

L'ITALIA

FORESTALE E MONTANA

RIVISTA DI POLITICA ECONOMIA E TECNICA

ANNO LVIII - NUMERO 6 - NOVEMBRE - DICEMBRE 2003

ALBERTO ABRAMI (*)

IL GOVERNO DELLE ACQUE

FDC 116 : 931

L'autore evidenzia inizialmente la portata innovativa della legge 5 gennaio 1994 N°36 che ha reso pubbliche tutte le acque, facendo in tal modo venir meno la distinzione codicistica tra acque pubbliche e acque private. E ciò a prescindere dalla considerazione che l'acqua abbia o meno attitudine all'uso pubblico.

L'autore rileva come la norma abbia operato un giudizio di valore in forza del quale emerge il significato del bene acqua come riserva da conservare. Vengono quindi analizzati gli strumenti approntati dal legislatore per il governo di tutte le fasi del ciclo dell'acqua; governo che nella sua concreta attuazione, utilizza apposite strutture di gestione le quali agiscono secondo criteri imprenditoriali.

Allorchè la legge 5 gennaio 1994 n° 36, recante la disciplina delle acque, venne emanata, il suo esordio – che faceva venir meno la distinzione fissata nel codice civile all'art. 822, tra acque pubbliche ed acque private, rendendo cioè pubbliche anche quest'ultime – poteva sembrare clamoroso.

Nonostante l'intitolazione «umile e dimessa» della nuova legge (Disposizioni in materia di risorse idriche) risultava immediata la sua portata fortemente innovativa.

Viene infatti rivoluzionato il diritto di proprietà sulle acque attraverso un intervento generalizzato, ossia «ex lege», che attribuisce a tutte le acque la natura di beni pubblici demaniali senza cioè bisogno della dichiarazione amministrativa di pubblicità.

Eppure la dottrina giuridica e quella agraristica, in particolare, non

(*) Dipartimento di Economia Agraria e delle Risorse Territoriali, Università degli Studi di Firenze.

mostrarono nel momento dell'entrata in vigore della legge un'eccessiva sorpresa¹, anche se non mancò chi manifestò il proprio imbarazzo nel dovere ritenere pubblica l'acqua anche senza il giudizio di idoneità al soddisfacimento di un pubblico interesse, «con la conseguenza di dover trattare come un fiume il rigagnolo, o come un lago lo stagno, la pozzanghera, l'invasi artificiali, le zone di acque freatiche e così via»².

La scelta del legislatore venne giustificata, e considerata in buona misura lungimirante, in quanto rispondente alla finalità di costituire una riserva di proprietà delle acque per quell'uso, presente e, soprattutto futuro, che fosse richiesto dall'interesse generale.

Dello stesso parere si mostrò la Corte Costituzionale chiamata a giudicare della costituzionalità della legge in due diverse occasioni. Alla Corte infatti non fu arduo dimostrare la non irragionevolezza della modificazione legislativa avuto riguardo all'oggettiva accentuazione della rilevanza pubblica che le acque andavano acquisendo e quindi l'assenza di conflitto con l'art. 42 della Costituzione sulla tutela del diritto di proprietà. Metteva in rilievo la Corte, che lo spostamento del baricentro del sistema acqua si realizzava, non tanto sul versante della titolarità del bene, quanto degli usi, impegnando in questo senso lo Stato nell'utilizzazione della risorsa nel modo più vantaggioso per la collettività³.

A ben vedere, la legge n° 36 del 1994 non veniva a costituire un fulmine a ciel sereno; essa si inseriva in un panorama normativo in movimento, caratterizzato dall'emanazione di provvedimenti legislativi di vasta portata dai quali usciva via via rafforzata la rilevanza pubblicistica delle acque, nel senso che ciascuno di questi provvedimenti evidenziava l'attenzione del legislatore sul tema. Si pensi alla legge 4 febbraio 1963 n° 129 recante il piano regolatore generale degli acquedotti, alla legge 10 maggio 1976 n° 319 sul risanamento delle acque, alla legge 18 maggio 1989 n° 183 sul riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo.

