posizione di organo decisionale, è composta da Ministri e Presidenti delle varie giunte regionali, la posizione di presidenza è ricoperta dal Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio del Mare. I compiti principalmente attribuiti a tale organo sono: l'adozione di tutti i criteri e le modalità per l'adozione del piano di bacino, nel rispetto della disciplina

---

<sup>164</sup> Art 63 comma 3 del Decreto legislativo n 152 del 2006

<sup>165</sup> Art 63 del Decreto legislativo n 152 del 2006

<sup>166</sup> Art 63 comma 2 del Decreto legislativo n 152 del 2006

normativa; la predisposizione dei termini per l'adozione del piano di bacino; l'assunzione di decisioni su questioni fondamentali per la elaborazione del piano; la adozione finale del piano di bacino nonché anche quella dei piani stralcio (che successivamente verranno trattati e analizzati); la nomina del Segretario generale; il controllo sull'attuazione del piano e il rispetto dello stesso; ed infine l'assunzione di misure preventive e precauzionali prima dell'adozione del piano di bacino.

Il Segretario generale viene nominato dal DPCM a seguito di una proposta ricevutasi dal Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e la sua carica dura 5 anni. Tale soggetto svolge principalmente attività che garantiscano il buon esercizio delle attività da parte dell'Autorità di bacino, tanto è vero che si occupa della fase istruttoria e attuativa degli atti della Conferenza istituzionale, gestisce i rapporti con gli altri soggetti intervenienti in materia, quali lo Stato, le regioni e gli enti locali ed infine raccoglie dati, informazioni riguardo l'attuazione del piano, gli interventi realizzati e le risorse utilizzate o necessarie per i futuri interventi da realizzare.

La Segreteria tecnico-operativa, dal nome stesso esplicita il suo ruolo di coordinatore di tutti gli organi di appartenenza all'Autorità di bacino, assieme ai ruoli di programmazione e indirizzo che gli appartengono. Tale organo infatti garantisce un aiuto e una collaborazione agli altri organi, garantisce un controllo sulla gestione e assicura il corretto funzionamento dell'Autorità, tramite interventi finalizzati al coordinamento delle relazioni sindacali.

Infine la Conferenza operativa dei servizi, come ci spiega l'art 63 comma 6: <sup>167</sup>“è composta dai rappresentanti dei Ministri di cui al comma 4, delle regioni e delle province autonome interessate, nonché da un rappresentante del Dipartimento della protezione civile; è convocata dal Segretario Generale che la presiede, e provvede all'attuazione ed esecuzione di quanto disposto ai sensi del comma 5, nonché al compimento di atti gestionali. La conferenza operativa di servizi delibera a maggioranza”.

---

<sup>167</sup> Art 63 comma 6 del Decreto legislativo n 152 del 2006

Una volta chiarita la composizione dell'Autorità di bacino risulta necessario comprendere i suoi principali compiti, i quali vengono individuati in modo chiaro e conciso all'interno del medesimo articolo nel comma 7 il quale cita che: <sup>168</sup>“ le Autorità di bacino provvedono, tenuto conto delle risorse finanziarie previste dalla legislazione vigente: all'elaborazione del Piano di bacino distrettuale di cui all'art 65; ad esprimere parere sulla coerenza con gli obiettivi del Piano di bacino dei piani e programmi comunitari, nazionali, regionali e locali relativi alla difesa del suolo, alla lotta alla desertificazione, alla tutela delle acque e alla gestione delle risorse idriche; all'elaborazione, secondo le specifiche tecniche che figurano negli allegati alla parte terza del presente decreto, di un'analisi delle caratteristiche del distretto, di un esame sull'impatto delle attività umane sullo stato delle acque superficiali e sulle acque sotterranee, nonché di un'analisi economica dell'utilizzo idrico”.

L'autorità di bacino diventa così il soggetto protagonista della disciplina dei bacini idrografici, dato che spetta proprio alla stessa la elaborazione del piano di bacino che andrà poi a regolare il trattamento delle risorse idrografiche.

Come si è letto nelle righe precedenti l'Autorità di bacino non opera da sola, bensì collabora con le amministrazioni statali, regionali e degli enti locali, ma comunque i compiti ad essa attribuiti hanno assunto una particolare indipendenza. Tale organizzazione rispecchia il contenuto della Direttiva n 60 del 2000, il cui scopo principale è quello di evitare possibili deterioramenti alle risorse idriche a livello qualitativo e quantitativo, mantenendo così un ottimo regime delle acque. Se si legge con attenzione la disposizione, si evince infatti che, uno dei principali focus riguarda la realizzazione di una “*governance* condivisa” con essa da intendere una collaborazione, sopra riportata, tra la pluralità di soggetti intervenienti in materia di tutela delle acque, ma ciò senza negare il mantenimento di una certa indipendenza e autonomia da parte delle Autorità di bacino rispetto all'operato degli altri organi coinvolti.

---

<sup>168</sup> Art 63 comma 7 del Decreto legislativo n 152 del 2006



Per assicurare la realizzazione ed il mantenimento di tale contesto organizzativo il modello mostrato dal Decreto legislativo n 152 del 2006 riguardante la predisposizione e l'organizzazione delle Autorità di bacino sembra essere il più adeguato. Tanto è vero che l'ipotesi che anni fa cercava di farsi strada in materia, ipotizzando una possibile regionalizzazione delle strutture organizzative di tali Autorità, non si diffuse, dato che non garantiva in nessun modo la realizzazione di una “*governance* condivisa” ed oltretutto, produceva una grande frammentazione e segmentazione all'interno della struttura organizzativa. Tale situazione arrecava solamente pregiudizi all'efficienza funzionale dell'assetto organizzativo, tale mal funzionamento produceva come effetto concatenato, la messa in pericolo delle risorse idriche, per le quali non vi era più una disciplina di tutela unitaria.

Dunque in conclusione si può dire che, l'Autorità di bacino distrettuale così denominata dal Decreto legislativo n 152 del 2006, è divenuta essenziale nella disciplina e nella regolamentazione del trattamento e della protezione dei bacini idrografici, composta da una pluralità di organi al suo interno, collabora all'esterno con le amministrazioni statali, regionali e comunali per assicurare un pieno controllo gestione e protezione delle risorse idriche, mantenendo sempre una certa autonomia e indipendenza da esse per evitare influenze pregiudizievoli nello svolgimento delle sue funzioni.

Data la sua rilevanza, sono state attribuite ad essa specifiche competenze che si estendono dalla elaborazione del piano di bacino, allo svolgimento di attività di controllo per verificare il rispetto delle disposizioni inserite all'interno del piano. Si può dunque affermare che l'Autorità di bacino ricopra una posizione di organo a tutto tondo, essendo detentrica non solo di poteri di indirizzo bensì anche di sorveglianza e controllo, sia formali che sostanziali.

Una volta inquadrato l'oggetto di trattazione di tale capitolo e il riparto delle competenze in materia con l'individuazione dell'organo principale, è giunto il momento di trattare degli strumenti utilizzabili a livello pratico per assicurare tale tutela e gestione delle risorse idriche. Come è stato già più volte enunciato, lo strumento di utilizzo principale è il piano di bacino che data la sua complessità, è

necessario riservargli un paragrafo, in modo da poter chiarire la procedura di formazione, la sua attuazione e le sue particolarità contenutistiche.

### 3: Il procedimento di realizzazione del piano di bacino

Dai paragrafi precedenti è stato possibile cogliere l'importanza riservata alla materia dedita alla tutela delle risorse idriche, tanto da prevedere la predisposizione di bacini idrografici tali da individuare in modo settoriale le varie parti di territorio che richiedono una particolare protezione date le loro peculiarità naturali, nonché la predisposizione di una Autorità prettamente competente ad intervenire su tali particolari aree per garantire la loro conservazione e tutela.

Ciò che ancora però rimane oscuro al lettore è lo strumento o meglio gli strumenti che possono essere usati direttamente per rendere effettiva tale protezione delle risorse idriche e il mantenimento di un buon regime delle acque. Nelle pagine precedenti infatti si è solamente citato il piano di bacino, che si mostra essere all'interno della disciplina in materia, lo strumento principale (tra i tanti esistenti), tale dunque da necessitare una attenta e completa analisi.

Il piano di bacino, così chiamato è stato definito per la prima volta all'interno della Legge n 183 del 1989 la quale cita all'art 17 comma 1 che: <sup>169</sup>“ il piano di bacino ha valore di piano territoriale di settore ed è lo strumento conoscitivo normativo e tecnico-operativo mediante il quale sono pianificate e programmate le azioni e le norme d'uso finalizzate alla conservazione, alla difesa e alla valorizzazione del suolo e la corretta utilizzazione delle acque, sulla base delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato” e prosegue al comma due dichiarando che <sup>170</sup>“ il piano di bacino è redatto, ai sensi dell'art 81, primo comma lettera a) del D.P.R 24 Luglio 1977 n 616 in base agli indirizzi, metodi e criteri fissati dal

---

<sup>169</sup> Art 17 della Legge n 183 del 1989

<sup>170</sup> Art 17 comma 2 della Legge n 183 del 1989

Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dei lavori previa deliberazione del Comitato nazionale per la difesa del suolo. Studi ed interventi sono condotti con particolare riferimento ai bacini montani, ai torrenti di alta valle ed ai corsi d'acqua di fondo-valle”.

