

**PRIMERA SESIÓN**  
**AGUA Y TERRITORIO**



# ACQUA E TERRITORIO

PAOLO STELLA RICHTER

**1.** Oggetto del presente intervento non è l'acqua in sé, come oggetto di diretta disciplina, ma la normativa relativa all'incidenza dell'acqua sulla disciplina del territorio.

Da questo punto di vista rilevano due distinti complessi di norme, l'uno volto a regolare il paesaggio segnato dalla vicinanza dell'acqua (mare, lago o fiume che sia) e l'altro volto invece a difendere il territorio dai pericoli di sconvolgimento (erosione, alluvione, ecc.) o di inquinamento del territorio causato appunto dall'acqua.

La singolarità della vicenda, naturalmente per quanto riguarda l'ordinamento italiano, sta nel fatto che in entrambi i casi la legge ha creato procedimenti distinti da quelli di pianificazione generale del territorio, attribuendo il potere regolatorio a enti diversi da quelli ordinari; così dando luogo a una moltiplicazione di discipline, che è fonte di notevole confusione e che allontana il nostro ordinamento dall'attuazione di quella che ho sempre ritenuto debba essere la regola aurea in materia: un territorio, una autorità, un piano.

Vediamo brevemente come si articola oggi il diritto positivo.

**2.** Una legge del 1984 ha assoggettato di diritto a vincolo paesaggistico tutte le aree comunque adiacenti al mare o ad acque pubbliche interne.

Con questo provvedimento legislativo — che al contempo ha assoggettato a vincolo paesaggistico numerose altre zone come le montagne, le foreste, le zone umide, le aree gravate da usi civici e quelle di interesse archeologico — la nozione di paesaggio accolta dal diritto positivo è profondamente mutata: da entità territoriale connotata da «*non comune bellezza*», soprattutto naturalistica, da tutelare quindi per il suo valore estetico, il paesaggio è divenuto l'insieme delle porzioni di territorio da conservare indipendentemente dall'eventuale pregio estetico, in quanto comunque racchiudenti elementi identitari del luogo. Il simultaneo assoggettamento a vincolo paesaggistico *ex lege* di tanta parte del territorio nazionale e il connesso mutamento della nozione di paesaggio appena ricordato hanno avviato un processo, il cui punto di arrivo

è oggi costituito dall'attribuzione a ciascuna Regione del potere di adottare un piano paesaggistico esteso all'intero proprio territorio e contenente le più diverse prescrizioni. Il potere di pianificazione territoriale è stato così sostanzialmente sottratto ai Comuni, cui pure secondo le indicazioni della Costituzione dovrebbe in principio appartenere.

**3.** Il secondo profilo di rilevanza dell'acqua non come bene in sé, oggetto di apposito T.U. risalente al 1933, ma per il condizionamento della disciplina del territorio, ha origine in una legge del 1989, nota come legge sulla «difesa del suolo». Ivi è stabilito che «l'intero territorio nazionale, ivi comprese le isole minori, è ripartito in bacini idrografici», i quali vengono distinti «in bacini di rilievo nazionale, interregionale e regionale». Alla prima categoria sono preposti appositi enti, detti Autorità di bacino; relativamente alle altre due categorie le funzioni amministrative sono affidate alle Regioni. Ora — e qui è il punto — tali funzioni consistono essenzialmente nell'approvazione di un «piano di bacino», il quale «ha valore di piano territoriale di settore» ed è espressamente dichiarato direttamente vincolante e prevalente rispetto agli strumenti urbanistici, che devono essere adeguati alle sue prescrizioni, eventualmente anche d'ufficio ad opera della Regione. Nella prassi, avallata dalla giurisprudenza, i piani di bacino regolano compiutamente il territorio e localizzano opere pubbliche al di fuori di qualsiasi previsione dei piani urbanistici.

**4.** Il settore dell'influenza dell'acqua sulla disciplina del territorio, sopra sintetizzato, rappresenta perfettamente l'evoluzione subita dall'ordinamento nel suo complesso, dal momento che anche la legislazione regionale va ormai introducendo la categoria dei «piani tematici», che tutelano i più vari interessi specifici, che sono per definizione la negazione della pianificazione urbanistica generale, intesa come strumento di composizione di tutti gli interessi comunque attinenti alla utilizzazione del territorio.

E' ben vero che la pianificazione urbanistica generale si è trovata in ogni tempo a convivere con la tutela degli interessi differenziati, ma occorre tenere ben distinte le due situazioni. Gli interessi differenziati costituivano espressione di particolari caratteristiche di certi beni volta a volta puntualmente identificati, che richiedevano una tutela sostanzialmente solo conservativa. In sostanza la pianificazione generale rimaneva libera di disciplinare l'uso del territorio, con la sola limitazione del rispetto dell'esigenza di non alterazione di quelle (limitate) porzioni.

Con i piani tematici l'istanza settoriale si estende all'intero territorio imponendo le proprie previsioni alla pianificazione generale, cui quindi non residuano che margini decisionali limitatissimi. Il rapporto ne risulta quindi completamente ribaltato.

Altri dirà se il nuovo sistema ha i suoi lati positivi; io posso per ora solamente prendere atto che certamente la pianificazione urbanistica generale, così come l'abbiamo fin qui conosciuta e studiata, è ormai morta e sepolta e che occorre quindi avviare l'elaborazione del sistema su basi del tutto nuove.