⁽¹⁾ Sul punto, A. ABRAMI, «Aspetti istituzionali della pianificazione e gestione delle acque», in «Monti e Boschi», 1997, n° 3, p. 5 e ss.

⁽²⁾ Cfr. S. PALAZZOLO, «La nuova normativa in tema di acque pubbliche», in «Dir. Giur. Agr. e Amb.», 1995, p. 5

⁽³⁾ Così la sentenza della Corte Cost. 19 luglio 1996 n° 259 nel respingere la censura di incostituzionalità del disposto dell'art. 1 della legge n° 36 del 1994 avanzata dal Tribunale superiore delle Acque pubbliche. La decisione si fonda in via preliminare sulla considerazione che «le modificazioni legislative del regime di utilizzazione o di proprietà di determinate categorie di beni, caratterizzate da pubblico interesse, non sono, di per sé, contrarie alla Costituzione, quando siano intervenute trasformazioni della rilevanza pubblica di tali beni e dell'interesse generale». La Corte riconosce che tali condizioni si sono verificate per le acque di fronte all'aumento dei fabbisogni per gli usi civili e produttivi, tant'è che la pubblicità di tutte le acque superficiali e sotterranee è accompagnata dalla qualificazione di risorsa salvaguardata ed utilizzata secondo criteri di solidarietà e che siffatta finalità di salvaguardia, viene subito dopo, in modo espresso riconnessa al diritto fondamentale dell'uomo (e delle generazioni future) all'integrità del patrimonio ambientale nel quale devono essere inseriti gli usi delle risorse idriche.

La legge n° 36 del 1994, cosiddetta legge Galli, dal nome del suo proponente, dispone dunque, all'art. 1, che tutte le acque, superficiali e sotterranee – indipendentemente, quindi, dall'esiguità della loro entità naturale, (portata, ampiezza, lunghezza ecc....) – diventano pubbliche ossia appartenenti al demanio necessario.

In seguito a tale disposizione veniva meno la distinzione codicista fra acque pubbliche ed acque private, rinvenibile, come già accennato, nell'art. 822 c.c.

I privati potevano essere proprietari, come vedremo meglio più avanti, solo delle acque che fossero state da essi raccolte in cisterne, essendo libera la fruizione dell'acqua piovana (art. 28), oltreché delle acque termali, minerali e per uso geotermico (art. 1, IV comma).

Il nuovo regime delle acque si pone tuttavia il problema delle utilizzazioni delle acque private che per effetto delle nuove disposizioni acquistano la natura di acqua pubblica. Ciò si verifica con il disposto dell'art. 34, l'ultimo della legge, ove si rinviene una specifica disposizione transitoria, volta a regolare il passaggio dal vecchio al nuovo regime, poiché, in caso contrario, si sarebbe verificata la insostenibile situazione che tutte le utilizzazioni di acque da parte dei proprietari privati si sarebbero dovute considerare illegittime. La disposizione transitoria prevede che tutti coloro i quali utilizzano acque già riconosciute private, acquisiscono mediante richiesta da presentarsi alle competenti autorità entro tre anni dall'entrata in vigore della legge – termine successivamente differito al 31 dicembre 2000 dal d.l. 18 agosto 2000 n° 258 – il riconoscimento all'uso o comunque divengono titolari di concessione amministrativa.

In verità, già nel primo codice civile dello Stato unitario del 1865, emanato quindi in un regime liberale e in un'epoca nella quale la risorsa idrica appariva illimitata e inesauribile, le acque private costituivano una categoria residuale da individuare per sottrazione dalla categoria delle acque pubbliche, considerate tali dal legislatore per via della loro destinazione naturale a soddisfare gli interessi generali.

