

IL GOVERNO DELLE ACQUE

PAOLO URBANI

SUMARIO: I. IL CONTESTO LEGISLATIVO.— II. LA FRAMMENTAZIONE DELLE DISCIPLINE: 1 Le opere idrauliche. 2 La polizia delle acque. 3. Il demanio idrico. 4. Il servizio idrico integrato. 5. Le acque come beni pubblici. Il regime domenicale.— III. LA PIANIFICAZIONE DELLE ACQUE PERNO CENTRALE DI TUTTO IL SISTEMA: 1. I piani di assetto idrogeologico. 2. Il regime concessorio.— IV. IL COSIDDETTO CODICE AMBIENTALE: D.LEGL.152/06: 1 Piano di bacino distrettuale. 2. Piano di gestione e bilancio idrico. 3. I piani di tutela delle acque. 4. Conclusioni.

I. IL CONTESTO LEGISLATIVO

L'analisi degli aspetti istituzionali in tema di risorse idriche non può che evocare il concetto di «governo delle acque» sotto il profilo dei suoi usi, della loro difesa dagli inquinamenti, della difesa dalle acque.

Si tratta di discipline assai risalenti contenute nella legislazione dei primi del novecento poi riunita per gli usi regolati nel TU del 1933, via via integrata in rapporto alle varie esigenze — piano generale degli acquedotti (1962), piani di risanamento delle acque (l.319/76) — per arrivare alla l.183/89 e 36/94 e al d.legsl 152/99 che allargano lo sguardo alla programmazione generale degli usi, alla salvaguardia delle aspettative delle generazioni future, al risparmio ed al rinnovo della risorsa ai fini della sostenibilità ambientale. Recentemente con il d.legsl.152/06 più volte emendato in attuazione della legge delega 308/04 si è riunificata la materia in un unico testo normativo, senza tuttavia apportare modifiche sostanziali al sistema organizzatorio ed al regime delle acque (1). Oggi la politica e la disciplina delle acque non sono più con-

(1) E' questo uno dei principali motivi per cui nel testo si continuano a citare le fonti normative — soprattutto l.183/89 e 36/04 — poiché il d.legsl.152/06 abrogando tali disposizioni, nulla ha, tuttavia, innovato in materia, ad eccezione della trasformazione (poi sospesa) della trasformazione delle Autorità di bacino in Autorità di distretto in ossequio alla direttiva 2060, con conseguente ridisegno degli ambiti dei bacini che dovrebbero divenire tutti di rilievo nazionale. Le Autorità di distretto che dovrebbero sostituire le Autorità di bacino — organi misti stato-regioni per i bacini nazio-

siderate parte a sé, viste come un tempo nella logica del privilegio degli usi produttivi della risorsa ma fanno parte integrante della politica dell'ambiente secondo gli indirizzi delle politiche comunitarie.

Cosicché pur essendo la nostra legislazione nazionale specie quella più recente — si allude soprattutto alla l. 183 e alla l. 36 — ancorata ad una visione di ampio respiro sulla base di principi fondanti assai moderni e condivisibili, l'ordinamento comunitario ne arricchisce i contenuti introducendo il principio di precauzione, quello dell'azione preventiva, della correzione, del recupero dei costi dei servizi idrici compresi quelli ambientali e delle risorse, del principio chi inquina paga.

Ma come sappiamo la politica comunitaria, attraverso la Direttiva 2000/60 ed i numerosi atti ad essi collegati, compie un salto di qualità assai rilevante guardando alle acque in modo unitario e circolare — il ciclo integrato dell'acqua — sia di quelle superficiali sia di quelle sotterranee nonché di quelle marine, al fine di assicurarne un uso sostenibile, equilibrato ed equo basato sull'intervento pubblico nell'economia idrodipendente. Siamo di fronte cioè ad un *diritto europeo dell'acqua* che impone regole generali agli ordinamenti interni, ai poteri pubblici ai produttori ed ai consumatori.

Vista in quest'ottica, il bene pubblico acqua e la sua disciplina incidono trasversalmente sulle molteplici discipline delle attività umane (dal governo del territorio, allo sviluppo produttivo, all'agricoltura) fungendo da catalizzatore delle politiche connesse con quelle discipline, così da divenire sempre più *un'invariante* del sistema economico e sociale. Se si pone mente a queste riflessioni che considerano l'acqua come *risorsa finita e come l'incipit dello sviluppo* il governo delle acque implica il coinvolgimento di una pluralità di attori dal centro alla periferia, pubblici e privati, così come le funzioni pubbliche riguardano i profili della conoscenza prima, della programmazione poi, della direzione o indirizzo, della pianificazione, della gestione e del controllo.

In questo quadro s'inserisce il d.legsl 152/06 che è oggetto di revisione da parte del legislatore delegato e di cui si terrà conto marginalmente poiché tradendo i principi ispiratori della legge delega ambientale n. 308/2004 non ha portato significative innovazioni al sistema.

Detto questo, sembra che per dare un quadro sia pur sintetico ma esaustivo delle innovazioni queste possano essere lette secondo diverse chiavi:

- riorganizzazione dell'assetto organizzativo centrale e ampia regionalizzazione delle funzioni di governo delle acque;

nali — ed eliminare le autorità di bacino regionali o interregionali a composizione esclusivamente regionale, prevedevano una composizione penalizzante le regioni e di conseguenza ne è stata sospesa la costituzione.

