

FRANCESCO LETTERA

VINCOLI
ESPROPRIATIVI, CONFORMATIVI
E NATURALI NELL'USO DEI SUOLI

Roma 2013

Pubblicato su
Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana
(fascicolo 3-4 del 2013)

Pubblicato su
Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana
(fascicolo 3-4 del 2013)

FRANCESCO LETTERA

VINCOLI ESPROPRIATIVI, CONFORMATIVI E NATURALI NELL'USO DEI SUOLI

SOMMARIO: 1. *Vincoli, poteri dominicali, Pubblica amministrazione.* – 1.2 *I costi del diritto alla sicurezza contro i rischi naturali.* – 2. *I vincoli ambientali:* 2.1. *Le limitazioni e le cautele di carattere idrico, idraulico e geologico.* – 2.2. *Vincoli ex lege o per atto amministrativo e situazioni naturali.* – 2.3. *Vincoli espropriativi, conformativi, ricognitivi, naturali.* – 3. *La disciplina dei vincoli nella legislazione speciale:* a) *legislazione prerepubblicana vigente.* b) *legislazione repubblicana.* – 4. *Gli usi del suolo nella cornice costituzionale.* 5. *Le «regole particolari» del codice civile:* a) *I fondi esposti a gravi rischi:* art. 852 cod. civ. – b) *La protezione delle aree inondabili ed il concorso dei rivieraschi:* art. 868 cod. civ. – c) *I vincoli idrogeologici:* l'art. 866 cod. civ. – 6. *La tutela del paesaggio e l'uso consapevole del territorio.* 7. *Vincoli e limitazioni a tutela delle risorse idriche: le aree di salvaguardia.* – 8. *Il rischio idrico.* – 9. *Vincoli e limitazioni per le aree naturali.* – 10. *La difesa del suolo:* 10.1 *Programma economico nazionale e visione globale dei problemi del territorio.* – 10.2 *Il Piano di bacino.* – 10.3. *Il riordino del vincolo idrogeologico.* – 10.4. *La definizione della difesa del suolo.* – 11. *Atti amministrativi a carattere generale in materia di difesa e vincoli sul demanio idrico e marittimo e di acque costiere.* – 12. *Le ordinanze di protezione civile.* – 13. *Condizionamenti per l'intervento pubblico nell'economia fondiaria:* a) *Disponibilità di bilancio dell'amministrazione.* b) *Scala cartografica dell'informazione territoriale.* c) *Durata dell'affidabilità delle previsioni di pericolo e di rischio.* d) *Grado di precisione della individuazione di pericoli e rischi.* e) *Possibilità tecniche per l'osservazione globale del territorio.* – 14. *I vincoli per la conservazione dei suoli e la tutela dell'ambiente.* – 15. *Natura dei vincoli per la difesa del suolo.* – 16. *Il vincolo espropriativo.* – 17. *Il vincolo conformativo.* – 18. *Vincoli ricognitivi e vincoli naturali.*

1. **Vincoli, poteri dominicali e Pubblica amministrazione.**

1.1. La disciplina del diritto di proprietà e delle facoltà di uso dei suoli esposti a situazioni naturali di pericolo o di rischio, delineata dalla disciplina anteriore alla Carta costituzionale e dal vigente codice civile (artt. 832 e segg.) in vigore dal 21 aprile 1942, presenta un carattere d'incompletezza, in larga parte conseguente alla quasi contemporanea successione dell'assetto repubblicano a quello monarchico; l'analisi del sistema normativo vigente fa emergere una ampia esitazione ad operare in regime di continuità, e di ragionevole adeguamento, con l'imponente

Pubblicato su
Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana
(fascicolo 3-4 del 2013)

corpo normativo prerepubblicano, ordinario e speciale, tuttora vigente.

Una disciplina parallela, preannunciata dalla L.685/1967 *Programma economico nazionale 1966-1970* (1) è avviata, dopo un ventennio di temporeggiamenti, con la L. n. 183 del 1989 sulla difesa del suolo, che sarà richiamata più avanti (v. § 10).

Lo strumento principale per realizzare le finalità dei due richiamati corpi normativi, è basato sull'intervento pubblico mediante piani di bacino, piano di bacino stralcio, piani di bacino straordinari, limitazioni, nulla osta, prescrizioni, vincoli diretti e indiretti, vincoli sulle aree protette, vincoli a tutela delle acque.

1.2 Il costo del diritto alla sicurezza contro i rischi naturali.

L'intervento pubblico nel settore del diritto alla sicurezza contro i rischi naturali se apre l'ampio *genus* delle aspettative e degli affidamenti, dall'altro ha un costo che dovrebbe essere finanziato dai bilanci degli enti preposti al complesso settore; tuttavia mentre la concretezza della provvista economica è presente nella prima disposizione organica di fi-

(1) Art.1 L. 27 luglio 1967 n. 685 Approvazione del programma economico nazionale per il quinquennio 1966-70; «In particolare, la programmazione si propone: l'eliminazione delle lacune tuttora esistenti in dotazioni e servizi di primario interesse sociale:...**difesa del suolo**...».

L'art.145 L.685/1967 disegna il quadro delle azioni per la difesa del suolo: «La politica generale di sviluppo economico che si intende perseguire nel prossimo quinquennio richiede una organica impostazione del problema della difesa e conservazione del suolo: gli interventi a difesa del suolo; specie nelle zone montane, dovranno essere attuati in stretto collegamento con gli interventi per la ristrutturazione della economia agricola, con quelli per lo sviluppo delle attività turistiche, con le azioni volte al miglioramento delle infrastrutture civili, con la politica assistenziale e previdenziale, in modo che, valutate le interrelazioni ricorrenti tra le citate componenti, ogni intervento venga ad operare in modo armonico in vista dell'obiettivo generale di un effettivo miglioramento dei redditi e delle condizioni di vita delle popolazioni montane.

L'intervento per la difesa e la conservazione del suolo dovrà pertanto articolarsi in un insieme di azioni che – nell'ambito di ciascun **bacino idrografico principale** – interessino: a monte la formazione del manto vegetale e la sistemazione idraulico-agraria e forestale delle pendici, necessarie a ridurre il volume e la velocità delle acque meteoriche di scorrimento superficiale e ad impedire l'erosione dei terreni; nonché le opere di imbrigliamento dei torrenti; a valle la sistemazione dei letti e degli argini dei corsi dei fiumi e correlativamente la canalizzazione dei terreni di piano per assicurare un conveniente franco di colture ed impedire il ritorno a fenomeni di paludismo.

Tutti questi interventi, unitamente a quelli concernenti le difese a mare, dovranno trovar posto in un piano organico nazionale per la difesa e conservazione del suolo avente un orizzonte temporale di lungo periodo e collegantesi ad una visione globale dei problemi del territorio – anche sotto il profilo urbanistico – e del riequilibrio economico e sociale delle diverse zone del paese».

nanza pubblico-privata di cui al RD n. 523 del 1904 sulle opere idrauliche, invece nella più recente produzione normativa il carattere programmatico viene scisso da quello economico, con la conseguenza che da un lato si alimentano affidamenti nei cittadini e negli enti minori, dall'altra si constata l'incapacità delle strutture pubbliche a realizzare le opere ed i progetti programmati per assoluta mancanza di risorse economiche, aggravata dall'inattuazione dell'obbligo costituzionale di tutti i cittadini «a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva» e quindi degli interessi economici dei quali sono titolari (art. 53, c. 1 Cost.).

La scissione della fase legislativa programmatica da quella economica è codificata dalla clausola di invarianza finanziaria che di fatto degrada il nuovo atto avente forza di legge a misura meramente programmatica: «Dall'attuazione del presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le pubbliche amministrazioni interessate provvedono ai compiti previsti dal presente decreto con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente» (2). Questa formula tipo, ormai presente in tutti gli atti aventi forza di legge per l'adeguamento della legislazione interna a quella comunitaria, viene inserita senza la previa verifica dell'impatto finanziario, positivo forse in termini di bilancio corrente, ma rovinoso per l'economia del Paese che così accumula ritardi incolmabili rispetto agli altri partners europei.

Le ricorrenti proposte legislative per introdurre un'assicurazione obbligatoria contro i danni da inondazione o da frana, difficilmente potranno estendersi alle costruzioni in aree naturalmente inondabili poiché la mutualità assicurativa, perderebbe il carattere solidaristico per essere piegata a trasferire su altri assicurati i costi di rischi deliberatamente assunti pur di ricavare utilità da proprietà esposte ai rischi naturali, ma destinate ad usi incompatibili con ricorrenti tempi di ritorno dei fenomeni di inondazione o con la naturale instabilità dei versanti.

2. I vincoli ambientali.

2.1. Le limitazioni e le cautele di carattere idrico, idraulico e geologico.

La presente analisi concerne le limitazioni e le cautele di carattere idrico (3), idraulico e geologico che condizionano gli usi del suolo, ed i relativi riflessi sulla disciplina penalistica dei reati sia per avvelenamen-

(2) Art.4 D.Lgs 19 ottobre 2011 n. 185, *Attuazione della direttiva 2009/71/EURATOM che istituisce un quadro comunitario per la sicurezza degli impianti nucleari*.

(3) Il rischio idrico concerne la messa in pericolo delle risorse idriche destinate o destinabili al consumo umano e quindi anche alla produzione di alimenti che direttamente o indirettamente hanno attitudine a nuocere alla salute umana.

to di acque destinate o destinabili al consumo umano o di sostanze alimentari (art. 439 e 449 c.p.) sia per disastro, doloso e colposo, di inondazione, frana e valanga (artt. 426, 427 e 449 c.p.). In particolare è analizzato il lungo percorso per modificare la diffusa indifferenza collettiva di fronte a situazioni di pericolo e di rischio di eventi naturali e ambientali; l'inversione di tendenza va colta nell'intervento regolatorio della pubblica autorità, con la definizione, tra l'altro, dei vincoli idraulici ed idrogeologici e di altri rischi innominati.

Tra le aree esposte a *gravi rischi* innominati, vanno inserite quelle soggette a valanghe, subsidenza, erosione costiera, bradisismo, sprofondamenti, sismicità.

La categoria dei rischi innominati dovrebbe ricomprendere le zone foce di molti corsi d'acqua soggette a mobilità, nonché l'emersione di terre dal mare o la loro sommersione, anche a ragione della ciclicità di alcuni fenomeni naturali che incidono sui rapporti tra il mare e la terraferma.

2.2. Vincoli *ex lege* o per atto amministrativo e situazioni naturali.

La genesi naturale e ambientale di tali pericoli e rischi comporta che gli eventuali sopravvenuti vincoli *ex lege* o per atto amministrativo non possano far perdere alle situazioni di fatto il loro carattere naturale o meglio ambientale, la cui ignoranza, sottovalutazione o imperizia nelle varie forme dell'uso (*use, abuse, misuse*) non esime il proprietario o il detentore del fondo da autonoma responsabilità.

La naturalità di tali situazioni di pericolo e di rischio non viene meno per il fatto che il legislatore possa intervenire con l'introduzione di limitazioni e vincoli (es. vincolo idraulico, idrogeologico, sismico e simili), per cui diviene indispensabile esplorare se ed in quale misura le citate situazioni naturali, di pericolo e di rischio – a prescindere dalla apposizioni di vincoli o altre limitazioni amministrative o *ex lege* – siano fonte di obblighi per il soggetto proprietario dei beni esposti ad una condizione naturale che la natura, o meglio l'ambiente, riduce, se non annulla, le possibilità di uso del suolo. I profili dell'autonoma responsabilità del proprietario o possessore del fondo ritornano più volte nei paragrafi successivi proprio per dare compiutezza alle singole analisi su questo complesso tema; in tal modo si è sacrificata la concentrazione della trattazione in favore di una maggiore compiutezza dei singoli capitoli (v. §. 2.3; 4; 5 lett. c); 17 lett. c); 18.2.).

2.3. Vincoli espropriativi, conformativi, ricognitivi, naturali.

L'imposizione per legge o per atto amministrativo dei vincoli idrici, idraulici, idrogeologici o di altra natura, impone la verifica della loro natura, costitutiva o ricognitiva, espropriativa o conformativa: In parti-

colare va anche verificato se il vincolo naturale possa essere annoverato fra i vincoli conformativi oppure se esso se ne discosti per assumere una sua propria, autonoma connotazione; si impiega l'aggettivo naturale in luogo di ambientale, sia perché è l'elemento naturalistico che limita, se non esclude l'uso di parti del territorio, sia per l'impiego dell'aggettivo ambientale in accezioni che comprendono anche il fattore antropico.

L'intervento regolatorio pubblico attribuisce all'Amministrazione non solo il potere di stabilire o promuovere procedimenti per imporre il vincolo naturale ma anche coerenti obblighi di polizia e di governo del territorio.

Tuttavia il vincolo naturale, per quanto possa essere imposto per legge, o per atto amministrativo, mantiene sempre il carattere ricognitivo di una situazione naturale, per cui si giustappone ai richiamati ed autonomi obblighi del proprietario o del possessore.

