

La tutela delle acque e del suolo tra diritto e calamità naturali. Il quadro delle fonti e delle competenze nel sistema regionale della difesa del suolo, delle acque e del demanio idrico*

UNA BREVE PREMESSA

La descrizione dell'attuale quadro delle competenze in capo alla Regione del Veneto in materia sia di difesa del suolo che di tutela delle risorse idriche non può prescindere da un breve richiamo alle leggi fondamentali che regolano tali materie e da una rapida ricostruzione del processo di deleghe attuate dallo Stato nei confronti delle amministrazioni regionali, iniziato nel 1972 e culminato, nel 1998, con il D. Lgs. 112 (noto anche come decreto "Bassanini") e con i relativi decreti attuativi, vigenti dal 1° gennaio 2001, che hanno conferito finalmente reale efficacia al trasferimento delle funzioni.

I. Le leggi fondamentali

1. Il Regio Decreto 25 luglio 1904, n. 523 recante "Testo unico delle disposizioni di legge intorno alle opere idrauliche delle diverse categorie".

Innanzitutto, va ricordato che, per quanto attiene la tutela del suolo, la fonte principale è senza dubbio il R.D. 25 luglio 1904, n. 523^[1] recante "Testo unico delle disposizioni di legge intorno alle opere idrauliche delle diverse categorie"

Si tratta di una norma imperativa che si articola in due grandi filoni: il primo che riguarda la classificazione delle opere idrauliche e la seconda che impone una serie di divieti e limiti all'utilizzo delle aree del demanio fluviale (le cosiddette norme di polizia idraulica), così come individuate dall'art. 822 del Codice Civile.

In merito al primo filone, è utile ricordare che la classifica delle opere idrauliche (*rectius*: argini, golene e pertinenze dei corsi d'acqua) è la seguente:

- I[^] categoria: opere che hanno per unico oggetto la conservazione dell'alveo dei fiumi di confine e che si eseguono e si mantengono a cura e spese dello Stato;
- II[^] categoria: opere lungo i fiumi arginati e loro confluenti parimente arginati dal punto in cui le acque cominciano a correre dentro argini o difese continue e quando tali opere provvedono ad un grande interesse di una provincia, le nuove inalveazioni, rettificazioni ed opere annesse che si fanno al fine di regolare i medesimi fiumi;
- III[^] categoria: opere da realizzare su corsi d'acqua non comprese fra quelle di prima e seconda categoria e che, insieme alla sistemazione di detti corsi, abbiano uno dei seguenti scopi:
 1. a) difendere ferrovie, strade ed altre opere di grande interesse pubblico, nonché beni demaniali dello Stato, delle province e di comuni;
 2. b) migliorare il regime di un corso d'acqua che abbia opere classificate in prima o seconda

categoria;

3. c) impedire inondazioni, straripamenti, corrosioni, invasioni di ghiaie od altro materiale di alluvione, che possano recare rilevante danno al territorio o all'abitato di uno o più comuni, o producendo impaludamenti possano recar danno all'igiene od all'agricoltura;
- IV[^] categoria: opere non comprese nelle precedenti e concernenti la sistemazione dell'alveo ed il contenimento delle acque dei fiumi e torrenti e dei grandi colatori ed importanti corsi d'acqua;
 - V[^] categoria: opere finalizzate alla difesa degli abitati contro le corrosioni di un corso d'acqua e contro le frane;
 - Non classificate: le opere idrauliche non ricomprese nelle categorie precedenti.

Ma qual era, effettivamente, lo scopo di questa suddivisione? In realtà non si trattava di una ripartizione basata sulla reale importanza delle "opere" in rapporto alle esigenze di sicurezza idraulica, quanto, piuttosto, di un criterio per individuare quale fosse il soggetto che avrebbe dovuto farsi carico del finanziamento delle opere da realizzare ovvero della manutenzione di quelle esistenti: lo Stato, dunque, per quelle appartenenti alla I categoria, lo Stato e le Province per quelle ricadenti nella II, lo Stato, le Province ed i Consorzi dei proprietari frondisti interessati per la III, e così via.

La classificazione è stata, però utilizzata, successivamente, per individuare i corsi d'acqua oggetto di trasferimento, ma di questo dirò in seguito.

In merito, invece, al secondo filone, quello della cd. "polizia idraulica" va precisato come esso contenga la disciplina dell'utilizzo dei corsi d'acqua e delle relative pertinenze (anche attraverso il rilascio di concessioni a soggetti terzi) e le disposizioni dirette a garantire, sui corsi d'acqua, una costante attività di vigilanza volta a rilevare sia gli abusi che eventuali problematiche su cui intervenire tempestivamente per evitare il rischio idraulico e garantire la tutela del territorio e dei suoi abitanti[2].

2. Il Regio Decreto 11 dicembre 1933, n. 1775 recante "Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici."

Come per la difesa del suolo, anche la tutela delle risorse idriche ha una sua norma che potremmo definire "fondamentale". Si tratta del R.D. 1775/1933, certamente risalente ma che, come già il R.D. 523/1904, presenta aspetti di assoluta attualità ed è stato concepito non solo per inibire attività antropiche dannose, ma principalmente per favorire lo sviluppo economico nazionale.

Esso mira, dunque, a assicurare il corretto utilizzo della risorsa acqua, definendo, nel dettaglio, anche le procedure per il rilascio delle concessioni di derivazione, per vario uso e, nel contempo, ad incentivare i vari settori economici come l'agricoltura e la produzione di energia elettrica (già allora il legislatore aveva pensato, con grande lungimiranza, alla produzione di energia da fonte rinnovabile), nonché l'adduzione di acqua potabile.

Entrambe le norme sopra richiamate, per le loro caratteristiche di grande modernità, conservano, a tutt'oggi una grande valenza e, nonostante la necessità di conciliarne i contenuti, soprattutto il R.D. 1775/1933, con la normativa sopravvenuta particolarmente in materia ambientale, tuttora rappresentano il vademecum per tutti gli operatori del settore.

II. Il processo di delega

Fatte tali precisazioni e tornando alla ricostruzione del processo di delega, ricordo che, in particolare con il D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8^[3], furono trasferite alle Regioni le funzioni in materia di opere idrauliche di quarta e quinta categoria e non classificate (art. 2, comma 2, lett. e) nonché le opere di consolidamento e trasferimento degli abitati (art. 2, comma 2, lett. m), mentre vennero mantenute allo Stato alle opere idrauliche di prima, seconda e terza categoria.

Nel contempo, con il D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11, furono altresì conferite alle Regioni le funzioni in materia di agricoltura e foreste (ivi compresa la bonifica).

Si è trattato di un primo passo verso il decentramento amministrativo che ha trovato successivo e più completo sviluppo nel D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616. Questo secondo intervento normativo, discendente dalla delega prevista all'art. 1 della L. 22 luglio 1975, n. 382, in effetti, aveva previsto un massiccio trasferimento di funzioni dallo Stato alle Regioni ed agli Enti locali e, contemporaneamente, lo scioglimento di molti organismi nazionali e locali.

In buona sostanza, il citato D.P.R. modificava sostanzialmente l'assetto del potere pubblico, valorizzando le Autonomie locali: ma la "manovra" non diede frutti soddisfacenti. Infatti, per ciò che qui interessa, veniva mantenuta la precedente dicotomia: lo Stato, infatti, per il tramite del Ministero dei Lavori Pubblici e dei suoi Uffici Periferici (Magistrato alle Acque e Nuclei Operativi^[4]/Provveditorati, e Magistrato per il Po) continuava ad esercitare le funzioni relative alle opere idrauliche di I, II III categoria, le Regioni le rimanenti.

Questo comportò, necessariamente, il procrastinarsi della frammentazione delle competenze e, di conseguenza, una gestione del territorio che, non consentendo una visione - e quindi la gestione - unitaria delle problematiche ivi presenti, non poteva essere realmente efficiente ed efficace.

Se torniamo un momento a quei tempi, vediamo dunque che lo Stato e le Regioni esercitavano, separatamente, le medesime funzioni nelle materie di cui stiamo trattando, con riferimento a corsi d'acqua diversi (rectius: diversamente classificati) ma talvolta addirittura su tratti diversi del medesimo corso d'acqua.