- collegamento sistematico e organico tra acque e difesa del suolo;
- riconsiderazione degli usi delle acque sotto il profilo quantitativo e qualitativo ai fini della loro utilizzazione compatibile con i profili ambientali e della tutela dagli inquinamenti;
- inserimento nel sistema dell'uso della risorsa idrica a fini della distribuzione per usi civili, di fognatura e di depurazione del principio di produttività del servizio pubblico;
- introduzione del principio di pubblicità delle acque *ex lege* avendo riferimento all'uso limitato della risorsa.

II. LA FRAMMENTAZIONE DELLE DISCIPLINE

Prima di dar conto delle innovazioni occorre riconsiderare molto brevemente come la frammentazione della disciplina e la differenziazione della materia delle acque da quello della difesa del suolo oggi sostanzialmente riunificata nel piano di bacino ha radici risalenti ai primi anni di questo secolo.

Va ricordato, infatti, che nella legge fondamentale sui lavori pubblici del 1865 (L.20.3 1865 n. 2248 all.F) la materia delle acque era contenuta nella sua interezza e nelle sue diverse componenti nel Titolo III «*acque soggette a pubblica amministrazione*»; di conseguenza la disciplina delle opere pubbliche intesa come *difesa dalle acque* (le cosiddette opere idrauliche, per allora a difesa degli abitati e delle campagne), quella delle opere avente ad oggetto le acque per renderle adatte ai principali usi (opere di navigazione), quella delle derivazioni delle acque per destinarle ad usi diversi, esclusivi e non, (agricoli, industriali etc. da un lato e di navigazione e fluitazione dall'altro); quella della cosiddetta *polizia delle acque* intesa come insieme di divieti ed autorizzazioni con oggetto opere o interventi di soggetti terzi sul demanio idrico, erano riuniti in una unica normativa (2). Successivamente la disciplina si frammenta, si perde l'unitarietà del settore, con conseguente disaggregazione dell'apparato amministrativo organizzativo; vengono individuate *diverse categorie di usi*, e diverse categorie di opere relative alle acque pubbliche. Quanto alle prime, la normazione speciale che culmina nel T.U. 1775/33 ha inizio, in realtà fin dal 1884 (L.10 luglio n. 2644) (il primo catasto delle utenze viene introdotto da questa legge); le seconde trovano una disciplina di settore nel R.D. 25 luglio 1904 n. 523 sulle opere idrauliche (il cui contenuto si amplia fino a considerare le opere «intorno» alle acque pubbliche) e contiene anche

(2) V. CERULLI IRELLI, *Acque e opere idrauliche*, in *Seicentosedici: dieci anni dopo*, Cons. reg. Veneto Atti del convegno, Venezia 18-20 nov. 1987, 514 ss., Roma 1988.

la regolamentazione delle attività afferenti la polizia idraulica delle acque. Altri interventi legislativi regolano oggetti specifici di tutela che comunque hanno attinenza con il suolo e la sua difesa o con l'uso non esclusivo delle acque: boschi e territori montani (RD 30 dicembre 1923 n. 3267), igiene e sanità (RD 27 luglio 1934 n. 1265), navigazione interna e fluitazione (RD 11 luglio 1913 n. 959), l'amministrazione dei canali demaniali e dei navigli lombardi (RR DD 1 marzo 1896 n. 83 e 3 maggio 1937 n. 899), dighe di ritenuta (DPR 1 novembre 1959 n. 1363), pertinenze idrauliche (RD 16 ottobre 1923 n. 2440, RD 1 dicembre 1895 n. 726, RD 18 maggio 1931 n. 544); occorre infine attendere la L.4 febbraio 1963 n. 129 e il DPR 3 agosto 1968 n. 1015 per la regolazione generale delle risorse idriche ad usi civili attraverso *il piano generale degli acquedotti*. Restano fuori da quest'analisi, la disciplina della pesca, come quella sugli scarichi industriali e le più recenti leggi sulla tutela delle acque dagli inquinamenti.

Su questa straordinaria polverizzazione della materia e degli apparati organizzativi centrali (Min. Ambiente, LL.PP. (oggi Infrastrutture), Industria) e periferici (uffici speciali, Magistrato alle Acque, Uffici del Genio civile e provveditorati alle oo.pp.) Regioni (grazie ai pochi poteri conferiti in base al DPR18/72 e 616/77), si è innestata la legge 183/89, dal titolo «norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo», lodevole quanto compromissorio tentativo di riunificazione della materia nell'ambito dell'istituto del *piano di bacino*, e con l'introduzione nell'ordinamento delle relative *Autorità*, riforma rivelatasi nella concreta attuazione un artificio, in presenza del permanere di un ritaglio di competenze funzionale e territoriale tra stato e regioni che non ha eguali in altre materie.

