LA LEGISLAZIONE ITALIANA SULLA GESTIONE DELLE RISORSE IDRICHE[1]

A cura di Mario Genco e Mario Rosario Mazzola (*febbraio 2008*)

1. I principi generali della legislazione sulle acque

Le norme fondamentali sulle acque in Italia riguardano prioritariamente la proprietà delle stesse ed i regimi giuridici delle loro utilizzazioni.
Riguardo al primo punto, nel nostro Paese, come del resto nella maggior parte dei Paesi europei, tutte le acque superficiali, anche raccolte in invasi o cisterne, e tutte quelle sotterranee sono di proprietà pubblica, cioè demaniale, ad eccezione soltanto delle acque piovane non ancora convogliate in un corso d'acqua o non ancora raccolte in invasi o cisterne (D.P.R. 18 febbraio 1999, n. 238[2], art. 1).
Questo principio, di importanza fondamentale per lo sviluppo di tutta la legislazione in materia, già sancito nel Testo Unico delle Acque[3], cioè il Regio Decreto 11 dicembre 1933, n.1775 "Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici", è stato successivamente ribadito nell'art. 1, comma 1 della Legge 5 gennaio 1994, n. 36[4], oggi abrogato ed equivalentemente sostituito dal comma 1 dell'articolo 144 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152[5] e normato dal citato DPR 238/99.
Anche per quanto riguarda gli usi dell'acqua le leggi indicano alcuni criteri fondamentali sempre meglio precisati nel corso dei successivi aggiornamenti normativi. Riferendosi al testo più recente, l'art. 144 del D.Lgs 152/2006 stabilisce che l'acqua è una risorsa da tutelare ed usare secondo criteri di solidarietà e nel rispetto delle aspettative delle future generazioni a fruire di un patrimonio ambientale integro.
La priorità fra gli usi è data al consumo umano e gli altri usi sono consentiti (comma 4, art. 144 del D.Lgs 152/2006) a condizione di non pregiudicare la qualità dell'acqua e che la risorsa sia quantitativamente sufficiente (art. 96, comma 3, D.Lgs 152/2006). Fra gli altri usi, ai fini della regolazione delle derivazioni in atto nei periodi di siccità o di scarsità delle risorsa, il comma 1 dell'articolo 167 del citato D.Lgs 152/2006 stabilisce una seconda priorità, dopo quella per il consumo umano, per l'uso agricolo delle acque, compresa l'acquacoltura. Gli altri usi sono messi tutti sullo stesso piano dalle norme vigenti.

2. La concessione d'uso delle acque

In conseguenza della pubblicità di tutte le acque meteoriche superficiali o sotterranee, l'utilizzo delle stesse da parte di qualsiasi soggetto, persona fisica o giuridica, pubblica o privata che sia, può legittimamente avvenire a lungo termine soltanto attraverso l'ottenimento di una concessione d'uso oppure di permessi temporanei previsti dalla legge per periodi annuali. La concessione d'uso prevede il pagamento di un canone da parte dell'utente[6]. Soltanto la raccolta di acque piovane in

[1] Appendice al Paper di Astrid, Le infrastrutture idriche, a cura del gruppo di lavoro coordinato da Mario Rosario Mazzola
[2] D.P.R. 18 febbraio 1999, n. 238 "Regolamento recante norme per l'attuazione di talune disposizioni della legge 5 gennaio 1994, n. 36, in materia di risorse idriche".
[3] Nell'art. 1 dello stesso R.D., successivamente abrogato dall'art. 2 comma 1 del citato D.P.R. 238/99 e sostituito dall'art. 1 dello stesso D.P.R..
[4] Legge 5 gennaio 1994, n. 36 "Disposizioni in materia di risorse idriche".
[5] Decreto Legislativo aprile 2006, n. 152 "Norme in materia ambientale".
[6] In base all'art. 154 del D.Lgs. 152/2006, i canoni di concessione per l'utenza dell'acqua pubblica, sono stabiliti con decreto; l'aggiornamento ha cadenza triennale (canoni prefissati dall'art. 18 della L. 36/94).