Ma occorre anche sottolineare che l'art. 540 del c.c. del 1965 usa una formula abbastanza riduttiva del diritto di proprietà privata delle acque, asserendo che quanti ha una sorgente sul suo fondo «può usarne a piacimento», formulazione di per sé ampia, ma certamente ben più ristretta – come è stato osservato – del «diritto di godere e disporre delle cose in maniera più assoluta», che costituisce il contenuto del diritto di proprietà secondo la previsione dell'art. 436 dello stesso codice⁴.

⁽⁴⁾ Cfr. M. TAMPONI, «Aspetti privatistici del regime delle acque», in «Acqua, Agricoltura, Ambiente»; Atti del Convegno di Siena, 24-25 novembre 2000. Milano, 2000, p. 35 e ss.

Il principio dell'affermazione della demanialità del bene acqua in quanto idoneo a soddisfare in modo immediato l'interesse generale, rinvenibile nel codice civile del 1865, lo ritroviamo confermato, molto più tardi, nel testo unico sulle acque 11 dicembre 1933 n° 1775 dove la pubblicità dell'acqua sta a significare l'affermazione della relazione di appartenenza tra il bene e lo Stato al fine di realizzare finalità collettive.

L'attitudine del bene a soddisfare l'interesse pubblico – che è ciò che giustifica la sua assunzione fra i beni demaniali – viene, riconsiderata dalla legge n° 36 del 1994, allorchè essa pubblicizza l'intera categoria delle acque e quindi anche quelle acque che l'attitudine all'uso pubblico non posseggono.

Ciò sta a significare – e qui sta la peculiare «novità» della legge – che il bene acqua viene preso in considerazione, attraverso un giudizio di valore operato dal legislatore, in quanto «risorsa» da conservare nell'interesse delle generazioni presenti e future. Giudizio di valore espresso in relazione alla scarsità dell'acqua, così da operare una assoluta parificazione di tutte le acque. Ciò risulta evidente fin dal primo articolo della nuova legge ove emergono i principi della solidarietà sociale e generazionale.

L'acqua, dunque, che fino a quel momento era un bene pubblico solo se risultava di pubblico generale interesse, e bene privato negli altri casi, viene ora ad acquisire la natura unitaria ed esclusiva di bene demaniale.

Vedremo più avanti come la considerazione del bene acqua in quanto risorsa, farà sì che gli usi siano graduati secondo ordini di priorità in relazione agli interessi della collettività ossia per la soddisfazione di bisogni essenziali di cui lo Stato si fa garante.

Conviene sottolineare come la qualificazione dell'acqua in quanto «risorsa» da salvaguardare e utilizzare secondo criteri di solidarietà, ha come effetto che non si sia in presenza di beni valutabili in termini economici ovvero di cose funzionali a specifiche utilizzazioni rilevanti per l'interesse pubblico, bensì ad entità caratterizzate da una nuova qualificazione giuridica, quale è quella di «risorsa» da custodire e conservare perché anche nel futuro possa assicurare la sua utilità.

Ciò fa emergere l'autentico significato dell'appartenenza allo Stato del bene acqua, affinché esso possa assicurarne l'uso conservativo. Ma non v'è dubbio che da ciò emerge un altro dato inconfutabile e cioè che lo Stato è il punto di riferimento formale, mentre il «dominium» sostanziale è assegnato all'intera collettività quale risultato del passaggio del bene da entità economica a risorsa.

Di qui anche la disciplina degli usi, ai quali prima accennavamo, che non potranno essere di ostacolo o compromettere la salvaguardia della risorsa, e più esattamente, pregiudicare «la vivibilità dell'ambiente, l'agri-

coltura, la fauna e la flora acquatica, i processi geomorfologici o gli equilibri idrologici» (art. 1, comma 3).