Da questa prima norma emergono una pluralità di caratteristiche attribuibili al medesimo piano.

Il primo aspetto che emerge è il valore che questo assume come piano territoriale di settore. La Corte Costituzionale su tale definizione non si è trovata in pieno accordo, tanto è vero che nella sentenza n. 85 del 1990 dichiara che tale espressione non sembra esser in grado di esprimere la particolare e complessa natura dei piani di bacino. Scendendo nel dettaglio infatti la Corte stessa afferma che tale citazione può risultare imprecisa. L'osservazione presentata dalla Corte riguardante la difficoltà di decidere se sia corretto inserire il piano di bacino tra gli strumenti di tipo settoriale o quelli di tipo generale è stata confermata anche dalla dottrina. Ad esempio, L. Rainaldi all'interno del libro intitolato “I piani di bacino nella previsione della legge n 183 del 1989” dichiara che se proprio si vuole definire il piano di bacino, uno strumento di natura settoriale, è necessario precisare che il settore a cui esso fa riferimento è molto ampio dato che la difesa del suolo riguarda qualsiasi forma di attività che l'uomo può svolgere sul territorio. Tale visione allo stesso tempo è stata condivisa anche dal noto N. Lugaresi che nel libro “Le acque pubbliche” a pagina 390 afferma che:<sup>171</sup> “se il piano di bacino è stato definito come piano settoriale, è anche vero che l'ampiezza del settore considerato e i caratteri dello stesso fanno del piano stesso uno strumento di carattere tendenzialmente generale, sia sotto il profilo strumentale che sotto il profilo dell'oggetto della disciplina”.

Da tali osservazioni riportate dalla Corte Costituzionale e dalla dottrina è possibile dunque comprendere come il piano di bacino, data la particolare complessità della materia all'interno del quale è previsto ossia la difesa del suolo, debba essere considerato un piano totalmente differente dai piani tipici settoriali. Inoltre il fatto

---

<sup>171</sup> Lugaresi N., “Le acque pubbliche” citazione a pagina 390

di essere considerato quale strumento di coordinamento e di indirizzo, impone che nel momento della sua applicazione debba rispettare la funzione ad esso attribuita. Per tali motivi, si può quindi dire che quando si parla del piano di bacino, ci si trova davanti ad un piano definibile come “atipico”.

Da quanto detto sopra inoltre, dato che il piano di bacino, fa riferimento ad un settore particolarmente ampio, si può ricavare un'altra caratteristica, ossia di poter essere considerato non un semplice piano, bensì un “contenitore generale” all'interno del quale vengono posti tutti gli interventi necessari per regolare la materia delle acque, per garantire una tutela delle risorse idriche e per difendere il suolo.

Queste sono le prime osservazioni che emergono dalla lettura dell'articolo 17, che dunque rilevano quelli che sono gli aspetti tipici strutturali del piano di bacino: l'appartenenza agli strumenti di natura settoriale, l'ampiezza del settore di riferimento, la natura di contenitore generale delle varie limitazioni che persegue il fine di garantire la tutela ambientale.

Senza soffermarsi a queste prime osservazioni, se si compie una lettura più approfondita del medesimo articolo, è possibile cogliere l'esistenza di altri aspetti che caratterizzano il medesimo piano: in questo caso si fa riferimento al suo profilo contenutistico.

Infatti il comma 1 del medesimo articolo afferma che il piano di bacino si presenta non solo come strumento di natura settoriale bensì di natura conoscitiva, normativa e tecnico-operativa. Da questa puntualizzazione si può dedurre che il piano di bacino non solo detiene il profilo principalmente prescrittivo comune agli altri strumenti di pianificazione bensì anche altri, che ricoprono un ruolo significativo anche se non primario.

Infine non è da tralasciare un altro carattere appartenente al piano. Come si è detto sopra quest'ultimo può essere considerato un contenitore generale, detentore di varie tipologie di vincoli di tutela ambientale, (che la lettera a) dell'articolo 17, a solo scopo esemplificativo limita numericamente parlando a quelli riferibili ai bacini, ma che a livello pratico si estendono ben oltre), già esistenti non nuovi. Il fatto di esser già esistenti, e dunque frutto di una semplice attività

ricognitiva/conoscitiva, fa il modo che tale interpretazione di carattere estensiva non si ponga in contrasto con il principio di legalità. Dall'individuazione di quest'ultima caratteristica, è possibile comprendere come il piano assuma una posizione differente rispetto agli tutti gli altri, in quanto è in grado di garantire anche un coordinamento dei vari interessi in ambito ambientale con le pianificazioni idealizzate in ambito urbanistico e ambientale. Su tale profilo si ritrovano riferimenti diretti all'interno dell'art 17: il comma 4 cita infatti che: <sup>172</sup>“i piani di bacino sono coordinati con i programmi nazionale regionali e sub-regionali di sviluppo economico e di uso del suolo. Di conseguenza le autorità competenti, in particolare, provvedono entro dodici mesi dall'approvazione del piano di bacino ad adeguare i piani di risanamento delle acque previsti dalla L. 10 Maggio 1976 n. 319; i piani di smaltimenti di rifiuti di cui al D.P.R 10 Settembre 1982 n. 915; i piani di cui all'art 5 L. 29 Giugno 1939 n, 1497 (12/a) e all'articolo 1-bis D.L. 27 Giugno 1985 n 312 (12/a) convertito, con modificazioni, dalla L. 8 Agosto 1985 n 431; i piani di disinquinamento di cui all'art 7 L. 8 Luglio 1986 n 349; i piani generali di bonifica.” ; il comma 6 cita che: <sup>173</sup>“ fermo il disposto del comma 5, le regioni , entro 90 giorni dalla data di pubblicazione della Gazzetta Ufficiale o nei Bollettini Ufficiali dell'approvazione del piano di bacino, emanano ove necessario le disposizioni concernenti l'attuazione del piano stesso nel settore urbanistico. Decorso tale termine, gli enti territorialmente interessati dal piano di bacino sono comunque tenuti a rispettare le prescrizioni del settore urbanistico. Qualora gli enti predetti non provvedano ad adottare i necessari adempimenti relativi ai propri strumenti urbanistici entro 6 mesi dalla data di comunicazione delle predette disposizioni, e comunque entro nove mesi dalla pubblicazione dell'approvazione del piano di bacino, all'adeguamento provvedono d'ufficio le regioni”.

Giunti alla fine di questa analisi letterale del testo dell'articolo 17 si ha già una immagine più chiara del piano di bacino, quale dunque può essere definito come: strumento di natura settoriale, conoscitiva, normativa e tecnico-operativa,

---

<sup>172</sup> Art 17 comma 4 del D.lgs n 152 del 2006

<sup>173</sup> Art 17 comma 6 del D.lgs n 152 del 2006

contenente al suo interno una pluralità di vincoli, prescrizioni relative all'uso del suolo, che persegue l'obiettivo di trovare un equilibrio tra il soddisfacimento degli interessi ambientali e le pianificazioni in ambito urbanistico. Una volta assunta tale consapevolezza riguardo il piano di bacino, è necessario definire le modalità con cui lo stesso viene adottato.

Le atipicità che lo caratterizzano a livello strutturale e contenutistico, si ripresentano anche nella disciplina procedimentale destinata alla sua adozione.

In questo caso è necessario spostare l'attenzione verso il Decreto legislativo n 152 del 2006, che contiene al suo interno una attenta analisi del procedimento.

L'art 66 infatti del medesimo Decreto intitolato <sup>174</sup>“adozione ed approvazione dei piano di bacino” cita che: <sup>175</sup>“i piani di bacino, prima della approvazione, sono sottoposti a valutazione ambientale strategica (VAS) in sede statale, secondo la procedura prevista dalla parte seconda del presente decreto. Il piano di bacino, corredato dal relativo rapporto ambientale ai fini di cui al comma 1, è adottato a maggioranza della Conferenza istituzionale permanente di cui all'articolo 63, comma 4 che, con propria deliberazione, contestualmente stabilisce: a) i termini per l'adozione da parte delle regioni dei provvedimenti conseguenti; b) quali componenti del piano costituiscono interesse esclusivo delle singole regioni e quali costituiscono interessi comuni a due o più regioni. Il piano di bacino, corredato dal relativo rapporto ambientale di cui al comma 2, è inviato ai componenti della Conferenza istituzionale permanente almeno venti giorni prima della data fissata per la conferenza; in caso di decisione a maggioranza, la delibera di adozione deve fornire una adeguata ed analitica motivazione rispetto alle opinioni dissenzianti espresse nel corso della conferenza. In caso di inerzia in ordine agli adempimenti regionali, il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, previa diffida ad adempiere entro un congruo termine e sentita la regione interessata, assume i provvedimenti necessari, ivi compresa la nomina di un commissario “*ad acta*” per garantire comunque lo svolgimento delle procedure e l'adesione degli atti necessari per la formazione del