Oggi sappiamo che la classificazione delle opere idrauliche ai fini della ripartizione delle funzioni era, già allora, un criterio obsoleto con l'unica eccezione delle funzioni di sorveglianza che venivano svolte secondo la disciplina di cui al R.D. 9 dicembre 1937, n. 2669.

E le risorse idriche? Ebbene, al riguardo, le Regioni rilasciavano le autorizzazioni e le concessioni delle sole piccole derivazioni dai corsi d'acqua ad esse trasferiti, senza incassare le relative risorse finanziarie, cioè i canoni demaniali.

Il DPR 616/1977 fu recepito nell'ordinamento regionale con la L.R. 27 aprile 1979, n. 32, successivamente modificata dalla L.R. 9 agosto 1988, n. 41^[5].

Dunque, la situazione dell'epoca, prima, cioè, del completamento del processo di delega, può essere rappresentata come di seguito.

Riparto delle competenze in materia di difesa del suolo, bonifica, foreste e polizia idraulica - R.D. 523/1904

Stato:
opere idrauliche di I, II e III categoria

Uffici competenti:
Ministero LL.PP, Nuclei Operativi del Magistrato alle Acque e Magistrato per il Po.

Regione: opere idrauliche di IV e V categoria e non classificate e relative funzioni di polizia idraulica.	Uffici competenti: Dipartimento Lavori Pubblici e Geni Civili regionali, organizzati su base provinciale.
opere di bonifica e relative funzioni di polizia di bonifica.	Consorzi di Bonifica.
difesa idraulico-forestale.	Direzione Foreste - Servizi Forestali Regionali.

Riparto delle competenze in materia di risorse idriche - R.D. 1775/1933

Stato: concessioni di grandi e piccole derivazioni d'acqua	Uffici competenti: Ministero LL.PP, Nuclei Operativi del Magistrato alle Acque e Magistrato per il Po, per la parte istruttoria, U.T.E. per la determinazione del canone, Intendenza di Finanza per il relativo introito.
Regione: concessioni di piccole derivazioni da corsi d'acqua di IV e V categoria e non classificati, concessioni di derivazione di acque sotterranee (pozzi).	Uffici competenti: Dipartimento Lavori Pubblici e Geni Civili regionali, organizzati su base provinciale.

Una forte ventata di novità nel settore della difesa del suolo e delle risorse idriche fu dovuta, senza dubbio, all'entrata in vigore della L. 18 maggio 1989, n. 183 (ora abrogata ma ricondotta, per la maggior parte, nell'ambito del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152) che sancì il principio della suddivisione di tutto il territorio nazionale in bacini idrografici, considerati quali ambiti unitari di studio ed intervento, con superamento dei confini amministrativi, per gli aspetti relativi alla pianificazione e programmazione.

Senza dilungarsi oltre nella descrizione della portata davvero innovativa di questa legge, che non è tema qui in discussione, mi preme osservare come il principio sopra descritto rivoluzionò, e non poco, il concetto sia di difesa del suolo che di gestione della risorsa idrica e mise certamente in crisi l'allora vigente sistema delle competenze, con il quale si poneva in aperto contrasto.

Inoltre, la L. 183/1989 fece un piccolo, ulteriore passo avanti nel processo di delega trasferendo alle Regioni, nei bacini di rilievo interregionale^[6], le funzioni amministrative relative alle opere idrauliche e delegando quelle in materia di risorse idriche.

Fu quindi allora che, grazie anche all'istituzione delle Autorità di Bacino, l'ottica della frammentazione dell'esercizio delle funzioni nelle materie di cui stiamo trattando apparve, una volta per tutte, superata e non più adeguata alle reali esigenze di una buona governance.

Ma doveva trascorrere ancora del tempo prima che il passaggio di competenze dalle amministrazioni centrali alle Regioni fosse completato: giungiamo, per questo, alla L. 15 marzo 1997, n. 59 "*Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa*" dall'entrata in vigore della quale incominciò davvero il cammino verso il compimento del processo di delega. Non lungo, certo, ma irto di difficoltà.

In Conferenza Stato Regioni si discusse molto, sia in relazione alle funzioni che le Amministrazioni regionali rivendicavano alla propria competenza sia, di conseguenza, al trasferimento delle correlate risorse umane, finanziarie e strumentali.

Si giunse così all'emanazione del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112 *"Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59."*

Sotto l'aspetto delle funzioni, tutto considerato, l'esito fu buono: infatti, con l'art. 89 del D.Lgs. 112/1998 furono trasferite alle Regioni tutte le funzioni amministrative in materia di difesa idraulica e gestione del demanio idrico con riferimento ai corsi d'acqua appartenenti a tutte le categorie, compresi, quindi, quelli classificati in I, II e III. Rimasero in capo allo Stato unicamente le funzioni di gestione dello specchio acqueo della Laguna di Venezia, esercitate dal Ministero dei Lavori Pubblici per il tramite del Magistrato alle Acque (ora Provveditorato Interregionale per le Opere Pubbliche per il Veneto, il Trentino alto Adige e Friuli Venezia Giulia).

Anche il Magistrato per il Po, ufficio periferico del Ministero dei Lavori Pubblici fu soppresso e sostituito, dal 2004, con l'Agenzia Interregionale per il fiume Po (A.I.Po)[7], organismo con personalità giuridica pubblica formato dalle quattro Regioni frontiste dell'asta principale del fiume, ovverosia Piemonte, Lombardia, Emilia Romagna e Veneto.

Non altrettanto può dirsi, tuttavia, in relazione agli strumenti che lo Stato fu disposto a cedere per l'esercizio delle stesse.

In poco tempo ci si rese conto che il personale trasferito era di gran lunga inferiore a quello prima utilizzato dallo Stato per lo svolgimento delle attività oggetto di conferimento, e comunque insufficiente, e che la maggior parte degli stanziamenti per la realizzazione di opere idrauliche era "scomparsa" nei meandri del bilancio statale, suddivisa tra capitoli di spesa attinenti a diverse finalità.

L'impatto del decentramento attuato in ossequio al richiamato D.Lgs. 112/1998 ed ai relativi decreti attuativi fu dunque, nel settore oggetto dell'odierna disamina, rilevantissimo; il Veneto, terra ricca di corsi d'acqua e laghi e connotata da una morfologia molto diversa da provincia a provincia (che ne fa un luogo di straordinaria quanto varia bellezza) si trovò a dover affrontare una situazione molto particolare e difficile: basti pensare a tutte le funzioni di gestione del demanio idrico ed alle esigenze di manutenzione sia ordinaria che straordinaria dei grandi fiumi quali il Brenta, il Bacchiglione, il Piave, il Livenza e la parte in destra idraulica del Tagliamento e, comunque, di tutta l'imponente rete idrografica regionale. Il tutto con le scarse dotazioni fornite dallo Stato.

Ma non solo.

In relazione al demanio idrico, migliaia di pratiche invasero, letteralmente, gli uffici del Genio Civile: pratiche che risultarono, in gran parte, non trattate, trattate parzialmente, superate o talmente risalenti da essere, frequentemente, prive anche dei più elementari riferimenti, quali ad esempio il codice fiscale dell'utente.