È anche ipotizzabile una situazione di concorso che possa far configurare una ripartizione di responsabilità tra Autorità e proprietario, tenendo presenti le ipotesi di fatto colposo del creditore (art. 1227 cod.civ.) e di concorso nel reato (art. 110 c.p.).

3. *La disciplina dei vincoli nella legislazione speciale prerepubblicana.*

Le principali fonti normative speciali, risalenti ad epoca prerepubblicana e tuttora vigenti che regolano gli usi dei suoli e prevedono vincoli, conservano perduranti attualità ed utilità.

Tra i corpi normativi prerepubblicani che concorrono a regolare gli usi dei suoli, si annoverano:

- RD 25 luglio 1904, n. 523 sulle opere idrauliche, sulla polizia idraulica e sul nulla- osta idraulico (4);
- RD 8 maggio 1904 n. 368, Regolamento sulle bonificazioni delle paludi e dei terreni paludosi, comprendente le misure di polizia idraulica delle opere di bonifica ed il vincolo di inedificabilità (5).

(4) «... nulla osta idraulico ai sensi dell'art.97 del R.D. 25 luglio 1904, n.523, volto a consentire nell'alveo del corso d'acqua demaniale l'esecuzione degli interventi individuati dalla norma» (così T.A.R. Marche Ancona Sez. I, 23 dicembre 2005, n. 1956). L'importanza del nulla osta idraulico si riflette, anche ai fini della eventuale responsabilità penale del funzionario preposto all'ufficio per eventi di piena di un corso d'acqua. V. Cass. Pen. IV, sent. 24 settembre 2009, n.37444, che ha confermato la condanna del funzionario «... chiamato a rispondere per il mancato contributo (negativo) da fornire quale dipendente regionale addetto al settore delle opere idrauliche e delle acque, all'attività istruttoria svolta per conto della Regione..., attività istruttoria culminata nella concessione del "nulla osta idraulico" propedeutico alla stipula della concessione contratto in forza della quale fu consentita la gestione del campeggio...nell'alveo del torrente...». Si veda anche Cass. civ. Sez. Unite, Sent., 25 giugno 2009, n. 14878.

(5) Per la esecuzione del R.D. 13 febbraio 1933, n. 215, non è stato emanato un nuovo Regolamento, pertanto restano ancora in vigore le disposizioni del RD

– RD 30 dicembre 1923, n. 3267 sul riordinamento e la riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani e sul vincolo idrogeologico ed il relativo Regolamento di cui al RD 16 maggio 1926, n. 1126 (6);

– RD 13 febbraio 1933, n. 215 sulla bonifica integrale e la relativa pianificazione (7).

368 del 1904 – quale regolamento per l'esecuzione delle abrogate L. 22 luglio 1900, n. 195, e L. 7 luglio 1902, n. 333, sulle bonificazioni delle paludi e dei terreni paludosi – in quanto applicabili. Tra l'altro, la polizia idraulica delle opere di bonifica erroneamente appare riservata agli attuali Consorzi di bonifica poiché l'oggetto «bonifica» di cui alla legislazione previgente al RD 215 del 1933 riguardava tutte le opere di bonificazione, per cui non sussiste una competenza riservata ai soli Consorzi di bonifica.

(6) «*I boschi e terreni montani, a salvaguardia dei quali operano le disposizioni a tutela del vincolo idrogeologico, sono da considerare aree protette, a norma dell'art. 22 bis, secondo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689, in quanto la difesa degli equilibri idrogeologici concorre alla conservazione e valorizzazione del patrimonio naturale del paese. Ne consegue che va proposta al tribunale, e non al giudice di pace, l'opposizione avverso ordinanza-ingiunzione irrogativa di sanzione amministrativa pecuniaria per l'esercizio del pascolo ovino-caprino non autorizzato in violazione delle norme a tutela del vincolo idrogeologico dettate dall'art. 9 del r.d. 30 dicembre 1923, n. 3267, e dagli artt. 24, 26 e 68 delle Prescrizioni di massima e di polizia forestale della Provincia di Trento*» (Cass. civ. Sez. II, 15 marzo 2012, n. 4153). Non è condivisibile la più recente giurisprudenza dell'AGA secondo la quale il vincolo idrogeologico riguarderebbe soltanto i terreni e non anche i boschi. Le statuizioni sono in palese contrasto con l'art. 7 Rd n. 3267 del 1923, secondo il quale «*Per i terreni vincolati la trasformazione dei boschi in altre qualità di coltura e la trasformazione di terreni saldi in terreni soggetti a periodica lavorazione sono subordinate ad autorizzazione del Comitato forestale e alle modalità da esso prescritte, caso per caso, allo scopo di prevenire i danni di cui all'art. 1*». Tale giurisprudenza si richiama al precedente C.St. v, sent. 5424 del 2009, dalla quale non si può dedurre il principio secondo il quale il vincolo idrogeologico si applicherebbe ai soli terreni denudati e non anche a quelli boscati.

Sul punto è molto esplicito l'art.1 del Regolamento del 1926, secondo il quale: «*La determinazione delle zone da vincolarsi, a norma del titolo I, capo I, sezione I, del R.D. 30 dicembre 1923, n. 3267, deve essere preceduta da una ricognizione generale quando si tratti di terreni compresi in un bacino, al fine di accertare le condizioni idrogeologiche di esso e le forme prevalenti di utilizzazione dei terreni e boschi ivi compresi.*

Qualora il perimetro dei singoli bacini fluviali si estenda nel territorio di più Province, la determinazione delle zone da sottoporre a **vincolo idrogeologico** potrà farsi separatamente per ciascuna Provincia.

L'applicazione del vincolo può essere limitata anche a singole zone indipendentemente dalla delimitazione generale, sempreché ne sia riconosciuta la necessità o l'urgenza, ed a bacini di torrenti quand'anche non appartenenti a bacini fluviali propriamente detti.

(7) «*Le limitazioni e gli oneri che derivano alla proprietà privata dall'esigenza di impedire che determinati terreni, per la loro situazione o per le loro particolari caratteristiche, subiscano denudazioni, perdano la stabilità o turbino il regime delle acque, con danno dell'economia nazionale, rientrano nel quadro generale del-*

Pubblicato su
Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana
 (fascicolo 3-4 del 2013)

- RD 11 dicembre 1933, n. 1775, TU sulle acque e sugli impianti elettrici (8);
- L. 17 agosto 1942, n. 1150, Legge urbanistica sui vincoli urbanistici (9).
- L. 29 giugno 1939, n. 1497, *Protezione delle bellezze naturali*, trasfusa nel D. Lgs 29 ottobre 1999 n. 490, *Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali*, e quindi nel D. Lgs 22 gennaio 2004, n. 42, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*; la legge n. 1497 del 1939 aveva introdotto il vincolo paesaggistico, che nel vigente Codice dei beni culturali e del paesaggio, trasmuta in prescrizioni (artt. 45, 143) e limitazioni d'uso del patrimonio culturale, inteso come l'insieme dei beni culturali e dei beni paesaggistici (art. 2, c.1, D. Lgs n. 42 del 2004) (10). Questo Codice dà attuazione all'art. 8 Cost. che attribuisce alla Repubblica la tutela del paesaggio.

la bonifica; ma tali limitazioni e oneri assumono configurazione diversa secondo che i terreni ad essi assoggettati facciano o no parte di un comprensorio di bonifica. All'ipotesi che i terreni, per i quali sussistano gli accennati pericoli, non siano inclusi in un comprensorio di bonifica si riferisce l'art. 866, primo comma [cod.civ.], il quale consente all'autorità amministrativa di sottoporli a vincolo idrogeologico....», così, Relazione al codice civile, Roma 1943.

(8) *La domanda, con la quale il proprietario di un immobile, sito sulla sponda di un lago pubblico, si dolga della mancata adozione da parte dell'amministrazione di misure idonee ad evitare pericoli d'inondazione per la crescita del livello delle acque, è da ricollegarsi ad una posizione di interesse legittimo, ove si esaurisca nella denuncia di scorretto uso dei poteri discrezionali spettanti all'amministrazione medesima in tema di opere idrauliche ed attività di polizia idraulica;...» (v. Cass. SS.UU. sent. 3 aprile 1989, n. 1588), ed ancora Cass. 23 ottobre 1984, n. 5373: «Nelle controversie fra privati e p. a., che l'art. 143 r. d. 11 dicembre 1933, n. 1775 devolve alla cognizione del tribunale superiore delle acque pubbliche in sede di giurisdizione amministrativa (nella specie: impugnazione di provvedimenti del genio civile in materia di polizia idraulica),...».*

(9) *«La previsione di una tipologia a "verde pubblico" non configura un vincolo preordinato ad esproprio né una inedificabilità assoluta, in quanto si tratta di prescrizione normalmente diretta a regolare concretamente l'attività edilizia, che attiene ad una potestà conformativa propria dello strumento urbanistico generale, la cui validità è a tempo indeterminato, come stabilito dall'art. 11, legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica). Sono conformativi e al di fuori della schema ablatorio-espropriativo (non comportano indennizzo, non decadono al quinquennio e quindi non sussiste un dovere di ritipizzazione) i vincoli che importano una destinazione (anche di contenuto specifico) realizzabile ad iniziativa privata o promiscua pubblico-privata, che non comportino necessariamente espropriazione o interventi ad esclusiva iniziativa pubblica e quindi siano attuabili anche dal soggetto privato e senza necessità di ablazione del bene» (Cons. Stato Sez. IV, 7 novembre 2012, n. 5666)*

(10) Il Codice dei beni culturali ha anche definito le categorie del demanio culturale nel quale rientrano le aree di interesse archeologico (art. 54, c. 1, lett. a) con conseguente vincolo di inalienabilità, dei beni paesaggistici (art. 134), dei piani paesaggistici (art. 135) e conseguenti normative d'uso.

4. Gli usi del suolo nella cornice costituzionale.

La disciplina costituzionale della proprietà del suolo prevede, tra l'altro, l'*espropriazione* (art. 42, c.3; art. 43, c.1 Cost.), *i limiti* (artt. 42 e 44 Cost.), *i modi di godimento* (art. 42 Cost.), *gli obblighi* (art. 44 Cost.), *i vincoli* (art. 44 Cost.), *la bonifica* (art. 44 Cost.). Per i riflessi sull'uso del suolo in relazione al costo del diritto alla sicurezza contro i rischi naturali, e quindi dell'obbligo derivante dall'art. 53 Cost. si richiama il precedente § 1.2.

Dalla Carta costituzionale emergono alcuni principi: l'obbligo dell'indennizzo in caso di espropriazione, la funzione sociale della proprietà, la disciplina degli usi dei beni secondo i modi di godimento stabiliti dalla legge.

Gli obblighi ed i vincoli sono richiamati dall'art. 44 Cost. con riferimento alla proprietà terriera privata, rivista in un disegno politico dominato dal superamento del latifondo ma che non incide sull'uso del bene suolo, quale oggetto delle proprietà di cui all'art. 42 Cost. secondo il quale è la legge a determinarne «... *i modi ... di godimento e i limiti ...*» (art. 42 comma 2 Cost.).

Il richiamo ai vincoli di cui all'art. 44 Cost. concerne la proprietà fondiaria, ma da questa disposizione non possono trarsi principi generali sui vincoli. Invece la campitura costituzionale alla potestà di introdurre limiti e quindi vincoli nell'uso dei suoli, va individuata nella riserva di legge di cui agli artt. 41, comma 3, e 42, comma 2 Cost., al fine di assicurare la funzione sociale dei beni ed il perseguimento di fini sociali nel loro uso economico. Tuttavia, l'omesso o il carente esercizio della facoltà di attuare la specifica riserva di legge, non esime il proprietario o possessore del bene dall'autonomo dovere di farne uso adempiendo al proprio dovere di solidarietà sociale ed economica (art. 2 Cost.), con la conseguenza che l'assenza di limitazioni e vincoli di legge non libera il proprietario o possessore del bene dal dovere di operare con diligenza e di evitare la commissione di un qualsiasi danno ingiusto.

La Corte costituzionale, in materia di compressioni del diritto di proprietà senza corresponsione di indennizzi, ha osservato che: «...*la garanzia della proprietà privata è condizionata, nel sistema della Costituzione, dagli artt. 41 al 44, alla subordinazione a fini, dichiarati ora di utilità sociale, ora di funzione sociale, ora di equi rapporti sociali, ora di interesse ed utilità generale. Ciò con maggiore ampiezza e vigore di quanto è stabilito dagli artt. 832 e 845 del codice civile, i quali, per il contenuto del diritto di proprietà fondiaria in particolare, richiamano, rispettivamente, i limiti e gli obblighi stabiliti «dall'ordinamento giuridico» e le regole particolari per scopi di pubblico interesse.*» (C. Cost. sent. 29 maggio 1968, n. 55). Invero, va osservato che se da un lato la Costituzione enuncia un'ampia riserva di legge per la disciplina degli usi del suolo, dall'altra le disposizioni del codice civile in materia di difesa del suolo permangono disapplicate, quasi sfuggite alla memoria collettiva.

