



L'evoluzione legislativa in materia di utilizzazione delle acque pubbliche

Ernesto Dello Vicario

Provincia di Viterbo - Servizio Tutela Acque



La disciplina delle acque dal periodo post-unitario al Testo Unico del 1933

Primo atto normativo di disciplina delle acque in Italia: **legge quadro sui lavori pubblici (legge 20 marzo 1865, n. 2248)**

L'allegato F con lo scopo di perseguire "*il buon regime delle acque*" ne stabiliva le norme d'utilizzazione

Art.132: *nessuno può derivare acque pubbliche senza ottenerne una concessione dal Governo.*



La disciplina delle acque dal periodo post-unitario al Testo Unico del 1933

La legge inseriva le acque nel quadro generale delle opere pubbliche...

...quindi tendeva a disciplinarle essenzialmente sotto il profilo della protezione civile

Era comunque ispirata ad una gestione delle acque non lesiva degli interessi pubblici:

... la concessione veniva prevista dalla legge come strumento di controllo della non interferenza tra gli usi privatistici e quelli pubblici da garantire.

La disciplina delle acque dal periodo post-unitario al Testo Unico del 1933



La concessione era strumento per **prevenire eventuali effetti dannosi** nei confronti del territorio o della navigazione...

... piuttosto che per **valutare gli interessi perseguibili** attraverso le derivazioni di acque pubbliche

La disciplina delle acque dal periodo post-unitario al Testo Unico del 1933

Legge 10 agosto 1884, n. 2644: la materia delle acque diviene finalmente autonoma rispetto a quella dei lavori pubblici.

Disposizioni conseguenti alla necessità dello Stato di migliorare la gestione delle acque per il progressivo accrescimento degli usi, particolarmente di tipo agricolo e produttivo



La disciplina delle acque dal periodo post-unitario al Testo Unico del 1933

Nuovi elementi sostanziali destinati a permanere fino ai giorni nostri:

1. principio della **temporaneità della concessione** (che fino ad allora poteva avere carattere di perennità)
2. istituzione degli **elenchi delle acque pubbliche**;
3. potere di **revoca delle concessioni** per motivi di pubblico interesse.



La disciplina delle acque dal periodo post-unitario al Testo Unico del 1933



Eventi bellici della Grande Guerra:

L'aumento della richiesta di energia idroelettrica indusse lo Stato ad elaborare una legislazione che gli conferisse

==> il controllo della risorsa

==> ed un forte potere di indirizzo

sulle utilizzazioni d'acqua da parte dei privati



La disciplina delle acque dal periodo post-unitario al Testo Unico del 1933

Riforma degli anni 1916-1919:

**D. Lgt. 20 novembre 1916, n. 1664
e R.D. 9 ottobre 1919, n. 2161**

Nuovi criteri per

- ... stabilire la **priorità delle utenze** (non più anzianità ma preminenza dell'uso);
- ... stabilire il principio che permetteva alla P.A. di entrare in possesso delle opere della derivazione alla scadenza della concessione;

La disciplina delle acque dal periodo post-unitario al Testo Unico del 1933



Riforma degli anni 1916-1919:

**D. Lgt. 20 novembre 1916, n. 1664
e R.D. 9 ottobre 1919, n. 2161**

- ... distinguere le piccole e le grandi derivazioni;
- ...iscrivere le acque negli **elenchi di acque pubbliche**, stabilendone **l'obbligatorietà** per tutte le acque superficiali che avessero o acquistassero attitudine ad usi di pubblico generale interesse.

La disciplina delle acque dal periodo post-unitario al Testo Unico del 1933

R.D. 11 dicembre 1933, n. 1775

Il Testo Unico sanciva una **nuova funzione della P.A.**, che con la disciplina del secolo precedente si rimetteva integralmente alla iniziativa dei privati, disinteressandosi in buona sostanza delle finalità delle utilizzazioni.