---

<sup>174</sup> Titolo dell'art 6 del D.lgs n 152 del 2006

<sup>175</sup> Art 66 del D.lgs n 152 del 2006

piano. Dell'azione del piano è stata data notizia secondo le forme e con le modalità previste dalla parte seconda del presente decreto ai fini dell'esperimento della procedura di valutazione ambientale strategica (VAS) in sede statale. Conclusa la procedura di valutazione ambientale strategica (VAS) sulla base del giudizio di compatibilità ambientale espresso dall'autorità competente, i piani di bacino sono approvati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, con le modalità di cui all'art 57 comma 1 lettera a) numero 2) e sono pubblicate nella Gazzetta Ufficiale e nei Bollettini Ufficiali delle regioni territorialmente competenti. Le Autorità di bacino promuovono la partecipazione attiva di tutte le parti interessate all'elaborazione, al riesame e all'aggiornamento dei piani di bacino, provvedono affinché per ciascun distretto idrografico, siano pubblicati e resi disponibili per eventuali osservazioni del pubblico, inclusi gli utenti, concedendo un periodo minimo di sei mesi per la presentazione di osservazioni scritte, i seguenti documenti: a) il calendario e il programma di lavoro per la presentazione del piano, inclusa una dichiarazione delle misure consultive che devono essere prese almeno tre anni prima dell'inizio del periodo cui il piano si riferisce; b) una valutazione globale provvisoria dei principali problemi di gestione delle acque, identificati nel bacino idrografico almeno due anni prima dell'inizio del periodo cui si riferisce il piano; copie del progetto del piano di bacino, almeno un anno prima dell'inizio del periodo cui il piano si riferisce". Una volta che il piano è stato approvato nel rispetto del procedimento sopra esplicito, le disposizioni in esso contenute sono immediatamente vincolanti <sup>176</sup>“per tutte le amministrazioni ed enti pubblici, per i soggetti privati, ove trattasi di prescrizioni dichiarate di tale efficacia dallo stesso Piano di bacino”. Inoltre “i piani di e i programmi di sviluppo socio- economico e di assetto ed uso del territorio devono essere coordinati, o comunque non in contrasto con il Piano di bacino approvato”

Il piano di bacino dunque assume una posizione sovraordinata rispetto agli altri piani e programmi, tanto da imporre alle autorità, l'obbligo di adeguare entro 12 mesi dall'approvazione del medesimo i piani territoriali e i programmi regionali al

---

<sup>176</sup> Comma 4 dell'articolo 65 del D.lgs n 152 del 2006

medesimo, soprattutto quelli relativi <sup>177</sup>“alle attività agricole, zootecniche e agroforestali, alla tutela della qualità delle acque, alla gestione dei rifiuti, alla tutela dei beni ambientali ed alla bonifica”; ma non solo. Il comma successivo infatti ricorda anche che, data la rilevanza del contenuto prescrittivo del piano di bacino, le regioni hanno un termine di novanta giorni dalla pubblicazione, per adeguare il contenuto dei piani urbanistici alle prescrizioni contenute nello stesso. In caso di mancato intervento nei successivi 9 mesi dalla pubblicazione, provvederanno d’ufficio le regioni.

Da tali indicazioni dunque si comprende la preminenza che il piano di bacino detiene rispetto ai programmi e ai piani già esistenti; tale piano non solo viene posto in una posizione di supremazia, ma è in grado anche di imporre l’adeguamento e l’adattamento degli altri piani anche a livello urbanistico al suo contenuto. Questo rileva anche un secondo aspetto di particolare importanza: il piano di bacino ha assunto tale posizione per evidenziare la rilevanza che detengono gli interessi da esso tutelati che sovrastano qualsiasi altro interesse esistente. Come precedentemente detto il piano è predisposto per tutelare gli interessi ambientali, per garantire la protezione delle risorse idriche, per mantenere un corretto regime delle acque. Più in generale si può affermare senza commettere errori che il piano di bacino è lo strumento in grado di assicurare o per lo meno tentare di garantire la difesa del suolo: obiettivo primario a livello nazionale.

È comprensibile dunque considerare che, data l’importanza di tale strumento, è corretto attribuire al medesimo un procedimento altrettanto complesso ed impegnativo. Ma un dubbio sorge spontaneo: finché tale piano di bacino non venga adottato, quale regime deve essere seguito? Il Decreto legislativo non lascia nulla al caso tanto è vero che al comma 7 del medesimo articolo legittima le Autorità di bacino ad adottare misure di salvaguardia immediatamente vincolanti che restano in vigore fino alla approvazione del Piano, purché non superino la durata di tre anni. Nel caso in cui si rilevino inosservanze e violazioni di tale misure che possono portare gravi danni al territorio, è stata riconosciuta la possibilità di far

---

<sup>177</sup> Comma 5 dell’art 65 del D. lgs n 152 del 2006



intervenire il Ministro dell'ambiente che, previa l'emissione di una diffida ad adempiere entro un congruo termine, adotta tutte le misure temporanee necessarie per salvaguardare l'ambiente per mezzo dell'emissione di ordinanze cautelari, previa comunicazione alle amministrazioni competenti.

Tale specificazione non risulta essere ancora sufficiente, data anche l'esistenza della possibilità che non vengano rispettati i termini per l'adozione del piano, e dunque ci si trovi in mora.

In questo caso viene data un'ulteriore soluzione dal Decreto medesimo che all'art 67 introduce altri tre strumenti essenziali quali: i piani stralcio per la tutela dal rischio idrogeologico, i piani straordinari e le misure di prevenzione per le aree a rischio.

Il testo dell'articolo sopra citato afferma infatti che <sup>178</sup>“Nelle more dell'approvazione dei piani di bacino, le Autorità di bacino adottano, ai sensi dell'art 65, comma 8 piani stralcio di distretto idrogeologico (PAI), che contengono in particolare l'individuazione delle aree a rischio idrogeologico, la perimetrazione delle aree da sottoporre a misure di salvaguardia e la determinazione delle misure medesime”. Tali strumenti che vengono nominati possono essere individuati come scelte interinali, assunte in attesa dell'adozione del piano di bacino. La loro funzione è quella di rilevare le aree momentaneamente a rischio idrogeologico e predisporre a favore di queste misure di salvaguardia. L'articolo 68 definisce la procedura per la loro adozione: <sup>179</sup>“i progetti di piano stralcio per la tutela dal rischio idrogeologico, di cui al comma 1 dell'articolo 67, non sono sottoposti a valutazione ambientale strategica (VAS) e sono adottati con le modalità di cui all'art 66. L'adozione dei piani stralcio per l'assetto idrogeologico deve avvenire, sulla base degli atti e dei pareri disponibili, entro e non oltre sei mesi dalla data di adozione del relativo progetto di piano. Ai fini dell'adozione ed attuazione dei piani stralcio e della necessaria coerenza tra pianificazione di distretto e pianificazione territoriale, le regioni convocano una conferenza programmatica, articolata per sezioni provinciali, o per altro ambito

---

<sup>178</sup> Art 67 del D.lgs n 152 del 2006

<sup>179</sup> Art 68 della D.Lgs n 152 del 2006

territoriale deliberato dalle regioni stesse, alla quale partecipano le province ed i comuni interessati, unitamente alla regione e ad un rappresentante dell'Autorità di bacino. La conferenza di cui al comma 3 esprime un parere sul progetto di piano con particolare riferimento alla integrazione su scala provinciale e comunale dei contenuti del piano, prevedendo le necessarie prescrizioni idrogeologiche ed urbanistiche”

Assieme ai piani stralcio, il comma 2 dell'art 67 fa riferimento anche a piani straordinari, i quali possono venire adottati solo in situazioni speciali di elevato rischio idrogeologico, dando priorità a quei contesti che sono stati dichiarati di emergenza. Infine si fa riferimento anche alle misure di prevenzione per le aree a rischio, il cui nome già definisce la loro funzione.

La disciplina normativa così riportata mette a disposizione innumerevoli strumenti, tra i quali ovviamente preminente è il piano di bacino, affinché possa essere evitata qualsiasi situazione pregiudizievole o dannosa per il territorio.

Definiti ed esplicitati gli strumenti messi a disposizione, manca di comprendere le modalità attraverso cui vengono attuati. Il capo secondo del medesimo decreto si dedica proprio a tale argomento.

L'art 69 definisce infatti che <sup>180</sup>“i piani di bacino sono attuati attraverso programmi triennali di intervento che sono redatti tenendo conto degli indirizzi e delle finalità dei piani medesimi e contengono l'indicazione dei mezzi per farvi fronte e della relativa copertura finanziaria”.

Tali piani triennali <sup>181</sup>“sono adottati dalla Conferenza istituzionale permanente di cui all'art 63 comma 4; tali programmi sono inviati ai componenti della conferenza stessa almeno venti giorni prima della data fissata per la conferenza; in caso di decisione a maggioranza, la delibera di adozione deve fornire una adeguata ed analitica motivazione rispetto alle opinioni dissenzienti espresse in senso alla conferenza... gli interventi previsti dai programmi triennali sono di norma attuati in forma integrata e coordinata dai soggetti competenti, in base ad accordi di programma ai sensi dell'art 34 del decreto legislativo 18 Agosto 2000 n 267”.

---

<sup>180</sup> Art 69 del D.lgs n 152 del 2006

<sup>181</sup> Art 70 comma 1 e 4 del D.lgs n 152 del 2006

Tali piani triennali di intervento dunque, diventano il mezzo attuativo degli strumenti prima descritti, senza i quali rimarrebbero solo disposizioni scritte.