invasi e cisterne al servizio di fondi agricoli o di singoli edifici è libera (art. 167, comma 3, D.Lgs. 152/2006).
La concessione d'uso delle acque è normata dal già citato Regio Decreto 11 dicembre 1933, n.1775[7], che stabilisce definitivamente che essa sia vincolata alla individuazione del suo uso; in altre parole, viene concessa una certa quantità d'acqua per un ben determinato uso per un certo periodo di tempo[8]; ne consegue che il titolare di una concessione d'acqua pubblica non ha alcun diritto per altri usi della medesima acqua, anche se fattibili. Salvo rinnovo della concessione, al termine dell'utenza, cioè alla scadenza della concessione, tutte le opere ed impianti realizzati per l'uso dell'acqua passano al pubblico Demanio senza compenso e franche da ogni privilegio, ipoteca o altro diritto reale.
Il Testo Unico delle Acque si basa sull'ipotesi che normalmente la disponibilità idrica sia maggiore delle concessioni asseribili, e che l'offerta e la domanda idrica siano sostanzialmente ben determinabili e non soggette a forti variazioni. La necessità di verificare la compatibilità fra gli usi conflittuali delle risorse idriche sta comunque alla base del processo istruttorio delle domande di utilizzazione delle acque pubbliche. Tuttavia mentre nella sua impostazione originaria questa conflittualità appariva come una verifica da effettuare come conseguenza della presentazione di domande concorrenti, e quindi di interessi privati con esse esplicitati, il processo evolutivo delle altre legislazioni che si sono susseguite nel tempo hanno sempre più configurato il provvedimento concessionario come un atto amministrativo che si inquadra nel processo pianificatorio delle risorse idriche sviluppato dalla pubblica amministrazione, con la progressiva definizione degli interessi pubblici prevalenti. Lo sviluppo di questo percorso è avvenuto attraverso l'emanazione di leggi che hanno specificato la natura e le modalità di identificazione di questi interessi pubblici e dei limiti di uso del patrimonio ambientale (Piano Regolatore Generale degli Acquedotti, L.183/89 e decreti attuativi, L. 36/94 e decreti attuativi, D.Lgs 152/99 e decreti attuativi, D.Lgs. 152/2006), e che hanno evidenziato il ruolo dello stato centrale come soggetto che emana i principi generali, mentre le regioni sono i soggetti attuatori dei principi generali e controllori del processo. Il processo di separazione delle funzioni e compiti amministrativi fra Stato, Regioni ed Enti Locali ha trovato una definizione organica nel Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 112[9], anche se questa materia è in fase di ulteriore evoluzione in conseguenza delle relativamente recenti modifiche costituzionali, che hanno introdotto elementi federalistici che possono nel settore specifico espandere ulteriormente il ruolo delle regioni.
In relazione alla gestione del demanio idrico, il citato D.Lgs. 112/98 assegna tale compito alle Regioni e agli Enti Locali competenti per territorio (art. 86) unitamente (art. 89, comma 1, punto i) alle funzioni amministrative relative alle derivazioni di acqua pubblica, alla ricerca, estrazione e utilizzazione delle acque sotterranee, alla tutela del sistema idrico sotterraneo, alla determinazione dei canoni di concessione, fatto salvo quanto disposto dall'articolo 29, comma 3 dello stesso decreto legislativo, che regola le concessioni di grandi derivazioni di acqua pubblica per uso idroelettrico . Questa materia è stata ulteriormente regolata dall'art. 12, comma 10 del D.Lgs 79/99, che trasferisce alle regioni e alle province autonome questa competenza, introducendo la compatibilità con il deflusso minimo vitale e gli usi prioritari potabili, ma contemporaneamente proroga tutte le concessioni sino al 31 dicembre 2010, con l'eccezione di quelle intestate all'ENEL S.p.A. che da perenni diventano con durata trentennale a partire dalla data di entrata in vigore del decreto. In

[7] Le norme principali che hanno introdotto alcune modifiche nel Regio Decreto sono le seguenti: L. 6 dicembre 1962 n. 1643 istitutiva dell'ENEL, D.P.R. 24 luglio 1977 n. 616 (artt. 90 e 91), D.L. 12 agosto 1983 n. 371, D.Lgs. 12 luglio 1993 n. 275, che ha riordinato la materia delle concessioni di acqua pubblica adeguandola ai principi introdotti dalla L. 183/1989, L. 5 gennaio 1994, n. 36, D.Lgs 31 marzo 1998 n. 112, D.P.R. 18 febbraio 1999 n. 238, D.Lgs. 11 maggio 1999 n. 152, D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 258, , D.Lgs. 3 aprile 2006 n. 152.
[8] In alcuni casi la concessione può determinare anche una limitazione d'uso nell'arco dell'anno, come ad esempio una concessione per uso irriguo limitata ai mesi della stagione secca.
[9] Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 112 "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agi enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59.".

questo modo, così come è stato recentemente ribadito dal D.Lgs. 152/2006 (art. 96, comma 8, che ha modificato l'art. 21 del R.D. n.1775/33), tutte le concessioni di derivazione sono temporanee e la loro durata è limitata a trenta anni, tranne che per quelle idroelettriche ENEL S.p.A., di cui si è parlato, per quelle irrigue e di pescicoltura, che hanno durata massima di quaranta anni e per le grandi derivazioni ad uso industriale, che hanno durata massima di anni quindici e sono sottoposte ad altre condizioni.
Lo stesso art. 89, comma 1, punto l, del D.Lgs 112/98 attribuisce alle regioni il potere di nomina di regolatori per il riparto delle risorse disponibili quando fra i più utenti sussistono condizioni di conflittualità, mentre con i commi 2, 3, 4 e 5 riserva allo stato d'intesa con le regioni interessate i compiti di rilascio delle concessioni quando queste interessano più regioni e comunque sino a quando non viene approvato con apposito accordo di programma il bilancio idrico su scala di bacino, previsto dall'art. 3 della L. 36/94.
Al momento attuale il trasferimento della competenza per la concessione delle grandi derivazioni (così come definite dall'art. 6 del R.D. 1775/33) è avvenuto per tutte le regioni e per le province autonome, con l'eccezione della sola Regione Siciliana per la quale il processo è in corso.