La disciplina delle acque dal periodo post-unitario al Testo Unico del 1933

R.D. 11 dicembre 1933, n. 1775

Con la nuova disciplina veniva invece delineata una **più intensa forma di intervento dello Stato** nei confronti della iniziativa privata, al fine di garantirne la coerenza con l'interesse pubblico

La disciplina delle acque dal periodo post-unitario al Testo Unico del 1933

R.D. 11 dicembre 1933, n. 1775

Nuovi poteri della P.A.:

- Possibilità di intervenire su situazioni giuridiche **precostituite**
- **Consorzi** (anche coattivi) per la gestione di comprensori irrigui
- **Limitazione dei quantitativi** concessi per gestire situazioni di emergenza



La disciplina delle acque dal periodo post-unitario al Testo Unico del 1933

R.D. 11 dicembre 1933, n. 1775

Novità della legge:

- Ampliamento dell'oggetto della legge, con inserimento delle **acque sotterranee**
- Definizione delle **"aree soggette a tutela"** della P.A.





La disciplina delle acque dal periodo post-unitario al Testo Unico del 1933

Limite del quadro normativo definito dal T.U. del 1933:

1. carattere di **puntualità** dell'intervento della P.A.,
2. mancanza della azione di **programmazione** della risorsa, che l'intensificarsi dello sfruttamento rendeva sempre più necessaria.



Verso la programmazione nell'uso della risorsa

Provincia di Viterbo - Servizio Tutela Acque



Verso la programmazione nell'uso della risorsa

Crescente antropizzazione del territorio

+

Miglioramento delle difese arginali =

Minore laminazione
==> **Concentrazione di grandi volumi nei territori di valle**





Verso la programmazione nell'uso della risorsa

Prende corpo una nuova coscienza:

ESIGENZA DI PROGRAMMAZIONE

1952: Legge 184 che stabilisce la
*"formazione di un piano orientativo ai fini di
una sistematica regolazione delle acque"*

1956: Istituzione del Magistrato per il Po

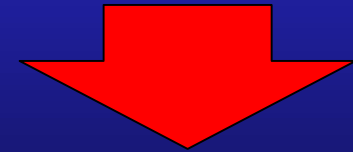


Verso la programmazione nell'uso della risorsa

Provincia di Viterbo - Servizio Tutela Acque



1966: Alluvione di Firenze ed alta valle dell'Adige



Istituzione della Commissione Marchi

Verso la programmazione nell'uso della risorsa

La Commissione Marchi termina i lavori nel 1970, delineando l'importanza di:

- 1. inserire la difesa idraulica nella difesa del suolo*
- 2. gestire la difesa del suolo a scala di bacino*





Verso la programmazione nell'uso della risorsa

Le vicende della regionalizzazione (D.P.R. 616/77) ritardano di quasi 20 anni l'attuazione della politica del territorio delineata dalla Commissione Marchi

Il riconoscimento del bacino idrografico come unità fisiografica di riferimento per la gestione della difesa del suolo avviene solo nel **1989 con la legge 183**



La legge 183/89 sulla difesa del suolo

- **Bacino idrografico** come ambito territoriale ottimale per la pianificazione e la programmazione degli interventi di difesa del suolo
- **Autorità di Bacino** quale amministrazione pubblica cui sono demandati i compiti di programmazione.
- L'Autorità di Bacino è inoltre l'ente nel quale si **compongono** le realtà istituzionali coinvolte nella gestione della difesa del suolo



La legge 183/89 sulla difesa del suolo

- ⌘ Il Piano di Bacino, ed i relativi piani stralcio di settore, costituiscono il quadro programmatico di riferimento per tutte le attività all'interno del bacino idrografico
- ⌘ il Piano è quindi strumento di pianificazione anche in materia di utilizzazione della risorsa idrica



La legge 183/89 sulla difesa del suolo

Pianificazione della risorsa idrica:

1. In termini di **tutela**, attraverso i piani di tutela delle acque
2. In termini di **gestione delle risorse**, attraverso la ricerca dell'equilibrio del bilancio idrico (utilizzazioni = risorse) e la tutela del DMV



