

# SFIDE E OPPORTUNITÀ PER UNA POLITICA SOSTENIBILE DELL'ACQUA IN ITALIA

Gruppo 183 - IEFE - Legambiente - Milano 17 ottobre 2003

## “GLI ASPETTI ISTITUZIONALI”

Paolo Urbani <sup>1</sup>

### Il contesto legislativo

Una relazione sugli aspetti istituzionali 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 risalenti alla legislazione dei primi del novecento poi riunita nel TU del 1933, via via integrata in rapporto alle varie esigenze (piano generale degli acquedotti 1962), (L.319/76 piani di risanamento delle acque) per arrivare alla L.183/89 e L.36/94 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.

Oggi la politica e la disciplina delle acque non sono più considerate parti a sé, viste come un tempo nella logica del privilegio agli 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 – alludo 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

---

<sup>1</sup> Prof. Paolo Urbani, ordinario di diritto amministrativo  
LUISS - Giurisprudenza Roma

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 essa 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 un invariante del sistema economico e sociale.

### **L’inattuazione delle scelte legislative.**

Se si pone mente a queste considerazioni che considerano l’acqua come risorsa finita e come l’incipit dello sviluppo<sup>2</sup> 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 e della gestione e controllo.

Sono in realtà profili istituzionali ampiamente consolidati dalla legislazione dell’89 e del 94 ribaditi in ogni convegno, ma in gran parte inattuati.

Oggi la Direttiva 2000/60 ci trova quindi impreparati poiché l’ordinamento comunitario impone – come sappiamo – una visione prospettica omnicomprensiva del tema acqua, mentre ancor oggi nel nostro sistema dal punto di vista dell’organizzazione pubblica vi è non solo una frammentazione dei soggetti e delle competenze nell’ambito di funzioni mal distribuite ma vi è anche una separatezza di fatto sancita dalla L.36/94 tra usi delle acque per il consumo umano – per intendersi il servizio idrico integrato art.4 lett.f L.36/94 – e gli altri usi plurimi delle acque destinate ad usi latu sensu produttivi (irrigui, industriali etc.)

---

<sup>2</sup> Basterà citare due casi: il primo, in alcuni PRG è previsto che l’edificabilità è condizionata all’effettivo approvvigionamento d’acqua; il secondo che prevede il divieto di colture idroesigenti in particolari aree (Lago Trasimeno).

Potrei citare ad es., a livello d'apice, la separazione di funzioni tra gli aspetti della tutela e programmazione delle acque di competenza del Ministero dell'Ambiente e la realizzazione delle reti idriche di competenza del Ministero delle Infrastrutture, oppure l'incerta collocazione e le funzioni dei servizi tecnici nazionali oggi riuniti nell'APAT, (con l'obliterazione del servizio geologico nazionale) o ancora l'assenza di poteri autoritativi del Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, così come potrei ricordare l'inattuazione – ai sensi dell'art.89 del D.legisl.112/98 – della cosiddetta gestione del demanio idrico che riguarda il profilo del rilascio delle concessioni di derivazione d'acqua pubblica, ricerca estrazione e utilizzazione acque sotterranee nonché determinazione dei canoni e relativi proventi, di cui finora le Regioni non si sono avvalse, se non per decentrare tali funzioni a livello provinciale.

Ma le inattuazioni del dettato legislativo possono rintracciarsi anche solo scorrendo l'art.4 della L.36/94 che prevede da parte dell'amministrazione centrale:

- Censimento e monitoraggio delle risorse idriche (vedi Direttiva 2000/60)
- Criteri sulla redazione dei bilanci idrici e la disciplina dell'economia idrica
- Metodi e regole per determinare il minimo deflusso vitale
- Le direttive sulla gestione del demanio idrico
- Le linee di programmazione degli usi plurimi delle acque
- La revisione e l'aggiornamento del piano generale degli acquedotti.

Mi rivolgo agli addetti ai lavori per chiedere se queste funzioni siano state effettivamente svolte, stante che il DPCM 4 marzo 1996 "Disposizioni in materia di risorse idriche" reca proprio queste direttive che, tuttavia, a parere di molti sono rimaste anch'esse completamente inattuate; direttive che integrano quelle che furono emanate dopo la L.319/76 da parte del Comitato interministeriale per la tutela delle acque dall'inquinamento del 4 febbraio 1977.

Ma non mancano altri provvedimenti che dimostrano una particolare sensibilità del legislatore nazionale, ma un'assoluta carente attuazione amministrativa, sul tema della salvaguardia delle acque dall'inquinamento: il D. legisl.152/99 che costituisce in qualche modo un'anticipazione della Direttiva 2000/60, intervenendo sul problema del minimo

deflusso vitale, sulla connessa revisione delle concessioni di derivazione senza indennizzo, sulla previsione dei piani di tutela etc.