5. Le «regole particolari» del codice civile.

Premessa la necessaria distinzione tra la proprietà in genere e la proprietà fondiaria, e tra proprietà del suolo e del sottosuolo, il codice civile prevede la soggezione della proprietà a «*regole particolari*» che possono essere dettate per conseguire scopi di pubblico interesse (art. 845 cod.civ.), di cui agli artt. 846-921 cod. civ.

Di seguito si richiamano alcune fondamentali disposizioni codicistiche che incidono sull'uso del suolo:

a) I fondi esposti a gravi rischi: art. 852 cod. civ.

In materia di ricomposizione fondiaria, l'art. 852 n. 6 cod.civ. ne esclude «*i terreni soggetti ad inondazioni, a scoscendimenti, o ad altri gravi rischi*» in tal modo ponendo le premesse in forza delle quali, in sede di riordinamento della proprietà agricola, terreni esposti a tali rischi possano essere inclusi, nel fondo accorpato, se residuano usi compatibili con i richiamati rischi (idrico, idraulico e geologico).

b) La protezione delle aree inondabili ed il concorso dei rivieraschi: art. 868 cod. civ.

L'art. 868 cod. civ. prende in esame i corsi d'acqua che arrecano o minacciano danni all'agricoltura, ad abitati o a manufatti d'interesse pubblico; dei beni esposti al danno dalle acque o soggetti a servitù di piena, ordinaria o straordinaria, la proprietà rivierasca non può disinteressarsi di questo rapporto critico con i corsi d'acqua, e ad essa è attribuito l'obbligo di «*...contribuire all'esecuzione delle opere necessarie per il regolamento dei corsi d'acqua...*», anche se non sia vigente un piano di bonifica.

Tali costi non possono essere ragionevolmente trasferiti sui bilanci pubblici, proprio per i richiamati principi di cui all'art. 53 Cost. ed all'art. 868 cod.civ. nel quale sono sostanzialmente trasfuse le regole dettate dal RD 25 luglio 1904, n. 523 sulle opere idrauliche e sul concorso della proprietà rivierasca a sostenere le spese di messa in sicurezza dei suoli inondabili.

c) I vincoli idrogeologici: l'art. 866 cod. civ.

Questa disposizione del Codice civile tende a prevenire non solo i dissesti da frana o da valanga, ma l'insieme di fenomeni idrogeologici che possono essere innescati dall'uso non ragionevole dei suoli.

È un dato di fatto la constatazione dei ricorrenti danni provocati all'economia italiana dalla non applicazione delle disposizioni di cui all'art. 866 cod.civ. sui vincoli per scopi idrogeologici e per altri scopi di tutela dei suoli.

Il codice civile distingue tra i suoli ricompresi nei piani di bonifica integrale, e quelli suscettibili di vincoli idrogeologici in quanto «*non siano inclusi in un comprensorio di bonifica*» (11).

(11) Così, con riferimento ai vincoli di cui all'art. 866 cod. civ., la Relazione al codice civile, § 418, Roma 1943.

Questa distinzione chiarisce i motivi per i quali i terreni ricadenti nei comprensori di bonifica integrale normalmente non siano stati assoggettati a vincolo idrogeologico di cui alle cartografie *ex RD* 30 dicembre 1923, n. 3267.

I contenuti del *vincolo idrogeologico* incidono sugli usi dei terreni per cui si trasformano in limitazioni dei diritti dominicali.

La disapplicazione delle disposizioni codicistiche – e quindi dei conseguenti vincoli e limiti – non può essere giustificata coprendo l'inadempimento con il ricorso ad una interpretazione liquidatoria basata sulla apodittica qualificazione di tali norme come meramente programmatiche; non è condivisibile tale qualificazione poiché le disposizioni del codice civile appena richiamate costituiscono il raccordo con fondamentali leggi speciali, tuttora vigenti, in materia di difesa dei suoli e più in generale del territorio.

Tali tesi interpretative non solo portano alla sostanziale liquidazione dei vincoli e dei limiti che le leggi speciali prevedono nell'uso del suolo e per la difesa del suolo medesimo, ma anche ad una deresponsabilizzazione del proprietario o possessore. La tesi della natura programmatica delle richiamate disposizioni del codice civile si riflette in quella legislazione in materia di difesa del suolo gestita da professionalità non giuridiche, così involontariamente indebolendo il contrasto al saccheggio dei suoli, del territorio e del paesaggio con l'indebito trasferimento di enormi risorse a quel ceto imprenditoriale specializzato in quella produzione di beni di edilizia abitativa ed infrastrutturale che ha internalizzato gli utili ed esternalizzato le perdite.

L'analisi sistematica della legislazione sull'uso del suolo – e quindi sulla difesa del suolo – consente di rilevare come l'appannamento dei vincoli e dei limiti naturali od anche riaffermati dalla legislazione speciale, possa trasmutarsi nel già richiamato fattore di deresponsabilizzazione della proprietà dei suoli soggetti a pericolo idrico, idraulico, idrogeologico e da valanga.

Per contrastare tale fattore, la difesa del suolo può anche essere intesa come una branca dell'intervento pubblico dell'economia, reso indispensabile dall'inerzia della proprietà del suolo; diviene quindi passaggio obbligato verificarne i contenuti e gli obiettivi.

6. La tutela del paesaggio e l'uso consapevole del territorio.

Il paesaggio è tutelato in quanto espressione di valori culturali (art. 131 D.Lgs n. 42 del 2004 *Codice dei beni culturali e ambientali*, in seguito CBCA) imponendo a tutti i soggetti pubblici o nell'esercizio di funzioni pubbliche, di operare secondo il «*principio dell'uso consapevole del territorio*» (art. 131 c. 6 CBCA) nel rispetto delle *normative d'uso* (art. 135, c. 3 CBCA), con tutela di determinate aree (art. 142 CBCA) ritenute *ex lege* di interesse paesaggistico, nel quadro unificante della pianificazione paesaggistica (artt. 135 e 143 CBCA).

Pubblicato su
Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana
(fascicolo 3-4 del 2013)

L'art. 142 CBCA disciplina l'uso del suolo confinante con il lido del mare, i corsi d'acqua ed i laghi, prevedendo distanze di rispetto; tuttavia gli usi del suolo sono funzionali alla tutela del bene paesaggistico o culturale, invece i vincoli ambientali tutelano la stabilità dei versanti, prevengono pericoli e rischi causati da inondazioni, frane e slavine.

Il piano paesaggistico prevede una fase di comparazione con gli strumenti di difesa del suolo (art. 143, c. 1 lett. f) CBCA); esso interagisce in parallelo con la pianificazione di bacino di difesa del suolo ed è a questo pari ordinato, ma per oggetti diversi. Al piano paesaggistico è riservata la tutela del bene paesaggio ed al piano di bacino la tutela del bene ambiente. Si tratta di beni rientranti nelle materie ambiente e paesaggio, entrambe di competenza dello Stato e quindi i relativi piani sono sovraordinati ai «*piani territoriali ed urbanistici*» di matrice regionale o delle province autonome (art. 143, c.9 CBCA) (v. art. 117 Cost.).

7. Vincoli e limitazioni a tutela delle risorse idriche: le aree di salvaguardia.

Per la conservazione e la tutela delle acque superficiali e sotterranee destinate o destinabili al consumo umano sono previste aree di salvaguardia, ripartite in zone di tutela, di rispetto e di protezione (12).

(12) D.Lgs n. 152 del 2006, art. 94. *Disciplina delle aree di salvaguardia delle acque superficiali e sotterranee destinate al consumo umano.* «1. Su proposta delle Autorità d'ambito, le regioni, per mantenere e migliorare le caratteristiche qualitative delle acque superficiali e sotterranee destinate al consumo umano, erogate a terzi mediante impianto di acquedotto che riveste carattere di pubblico interesse, nonché per la tutela dello stato delle risorse, individuano le aree di salvaguardia distinte in zone di tutela assoluta e zone di rispetto, nonché, all'interno dei bacini imbriferi e delle aree di ricarica della falda, le zone di protezione.

2. Per gli approvvigionamenti diversi da quelli di cui al comma 1, le Autorità competenti impartiscono, caso per caso, le prescrizioni necessarie per la conservazione e la tutela della risorsa e per il controllo delle caratteristiche qualitative delle acque destinate al consumo umano.

3. La zona di tutela assoluta è costituita dall'area immediatamente circostante le captazioni o derivazioni: essa, in caso di acque sotterranee e, ove possibile, per le acque superficiali, deve avere un'estensione di almeno dieci metri di raggio dal punto di captazione, deve essere adeguatamente protetta e dev'essere adibita esclusivamente a opere di captazione o presa e ad infrastrutture di servizio.

4. La **zona di rispetto** è costituita dalla porzione di territorio circostante la zona di tutela assoluta da sottoporre a vincoli e destinazioni d'uso tali da tutelare qualitativamente e quantitativamente la risorsa idrica captata e può essere suddivisa in **zona di rispetto** ristretta e **zona di rispetto** allargata, in relazione alla tipologia dell'opera di presa o captazione e alla situazione locale di vulnerabilità e rischio della risorsa. In particolare, nella **zona di rispetto** sono vietati l'insediamento dei seguenti centri di pericolo e lo svolgimento delle seguenti attività:

- a) dispersione di fanghi e acque reflue, anche se depurati;
- b) accumulo di concimi chimici, fertilizzanti o pesticidi;

Pubblicato su
Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana
(fascicolo 3-4 del 2013)

La locuzione aree di salvaguardia fu introdotta dal Dpr n. 236 del

c) spandimento di concimi chimici, fertilizzanti o pesticidi, salvo che l'impiego di tali sostanze sia effettuato sulla base delle indicazioni di uno specifico piano di utilizzazione che tenga conto della natura dei suoli, delle colture compatibili, delle tecniche agronomiche impiegate e della vulnerabilità delle risorse idriche;

d) dispersione nel sottosuolo di acque meteoriche proveniente da piazzali e strade.

e) aree cimiteriali;

f) apertura di cave che possono essere in connessione con la falda;

g) apertura di pozzi ad eccezione di quelli che estraggono acque destinate al consumo umano e di quelli finalizzati alla variazione dell'estrazione ed alla protezione delle caratteristiche quali-quantitative della risorsa idrica;

h) gestione di rifiuti;

i) stoccaggio di prodotti ovvero, sostanze chimiche pericolose e sostanze radioattive;

l) centri di raccolta, demolizione e rottamazione di autoveicoli;

m) pozzi perdenti;

n) pascolo e stabulazione di bestiame che ecceda i 170 chilogrammi per ettaro di azoto presente negli effluenti, al netto delle perdite di stoccaggio e distribuzione. È comunque vietata la stabulazione di bestiame nella **zona di rispetto** ristretta.

5. Per gli insediamenti o le attività di cui al comma 4, preesistenti, ove possibile, e comunque ad eccezione delle aree cimiteriali, sono adottate le misure per il loro allontanamento; in ogni caso deve essere garantita la loro messa in sicurezza. Entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della parte terza del presente decreto le regioni e le province autonome disciplinano, all'interno delle zone di rispetto, le seguenti strutture o attività:

a) fognature;

b) edilizia residenziale e relative opere di urbanizzazione;

c) opere viarie, ferroviarie e in genere infrastrutture di servizio;

d) pratiche agronomiche e contenuti dei piani di utilizzazione di cui alla lettera c) del comma 4.

6. In assenza dell'individuazione da parte delle regioni o delle province autonome della **zona di rispetto** ai sensi del comma 1, la medesima ha un'estensione di 200 metri di raggio rispetto al punto di captazione o di derivazione.

7. Le zone di protezione devono essere delimitate secondo le indicazioni delle regioni o delle province autonome per assicurare la protezione del patrimonio idrico. In esse si possono adottare misure relative alla destinazione del territorio interessato, limitazioni e prescrizioni per gli insediamenti civili, produttivi, turistici, agro-forestali e zootecnici da inserirsi negli strumenti urbanistici comunali, provinciali, regionali, sia generali sia di settore.

8. Ai fini della protezione delle acque sotterranee, anche di quelle non ancora utilizzate per l'uso umano, le regioni e le province autonome individuano e disciplinano, all'interno delle **zone di protezione**, le seguenti aree:

a) aree di ricarica della falda;

b) emergenze naturali ed artificiali della falda;

c) zone di riserva.»

Quest'articolo richiama quanto già disposto dal Dpr 236 del 1988 e dalla L. n.36 del 1994 sul servizio idrico integrato.