La difesa del suolo e la gestione della risorsa idrica

D. Lgs. 275/93:

apporta modifiche al R.D. 1775/33

introducendo tra l'altro il parere dell'Autorità di Bacino nel procedimento di concessione

La gestione della risorsa idrica compatibile con gli obiettivi generali di Pianificazione a scala di bacino



La definitiva pubblicità delle acque: la legge 36/94

Legge quadro 2248/1865: non conteneva elementi per la definizione della pubblicità
Era necessario ricorrere al codice civile del 1865: pubblicità delle acque di fiumi, torrenti, laghi, canali, rivi e colatori naturali

Legge 2664 del 1848: istituiti gli elenchi, ma non furono individuati elementi per la definizione del criterio di pubblicità



La definitiva pubblicità delle acque: la legge 36/94

Riforma del 1916-19: sono pubbliche (e quindi iscritte negli elenchi) "*tutte le acque sorgenti fluenti e lacuali che, considerate sia isolatamente, per la portata o per l'ampiezza del rispettivo bacino imbrifero, sia in relazione al sistema idrografico al quale appartengono, abbiano o acquistino l'attitudine ad usi di pubblico generale interesse*".



La definitiva pubblicità delle acque: la legge 36/94

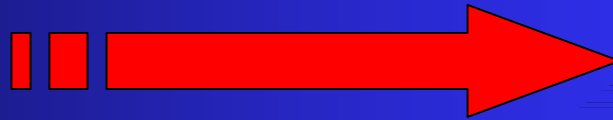
R.D. 1775 del 1933: conferma il criterio di pubblicità introdotto dalla riforma del 1916-19, ampliandolo alle acque sotterranee.

**Un'acqua è riconosciuta pubblica
con l'iscrizione negli elenchi
(atto ricognitivo, non costitutivo della
pubblicità)**



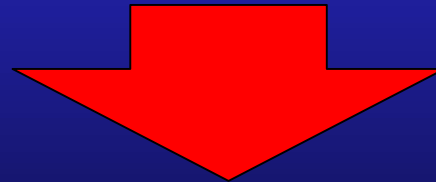
La definitiva pubblicità delle acque: la legge 36/94

1933



1994

Mutamento delle condizioni
economiche, sociali, ambientali



L'acqua da **risorsa** a **bene pubblico**
da governare con criteri di
solidarietà



La definitiva pubblicità delle acque: la legge 36/94

Nuova pubblicità delle acque:

“Tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo, sono pubbliche e costituiscono una risorsa che è salvaguardata con criteri di solidarietà” (art. 1 legge 36/94)



La definitiva pubblicità delle acque: la legge 36/94

L'iscrizione dell'acqua negli elenchi, e la relativa azione discrezionale da parte della P.A. non hanno più efficacia ai fini della dichiarazione di pubblicità

Ogni uso dell'acqua è soggetto ad atto di autorizzazione da parte dello Stato, che consegue in tal modo il completo governo sulla risorsa.



La concessione nel nuovo quadro legislativo

La concessione,

1. inquadrata nell'ambito delle attività di pianificazione e programmazione previste dalla legge 183/89

2. ed alla luce della pubblicità di tutte le acque,

diviene lo strumento di attuazione (puntuale ed estesa) delle politiche di governo della risorsa.

L'adeguamento della concessione: il d.lgs. 152/99

d.lgs. 152/99: definitiva integrazione tra gli aspetti di tutela quantitativa e qualitativa della risorsa

Piano di Tutela delle Acque: piano stralcio di settore del piano di bacino (art. 44)

La tutela delle acque è quindi completamente inserita nel più ampio quadro della difesa del suolo, in armonia con il dettato della legge 183



L'adeguamento della concessione: il d.lgs. 152/99

artt. 22 e 23: sistema delle relazioni tra concessione, obiettivi di qualità e risparmio idrico