Per quanto riguarda l'aspetto economico, tutti questi programmi di durata triennale sono totalmente a carico dello Stato, la ripartizione dei finanziamenti tra le varie amministrazioni dello Stato e le regioni, viene predisposta dal Comitato dei Ministri, tramite la predisposizione di un programma nazionale di durata triennale, tenendo in considerazione la gradazione di rilevanza e gravità delle situazioni e ove necessario, predisponendo un coordinamento di una pluralità di interventi se di medesima necessità; ed è sottoposta all'approvazione del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Così si conclude la spiegazione della procedura di adozione ed attuazione dei piani di bacino con annesso la spiegazione degli ulteriori strumenti messi a disposizione per il soddisfacimento dell'obiettivo primario dedito alla difesa del suolo e alla protezione delle risorse idriche presenti sul territorio.

#### 4: L'incidenza sulla pianificazione territoriale ed urbanistica

Conclusa la lettura dei paragrafi precedenti, risulta ormai chiaro la posizione e l'importanza ricoperta dal piano di bacino all'interno della disciplina dedita alla difesa del suolo. Utilizzando le parole del noto Antonio Cappuccitti, si riproduce un breve riassunto del concetto di bacino idrogeologico e delle sue principali caratteristiche, affinché possa divenire più facile poi la comprensione dell'incidenza che questo ha sulla pianificazione territoriale e urbanistica, sulla quale è necessario soffermarsi.

All'interno del libro intitolato "Ventuno parole per l'urbanistica" lo scrittore a pag. 208 inquadra i bacini idrografici utilizzando tali parole: <sup>182</sup>«I Piani di bacino sono Piani ambientali di carattere settoriale finalizzati alla difesa del territorio dai rischi

---

<sup>182</sup> Cappuccitti A., "Ventuno parole per l'urbanistica"; pag. 208;

idrogeologici. Istituiti dalla legge n 183 del 1989 hanno come ambito di interesse i bacini idrografici di alcuni particolari ed importanti corsi d'acqua, dove il bacino idrografico è individuato dall'estensione del territorio le cui acque pluviali o di scioglimento delle nevi affluiscono in un dato corso d'acqua. La legge 183 del 1989 stabilisce che tutto il territorio nazionale è ripartito in bacini idrografici, e li articola in tre livelli: undici bacini di rilievo nazionale, tra i quali l'Adige, il Po, l'Arno e il Tevere, sedici di rilievo interregionale, i restanti di rilievo regionale. Ai bacini di rilievo nazionale è preposto un ente di apposita istituzione, l'Autorità di bacino; ai bacini interregionali provvedono d'intesa le regioni interessate, attraverso la formazione di un Comitato istituzionale e di un Comitato tecnico. Ai bacini regionali provvedono singolarmente le rispettive regioni. Il Piano di bacino è lo strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo per mezzo del quale sono pianificate e programmate le azioni e le regole d'uso finalizzate alla conservazione, alla difesa e alla valorizzazione del suolo e alla corretta utilizzazione delle acque, sulla base delle caratteristiche fisiche e ambientali del territorio interessato. Le prescrizioni di un Piano di bacino sono vincolanti e sovraordinate per ogni altro tipo di strumento di pianificazione”.

Dopo questa sintetizzazione dei concetti trattati nelle pagine precedenti, è necessario soffermarsi sul contenuto dell'ultima frase del testo sopra riportato, le cui parole fanno intendere che il piano di bacino assume una posizione di supremazia rispetto ad ogni altro tipo di pianificazione e programma territoriale e urbanistico.

Ebbene, come si era già precedentemente detto, dal Decreto legislativo n 152 del 2006, specialmente dal contenuto dell'art 65 comma 4 e 6, emerge che i piani, i programmi di sviluppo socio-economico e di assetto del territorio debbano coordinarsi o per lo meno non porsi in contrasto con il Piano di bacino; così anche nell'attuazione dei piani urbanistici è previsto l'obbligo per gli enti territorialmente interessati, di rispettare le prescrizioni del Piano di bacino.

Dai dati messi a disposizione da tale articolo si desume che nel caso in cui si verifici un contrasto tra il contenuto del Piano di bacino e una disposizione di qualsiasi altro strumento di pianificazione, il primo prevalerà sul secondo,

imponendo le sue prescrizioni sull'altro. Tale *modus operandi* è stato interpretato da P.M. Piacentini, all'interno del libro "Aspetti della funzionalità amministrativa nella nuova legge sulla difesa del suolo". L'opinione da questo espressa riguardo il contenuto del comma 4 dell'art. 65 sottolinea come in realtà non venga previsto un rapporto di coordinazione reciproca, bensì "a senso unico" dato l'obbligo di doversi adeguare alla pianificazione di bacino già esistente. Questa idea, rispetto a quanto detto sopra, appare pertanto condivisibile.

Superando le singolari opinioni espresse in materia, le quali sono plurime e similari, si può affermare in definitiva come <sup>183</sup> "secondo la dottrina sembrerebbe molto chiaro l'intento del legislatore di fare del piano di bacino una sorta di <sup>184</sup> "super-piano (copiando l'espressione di L. RAINALDI, inserita nel libro "I piani di bacino" cit. a pagina 7) che - quanto meno in ossequio ai principi di buona amministrazione – si deve certamente coordinare a monte con gli strumenti preesistenti, nella misura in cui riesca a raggiungere già nell'ambito del suo procedimento di formazione la composizione degli interessi contrapposti; ma che si sovrappone a tutti gli altri piani qualora tale coordinamento non riesca. E vi è di più. In relazione a questo intento del legislatore ed alla lettura in chiave sistematica dei contenuti della normativa sulla difesa del suolo, si è spesso ritenuto che l'elenco dei piani e programmi "cedevoli" in quanto tenuti all'adeguamento non fosse a carattere tassativo bensì meramente esemplificativo, potendo in piano di bacino prevalere anche su altri strumenti con valenza di tutela ambientale non espressamente indicati".

Tale affermazione finale, se si vuole proprio essere precisi, va in parte rivisitata data la rilevanza che negli ultimi anni è venuta ad assumere la pianificazione paesaggistica. L'importanza di tale pianificazione viene esplicitata nel Codice Urbani o meglio indicato come il Decreto legislativo del 22 Gennaio 2004 n 42,

---

<sup>183</sup> "Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente" n 3 del 2012 di Paola Lombardi: "L'evoluzione della disciplina sulla difesa del suolo tra dialettica Stato- regioni e prospettive applicative degli strumenti di pianificazione" Giappichelli editore pag. 133

<sup>184</sup> Rainaldi L., "I piani di bacino" cit. a pagina 7

tramite il dettato dell'art 143 comma 9 il quale cita che: <sup>185</sup>“A far data dall'adozione del piano paesaggistico non sono consentiti, sugli immobili e nelle aree di cui all'articolo 134, interventi in contrasto con le prescrizioni di tutela previste nel piano stesso. A far data dalla approvazione del piano le relative previsioni e prescrizioni sono immediatamente cogenti e prevalenti sulle previsioni dei piani territoriali ed urbanistici”.

Nonostante tale puntualizzazione, la rilevanza del Piano di bacino non ha subito grandi ridimensionamenti.

Scendendo nel dettaglio è possibile poi vedere nello specifico in che modo tale Piano intervenga in maniera impositiva sulle pianificazioni urbanistiche e territoriali.

Per quanto riguarda il coordinamento tra il Piano di bacino e piani e programmi settoriali e territoriali, è necessario riproporre il contenuto dei commi 4 e 5 dell'art 65 del Decreto legge n 152 del 2006 che citano: <sup>186</sup>“le disposizioni del Piano di bacino approvato, hanno carattere immediatamente vincolante per le amministrazioni ed enti pubblici, nonché per i soggetti privati, ove trattasi di prescrizioni dichiarate di tale efficacia dallo stesso Piano di bacino. In particolare i piani e i programmi di sviluppo socio-economico e di assetto ed uso del territorio devono essere coordinati, o comunque non in contrasto, con il Piano di bacino approvato. Ai fini del comma 4, entro dodici mesi dall'approvazione del Piano di bacino le autorità competenti provvedono ad adeguare i rispettivi piani territoriali e programmi regionali quali, in particolare quelli relativi alle attività agricole, zootecniche ed agroforestali, alla tutela della qualità delle acque, alla gestione dei rifiuti, alla tutela dei beni ambientali ed alla bonifica”. Con ciò il disposto vuole indicare come a tale piano debbano coordinarsi le altre pianificazioni e i programmi nazionali regionali e sub-regionali riguardanti aspetti economici e di uso del territorio. Solo il Piano di bacino, avendo una specifica conoscenza del territorio a cui si riferisce ed essendo in grado di individuare gli obiettivi strategici, ha la possibilità: sia di imporre “regole” che fungano da linee guida per

---

<sup>185</sup> Decreto legislativo del 22 Gennaio 2004 n. 42, art 143 comma 9

<sup>186</sup> Commi 4 e 5 dell'art 65 del Decreto legislativo n 152 del 2006

la formazione dei vari piani settoriali territoriali di futura adozione, i quali di conseguenza si mostreranno aderenti e rispettosi del contenuto del Piano; sia di predisporre “azioni cardine” che indirizzeranno gli altri strumenti al perseguimento degli obiettivi strategici individuati.

Il Piano di bacino quindi non solo detiene una conoscenza specifica ed approfondita del territorio a cui si riferisce, bensì è anche fonte di regole e azioni necessarie per il raggiungimento degli scopi prefissati.