Alle insufficienze della l.183/89 ha rimediato l'intervento del legislatore della l.59/97 (cosiddetta terza regionalizzazione di funzioni e compiti). Non avendo agito sulla separatezza della disciplina il tentativo è stato quello di riunificare *il governo delle acque* attorno al sistema dei poteri regionali e locali spostando quindi il baricentro verso la periferia — ma mantenendo però al centro del sistema le Autorità di bacino, in linea con quanto stabilito dalle direttive comunitarie — e attuando nel contempo un collegamento sistematico tra «contenitore» inteso in senso lato e «contenuto», tra acque e difesa del suolo.

Ma va sottolineato anche un altro aspetto quello cioè dello spostamento — a livello d'apice, ma anche a livello di periferia — della materia delle acque e della difesa del suolo all'interno del più ampio settore della difesa dell'ambiente. (intuizione che già era emersa nella commissione Giannini nel 1976 per la predisposizione del DPR 616/77 (detta anche seconda regionalizzazione) ma non accolta nel testo legislativo delegato «*Le acque sono un elemento essenziale del territorio e la disciplina del loro regime e della loro uti-*

lizzazione é una delle fonti principali di caratterizzazione, conservazione e modificazione dell'ambiente, con immediate e continue ripercussioni sulla vita delle comunità territoriali e locali» scriveva Giannini nella Relazione generale sul trasferimento delle funzioni amministrative a regioni ed enti locali (3).

Lo stesso Titolo V della Cost. modificato nel 2001 fa rientrare il settore delle acque e della sua tutela nell'ambito della materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117).

Sulla base della breve ricostruzione della articolazione della disciplina sembra più agevole ora analizzare il complesso delle funzioni amministrative trasferite alle regioni e agli enti locali in base al D.LegL.112/98: queste possono essere divise in tre grandi partizioni: le prime attengono alla *difesa dalle acque* tra le quali rientrano anche quelle relative alla difesa delle coste e degli abitati costieri; le seconde agli *usi plurimi delle acque*: le altre alle *utilizzazioni diverse del suolo*, delle spiagge prospicienti o interessate direttamente dalle acque interne.

1. Le opere idrauliche

Aderendo al principio di unicità e di completezza previsti dall'art. 4 3 co. della L.59/97 e riproducendo un criterio di conferimento comune a tutti i settori nei quali vi siano opere pubbliche da realizzare (strade art. 98 e 99, porti art. 105 1 co lett. e), opere statali, art. 93) la progettazione, realizzazione e gestione delle opere idrauliche di qualsiasi natura viene integralmente trasferita al livello territoriale più vicino agli interessi della collettività locale (art. 89 d.legsl. 112/98). La generalità del trasferimento supera la distinzione in categorie di opere per bacini prevista dalla legislazione previgente. Manca l'indicazione di chi per programma le opere. Sul punto le interpretazioni possono essere diverse. Occorre fare riferimento all'art. 1 co 2 del D. legsl. 112 che espressamente stabilisce che il conferimento comprende, in assenza di norma esplicita anche le funzioni di organizzazione e le attività connesse e strumentali all'esercizio delle funzioni conferite, quali fra gli altri la programmazione.

Secondo questa interpretazione, quindi, anche la programmazione rientrerebbe tra le competenze trasferite alle regioni. Tuttavia tale funzione — in presenza dei bacini idrografici previsti dalla l.183/89 — dovrebbe essere ad appannaggio delle Autorità di bacino (nazionali, interregionali o regionali) poiché a queste spetta programmare gli interventi di difesa del suolo (e in particolare le opere idrauliche, idraulico-forestali o idraulico-agrarie) nell'ambito dei piani di bacino (art. 17 3 co lett.f) legge 183/89) anche stralcio. D'al-

(3) Commissione per il completamento dell'ordinamento regionale, gennaio 1977, 29.

tronde, lo stesso comma 4 dell'art. 89 parla, a chiusura, di «esercizio delle funzioni conferite in modo da garantire l'unitaria considerazione delle questioni afferenti ciascun bacino idrografico».

Una seconda interpretazione potrebbe essere invece quella che riserva allo stato (art. 88 1 co. lett.a) la programmazione e il finanziamento degli interventi di difesa del suolo. Ma tale lettura oltre ad essere, a nostro avviso, riferita alla ripartizione generale dei finanziamenti, entrerebbe in contraddizione con l'articolazione per bacini e con i poteri conferiti alle Autorità di bacino che sono gli unici soggetti in grado di redigere un programma delle opere da realizzare, in base alle funzioni conoscitive spettanti o all'acquisizione di dati da parte degli enti territoriali.

Se la programmazione delle opere idrauliche spetta, quindi, alle regioni, e per esse, alle Autorità, la legge o le leggi regionali (in caso di bacini sovra-regionali) dovrebbero riordinare tra gli enti territoriali — in primo luogo le province ai sensi dell'art. 19 del TU 267//2000 — la distribuzione delle competenze relative alla fase della cosiddetta realizzazione e gestione. Anzi la norma sembra ribadire che la prima attività non possa essere disgiunta dalla gestione (come nel caso delle strade) evitando così che opere realizzate non siano poi mantenute. Va osservato che tale riordino si prospetta decisivo poiché anche se il trasferimento di tali funzioni viene effettuato a livello regionale, permane la divisione in categorie di opere (dalla 1 alla 5 di cui al R.D. 523/1904), distinzione che rileva sia ai fini delle caratteristiche e finalità delle opere, sia ai fini dell'individuazione del soggetto competente (provincia come ente di media area, comuni, consorzi di bonifica o l'amministrazione regionale).