Pubblicato su
Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana
(fascicolo 3-4 del 2013)

1988 trasfuso nel D.Lgs. n. 152 del 2006 (artt. 94, c. 3 e 163 D.Lgs n. 152 del 2006); tali zone sono suddivise in:

a) Zona di tutela assoluta, dall'estensione minima di dieci metri di raggio, è destinata alla protezione esclusiva del punto di captazione o derivazione delle acque; essa ha carattere espropriativo in quanto vi è inibito qualsiasi uso diverso dalla tutela del punto di presa o di derivazione.

b) Zone di rispetto, suddivise in zone di rispetto ristretto e zone di rispetto allargate, al fine di tutelare «*qualitativamente e quantitativamente la risorsa idrica captata...*» (art. 94, c.4 D.Lgs n. 152 del 2006).

c) Zone di protezione, a tutela del patrimonio idrico, (art. 94, comma 7 D.Lgs n. 152 del 2006).

d) Zone di protezione delle acque sotterranee – destinate o destinabili al consumo umano – mediante limitazioni e vincoli riservati alla legislazione regionale, a tutela delle vaste aree di ricarica delle falde, delle sorgenti (naturali ed artificiali), delle zone di riserva delle acque per finalità di emergenza (art. 94, comma 8 D.Lgs n. 152 del 2006).

La *tutela quantitativa* attiene al divieto di aprire punti di captazione o di derivazione tali da impoverire le portate delle sorgenti; si tratta quindi misura che enfatizza il più generale divieto di sottensione di concessioni preesistenti di cui all'art. 45 TU n. 1775 del 1933. La priorità accordata all'uso potabile con finalità di pubblico interesse preclude che all'interno delle zone di rispetto possa aprirsi una utenza domestica di cui all'art. 93 TU n. 1775 del 1933, ma anche tale limitazione si risolve in un divieto di sottendere il corpo idrico destinato all'uso potabile collettivo.

La *tutela qualitativa* limita le facoltà di uso delle aree ricadenti nella zona di rispetto, vietando alcune attività incompatibili con la conservazione della qualità della risorsa idrica destinata al consumo umano.

Preliminarmente, si rammenta che, ai sensi dell'art. 144, c.1 D.Lgs n. 152 del 2006, «*Tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo, appartengono al demanio dello Stato*».

Pertanto le limitazioni per ragioni di tutela non comprimono un diritto del proprietario del fondo rivierasco, ma interdicono taluni usi (abusi) nei confronti della *res aliena*; ciò preclude che il *dominus* del fondo artefice dell'uso vietato possa appellarsi al principio «*qui iure suo utitur neminem laedit*» (13).

Per le acque sotterranee, inoltre, la limitazione trova la sua base giuridica anche nella nozione di proprietà stratificata, in quanto alle acque sotterranee, ai sensi dell'art. 840, c. 1, ultima parte, cod. civ. non si applica il principio – contenuto nello stesso art. 840, comma 1 prima parte – secondo il quale «*la proprietà del suolo si estende al sottosuolo*».

(13) «*L'ente territoriale, che agisce per il risarcimento del danno ambientale, deve dimostrare il dolo o la colpa del danneggiante, e, quindi, dopo la l. 8 luglio 1986 n. 349, la violazione di «disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge», altrimenti vigendo il principio «qui iure suo utitur neminem laedit».* (Cass. civ. Sez. III, 3 febbraio 1998, n. 1087).

8. *Il rischio idrico.*

Proprio la presenza di acque nel sottosuolo costituisce un limite agli usi del soprassuolo, per cui i relativi abusi o cattivi usi si configurano come rischio idrico che il proprietario o l'utente del soprassuolo deve sempre aver presenti come limitazioni ai suoi usi per evitare che la sua condotta possa incidere sulla fase sotterranea del ciclo delle acque e quindi sulle risorse idriche sotterranee la cui titolarità è pubblica. Il rischio idrico è speculare al rischio idraulico e idrogeologico in quanto mentre questi ultimi due conseguono ad un uso del suolo, da parte della proprietà, incompatibile con gli elementi naturali, il primo è causato da un uso del suolo, praticato dalla proprietà, incompatibile con la fase sotterranea del ciclo dell'acqua per la sua attitudine ad alterare irrimediabilmente la destinazione delle acque fluenti nel sottosuolo.

Il rischio idrico deve essere tenuto presente dall'utente del soprassuolo, in specie quando vi deposita o sversa – con dolo o colpa – sostanze e rifiuti tossici e nocivi (14).

Il vincolo imposto per la tutela qualitativa assume carattere espropriativo per la sola zona di tutela assoluta. Le altre limitazioni che sono previste per le zone di rispetto, vanno trasfuse negli strumenti urbanistici comunali, provinciali, regionali, sia generali sia di settore (art. 94, comma 7 seconda parte, D.Lgs n. 152 del 2006); pertanto tali limitazioni assumono carattere essenzialmente conformativo.

Nei casi in cui le aree di salvaguardia tutelano la qualità di acque con una destinazione di pubblico e generale interesse, le conseguenti limitazioni hanno carattere naturale-ambientale, per cui, anche a prescindere dalla imposizione di un vincolo di protezione, l'utente del soprassuolo ha una autonoma responsabilità per le condotte che pregiudicano le acque superficiali e sotterranee che sono beni pubblici essenziali per la collettività e per l'ecosistema.

9. *Vincoli e limitazioni per le aree naturali.*

La legislazione sulle aree protette persegue «la conservazione e la

(14) «Per la configurabilità del reato di avvelenamento (ipotizzato, nella specie, come colposo) di acque o sostanze destinate all'alimentazione, pur dovendosi ritenere che trattasi di reato di pericolo presunto, è tuttavia necessario che un «avvelenamento», di per sé produttivo, come tale, di pericolo per la salute pubblica, vi sia comunque stato; il che richiede che vi sia stata immissione di sostanze inquinanti di qualità ed in quantità tali da determinare il pericolo, scientificamente accertato, di effetti tossiconocivi per la salute.» Cass. pen. Sez. IV, 13 febbraio 2007, n. 15216). Adde: «Ai fini della configurabilità del delitto di avvelenamento di acque o di sostanze alimentari, l'avvelenamento delle acque destinate all'alimentazione non deve necessariamente avere potenzialità letale, essendo sufficiente che abbia idoneità a nuocere alla salute.» (Cass. pen. Sez. I, 26 settembre 2006, n. 35456).

valorizzazione del patrimonio naturale del paese.» (art. 1, L.6 dicembre 1991 n. 394, *Legge quadro sulle aree protette*). Tale legislazione si prefigge un insieme di scopi, (*conservazione di specie animali o vegetali, di associazioni vegetali o forestali, di singolarità geologiche, di formazioni paleontologiche, di comunità biologiche, di biotopi, di valori scenici e panoramici, di processi naturali, di equilibri idraulici e idrogeologici, di equilibri ecologici*) taluni dei quali interferiscono con altre discipline settoriali (acque, difesa del suolo e paesaggio).

La legge quadro ha previsto l'adozione di limitazioni che assumono la forma di divieti, riguardanti, «...anche nei centri edificati, l'esecuzione di nuove costruzioni e la trasformazione di quelle esistenti, qualsiasi mutamento dell'utilizzazione dei terreni con destinazione diversa da quella agricola e quant'altro possa incidere sulla morfologia del territorio, sugli equilibri ecologici, idraulici ed idrogeotermici e sulle finalità istitutive dell'area protetta.» (art. 6). Il Piano dell'area protetta prevede forme differenziate di uso, godimento e tutela, nonché vincoli (art. 12) (15). I vincoli che il Piano dell'area apporta alle attività agro-silvo-pastorali prevedono un indennizzo sulla base di principi equitativi che tengano conto dei vantaggi e degli svantaggi derivanti dall'attività del parco (art. 15).

Si tratta di vincoli e limitazioni a carattere conformativo (16) e sovente espropriativo. Appare non condivisibile la giurisprudenza che attribuisce valore espropriativo alla inibizione del solo *ius aedificandi*, trascurando il fatto che le aree protette condizionano l'economia agricola e sono da annoverare tra le cause del degrado dello sviluppo agricolo quando restano vincolati i terreni a vocazione agricola.

(15) «I vincoli, sempre presenti nella legislazione relativa alle aree protette e alla disciplina della caccia, costituiti dal divieto della caccia nella zona protetta e dalla limitazione della stessa nelle zone contigue, ineriscono alle finalità essenziali della protezione della natura e trovano fondamento nella stessa previsione costituzionale di tale tutela attraverso lo strumento delle aree naturali protette». (Corte Cost., 27 luglio 1992, n. 366).

(16) «A prescindere dalla configurabilità di un diritto al risarcimento del danno o all'indennizzo (art. 15, comma terzo, legge n. 394 del 1991) in favore dell'attività di acquacoltura, per la proliferazione di uccelli ittiofagi a seguito dell'istituzione di parco naturale (nella specie, il parco del fiume Sile) in cui sono collocati gli impianti aziendali, non è dovuta alcuna indennità per il solo fatto dell'inclusione dei fondi all'interno del parco naturale, né in base alla normativa comunitaria, che prevede un regime di aiuti finalizzati a sostenere le attività agricole per l'impiego di metodi di produzione compatibili con le esigenze di tutela ambientale, né in base all'art. 15, comma secondo, della legge quadro sulle aree protette (n. 394 del 1991), qualora il Ministero dell'ambiente non abbia esercitato il potere discrezionale di regolamentare e concedere provvidenze a carattere equitativo, pur previste dalla norma citata, al fine di indennizzare i **vincoli** conseguenti all'istituzione del parco, né alla stregua della natura espropriativa di detti **vincoli**, atteso che l'espropriazione di valore è in genere ravvisabile ove si privi il diritto dominicale dello *ius aedificandi* (mentre nella specie si tratta di terreni indubbiamente agricoli), e che, inoltre, la finalità ambientale del vincolo ne giustifica la natura conformativa, non indennizzabile, e comporta la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale della legge istitutiva del parco. (Cass. civ. Sez. I, 10 maggio 2006, n. 10803).

10. La definizione di difesa del suolo.**10.1 Programma economico nazionale e visione globale dei problemi del territorio.**

La *difesa del suolo* fu inserita, come sopra già ricordato, fra le principali *lacune* del sistema italiano di *dotazioni e servizi di primario interesse sociale*, dall'art. 1 L.685/1967 *Programma economico nazionale 1966-1970*; la medesima legge preannunciava i contenuti di un innovativo *Piano organico nazionale per la difesa del suolo*, che si sarebbe basato sulla suddivisione del territorio nazionale, in unità idrografiche e non per confini amministrativi. Il piano organico nazionale avrebbe avuto «...un orizzonte temporale di lungo periodo e collegantesi ad una visione globale dei problemi del territorio» (17).

La difesa del suolo, secondo le scelte del citato Programma nazionale, è questione di lungo periodo, non settoriale, ma globale; la globalità riguarda sia l'insieme delle matrici ambientali, sia modelli di gestione coordinati, in un quadro normativo derivante da scelte politiche. Riecheggia nel Programma economico nazionale il primato delle scelte politiche, intese come la risultante di scelte di «*politica nazionale*» (art. 49 Cost.) e di «*politica generale del Governo*» (art. 95 Cost.); la crisi dei partiti politici e della funzione di governo si rileva proprio dalla assenza di organicità nella azione «*di lungo periodo*» di difesa del suolo, frammentata non soltanto in corpi normativi scoordinati, ma in un insieme di atti amministrativi a carattere generale.

10.2 Il Piano di bacino.

Il preannunciato *Piano organico di difesa del suolo*, dopo ventidue anni di lavori parlamentari, prese le forme della L.183/1989 *Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo*, ma che non ha dato alcuna definizione della difesa del suolo. Questa legge attribuiva un ruolo cardine al piano di bacino: «*Il Piano di bacino ha valore di piano territoriale di settore... 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*

(17) Art. 146, c. 2 L. 685/1967: «Occorre, pertanto – secondo le indicazioni del Consiglio superiore dei lavori pubblici – «realizzare gli strumenti adatti affinché l'ordinato sviluppo della progettazione ed esecuzione delle opere idrauliche possa essere assicurato da un adeguato coordinamento tra i dicasteri e gli enti che operano nel settore, **con riguardo alle unità idrografiche piuttosto che a quelle territoriali di carattere amministrativo**, per evitare dispersioni e sfasamenti nocivi ad ogni preordinata ricerca di efficacia». Il problema sarà affrontato dalla speciale Commissione costituita a questo fine presso il Ministero dei lavori pubblici, dai cui lavori emergeranno proposte per un generale riordinamento della materia attraverso una legge di programma per la sistemazione del suolo».

caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato» (art. 17, c.1 L.183/1989) (18); ed ancora, *«Le disposizioni del piano di bacino approvato hanno carattere immediatamente vincolante per le amministrazioni ed enti pubblici, nonché per i soggetti privati...»* (art. 17, c. 5 L. 183/1989).

Nel gerarchizzare i rapporti tra piano di bacino e pianificazione urbanistica la L. 183/1989 prevedeva che le Regioni, entro 90 giorni dall'approvazione del Piano di bacino, *«...emanano ove necessario le disposizioni concernenti l'attuazione del piano stesso nel settore urbanistico.»* (art. 17, c. 6 L. 183/1989).

