

Anno accademico 2019/2020

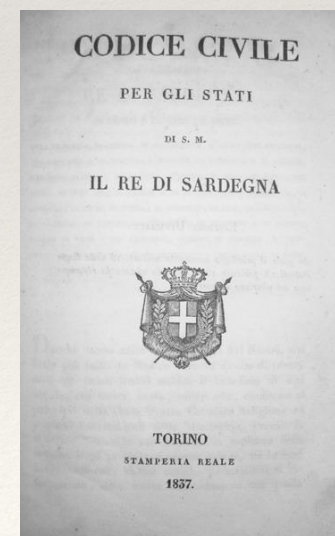
Il diritto dell'ambiente in Italia: le acque

Prof. Roberto Louvin
Università di Trieste

Corso di Diritto dell'ambiente comparato

l'acqua nella legislazione italiana

- ❖ Codice Albertino si attiene alla tradizione feudale
- ❖ fiumi e torrenti sono di pertinenza del Regio demanio (art. 420), il resto acque private
- ❖ tradizioni comunitaristiche nelle Alpi





Codice civile austriaco 1811

- ❖ Il Codice civile universale austriaco (*Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch*, ABGB) considerava le acque, in coerenza con la tradizione romanistica, come beni o pubblici a fruizione universale
- ❖ “Diconsi cose a niuno appartenenti quelle che si possono occupare liberamente da tutti i cittadini. Quelle che sono concesse soltanto ad uso, come le strade maestre, i fiumi, le riviere, i porti e le spiagge di mare, chiamansi beni universali o pubblici” (ABGB, *Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch*, Codice civile austriaco, 1811, § 287)

impronta culturale arabo-ispanica

- ❖ lascia tracce icon la dominazione spagnola in Lombardia e Veneto
- ❖ Repubblica di Venezia, le acque hanno “valenza esistenziale”
- ❖ Il Consiglio dei Dieci nel 1505 di istituisce un apposito organo deputato a sovrintendere alla regimazione delle acque: l’Ufficio del Magistrato alle Acque, e costituisce Collegio solenne alle Acque.
- ❖ Nella città lagunare ‘incameramento’ da parte del Senato veneziano a favore della Repubblica (Terminazione del 5 febbraio 1556).
- ❖ Unione obbligatoria in Consorzi sotto la vigilanza del Magistrato ai Beni Inculti



Editto di Egnazio

- ❖ *Venetorum urbs divina disponente providentia in aquis fundata, aquarum ambitu circumsepta, aquis pro muro munitur: quisque igitur quoquo modo detrimentum publicis aquis inferre ausus fuerit, et hostis patrie iudicetur: nec minore plectatur paena quam qui sanctos muros patriae violasset*
- ❖ *Huius edicti ius ratum perpetuumque esto.*



traduzione

- ❖ La città dei Veneti, fondata per volere della Divina Provvidenza sulle acque e circondata da una cerchia di acque, è protetta da acque in luogo di mura: e pertanto chiunque in qualsiasi modo oserà arrecar danno alle acque pubbliche venga condannato come nemico della patria e punito non meno gravemente di chi violasse le sante mura della patria.
- ❖ Il disposto di questo editto sia immutabile e perpetuo.

sviluppo

- ❖ definizione imprecisa del **carattere demaniale** delle acque
- ❖ Codice civile del 1865
- ❖ Legge sui lavori pubblici del 1865
- ❖ Codice civile (art. 822)
- ❖ La codicistica concentrata sull'uso dell'acqua, non sulla definizione della proprietà o sulla tutela della risorsa



principi sociali di legislazione

- ❖ Cod. civ. 1865 : al prudente arbitrio del giudice la **conciliazione di interessi privati e pubblici concorrenti nell'utilizzazione delle acque**" (art. 522)
- ❖ vietata deviazione del corso quando sorgente somministra acqua a un comune o frazione (art. 542)
- ❖ "l'acqua è un bene di natura tale che il diritto non può lasciarne l'utilizzazione all'arbitrio individuale" —> "intervento disciplinatore, moderatore dello Stato"
- ❖ però la giurisprudenza favorisce gli interessi privati ...