Trasferite anche tutte le funzioni — dalla programmazione alla gestione — degli interventi di *difesa delle coste e degli abitati* costieri (art. 89 1 co. lett.h): si tratta di completamento organico rispetto alla delega parziale già operata dall'art. 10 co. 7 della 1.183/89. Per quanto riguarda la polizia idraulica si tratta di funzione strettamente connessa alle opere, finalizzata al buon regime delle acque, minuziosamente disciplinata sia dal RD 523/1904 che prevede un ampio potere dell'autorità amministrativa sia di autorizzare sia di vietare opere o interventi che possano incidere sulla difesa e conservazione del suolo (art. 93 ss.), ma anche dal RD 2669/1937 che al Capo I «Vigilanza e guardia dei corsi d'acqua, delle linee di navigazione e delle opere di bonifica» art. 11, individua nell'ufficiale idraulico colui il quale ha compiti di vigilanza settimanale in loco, percorrendo sistematicamente il tronco di propria competenza, sorvegliando canali di scolo, manufatti, opere di bonifica, ed anche opere private, canali opere arginali, vie alzaie e vasche di navigazione etc. e segnalando al guardiano idraulico, — il «cantoniere» delle vie d'acqua — che

svolge servizio di guardia — art. 12 — tutto ciò che egli ritenga doversi eseguire per mantenere il buono stato delle acque. Compiti attualmente di competenza del Genio Civile (oggi regionalizzato) ma che risultano, in molti casi, da tempo desueti, con conseguenza assai gravi per la sicurezza.

Il servizio di polizia idraulica delle acque dovrebbe essere strettamente legato alla tipologia delle opere idrauliche, tuttavia vigilanza e guardiana sono stati mantenuti allo stato (non v'è traccia nel DPR n. 8/72 e negli artt. 90 e 91 del decreto del. 616/77) e solo con la legge 183/89 — art. 10 1 co lett. f) — è stato affidato alle regioni solo nell'ambito dei bacini regionali e interregionali, per la parte di propria competenza, compreso il pronto intervento idraulico.

Ora nella nuova dizione della lett. a) 1 co dell'art. 89 del d.legsl. 112/98 che trasferisce la fase esecutiva delle opere idrauliche di qualsiasi natura, la polizia idraulica delle acque è da ritenersi passata interamente in ambito regionale/locale, comprendendo oltre al pronto intervento anche tutte le azioni di limitazione e divieti all'esecuzione di opere o interventi, anche fuori dell'area demaniale idrica, che possano incidere anche indirettamente sul regime dei corsi d'acqua (4).

2. La polizia delle acque

La lett. g) dello stesso art. 89 prevede il trasferimento della polizia delle acque, peraltro già delegata dal DPR 616/77 art. 90 comma 2 lett.e), ma questa riguarda le acque in senso stretto (vedi l'espresso riferimento al TU delle acque pubbliche).

Si tratta qui di quell'azione di controllo sulle derivazioni di acqua pubblica sotto il profilo della corretta utilizzazione (funzionamento delle bocche, restituzione dell'acqua utilizzata, eccedenza negli usi, etc.) che possono creare danni a terzi o alla pubblica incolumità. In base a quanto disposto dalla lett.i) tale funzione, limitata alle piccole derivazioni di acqua pubblica, è estesa ora anche alle grandi derivazioni di acqua pubblica.

3. Il demanio idrico

La gestione del demanio idrico attiene sia al regime degli usi produttivi (agricoli, irrigui, industriali, idroelettrico) delle acque di cui al T.U. 1775/33 regolato dal sistema delle concessioni di derivazione di acqua pubblica sia a

(4) In tal senso la massima del TSAP 22 marzo 1996 n. 29 cui si è ispirato il legislatore delegato, in Riv. giur. Ambiente 1996, 710 ss.

quello autorizzatorio connesso con la ricerca, estrazione ed eventuale utilizzazione delle acque sotterranee, compresi i limiti connessi con la loro tutela: queste ultime già delegate (art. 90 2 co. lett.d dpr 616/77) così come l'istruttoria e il rilascio delle concessioni di piccola derivazione di acqua pubblica (limitatamente a quelle senza domande concorrenti o opposizioni, art. 91 1 co n. 2). Va qui segnalato che con l'affidamento a regioni ed enti locali della gestione del demanio idrico si realizza una sorta di separazione tra titolarità del bene e titolarità della sua gestione, perché la norma non parla di delega ma di funzioni trasferite, ma in questo modo si è evitato di creare un demanio regionale delle acque pubbliche, lasciando aperta la possibilità di un intervento statale in caso di interventi di riequilibrio idrico tra regioni, cosa che sarebbe divenuta problematica in caso di proprietà regionale del bene.