A causa degli scarsi mezzi a disposizione, delle risorse finanziarie proprie che, già all'epoca, si andavano via via assottigliando e di una legislazione che, nel frattempo, si era oltre modo sviluppata (sia a livello nazionale che comunitario, enfatizzando, in particolare, gli aspetti ambientali) la Regione Veneto si trovò quindi a reggere un urto non indifferente in termini amministrativi, finanziari, gestionali e organizzativi con riferimento alle seguenti funzioni:

- progettazione, realizzazione e gestione delle opere idrauliche di qualsiasi natura;
- dighe non comprese tra quelle indicate all'[articolo 91](#), comma 1;
- compiti di polizia idraulica e di pronto intervento di cui al [regio decreto 25 luglio 1904, n. 523](#) e al [regio decreto 9 dicembre 1937, n. 2669](#), ivi comprese l'imposizione di limitazioni e divieti

- all'esecuzione di qualsiasi opera o intervento anche al di fuori dell'area demaniale idrica, qualora questi siano in grado di influire anche indirettamente sul regime dei corsi d'acqua;
- concessioni di estrazione di materiale litoide dai corsi d'acqua;
 - concessioni di spiagge lacuali, superfici e pertinenze dei laghi;
 - concessioni di pertinenze idrauliche e di aree fluviali anche ai sensi dell'[articolo 8 della legge 5 gennaio 1994, n. 37](#);
 - polizia delle acque, anche con riguardo alla applicazione del testo unico approvato con [regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775](#);
 - programmazione, pianificazione e gestione integrata degli interventi di difesa delle coste e degli abitati costieri;
 - gestione del demanio idrico, ivi comprese tutte le funzioni amministrative relative alle derivazioni di acqua pubblica, alla ricerca, estrazione e utilizzazione delle acque sotterranee, alla tutela del sistema idrico sotterraneo nonché alla determinazione dei canoni di concessione e all'introito dei relativi proventi;
 - nomina di regolatori per il riparto delle disponibilità idriche.

Un aumento decisamente esponenziale rispetto alle attività esercitate fino ad allora.

E quindi, che fare? Era certamente necessario dotarsi, rapidamente, di un'organizzazione efficace e di regole puntuali.

Ebbene, dopo ampi dibattiti, per il settore della difesa del suolo e delle risorse idriche prevalse la scelta della semplificazione: non dunque la strada di una legge o di un regolamento regionale, ai quali, eventualmente, si sarebbe potuti arrivare con il tempo, una volta stabilizzatasi la situazione, ma quella di una regolamentazione dettata utilizzando il più snello e duttile strumento del provvedimento di Giunta Regionale.

La deliberazione dell'esecutivo, infatti, avrebbe consentito di far fronte alle prime e più impellenti problematiche con una certa velocità e, nel contempo, ben si sarebbe prestata, tempestivamente, a recepire tutti quegli adattamenti che le situazioni concrete avrebbero potuto richiedere. E così è stato.

Vediamo, dunque, nel seguito, il quadro organizzativo e delle fonti come sviluppatosi dal 2001, anno di effettivo inizio dell'esercizio delle nuove competenze da parte della Regione, ad oggi.

LE FONTI ED IL VIGENTE RIPARTO DELLE COMPETENZE IN MATERIA DI TUTELA DEL TERRITORIO E DELLE RISORSE IDRICHE

1. La legislazione.

La Regione Veneto ha recepito nel proprio ordinamento il Decreto Legislativo 112, con la L.R. 13 aprile 2001, n. 11 recante *"Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle autonomie locali in attuazione del decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 112"*: le funzioni in materia di difesa del suolo, risorse idriche e demanio fluviale sono contenute nel Titolo III, Capo IV, articoli da 82 a 87.

E' importante evidenziare che in tale occasione, il legislatore regionale sposò il principio dell'unitarietà del governo e della gestione delle funzioni nelle materie suddette, fatto salvo per alcune attività minori che vennero conferite a Province^[8] e Comuni.

Questo si evince chiaramente dall'incipit dell'art. 84 che così recita *"La Giunta regionale, al fine di garantire l'esercizio unitario a livello regionale e di bacino idrografico [omissis] esercita le funzioni di pianificazione in materia di difesa del suolo e risorse idriche nonché di programmazione degli*

interventi di cui al presente articolo” oltre che le funzioni gestionali descritte al successivo comma 2 e di cui parleremo in seguito.

La scelta va ascritta, evidentemente, alla volontà di evitare un ritorno al passato, cioè di riproporre nuove frammentazioni nell’esercizio delle funzioni, frammentazioni che avevano ampiamente dimostrato la propria inadeguatezza oltre che per corrispondere, il più possibile, ai criteri a suo tempo sanciti dalla citata L. 183/1989 che sarebbero stati, poi, ripresi, dalla Direttiva 2000/60/CE (Direttiva Quadro Acque - DQA) e, quindi, dal D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Codice Ambiente).

Tanto, con due eccezioni in particolare:

- le funzioni amministrative relative al demanio lacuale del Garda, limitatamente all’utilizzo per finalità turistico - ricreative che sono state conferite ai Comuni rivieraschi del Garda, anche per garantire coerenza con l’organizzazione dei Comuni della sponda lombarda del Lago (si veda, in proposito, la L.R. 4 novembre 2002, n. 33, art. 61 - *“Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo”*).
- la specialità della Provincia di Belluno, sancita anche a livello Statutario, e riconosciuta comunque di recente, in forza della quale l’Amministrazione Provinciale esercita, ai sensi dell’art. 85 della richiamata L.R. 11/2001 (come modificato dall’art. 30, comma 4, della L.R. 14 dicembre 2018, n. 43), una serie di funzioni tra le quali ricordiamo, a titolo meramente esemplificativo, la gestione del demanio idrico ricadente in territorio bellunese, ivi compreso il rilascio di concessioni e l’introito dei relativi canoni, tutte le attività di programmazione, progettazione e realizzazione di opere idrauliche di qualunque categoria, rilascio di autorizzazione unica alla costruzione ed esercizio di impianti idroelettrici e, in generale, le attività già riservate alla Regione dall’art. 84 della medesima legge 11.

2. I provvedimenti amministrativi

Dopo l’entrata in vigore della L.R. 11/2001 ebbe inizio un processo di razionalizzazione delle funzioni relative alla rete idrografica regionale, che è poi proseguito con l’adozione di una serie di atti di indirizzo e linee guida relativamente agli aspetti più strettamente legati alla gestione dei beni demaniali.

Non va, infatti, dimenticato che un corretto governo del territorio e della tutela delle risorse idriche contempla, necessariamente, due aspetti: quello degli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria dei corsi d’acqua e quello, invece, più strettamente collegato all’utilizzo degli stessi corsi d’acqua e delle relative pertinenze (gestione del demanio idrico).

Vediamo insieme i più importanti, prendendo come riferimento le singole funzioni così come riportate al già richiamato art. 89 del D. Lgs. 112/1998.

a) *Programmazione e realizzazione di interventi sulle opere idrauliche.*

Uno degli aspetti più importanti (ed impattanti) del trasferimento di funzioni alla Regione riguarda, senza dubbio, quella relativa alla programmazione, progettazione, realizzazione e gestione delle opere idrauliche di qualsiasi natura.

Come già accennato, infatti, l’imponente rete idrografica presente nel territorio veneto richiede un impegno cui le strutture regionali non sarebbero state in grado di far fronte. Dunque, ferme restando le competenze già Servizi Forestali (sui corsi d’acqua montani) e dei Consorzi di Bonifica (sulla rete di bonifica) era necessaria, comunque, una razionalizzazione delle attività.

Si decise, quindi, di affidare, in regime di delegazione amministrativa, agli stessi Consorzi di

Bonifica una parte di questa rete idrografica, ritenendo che tali Enti, per esperienza, conoscenza del territorio e delle problematiche inerenti il rischio idraulico, potessero rappresentare, come in effetti, di norma, è stato, un partner adeguato per un'efficace ed efficiente gestione dei corsi d'acqua.

Fu così adottata la D.G.R. n. 3260 del 15 novembre 2002 *"Individuazione della rete idrografica principale di pianura ed avvio delle procedure per l'individuazione della rete idrografica minore ai fini dell'affidamento delle relative funzioni amministrative e di gestione ai Consorzi di Bonifica"* con la quale, come si evince dallo stesso oggetto, furono individuati i corsi d'acqua afferenti la rete idrografica principale ed affidati i rimanenti, individuabili per differenza, ai Consorzi.

A seguire, con la D.G.R. n. 2510 dell'8 agosto 2003 *"Delegazione amministrativa delle funzioni e della gestione dei beni del demanio idrico relativamente alla rete idrografica minore. Approvazione dello schema di convenzione regolante i rapporti Regione del Veneto - Consorzi di Bonifica"*, fu inoltre approvato uno schema di convenzione tipo, diretto a definire i rapporti tra Regione e Consorzi in ordine alle funzioni ed ai compiti assegnati a questi ultimi.