rilevanza pubblica del servizio idrico

- ❖ Legge sanitaria Crispi-Pagliarini (1888) obbligo per i comuni di fornire “acqua potabile riconosciuta pura e di buona qualità ...”
- ❖ municipalizzazione degli acquedotti : R.D. 29 marzo 1903 n. 103 (art. 1)

•



riforme industriali

- ❖ Riforme del 1916-1919; contestazioni iniziali da industriali e agricoltori
- ❖ crescente bisogno di energia elettrica
- ❖ Gli industriali difensori della ‘preferenza’ per miglior utilizzazione a servizio di ‘interessi pubblici’



un giudice per le acque: il Tribunale delle Acque Pubbliche

- ❖ creata nel 1916, **magistratura specializzata nella materia delle acque pubbliche**
- ❖ Decide su demanialità delle acque, limiti dei loro corsi, alvei e sponde, derivazioni ed utilizzazioni di acque pubbliche, ricorsi contro provvedimenti definitivi adottati dall'amministrazione in materia di acque pubbliche ...
- ❖ otto tribunali regionali e un Tribunale superiore delle acque pubbliche
- ❖ composizione mista: magistrati della Corte di appello e aggregati tre funzionari del Genio civile.



La crescita dei rischi



- ❖ **vincolo idrogeologico** R.D.L. 30 dicembre 1923 n. 3267
- ❖ salvaguardia di interesse collettivo: preservare ambiente fisico e impedire forme di utilizzazione che possano determinare denudazione, innesco di fenomeni erosivi, perdita di stabilità, turbamento del regime delle acque ...

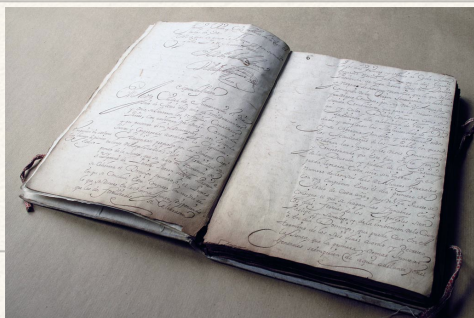
prime leggi sulle acque

- ❖ RD n.215 e RD n. 1775 del 1933
- ❖ **potenziale pubblicità di tutte le acque**
- ❖ la PA istruisce e valuta domande d'uso —> limitata sopravvivenza di acque private
- ❖ catasto delle utenze di acqua pubblica



RD n° 1775/1933, T.U. disposizioni di legge sulle acque

- ❖ “Sono pubbliche tutte le acque sorgenti, fluenti e lacuali, anche se artificialmente estratte dal sottosuolo, sistemate o incrementate, le quali, considerate sia isolatamente per la loro portata o per l'ampiezza del rispettivo bacino imbrifero, sia in relazione al sistema idrografico al quale appartengono, abbiano od acquistino attitudine ad usi di pubblico generale interesse. (art. 1, c. I)



pubblicità e registri

- ❖ Le acque pubbliche sono iscritte, a cura del ministero dei lavori pubblici, distintamente per province, in **elenchi** da approvarsi per decreto reale, su proposta del ministro dei lavori pubblici, sentito il consiglio superiore dei lavori pubblici, previa la procedura da esperirsi nei modi indicati dal regolamento” (c. II)
- ❖ Possono derivare e utilizzare acqua pubblica:
- ❖ a) coloro che posseggono un **titolo** legittimo; (...)
- ❖ c) coloro che ne ottengono regolare **concessione**, a norma della presente legge.

l'interesse pubblico



- ❖ Prevale l'aspetto funzionale (l'interesse pubblico) rispetto al profilo dominicale —> **si spezza il legame terra-acqua**
- ❖ regime codicistico: **appartengono allo Stato** e fanno parte del demanio pubblico il lido del mare, la spiaggia, le rade e i porti; **i fiumi, i torrenti , i laghi e le altre acque definite pubbliche** dalle leggi in materia ... (art. 822 c.c.)