La volontà legislativa di salvaguardare il bene acqua in sé e per sé, fa sì che vengano escluse dalla riserva pubblicistica generalizzata, soltanto le acque termali, minerali e destinate all'uso geotermico (r.d. n° 1443 del 1927), nonché quelle acque sotterranee per gli usi di cui all'art. 93 del Testo unico del 1933, quali l'annaffiamento di orti e giardini e l'abbeveramento degli animali.

Ma veniamo ora alla previsione degli usi di cui abbiamo in precedenza fatto cenno, allorchè si è rilevato che essi dovevano seguire una scala di priorità al fine di evitare utilizzazioni conflittuali. Si tratta di gerarchizzazione che sarà possibile realizzare in quanto – giova sottolineare – è stata attribuita allo Stato la proprietà della risorsa acqua con la finalità di salvaguardare le esigenze delle generazioni presenti, ma anche le aspettative ed i diritti delle generazioni future che altrimenti, considerato il progressivo impoverimento del patrimonio idrico, potrebbero venir compromessi.

La pubblicizzazione generalizzata di tutti i corpi idrici costituisce dunque lo strumento tecnico per dare la soluzione giuridica al problema fondamentale circa il governo complessivo dei possibili usi.

La gerarchizzazione degli usi vede al vertice il consumo umano (art. 2), che costituisce l'obbiettivo primario al quale tutti gli altri sono subordinati, nel senso che essi possono essere soddisfatti solamente e secondo – potremmo aggiungere – la formulazione dello sviluppo sostenibile, se la risorsa sia «sufficiente, e a condizione che non ledano» la qualità dell'acqua e, comunque, non ne ostacolino la destinazione all'uso umano.

Se rivolgiamo uno sguardo al passato esso mostra come gli usi delle acque, e tra questi gli usi da considerare prioritari, siano contraddistinti dalla loro storicità, nel senso che risentono del contesto sociale ed economico in cui si trovano inseriti⁵; basti per questo pensare alla pubblicizzazione delle acque operata dal Senato di Venezia. Quanto ora osservato per sottolineare come il diritto interpreta la realtà nel suo divenire e ne disciplina gli usi in relazione agli interessi generali.

Oggi il legislatore, superando l'impostazione della normativa previgente, per cui l'acqua era un bene a disponibilità praticamente illimitata, prende atto come questa sia diventata un bene scarso, e, in quanto tale, da tutelare nel presente e per il futuro.

Soddisfatto l'uso per il consumo umano mediante una formulazione legislativa che non ammette deroghe di alcuna sorta, nel senso che costitui-

⁵ In argomento RANELLETTI, «Concetto, natura e limiti del demanio pubblico. I beni demaniali del nostro diritto positivo» in «Giur. It.», 1898, IV, p. 113

sce un preciso limite all'attività amministrativa allorché si tratti di rilasciare le concessioni ai privati interessati, dovendo la Pubblica Amministrazione realizzare in concreto l'assetto degli interessi già prefigurato dalla legge, soddisfatto l'uso umano, dicevamo, un secondo diviene prioritario rispetto ad altri, e cioè l'uso agricolo.

Di quest'ultimo viene dettata una succinta, ma significativa disciplina nell'art. 28, allorché si afferma che «nei periodi di siccità, e comunque nei casi di scarsità di risorse idriche» durante i quali si provvede alla regolazione delle derivazioni in atto, deve essere assicurata dopo il consumo umano, la priorità dell'uso agricolo».

Il disposto normativo è di fondamentale rilevanza giacché senza tale norma si sarebbe rischiato che, non solo gli usi industriali, ma anche gli altri usi civili, come gli usi relativi ai giardini, ai campi da golf, alle piscine, alle attività artigianali ecc... potessero prevalere sull'uso agricolo.

È di tutta evidenza che la speciale disciplina per l'uso agricolo discende dalla circostanza che l'agricoltura, più di ogni altro settore dell'economia, è fortemente condizionata dalla disponibilità di acqua, la quale, a sua volta dipende dalla estrema variabilità del clima.