10.3. *Il riordino del vincolo idrogeologico.*

L'art. 3, c. 1 lett. p) della L. 183 del 1989 inserisce il riordino del vincolo idrogeologico all'interno della pianificazione di bacino, mentre l'art. 10, c. 6 della medesima L. 183 del 1989 attribuisce alle Regioni le funzioni relative al vincolo idrogeologico (19). Parallelamente, l'art. 54 del D.Lgs n. 152 del 2006, continua ad attribuire alla pianificazione di bacino il riordino del vincolo idrogeologico, e l'art. 61 D.Lgs n. 152 del 2006 conferma in capo alle Regioni, le funzioni sul vincolo.

Il procrastinato riordino del vincolo, comporta, tra l'altro, che i vincoli a carattere idrogeologico disposti dalla pianificazione di bacino si giustappongano, ma non sostituiscano, il vincolo idrogeologico di cui al Rd 3267 del 1923, e relativi procedimenti di apposizione del vincolo e di eventuale esenzione ed annessi schemi sanzionatori. La irragionevole disciplina parallela consegue alla omessa sistemazione del vincolo idrogeologico da parte delle Regioni, correttamente consapevoli che trattasi di materia che si innesta sulle materie *ambiente e diritti civili* (v. art. 117 Cost.).

Si osserva che il D.Lgs n. 152 del 2006 non ha tenuto conto degli elementi innovativi di cui al novellato art. 117 Cost. che ha attribuito allo Stato la competenza esclusiva in materia di ambiente, aprendo a fenomeni di riallocazione presso lo Stato di competenze in precedenza attribuite alle Regioni; il vincolo idrogeologico ed il vincolo idraulico hanno una indiscussa connotazione ambientale ed i complessi procedimenti stabiliti dal Rd. n. 3267 del 1923 e conseguente Regolamento n. 1126 del 1926 cit.

10.4. *La definizione della difesa del suolo.*

Il tentativo di inserire la difesa del suolo nel mai adottato *Codice*

(18) *«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...»* (art. 17, c. 1).

(19) *«Le funzioni relative al vincolo idrogeologico di cui al R.D.L. 30 dicembre 1923, n. 3267, sono interamente esercitate dalle regioni a partire dalla data di entrata in vigore della presente legge.»* (art. 10, c. 6 L. n. 183 del 1989).

dell'ambiente (di inattuata iniziativa del Ministero dell'Ambiente), rientra negli incerti obiettivi prima del D.lgs n. 152 del 1999 e quindi del D.lgs 152 del 2006; quest'ultimo, pur abrogando la L.183 del 1989, ha ripiegato sulla sostanziale trascrizione, talvolta integrale, di quasi tutte le previgenti disposizioni contenute nella L. 183 del 1989 e nella L. 36 del 1994 (20); il D.Lgs n. 152 del 2006 ha così definito la difesa del suolo: «*il complesso delle azioni ed attività riferibili alla tutela e 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 connessi, aventi le 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 paesaggistiche collegate.*» (art. 54, c. 1, lett. u) D.Lgs n. 152 del 2006).

Sono assenti, in questa definizione, il ruolo e la partecipazione della proprietà, e la consapevolezza di come il corretto uso del suolo possano contribuire all'incremento del prodotto interno lordo; nella definizione, appena richiamata, si può cogliere un tentativo di ampliare le competenze degli uffici centrali preposti alla difesa del suolo in direzione delle Regioni alle quali sono contesi il governo delle acque e quindi del rischio idraulico nonché gli investimenti per la tutela del territorio e per la gestione del patrimonio idrico. La definizione assume quindi un valore meramente programmatico e si risolve in un ulteriore rinvio di quelle regole particolari, previste dal codice civile e dal Programma nazionale del 1967, lasciando incompiuto il non sempre coerente disegno di limitazioni, limiti, prescrizioni, previsioni di atti di pianificazione, ordini, vincoli; tale elencazione è invero sommaria.

Sia i principi costituzionali che quelli codicistici, o delle leggi speciali richiamate, esaltano la regolazione pubblica ma non entrano nella sfera dell'autonomia dei singoli e quindi dei doveri di chi fa uso dei fondi esposti a pericolo o rischio ambientale, a prescindere dalla previsione legislativa di limitazioni, prescrizioni, regole particolari, vincoli e senza che se ne possa dedurre il principio secondo il quale è lecito ciò che non sia espressamente vietato, in specie per suoli esposti a pericoli e rischi naturali.

Inoltre l'assenza di regole in materia dei richiamati rischi cui sono esposti i suoli non può essere intesa come una forma di deresponsabilizzazione, se non di arbitrio, del proprietario del suolo o del soggetto che è facoltizzato all'uso del suolo medesimo o che comunque ne possa disporre.

11. Atti amministrativi a carattere generale in materia di difesa e vincoli sul demanio idrico e marittimo e di acque costiere.

La Delibera del Comitato interministeriale per la tutela delle acque 4

(20) Infatti l'art. 65, c. 1 D.lgs 152/2006 riporta integralmente la definizione che l'art. 17, c. 1 L. 183/1989 ha dato del Piano di bacino.

Ed ancora, l'art. 65, c. 4 D.lgs 152/2006 richiama la corrispondente disposizione dell'art. 17, c. 5 L. 183/1989.

febbraio 1977, *Criteri, metodologie e norme tecniche generali di cui all'art. 2, lettere b), d) ed e), della L. 10 maggio 1976, n. 319, recante norme per la tutela delle acque dall'inquinamento* (21) anticipa una decretazione per atto amministrativo a contenuto generale, fondamentale per gli indirizzi e le direttive in materia di organizzazione e gestione delle acque pubbliche, della loro protezione, nonché per la difesa ed i vincoli delle aree di demanio idrico e marittimo costiero interessate da fenomeni quantitativi e qualitativi:

- D.P.C.M. 4 marzo 1996 *Disposizioni in materia di risorse idriche*;
- D.P.C.M. 29 settembre 1998 *Atto di indirizzo e coordinamento per l'individuazione dei criteri relativi agli adempimenti di cui all'art. 1, commi 1 e 2, del D.L. 11 giugno 1998, n. 180*;
- D.M. 28 luglio 2004 *Linee guida per la predisposizione del bilancio idrico di bacino, comprensive dei criteri per il censimento delle utilizzazioni in atto e per la definizione del minimo deflusso vitale, di cui all'articolo 22, comma 4, del D.Lgs. 11 maggio 1999, n. 152*.

12. Le ordinanze di protezione civile.

L'istituzione della protezione civile, quale funzione di intervento pubblico nelle situazioni di emergenza a seguito di cause naturali (sismicità e terremoti, inondazioni urbane e fondiari, frane, degrado idraulico ed idrogeologico, incendi boschivi) ha portato anche alla adozione di un insieme di ordinanze presidenziali o dipartimentali di matrice tecnica, caratterizzate da una sorta di parallelismo rispetto al quadro legislativo formale, ma alquanto anomale poiché gli atti amministrativi a carattere generale, a contenuto tecnico, non hanno la forza di colmare le carenze ed i ritardi legislativi, né possono sostituirsi alle leggi vigenti.

13. Condizionamenti per l'intervento pubblico nell'economia fondiaria.

Gli strumenti di pianificazione urbanistica, vincolistica, paesaggistica, di bonifica sono forme dell'intervento pubblico nell'economia, tendenti a limitare o condizionare o vietare quegli usi dei suoli che, tra l'altro, ne minino la stabilità, oppure possano costituire fonte di pericoli e di rischi per la pubblica e privata incolumità.

L'efficacia di tali interventi di matrice pubblica, resta condizionata da un insieme di fattori limitativi, che di seguito si richiamano:

a) *disponibilità di bilancio dell'amministrazione*.

Un primo limite all'intervento pubblico è costituito dalle disponibilità economiche dell'ente pubblico titolare della specifica competenza; infatti il principio della contabilità pubblica preclude all'amministratore

(21) Richiamato dall'art. 62, c. 7 D.lgs n. 152 del 1999 e non abrogato dall'art. 175 D.Lgs. n. 152 del 2006.

ed al dirigente di effettuare spese prive di copertura nel bilancio dell'ente di appartenenza.

Tale limite può determinare un effetto negativo soprattutto nella fase di gestione degli strumenti di pianificazione, con conseguente impossibilità di procedere agli aggiornamenti.

b) Scala cartografica dell'informazione territoriale.

Il Codice dell'Amministrazione digitale di cui al D.Lgs 7 marzo 2005 n. 82 è destinato a innovare profondamente l'acquisizione e la diffusione delle informazioni geograficamente localizzate, inseribili tra i beni pubblici destinati ad assumere *qualitas* di demanio, più che di patrimonio informatico. La Pubblica amministrazione, centrale e locale, è inserita in un orizzonte di evoluzione della produzione, conservazione, gestione e diffusione delle informazioni territoriali; pertanto le cartografie attualmente operative sono destinate ad essere profondamente modificate con l'espansione delle tecnologie digitali (22).

Un elemento da tener sempre presente concerne la scala della cartografia di base sulla quale sono riportate le mappe dei pericoli e dei rischi (23).

Le leggi e gli atti che facoltizzano alla mappatura dei pericoli e dei rischi, di norma indicano la scala delle cartografie:

- per la rilevazione del vincolo idrogeologico è indicata la carta del-

(22) «Lo Stato, le Regioni e le autonomie locali assicurano la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell'informazione in modalità digitale e si organizzano ed agiscono a tale fine utilizzando con le modalità più appropriate le tecnologie dell'informazione e della comunicazione.» (Art. 2, c. 1 D.Lgs n. 82 del 2005).

(23) Si fa riferimento alla cartografia tradizionale, ma è ben noto che le scienze cartografiche hanno ricevuto un grande impulso con la tecnica digitale, le rilevazioni aeree e satellitari, e con le innovative tecniche di riproduzione e sovrapposizione delle mappe. Vi sono basi geografiche di riferimento e basi informative tematiche sull'uso del suolo e sulla pianificazione. L'Intesa Stato-Regioni-Enti locali sui sistemi informativi geografici (1996) ed il successivo Accordo Integrativo sul Sistema Cartografico di Riferimento (2000) hanno permesso di avviare la definizione di specifiche tecniche comuni per la realizzazione di database geografici di interesse generale e per la creazione dei sistemi informativi geografici delle pubbliche amministrazioni a scala nazionale, regionale e locale. Il coordinamento delle diverse azioni previste dall'Intesa è stato garantito dal Comitato Tecnico di Coordinamento (CTC), costituito da rappresentanti degli organi cartografici dello Stato, del Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA), delle Regioni e Province Autonome e di ANCI, UPI, UNCEM e Confservizi. (Successivamente, l'entrata in vigore del Codice per l'Amministrazione Digitale ha previsto l'istituzione del «Comitato tecnico nazionale per il coordinamento informatico dei dati territoriali»). A livello europeo la Dir. INSPIRE ha consentito di individuare lo strumento dell'Infrastruttura per l'Informazione Territoriale (SDI - Spatial Data Infrastructure) intesa come «...le tecnologie, le politiche, gli standards, le risorse umane necessari per l'acquisizione, l'elaborazione, la memorizzazione, la distribuzione e il miglior utilizzo dei dati geografici». (Così Geoportale della Regione Lombardia).

l'Istituto geografico militare «*possibilmente in scala da 1 a 10.000*» (art. 2 Rd 30 dicembre 1923, n. 3267);

- le mappe della pericolosità da alluvione e le mappe del rischio di alluvioni per le zone individuate, sono redatte «*su scala preferibilmente non inferiore a 1:10.000 ed, in ogni caso, non inferiore a 1:25.000*» (art. 6 D.Lgs 23 febbraio 2010, n. 49);

- i piani paesaggistici sono redatti in base ad una *scala idonea* e quindi variabile per la ricognizione sia degli immobili e delle aree dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi dell'art. 136, sia delle aree tutelate per legge ai sensi dell'art. 142, al fine di consentirne delimitazione, rappresentazione ed identificazione (art. 143, c.1 lett. b), c) e d)).

La scala troppo piccola non consente una dettagliata lettura del territorio, con la conseguenza che pericoli e rischi sono individuati per area vasta e non puntualmente.