La Costituzione

- ❖ Acqua non è oggetto di specifiche norme (salvo bonifica)
- ❖ sostegno alla potestà pubblica di intervento in materia di acque
- ❖ diritto all'acqua desumibile dalla 'rete' dei diritti fondamentali e emergente nella legislazione di settore



Un problema emergente: l'inquinamento

- ❖ sviluppo agrario, insediativo e industriale
- ❖ legge “Merli” (L. 319 / 1976)
- ❖ tutela acque dall'inquinamento; direttive per uso razionale di acque e regolazione scarichi; imposizione, per determinate sostanze, **valori-limite**, assegnazione di competenze pubbliche per controllo scarichi e fognature



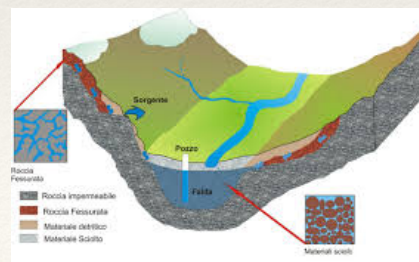
la “legge Galli”

- ❖ modernizzazione e riorganizzazione del settore idrico
- ❖ ad autorità regionali e locali compito di riorganizzare servizi di acquedotto e smaltimento attraverso integrazione territoriale
- ❖ proprietà pubblica di tutte le acque —>



art. 1, Tutela e uso delle risorse idriche

- ❖ “1. **Tutte le acque** superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo, **sono pubbliche** e costituiscono una risorsa che è salvaguardata ed utilizzata secondo **criteri di solidarietà**.
- ❖ 2. Qualsiasi uso delle acque è effettuato salvaguardando le aspettative ed i diritti delle **generazioni future** a fruire di un integro patrimonio ambientale.
- ❖ oggi: CA: “Tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo, appartengono al demanio dello Stato” (art. 144, c. 1)



i principi



- ❖ integrazione territoriale e industriale: Ambiti Territoriali Ottimali (A.T.O.)
- ❖ **separazione di funzioni** tra programmazione, regolamentazione, organizzazione e controllo (autorità locali) e gestione del servizio (operatore unico indipendente)
- ❖ **proprietà delle infrastrutture**
- ❖ **copertura completa dei costi** (operativi e di investimento)
- ❖ **obbligo di solidarietà, efficienza e produttività**

(segue)

- ❖ 3. Gli usi delle acque sono indirizzati al **risparmio** e al **rinnovo** delle risorse per non pregiudicare il patrimonio idrico, la vivibilità dell'ambiente, l'agricoltura, la fauna e la flora acquatiche, i processi geomorfologici e gli equilibri idrologici.
- ❖ 4. Le acque termali, minerali e per uso geotermico sono disciplinate da leggi speciali”.

La crescente sfiducia nel pubblico

- ❖ Fine anni ottanta: rappresentazione (e realtà) del pubblico come fonte di sprechi e di inefficienza
- ❖ **presunta incapacità** come gestore
- ❖ **ricerca migliore** allocazione dei costi e *accountability*
- ❖ necessità di contrasto del *deficit* pubblico



risposta “efficientista”

- ❖ servizio idrico : da servizio di interesse generale a erogazione di un “bene di consumo” gestito (ordinariamente) dai privati
- ❖ *full recovery cost* e remunerazione garantita del capitale
- ❖ copertura costi con sistema tariffario
- ❖ scopi: correzione delle inefficienze di mercato (*market failures*)
- ❖ contrasto del *deficit* pubblico

le politiche neoliberiste nelle leggi sulla P.A.

- ❖ L. 127 / 97 (Legge Bassanini)
- ❖ L. 267 / 2000 (ordinamento degli Enti Locali)
- ❖ L. 448 / 01 (Finanziaria 2002, art. 35) →
- ❖ 1) obbligo passaggio a gestione privata-industriale (trasformazione di Municipalizzate prima in “Aziende Speciali” poi in S.p.A. con soci privati)
- ❖ 2) obbligo ricorso a gara di appalto aperta (→ ingresso di società straniere e multinazionali)