Quanto agli usi industriali non solo si prevede una durata massima di quindici anni delle concessioni di derivazione di acqua pubblica, ma viene introdotta la possibilità di condizionare le derivazioni all'attuazione del risparmio idrico mediante il riciclo e il riuso dell'acqua, nei termini quantitativi e temporali che dovranno essere stabiliti in sede di concessione tenuto conto delle migliori tecnologie applicabili al caso specifico.

È dunque chiaro nella legge n° 36 del 1994 la previsione di una programmazione della risorsa che, giova sottolineare, non è affidata ad una determinazione discrezionale spettante alla Pubblica amministrazione, ma deve invece, tale programmazione, rispettare una puntuale scelta legislativa.

Ed è inoltre necessario che l'utilizzazione sia determinata dall'Autorità amministrativa in misura tale da garantire la rinnovabilità della risorsa (art. 1).

Nel modello pianificatorio prefigurato dal legislatore, il governo delle acque non poteva non richiedere una apposita organizzazione amministrativa, senza la quale, la fissazione delle priorità degli usi e la salvaguardia dell'acqua come risorsa per le generazioni future, avrebbe rischiato di rimanere lettera morta.

Per assicurare la realizzazione di tali finalità, va intanto evidenziato come la legge n° 36 del 1994 introduca il concetto di bilancio idrico mediante il quale si mira ad assicurare l'equilibrio tra le disponibilità delle risorse reperibili e attivabili nell'area di riferimento, ed i fabbisogni per i

diversi usi (art. 3). Custode e interprete del bilancio idrico è l'Autorità di bacino che deve mirare al suo equilibrio nel rispetto della priorità stabilita dalla legge e, per quanto si rinviene nell'art. 22 del D. Lgs. n° 258 del 2000 la cui rubrica reca «pianificazione del bilancio idrico», «tenendo conto dei fabbisogni, delle disponibilità, del minimo deflusso vitale, delle capacità di ravvenamento della falda e delle destinazioni d'uso della risorsa compatibili con le relative caratteristiche qualitative e quantitative».

Appare chiaro che la conoscenza del bilancio idrico e quindi il riconoscimento degli squilibri in materia, sono indispensabili per definire gli interventi finalizzati ad assicurare l'equilibrio tra risorse e fabbisogni. Per realizzare questo obiettivo la legge prevede la predisposizione, a livello di bacino idrografico, che è il territorio di competenza dell'Autorità di bacino, di uno strumento pianificatorio ad opera di quest'ultima Autorità amministrativa. L'individuazione del bacino idrografico quale dimensione istituzionale delle risorse idriche impone un mutamento di prospettiva nell'elaborazione delle politiche ambientali, nel senso del superamento della logica dei confini amministrativi degli Enti locali, mutamento che va in una direzione che possiamo definire fisiologica. L'ambito costituito dal bacino idrografico non rappresenta comunque solo la dimensione programmatica del governo delle acque, ma anche, come vedremo fra poco, la dimensione che consente la riaggregazione funzionale ed organizzativa degli Enti locali nella gestione della risorsa idrica.

Il D. Lgs. 11 maggio 1999 n° 152 (art. 22, IV comma) modificando in parte il contenuto del II comma dell'art. 3 della legge n° 36 del 1994, prevede la competenza del Ministro dei Lavori Pubblici nella formazione delle linee guida concernenti il bilancio idrico del bacino. Il Ministro dei Lavori Pubblici agisce di concerto con gli altri Ministeri competenti e previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

Le linee guida devono comprendere i criteri per il censimento delle utilizzazioni in atto e per la definizione del minimo deflusso vitale.

Spetterà alle Regioni dare attuazione alle linee guida ed ai criteri adottati dall'Autorità di bacino (art. 22 comma 4 del D. Lgs. n° 258 del 2000).