La delegazione amministrativa è stata poi completata da appositi protocolli di intesa, conclusi a livello locale tra ciascun singolo Consorzio ed il Genio Civile territorialmente competente, diretti ad definire tutti gli aspetti di dettaglio ed è tutt'ora vigente.

Pertanto, allo stato attuale, il quadro delle competenze relativamente alla programmazione e realizzazione di interventi sulle opere idrauliche è il seguente:

- RETE IDROGRAFICA PRINCIPALE: Regione Veneto, Unità Organizzative del Genio Civile (normativa di riferimento: R.D. 523/1904, D.G.R. 3260/2002);
- RETE IDROGRAFICA MINORE: Consorzi di Bonifica (normativa di riferimento: R.D. 523/1904, D.G.R. 3260/2002);
- RETE DI BONIFICA: Consorzi di Bonifica (normativa di riferimento: R.D. 368/1904, L.R. 8 maggio 2009, n. 12 *"Nuove norme per la bonifica e la tutela del territorio"*);
- CORSI D'ACQUA MONTANI: Regione Veneto, Servizi Forestali Regionali (normativa di riferimento: R.D.L. 30 dicembre 1923, n. 3267 e relativo regolamento n. 1126 del 1926 e s.m.i., L.R. 13 settembre 1978, n. 52 *"Legge forestale regionale"*).
- RETE IDROGRAFICA RICADENTE NEL TERRITORIO BELLUNESE: Provincia di Belluno (normativa di riferimento: R.D. 523/1904, L.R. 14 dicembre 2018, n. 43).

b) Dighe e sbarramenti

- DIGHE E SBARRAMENTI DI ALTEZZA NON SUPERIORE A 15 M. DI ALTEZZA E CON UN INVASO NON SUPERIORE A 1.000.000 MC: Regione Veneto (normativa di riferimento: legge n.584/1998, D.P.R. 1363/1959, D.G.R. 1722 del 16 giugno 2009 *"Legge 584/94 - D.Lgs. 112/98 art.89 comma 1 lettera b - L.R. 11/2001 art.84 comma 2 lettera f. Disposizioni operative per la progettazione, costruzione ed esercizio degli sbarramenti di competenza regionale"*, D.G.R. 1644 del 21 ottobre 2016 *"Legge n.584/1998 - Dighe e sbarramenti. Adempimenti di cui al D.P.R.1363/1959. Competenze regionali - DGR. n.1722/2009. Precisazioni"*).

Le dighe e gli sbarramenti aventi le medesime caratteristiche ma ricadenti nel territorio bellunese sono affidate alla competenza della Provincia di Belluno.

c) Polizia idraulica e di pronto intervento di cui al [regio decreto 25 luglio 1904, n. 523](#) e al [regio decreto 9 dicembre 1937, n. 2669](#), ivi comprese l'imposizione di limitazioni e divieti all'esecuzione di qualsiasi opera o intervento anche al di fuori dell'area demaniale idrica, qualora questi siano in grado di influire anche indirettamente sul regime dei corsi d'acqua;

d) Concessioni di estrazione di materiale litoide dai corsi d'acqua;

e) Concessioni di spiagge lacuali, superfici e pertinenze dei laghi;

f) Concessioni di pertinenze idrauliche e di aree fluviali anche ai sensi dell'[articolo 8 della legge 5 gennaio 1994, n. 37](#)

Le funzioni all'esame debbono essere trattate tutte insieme in quanto riconducibili al più vasto ambito della "polizia idraulica" e, comunque, della gestione delle aree appartenenti al demanio idrico.

Ma cosa si intende per polizia idraulica?

Si tratta, in sostanza, di tutte quelle attività previste dal R.D. 523/1904 dirette ad affrontare situazioni di emergenza (dovute, ad esempio, a precipitazioni atmosferiche di particolare gravità) nonché della sorveglianza e del controllo dei corsi d'acqua e relative pertinenze anche attraverso il rilascio delle concessioni di aree afferenti al demanio idrico.

Ora, per quanto riguarda gli interventi, questi sono rimasti in capo alla Regione: in forza di questo, le Unità Organizzative del Genio Civile, anche attraverso il personale specificatamente addetto alla sorveglianza, intervengono in regime di somma urgenza ogni qualvolta si verifichi una situazione di pericolo per la pubblica incolumità in relazione allo stato di un corso d'acqua (piene, esondazioni, rotture di argini et similia).

Le medesime funzioni sono esercitate dai Consorzi di Bonifica in relazione ai corsi d'acqua affidati alla loro gestione e dalla Provincia di Belluno nel proprio territorio.

Al riguardo, non è stato necessario assumere alcun provvedimento, eccezion fatta per quello relativo alla delegazione amministrativa ai Consorzi e di cui abbiamo già detto.

Molto più massiccio è stato, invece, l'intervento della Giunta Regionale nel settore delle concessioni demaniali: e ciò ben si comprende, solo che si consideri la molteplicità delle questioni che si sono dovute affrontare al riguardo.

Vediamo insieme i più importanti.

1) I canoni demaniali

Nel sistema previgente al D.Lgs. 112/1998, i canoni demaniali venivano stabiliti dall'Ufficio Tecnico Erariale che operava sulla base di tabelle (tariffe) aventi valenza provinciale, ed incassati dall'Intendenza di Finanza.

Acquisite le competenze in materia, riservate alla Regione dall'art. 84 della L.R. 11/2001, si scoprì che queste tariffe variavano da Provincia a Provincia non solo in relazione all'ammontare, ma anche alla tipologia di uso del bene.

Un primo sforzo fu fatto, dunque, per la creazione di un'unica tabella contenente le tariffe applicabili su tutto il territorio regionale, omogeneizzando e rendendo coerenti le precedenti previsioni.

Fu così adottata la D.G.R. 1895 del 24 giugno 2003 "*Determinazione dei canoni del demanio idrico per l'anno 2004*", poi modificata e integrata con la D.G.R. 1997 del 25 giugno 2004 "*Modifiche al tariffario dei canoni delle concessioni del demanio idrico di cui alla D.G.R. n. 1895 del 24 giugno 2003*", tuttora vigente, con la quale furono stabiliti i canoni da applicare a seconda del tipo di

utilizzo del suolo demaniale e le relative modalità di calcolo, con previsione dell'adeguamento annuale all'indice ISTAT.

Allo stato attuale, la determinazione dei canoni è rimasta in capo alla Regione, come pure il relativo introito, per tutti i corsi d'acqua, eccezion fatta per quelli ricadenti nella rete idrografica minore, che sono incassati dai Consorzi di Bonifica a fronte dell'esercizio delle funzioni conferite con la richiamata D.G.R. 3260/2002 e delle aree demaniali ricadenti nel territorio della Provincia di Belluno.

2) Le concessioni demaniali (idrauliche)

Altro tema affrontato dalla Giunta Regionale fu stato quello delle procedure di affidamento delle concessioni. La materia, senza scomodare la Direttiva Bolkenstein che, al momento, pare trovi sicura applicazione con riferimento alle concessioni del demanio marittimo (ovverosia delle spiagge) mentre non vi è assoluta chiarezza per le rimanenti, è regolata, attualmente, dal R.D. 23 maggio 1924, n. 827 recante "Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato".

Come sappiamo, però, il richiamato Regio Decreto ha carattere generale e si rese, quindi, necessario fornire agli Uffici alcune disposizioni precise e di dettaglio: al riguardo l'Esecutivo intervenne con la D.G.R. 2509 dell'8 agosto 2003 "*Definizione e snellimento delle procedure per il rilascio delle concessioni di superfici del demanio idrico dello Stato e delle autorizzazioni in area di rispetto idraulico*" che, oltre a dettare le regole per una corretta istruttoria delle istanze, prevede anche una sorta di procedura di gara in presenza di più domande in concorrenza.

Nella medesima occasione, furono impartite direttive anche sul rilascio delle autorizzazioni idrauliche, cioè di quei provvedimenti necessari qualora un soggetto richieda di poter utilizzare una pertinenza fluviale non di proprietà demaniale. In questi casi, la Regione rilascia un'autorizzazione, una volta verificato (come peraltro per le concessioni) che detto utilizzo sia compatibile con l'integrità dell'opera idraulica interessata, con la sicurezza ed il buon regime delle acque.