Opposizioni alla mercantilizzazione dell'acqua



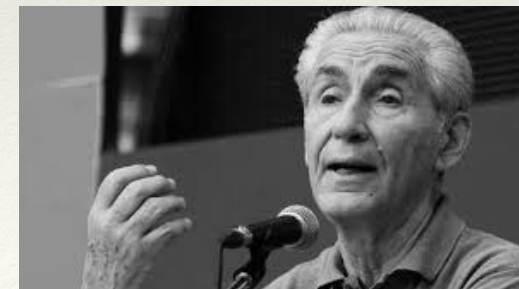
- ❖ Formazione della rete 'Forum Italiano dei movimenti per l'acqua'
- ❖ Proposta di iniziativa di legge popolare

❖



‘Commissione Rodotà’

- ❖ 2007 : Commissione per la riforma del C.c. nella classificazione dei beni propone figura giuridica dei ‘beni comuni’
- ❖ avrebbero fatto parte di questa classificazione risorse naturali come **fiumi, torrenti, laghi e altre acque** (oltre a aria, parchi, foreste e zone boschive, zone montane di alta quota, ghiacciai e nevi perenni, tratti di costa dichiarati riserva ambientale, fauna selvatica, flora tutelata, zone paesaggistiche tutelate, beni archeologici, culturali, ambientali)





beni comuni

- ❖ Categoria di beni relazionata con l'esercizio dei diritti fondamentali e con lo sviluppo della persona
- ❖ = cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona
- ❖ titolari sono persone giuridiche pubbliche o private; collocati fuori commercio e consentita la loro concessione nei soli casi previsti dalla legge e per una durata limitata, senza possibilità di proroghe

Accelerazione dei processi di privatizzazione

- ❖ Decreto Ronchi (D.L.135 / 2009, conv. L. 166 / 2009):
- ❖ non privatizza gestione di risorse idriche, ma promuove affidamento, tramite gare, ad aziende private, con cessione obbligatoria delle azioni entro il 31 dicembre 2011
- ❖ amministrazioni possono chiedere deroga, ma devono affidare gestione a imprese totalmente pubbliche



la risposta: richiesta di referendum abrogativo

- ❖ Obbiettivi del referendum:
- ❖ Impedire privatizzazione forzata del servizio (formalmente l'acqua non ha mai cessato di essere pubblica)
- ❖ opporsi alla remuneratività garantita a favore delle società di gestione
- ❖ Una raccolta di firme 'straordinaria' (1.400.000 firme; record nella storia referendaria italiana)



risultato a sorpresa 12 e 13 giugno 2011

- ❖ esercizio di democrazia diretta per un bene comune, superato il quorum con 54% dei votanti

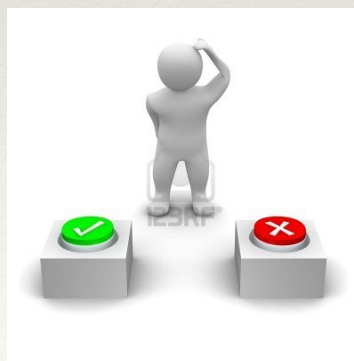


- ❖ Sensibilità diffusa e ostilità a mercantilizzazione dell'acqua
- ❖ raggiungimento del quorum (grazie a Fukushima, 11 marzo 2011 ...)
- ❖ 95% dei votanti favorevole alla “acqua pubblica”



oggi

- ❖ La gestione dei servizi idrici può continuare da parte di imprese private o di imprese miste (pubblico-private)
- ❖ Scelta affidata alle autorità locali
- ❖ Necessità di 'vigilare' sulle conquiste referendarie
- ❖ le tariffe e gli investimenti



La vicenda di Napoli

- ❖ Trasforma nel 2012 la sua Società per Azioni mista (ARIN S.P.A.) in Azienda speciale Acqua Bene Comune (ABC) Napoli
- ❖ Presenza negli organi di gestione e di controllo di rappresentanti di utenti, organizzazioni di protezione dell'ambiente, lavoratori dell'azienda
- ❖ attenzione ai diritti delle generazioni future



e in Europa?

- ❖ trend rilevante di ri-municipalizzazione : Parigi, Grenoble, Berlino, etc.