3. La programmazione dell'uso e della tutela delle acque

L'evoluzione legislativa dello strumento della concessione idrica evidenzia quindi la progressiva coscienza della necessità di procedere preventivamente alla definizione delle disponibilità e dei fabbisogni, per assicurare il bilanciamento fra offerta e domanda. Il primo grande sforzo in questo percorso è rappresentato dalla approvazione del Piano Regolatore Generale degli Acquedotti (PRGA) nel 1968 (D.P.R. 11 marzo 1968, n.1090 "Norme delegate previste dall'art. 5 della legge 4 febbraio 1963, n. 129"), che, sulla base di una sommaria e statica definizione dell'offerta e della sua evoluzione prevedibile, e delle previsioni di fabbisogni civili all'anno 2015, vincola l'uso delle risorse più pregiate a questi fini considerati prioritarie. Non è peregrino sottolineare che dalla stessa Relazione Generale del Piano si evince la coscienza dei limiti di questo primo approccio pianificatorio, e si raccomanda l'opportunità di procedere ad una revisione ogni cinque anni. In realtà le revisioni sono avvenute a distanza di decine di anni, e in qualche regione sono ancora in corso.
La necessità di trattare l'uso della risorsa idrica all'interno di un processo pianificatorio territoriale complessivo a livello di bacino idrografico è una delle novità più importanti introdotte dalle legge 18 maggio 1989 n. 183[10], che nasce principalmente come difesa dalle piene e rappresenta il primo inquadramento organico di armonizzazione fra interessi privati e interessi pubblici, compresi quelli ambientali. Lo strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo con il quale si esercita l'azione programmatoria è il Piano di Bacino (art. 17). L'analisi della legge 183/89 e dei documenti attuativi collegati[11] evidenzia che il Piano di Bacino dovrebbe comprendere la gran parte delle informazioni amministrative, tecniche ed economiche che consentono poi di sviluppare il modello organizzativo del sistema idrico.
Le leggi approvate successivamente non modificano sostanzialmente questa impostazione, ma la specificano. La legge 5 gennaio 1994, n. 36, che si occupa principalmente dell'organizzazione del servizio idrico integrato (SII), nell'art. 3 (Equilibrio del bilancio idrico), recentemente confermato all'art. 145 del D.Lgs. 152/2006, ribadisce che l'Autorità di Bacino definisce e aggiorna il bilancio

[10] Legge 18 maggio 1989 n. 183 "Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo".
[11] Gli atti di rilievo sono i seguenti: D.P.C.M. 23 marzo 1990 "Atto di indirizzo e coordinamento ai fini della elaborazione degli schemi revisionali e programmatici di cui all'art. 31 della legge 183/90", D.P.R. 7 gennaio 1992 "Atto di indirizzo e coordinamento per determinare i criteri di integrazione e di coordinamento tra le attività conoscitive dello Stato, delle autorità di bacino e delle regioni per la redazione dei piani di bacino di cui alla L. 18 marzo 1989, n.183 recante norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo", D.P.R. 14 aprile 1994 "Definizione dei criteri e delle procedure per la delimitazione dei bacini idrografici di rilievo nazionale e interregionale", D.P.R. 18 luglio 1995 "Approvazione dell'atto di indirizzo e coordinamento concernente i criteri per la redazione dei piani di bacino".

idrico per assicurare l'equilibrio fra risorse e fabbisogni, adottando le misure per la pianificazione dell'economia idrica in funzione degli usi cui sono destinate le risorse. Anche nell'art. 17 (Opere e interventi per il trasferimento di acqua fra regioni limitrofe), ripreso dall'art. 158 del D.Lgs 152/2006, si trovano indicazioni utili nel caso di sistemi regionali, così come altre indicazioni sulla risoluzione della conflittualità fra i diversi usi in condizioni di emergenza idrica si trovano anche negli artt. 28, comma 1 (Priorità dell'uso agricolo, dopo il consumo umano, nei casi di scarsità di risorse idriche) e 30, comma 1, punto b (Utilizzazione delle acque invasate a scopi idroelettrici per fronteggiare situazioni di emergenza idrica), rispettivamente sostituiti con contenuti simili – già precedentemente commentati - dagli artt. 167 e 168 del D.Lgs. 152/2006. Tuttavia la L. 36/94 rimanda a successivi decreti (art. 4, Competenze dello Stato) l'emanazione di norme regolanti molti di questi aspetti, e queste competenze statali sono state confermate dall'art.88 del D.Lgs. 112/98. Il D.P.C.M. 4 marzo 1996 "Disposizioni in materia di risorse idriche" ha dato attuazione a molte delle competenze statali indicate dal comma 1 dell'art. 4 della legge 36/94 ma non sono ancora stati promulgati i decreti relativi alla definizione dei meccanismi ed istituti di conguaglio a livello di bacino ai fini del riequilibrio tariffario e della determinazione dei sistemi esistenti rispondenti all'obiettivo di cui all'art. 17 della legge 36/94, il primo dei quali è certamente importante per la definizione della "tariffa all'ingrosso" di un sistema idrico complesso. E' rimasta inoltre fin ora inattuata la predisposizione a carico dello Stato di un piano per il trasferimento, entro il 31 dicembre 1995, degli impianti di acquedotto, fognatura e depurazione gestiti dai consorzi di diritto pubblico per le aree ed i nuclei di sviluppo industriale (ASI) al gestore del servizio idrico integrato dell'ambito (art. 10, comma 6, L. 36/94). Questa disposizione è stata ribadita dal D.Lgs. 152/2006 (art. 172, comma 6), che ha fissato il termine per il trasferimento al 31 dicembre 2006. Poiché questo piano non è stato mai predisposto, in seguito anche alle recenti modifiche costituzionali, ove il soggetto gestore è già operante, con ogni probabilità la singola regione può procedere alla predisposizione di un piano regionale e al successivo trasferimento.