A seguire, sempre in tale ambito, venne assunta la D.G.R. 783 dell'11 marzo 2005 "*Procedure per il rilascio di concessioni per lo sfalcio/taglio di prodotti erbosi e legnosi*".

Infatti, nell'ambito dei lavori di manutenzione ordinaria dei corsi d'acqua, affidati alla Regione (oltre che ai Consorzi di Bonifica) come meglio descritto alla precedente lett. a), rientrano a pieno titolo il taglio di piante e lo sfalcio di prodotti erbosi.

Perché?

A chi non piace, infatti, a livello paesaggistico, vedere i nostri fiumi ed i loro meandri rinverditi dalla presenza di salici, noci, cespugli anche fioriti? Certo è bellissimo ma dal punto di vista idraulico questa vegetazione rappresenta un grande rischio. In caso di piena del corso d'acqua, infatti, la corrente potrebbe trascinare con sé tronchi, rami o intere piante che sarebbero di sicuro intralcio al libero deflusso dell'acqua, soprattutto in prossimità di ponti o sbarramenti, e provocare, quindi, delle esondazioni.

Analogamente si può dire dei prodotti erbosi troppo cresciuti (cioè di futura, potenziale vegetazione) che vanno necessariamente sfalciati per evitare che l'area, come spesso accade, diventi ricettacolo di rifiuti e/o rifugio per animali sgraditi all'uomo (topi, nutrie, etc.).

Così, si è provveduto a regolamentare anche l'affidamento di queste attività che avviene previa pubblicazione di un apposito avviso e l'espletamento di una procedura concorsuale per la scelta del concessionario.

La questione potrebbe sembrare banale, ma ritengo utile spendere qualche parola al riguardo.

Come già accennato, la tipologia di intervento all'esame è assolutamente indispensabile per una corretta manutenzione del territorio ma, nel contempo, non va sottaciuto che negli ultimi anni i finanziamenti in questo settore sono piuttosto scarsi. Peraltro, se da un lato l'amministrazione concedente ha il preciso dovere di controllare e governare l'uso delle pertinenze fluviali, per questioni di pubblica incolumità, va anche detto che la domanda del mercato è notevole.

I prodotti erbosi sfalciati vengono impiegati, ad esempio, come foraggio e la concessione di sfalcio è tra le condizioni per ottenere i contributi previsti per le attività agricole (si veda, ad esempio, la P.A.C., di cui all'art. 39 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea); il legname, anche se già caduto a terra, è oggi utilizzato per produrre biomassa o, nei casi più semplici, ma frequenti nella nostra Regione in particolare nelle aree collinari e montane, per il riscaldamento invernale (stufe, caminetti, etc.).

Da ultimo, solo per completezza di trattazione, a maggior dimostrazione dell'interesse dei privati ad accedere a questa tipologia di concessioni, è opportuno ricordare che la recente normativa comunitaria, nazionale e regionale, nell'ottica di avviare una politica di "svecchiamento" del settore agricolo, ha previsto una serie di facilitazioni per i giovani agricoltori, intendendosi per tali i soggetti di età compresa tra i 18 e i 40 anni (Regolamento UE n. 1305/2013, art. 2135 c.c., L. 203/82, L.R. n. 40/2003, L.R. n. 26/2014).

Tra queste, ricordo il diritto di precedenza che viene loro riconosciuto rispetto ad altri partecipanti, e l'obbligo del pagamento del canone nella misura minima.

Ciò ha comportato un esponenziale aumento dell'interesse che si traduce in un'ancora maggiore domanda di concessioni.

In questo settore manutentorio si è dunque creata una sinergia tra P.A. e privati, grazie alla quale da un lato la Regione può garantire una corretta manutenzione dei corsi d'acqua e delle relative pertinenze, incassando anche un canone, seppure esiguo, e dall'altro gli operatori agricoli hanno ulteriori sbocchi nelle loro attività.

Rientrano tra le concessioni/autorizzazioni anche le estrazioni di materiale inerte dagli alvei dei corsi d'acqua e dalle relative pertinenze. La materia era stata regolata dalla L.R. 9 agosto 1988, n. 41 *"Norme per la polizia idraulica e per l'estrazione di materiali litoidi negli alvei e nelle zone golenali dei corsi d'acqua e nelle spiagge e fondali lacuali di competenza regionale"*.

Si tratta di una legge, tuttavia, oramai superata: nonostante, infatti, il prelievo di materiale rimanga, anch'esso, un intervento fondamentale per garantire la buona regimazione e la pulizia degli alvei e consentire il libero deflusso delle acque, la legislazione sopravvenuta e la pianificazione di bacino hanno disciplinato, con regole più rigide, la materia.

Di talché, oggi, questa tipologia di interventi è finanziata quasi esclusivamente con fondi pubblici: gli interventi sono minimi, a volte neppure sufficienti, né è comunque facile ricorrere al mercato, dato il disinteresse dovuto alla congiuntura economica che ha colpito sensibilmente anche il settore dell'edilizia.

Per quanto riguarda, infine, le concessioni del demanio lacuale, abbiamo già visto come la

competenza in materia sia ripartita tra Regione, Provincia di Belluno e Comuni rivieraschi del Lago di Garda, sulla scorta dei provvedimenti soprarichiamati.

3) La compatibilità idraulica

L'importanza dell'argomento, ai fini della tutela del territorio, merita di sospendere per un momento l'analisi dei provvedimenti amministrativi regionali adottati in relazione ai singoli punti dell'art. 89 del D.Lgs. 112/1998.

La "compatibilità idraulica" è un procedimento di competenza della Regione, disciplinato, da ultimo, dalla D.G.R. 2948 del 6 ottobre 2009 "L. 3 agosto 1998, n. 267 - Nuove indicazioni per la formazione degli strumenti urbanistici. Modifica delle delibere n. 1322/2006 e n. 1841/2007 in attuazione della sentenza del Consiglio di Stato n. 304 del 3 aprile 2009".[\[9\]](#)

Già nel 2002, infatti, (D.G.R. 3637) la Giunta Regionale era intervenuta dettando disposizioni, poi via via confermate, che prevedevano che per tutti gli strumenti urbanistici generali e le loro varianti, generali o parziali fosse presentata una "Valutazione di compatibilità idraulica" qualora potessero recare trasformazioni del territorio tali da modificare il regime idraulico esistente.

Scopo fondamentale dello studio è quello di far sì che le valutazioni urbanistiche, sin dalla fase della loro formazione, tengano conto dell'attitudine dei luoghi ad accogliere la nuova edificazione, considerando le interferenze che queste hanno con i dissesti idraulici presenti o potenziali, nonché le possibili alterazioni del regime idraulico che le nuove destinazioni o trasformazioni d'uso del suolo possono venire a determinare.

In sintesi, lo studio idraulico deve verificare l'ammissibilità delle previsioni contenute nello strumento urbanistico, prospettando soluzioni corrette dal punto di vista dell'assetto idraulico del territorio.

Pertanto, come si legge nell'Allegato A alla richiamata D.G.R. 2948/2009 scopo fondamentale di questo studio è quello di far sì che le valutazioni urbanistiche, sin dalla fase della loro formazione, tengano conto dell'attitudine dei luoghi ad accogliere la nuova edificazione, considerando le interferenze che queste hanno con i dissesti idraulici presenti o potenziali, nonché le possibili alterazioni del regime idraulico che le nuove destinazioni o trasformazioni d'uso del suolo possono venire a determinare.

In sintesi, lo studio idraulico deve verificare l'ammissibilità delle previsioni contenute nello strumento urbanistico, prospettando soluzioni corrette dal punto di vista dell'assetto idraulico del territorio, ogniqualvolta detto strumento, o la sua variante, preveda una trasformazione territoriale che possa modificare il regime idraulico preesistente.

g) polizia delle acque, anche con riguardo alla applicazione del testo unico approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775;

h) gestione del demanio idrico, ivi comprese tutte le funzioni amministrative relative alle derivazioni di acqua pubblica, alla ricerca, estrazione e utilizzazione delle acque sotterranee, alla tutela del sistema idrico sotterraneo nonché alla determinazione dei canoni di concessione e all'introito dei relativi proventi;

Come nel caso già esaminato, anche le sopra indicate funzioni possono, anzi debbono essere trattate insieme.