Lo spostamento a livello regionale di tutto il complesso della gestione degli usi plurimi delle acque costituisce una vera e propria «rivoluzione» rispetto alle precedenti regionalizzazioni che si erano rivelate su questi aspetti assai prudenti. Anche nella legge 183/89 — nel delineare i contenuti del piano di bacino (art. 17) — il legislatore non si era spinto fino a questo punto poiché prevedeva solo il rilievo conoscitivo delle derivazioni in atto — lett.p) — e non la determinazione dei diversi usi possibili nell'ambito di un quadro pianificatorio anche se poi alla lett. e) enfaticamente viene attribuito al piano la funzione di programmazione e distribuzione delle risorse idriche (5). La portata della norma rileva anche per quanto riguarda le concessioni di grandi derivazioni di acqua pubblica a fini idroelettrici che — secondo l'art. 29 comma 3 del d.legisl. 112/98 — sono rilasciate d'intesa tra stato e regioni compatibilmente con il regime previsto ora dal d.legisl.79/99 in attuazione, nell'ordinamento interno, della direttiva comunitaria 96/1992. Attuazione che dovrebbe rompere quella «riserva in bianco» a scopi idroelettrici delle acque pubbliche (cosiddette concessioni «perpetue») in favore dell'ENEL (L.6 12 1962 n. 1643, parzialmente mod. dalla L.7 8 1982 n. 529) ai fini di una riconsiderazione delle compatibilità di questi con gli altri usi delle acque e di apertura al regime di concorrenza (6). La gestione dell'utilizzazione delle acque pubbliche a fini produttivi — motivo ricorrente e determinante di tutta la legislazione in materia a partire dal T.U. 1775/33 (7) risulta, peraltro oggi in aperta contraddi-

(5) M. CONTE, *L'utilizzazione delle acque prima e dopo la legge sulla difesa del suolo* in Il regime giuridico delle acque in Italia e Spagna in ISR I CNR quaderni per la ricerca n. 21/1990, 55 s.

(6) Vedi art. 36 della l. 128/98 e l'art. 12 del d.legisl 79/99.

(7) Sul punto i penetranti studi di Colucci, Rampulla R.Mainardi, *Piani e provvedimenti nel passaggio dall'amministrazione al governo delle acque* in RTDP 1974, 1285 s. e R.Mainardi, *Censimento delle acque e titolarità delle concessioni: problemi istituzionali e di gestione* in Ec.Pubblica, n. 4/5 1980, 151 s.

zione con l'art. 1 della 1.36/94 — in particolare il comma 3 — che indirizza il loro uso al risparmio ed al rinnovo della risorsa per non pregiudicare il patrimonio idrico, la vivibilità dell'ambiente, l'agricoltura, la fauna, le risorse acquatiche, i processi geomorfologici e gli equilibri idrologici. Disposizione richiamata dall'art. 88 1 co. lett.p) del d.legisl.112/98 che riserva allo stato le direttive nella gestione del demanio idrico, ai fini di un'equa ponderazione degli interessi in campo tra i possibili usi, norma messa ad evidente compensazione della disciplina concessoria conferita alle regioni in materia. Analoga funzione compensativa hanno anche le disposizioni di cui al 2 e 3 comma in materia di distribuzione della risorsa idrica tra più regioni.

Che l'utilizzazione differenziata delle acque pubbliche non possa più essere oggetto di provvedimenti puntuali collocati solo in una visione concorrenziale sia tra i possibili fruitori sia tra gli usi «più» produttivi, disinteressandosi del coordinamento tra le varie utilizzazioni in vista di una gestione globale del corpo idrico (8) sembra finalmente essere acquisizione non più solo dottrinale ma giuridica, espressamente richiamata dall'ultimo comma dell'articolo in commento, ove si ribadisce l'unitaria considerazione delle questioni afferenti ciascun bacino idrografico.

E' evidente che una prospettiva del genere apre tutto il problema del rapporto tra programmazione-regolazione degli usi delle acque nel bacino e il regime delle concessioni in atto, la compatibilità degli usi e delle riserve esclusive, la rinegoziazione delle utenze, i diritti acquisiti dei concessionari: in breve il rapporto tra usi e pianificazione di bacino (9) e di conseguenza, ruolo e poteri delle Autorità di bacino che dovrebbero assumere sotto il profilo della coerenza sistematica della disciplina, un posto centrale nel governo delle acque e della difesa del suolo (10).

Completano il trasferimento — art. 89 lett.d, e, f — il rilascio delle concessioni di estrazione di materiale litoide nei corsi d'acqua, quelle di spiagge lacuali, superfici e pertinenze dei laghi e delle pertinenze idrauliche. Se si collega questa disposizione con l'art. 105 1 co lett.l) che prevede il conferimento alle regioni delle concessioni in materia di demanio marittimo (già apparentemente delegate dall'art. 59 del 616 e solo con la legge 494/93 effettivamente esercitate) e delle zone del mare territoriale per finalità diverse da quelle

(8) U. POTOTSCHNIG, *Vecchi e nuovi strumenti nella disciplina delle acque* in RTDP 1969 1025 s.

(9) P. URBANI, *Bilancio idrico, concessioni di derivazione di acqua pubblica e ruolo delle Autorità di bacino* in Riv. giur. amb 1997, 843 s.