La scala di base assume una ulteriore importanza non solo e non tanto per verificare la responsabilità professionale nella redazione dell'opera cartografica, ma soprattutto quando, in occasione di eventi dannosi, è necessario risalire a condotte e responsabilità sia degli autori delle carte, dei soggetti tenuti al loro aggiornamento, che dei terzi utilizzatori.

c) *Durata dell'affidabilità delle previsioni di pericolo e di rischio.*

Le previsioni di pericoli e di rischi sono formulate in epoche determinate, in base a studi anch'essi datati; la naturale evoluzione dei suoli e della conseguente esposizione a pericolo e rischi, con il trascorrere del tempo rende sempre meno affidabile la cartografia, per cui tali carte richiedono un aggiornamento continuo, altrimenti sono esposte al pericolo di perdere di affidabilità.

d) *Grado di precisione della individuazione di pericoli e rischi.*

Il grado di precisione nella individuazione di pericoli e rischi è funzione sia del contributo partecipativo di proprietari ed utenti del suolo come dell'amministrazione pubblica locale, sia della scala della cartografia di base; più la scala è alta, maggiore è il livello di precisione dell'elemento oggetto di ricognizione e rappresentazione cartografica (24).

e) *Possibilità tecniche per l'osservazione globale del territorio.*

Negli ultimi decenni, con lo sviluppo della navigazione satellitare, le tecniche di osservazione della terra sono caratterizzate da una continua innovazione tecnologica, in relazione alla banca dati costituita dagli Stati membri dell'UE, in materia di osservazione e raccolta dei dati territoriali. Accanto ad un continuo rinnovarsi di acronimi, si rileva un pullulare di locuzioni i cui contenuti appaiono esposti ad una continua evoluzione (25). In materia di dati ambientali, un ruolo centrale di coordina-

(24) Con il termine scala, nella scienza cartografia, si intende il rapporto numerico tra le misure lineari *rappresentate* sulla carta (indicate nel numeratore) e quelle *reali* corrispondenti (indicate nel denominatore); più piccola è la scala, minori sono le informazioni raffigurate.

(25) Il Geoportale Inspire quale sito Internet, o equivalente, che fornisce l'accesso ai servizi per i set di dati territoriali e i servizi ad essi relativi. (v. Dir.

mento è stato assegnato all'AEA (Agenzia europea dell'ambiente) «nel garantire la coerenza e la compatibilità dell'attività di raccolta e confronto di tutti questi dati a livello UE, attività realizzata nel quadro di diversi strumenti quali INSPIRE (Infrastruttura per l'informazione territoriale in Europa), SEIS, GMES, GEOSS (Global Earth Observation System of Systems - Sistema di sistemi per l'osservazione globale della terra) e Eye-on-Earth.»

A fronte di un sistema europeo di osservazione della terra e dei molteplici fenomeni che su di essa si evolvono, molti dati cartografici preesistenti sono destinati ad un rapido aggiornamento-conversione, pena la loro retrocessione a materiale informativo obsoleto e quindi destinato a restare inutilizzabile.

Un nuovo impulso alla conoscenza delle aree esposte a rischi naturali verrà proprio dai nuovi sistemi di osservazione della terra e della capacità di delimitarli mediante georeferenziazione (26), con un elevato grado di stabilità delle conoscenze di queste aree critiche. L'esposizione di parti del territorio a rischi naturali è destinata ad una progressiva delimitazione, con la conseguente applicazione del principio di precauzione che dovrà essere rispettato nell'uso delle zone sensibili.

14. *I vincoli per la conservazione dei suoli e la tutela dell'ambiente.*

La perdurante vigenza di una pluralità di vincoli è confermata, tra l'altro, dalla legislazione in materia di difesa del suolo; al Piano di bacino distrettuale è stata attribuita, tra l'altro, la competenza ad individuare, anche mediante vincoli, le forme di *stabilizzazione e consolidamento dei terreni e di ogni altra azione o norma d'uso o vincolo finalizzati alla conservazione del suolo ed alla tutela dell'ambiente* (27).

Il richiamo a *speciali vincoli e prescrizioni* è stato formulato anche

CEE 14/03/2007 n. 2007/2/CE) istituisce un'Infrastruttura per l'informazione territoriale nella Comunità europea. Nelle Categorie Tematiche di Dati Territoriali, sono incluse le Zone a rischio naturale, definite come «Zone sensibili caratterizzate in base ai rischi naturali (cioè tutti i fenomeni atmosferici, idrologici, sismici, vulcanici e gli incendi che, per l'ubicazione, la gravità e la frequenza, possono avere un grave impatto sulla società), ad esempio inondazioni, slavine e subsidenze, valanghe, incendi di boschi/foreste, terremoti, eruzioni vulcaniche (All III. n. 12 Dir. 2007/2/CE cit.).

(26) Per dato territoriale si intende qualunque informazione geograficamente localizzata (art. 59, c. 1 D.Lgs n. 82 del 2005); la georeferenziazione è divenuta obbligatoria per un numero crescente di archivi tematici: acque, maree, parchi archeologici, biotopi e molti altri.

(27) Art. 65, c. 3, lett. f) D.Lgs n. 152 del 2006: «f) la individuazione delle prescrizioni, dei vincoli e delle opere idrauliche, idraulico-agrarie, idraulico-forestali, di forestazione, di bonifica idraulica, di stabilizzazione e consolidamento dei terreni e di ogni altra azione o norma d'uso o **vincolo** finalizzati alla conservazione del suolo ed alla tutela dell'ambiente.» Questa disposizione derivata -letteralmente- dall'art. 17, c. 3lett. f) L. n. 183 del 1989 sulla difesa del suolo.

Pubblicato su
Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana
 (fascicolo 3-4 del 2013)

con riferimento a specifiche condizioni idrogeologiche del territorio oggetto di piano (28).

Invero il Piano di bacino recepisce anche i vincoli paesaggistici di cui al Codice dei Beni Culturali (29); pertanto nella pianificazione di bacino sono georeferenziati sia i vincoli che riguardano l'aspetto fisico del territorio, sia i vincoli paesaggistici, nella loro articolata previsione.

La disposizione di cui all'art. 65 D.Lgs n. 152 del 2006 impone all'autorità di pianificazione una attività di *individuazione* di azioni e di norme d'uso del territorio. L'attività di *individuazione* richiede forme di lettura tecnica del territorio, di rilevazione, scoperta, analisi e graduazione dei molteplici fenomeni che sono propri della sua perenne evoluzione; tale attività impone una azione di ricognizione tecnica del territorio per cartografare e trasformare in dati e metadati, i fenomeni –attivi e quiescenti– che hanno attitudine a turbare gli obiettivi di conservazione dei suoli e di tutela dell'ambiente.

L'attività tecnica di individuazione dei fenomeni va sviluppata nella consapevolezza di un non sempre coordinato reticolo normativo dei vincoli di cui sopra al § 2, p.2.3 e della loro forza.

15. Natura dei vincoli per la difesa del suolo.

Una risalente quanto attuale dottrina, in un fondamentale studio sui vincoli paesistici muovendo dalla distinzione tra la *specie* vincoli ed il *genere* limitazioni, ed aveva delineato i tratti essenziali di una teoria generale sui vincoli che incidono sulla «... *sfera di utilizzabilità e disponibilità della cosa da parte di colui al quale, in virtù di un proprio diritto su di essa, spettino le facoltà di utilizzazione e disposizione*» (30). Secondo questa dottrina, la limitazione, intesa sempre come atto impositivo –per legge o per provvedimento amministrativo – ha per destinatario un soggetto al quale si richiedono dei «...*doveri – di volta in volta negativi o positivi – o delle soggezioni*» (31). La richiamata dottrina evidenzia «*i doveri negativi (di non fare)...*», alcuni dei quali sono inseriti in una categoria alla quale vanno ascritti i doveri imposti in favore di interessi particolari o

(28) «L'indicazione delle zone da assoggettare a **speciali vincoli** e prescrizioni in rapporto alle specifiche condizioni idrogeologiche, ai fini della conservazione del suolo, della tutela dell'ambiente e della prevenzione contro presumibili effetti dannosi di interventi antropici.» (art. 65, c. 3, lett. n) D.Lgs n. 152 del 2006).

(29) Infatti il Piano di bacino contiene anche « il quadro conoscitivo organizzato ed aggiornato del sistema fisico, delle utilizzazioni del territorio previste dagli strumenti urbanistici comunali ed intercomunali, nonché dei **vincoli**, relativi al distretto, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42. (Art. 65, c. 3, lett. a) D.Lgs n. 152 del 2006).

(30) A.M. SANDULLI, *Natura ed effetti dell'imposizione di vincoli paesistici* in *Riv. Trim Dir. Pubblico*, 1961, pag. 812.

(31) A.M. SANDULLI, *Natura ed effetti dell'imposizione di vincoli paesistici*, cit. pag. 813.

collettivi, con il conseguente obbligo gravante sull'avente diritto ed «...impedendo l'esercizio della facoltà di mutarne la destinazione... A queste limitazioni si addice il nome di vincoli» (32).

Tali vincoli possono essere imposti direttamente dalla legge o mediante atti amministrativi; tra i vincoli imposti con atto amministrativo la citata dottrina enumera le seguenti categorie di vincolo: urbanistico, paesistico-culturale, forestale, naturalistico (parchi, zone di protezione dell'ambiente e dell'ecosistema), sismico, idrogeologico, idraulico.

16. Il vincolo espropriativo.

Il vincolo preordinato all'esproprio per pubblica utilità, o vincolo espropriativo, svuota i contenuti del diritto di proprietà del bene incidendo sul suo godimento tanto da rendere il bene inutilizzabile rispetto alla sua destinazione naturale ovvero diminuendone in modo significativo il suo valore di scambio. Quando il vincolo espropriativo, divenuto efficace, è portato a compimento, si attua il trasferimento della titolarità del bene dal proprietario originario al soggetto al quale l'autorità espropriante trasferisce il bene medesimo. Anzi l'espropriazione per pubblica utilità, consiste nel trasferimento della titolarità del bene dal proprietario al nuovo avente titolo, per realizzare lo scopo che si prefigge l'atto ablatorio: la realizzazione dell'opera pubblica o di pubblica utilità (33).

L'apposizione del vincolo espropriativo ha come effetto immediato la limitazione del diritto di proprietà; tuttavia tale limitazione non è a tempo indeterminato, ma decade se il bene non viene espropriato nel termine stabilito dalla legge; all'attualità, questo termine è di un quin-

(32) A.M. SANDULLI, *Natura ed effetti dell'imposizione di vincoli paesistici*, cit. pag. 817. L'importante indagine dottrinale così si è sviluppata sui vincoli: «Appropriatamente si usa dire che i beni in questione sono «vincolati»: di volta in volta, nel senso che non possono essere alienati (p. es., gli immobili dotati, i prodotti soggetti ad ammasso), non possono subire alterazioni materiali se non nei limiti consentiti dal vincolo (p.es. strade vicinali, immobili soggetti a vincolo idrogeologico, a vincolo urbanistico, ecc.), non possono subire cambiamenti di destinazione (p.es. stabili soggetti a vincolo alberghiero, edifici destinati al culto cattolico, strade vicinali, cave e torbiere). Ecco perché in principio (n. 1) si diceva che i vincoli sono delle restrizioni imposte in funzione conservativa ed aventi ad oggetto di ridurre la libertà di disporre ed usare dei propri beni: essi tendono, di volta in volta, alla conservazione dell'appartenenza, dello stato materiale, della destinazione della cosa.»

(33) «I vincoli ai quali si applica il principio della decadenza quinquennale,... sono soltanto quelli che incidono su beni determinati assoggettandoli a vincoli preordinati all'espropriazione o a vincoli che ne comportano l'inedificabilità e, dunque, quelli che svuotano il contenuto del diritto di proprietà incidendo sul godimento del bene tanto da renderlo inutilizzabile rispetto alla sua destinazione naturale ovvero diminuendone in modo significativo il suo valore di scambio;...» (Tar Campania, Salerno Sez. II, 26 settembre 2012, n. 1691).

quennio, come prescritto dall'art. 9 Dpr n. 327 del 2001 (34).

La decadenza del vincolo si perfeziona o con il trascorrere del quinquennio, oppure come conseguenza di successive e diverse scelte della pubblica amministrazione. Il caso più frequente di decadenza per scelte pubbliche incompatibili riguarda la modificazione, nel tempo, degli strumenti urbanistici, e la revoca definitiva della progettata opera pubblica o di interesse pubblico.

Altro elemento peculiare del vincolo ablatorio è costituito dall'obbligo di corresponsione dell'indennizzo, quale controvalore per l'espropriazione del bene. Il diritto all'indennizzo sorge quindi non all'atto dell'apposizione del vincolo, ma della sua attuazione; se alla apposizione del vincolo espropriativo non fa seguito l'espropriazione per p.u. entro il quinquennio, il vincolo decade (35).

(34) Art. 9. (L) Vincoli derivanti da piani urbanistici, Dpr 8 giugno 2001, n. 327 TU espropriazione: «1. Un bene è sottoposto al vincolo preordinato all'esproprio quando diventa efficace l'atto di approvazione del piano urbanistico generale, ovvero una sua variante, che prevede la realizzazione di un opera pubblica o di pubblica utilità. (L).

2. Il vincolo preordinato all'esproprio ha la durata di cinque anni. Entro tale termine, può essere emanato il provvedimento che comporta la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera. (L)

3. Se non è tempestivamente dichiarata la pubblica utilità dell'opera, il vincolo preordinato all'esproprio decade e trova applicazione la disciplina dettata dall'articolo 9 del testo unico in materia edilizia approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (L).