Per quanto riguarda invece la relazione esistente tra il Piano di bacino e la pianificazione urbanistica, bisogna prima comprendere che cosa si intende per tale secondo soggetto di paragone.

Con pianificazione urbanistica si deve intendere quell’insieme di interventi che vengono realizzati al fine di determinare un buon assetto della città e un corretto sviluppo urbanistico territoriale.

Per soddisfare tale obiettivo, la pianificazione urbanistica si serve di un sistema strumentale complesso, composto da i piani territoriali di coordinamento, i piani regolatori generali, i programmi di fabbricazione, i programmi pluriennali di attuazione, i piani particolareggiati di esecuzione, i piani di lottizzazione ed infine i piani speciali di zona.

Tali strumenti sono coordinati e connessi tra loro, il loro operato è guidato da quell’obiettivo comune prima sopra indicato. Tale complesso sistema ovviamente non opera in maniera autonoma ed indipendente, bensì si trova a dover coesistere con gli ulteriori piani esistenti tra cui quello di bacino.

Il rapporto che si istaura con quest’ultimo rispecchia molto quello prima discusso riguardante la pianificazione territoriale.

Infatti ricollegandoci al Decreto legislativo n 152 del 2006, non manca riferimento a tale relazione.

L’art 65 al comma 6 tratta specificamente tale questione citando che: <sup>187</sup>“fermo il disposto del comma 4, le regioni entro 90 giorni dalla data di pubblicazione del Piano di bacino sui rispettivi Bollettini Ufficiali regionali, emanano ove necessario

---

<sup>187</sup> Art 65 Comma 6 del Decreto legislativo n 152 del 2006

le disposizioni concernenti l'attuazione del piano stesso nel settore urbanistico. Decorso tale termine, gli enti territorialmente interessati dal Piano di bacino sono comunque tenuti a rispettarne le prescrizioni nel settore urbanistico. Qualora gli enti predetti non provvedano ad adottare i necessari adempimenti relativi ai propri strumenti urbanistici, entro 6 mesi dalla data di comunicazione delle predette disposizioni, e comunque entro nove mesi dalla pubblicazione dell'approvazione del Piano di bacino, all'adeguamento provvedono d'ufficio le regioni".

Le parole dell'articolo parlano chiaro nel senso che: qualsiasi pianificazione urbanistica esistente o futura nonché tutti gli strumenti urbanistici utilizzabili per la realizzazione di interventi sul suolo (sopra elencati), devono obbligatoriamente entro specifici termini, essere adeguati e conformati alle prescrizioni contenute all'interno del piano di bacino. Nel caso in cui dovessero insorgere delle contraddizioni, le regioni hanno il compito di intervenire, emettendo disposizioni concernenti l'attuazione del piano: gli strumenti e i piani urbanistici esistenti potranno subire modificazioni tali da divenire in linea con il contenuto prescrittivo del piano di bacino.

È chiaro dunque come, sia per la pianificazione territoriale, sia per quella urbanistica, il piano di bacino rappresenta non solo un limite alla loro libertà contenutistica e di intervento, bensì anche un punto di riferimento a cui rivolgersi, per assicurare che qualsiasi azione da loro ideata, non metta a rischio la stabilità del territorio, il buon regime delle acque ed in generale la difesa del suolo.

Quanto detto in questo paragrafo sembra però non avere un riscontro pratico, in quanto fino ad ora si è parlato solamente di prescrizioni previste da normative senza parlare di verificazioni concrete.

Proprio per tale motivo nella quotidianità è stato previsto l'intervento di un soggetto le cui funzioni sono quelle di attuare controlli e verificazioni al fine di accertare il rispetto dei vincoli e delle prescrizioni imposte da tale piano di bacino, ed inoltre in caso di violazioni o inadeguati progetti, anche di intervenire per interrompere tali ingiusti avvenimenti.

Tale soggetto in questione assume il nome di polizia idraulica, del quale si parlerà nel prossimo paragrafo.



## 5: La polizia idraulica: poteri di intervento, provvedimenti e sanzioni

Nei paragrafi precedenti si è parlato a lungo del demanio idrico, degli strumenti per garantirne la tutela, e della specifica disciplina gestionale ed organizzativa in materia. Ma la trattazione non si può considerare completa, in quanto come si diceva in conclusione del precedente paragrafo, l'intera argomentazione, prevede l'apposizione di obblighi e di prescrizioni da rispettare a livello nazionale, ma non esplica le modalità e gli strumenti attraverso i quali è possibile verificare e controllare il rispetto di tali previsioni. Dunque per concludere la narrazione appare necessario trattare nello specifico la disciplina riguardante le attività di controllo e verifica della gestione del demanio pubblico, individuando le figure competenti in materia.

La prima osservazione da dover compiere nella trattazione della materia ad oggetto il demanio idrico ed i corsi d'acqua riguarda l'individuazione del soggetto a cui appartiene tale materia. Secondo tutte le disposizioni normative finora analizzate è possibile rilevare come i corsi d'acqua abbiano sempre fatto parte del Demanio dello Stato, ciò è comprensibile dato l'interesse di natura generale e pubblico che si cela dietro la materia idrica: ogni cittadino è interessato infatti alla protezione, alla conservazione ed alla tutela di tale risorsa che si palesa indispensabile per la vita umana. La generalità dell'interesse si palesa ancor di più, in seguito all'emissione del decreto legislativo del 31 Marzo 1998 n 112, il cui testo, nel tentativo di realizzare un decentramento amministrativo, trasferisce numerose competenze gestionali in materia idrica alle Regioni, senza però intaccare la titolarità del demanio idrico, che rimane esclusiva dello Stato. Lo Stato dunque in materia di corsi d'acqua ricopre una posizione di supremazia, detiene la titolarità del demanio idrico e garantisce attraverso l'assunzione di iniziative specifiche, la tutela di tale interesse pubblico generale. Ma nonostante lo Stato ricopra tale posizione, non vuol dire che esso stesso sia l'unico soggetto competente ad intervenire in materia; tanto è vero che si è già mostrato come il decreto legislativo abbia perseguito l'obiettivo di decentrare la competenza amministrativa verso le Regioni, le quali sono state messe finalmente nella posizione tale da poter

intervenire in materia, sempre nel rispetto delle prescrizioni statali. Il decreto infatti ha segnato una profonda svolta, il cui contenuto, inizialmente non ben determinato, è stato oggetto di numerose analisi, estensioni e specificazioni. Se si fa riferimento alla disposizione più volte trattata, ossia il decreto legislativo n 152 del 2006, è possibile individuare la posizione attualmente ricoperta dalle regioni. L'art 61 del medesimo decreto infatti individua le competenze delle regioni dichiarando che: <sup>188</sup>“le regioni, ferme restando le attività da queste svolte nell'ambito delle competenze del Servizio nazionale di protezione civile, ove occorra d'intesa tra loro, esercitano le funzioni e i compiti ad esse spettanti nel quadro delle competenze costituzionalmente determinate e nel rispetto delle attribuzioni statali...”. L'elenco proposto dall'articolo non solo è divenuto rilevante per la comprensione della posizione ricoperta dalle regioni, ma anche perché dichiara che le stesse <sup>189</sup>“provvedono per la parte di propria competenza, all'organizzazione e al funzionamento del servizio di polizia idraulica ed a quelli per la gestione e la manutenzione delle opere e degli impianti di conservazione dei beni.” Con quest'ultima indicazione sorge così una seconda osservazione da porre in materia idrica, ossia che, nonostante la titolarità della gestione dei corsi d'acqua sia riservata allo Stato, le regioni possono intervenire in materia, svolgendo una attività di polizia idraulica, così divenendo collaboratori dello Stato nelle attività dirette alla tutela del demanio idrico. La correttezza dell'osservazione è verificabile tramite l'analisi del contenuto dell'art 56 del medesimo decreto, il quale attraverso il suo contenuto, mostra il nesso esistente tra le competenze statuali e quelle regionali. La norma infatti mostra che: <sup>190</sup>“le attività di programmazione, pianificazione ed attuazione degli interventi destinati a realizzare le finalità dell'art 53” (ossia <sup>191</sup>“assicurare la tutela, il risanamento del suolo e del sottosuolo, il risanamento idrogeologico del territorio tramite la prevenzione dei fenomeni di dissesto, la messa in sicurezza delle situazioni di

---

<sup>188</sup> Art 61 primo comma del Decreto legislativo n 152 del 2006

<sup>189</sup> Art 61 primo comma lettera e) del Decreto legislativo n 152 del 2006

<sup>190</sup> Art 56 del Decreto legislativo n 152 del 2006

<sup>191</sup> Art 53 del Decreto legislativo n 152 del 2006

rischio e la lotta alla desertificazione”) non possono essere in alcun modo separate da quelle attività differenti svolte da altri soggetti fra le quali tra le più importanti viene individuata quella riguardante <sup>192</sup>“lo svolgimento funzionale dei servizi di polizia idraulica, di navigazione interna nonché della gestione dei relativi impianti” la quale appartiene alle Regioni, come previsto dal sopra citato art 61.

Giunti a questo punto, dopo aver chiarito l’appartenenza al demanio statale dei corsi d’acqua, l’attribuzione di competenze amministrative alle Regioni in materia idrica e il rapporto di cooperazione e collaborazione esistente tra Stato e Regioni, ci si può concentrare su quanto è emerso nelle righe sopra, ossia le competenze regionali, e in modo particolare il servizio di polizia idrica svolto, rimasto ancora privo di spiegazione.