Lascia invece perplessi il P.d.L di Delega ambientale d'imminente approvazione che non sembra cogliere le novità della Direttiva 2000/60 che richiede impegni a breve, e che prevede tra l'altro, in materia di pianificazione di bacino *una ridefinizione della disciplina sostanziale e procedurale dell'attività di pianificazione; di una semplificazione del procedimento d'adozione e approvazione degli strumenti di pianificazione con garanzia della partecipazione dei soggetti istituzionali coinvolti e della certezza dei tempi del procedimento; del superamento delle sovrapposizioni dei piani.* Tematiche certamente importanti, alcune delle quali sono già ampiamente disciplinate dalla legislazione vigente – penso al coordinamento dei piani di settore con i piani provinciali (art.57 D.legisl.112/98) o quelli della partecipazione dei soggetti istituzionali – vedi la Conferenza programmatica prevista dalla L.365/2000 – mentre occorrerebbe occuparsi dei distretti idrografici, del concetto e dei contenuti dei piani di gestione, dei poteri delle nuove Autorità di distretto etc.

## **Titolo V e distribuzione dei poteri.**

Il quadro costituzionale del nostro ordinamento interno è stato poi modificato dal nuovo Titolo V della Costituzione che è intervenuto nel ridefinire le competenze legislative di stato e regioni: l'acqua sembra essere riassorbita coerentemente con l'impostazione comunitaria nella tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, mantenendosi competenza legislativa esclusiva dello Stato: in realtà come accade per altre materie non esplicitamente citate dal testo costituzionale occorre procedere ad una scomposizione delle materie per verificare quanto delle funzioni fondamentali attinenti alle acque sia centrale o regionalizzato anche considerando che molte funzioni amministrative sono state attribuite alle regioni e agli enti locali dal D.legisl.112/98<sup>3</sup> ma non mi sembra questo il punto poiché la Direttiva 2000/60 ci richiama fortemente al modello cooperativo-solidale

---

<sup>3</sup> Se si volesse procedere ad un esercizio di analisi delle funzioni si potrebbe dire che a) la tutela della qualità delle acque è competenza esclusiva dello stato. Se ne potrebbe delegare la potestà regolamentare alle regioni; (art.117). b) l'uso produttivo delle acque dovrebbe rientrare nella competenza esclusiva delle regioni; c) la difesa del suolo potrebbe rientrare nella competenza esclusiva dello stato (organicamente connessa alla tutela dell'ambiente) o ritenere che sia oggetto di competenza concorrente (afferente al governo del territorio) Per quanto riguarda l'uso potabile saremo in regime di legislazione concorrente (piano degli acquedotti). Ma tale ripartizione va oggi riconsiderata nell'ambito dei problemi più generali posti dalle politiche comunitarie in materia.

che deve presiedere al settore indipendentemente dalla separazione delle competenze. Ecco perché in questo quadro il governo delle acque intese come bene primario e risorsa limitata comporta un inteso rapporto di leale collaborazione tra Stato, Autorità di bacino, regioni, enti locali, consumatori e produttori.

### **Autorità di distretto e piani di gestione.**

Oggi la Direttiva 2000 pone numerosi problemi tra i quali la dimensione spaziale e temporale della pianificazione del distretto – il cosiddetto piano di gestione – e l'autorità di governo del distretto.

E' solo una questione di dimensione? O non è invece un problema di contenuti diversi e di poteri?

L'autorità che ha in mente la Direttiva è un soggetto dotato di poteri autoritativi oltre quelli di conoscenza tecnico-scientifica al servizio dei soggetti competenti in materia di usi del territorio; di competenze gestionali oltre che programmatiche con poteri effettivi di salvaguardia e vigilanza. Tutto il contrario delle Autorità di bacino, disegnate come autorità deboli serventi specie nell'ultimo D.legisl. 152/99 le scelte "politiche" regionali.

In secondo luogo il piano di gestione è piano economico oltre che piano territoriale poiché volge il suo sguardo essenzialmente alla risorsa idrica ed al suo utilizzo compatibile ed anche di questo occorre determinarne l'efficacia e la prevalenza sulle pianificazioni sottostanti.

Su quest'ultimo aspetto occorre intendersi: il centro delle politiche dell'acqua sta certamente nella programmazione e nella pianificazione. Ma la pianificazione specie nel nostro paese l'abbiamo intesa come strumento di pianificazione territoriale più per simpatia con la pianificazione urbanistica che per autonoma consapevolezza. Orbene, credo che al di là delle scelte di tutela dalle acque che trova nel piano territoriale un ineludibile apporto, non possiamo considerare tutti gli altri aspetti degli usi della risorsa come propri di questo strumento e delle procedure previste dalla L.183/89: in altre parole ci troviamo di fronte all'eccessiva enfaticizzazione dello strumento di pianificazione a fronte di altre modalità dell'esercizio dei pubblici poteri che spesso richiedono da un lato immediatezza ma dall'altro maggiore flessibilità e concertazione: quanto al primo aspetto alludo alle misure di salvaguardia, alle ordinanze, ai decreti secretariali, alle direttive e agli indirizzi: provvedimenti che rientrano nell'ampio menù dell'agire delle pubbliche amministrazioni, senza dover ricorrere al piano territoriale che in molti casi appare di lunga

gestazione, impacciato e inadeguato alle esigenze della materia idrica. Quanto al secondo, la rimodulazione degli usi plurimi delle acque comporta una fase di concertazione consultazione e condivisione tra tutti gli attori pubblici e specie privati i cui esiti finali possono anche essere ricompresi in un programma ma le cui modalità di elaborazione ed approvazione non hanno nulla a che fare con il procedimento del piano di bacino.