4. Il vincolo preordinato all'esproprio, dopo la sua decadenza, può essere motivatamente reiterato, con la rinnovazione dei procedimenti previsti al comma 1 e tenendo conto delle esigenze di soddisfacimento degli standard. (L)...

(35) «I vincoli ai quali si applica il principio della decadenza quinquennale, con la conseguente applicazione della normativa prevista dall'art. 9 del D.P.R. n. 380/2001 (T.U. Edilizia) concernente l'edificazione in assenza di pianificazione urbanistica, sono soltanto quelli che incidono su beni determinati assoggettandoli a vincoli preordinati all'espropriazione o a vincoli che ne comportano l'inedificabilità e, dunque, quelli che svuotano il contenuto del diritto di proprietà incidendo sul godimento del bene tanto da renderlo inutilizzabile rispetto alla sua destinazione naturale ovvero diminuendone in modo significativo il suo valore di scambio; sono, invece, conformativi e non preordinati all'espropriazione i vincoli dettanti condizioni e limiti d'edificazione (in essi compresi quelli di cubatura connessi agli indici di fabbricabilità in relazione alle varie categorie di zone) in conseguenza della specifica destinazione di zona, e ciò anche nelle ipotesi in cui la proprietà viene asservita al perseguimento di obiettivi d'interesse generale della collettività mediante la realizzazione di opere e di infrastrutture di uso generale che siano attuabili anche ad iniziativa privata o mista pubblico-privata, perché in tali ipotesi la disciplina impressa ai suoli non comporta il totale svuotamento della vocazione edificatoria degli stessi ed attiene alla potestà di regolazione propria della strumentazione urbanistica la cui validità è a tempo indeterminato come è previsto dall'art. 11 della legge n. 1150/1942 (Legge urbanistica). (Tar Campania, Salerno Sez. II, 26 settembre 2012, n. 1691).

La decadenza non connota il solo vincolo espropriativo ma è esteso da una isolata – ma non immune da vizi di costituzionalità – legislazione regionale, anche al vincolo conformativo introdotto dal Piano Territoriale regionale (36).

La distinzione tra occupazione usurpativa ed occupazione appropriativa, persi i contenuti principali con l'espunzione dell'acquisizione sanante legittimante l'accessione invertita, rileva in relazione al momento dell'immissione in possesso ed alla individuazione del *dies a quo* per commisurare il valore venale danno (v. Corte Cost. sent. n. 293 del 2010).

La legislazione e la giurisprudenza tendono a ridurre la tipologia dei vincoli espropriativi, con la enucleazione della categoria dei vincoli conformativi e ricognitivi.

17. *Il vincolo conformativo.*

Il vincolo conformativo ha contenuti distintivi dal vincolo espropriativo, ed alcune imprecisioni formali, sia pure a livello di legislazione regionale, non incidono sulla necessità di una indispensabile distinzione.

Ne consegue che occorre preliminarmente individuare e definire i requisiti oggettivi, di natura e struttura, del vincolo conformativo (37).

– non è soggetto a decadenza, quindi opera a tempo indeterminato; un eventuale, successivo, limite temporale può scaturire dalle diverse scelte di un nuovo atto impositivo;

– non è indennizzabile, in considerazione della destinazione paesaggistica o ambientali dei beni soggetti a:

a) vincoli paesaggistici, per espressa previsione legislativa: «*I limiti alla proprietà derivanti dalle previsioni dei vincoli paesaggistici non sono oggetto di indennizzo*» (art. 145, c.4, Codice beni culturali).

(36) Art. 20, c. 5 LR Lombardia 11 marzo 2005 n. 12: «*La previsione del piano costituisce disciplina del territorio immediatamente vigente, ad ogni conseguente effetto, quale vincolo conformativo della proprietà. Detta efficacia, e il connesso vincolo, decade qualora, entro cinque anni dalla definitiva approvazione del piano, non sia approvato il progetto preliminare dell'opera o della struttura di cui trattasi, conservando la previsione efficacia di orientamento e di indirizzo fino al successivo aggiornamento del piano.*» Il PTR approvato con D.C.R. n. 951 del 19 gennaio 2010, «*rappresenta l'atto fondamentale di indirizzo della programmazione e pianificazione territoriale dei comuni e delle province*», così DGR Lombardia 30 novembre 2011 n. 9/2616.

Per il carattere conformativo del Piano territoriale provinciale v. art.18 LR Lombardia n.12 del 2005 cit.

(37) «*In materia di criteri di individuazione e differenziazione tra i vincoli espropriativi o d'inedificabilità ed i vincoli conformativi, il carattere conformativo dei vincoli di piano non discende dalla collocazione in una specifica categoria di strumenti urbanistici, ma dipende soltanto dai requisiti oggettivi, di natura e struttura, dei vincoli stessi*» (Cons. Stato Sez. IV Sent., 23 settembre 2008, n. 4606).

Tale tipologia di vincolo incide su una generalità di beni (38) ed è idoneo ad introdurre anche vincoli di inedificabilità se connesso ad esigenze di tutela del paesaggio (39) o di altri prevalenti interessi pubblici.

b) vincoli di inedificabilità per beni la cui destinazione è finalizzata al perseguimento di interessi di carattere generale *latu sensu* ambientali (40).

La casistica dei vincoli conformativi è ampia (41).

(38) «Ricorrono vincoli conformativi allorché le prescrizioni poste con essi mirino ad una zonizzazione dell'intero territorio comunale o di parte di esso, sì da incidere su di una generalità di beni, nei confronti di una pluralità indifferenziata di soggetti, in funzione della destinazione assoluta dall'intera zona in cui questi ricadono e delle sue caratteristiche intrinseche, o del rapporto (per lo più spaziale) con un'opera pubblica. Laddove, invece, le previsioni non abbiano una tale natura generale, ma impongano un vincolo particolare incidente su beni determinati, in funzione della localizzazione puntuale di un'opera pubblica, la cui realizzazione non può coesistere con la proprietà privata, il vincolo deve essere qualificato come preordinato alla relativa espropriazione» (Cons. Stato, sez. IV, 9 giugno 2008 n. 2837; analogamente, Cons. Stato, sez. IV, 11 ottobre 2007, n. 5357; Cons. Stato, sez. IV, 8 ottobre 2007, n. 5210, T.A.R. Sicilia Palermo Sez. II, 10 giugno 2009, n. 1073).

(39) Nel Comune di Assisi, nella «c.d. città entro le mura», la salvaguardia delle aree inedificate è protetta da un vincolo permanente di inedificabilità assoluta la cui natura è conformativa, non soltanto perché esso vincolo è riferito agli aspetti paesistici e, dunque, a preminenti interessi pubblici, ma anche perché si tratta di prescrizione generale, riferita ad un complesso di beni indistinto (tutte le aree inedificate al 1969), in funzione della specifica zona omogenea «centro storico» ed in relazione al suo peculiare pregio storico ed artistico, che sono le caratteristiche tipiche cui la giurisprudenza riconnette la possibilità di imposizione di vincoli conformativi (Cons. Stato Sez. IV, 22 settembre 2010, n. 7036).

(40) «Non hanno carattere espropriativo, ma soltanto conformativo, e perciò non sono soggetti a decadenza e all'obbligo di indennizzo, né emerge l'obbligo di ritipizzazione e l'inadempimento all'obbligo di provvedere (che non sussiste) tutti i vincoli di inedificabilità imposti dal piano regolatore, a qualsivoglia titolo, per ragioni lato sensu ambientali. Tra tali ipotesi, il vincolo di inedificabilità (c.d. di rispetto) a tutela di una strada esistente, il vincolo di verde attrezzato, il vincolo di inedificabilità per un parco e per una zona agricola di pregio, la destinazione a verde e così via (tra tante, Consiglio di Stato, IV, 23 dicembre 2010, n.9372).» (C.St. Sez. IV, Sent., 7 novembre 2012, n. 5667).

(41) Casistica di vincoli conformativi:

- di inedificabilità per ragioni lato sensu ambientali (vincolo di inedificabilità cd di rispetto, a tutela di strada esistente; (C.St. Sez. IV, Sent., 7 novembre 2012, n. 5667).
- di verde attrezzato (C.St. Sez. IV, Sent., 7 novembre 2012, n. 5667);
- di inedificabilità per un parco (C. St. Sez. IV, Sent., 7 novembre 2012, n. 5667);
- di inedificabilità per zona agricola di pregio (C.St. Sez. IV, Sent. 7 novembre 2012, n. 5667);
- destinazione a verde; (C.St. Sez. IV, Sent., 7 novembre 2012, n. 5667);
- per indici di fabbricabilità, altezza, cubatura, superficie coperta, distanze, zone di rispetto, limiti e rapporti per zone territoriali omogenee e simili (Cons. Stato Sez. IV, 23 settembre 2011, n. 5347);
- attrezzature sportive (TAR. Sicilia Catania Sez. I Sent., 3 luglio 2007, n. 1160).

Nel novero dei vincoli conformativi, e non di quelli espropriativi, rientrano anche le misure sulla inedificabilità della fascia laterale ai corsi d'acqua, da quattro a dieci metri, disposta dall'art. 133 RD n. 368 del 1904.⁴² L'inedificabilità è funzionale alla destinazione idraulica della fascia di rispetto, e costituisce una servitù. Analogamente, rientra tra le servitù la via alzaia che può fiancheggiare corsi d'acqua, canali scolmatori e navigli (43).

c) La non indennizzabilità dei vincoli conformativi sussiste anche nei casi in cui il soggetto proprietario ha autonoma facoltà di realizzare, o concorrere a realizzare, le finalità pubbliche; in tal caso è rilevante il ruolo e la cooperazione del soggetto proprietario, al quale è consentito

(42) «Il **vincolo d'inedificabilità** posto dall'art. 133, lettera a), del r.d. 8 maggio 1904, n. 368 («Regolamento per la esecuzione del t.u. della l. 22 marzo 1900, n. 195, e della l. 7 luglio 1902, n. 333, sulle bonificazioni delle paludi e dei terreni paludosi») sia pure nell'intervallo da stabilirsi a cura dell'Autorità di bonifica (da 4 a 10 metri), è assoluto, perché inderogabile da discipline locali, ed è orientato alla salvaguardia delle normali operazioni di ripulitura e di manutenzione e ad impedire le esondazioni delle acque.» (Cons. Stato Sez. IV, 16 febbraio 2012, n. 816); v. anche «In tema di tutela dei corpi idrici superficiali, l'art. 133 del r.d. n. 368 del 1904, che impone una fascia di rispetto lungo i canali, comprende il divieto di qualunque costruzione, inclusa la copertura (rectius «tombinatura») del canale di bonifica di un consorzio, in quanto tale intervento non muta la ragione di predisposizione normativa di **cautele**, né rende meno cogente la normativa di tutela stessa, essendo comunque permanente l'esigenza di mantenere libero da ostacoli l'accesso al canale ed ai tombini che, dalla sua copertura, consentano l'ispezione ed i lavori di manutenzione.» (Cass. civ. Sez. I Sent., 14 dicembre 2007, n. 26264) ed ancora «In tema di tutela dei corpi idrici superficiali, l'art. 133 del R.D. n. 368 del 1904, che impone una **fascia di rispetto** lungo i canali, comprende il divieto di qualunque costruzione, allo scopo di consentire le normali operazioni di ripulitura e di manutenzione e di impedire le esondazioni delle acque. Tale previsione è ampia e generale e non consente neppure di dare rilievo alla conformazione del corpo superficiale, e cioè al fatto che esso si presenti con argini o sponde, atteso che, per il rispetto della fascia considerata, è vietata qualsiasi costruzione e persino qualunque deposito di terre o di altre materie, a distanza di metri dieci dal corso d'acqua (lett. e).» (Cass. civ. Sez. I, 22 aprile 2005, n. 8536).

(43) V. art. 52 RD 11 luglio 1913 n. 959 («Art. 144, legge 20 marzo 1865, allegato F). - I beni laterali ai fiumi navigabili sono soggetti alla servitù della via alzaia, detta anche d'attiraglio o di marciapiede.

Dove la larghezza di questa non è determinata da regolamenti e consuetudini vigenti, si intenderà stabilita a metri 5. Essa insieme alla sponda fino al fiume dovrà dai proprietari essere lasciata libera da ogni ingombro od ostacolo al passaggio d'uomini e di bestie da tiro.

Alle spese per le opere dell'adattamento e della conservazione del piano stradale si provvede secondo la classe in cui la linea è iscritta. Però i guasti provenienti dal fatto dei proprietari del terreno saranno riparati a loro spese.

*In caso che per corrosione del fiume si debba trasportare la **via alzaia**, alle spese per lo sgombrò del suolo dagli alberi e da ogni altro materiale si provvede pure secondo la classe in cui la linea è iscritta, restando a disposizione del proprietario gli alberi ed i materiali medesimi.»*

assumere e promuovere iniziative nei casi in cui la Pubblica Amministrazione individui obiettivi determinati, e la legge consente che tali obiettivi possano essere perseguiti direttamente dal soggetto privato, che viene reso protagonista della trasformazione (44).