Senza analizzarne nel dettaglio i contenuti, in quanto ormai inglobati e/o superati da quelli del D.Lgs. 152/2006, un ulteriore passo nell'integrazione dei principi di tutela delle acque nella pianificazione degli usi è stato fatto con la promulgazione del Decreto Legislativo 11 maggio 1999, n. 152[12], che costituisce la normativa base sulla quale fondare la regolamentazione ambientale di tutto il comparto idrico, e riprende e specifica alcune delle tematiche della legge 36/94 di competenza delle regioni.

In sostanza gli strumenti programmatori più importanti che ogni regione deve adottare o aggiornare in base anche alle direttive contenute nella L. 36/94 e nel D.Lgs. 152/99 e nei loro decreti applicativi sono il Piano Regolatore Generale degli Acquedotti e il Piano di Tutela delle Acque, che, unitamente al Piano di Bacino, descrivono le condizioni attuali e le previsioni future dell'uso delle risorse idriche e dei sistemi idrici. La redazione del Piano di Tutela delle Acque, che rappresenta un piano stralcio di settore ai sensi dell'art. 17, comma 6-ter della legge 183/89, deve seguire le specifiche indicate nell'allegato 4 del D.Lgs. 152/99; questo piano doveva essere redatto dalle regioni, previa adozione delle eventuali misure di salvaguardia, entro il 31 dicembre 2003 e adottato entro ulteriori sei mesi e comunque non oltre il 31 dicembre 2004. Il Piano di Tutela è stato in generale adottato in ritardo dalle regioni e in alcune è ancora in corso di redazione.

Fra le norme adottate in conseguenza delle previsioni del D.Lgs. 152/99 va ricordato il "Regolamento recante norme tecniche per il riutilizzo delle acque reflue in attuazione dell'art. 26, comma 2, del D.Lgs.152/99", approvato dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio con Decreto 12 giugno 2003, n. 185. Inoltre il Ministero dell'Ambiente nell'Agosto 2003 ha anche redatto la proposta delle "Linee guida per la predisposizione del bilancio idrico di bacino,

[12] Decreto Legislativo 11 maggio 1999, n.152, "Disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento e recepimento della direttiva 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane e della direttiva 91/676//CEE relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole".

comprensive dei criteri per il censimento delle utilizzazioni in atto e per la definizione del minimo deflusso vitale", ai sensi dell'art. 22, comma 4 del D.Lgs. 152/99.

4. La legislazione europea ed il suo recepimento

Tra le materie ambientali oggetto della nuova disciplina di riordino ed unificazione operata con il D.lgs. 152/2006, così come è stato successivamente modificato attraverso decreti del Governo, rientra tutto il settore delle acque e della difesa del suolo, effettuando una operazione di saldatura (a tratti anche forzata) degli strumenti normativi di settore precedentemente vigenti (L. 183/89, L. 36/94, D.lgs 152/99) per comporre un quadro conforme ai requisiti della direttiva 2000/60/CE, che viene finalmente recepita attraverso il citato Decreto Legislativo. Tuttavia allo stato attuale questo recepimento è limitato al suo aspetto formale, perché un successivo decreto correttivo ha motivatamente annullato la definizione dei distretti idrografici riportata nel decreto originale, bloccandone in pratica l'applicazione.
La Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, costituisce un tentativo di integrare in un'azione unitaria di indirizzo e gestione degli aspetti ambientali dei differenti usi delle risorse idriche con quelli economici e finanziari. Essa sottolinea la necessità di:

- integrare in forma unitaria la gestione delle risorse idriche alla scala del distretto idrografico, tenendo in considerazione nello stesso tempo gli aspetti qualitativi e quantitativi delle acque superficiali e sotterranee per raggiungere un soddisfacente livello di protezione ambientale;
- analizzare le caratteristiche fisiche del distretto idrografico e l'impatto delle attività umane che vi insistono;
- sviluppare l'analisi economica dei differenti usi delle risorse e dei servizi idrici a scala di distretto idrografico, basata sulle previsioni a lungo termine della domanda e dell'offerta.