L’art 61 effettua uno specifico elenco di competenze Regionali: <sup>193</sup>“a) collaborano nel rilevamento e nell’elaborazione di piani di bacino dei distretti idrografici secondo le direttive assunte dalla Conferenza istituzionale permanente di cui all’art 63 comma 4 ( già analizzato), ed adottano gli atti di competenza; b) formulano proposte per la formazione dei programmi e per la redazione di studi e di progetti relativi ai distretti idrografici; c) provvedono alla elaborazione, adozione, approvazione ed attuazione dei piani di tutela di cui all’art 121; d) per la parte di propria competenza, dispongono la redazione e provvedono all’approvazione e all’esecuzione dei progetti, degli interventi e delle opere da realizzare nei distretti idrografici, istituendo ove occorra gestioni comuni; e) provvedono, per la parte di propria competenza, all’organizzazione e al funzionamento del servizio di polizia idrica ed a quelli per la gestione e la manutenzione delle opere e degli impianti e la conservazione dei beni; f) provvedono all’organizzazione al funzionamento della navigazione interna ferme restando le residue competenze spettanti al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti; g) predispongono annualmente la relazione sull’uso del suolo e sulle condizioni dell’assetto idrogeologico del territorio di competenza e sullo stato di attuazione del programma triennale in corso e la trasmettono al Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del

---

<sup>192</sup> Art 56 primo comma lettera i) del Decreto legislativo n 152 del 2006

<sup>193</sup> Art 61 del D.lgs n 152 del 2006

mare entro il mese di Dicembre; h) assumono ogni altra iniziativa ritenuta necessaria in materia di conservazione e difesa del territorio, del suolo e del sottosuolo e di tutela ed uso delle acque nei bacini idrografici di competenza ed esercitano ogni altra funzione prevista dalla presente sezione”. Quello che maggiormente interessa al lettore giunto a questo punto della lettura è la competenza individuata dalla lettera e) del comma 1 dell’art n 61, poiché individua il soggetto competente a svolgere una attività di controllo e di verifica sulle attività compiute sui corsi d’acqua, di cui nel paragrafo precedente si era solamente fatto riferimento.

Questa è la figura che a inizio paragrafo si voleva individuare. Ora che è stata individuata ed è stato anche compreso il rapporto instauratosi tra essa e lo Stato, si può spiegare nel dettaglio in che cosa consiste tale servizio di polizia idraulica che la regione organizza e ne regola il funzionamento. Seguendo la procedura fino ad adesso utilizzata per la spiegazione dei concetti precedenti, anche qui è necessario partire dalla norma di riferimento per poi spiegarne il contenuto. In questo caso la norma di riferimento è l’art 2 della legge n 365 del 2000 il quale cita che: <sup>194</sup>“ entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, i soggetti di cui al comma 4 provvedono ad effettuare, nell’ambito degli ordinari stanziamenti di bilancio, una attività straordinaria di sorveglianza e ricognizione lungo i corsi d’acqua e le relative pertinenze, nonché nelle aree demaniali, attraverso sopralluoghi finalizzati a rilevare le situazioni che possono determinare maggiore pericolo, incombente e potenziale, per le persone e le cose ed a identificare gli interventi di manutenzione più urgenti. Le attività di cui al comma 1 ricomprendono quelle già svolte negli ultimi tre anni in base ad ordinanze ai sensi dell’art 5 della legge 24 Febbraio 1992 n 225, e sono effettuate ponendo particolare attenzione su: a) le opere e gli insediamenti presenti in alveo e nelle relative pertinenze; b) gli invasi artificiali, in base ai dati resi disponibili dal servizio dighe; c) i restringimenti nelle sezioni di deflusso prodotto dagli attraversamenti o da altre opere esistenti; d) le situazioni d’impedimento al

---

<sup>194</sup> Art 2 della Legge n 365 del 2000

regolare deflusso delle acque, con particolare riferimento all'accumulo di inerti e relative opere di dragaggio, anche lungo lotti diversi; e) l'apertura di cave ed il prelievo di materiale litoide; f) le situazioni di dissesto, in atto o potenziale, delle sponde e degli argini; g) l'efficienza e la funzionalità delle opere idrauliche esistenti, il loro stato di conservazione; qualsiasi altro elemento che possa dar luogo a situazioni di allarme. I soggetti di cui al comma 4 provvedono ad effettuare, entro la data di cui al comma 1, nell'ambito degli ordinari stanziamenti di bilancio, una ricognizione sullo stato di conservazione delle opere eseguite per la sistemazione dei versanti, indicando le esigenze di carattere manutentorio finalizzate a costruire un diffuso sistema di protezione idrogeologica, con conseguente miglioramento generalizzato delle condizioni di rischio soprattutto a beneficio dei territori di pianura. Alle attività di cui al comma 1 e 2 provvedono le regioni, d'intesa con le province, con la collaborazione degli uffici dei provveditorati alle opere pubbliche, del Corpo forestale dello Stato, dei comuni, degli uffici tecnici erariali, degli altri uffici regionali aventi competenza nel settore idrogeologico, delle comunità montane, dei consorzi di bonifica e di irrigazione, delle strutture dei commissari straordinari per gli interventi di sistemazione idrogeologica e per l'emergenza rifiuti. Il coordinamento delle attività è svolto dall'Autorità di bacino competente, che assicura anche il necessario raccordo con le iniziative in corso e con quelle previste dagli strumenti di pianificazione vigenti o adottati, provvede a definire i compiti e i settori di intervento delle singole strutture coinvolte, stabilisce la suddivisione delle risorse di cui al comma 8...".

Per iniziare l'analisi, il primo step deve riguardare l'individuazione dell'oggetto su cui viene svolta tale attività straordinaria di polizia idraulica; il comma 1 da risposta a tale quesito affermando che l'attività di sorveglianza e ricognizione viene svolta nei confronti di corsi d'acqua, relative pertinenze ed infine aree demaniali. I corsi d'acqua non richiedono spiegazioni per la loro individuazione, dato che è facile intuire che sono considerati demaniali tutti quei corsi d'acqua naturali e artificiali inseriti all'interno degli elenchi delle acque pubbliche, differentemente dalle aree demaniali. Quest'ultime vengono definite sia dal codice

civile, all'interno del comma 1 dell'art 882 il quale cita che <sup>195</sup>“appartengono allo Stato e fanno parte del demanio pubblico il lido di mare, la spiaggia, le rade e i porti; i fiumi i torrenti i laghi e le altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia” nonché anche dal comma 1 dell'art 144 del decreto legislativo n 152 del 2006 il quale cita che: <sup>196</sup>“ tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo, appartengono al demanio dello Stato.” L'oggetto così individuato appare molto ampio quindi è chiaro che non si tratti di una attività di semplice svolgimento, è per questo che il comma 4 prevede l'intervento delle regioni in collaborazione con una pluralità di altri soggetti.

Il secondo step deve riguardare la comprensione e la classificazione dell'attività di polizia idraulica. È chiaro dal titolo dell'articolo 2 della legge n 365 del 2000 che si tratti di una attività di carattere straordinario, ma scendendo nel dettaglio è possibile dire che, con polizia idraulica si vuole intendere quell'insieme di attività e funzioni di vigilanza e di controllo svolte dall'Autorità amministrativa sulle iniziative e gli interventi realizzati sul demanio idrico o sul territorio al fine di accertare la presenza o meno di ripercussioni o danni causati sulle risorse idriche e in caso prendere relativi provvedimenti. Le specifiche attività attribuibili all'Autorità amministrativa sono quelle di vigilanza, di accertamento dell'esistenza di violazioni della disciplina in materia, di rilascio di concessioni, in seguito allo svolgimento di attente analisi, che permettano l'utilizzo del demanio idrico e di nulla osta per la realizzazione di opere ed interventi, aventi ad oggetto corsi d'acqua.

Tali sopra elencati possono essere dunque individuati come poteri di intervento dell'Autorità amministrativa.