Merita, innanzitutto, precisare che i compiti in materia di polizia delle acque sono stati mantenuti alla competenza regionale, con l'unica eccezione della Provincia di Belluno che le esercita in forza del conferimento intervenuto in relazione alla specialità riconosciuta dallo Statuto della Regione, e di cui si è già detto.

Si tratta di funzioni di grande rilievo, in quanto attengono, in generale, alla gestione della risorsa idrica e che comportano, pertanto, un serrato (per quanto possibile) controllo sul relativo utilizzo: esse sono disciplinate, principalmente, dal già citato R.D. 11 dicembre 1933, n. 1775 e dalla normativa nazionale e comunitaria intervenuta in materia che ha posto un forte accento sull'importanza della tutela e della conservazione della risorsa idrica.

Ricordo che, come si legge al I *considerando* della Direttiva 2000/60/CE *"L'acqua non è un prodotto commerciale al pari degli altri, bensì un patrimonio che va protetto, difeso e trattato come tale"*.

In cosa consiste la polizia delle acque?

E' chiarito alla precedente lettera h) (lett. i dell'art. 89 del D.Lgs. 112/1998): per ciò che qui interessa, si tratta di sorvegliare e controllare, attraverso il rilascio di concessioni di derivazione d'acqua, sia superficiale che sotterranea, l'uso della risorsa idrica.

Non sotto l'aspetto qualitativo, argomento diverso che richiede una trattazione a parte, ma sotto l'aspetto quantitativo, peraltro di non minore importanza.

Va tenuto presente, infatti, che la gestione quantitativa dell'acqua è finalizzata in primis ad un'azione preventiva che miri a scongiurare il pericolo della carenza idrica: invero, anche solo ricordando l'estate del 2003, particolarmente siccitosa, si possono ben immaginare le disastrose ricadute che la scarsità d'acqua può avere sulle popolazioni, sulle attività agricole e produttive e, in generale, su ogni attività e sulla stessa vita del pianeta.

Ma non va sottaciuto che, come ricordato al XX *considerando* della succitata Direttiva comunitaria, lo stato quantitativo di un corpo idrico influisce sulla qualità ecologica delle acque e sugli ecosistemi connessi a tale corpo idrico[\[10\]](#).

Qualità e quantità dell'acqua sono, pertanto, aspetti interconnessi e, in qualche modo, indissolubili.

In questo settore, come si può facilmente capire, l'intervento della Regione e della Giunta Regionale è stato forte e non facile.

Le difficoltà si sono riscontrate, soprattutto, nel rendere coerenti le disposizioni di cui al R.D. 1775/1933 che, in quanto emanato in un'epoca in cui l'Italia era terra ricca d'acqua e necessitava, per contro, di sviluppo economico mal si concilia con la normativa sopravvenuta, contraddistinta da una spiccata sensibilità ambientale.

Ma non solo. A volte lo stesso legislatore comunitario ha assunto atteggiamenti contrastanti. Infatti, pur con l'unico obiettivo di proteggere l'ambiente, se da un lato con la Direttiva Quadro Acque (2000/60/CE) il Consiglio ed il Parlamento Europeo hanno posto decisi vincoli e limiti volti alla tutela della risorsa idrica, con la Direttiva 2001/77/CE sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità essi hanno "scordato" i buoni propositi del 2000, di fatto asservendo la gestione della risorsa idrica alle esigenze produttive. Ma di questo parleremo in seguito.

Tra i provvedimenti fondamentali in materia ricordo, innanzitutto, il Piano di Tutela delle Acque, approvato con Deliberazione del Consiglio Regionale 107 del 5 novembre 2009, ai sensi dell'art. 121

del D.Lgs. 152/2006 (peraltro in costante aggiornamento) che al Capo V “*Misure di tutela quantitativa*” impone una serie di prescrizioni dirette a preservare lo stato quantitativo delle acque superficiali e sotterranee.

Esso contiene, in particolare, disposizioni sulla protezione di talune falde acquifere, particolarmente pregiate sotto l’aspetto qualitativo e, per questo, riservate al consumo umano, garanzie per il rispetto del deflusso minimo vitale (DMV) ai fini di tutela della stessa vita dei corsi d’acqua, limiti al prelievo di acque sotterranee a scopo potabile, irriguo e domestico in presenza di fonti di approvvigionamento alternative come acquedotti, forniture irrigue garantite dai Consorzi di Bonifica, acquedotti industriali, etc. (artt. da 40 a 46 del P.T.A.).

A seguire, vanno richiamate le molteplici delibere con le quali la Giunta Regionale ha via via impartito linee guida anche di dettaglio e procedurali, oltre che definito, come già nel caso delle concessioni idrauliche, l’aspetto più strettamente legato ai canoni, stabiliti in relazione alla tipologia dell’uso.

Ritengo, per chiarezza, di dover aprire una parentesi per illustrare la distinzione tra acque superficiali e acque sotterranee. Questo perché l’uso della risorsa idrica varia anche a seconda che il prelievo avvenga da un corso d’acqua o da falda mediante un pozzo artesiano e, di conseguenza, diverse sono anche le problematiche affrontate e le soluzioni proposte.

La derivazione d’acqua a scopo irriguo può avvenire sia da acqua superficiale che sotterranea. Chiaramente la scelta del punto di prelievo dipende da una serie di variabili, che vanno dalla qualità e disponibilità della risorsa alla possibilità di utilizzare la falda[\[11\]](#), ma la derivazione può avvenire da entrambi i corpi idrici.

Diversamente, la derivazione d’acqua a scopo idroelettrico, com’è intuitivo, non può che utilizzare un corso d’acqua superficiale, canale, fiume o torrente che sia.

Va da sé che, in pianura, nei corsi d’acqua a regime costante gli impianti sono spesso a ridosso di sbarramenti, in quanto avendo a disposizione una buona portata è sufficiente un salto limitato, prelevando e restituendo la portata utilizzata nell’intorno dello sbarramento. Questi sono gli impianti con minor impatto ambientale, con riferimento alla limitata trascurabile sottensione del corso d’acqua.

Diverso è il caso di corsi d’acqua a regime torrentizio, caratterizzati da forti escursioni della portata stagionale, e tra questi particolare i torrenti di montagna per i quali essendo inferiore e poco costante la portata, rispetto alle situazioni in pianura, si aumentano le dimensioni del salto mediante una maggior sottensione del corso d’acqua.

Ma come viene utilizzata l’acqua? Gli scopi sono i più svariati. Ovviamente, i principali sono quello potabile ed irriguo che godono, tra l’altro, di precedenza sugli altri usi e di qualche condizione di maggiore favore nel rilascio della relativa concessione.

Ve ne sono, però, molti altri: pensiamo alla produzione di energia idroelettrica, alla piscicoltura, alla zootecnia, al lavaggio di materiali inerti, all’antincendio, all’antibrina a protezione di frutteti e vigneti, al raffreddamento di impianti produttivi, all’uso igienico (bagni e toilette), al mantenimento del verde pubblico, fino agli autolavaggi e all’uso “domestico” per l’annaffio di orti e giardini (quest’ultimo non soggetto né a concessione né a canone ma solamente ad una comunicazione preventiva).

Ed in tutti questi “rivoli” si disperde una risorsa divenuta ormai preziosa e bisognosa di tutela.

Torniamo, quindi, alle fonti.

Naturalmente, come già per le concessioni di aree demaniali, anche nel settore idrico la Giunta Regionale è intervenuta stabilendo i canoni di concessione, con la D.G.R. 1942 del 25 giugno 2004 e successive[12].