(10) P. URBANI, *Le Autorità di bacino nazionale: pianificazione, regolazione e controllo nella difesa del suolo* in Riv. Giur Ed. 1995, 22 ss. In tal senso, Comitato paritetico per l'indagine conoscitiva sulla difesa del suolo: 13 Comm. Senato, VIII Comm. Camera Deputati -Documento finale XVII n. 5 approvato, Atti Senato 23 3 1998).

dell'approvvigionamento di energia, si riunifica a livello locale tutto il sistema di utilizzazione del demanio idrico.

4. Il servizio idrico integrato

La questione ora affrontata delle concessioni di derivazione di acqua pubblica e la loro riconsiderazione sotto il profilo della compatibilità degli usi permette di affrontare le altre innovazioni introdotte nel sistema. La prima riguarda l'inserimento nel sistema dell'utilizzo della risorsa idrica a fini della distribuzione per usi civili, di fognatura e di depurazione del principio di produttività del servizio pubblico. La legge 36/94 ha introdotto infatti l'istituto del *servizio idrico integrato* attraverso il quale i servizi idrici e fognari a livello locale sono riorganizzati per ambiti territoriali ottimali individuati dalle regioni e gestiti dai comuni e dalle province anche in forma associata attraverso una delle forme di gestione previste dal tu 267/2000: in economia, in concessione a terzi, a mezzo di azienda speciale o mediante spa. E' una linea di tendenza che pervade oggi tutti i servizi pubblici che da un lato permette l'ingresso dei privati nella gestione del servizio ma dall'altro introduce elementi determinanti per la sua produttività.

5. Le acque come beni pubblici. Il regime domenicale

Resta da dire infine della disposizione dell'art. 1 della 1.36 che dispone che tutte le acque superficiali e sotterranee ancorché non estratte dal sottosuolo, sono pubbliche e costituiscono una risorsa che è salvaguardata e utilizzata secondo criteri di solidarietà. Viene qui introdotta una modifica considerevole del sistema del codice civile e del TU 1775/33 che ha sollevato anche un giudizio di costituzionalità poiché il codice stabilisce che sono demaniali i fiumi i torrenti i laghi e le altre acque definite pubbliche definite dalla legge (cod. civ. art. 822) cui si aggiunge appunto l'art. 1 del TU che per quest'ultime richiede l'utilizzazione del criterio del riconoscimento della loro attitudine ad usi di pubblico generale interesse.

La Corte Cost. (sent.259 del 19 luglio 1996) nel rigettare la questione di costituzionalità sul riconoscimento *ex lege* delle acque pubbliche, ha ritenuto che la pubblicità di tutte le acque attiene al *regime d'uso di un bene divenuto limitato*, come risorsa comune, mentre rimane impregiudicato il regime pubblico o privato della proprietà in cui esso è contenuto.

Da tutto quanto esposto, si evince che la materia é in forte movimento sia sotto il profilo della organizzazione del settore sia sotto quello della disciplina della compatibilità degli usi inseriti in un quadro di sviluppo sostenibile.

Poiché sappiamo bene che le riforme amministrative non costituiscono — al pari delle ricerche scientifiche — un evento ma un processo lungo e travagliato proviamo ora a trarre un bilancio dell'attuazione del sistema di governo delle acque su alcuni degli aspetti più rilevanti della disciplina.

III. LA PIANIFICAZIONE DELLE ACQUE PERNO CENTRALE DI TUTTO IL SISTEMA

A distanza di quasi vent'anni dall'entrata in vigore della l.183/89 che ha introdotto nel nostro ordinamento il piano di bacino ed il sistema delle Autorità, possiamo dire che si è consolidato quell'orientamento legislativo che considera che la tutela delle risorse fisiche nonché il suo razionale sfruttamento ai fini della loro riproducibilità non può che ordinarsi per atti di programmazione e di pianificazione cioè attraverso un'attività dei pubblici poteri ordinata in senso spaziale e temporale a fini di risultato.

Lo è per la tutela delle aree protette sotto il profilo naturalistico, con il piano dei parchi, per la tutela dei valori paesaggistici con il piano paesaggistico: anche per le acque, sotto il profilo dei suoi usi, della tutela dalle acque e delle acque dagli inquinamenti, il sistema si ordina per piani.

In questi casi le acque sono prese in considerazione sotto diversi aspetti ma a seconda di come si ponga lo sguardo su di esse ci si rende conto che l'ordinamento ha individuato prioritari interessi pubblici da soddisfare in funzione della collettività ed ha apprestato strumenti di governo molte volte purtroppo assai frammentati e particolari.

A seconda degli usi o delle evenienze si è apprestato rimedio apponendo regole generali prevalentemente per atti di pianificazione e di governo dei processi.

Pensiamo ai bacini imbriferi montani od alle aree di bonifica ove nei primi il problema è l'uso delle risorse idriche a fini idroelettrici mentre nelle seconde il problema è quello della regimazione delle acque e cioè quello della difesa delle terre dalle acque.

Il piano di bacino supera la frammentazione della disciplina, riunifica acque e difesa del suolo, pretende di operare una visione complessiva del ciclo dell'acqua, dagli usi alla tutela degli inquinamenti, fino alla difesa dalle acque incorporando anche quello della difesa ambientale o dell'ecosistema.