Il "distretto idrografico" è l'unità territoriale e amministrativa base per la gestione delle acque sotto tutti i punti di vista ed è definito come un insieme di aree terrestri e marine, che comprendono uno o più bacini limitrofi e le rispettive acque sotterranee e marine. Gli artt. 3 e 24 prevedono che gli Stati membri individuino i distretti idrografici e le autorità competenti entro il 22 dicembre 2003, e l' art. 5 della Direttiva stabilisce che gli Stati membri provvedano affinché per ciascun distretto idrografico, o parte del distretto idrografico compreso nel proprio territorio, siano completate l'analisi delle caratteristiche fisiche dei distretti, delle attività umane che ivi insistono e l'analisi economica degli usi delle acque entro quattro anni della data di entrata in vigore della Direttiva stessa, cioè entro il 22.10.2004. Le analisi e gli studi devono essere rivisti dopo tredici anni dalla data di entrata in vigore della Direttiva, e successivamente ogni sei anni. L'analisi economica e le conseguenti politiche tariffarie dovrebbero essere definite applicando i principi del recupero totale dei costi del servizio idrico, che comprendono i precedentemente descritti costi finanziari, ambientali e delle risorse, e quello di "chi inquina paga"[13].
In linea di principio va perseguito l'obiettivo di fare sostenere ad ogni utilizzatore i costi totali legati al proprio consumo di risorse, e le tariffe dovrebbero inoltre essere legate alla quantità di consumo individuale e all'inquinamento prodotto, assumendo un ruolo incentivante ad un uso sostenibile delle risorse idriche. A tal scopo ciascuno Stato entro il 2010 dovrà definire le politiche dei prezzi dei servizi idrici per favorire un corretto uso dell'acqua e contribuire al raggiungimento degli obiettivi della Direttiva. Entro la stessa data deve essere applicata agli utilizzatori civili, agricoli ed industriali una tariffa che comprenda i costi totali dei servizi idrici, ma, nell'applicare questo principio, gli Stati membri possono prendere in considerazione le ripercussioni sociali, ambientali ed economiche del recupero dei costi, unitamente alle condizioni geografiche e climatiche delle

[13] Queste politiche sono altresì descritte nella Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo e al Comitato Economico e Sociale (COM 2000-477) "Politiche di tariffazione per una gestione più sostenibile delle riserve idriche" e dell'allegato documento "Politiche di tariffazione dell'acqua in teoria e in pratica".

singole regioni. In ogni caso gli effetti attesi e i risultati di queste politiche di tariffazione, unitamente ai motivi che sconsigliano l'eventuale non completa applicazione del principio della copertura integrale dei costi per tutti gli utenti, devono essere descritti nei Piani di Distretto che ogni Stato membro deve preparare e revisionare periodicamente secondo le prescrizioni contenute nell'Allegato VII alla Direttiva. Questi piani devono essere pubblicati entro nove anni dalla entrata in vigore della Direttiva, cioè entro il 22.10.2009, e revisionati ogni sei anni. Essi rappresentano una evoluzione dei piani di tutela, in quanto si fondano su alcuni principi comuni come la gestione a scala di bacino, la tutela integrata quali-quantitativa, l'introduzione delle azioni preventive, la centralità dell'attività conoscitiva e di monitoraggio, ma danno maggiore risalto alla dimensione economica nella definizione delle politiche gestionali.
La copertura integrale dei costi del servizio rappresenta quindi un principio guida da perseguire, ma solamente ove possibile. Altri strumenti economici, quali i sussidi a fondo perduto, gli incentivi, l'articolazione tariffaria, i canoni e le tasse sull'uso delle risorse e sugli scarichi inquinanti possono ancora essere applicati, però ove ciò sia giustificato da specifiche condizioni. Tuttavia l'insieme di questi strumenti va attentamente verificato per ridurre gli effetti distorcenti sull'equilibrio ottimale nell'utilizzazione delle risorse idriche derivanti dall'uso di strumenti economici diversi dalla tariffa di copertura integrale dei costi.
L'importanza della definizione dell'assetto economico complessivo della gestione della risorsa e dei servizi idrici a livello di distretto idrografico rappresenta probabilmente l'aspetto più innovativo che la Direttiva introduce nella legislazione nazionale, in quanto gli altri principi di gestione integrata e sostenibile della risorsa e del raggiungimento entro quindici anni dalla entrata in vigore della Direttiva degli obiettivi di qualità dei corpi idrici realtà ribadiscono e specifico quanto già disposto in Italia dalle leggi 183/89 e 36/94 e dal D.Lgs 152/99. Invece la definizione nel medio e lungo periodo delle politiche tariffarie è una condizione indispensabile per la organizzazione del sistema idrico, che è caratterizzato da elevata vita utile delle opere e da elevate interazioni sociali ed ambientali. L'analisi economica introdotta dalla Direttiva 2000/60, imponendo la valutazione dei costi effettivi e dei benefici degli usi attuali, può consentire la attivazione di idonee misure di contenimento dei consumi, poiché la ricerca dell'equilibrio fra domanda e offerta è fortemente influenzata dai costi di approvvigionamento e dalle politiche tariffarie definite nei Piani di Distretto.
In conseguenza dell'adozione del D.Lgs. 152/2006 e successive modifiche ed integrazioni, in recepimento della direttiva europea appena analizzata, si può dire allo stato attuale in materia di difesa del suolo e risorse idriche non si assiste ad uno stravolgimento del precedente assetto quanto piuttosto ad un tentativo di risistemazione organica, con limitate novità. Tuttavia è in corso una riscrittura completa da parte del Ministero dell'Ambiente anche di questa parte del decreto, per cui appare opportuno sospendere il giudizio.
Allo stato attuale l'Italia è di gran lunga il paese dove si registrano i maggiori ritardi nell'applicazione della Direttiva, come evidenzia il recente rapporto sulla " prima fase dell'attuazione della direttiva quadro sulle acque"[14], specialmente con riferimento all'analisi economica dell'utilizzo delle risorse idriche, e certamente questa ulteriore fase di incertezza normativa non induce ottimismo sulla possibilità di recuperare in tempi brevi questi ritardi.