Sono stati, altresì, regolamentati varie tipologie e diversi aspetti delle derivazioni d'acqua, tra cui ricordo i più importanti:

- le autorizzazioni alla ricerca d'acqua sotterranea e alla terebrazione dei pozzi (D.G.R. 2928 del 17 settembre 2004);
- le varie proroghe stabilite con legge dello Stato per la denuncia pozzi (D.G.R. 782 dell'11 marzo 2005 e successive);
- le derivazioni ed i prelievi abusivi (D.G.R. 596 del 9 marzo 2010);
- le derivazioni a scopo idroelettrico (DD.GG.RR. 1000/2004, 2204/2008, 4070/2008, , 1609/2009, 1610/2009, 1192/2009, 2834/2009, 453/2010, 1664/2010, 3493/2010, 2100/2011, 694/2013, 1988/2015 fino a giungere alla disciplina attualmente vigente, dettata dalla D.G.R. 1628 del 19 novembre 2015).

La sintetica descrizione che ne ho dato, non può in alcun modo rendere l'idea della complessità di tali argomenti e del grande impegno, in termini di studio, verifiche, ricerche ed incontri con le maggiori categorie degli operatori economici e agricoli interessati, che le linee guida e le direttive della Giunta Regionale hanno comportato.

Vi accenno, brevemente, alle problematiche più eclatanti.

1. I pozzi.

L'art. 1 del R.D. 1775/1933 stabiliva che *"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. 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."*

Ergo, non tutte le acque erano pubbliche, ma solamente quelle iscritte negli appositi decreti.

Con l'entrata in vigore della L. 5 gennaio 1994, n. 36 (nota anche come "Legge Galli" dal nome del suo estensore) vi fu un'inversione di tendenza. L'art. 1 recitava, infatti: *"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. 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."*

La portata innovativa della norma, che si poneva già allora in un'ottica, quale quella contemporanea, di risparmio e di rispetto della risorsa idrica, trovò completamento nell'art. 1 del D.P.R. 18 febbraio 1999, n. 238 *"Regolamento recante norme per l'attuazione di talune disposizioni della L. 5 gennaio 1994, n. 36, in materia di risorse idriche"* tuttora vigente, che dispone che: *"1. Appartengono allo Stato e fanno parte del demanio pubblico tutte le acque sotterranee e le acque superficiali, anche*

raccolte in invasi o cisterne.”

Quid juris, dunque, per tutti quegli utilizzi delle acque che, prima dell'entrata in vigore del sopra richiamato corpo normativo, non erano pubbliche e che venivano, quindi, liberamente utilizzate?

Il comma 3 dell'art. 1 del D.P.R. 238/1999 prevede, al riguardo, che tutti gli interessati potessero richiedere il riconoscimento o la concessione preferenziale di cui all'articolo 4 del [regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775](#)[13].

In precedenza, tuttavia, un altro intervento legislativo aveva interessato il settore: infatti, il D.Lgs. 12 luglio 1993, n. 275, all'art. 10, aveva disposto che tutti i pozzi esistenti, a qualunque uso adibiti, ancorché non utilizzati, dovessero essere denunciati dai proprietari, possessori o utilizzatori alla regione o provincia autonoma nonché alla provincia competente per territorio, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore dello stesso decreto legislativo (termine più volte prorogato, da ultimo fino al 31 dicembre 2007) e che, a fronte di tale denuncia gli uffici competenti avrebbero proceduto ai sensi dell'art. 103 del R.D. 1775/1933[14].

La scarsa chiarezza delle norme procedurali e l'enorme quantità di denunce, richieste di riconoscimenti e quant'altro (in termini di decine di migliaia per ogni provincia) giunte nei competenti uffici regionali ai sensi delle disposizioni sopra richiamate richiesero, necessariamente, un intervento Giuntale con linee guida semplici, quanto precise, non solo per dare concrete risposte ai cittadini ma anche per rispondere alle esigenze degli uffici stessi che, complice la già allora endemica carenza di personale, si trovavano ad affrontare temi nuovi, disciplinati in modo non chiaro ed erano in evidente, quanto comprensibile difficoltà.

La questione dei pozzi è ancora, purtroppo, attuale: è una corsa contro il tempo che induce la Regione ad occuparsi da un lato della regolarizzazione delle posizioni pregresse ancora aperte e, dall'altro, della trattazione delle nuove richieste che, almeno per quanto riguarda il Veneto, sono tutt'oggi numerosissime.

E, mestamente, bisogna ammettere che il fenomeno dell'abusivismo è ancora molto presente ed impegna la Regione e le Forze dell'Ordine, nonché i Comuni ai quali sono demandate le funzioni inerenti l'applicazione delle conseguenti sanzioni amministrative, in operazioni di controllo ed attività continue (L.R. 28 gennaio 1977, n. 10, art. 1).

2. L'idroelettrico

E veniamo al punto probabilmente più difficile, quanto interessante, del tema derivazioni d'acqua: le concessioni a scopo idroelettrico[15].

La peculiarità dell'argomento affonda le proprie radici nella dualità della legislazione di riferimento.

Bisogna, infatti, considerare che, fino al 2003, le concessioni di derivazione d'acqua per la produzione di energia idroelettrica erano disciplinate dal R.D. 1775/1933 in combinato disposto, ovviamente, con la normativa sopravvenuta (come, d'altra parte, tutte le altre derivazioni).

La relativa procedura era quella prevista, in particolare, dagli artt. 7, 8 e 9 del Regio Decreto stesso.

Ma nel 2003, l'art. 12 del D. Lgs. 29 dicembre 2003, n. 387 *“Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità”* introdusse la cd. “autorizzazione unica” per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili.

Evidentemente, il legislatore per semplificare ed accelerare l'iter per il rilascio dei provvedimenti autorizzativi per gli impianti F.E.R. (tra cui ricordiamo, oltre all'idroelettrico, l'eolico, il solare, la geotermia, la biomassa, etc.) con l'obiettivo di rendere quanto più rapido possibile il raggiungimento degli obiettivi di riduzione delle emissioni e di sviluppo delle rinnovabili e del risparmio energetico[16], probabilmente dimenticò che, nell'ambito delle fonti di energia rinnovabile, la risorsa acqua godeva già di una propria peculiare disciplina.

Ci si trovò così, nell'estrema difficoltà di conciliare il R.D. 1775/1933, che, in occasione dell'emanazione del D. Lgs. 387/2003 non era stato né abrogato né derogato con riferimento alla fattispecie specifica, con una procedura molto snella e descritta, a dire la verità, in modo assai approssimativo, come segue:

- La costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, gli interventi di modifica, potenziamento, rifacimento totale o parziale e riattivazione, come definiti dalla normativa vigente, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli impianti stessi, sono soggetti ad una autorizzazione unica, rilasciata dalla regione o dalle province delegate dalla regione, ovvero, per impianti con potenza termica installata pari o superiore ai 300 MW, dal Ministero dello sviluppo economico, nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, che costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico. A tal fine la Conferenza dei servizi è convocata dalla regione o dal Ministero dello sviluppo economico entro trenta giorni dal ricevimento della domanda di autorizzazione.
- L'autorizzazione è rilasciata a seguito di un procedimento unico, al quale partecipano tutte le Amministrazioni interessate, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità stabilite dalla [legge 7 agosto 1990, n. 241](#), e successive modificazioni e integrazioni. Il rilascio dell'autorizzazione costituisce titolo a costruire ed esercire l'impianto in conformità al progetto approvato e deve contenere, l'obbligo alla rimessa in pristino dello stato dei luoghi a carico del soggetto esercente a seguito della dismissione dell'impianto o, per gli impianti idroelettrici, l'obbligo alla esecuzione di misure di reinserimento e recupero ambientale. Fatto salvo il previo espletamento, qualora prevista, della verifica di assoggettabilità sul progetto preliminare, di cui all'articolo 20 del [decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152](#), e successive modificazioni, il termine massimo per la conclusione del procedimento unico non può essere superiore a novanta giorni, al netto dei tempi previsti dall'articolo 26 del [decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152](#), e successive modificazioni, per il provvedimento di valutazione di impatto ambientale.

Sulla questione si accese un ampio dibattito: il problema non era tanto la conferenza di servizi, strumento oramai ben noto a tutti, quanto la definizione di una procedura che contemplasse al proprio interno, rendendoli coerenti, l'iter per il rilascio di due distinti provvedimenti: la concessione di derivazione d'acqua da un lato e l'autorizzazione unica dall'altro. Provvedimenti con fini diversi (seppure, nel caso di specie, un unico obiettivo) e, per l'appunto, due iter diversi.

