

## I vincoli espropriativi e quelli conformativi nell'ambito delle problematiche relative all'indennizzabilità dei vincoli posti a tutela delle acque pubbliche

Andrea Quaranta

### La disciplina dettata dall'art. 21 del D.Lgs. n. 152/99 sulle aree di salvaguardia delle acque superficiali e sotterranee destinate al consumo umano

Si è posto il problema se siano indennizzabili i vincoli posti a tutela delle acque pubbliche, ai sensi del D.Lgs. n. 152/99.

L'art. 21 del D.Lgs. n. 152/99, così come modificato dall'art. 5 del D.Lgs. n. 258/00, innovando gli artt. da 4 a 7 del D.P.R. n. 236/1988<sup>i</sup>, ha stabilito che *“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**”* (art. 21, comma 1, del D.Lgs. n. 152/99).

La **zona di tutela assoluta** è costituita dall'area *“immediatamente circostante le captazioni o derivazioni : essa deve avere una estensione in caso di acque sotterranee e, ove possibile per le acque superficiali, di almeno dieci metri di raggio dal punto di captazione, deve essere adeguatamente protetta e adibita esclusivamente ad opere di captazione o presa e ad infrastrutture di servizio”* (art. 21, comma 4).

La **zona di rispetto** è, invece, quella 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”* (art. 21, comma 5). In tale zona, sono vietati l'insediamento di centri di pericolo e lo svolgimento di determinate attività, elencate nella seconda parte del comma 5 dell'art. 21 del D.Lgs n. 152/99<sup>ii</sup>; per le attività esistenti, 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.

Le **zone di protezione**, infine, sono quelle *“delimitate secondo le indicazioni delle regioni per assicurare la protezione del patrimonio idrico”*. In esse possono essere adottate misure relative alla destinazione del territorio interessato, limitazioni e prescrizioni per gli insediamenti civili, produttivi, turistici, agroforestali e zootecnici da inserirsi negli strumenti urbanistici comunali, provinciali, regionali, sia generali sia di settore.

Ai sensi dell'art. 21, comma 3, del D.Lgs. n. 152/99, *“per la gestione delle aree di salvaguardia si applicano le disposizioni dell'articolo 13 della legge 5 gennaio 1994, n. 36, e le disposizioni*

dell'articolo 24 della stessa legge, anche per quanto riguarda eventuali indennizzi per le attività preesistenti<sup>iii</sup>”.

### **Vincoli urbanistici e indennizzo: la sentenza della Corte Costituzionale n. 179 del 1999.**

Nel quadro dei vincoli che colpiscono la proprietà, la Corte Costituzionale (sentenza n. 179 del 1999) distingue quelli che non comportano indennizzo da quelli che, invece, lo implicano.

*“Il problema di un indennizzo a seguito di vincoli urbanistici – come alternativa non eludibile tra previsione di indennizzo ovvero di un termine di durata massima dell’efficacia del vincolo (secondo quanto affermato anche nelle sentenze n. 55 del 1968; n. 82 del 1982; n. 344 del 1995) – si può porre sul piano costituzionale quando si tratta di vincoli che:*

- *siano preordinati all’espropriazione, ovvero abbiano carattere sostanzialmente espropriativo (nel senso di comportare, come effetto pratico, uno svuotamento, di rilevante entità ed incisività, del contenuto della proprietà stessa, mediante imposizione, immediatamente operativa, di vincoli a titolo particolare su beni determinati, comportanti inedificabilità assoluta, qualora non siano stati discrezionalmente delimitati nel tempo dal legislatore dello Stato o delle Regioni (come già affermato dalla Corte nella sentenza n. 6 del 1966);*
- *superino la durata che dal legislatore sia stata determinata come limite, non irragionevole e non arbitrario, alla sopportabilità del vincolo urbanistico da parte del singolo soggetto titolare del bene determinato colpito dal vincolo, ove non intervenga l’espropriazione (sentenza n. 186 del 1993), ovvero non si inizi la procedura attuativa (preordinata all’esproprio) attraverso l’approvazione di piani particolareggiati o di esecuzione, aventi a loro volta termini massimi di attuazione fissati dalla legge;*
- *superino sotto un profilo quantitativo (“per la maggiore o minore incidenza che il sacrificio imposto ha sul contenuto del diritto”, come già affermato nella cit. sentenza n. 6 del 1966) la normale tollerabilità secondo una concezione della proprietà, che resta regolata dalla legge per i modi di godimento ed i limiti preordinati alla funzione sociale (art. 42, secondo comma, della Costituzione).*