Sono conformativi anche i vincoli attraverso i quali, seppure la proprietà sia stata asservita al perseguimento di obiettivi di interesse generale quali la realizzazione di opere pubbliche o infrastrutture – e pertanto questa tipologia differisce da quella appena sopra richiamata –, è consentito alla proprietà che la realizzazione di tali interventi possa avvenire ad iniziativa privata o mista pubblico-privata in regime di economia di mercato; beninteso sempre che la concreta disciplina impressa al suolo non svuoti del tutto le facoltà edificatorie.

Proprio il ruolo attivo che l'ordinamento consente al proprietario del bene soggetto a vincolo conformativo, rende evidente che il destinatario del vincolo non è sempre tenuto in una condizione di soggezione, ma ha titolo ad attivarsi per realizzare, attraverso il raggiungimento di un obiettivo di carattere generale, la cura dei propri interessi. È altrettanto evidente che non ogni interesse possa essere legittimamente perseguito dal proprietario, ma solo quelli che sono compatibili con gli interessi generali.

18. Vincoli ricognitivi e vincoli naturali.

18.1. Differiscono dai vincoli espropriativi e conformativi quei vincoli all'uso del soprassuolo derivanti dalla destinazione o dalla condizione naturale del suolo e del sottosuolo.

La questione assume rilievo quando le condizioni naturali di un determinato territorio, a prescindere dalla sua estensione, sono tali da precludere non solo l'uso edificatorio, ma l'uso agricolo ed anche una fruizione limitata; ad es. l'instabilità dei versanti non consente l'uso agricolo ma il solo bosco, e non senza precauzioni, così come la subsidenza interna e costiera preclude quasi tutti gli usi di infrastrutturazione del soprassuolo.

(44) *Alla categoria dei vincoli conformativi vanno assimilati anche i casi in cui l'obiettivo di interesse generale sia ritenuto realizzabile (e specificamente compreso come tale nelle previsioni pianificatorie) anche attraverso l'iniziativa economica privata, o promiscua pubblico - privata, che non comporti necessariamente espropriazione o interventi ad esclusiva iniziativa pubblica e, quindi, sia attuabile anche dal soggetto privato e senza necessità di previa ablazione del bene, mediante forme di convenzionamento con l'ente pubblico. Si tratta, in particolare, di tutte le iniziative suscettibili di operare in libero regime di mercato, quali parcheggi, impianti sportivi, mercati e complessi per la distribuzione commerciale, edifici per iniziative di cura e sanitarie o culturali e per altre utilizzazioni quali zone artigianali o industriali o residenziali, ed infrastrutture in zone a «verde pubblico» o «verde attrezzato».* (T.R.G.A. Trentino-Alto Adige Trento Sent., 23 giugno 2008, n. 156).

In tali condizioni naturali – che nel territorio peninsulare ed insulare sono non rare ma molto frequenti – i poteri dominicali non hanno bisogno della formale apposizione di un vincolo amministrativo o *ex lege*, ma appaiono obbligati, indipendentemente dall'intervento della Pubblica amministrazione, ad assumere condotte rispettose del principio del *neminem laedere*, oltre che a mantenersi nella richiamata cornice costituzionale (sopra § 4).

Il vincolo naturale ha una genesi che si ricollega al particolare rapporto tra un'area, anche molto vasta, ed i diversi elementi o fenomeni naturali, ripetibili o sostanzialmente unici. Sovente di alcuni eventi si sbiadisce la memoria storica in quanto la naturalità dei luoghi risulta modificata con opere di «*difesa passiva*» ritenute insormontabili, come gli argini fluviali, i moli e le scogliere a mare, i muraglioni di contenimento di pendii e costoni in tanti centri abitati e lungo le infrastrutture lineari. In altri casi, la difesa attiva principale di un suolo instabile è costituita dal mantenimento del manto boscoso con preclusione di trasformazione agraria; né sono rari i territori dove l'uso agricolo è consentito con particolari tecniche conservative di aratura, evitando, ad es. il cd. rittochino (45) e privilegiando le tecniche agrarie sostenibili dall'ambiente.

In altri casi le tecniche costruttive di edifici sono state considerate talmente raffinate da poter contenere comunque i movimenti della crosta terrestre causati da eventi sismici.

Alcuni eventi naturali, talvolta preannunciati da chiari indizi prodromici, causano eventi irreversibili, come le eruzioni vulcaniche, il bradisismo, la subsidenza, la liquefazione di strati del sottosuolo che precedono lo sprofondamento dei suoli, i crolli e le frane di falesie e di versanti con pendenze talvolta prossime alla perpendicolarità.

Se i fondi interessati dai fenomeni appena richiamati sono di proprietà privata, occorre domandarsi se l'uso di tali suoli sia libero fino a quando la Pubblica Amministrazione non intervenga con l'apposizione di vincoli e limitazioni, o se tali condizioni naturali di per sé obblighino la proprietà a praticare usi compatibili con le richiamate situazioni di pericolo.

L'intervento della Pubblica amministrazione – mediante l'apposizione di vincoli, limitazioni, nulla-osta preventivi, autorizzazioni ed altri atti permissivi – ha essenzialmente natura ricognitiva di per sé cogente per la proprietà. Tuttavia, se l'Amministrazione pubblica non dispone la

(45) «*Fra le cause maggiormente responsabili del peggioramento delle caratteristiche agro-ambientali e paesaggistiche del territorio, si possono ricordare le seguenti:... - adozione di tecniche di lavorazione «a rittochino» orientate lungo le linee di massima pendenza;...»* (Circolare Assessoriale 5 dicembre 1994 n. 171/DR - Sicilia); «*Sono pertanto da evitare quelle pratiche che possono favorire il processo accelerato di erosione superficiale (aratura profonda o «a rittochino», ecc.»* (Circolare del Presidente della Giunta regionale 8 maggio 1996 n. 7/LAP - Piemonte).

ricognizione, tali vincoli naturali-ambientali sono *in re ipsa*, preesistono a qualsiasi atto ricognitorio e sono cogenti per la proprietà o il detentore del bene, in forza delle regole di rango costituzionale sopra richiamate (v. sopra §4).

In relazione alla tutela del paesaggio la giurisprudenza amministrativa ha rilevato che «...i vincoli imposti a tutela delle bellezze naturali hanno una operatività giuridica indipendente dalle concorrenti prescrizioni eventualmente contenute negli strumenti urbanistici comunali (cfr. C.G.A. 14 gennaio 1998, n. 2); conseguentemente si è reputato irrilevante, ai fini della tutela ambientale, il mancato inserimento di una zona paesisticamente protetta in un piano regolatore (cfr. Cons. Stato, sez. II, 28 giugno 1995, n. 61);...» (Cons. Stato Sez. IV, 10 dicembre 2003, n. 8146; id. Cons. Stato Sez. IV, 25 settembre 2002, n. 4907, Cons. Stato Sez. IV, 22 marzo 2001, n. 1686).

18.2. I vincoli naturali hanno contenuto non discrezionale (46)

Il vincolo amministrativo o *ex lege* che riconosce un'area di salvaguardia delle acque sotterranee, oppure un'area soggetta a frana, inondazione, slavina, mareggiata, acqua alta, sisma non deriva da una scelta politica e dai consequenziali atti provvedimentali, ma scaturisce dal particolare rapporto che un suolo ha con determinati elementi o forze naturali, tanto è vero che se un suolo – o il suo sottosuolo – sono esposti ad uno o più fenomeni naturali, rilevabili in base all'esperienza e comunque con accertamento tecnico, l'annullamento del vincolo *ex lege* o per atto amministrativo mai potrebbe eliminare le situazioni naturali di pericolo e di rischio, le quali permangono proprio per essere determinate da un rapporto tra suolo e fenomeni naturali normalmente non dominabili con i mezzi umani, per cui l'utente del suolo è tenuto ad assumere condotte compatibili con tali fenomeni, in base ad un insieme di principi che regolano l'attività umana: principio di precauzione, principio di prudenza, principio del *neminem laedere*.

La messa in sicurezza di persone, animali e cose attengono a quelle procedure innovative che sono state sviluppate con gli strumenti di protezione civile.

Invece il vincolo naturale (ambientale), che va preliminarmente percepito e verificato dal proprietario, è immanente al bene, per cui la rela-

(46) «Dato che la disciplina ed i **vincoli** antiesondazione condividono la natura e l'efficacia di quelli paesistico-ambientali (L. n. 431 del 1985), nonché di quelli concernenti le bellezze naturali (L. n. 1497 del 1939), la pianificazione delle c.d. aree protette (legge quadro n. 394 del 1991), la sicurezza idraulica (t.u. n. 523 del 1904) e gli interventi idrogeologici (R.D. n. 3267 del 1923), la natura ambientale e non urbanistica dei **vincoli** antiesondazione riconducibili ai piani di bacino, in materia di acque pubbliche, impedisce di configurare esigenze indennitarie o risarcitorie.» Così Tsap sent. 15 dicembre 2003, n. 165).

tiva condotta omissiva ha una sua autonomia e non può trovare esimenti nella assenza o nella ridotta tipologia dell'intervento pubblico vincolistico, le cui limitazioni, vincoli, atti permissivi ed autorizzatori sono pur sempre subordinati al grado di conoscenza del territorio che ne può avere la pubblica amministrazione. Sebbene il contenuto del diritto di proprietà sia «pieno ed esclusivo» (art. 832 cod.civ.) esso deve pur assumere condotte «entro i limiti e con l'osservanza degli obblighi stabiliti dall'ordinamento giuridico» (art. 832 cod.civ.), la cui inosservanza rileva, oltre che per le ipotesi civilistiche, nonché per il dolo dell'autore, e per le sue condotte colpose «...a causa di negligenza, o imprudenza o imperizia, ovvero per inosservanza di leggi, regolamenti, ordini, o discipline» (art. 44, c.1 c.p.; v. anche §.4 per la cornice costituzionale) (47).

8.3. La materia dei vincoli richiede un impegno a rendere coerente la legislazione con i principi costituzionali, con l'obiettivo di dare certezze e ridurre i contenziosi, con le esigenze di uno Stato che senta l'orgoglio di misurarsi con le sfide sociali ed economiche che provengono dagli altri Paesi; gli strumenti normativi richiedono un adeguamento ai tempi, una riflessione sul riparto tra Stato e Regioni, al fine di una semplificazione ed una unitarietà di trattamento compatibile con la modesta estensione del nostro territorio.

(47) «... il disastro, nominato o innominato che sia, costituisce un evento fortemente connotato sul piano naturalistico e contrassegnato da forza distruttiva di dimensioni assai rilevanti. Come si è accennato, l'ordinamento penale contempla altresì, in qualche caso, la ulteriore anticipazione della tutela, prevedendo (è il caso dell'art. 434) la fattispecie di attentato, contrassegnata dal pericolo di crollo o di disastro innominato, aggravata dalla verifica dell'evento Resta da riportare le indicate conclusioni all'ambito colposo definito dagli artt. 449 e 450 cod. pen.. Quanto all'art. 449 è in primo luogo di rilevante interesse l'intitolazione «delitti colposi di danno», che trova specificazione nella descrizione della fattispecie costituita dalla produzione, per colpa, di un incendio o di un altro disastro preveduto dal capo primo. La dizione non lascia adito a dubbi: nell'ambito colposo rileva solo la situazione in cui si sia realizzato l'evento di pericolo tipico costituito da disastro nominato o innominato, inteso come accadimento poderoso, nei termini cui si è già sopra fatto cenno. Tale conclusione è stata del resto già raggiunta da questa Corte quando ha affermato che per la configurabilità del delitto di disastro colposo (artt. 434 e 449 cod. pen.) è necessario che l'evento si verifichi, diversamente dall'ipotesi dolosa (art. 434 cod. pen., comma 1), nella quale la soglia per integrare il reato è anticipata al momento in cui sorge il pericolo per la pubblica incolumità e, qualora il disastro si verifichi, risulterà integrata la fattispecie aggravata prevista dallo stesso art. 434, comma 2 (Cass. 4, 17 maggio 2006, Rv. 235668). Dunque, già la connotazione testuale dell'incriminazione esclude che nell'ambito colposo definito dall'art. 449 cod. pen. possano indistintamente rilevare condotte meramente prodromiche rispetto al già più volte indicato evento di pericolo. Tale lettura della norma trova ulteriore conforto nel successivo art. 450 che, in contrapposizione al precedente, relativo ai delitti colposi di danno, riguarda i delitti colposi di mero pericolo. Tale fattispecie anticipa la tutela rispetto a quella delineata dal precedente art. 449, incriminando anche le condotte che fanno solo sorgere o persistere il pericolo di un evento disastroso» (Passim Cass. pen. Sez. IV, Sent., 26 aprile 2013, n. 18677).