5. La legislazione dei diversi comparti d'uso delle acque

Tra le materie ambientali oggetto della nuova disciplina di riordino ed unificazione operata con il D.Lgs. 152/2006, che fra l'altro abroga e sostituisce la L. 36/94, rientra anche il Servizio Idrico Integrato (SII). Il D.Lgs. 152/2006 di fatto non stravolge il quadro esistente sulla gestione dei servizi idrici, ma introduce solo alcune differenze rispetto alla L. 36/94. Tra le più significative si può citare l'adesione unica al SII resa facoltativa (art. 148) per i comuni con popolazione fino a 1000 abitanti inclusi nel territorio delle comunità montane, a condizione che la gestione del servizio

[14] COM(2007) 128 del 22 marzo 2007

idrico sia operata direttamente dalla amministrazione comunale ovvero tramite una società a capitale interamente pubblico e controllata dallo stesso comune. Per gli stessi comuni, previo accordo di programma, sono definiti criteri e modalità di partecipazione ad iniziative promosse dall'AATO. Ricordando che il Decreto è in fase di ulteriore revisione, nella sua versione attuale alla fine del periodo di transizione la gestione è comunque ipotizzata unica all'interno dell'ambito.
Il Decreto nella sua versione originaria istituiva un'Autorità di Vigilanza per le Risorse Idriche e i Rifiuti che era nominata direttamente dal Ministro dell'Ambiente e disponeva di importanti poteri di controllo non solamente come organo di tutela e garanzia degli utenti e di vigilanza sul rispetto delle regole della concorrenza e della trasparenza nelle procedure di affidamento dei servizi, ma anche direttamente sulla pianificazione degli ATO. Tuttavia questa anomala Autorità è stata successivamente abolita con un decreto correttivo ed è stato ripristinato il Comitato per la Vigilanza sulle Risorse Idriche (CoViRi).
Il D.Lgs 152/2006 non introduce espliciti meccanismi di collegamento tra i piani di ambito e i livelli di pianificazione preordinati (piani di bacino, di distretto e di tutela), pur essendo evidente la necessità di sincronia e coerenza tra le previsioni di tutti questi strumenti di pianificazione. Solo in materia di aree protette e per le attività di raccolta ed elaborazione dati dell'Osservatorio sulle risorse idriche e sui rifiuti esistono dei riferimenti incrociati tra l'attività dell'Autorità di ambito e quella di bacino. In ogni caso il Decreto stabilisce che dovrà essere la Regione e, soprattutto, la nuova Autorità di bacino distrettuale (non appena verrà formalmente istituita) a stabilire gli strumenti necessari a garantire la coerenza e la razionalità dei diversi livelli di pianificazione e della loro armonica ed efficiente attuazione.
L'art. 150 del D.Lgs.152/2006 stabilisce che l'Autorità d'Ambito delibera la forma di gestione fra quelle di cui all'art. 113, comma 5, del Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267[15]" e cioè secondo le seguenti tipologie di titolarità del servizio:
a) a società di capitali individuate attraverso l'espletamento di gare ad evidenza pubblica;
b) a società a capitale misto pubblico privato nelle quali il socio privato (di maggioranza o di minoranza) venga scelto attraverso l'espletamento di gare con procedura ad evidenza pubblica che abbiano dato garanzia di rispetto delle norme interne e comunitarie in materia di concorrenza secondo le linee di indirizzo emanate dalle autorità competenti attraverso provvedimenti o circolari specifiche;
c) a società a capitale interamente pubblico a condizione che l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulle società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano (*in-house provider*).
In sostanza allo stato attuale della legislazione alcuni dei temi centrali per il servizio idrico civile trovano risposte, anche se in alcuni casi parziali e non del tutto soddisfacenti, mentre altre sono accennate o ne è affidata la soluzione a future leggi o a strumenti collaterali.
Nella prima categoria possiamo annoverare:

- la insoddisfacente separazione fra le funzioni di controllo e gestione;
- la riorganizzazione del sistema decisionale pubblico, con il superamento del limite comunale e l'aggregazione del servizio idrico per ambiti territoriali ottimali (ATO) da stabilire in funzione dei limiti fisici, infrastrutturali, gestionali e amministrativi;
- la specializzazione delle funzioni fra Stato, Regioni e ATO, che tuttavia non può essere considerata un processo completo come dimostra l'articolo inserito nella legge finanziaria per l'anno 2008;
- l'accorpamento in un unico soggetto industriale della responsabilità dell'intero ciclo idrico per usi civili all'interno di ogni ambito, eliminando la separazione fra i segmenti di acquedotto,

[15] Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267 "Disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152, in materia di tutela delle acque dall'inquinamento, a norma dell'articolo 1, comma 4, della legge 24 aprile 1998, n. 128".

fognatura e depurazione; questa ipotesi organizzativa, contenuta nel testo vigente del D.Lgs 152/2006 è tuttavia in corso di revisione a favore di una unicità della gestione nell'ambito, che consentirebbe la presenza di più gestioni coordinate.