La Suprema Corte elenca, quindi, tre categorie di vincoli che non comportano alcun indennizzo:

1. innanzitutto, la Corte ritiene che la legge **non possa disporre indennizzi** quando i modi ed i limiti imposti attengano in modo obiettivo ad intere categorie di beni **“con carattere di generalità per tutti i consociati**, e per ciò interessino la generalità dei soggetti con una sottoposizione indifferenziata di essi ad un particolare regime secondo le caratteristiche intrinseche del bene stesso”;
2. sono fuori dallo schema ablatorio-espropriativo, inoltre, **i vincoli che importano destinazioni** (anche di contenuto specifico) **realizzabili ad**

**iniziativa privata o promiscua pubblico-privata** *“attuabili [...] senza necessità di previa ablazione del bene”;*

3. infine, devono essere considerati come normali e connaturali alla proprietà, quale risulta dal sistema vigente, **“i limiti non ablatori posti normalmente nei regolamenti edilizi o nella pianificazione e programmazione urbanistica e relative norme tecniche, quali i limiti di altezza, di cubatura o di superficie coperta, le distanze tra edifici, le zone di rispetto in relazione a talune opere pubbliche, i diversi indici generali di fabbricabilità ovvero i limiti e rapporti previsti per zone territoriali omogenee e simili”**

### **La distinzione fra vincoli espropriativi e vincoli conformativi.**

La Corte di Cassazione (sentenza n. 5175 del 1978) ha elaborato una nozione di *vincoli conformativi*, che si distinguono da quelli espropriativi in quanto:

- a) presentano solo l'aspetto privato, e non quello acquisitivo;
- b) incidono su categorie omogenee di beni e non su singoli beni;
- c) non comportano l'obbligo, da parte della P.A., di provvedere alla corresponsione dell'indennizzo.

Con riguardo alle prescrizioni contenute nei piani regolatori, la Suprema Corte ha recentemente ribadito che *“il vincolo di destinazione fissato dagli strumenti urbanistici per intere aree o zone omogenee, non con riferimento a specifiche opere pubbliche da attuarsi in determinati fondi, esprime esercizio da parte del comune del potere di gestione del territorio e di programmazione della sua utilizzazione, mediante delimitazione in via generale delle facoltà dei proprietari dei terreni inclusi in quelle zone; tale vincolo, pertanto, ha carattere conformativo del diritto dominicale, in quanto non è preordinato a future espropriazioni, investe una generalità di beni e di soggetti ed ha una funzione indipendente dal successivo instaurarsi di procedure espropriative coerenti con la programmata destinazione”*.

Lo stesso concetto è stato espresso più volte anche dal Consiglio di Stato, per il quale le prescrizioni di un piano regolatore prefiguranti, in linea generale e programmatica, una futura utilizzazione di interesse generale di un'area non costituiscono un vincolo preordinato all'espropriazione né comportante l'inedificabilità assoluta, ma hanno carattere conformativo (Cons. St., sez. V, sentenza n. 5327 del 2000, nella quale viene richiamata la cit. sentenza della Corte Cost., 20 maggio 1999 n. 179).

### **Il problema relativo alla indennizzabilità dei vincoli a tutela delle acque pubbliche.**

Emblematica, infine, è la vicenda che riguarda il regime giuridico delle acque pubbliche. Ai sensi dell'art. 1, comma 1, legge 5 gennaio 1994, n. 36, *“tutte le acque superficiali e*

*sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo, sono pubbliche e costituiscono una risorsa che è salvaguardata ed utilizzata secondo criteri di solidarietà”.*

Chiamata a giudicare della legittimità di tale disposizione (sotto il profilo dell'eventuale contrasto con gli artt. 3 e 42 Cost.), la Corte Costituzionale (sentenza n. 419 del 1996) ha ritenuto preminente l'interesse generale alla disciplina di una risorsa - l'acqua - sempre più scarsa, sulla base di una scala di esigenze (usi potabili, usi agricoli, usi industriali etc.) da soddisfare secondo un ordine di priorità. In tal senso, **“la dichiarazione di pubblicità delle acque si risolve in un limite della proprietà dovuto alla intrinseca e mutata rilevanza della risorsa idrica”.**