L'attività di vigilanza consiste nello svolgimento di sopralluoghi e di accertamenti riguardo le opere e gli interventi messi in atto, che intaccano o utilizzano le risorse idriche, al fine di verificare il rispetto della disciplina imposta per il trattamento dei corsi d'acqua. Coloro che possono intervenire realizzando trasformazioni o utilizzo di tali risorse devono essere obbligatoriamente reduci del rilascio di

---

<sup>195</sup> Comma 1 dell'art 882 del Codice civile

<sup>196</sup> Comma 1 dell'art 144 del Decreto legislativo n 152 del 2006

concessioni o di nulla osta da parte dell'Autorità. Spetta a quest'ultima infatti, in seguito al ricevimento e all'analisi di proposte da parte di tali soggetti, di decidere se rilasciare o meno concessioni o nulla osta. La normativa contenuta all'interno del R.D. del 25 Luglio del 1904 parla chiaro su tale questione, già dall'articolo di apertura del capo VII, ossia l'articolo 93 che cita: <sup>197</sup>“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”. Negli articoli successivi poi vi è un chiaro elenco di quelli che sono <sup>198</sup>“gli atti vietati in modo assoluto sulle acque pubbliche, loro alvei, sponde e difese” (art 96); <sup>199</sup>“gli atti e le opere che non si possono eseguire se non con speciale permesso del prefetto e sotto l'osservanza delle condizioni dal medesimo imposte” (art 97); <sup>200</sup>“ le opere che non si possono eseguire, se non con speciale autorizzazione del ministero dei lavori pubblici, e sotto la osservanza delle condizioni dal medesimo imposte”(art 98). Quando si parla di rilascio di una concessione da parte dell'Autorità amministrativa si intende l'emissione di un provvedimento con il quale si consente ad altri soggetti di esercitare un diritto di cui prima non erano in possesso: ossia, la possibilità di utilizzare un'area demaniale a soli fini idraulici. Diversa invece è l'emissione del nulla osta con il quale si intende rappresentare il provvedimento disposto al termine della verifica dell'assenza di elementi ostativi a svolgere una determinata operazione senza danneggiare l'interesse pubblico volto alla tutela delle risorse idriche. Per quanto riguarda la procedura da seguire per il rilascio della concessione o del nulla osta idraulico, si ritiene che questa debba essere conforme alla normativa contenuta all'interno della legge n 241 del 1990 già trattata nei capitoli precedenti, il tempo di durata è limitato a 90 giorni dalla data di

---

<sup>197</sup> R.D.L del 25 Luglio del 1904

<sup>198</sup> Art 96 del R.D.L del 25 Luglio del 1904 n.523

<sup>199</sup> Art 97 del R.D.L del 25 Luglio del 1904 n. 523

<sup>200</sup> Art 98 del R.D.L del 25 Luglio del 1904 n. 523

presentazione della proposta; nel caso in cui tale scadenza non venga rispettata, al termine della procedura dovrà essere indicato il tempo impiegato e i motivi di tale ritardo. Da tale spiegazione emerge chiaramente come il rilascio di tali autorizzazioni e permessi da parte dell'Autorità in carica, ricopra l'unico strumento in grado di legittimare qualsiasi forma di intervento, opera e trasformazione realizzata in aree demaniali dotate di risorse idriche.

Nonostante la disciplina appaia particolarmente chiara e priva di imprecisioni, si sono verificate spesso violazioni della normativa, realizzazioni di opere contrarie alle prescrizioni, interventi privi di permessi o nulla osta, realizzazioni di pregiudizi e danni a risorse idriche. Per questo motivo la disciplina prevede anche la possibilità di apporre possibili sanzioni in caso di verifica di tali esempi.

Il R.D n. 523 del 1904 palesa tale possibilità tramite il contenuto dell'art 100 che cita: <sup>201</sup>“i fatti ed attentati criminosi di tagli o rotture di argini o ripari, saranno puniti ai termini delle vigenti leggi penali”. Il testo della norma appena citata crea un collegamento diretto con il codice penale, il quale specificatamente all'articolo 632 prescrive che <sup>202</sup>“chiunque per procurare a se o ad un altri un ingiusto profitto, devia acque, ovvero immuta nell'altrui proprietà lo stato dei luoghi, è punito, a querela della persona offesa, con la reclusione fino a tre anni e con la multa fino a euro 206”. Anche in materia di risorse idriche dunque esiste una disciplina completa trattante non solo le modalità di prevenzione e precauzione bensì anche di rilascio di permessi e di imposizione di sanzioni in caso di rilevamento di violazioni delle prescrizioni e di realizzazione di pregiudizi nei confronti dell'interesse pubblico rivolto alla tutela delle risorse idriche.

Il discorso attinente alle sanzioni può essere poi approfondito facendo riferimento al R.D. dell'11 Dicembre 1933 n 1775 anche detto Testo Unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici, il quale oltre a presentare la disciplina completa in materia di acque, all'interno degli articoli 219 e seguenti tratta proprio delle pene connesse alle violazioni della stessa. L'art 219 infatti cita che: <sup>203</sup>“le

---

<sup>201</sup> R.D n. 523 del 1904 art n. 100

<sup>202</sup> Art 632 del codice penale

<sup>203</sup> R.D.L dell'11 Dicembre 1933 n 1775 art n. 219



contravvenzioni alle disposizioni della presente legge, ove non sia altrimenti disposto, sono punite con la sanzione amministrativa da euro 10 a euro 516. La stessa pena è comminata per la violazione delle norme del regolamento per l'esecuzione di questa legge"; i successivi articoli invece analizzano le casistiche specifiche e le modalità di imposizione di tali sanzioni.

Con questa ultima osservazione si può dire di aver concluso il quadro rappresentativo della disciplina e del funzionamento della cosiddetta polizia idraulica, ossia quell'Autorità amministrativa investita del potere essenziale di vigilanza e controllo sulle attività altrui, che prevedono l'utilizzo e lo sfruttamento delle risorse idriche, oggetto di particolare tutela, dato l'interesse pubblico correlato alla loro conservazione.

## 7: Conclusioni

La lettura di quest'ultimo capitolo, completa il quadro rappresentativo della materia di difesa del suolo, tramite la spiegazione della disciplina normativa legata ai bacini idrografici. Quest'ultimi differenziabili in bacini di rilievo nazionale, interregionale e regionale, sono aree delimitate di territorio, che per le particolari caratteristiche, necessitano di una particolare disciplina e regolamentazione, la quale è contenuta all'interno dei piani di bacino. Quest'ultimi sono stati lungamente trattati ed analizzati nelle pagine precedenti, per cui senza realizzare ripetizioni, si sottolineano solamente quelli che sono gli aspetti essenziali degli stessi: si presentano come piani territoriali di settore, il cui settore come precedentemente detto è di particolare ampiezza, inoltre sono direttamente vincolanti e prevalenti sugli altri strumenti urbanistici esistenti, i quali devono obbligatoriamente adattarsi ed adeguarsi alle prescrizioni contenute in tali piani, prestabilite dalle Autorità di bacino. Quest'ultime rappresentano i soggetti in grado di regolamentare, disciplinare e controllare l'utilizzo di tali aree particolari la cui protezione è un interesse generale pubblico.

L'aspetto più particolare legato a tale argomento riguarda il posizionamento di tali strumenti rispetto agli altri. Dal testo emerge chiaramente infatti come i piani di bacino risultino particolari strumenti di pianificazione, in grado di sovrastare qualsiasi altro strumento urbanistico, attraverso l'imposizione di determinate prescrizioni. Tali prescrizioni sono chiaramente espressione degli interessi posti al vertice dell'ordinamento. Nella trattazione della disciplina legata ai bacini idrografici, ovviamente l'interesse esaltato è quello legato alla tutela dell'acqua. Quest'ultima, tutelata già a livello costituzionale come bene essenziale per la vita umana, viene considerata nel capitolo come diritto del cittadino così fondamentale, da non poter essere lasciato privo di tutela e protezione, nelle mani della attuale società, che è mossa esclusivamente dall'interesse economico e di mercato: il diritto dell'acqua assume un carattere primario, il diritto del cittadino ad accedervi è indiscutibile, dunque i piani di bacino garantiscono il rispetto della primarietà e della essenzialità di tale diritto, imponendo prescrizioni rivolte alla tutela, alla conservazione e alla ripartizione di tale bene, le quali assumono una posizione vincolante e superiore, tanto da obbligare qualsiasi altra pianificazione urbanistica a doversi adeguare.

In conclusione si può dunque dire che, l'esistenza e la posizione attribuita a tali strumenti di pianificazione risulta adeguata al bene che tutelano ossia l'acqua, intesa come bene primario e indispensabile; sono proprio questi infatti che ne regolano l'utilizzo e la conservazione.

I bacini idrografici hanno reso possibile l'esaltazione e la protezione di aree di particolare rilievo pubblico date le loro caratteristiche. I piani di bacino hanno assicurato la predisposizione di prescrizioni in grado di imporsi su altre pianificazioni urbanistiche, esaltando il loro carattere vincolante e sovrastante.

Le Autorità di bacino garantiscono il rispetto di tali prescrizioni, e la conformità degli interventi e di tutte le pianificazioni urbanistiche, attuando attività decisionali di controllo e di vigilanza.

La trattazione di tale argomento, chiude la narrazione della materia oggetto dell'elaborato, è paragonabile infatti ad un anello di chiusura, in grado di rispondere a quelle poche domande che ancora erano rimaste prive di risposta e di

rendere tutta la disciplina analizzata, applicabile a livello pratico, così da soddisfare quell'interesse pubblico che fin dalle prime pagine viene citato: la difesa del suolo.

## CONCLUSIONI

La panoramica realizzata tramite l'elaborato, mette a disposizione del lettore una conoscenza completa di tutta la disciplina normativa in materia di difesa del suolo. Quest'ultima si palesa chiaramente come una materia dalle mille sfaccettature, composta al suo interno da una pluralità di temi ed argomenti, ognuno di essi essenziale per definire un quadro completo privo di criticità.

La difesa del suolo è un materia che, nonostante sia nata ormai 25 anni fa, mantiene la sua attualità; si può infatti affermare che l'evoluzione sociale commerciale ed economica vada di pari passo con l'evoluzione della disciplina ambientale, tanto è vero che è la prima a doversi adattare alla seconda. Dal testo risulta chiaro come la normativa ambientale non persegue come principale scopo quello di impedire lo sviluppo individuale, bensì quello di garantire che tale evoluzione sociale si realizzi nel rispetto dell'ambiente circostante, della fauna e della flora, delle risorse idriche indispensabili per l'uomo, in sintesi vuole assicurare un soddisfacimento dell'interesse personale e contemporaneamente garantire una piena tutela, conservazione e protezione del suolo e degli elementi che gli appartengono.