La natura omnicomprensiva del piano di bacino di grande estensione territoriale poichè prescinde dai confini amministrativi ed insegue la tutela fin dove è necessario, si struttura in piani stralcio per settori ed interessi specifici da soddisfare.

1. I piani di assetto idrogeologico

Se dovessimo trarre un bilancio anche assai approssimativo possiamo dire che i risultati migliori di cui possiamo disporre sono quelli sul fronte idrogeologico — a causa dei drammatici fatti di Sarno e di Soverato (11) — ove il territorio nazionale sia nei grandi bacini sia in quelli regionali o interregionali si è dotato di una «mappa del rischio» — attraverso i piani straordinari emergenziali e poi i PAI (piani di assetto idrogeologico) — con i quali si sono dette prescrizioni finalizzate a sottrarre o a condizionare la trasformazione di aree ad alto o medio rischio franoso o idrogeologico. Il principio ordinatore è quello dell'introduzione sul territorio, ove già non vi sia, del cosiddetto vincolo idrogeologico che spesso si articola anche nel vincolo forestale che conforma le aree e le proprietà, prevalendo sulle diverse destinazioni d'uso previste nei piani urbanistici, *congelando* in breve il godimento della proprietà in funzione della libera esondazione delle acque fluviali o nei casi di franosità dei terreni e delle rocce esistenti.

E' a mio parere già un successo perché questi piani hanno disciplinato in modo unitario un fenomeno che riguarda la «sensibilità strutturale» del nostro territorio nazionale. Con questo tipo di pianificazione si è proceduto o si sta procedendo alla difesa del suolo o alla difesa *dalle* acque mettendo in atto però una tutela che definirei necessaria ma «passiva».

A questo dobbiamo però aggiungere che il servizio della Protezione civile sta procedendo in collaborazione con le Regioni a definire una mappa del rischio franoso, cosiddetta microzonizzazione — molto più articolata e dettagliata destinata ad essere inglobata nei piani urbanistici dei comuni che costituisce una versione più aggiornata del concetto di zona sismica e che prescinde completamente dalla pianificazione di bacino cosiddetta di salvaguardia.

2. Il regime concessorio

Dalla difesa *dalle* acque passiamo agli usi *delle* acque o meglio — per usare una terminologia più aderente all'ordinamento comunitario — agli usi compatibili con la conservazione e riproduzione della risorsa idrica e con il mantenimento dell'equilibrio ambientale.

Qui come abbiamo visto entra in gioco il sistema concessorio che offre un menù molto articolato di possibili utilizzazioni in rapporto alla finalità per la quale se ne chiede un uso esclusivo.

(11) Ma d'altronde la storia non cambia: nel 1967 fu approvata d'urgenza la legge 765/67 legge ponte in materia urbanistica dopo i drammatici crolli della collina d'Agrigento nel 1966.

Possiamo distinguere per larghe maglie le cosiddette derivazioni di acqua pubblica per attività d'impresa (agricola, produttiva) ma anche da parte di soggetti organizzati in consorzi (quelli di bonifica ad es.) mediante la concessione esclusiva della risorsa per tempi determinati e previo pagamento di un canone. Esse possono essere sia per uso di acque superficiali sia per acque sotterranee.

Ma vi sono anche quelle definite di grande derivazione che, come abbiamo visto, servono per la produzione di energia elettrica.

Accanto agli usi produttivi vi sono quelli potabili che la l.36/94 ha disciplinato affermando il principio dell'utilizzo della risorsa idrica a fini della distribuzione per usi civili, di fognatura e di depurazione in funzione della produttività del servizio pubblico. Questi usi sono strettamente legati al piano nazionale e regionale degli acquedotti. Non si tratta quindi di uso esclusivo individuale ma di riserva di una risorsa idrica potabile per intere popolazioni attraverso una organizzazione complessa definita servizio idrico integrato. Anche qui vi è una dimensione territoriale e pianificatoria che è data dall'ATO (ambito territoriale ottimale) e dal cosiddetto piano d'ambito della risorsa idrica potabile.

Ma vi è anche il tema della salvaguardia delle acque dagli inquinamenti che trova oggi nel cosiddetto *piano di qualità delle acque* un forte parametro di riferimento per la salvaguardia del corpo idrico compresi i suoi aspetti ambientali, piano già introdotto nel nostro sistema dal d.legsl 1152/99 di competenza regionale.

IV. IL COSIDDETTO CODICE AMBIENTALE: D.LEGL.152/06

A seguito del recepimento della direttiva 2000/60 con il d.legsl. 152/06 l'architettura pianificatoria è in parte mutata ma non è, come abbiamo ricordato all'inizio, ancora attuta e può essere così riassunta:

1. Piano di bacino distrettuale

Il piano di bacino distrettuale (ex piano di bacino) ha un contenuto ampio che lega diversi profili delle acque: sia quello della difesa idrogeologica (oggetto dei PAI intesi come stralcio) sia quello della valutazione della risorsa idrica sotto il profilo dei suoi usi e della sua tutela. L'ambito di competenza è così ampio che, riprendendo la direttiva 2000/60, si prevede il *piano di gestione* che ha una specifica funzione di stralcio quanto agli aspetti particolari dell'analisi sociale, ambientale ed economica della risorsa idrica.