Deve essere quindi confermato, su un piano generale, il principio secondo il quale *“l'art. 42 della Costituzione non impone indennizzo quando la legge in via generale regoli diritti dominicali in relazione a determinati fini per assicurare la funzione sociale con riferimento a intere categorie di beni [...], né quando sia regolata la situazione che i beni stessi hanno rispetto ad interessi della pubblica amministrazione, sempre che la legge abbia per destinataria la generalità dei soggetti”.*

Con la previsione del **regime di pubblicità delle acque**, dunque, la Corte Costituzionale ha affermato che **“si è al di fuori dello schema della espropriazione, e quindi dell'obbligo di indennizzo. Né la limitazione al diritto di proprietà si risolve per i proprietari dei fondi finitimi al corpo idrico in una lesione irrimediabile del contenuto minimo della proprietà, tale da svuotarne il contenuto”.**

## **Conclusioni**

Alla stregua degli orientamenti giurisprudenziali innanzi sintetizzati, sembra doversi condividere la più recente decisione del Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche, che ha escluso, **nella previsione di zone di salvaguardia** (suddivise, come si è visto, in zone di tutela assoluta, zone di rispetto e zone di protezione a seconda dei divieti – assoluti o parziali – a tutela delle risorse idriche, che la legge impone alle attività esercitabili nelle aree in questione) **un'ipotesi di espropriazione**, *“sia per la natura dei limiti imposti, che non privano necessariamente di contenuti economici il diritto di proprietà, sia per il collegamento del regime di tutela a caratteristiche intrinseche dei terreni, che li rendono per loro natura suscettibili di essere utilizzati per superiori finalità di interesse pubblico”* (Trib. Superiore delle acque pubbliche, sentenza n. 69 del 1994).

In conclusione, quindi, **i vincoli incidenti con carattere di generalità e in modo obiettivo su intere categorie di beni** – ivi compresi quelli derivanti da limiti non ablatori, posti normalmente nella pianificazione urbanistica, quali quelli relativi alla zonizzazione del territorio – **sono espressione del potere conformativo della pubblica amministrazione** (il quale consiste nel potere di connotare giuridicamente il diritto di proprietà in modo da operare il

contemperamento tra le esigenze proprietarie e quelle di pubblico interesse generale) e, come tali, rimangono **esclusi dall'ambito dell'indennizzabilità**.

Per un approfondimento, v. F. Fonderico, *"Definizione del principio "protettore-pagatore" e l'imputazione dei costi"*, in *Ambiente, Consulenza e pratica per l'impresa*, IPSOA, n. 11/1997; F. Lorenzotti, *"La reiterazione dei vincoli espropriativi"*, [www.diritto.it](http://www.diritto.it); V. Bonomi, *"I vincoli urbanistici"*, [www.filodiritto.com](http://www.filodiritto.com).

---

<sup>i</sup> Il D.P.R. n. 236/88 concerne la qualità delle acque destinate al consumo umano. L'articolo 4 disciplina le aree di salvaguardia delle risorse idriche, l'articolo 5 le zone di tutela assoluta, l'articolo 6 le zone di rispetto e l'articolo 7 le zone di protezione.

<sup>ii</sup> Nella zona di rispetto sono vietati l'insediamento dei seguenti centri di pericolo e lo svolgimento delle seguenti attività:

- a) dispersione di fanghi ed acque reflue, anche se depurati;
- b) accumulo di concimi chimici, fertilizzanti o pesticidi;
- 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 della 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. E' comunque vietata la stabulazione di bestiame nella zona di rispetto ristretta

<sup>iii</sup> L'art 13 della legge Galli riguarda la *Tariffa del servizio idrico*; l'art. 24 (*Gestione delle aree di salvaguardia*) stabilisce che *"per assicurare la tutela delle aree di salvaguardia delle risorse idriche destinate al consumo umano, il gestore del servizio idrico integrato può stipulare convenzioni con lo Stato, le regioni, gli enti locali, le associazioni e le università agrarie titolari di demani collettivi, per la gestione diretta dei demani pubblici o collettivi ricadenti nel perimetro delle predette aree, nel rispetto della protezione della natura e tenuto conto dei diritti di uso civico esercitati (comma 1). La quota di tariffa riferita ai costi per la gestione delle aree di salvaguardia, in caso di trasferimenti di acqua da un ambito territoriale ottimale all'altro, è versata alla comunità montana, ove costituita, o agli enti locali nel cui territorio ricadono le derivazioni; i relativi proventi sono utilizzati ai fini della tutela e del recupero delle risorse ambientali (comma 2)"*.