Il dato maggiormente rilevante sotto il profilo organizzativo, dopo quanto ora osservato, è relativo al servizio idrico integrato, una struttura, questa, costituita da Comuni e Province, in un «ambito territoriale ottimale» avente ad oggetto l'intero ciclo dell'acqua – dal prelievo, alla distribuzione, alla fognatura ed alla depurazione delle acque reflue – e la cui azione deve rispondere alle esigenze di efficienza, di efficacia ed economicità imprenditoriale (art. 9).

Al principio richiamato dà una dettagliata attuazione il più recente d.P.C.M. 4 marzo 1996 recante «Disposizioni in materia di risorse idriche⁶», ove si stabilisce che l'azione del servizio idrico integrato dovrà essere improntato alla tutela del consumatore ed alla puntuale individuazione degli obblighi del gestore.

Su questo punto torneremo fra poco, ora conviene soffermarci sul significato di ambiti territoriali ottimali che in realtà non vengono precisati dal legislatore, ma per i quali egli detta dei criteri sufficientemente esaustivi per la loro individuazione. In tal modo si può cogliere la preoccupazione del legislatore che la gestione delle risorse idriche si svolga in una dimensione territoriale adeguata alle peculiari esigenze del ciclo dell'acqua, ossia nel rispetto della natura della cose.

Gli ambiti territoriali devono infatti essere delimitati secondo tre criteri: a) il rispetto dell'unità del bacino idrografico o del sub-bacino; b) il superamento della frammentazione della gestione; c) il conseguimento di adeguate dimensioni gestionali, definite sulla base di parametri fisici, demografici e tecnici, che possono anche non coincidere con le ripartizioni amministrative.

Scartata la dimensione istituzionale dell'Ente locale, spesso non idonea a rappresentare un'efficace coincidenza di area e di mezzi, come pure di bisogni e servizi, il legislatore si preoccupa che nel delineare l'ambito ottimale venga evitata la frammentazione delle gestioni, e cioè che enti pubblici diversi risultino titolari di attribuzioni relative ad attività che costituiscono semplici segmenti di una medesima funzione unitaria, o che più soggetti pubblici esercitino le stesse attribuzioni, frazionate però secondo ambiti territoriali diversi.

Nel primo caso è necessario indirizzare la ricomposizione dei pubblici poteri verso forme di aggregazione oggettiva, mentre nel secondo caso emergono esigenze di aggregazione soggettiva: entrambe le ipotesi trovano soddisfazione e applicazione nei servizi idrici integrati dei quali diremo fra breve.

Spetta alle Regioni, sentite le Province interessate, provvedere alla delimitazione degli ambiti territoriali ottimali dopo aver sottoposto – nei bacini idrografici di rilievo nazionale – il progetto di delimitazione all'Autorità di bacino, in particolare in relazione alle competenze del Comitato istituzionale di cui all'art. 12 comma 4 della legge n° 183 del 1989.

L'Autorità di bacino, viene così ad assumere una funzione meramente consultiva, analoga del resto a quella conferita alla Provincia, che è appunto

⁽⁶⁾ Vedilo in G.U. 14 marzo 1996 n° 62, suppl. ord.

«sentita», cosa cioè ben diversa dall'«intesa»; unico vero «dominus» della delimitazione degli ambiti territoriali resta dunque la Regione.

Veniamo ora alla disciplina del servizio idrico integrato che si rinviene all'art. 9 della legge n° 36 del 1994. Questo dispone che i Comuni e le Province di ciascun ambito territoriale ottimale entro il termine perentorio di sei mesi dalla delimitazione, organizzano il servizio idrico integrato al fine di garantirne la gestione secondo criteri, come già accennato, di efficienza, di efficacia e di economicità.

Successivamente alla individuazione e delimitazione degli ambiti territoriali ottimali da parte delle Regioni, i Comuni e le Province comprese in ciascun ambito sono tenuti a provvedere alla organizzazione del servizio idrico integrato di acquedotto, fognatura e depurazione.