La pianificazione di bacino ha finora toccato aspetti relativi alla difesa idrogeologica del suolo – la difesa dalle acque – ottenendo un qualche successo nell'imposizione di vincoli a salvaguardia dell'incolumità delle popolazioni e dei territori, anche se è accettata con fastidio, ma oggi si deve misurare proprio con la risorsa in sé e la sua utilizzazione la revisione delle concessioni idriche.

In questi ultimi due anni, peraltro, più che andare avanti nella pianificazione di bacino siamo andati indietro, poiché c'è un vizio in questo "governo delle acque" di adottare i piani stralcio – penso al PAI – evitando accuratamente di adottare contestualmente le misure di salvaguardia, rendendo così inutili le prescrizioni dei piani, mentre il procedimento della loro approvazione in molti casi è ancora di lì a divenire.

### **Concessioni di derivazione e bilancio idrico.**

E veniamo al regime delle concessioni di derivazioni d'acqua pubblica. Se elementi fondamentali divengono la costruzione del bilancio idrico e l'analisi dell'economia idrica, questi non possono che essere considerati punti di riferimento essenziali per la revisione delle concessioni in rapporto alla compatibilità tra gli usi plurimi delle acque. Ora il problema è che da una concezione tutta quantitativa degli usi delle acque concessi si deve passare ad un uso anche qualitativo dell'uso esclusivo che tenga conto anche della garanzia degli scarichi: altrimenti continueremo ad avere catasti separati delle derivazioni d'acqua e degli scarichi. Per anni abbiamo assistito all'intoccabilità delle concessioni idriche, alle difficoltà di procedere alla loro revisione, solo oggi intaccata dal 152/99 che ne prevede la revisione per garantire il minimo deflusso vitale ma la revisione deve avere un raggio più ampio: deve cioè estendersi alla compatibilità degli usi del bacino. Anche perché – e qui sta il salto qualitativo della Direttiva – l'uso delle acque non può prescindere dall'analisi sullo stato del corpo idrico che non è un problema di stato qualitativo ma di stato ecologico, nel senso di prevedere cioè se l'utilizzazione intesa in senso lato può

mantenere nel tempo le funzioni ecologiche primarie. Questioni che oggi sono solo pallidamente affrontate quando si tratta di rilascio di nuove concessioni nelle quali il parere dell'Autorità di bacino diviene il parametro per la verifica delle compatibilità delle richieste con gli aspetti ambientali e territoriali del contesto superficiale e sotterraneo del bacino di riferimento. La revisione delle concessioni non può certo essere episodica ma deve avere carattere sistematico e generalizzato sia per evitare contenziosi nei confronti di diritti acquisiti connessi con specifici impegni convenzionali, sia per riconsiderare complessivamente gli equilibri tra gli usi. Si tratta di profili giuridici ed economici di enorme importanza che comportano la ridefinizione dei contenuti dei rapporti convenzionali, di schemi di convenzioni tipo così come previsto per il servizio idrico integrato, i tempi, le condizioni, i canoni: tutte questioni che non paiono essere state ancora affrontate.

Ma la politica comunitaria ha anche qui agisce a trecentosessanta gradi poiché introduce una nozione di servizio idrico da intendere in senso esaustivo, comprendente qualsiasi attività di messa a disposizione di risorse idriche, interne, e marine, per determinati usi. Quindi non più, come prevede l'ordinamento della L.36, il servizio idrico astretto al sistema acquedottistico per usi civili, ma il complesso delle attività che dall'acqua dipendono, (usi irrigui, zootecnici, piscicoltura, usi industriali, pozzi domestici, reti drenanti, invasi e condotte funzionali alla produzione energetica, impianti di dissalazione, impianti di vario uso acque artificiali) sistemi di ravvenamento delle falde. Al concetto di servizio si affianca quello di tariffa che non esaurisce il costo complessivo dell'uso idrico, dovendosi contemplare, dal punto di vista economico, il recupero dei costi di distribuzione, collettamento e depurazione ma soprattutto il sacrificio di altri usi che, per la limitatezza delle risorse, vengono sacrificati perché impraticabili.

L'intreccio tra direttive per la gestione del demanio idrico, la redazione del bilancio idrico e l'analisi economica dell'utilizzo idrico, connessa con i poteri impositivi delle regioni è quindi così complesso che, visti i tempi consumati nel nostro paese per mettere a punto il servizio idrico integrato, si rischia di rinviare sine die questi ulteriori impegni comunitari.