- l'introduzione di un sistema tariffario che consenta il recupero totale dei costi di gestione, manutenzione e investimento e regolato con un sistema basato sull'introduzione del "price-cap" (il così detto Metodo Normalizzato[16]); in realtà allo stato attuale questo metodo, che è stato spesso molto criticato, ha perso la sua validità, ma non è stato ancora sostituito, con l'eccezione della Regione Emilia-Romagna, che ha recentemente adottato un proprio metodo, anche se la sua validità è stata impugnata dallo stato presso la Corte Costituzionale;
- la definizione delle funzioni del regolatore attribuite sostanzialmente all'ATO e, come controllo sugli ATO al CoViRi; alcune regioni, fra le quali l'Emila-Romagna, hanno parzialmente modificato questa impostazione, introducendo nel sistema di regolazione anche un livello regionale; in ogni caso, come ribadito più volte, l'attuale sistema di regolazione appare decisamente inadeguato;
- la scelta delle modalità di affidamento del servizio e la gestione del periodo transitorio e delle eventuali preesistenze gestionali.

Nella seconda categoria possono invece trovare posto:

- il collegamento tra i piani di ambito e i livelli di pianificazione preordinati (piani di bacino, di distretto e di tutela);
- l'organizzazione istituzionale e la definizione delle forme gestionali delle infrastrutture di approvvigionamento primario a servizio di più ambiti territoriali (sovrambito o multiambito) e/o di altre utenze diverse da quelle civili (multiuso o multisettoriale), quali quelle irrigue ed industriali;
- la definizione della corrispondente tariffa dell'acqua all'ingrosso ed i meccanismi economico finanziari necessari per attuare il recupero dei costi totali dell'acqua, in accordo alla Direttiva 2000/60/CE;
- la riorganizzazione istituzionale e la ridefinizione delle forme gestionali delle infrastrutture di altre utenze diverse da quelle civili, principalmente quelle irrigue e quelle industriali (trasferimento ai gestori degli ATO delle infrastrutture delle ASI);
- l'organizzazione istituzionale e gestionale dei trasferimenti di acqua fra regioni limitrofe, ed i meccanismi di conguaglio fra i produttori della risorsa ed i consumatori; anche in questo caso non è stata definita una tariffa all'ingrosso, che tenga conto di possibili articolazioni fra le diverse categorie di utenti;
- le misure infrastrutturali, organizzative e gestionali per la prevenzione dei rischi di deficienza idrica, o black-out idrico, intendendo con questo termine non l'interruzione del servizio indotto da guasti infrastrutturali e/o impiantistici riparabili in tempi determinati, ma la carenza di risorse per periodi prolungati, tali per cui non è possibile farvi fronte con le normali riserve delle reti cittadine; queste situazioni sono riscontrabili nelle aree geografiche dove il rapporto di sostenibilità fra domanda idrica e offerta tende a superare l'unità in alcuni anni, e l'interconnessione delle fonti di approvvigionamento contribuisce al raggiungimento dell'equilibrio intertemporale della disponibilità di risorsa, ma spesso costituisce anche un collegamento fra i centri di domanda per usi diversi, con la necessità di riequilibrare le carenze fra utilizzatori con diverse esigenze di continuità, qualità e quantità di fornitura e, nello stesso tempo, con differenti "disponibilità a pagare" marginali;
- l'istituzione e l'effettivo funzionamento di una Autorità degli usi idrici a scala nazionale e/o regionale e che abbia poteri e mezzi sufficienti per esercitare efficacemente e tempestivamente le sue funzioni.

[16] Decreto Ministeriale 1 agosto 1996 "Metodo normalizzato per la definizione delle componenti di costo e la determinazione della tariffa di riferimento del servizio idrico integrato".

L'uso dell'acqua a fini irrigui in agricoltura è invece tuttora normato dal R.D. 11 dicembre 1933 n. 1775 e successive modifiche ed integrazioni, che tratta le concessioni irrigue nel contesto delle altre concessioni e dedica il Capo II del Titolo I (articoli da 58 a 72) ai consorzi per l'utilizzazione delle acque pubbliche, attualmente identificabili con i Consorzi di Bonifica.
Senza addentrarci in questa sede nella legislazione che riguarda questi soggetti pubblici collettivi, occorre ricordare che l'uso irriguo dell'acqua è solo in parte gestito da detti soggetti o dai soggetti che gestiscono il segmento "all'ingrosso", poiché la maggior parte della risorsa è impiegata in agricoltura in modo oasistico da una miriade di soggetti (le aziende agricole, gli agricoltori diretti, etc). A questo proposito è utile ricordare l'autodenuncia dei pozzi da parte dei proprietari introdotta con l'art. 10 del già citato D.Lgs. 275/93, i cui termini per il settore agricolo sono stati prorogati dalla L. 17 agosto 1999, n. 290[17]; questa norma ha avuto il merito di agevolare in molti casi il censimento dei pozzi esistenti da parte di regioni e/o province.