La scelta dei modelli di gestione dei servizi idrici integrati – secondo le previsioni della legge comunale e provinciale (come dispone il II comma dell'art. 9 della legge n. 36 del 1994) – costituisce un problema differente da quello della forma di governo.

Con ciò intendiamo dire che una cosa è l'Autorità dell'ambito territoriale, e altra cosa è il soggetto gestore. Questo secondo soggetto risponde ad esigenze squisitamente imprenditoriali di natura economica, mentre il primo concerne le forme di associazionismo degli enti locali.

In relazione a questo secondo aspetto, e cioè al governo del servizio idrico integrato, sono utilizzabili, come sopra detto, tutte le forme previste per la gestione dei servizi dalla legge comunale e provinciale. C'è peraltro da osservare che al fine di salvaguardare le forme e le capacità gestionali di organismi esistenti, i Comuni e le Province possono affidare la gestione del servizio idrico integrato anche ad una pluralità di soggetti, od organismi, purchè questi siano rispondenti a criteri di economicità e di efficienza; in tal caso deve essere individuato il soggetto responsabile del coordinamento dei gestori.

Tornando all'ambito territoriale ottimale ovvero all'Autorità di ambito, possiamo osservare come questa sia, per sua stessa natura, sovracomunale, sicchè riesce davvero difficile immaginare la coincidenza fra il territorio di un singolo comune e quello dell'ambito territoriale, che anzi si dovrà ritenere comprendente, l'Autorità di ambito, una pluralità di Comuni, così come si è verificato in Toscana dove, con legge regionale n.81 del 1995, si sono istituite sei Autorità di ambito comprendenti i circa 180 comuni della regione. All'interno dell'ambito territoriale ottimale la cooperazione fra più enti locali avviene secondo le forme ed i modi disciplinati dalle singole Regioni che potranno scegliere in ossequio alle disposizioni della legge comunale e provinciale, la forma del Consorzio fra enti locali o altre forme più flessibili, quali le convenzioni od altre modalità di azione coordinata.

Di certo, sembra superfluo evidenziarlo, il servizio idrico integrato, del quale fanno parte, come del resto già osservato, i servizi di approvvigionamento, captazione, adduzione e distribuzione dell'acqua e di depurazione delle acque reflue, indipendentemente dalla forma attraverso le quali si manifesta – e cioè i modelli di gestione di natura privatistica offerti dalla legge comunale e provinciale (D. Lgs. 18 agosto 2000 n° 267, art. 112 e ss.) – costituisce un servizio pubblico a livello locale.

A questo punto una cosa preme sottolineare, e cioè che al servizio idrico integrato compete la sola organizzazione del servizio – che dovrà ispirarsi, come già sappiamo, esclusivamente ai criteri di efficienza ed economicità tipici dell'impresa – mentre l'elaborazione del bilancio idrico e la programmazione delle attività fa capo all'Autorità di Bacino mediante i suoi strumenti pianificatori, seppur nel rispetto di quelle linee guida delle quali abbiamo già detto.

Non possiamo certo negare che la nuova strutturazione del settore implica una organizzazione amministrativa ben più complessa di quella preesistente, sicché essa comporta fatalmente un aumento dei costi per l'utenza. Ma ciò è la naturale conseguenza della pubblicizzazione e, soprattutto, autonomia organizzativa del settore acqua dalla quale, allo stato delle cose, non si poteva prescindere se è vero, come in effetti è vero, che la scelta legislativa è stata, pressoché unanimemente, considerata felice.

Veniamo ora al tema relativo alla concessione di derivazione d'acqua per le quali la Pubblica amministrazione non può non rispettare i criteri fissati dalla legge e dei quali abbiamo già discusso.