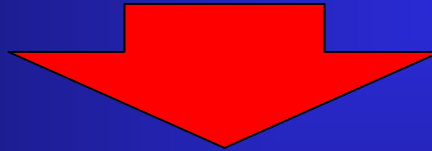
possibilità di revisione e modifica delle concessioni già rilasciate, al fine di adeguare l'utilizzo dell'acqua alla disponibilità idrica e di garantire il deflusso minimo vitale in alveo





Il procedimento di concessione

1. Procedimento sostanzialmente indifferenziato per grandi e piccole derivazioni



Una derivazione da 1 l/s per l'orticoltore segue un iter praticamente identico a quello della grande derivazione per uso irriguo o idroelettrico

2. Onerosità del procedimento, sia per la P.A. che per l'utente



Il procedimento di concessione

1. Istanza di concessione
2. Richiesta di parere all'A.B. (espressione o silenzio assenso dopo 40 gg)
3. Pubblicazione dell'avviso su G.U.
4. Gestione delle concorrenze (30+30+30 gg)
5. Ordinanza di ammissione a istruttoria (sic!)
6. Pubblicazione del progetto e presentazione delle opposizioni
7. Visita dei luoghi



Il procedimento di concessione

(segue...)

8. valutazione istruttoria e relazione finale

9. redazione e sottoscrizione del disciplinare-contratto

10. registrazione disciplinare (Agenzia Entrate) e versamento dei canoni

11. emissione dell'atto di concessione

12. pubblicazione dell'atto e dell'estratto del disciplinare su G.U.



Il procedimento di concessione

(segue...)

13. realizzazione delle opere
14. collaudo delle opere
15. approvazione dell'atto di collaudo

Solo dopo l'approvazione del collaudo il concessionario potrà dare inizio alla utilizzazione dell'acqua concessa



Il procedimento di concessione

Problematiche conseguenti alla complessità del procedimento:

- 1. estrema onerosità per l'utente e lunghezza del procedimento*
- 2. grande mole di lavoro per la P.A. (particolarmente a seguito del D.P.R. 238/99 e s.m.i.)*



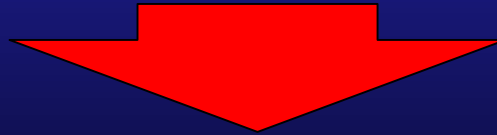
Il procedimento di concessione

La complessità e l'onere del procedimento rischiano di fatto di distogliere le P.A. competenti dalla funzione di **controllo** e **gestione** della risorsa, relegandole al mero svolgimento di funzioni amministrative

Il procedimento di concessione

Un esempio concreto: la Provincia di Viterbo

- a) 2000 concessioni rilasciate ed attive
- b) 2200 concessioni in istruttoria
- c) 2500 richieste di concessione da pozzo con leggi di sanatoria (l.r. 30/2000)
- d) 20.000 pozzi per uso domestico (?)



Il 70 % degli usi legittimamente in atto deve essere sottoposto a procedimento di concessione.





Conclusioni

L'evoluzione normativa ha condotto ad una concezione dell'acqua come bene pubblico da sottoporre a controllo e gestione da parte dello Stato.

Nell'attuale quadro legislativo la tutela delle acque è finalmente all'interno della difesa del suolo

Ad oggi lo Stato (o le realtà locali da esso delegate) é, come è giusto, il soggetto destinato a garantire le azioni di programmazione, gestione puntuale e controllo degli usi.



Conclusioni

L'effettiva operatività delle autorità competenti è tuttavia limitata sensibilmente da norme di procedimento non più adeguate al sistema idrico attuale.

La semplificazione del procedimento di concessione potrà costituire momento di ripensamento del ruolo di gestione e controllo della P.A. nella materia delle acque.



Conclusioni

In ogni caso, la tutela qualitativa della risorsa non è perseguibile senza una incisiva azione di gestione degli aspetti quantitativi

Gli strumenti, già delineati dalla legge, attendono di essere messi concretamente alla prova nella prassi amministrativa e tecnica del nostro paese.