L'uso dell'acqua per la produzione di "forza motrice", cioè attualmente quasi esclusivamente per generare energia elettrica, è regolato tuttora dai Regi Decreti già precedentemente commentati ed ai quali sono stati apportate poche e marginali (in relazione all'oggetto) modifiche dalle norme successive. In particolare il R.D. 11 dicembre 1933 n. 1775, mentre tratta le concessioni d'acqua per produzione di forza motrice nel contesto delle altre concessioni, dedica l'intero Titolo III (articoli da 107 a 137) alla trasmissione e distribuzione dell'energia elettrica.
Dal punto di vista energetico, gli impianti idroelettrici rientrano nella legislazione che riguarda la produzione di energie rinnovabili. Sulla base della normativa in vigore per la fonti rinnovabili, il soggetto gestore di impianti di produzione idroelettrica beneficia di una duplice fonte di reddito: la vendita dell'energia prodotta ed i certificati verdi, legati all'obbligo delle quote di produzione di energia da fonte rinnovabile (vedi oltre) introdotto dal così detto Decreto Bersani[18] ed il cui periodo di rilascio è stato portato da otto a dodici anni dal D.Lgs. 152/2006. Per impianti di potenza installata inferiore a 10 MVA, l'energia prodotta può essere ceduta in modo regolamentato al gestore delle rete elettrica, che è obbligato a dispacciarla entro i limiti tecnici della stessa rete, oppure collocata sul mercato libero nella borsa dell'energia o ceduta mediante contratti bilaterali, mentre per quelli di potenza superiore è possibile soltanto la seconda alternativa[19]. I certificati verdi, che costituiscono una certificazione attestante[20] l'energia prodotta nel corso di un determinato anno dal produttore di energia idroelettrica[21], hanno validità di tre anni e possono anche essere "venduti" ai soggetti produttori o importatori di energia elettrica generata con fonti fossili, i quali hanno l'obbligo di acquistarli (o produrli) in una certa quota[22] della loro produzione totale; possono anche essere venduti ai grossisti di energia elettrica sulla borsa informatica del GME (Gestore del Mercato Elettrico). Dal 2003 oltre al meccanismo dei certificati verdi è stato avviato in Italia il sistema RECS (Renewable Energy Certificate System), la cui partecipazione è volontaria ed ha attualmente un mercato allargato a diciotto Paesi; in Italia i RECS sono rilasciati dal GRTN.

---

[17] Legge 17 agosto 1999, n. 290 "Proroga di termini nel settore agricolo".
[18] Decreto MICA/MinAmb 18 marzo 2002 "Modifiche e integrazioni al decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, di concerto con il Ministro dell'ambiente, 11 novembre 1999, concernente "direttive per l'attuazione delle norme in materia di energia elettrica da fonti rinnovabili di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'art. 11 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79". Il Decreto è stato aggiornato dal D.Lgs. 387/03 e dalla L. 239/04. Attualmente è stato sostituito dal Decreto Ministero delle Attività Produttive 24 ottobre 2005 "Aggiornamento delle direttive per l'incentivazione dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili ai sensi dell'articolo 11, comma 5, del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79", che ha abrogato il precedente decreto.
[19] Per impianti idroelettrici ad acqua fluente questo limite non esiste e la doppia possibilità di collocamento dell'energia prodotta vale qualunque sia la potenza installata.
[20] I certificati verdi vengono rilasciati dal GSE dopo l'ottenimento della qualifica IAFR.
[21] Un certificato verde corrisponde alla produzione di 50 MWh di energia da fonte rinnovabile e, con riferimento al 2007, vale 137,49 €/MWh.
[22] Nel 2007 pari a 3,05%.

Le procedure per l'autorizzazione degli impianti idroelettrici, sia per i nuovi impianti che per il rifacimento e il potenziamento di quelli esistenti, sono regolate dal D.Lgs. 29 dicembre 2003, n. 387[23], che nell'art. 12 detta norme per la razionalizzazione e semplificazione delle procedure amministrative. La costruzione e l'esercizio di detti impianti, così come degli altri impianti di produzione energetica da fonti rinnovabili, sono soggetti ad una autorizzazione unica rilasciata mediante procedimento unico dalla regione o da un ente (la provincia) da essa delegato, che a tal fine convoca la Conferenza dei servizi[24], alla quale partecipano tutte le Amministrazioni interessate, entro trenta giorni dal ricevimento della domanda di autorizzazione.
Nella realtà il principio del procedimento unico stenta però ad affermarsi, anche perché un numero esiguo di regioni si è dotato fino a questo momento di uno strumento completo come quello previsto dall'art. 12 del citato D. 387/2003[25]. Inoltre il provvedimento di concessione di acqua pubblica non rientra nell'autorizzazione unica, anzi è propedeutico all'avvio del processo e continua ad essere disciplinato dal R.D. 1775/1933.

[23] Decreto Legislativo 29 dicembre 2003 "Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità.".
[24] Il procedimento deve essere svolto nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità stabilite dalla L. 7 agosto 1990, n.241.
[25] Lo stato attuale del recepimento da parte regionale dell'art. 12 del D.Lgs. 387/2003 è il seguente: 11 Regioni possiedono atti di recepimento (5 di esse come parte di altre emanazioni); 2 Regioni hanno atti in fase di elaborazione; 6 Regioni e 2 Province Autonome non sono dotate di alcun atto.