2. Piano di gestione e bilancio idrico

E qui si innesta il concetto di bilancio idrico introdotto dalla l.36/94 che è *diretto ad assicurare l'equilibrio tra risorse e fabbisogni e che si lega sul piano operativo alle misure per la pianificazione dell'economia idrica in funzione degli usi cui sono destinate le risorse.*

Ma questi elementi sono proprio quelli che caratterizzano i contenuti pregnanti del piano di gestione che ha aspetti di tutela territoriale ambientale ma opera anche un'analisi economica applicata ai costi e ai benefici connessi con la gestione delle risorse. In breve quindi il bilancio idrico dovrebbe essere parte del contenuto del piano di gestione.

L'elaborazione del bilancio idrico che qualche Autorità ha interpretato come «piano della risorsa», ovvero come presupposto conoscitivo necessario per rivedere tutto il sistema delle concessioni idriche, superficiali e sotterranee determinando un rapporto di equilibrio tra compatibilità degli usi e disponibilità della risorsa idrica, non ha trovato sedi unitarie di confronto sui metodi dopo l'emanazione nel 2004 — con cinque anni di ritardo — delle linee guida da parte ministro dell'Ambiente, cosicchè le singole iniziative si sono poi perse e non è stato raggiunto, a quanto si può constatare, alcun risultato apprezzabile.

3. I piani di tutela delle acque

I piani di tutela delle acque di competenza regionale, che dovevano basarsi sul bilancio idrico di cui le Autorità di bacino dovevano dare una definizione effettiva e che non risulta vigente in tutti i bacini nazionali — si sono limitati alla redazione di indagini *quantitative* e non *qualitative* delle acque riducendo così la loro efficacia.

Cosicchè ci si domanda se questi piani — se manca lo strumento essenziale di conoscenza effettivo che è il bilancio idrico — tengano conto dei fabbisogni, delle disponibilità, del minimo deflusso vitale, della capacità di ravvenamento delle falde e delle destinazioni d'uso della risorsa compatibili con le caratteristiche quantitative e qualitative.

4. Conclusioni

Oggi l'elaborazione del piano di gestione che affronta il tema delle acque attraverso un'analisi quantitativa e qualitativa delle acque dovrebbe divenire il presupposto della rielaborazione dei piani di tutela delle acque.

Si noti che i piani di tutela sono la base perché le autorità concedenti — oggi le regioni e le province che hanno la gestione del demanio idrico —

possano disporre la rimodulazione delle concessioni idriche, prevedere forme di regolazione dei prelievi delle acque sotterranee per usi domestici, ragionare sul rilascio di nuovi usi esclusivi, riprogrammare in sostanza l'uso delle risorse idriche rispetto alla sostenibilità ambientale del territorio, ed alle attività produttive.

D'altronde le questioni che assumono maggior rilievo oggi sono proprio quelle relative al rapporto tra *disponibilità della risorsa e fabbisogno*.

Questo implica la conoscenza della disponibilità della risorsa idrica sia superficiale sia soprattutto sotterranea in un dato bacino scolante in base a periodi predeterminati poiché solo da questo dato è possibile stabilire un corretto equilibrio tra disponibilità e fabbisogno ma anche un equilibrio tra *prelievo e restituzione*.

Mentre la conoscenza della circolazione idrica superficiale è soddisfacente anche perché questa è legata in gran parte all'utilizzo dell'acqua a fini idroelettrici, quella sotterranea è certamente più problematica e si avvale del Servizio Geologico Nazionale, nonché degli studi operati in concomitanza con l'elaborazione del piano nazionale degli acquedotti a suo tempo redatto e in continuo aggiornamento.

Tuttavia, basterebbe citare la disciplina ancora oggi vigente relativa alla *ricerca e scoperta* delle acque sotterranee per mettere in evidenza il clima culturale nel quale il legislatore si poneva rispetto alla conoscenza della risorsa idrica.

E' noto che sotto il profilo scientifico lo sviluppo dell'idrologia quantitativa ha portato a mettere in primo piano proprio il *serbatoio sotterraneo* che va valutato complessivamente in termini di equilibrio tra ricarica ed emergenze siano esse naturali (sorgenti) o in termini artificiali (pozzi) al fine di preservarne le condizioni di equilibrio e di rinnovabilità.

Questo *gap* conoscitivo rispetto ai cosiddetti serbatoi idrogeologici che non sembra trovare nelle Autorità di distretto o nelle regioni referenti affidabili, è uno dei punti nevralgici del piano di gestione, come del piano di tutela delle acque, che si riverbera sul regime delle concessioni idriche per i vari usi esclusivi o di settore, il cui riordino per motivi di equilibrio del bilancio idrico allo stato attuale risulta quanto mai aleatorio.

Va aggiunto che il d.legs.152/06 non ha tenuto conto delle direttive alluvioni e di quella sulle acque sotterranee di recente emanazione cosicché si prospetta nel nostro paese un processo ancora lungo di messa a regime del sistema di disciplina e tutela della risorsa idrica.