Qui possiamo osservare che il decreto legislativo n° 258 del 2000 prevede che le domande relative, sia alle piccole, come alle grandi derivazioni, di competenza delle Regioni, e per loro delega – come in Toscana – alle Provincie, siano trasmesse all'Autorità di bacino territorialmente interessata, la quale comunica il proprio parere circa la compatibilità delle utilizzazioni col piano di tutela delle acque ed ai fini del controllo sull'equilibrio del bilancio idrico.

Va da sé che l'attuazione della norma presuppone che le Regioni abbiano costituito e siano funzionanti allo stesso modo dei bacini di interesse nazionale, le Autorità di bacino⁷.

Se significativa è l'impostazione in chiave prevalentemente economico – imprenditoriale della gestione dell'acqua, altrettanto significativa, seppure forse di minore rilevanza, è l'unificazione del sistema tariffario – essendo

⁽⁷⁾ In argomento P. URBANI, «La pianificazione per la tutela dell'ambiente, delle acque e per la difesa del suolo», «Acqua, Agricoltura, Ambiente», ecc., cit., p. 227 e ss.

definita la tariffa come il corrispettivo del servizio idrico integrato – attraverso l'abbandono del sistema previgente, fondato sulle tariffe per i servizi d'acqua e sui canoni per i servizi di fognatura e depurazione.

È prevista una determinazione unitaria della tariffa alla quale concorrono più elementi di costo, riferibili alla funzione più significativa del ciclo stesso (acqua potabile, fognatura, depurazione).

Innovativa è anche l'affermazione secondo cui la tariffa deve assicurare l'integrale copertura degli oneri del servizio.

Dopo quanto fin qui osservato possiamo affermare, con un attento Autore, che ci troviamo di fronte ad una legge complessa ricca di intuizioni, che rappresenta un notevole salto di qualità rispetto alla legislazione pregressa «ed un significativo momento di raccordo con le altre leggi fondamentali in materia di ambiente», prima fra tutte la legge sulla difesa del suolo (n° 183 del 1989 e successive integrazioni), dalla quale mutua in buona misura organi e procedure necessari al raggiungimento dei suoi obiettivi, sicchè le disposizioni della legge sulla difesa del suolo non possono non ricevere ora un nuovo impulso alla loro attuazione⁸.

Un rilievo vale la pena svolgere da ultimo, seppur esso appaia solo collegato alle previsioni della legge n° 36 del 1994, ma avente tuttavia una particolare importanza in materia di acque. Questo accenno concerne il danno ambientale la cui previsione si rinviene nella legge 8 luglio 1986 n° 349 recante «Istituzione del Ministero dell'Ambiente e misure in materia di danno ambientale» dove il disposto legislativo correlato a quanto previsto dal codice civile richiede ai fini del risarcimento, l'effettività del danno all'ambiente. Il decreto legislativo 11 maggio 1999 n° 152, integrato e modificato dal D. Lgs. 18 agosto 2000 n° 258 viene a configurare una ulteriore ipotesi di danno ambientale consistente «nella determinazione di un pericolo di danno». Ciò sta a significare che il solo pericolo «concreto o attuale» di un danno alle acque è idoneo a configurare l'illecito e conseguentemente il diritto al risarcimento da parte del soggetto pubblico avente diritto.

SUMMARY

Watercourse management

The author highlights the innovative part of the Italian State law no. 36 of January 5, 1994, that has declared all watercourses public property, thus abolishing the

⁽⁸⁾ Così C. MINIOTTI, «Usi, consumi, risparmio delle acque: i principi e gli assetti organizzativi e gestionali introdotti dalla legge Galli» in «Dir. e Giur. Agr. E Amb.», 1994, p. 613 e ss.

distinction between private property watercourses and public property ones. This declaration is made independently from the fact that a particular watercourse might or might not be suited for public use.

The author points out how this law is based on a value judgement that considers water as an asset that should be conserved anyhow.

The various instruments used by the law for the management of all the different water cycle phases are examined; on the practical side these instruments imply specific procedures that follow *entrepreneurial criteria*.