Dunque si può affermare che, la disciplina di sviluppo economico e sociale debba tener conto della normativa ambientale esistente, quest'ultima invece dovrà tendere sempre ad un miglioramento e perfezionamento affinché sia sempre in grado di coordinare, il soddisfacimento degli interessi personali e sociali che cambiano nel tempo con la tutela dell'interesse pubblico rivolto alla difesa del suolo.

Si tratta di un gioco di dare et avere in un certo modo, l'evoluzione sociale e quella ambientale sono in continuo contatto, corrono su binari paralleli, sono concatenati l'uno con l'altro.

L'elaborato espone con chiarezza ed attenzione tutti gli strumenti esistenti, in grado di regolare l'attività umana dedita alla realizzazione di interventi sul territorio ambientale, di trasformazioni e opere incidenti sullo stato del territorio, e in tal modo garantire quel bilanciamento prima esposto.

Sono state trattate approfonditamente le varie tipologie di vincoli, dedicando particolare attenzione a quelli idrogeologici, il cui principale obiettivo è quello di preservare l'ambiente naturale e quindi assicurare che qualsiasi forma di intervento che vada ad interagire con il suolo non vada a incriminare la sua stabilità né inneschi fenomeni pregiudizievoli produttivi di danno all'interesse pubblico generale prima menzionato.

Inoltre si è attribuita particolare rilevanza anche a quelli che sono gli strumenti in grado di programmare e regolarizzare l'utilizzo del territorio, quali il piano regolatore generale, numerosi altri piani e assieme ad essi il piano di bacino.

In questo caso è importante sottolineare la relazione esistente tra tali strumenti poiché rispecchia il pensiero espresso nelle righe precedenti.

Il piano di bacino si presenta come strumento in grado di superare le frammentazioni superficiali caratterizzanti il territorio nazionale, insorte a causa della predisposizione dei confini amministrativi, dando vita ad una ripartizione del suolo per bacini idrografici. Quest'ultimi individuano quelle che sono le risorse naturali esistenti sul territorio e che necessitano di una particolare tutela. L'attribuzione di un contenuto così rilevante a tale strumento gli permette di assumere una posizione di supremazia rispetto agli altri piani. Lo scritto sottolinea tale caratteristica nell'ultima parte dell'elaborato, evidenziando tale rapporto piramidale esistente tra il piano di bacino posizionato al vertice e gli altri piani posti inferiormente.

Tale specificazione permette di evidenziare la rilevanza oggi giorno attribuita agli strumenti legati alla materia di difesa del suolo, e alla supremazia che gli stessi hanno assunto rispetto ai diritti di titolarità dei singoli.

Nonostante l'evoluzione sociale e quella ambientale si sviluppino parallelamente, è la disciplina ambientale che detta in un certo modo regole e principi e vincoli all'individuo riguardo le modalità di azione, le libertà di intervento e le possibilità di trasformazione.

Questo è il pensiero conclusivo che l'elaborato vuole sottolineare: ossia la preminenza e la rilevanza che le questioni ambientali devono conservare rispetto alle prerogative individuali. La dottrina e la giurisprudenza analizzata nel testo e

le discipline normative elencate e analizzate, sottolineano tale principale caratteristica attribuibile alla disciplina della difesa del suolo.

Il Codice dell'Ambiente, con la sua completa e approfondita normativa, mette a disposizione una dettagliata disciplina in grado di istruire in modo adeguato ogni individuo interessato ad intervenire sul territorio, mette a disposizione strumenti in grado di prevenire qualsiasi danno all'ecosistema, garantisce una conoscenza preventiva delle conseguenze esistenti in caso di violazioni normative o illegittimi interventi.

In sintesi il Codice dota la società di una coscienza ambientale, attraverso la quale l'individuo dovrebbe essere per lo meno trattenuto dal realizzare azioni nocive nei confronti del territorio sul quale vive.

La disciplina normativa ovviamente può però solamente tentare di interferire con le intenzioni umane, cercando di acquietare gli animi ribelli, ma purtroppo non sempre è sufficiente.

Dai casi riportati nell'elaborato è chiaro che ancora ci sono numerosi questioni aperte, numerose diatribe in materia e ciò probabilmente è dovuto al fatto che ultimamente non si è più vista una evoluzione costante e continua della disciplina ambientale, bensì un rallentamento se non addirittura una interruzione della stessa, rispetto a quella della società.

Ciò ovviamente non apporta miglioramenti bensì contrasti e problemi.

L'elaborato invita il lettore a riflettere sul contenuto del testo, sulla rilevanza della materia di difesa del suolo, e in un certo modo a regolare il proprio comportamento adattandolo alle necessità dell'ambiente in cui lo stesso vive.

Il benessere dell'ambiente è intrinsecamente collegato al benessere dell'individuo, poiché il territorio è il posto in cui si nasce, si cresce e si vive.

<sup>204</sup>L'uomo è se più il suo ambiente e se non preserva quest'ultimo, non preserva se stesso.

---

<sup>204</sup> Cit José Ortega y Gasset

## BIBLIOGRAFIA:

- BENVENUTI F., “Il demanio fluviale”, 1961
- CAPPUCCHETTI A. “Ventuno parole per l’urbanistica”
- CROSETTI A., FERRARA R., FRACCHIA F., “Introduzione al diritto dell’ambiente”
- DASGUPTA P., “Benessere umano e ambiente naturale”, Milano, 2001
- FERRUCCI N., “Lezioni di diritto forestale e ambientale”
- G.ALFA-M BESSONE, “Poteri dei privati e statuto della proprietà”
- GARZIA G., “Difesa del suolo e vincoli di tutela”, Milano, 2003
- GIANNINI M. S, “Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici”
- GOLA M., “L’amministrazione degli interessi ambientali”,
- GRASSI G., “Difesa del suolo e vincoli di tutela
- PERNIGOTTI U., “Polizia delle acque pubbliche” Enc. Dir. L, 1958  
PIACENTINI P.M, “Aspetti della funzionalità amministrativa nella nuova legge sulla difesa del suolo”
- RAINALDI L., “i piani di bacino”
- ROMANO S., “Principio di diritto amministrativo italiano”, Milano 1901
- A.M. Sandulli, Boschi, “Manuale di diritto urbanistico”,
- TRAVI A., RAMPULLA F.C, MAJNARDI A.R, “Uso del territorio e vincolo idrogeologico”, Varese, 1981
- URBANI P., “La pianificazione del rischio idrogeologico nella legislazione vigente problemi e prospettive”
- URBANI P., “La difesa del suolo”, Roma 1993
- URBANI P., “modelli organizzatori e pianificazione di bacino nella legge sulla difesa del suolo”
- URBANI P., Civitarese Matteucci S., “Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti”, Torino 2013
- "Rivista quadrimestrale di diritto dell’ambiente” n 3 del 2012 di Paola Lombardi: “L’evoluzione della disciplina sulla difesa del suolo tra dialettica Stato- regioni e prospettive applicative degli strumenti di pianificazione”

- Tavola rotonda su “La questione ambientale” facoltà di Giurisprudenza sede Sapienza 2010



## SITOGRAFIA:

- [https://temi.camera.it/leg17/temi/la\\_difesa\\_del\\_suolo](https://temi.camera.it/leg17/temi/la_difesa_del_suolo)
- <https://www.ambientediritto.it/Giurisprudenza/BOSCHI.htm>
- <https://www.iusinitinere.it/riparto-competenze-la-tutela-dellambiente-principio-sussidiarieta-3799>
- [http://www.provincia.rieti.it/SIT/vincolo\\_DEFINITIVO/difesa\\_suolo.htm](http://www.provincia.rieti.it/SIT/vincolo_DEFINITIVO/difesa_suolo.htm)
- <http://www.cngeologi.it/wpcontent/uploads/2017/05/VincoliAnce.pdf>
- <https://www.teknoring.com/news/rischio-idrogeologico/il-piano-di-bacino-e-i-piani-stralcio-per-il-rischio-idrogeologico/>
- [www.pausaunia.it](http://www.pausaunia.it)
  - . Articolo Urbani: “Il governo delle acque”
  - . Articolo Urbani: “Il recepimento della direttiva comunitaria sulle acque (2000/60): profili istituzionali di un nuovo governo delle acque
  - . Articolo Urbani: “La salvaguardia del territorio tra inerzia e frammentazione delle competenze”, 2014
  - . Articolo Urbani: “Gli strumenti di governo delle acque. Dall’ autorità di bacino ai distretti idrografici”, 2006
  - . Articolo Boscolo: “il suolo bene comune”, 2014

## **GIURISPRUDENZA:**

- Sentenza n. 85 del 22 Febbraio 1990
- Sentenza del 25 Settembre n. 303 del 2003
- Sentenza della Corte Costituzionale n. 6 del 2004
- Sentenza n. 180 del 2008
- Sentenza n. 105 del 2008
- Sentenza n. 28 del 2013
- Sentenza Consiglio di Stato sezione VI n. 185 del 2000
- Corte di Cassazione 12 Luglio 2018 n.18429
- Sentenza della Corte di Cassazione SS.UU del 28/09/2006  
n. 25506
- Sentenza della Corte di Cassazione del 2018 n. 10231