Ma non solo.

Molto si discusse sui vari step procedurali: ad esempio, a che punto della procedura inserire l'eventuale Valutazione di Impatto Ambientale, la Valutazione d'Incidenza o il parere della Soprintendenza?

Inizialmente, la scelta migliore parve quella di tenere i due provvedimenti, e quindi i due iter, separati: dunque, espletata l'istruttoria e adempiuti gli obblighi di pubblicità e concorsuali previsti dagli artt. 7, 8 e 9 del R.D. 1775/1933, l'iter veniva sospeso in attesa della conferenza di servizi per il

rilascio dell'autorizzazione unica che avrebbe visto la partecipazione di tutti i Soggetti istituzionalmente interessati ad esprimere i propri pareri.

Tuttavia, in seguito, si verificarono una serie di circostanze che indussero la Giunta Regionale a tornare più volte sulle proprie determinazioni originarie per risolvere le problematiche insorte.

Tra tutti, ricordo senz'altro un fiorire di contenziosi innanzi al Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche che, sotto alcuni aspetti furono utili per porre in evidenza alcune fragilità della procedura regionale. In questo senso di sicuro aiuto, per dare un orientamento, furono anche le sentenze del TSAP.

Ma soprattutto come sottacere del continuo affastellamento di norme in materia?

A tal proposito, ritengo opportuno citarne alcune, come, ad esempio, le *"Linee Guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili"* approvate con il Decreto del Ministro dello Sviluppo Economico del 10 settembre 2010, il D.Lgs. 3 marzo 2011, n. 28, il D.M. 6 luglio 2012 (art. 10) e tutta la normativa in tema di Valutazione di Impatto Ambientale di cui al D.M. 30 marzo 2015.

Interventi legislativi e regolamentari che fecero emergere, quasi senza soluzione di continuità, la necessità di sempre nuovi interventi sulla procedura a suo tempo individuata.

In questo contesto, non poterono essere ignorate neppure le necessità del mondo imprenditoriale e le legittime richieste che da esso provenivano.

Tanto, avuto particolare riguardo al funzionamento del sistema dei sostegni economici (al tempo piuttosto rilevanti) riconosciuti dal Gestore Servizi Energetici (G.S.E.): infatti, con il D.M. 6 luglio 2012, fu stabilito che, per gli impianti idroelettrici, potesse essere richiesta l'iscrizione al Registro per gli incentivi anche dai soggetti in possesso del solo titolo concessorio alla derivazione.

Questo accese molte, quanto legittime aspettative negli operatori del settore e portò, ovviamente, ad una modifica sostanziale dell'iter con la previsione del rilascio della concessione, su richiesta del soggetto interessato, prima dell'autorizzazione unica.

Può sembrare poco importante ma non lo è. Basti pensare che, in base alle disposizioni di cui al R.D. 1775/1933, il concessionario è tenuto al pagamento dei canoni demaniali anche se non possa o non voglia far uso della derivazione. Con la modifica procedurale apportata, dunque, coloro che avevano chiesto il rilascio anticipato del provvedimento concessorio erano tenuti comunque ad un esborso, spesso di cifre notevoli, in attesa di un provvedimento autorizzativo che avrebbe potuto non intervenire mai in quanto subordinato ai pareri favorevoli (obbligatorie e vincolanti) di una serie di Autorità, quali ad esempio la Soprintendenza.

Ogni intervento della Giunta Regionale comportò un aumento del contenzioso a causa del quale molti procedimenti subirono un arresto, alcuni con conseguenze devastanti: su tutti, farò l'esempio dell'impianto idroelettrico nella Valle del Mis, tutt'oggi spina nel fianco per i soggetti coinvolti.

E continuò la paziente azione della Regione volta a tentare di definire una procedura adeguata che potesse rispondere alle esigenze del settore sotto ogni punto di vista.

Si arrivò, così, alla D.G.R. 19 novembre 2015, n. 1628, tutt'ora vigente, con la quale fu approvato un aggiornamento delle procedure definite dai suddetti provvedimenti regionali, soprattutto a seguito delle modifiche intervenute in materia di Valutazione di Impatto Ambientale e della sempre maggiore attenzione agli aspetti legati alla tutela dell'ambiente, riscontrabile sia a livello nazionale

che comunitario.

Attualmente, il provvedimento è nuovamente in corso di revisione, alla luce della nuova legge regionale in materia di V.I.A. (L.R. 18 febbraio 2016, n. 4) nonché di una serie di valutazioni, in particolare di natura tecnica, che si sono rese necessarie anche a seguito delle conseguenze che il disastroso fenomeno atmosferico che ha devastato ampie aree delle Dolomiti e delle montagne venete nel novembre dello scorso anno (Vaia) ha avuto sugli impianti idroelettrici già realizzati e che ha dimostrato la fragilità degli stessi.

Ma sarà, soprattutto, necessario adeguare le disposizioni della Giunta Regionale alla Direttiva Derivazioni adottata dal Distretto Alpi Orientali[\[17\]](#),

Credo, però, che soltanto la pedissequa elencazione di tutte le delibere assunte dalla Giunta Regionale possa realmente dare un'idea di quanto lungo, difficile e tormentato sia stato il percorso per giungere ad una disciplina efficace ed efficiente.

Ve lo propongo nel seguito.

- DGR 1000 del 6 aprile 2004, *“Derivazioni d’acqua ad uso idroelettrico - D.Lgs. 387/2003; L.R. 26 marzo 1999, n. 10 e successive modifiche ed integrazioni. - R.D. 1775/1933. Criteri e procedure.”*

Si tratta del primo provvedimento con il quale la Giunta Regionale ha impartito direttive in materia di autorizzazione unica alla costruzione e gestione di impianti idroelettrici, in ossequio alle disposizioni di cui all'art. 12 del D.Lgs. 387/2003.

L'obiettivo era quello, come già accennato, di rendere coerenti la procedura previste dal R.D. 1775/1933 per il rilascio della concessione di derivazione d'acqua con quella diretta all'autorizzazione unica di cui al sopra citato decreto legislativo.

Tenendo separati e distinti i due iter, con questa deliberazione la Giunta ha disciplinato la materia prevedendo, in particolare, che la concessione fosse rilasciata solo dopo il provvedimento autorizzativo e che il proponente potesse, sin dalla presentazione della domanda, dimostrare di essere in possesso delle aree interessate dall'impianto.

- DGR 2204 dell'8 agosto 2008, *“Prime disposizioni organizzative per l'autorizzazione, installazione ed esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili”*.

Adottato anche a seguito dell'entrata in vigore della L. 24 dicembre 2007, n. 244 (art. 2, commi da 167 a 170) che conteneva disposizioni relativamente al raggiungimento, da parte delle Regioni, della quota minima di incremento dell'energia prodotta con fonti rinnovabili per raggiungere l'obiettivo del 17 per cento del consumo interno lordo entro 2020[\[18\]](#), con questo provvedimento furono individuate le strutture responsabili dei procedimenti per il rilascio delle autorizzazioni, chiarendo che, per quanto riguarda l'idroelettrico, gli interessi prevalenti da tutelare erano la sicurezza idraulica e l'uso plurimo acque.

- G.R. 4070 del 30 dicembre 2008, *“D.lgs. 387/2003 - R.D.1775/1933. Impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili - Impianti idroelettrici. DGR 2204/2008 - Disposizioni procedurali.”*

Con questa deliberazione, la Giunta regionale affrontò le criticità emerse nel periodo di vigenza della D.G.R. 1000/2004 e dettò nuove disposizioni in materia. In particolare, è bene precisare che uno degli aspetti più controversi emersi nel corso delle procedure di istruttoria svolte sino ad allora

riguardava l'obbligo, per il richiedente, di dimostrare sin dall'inizio la disponibilità dell'area sulla quale realizzare l'impianto. Tale disposizione, alla luce delle esperienze maturate e, soprattutto, in considerazione della necessità di una maggiore aderenza delle procedure regionali ai principi contenuti nel D.lgs.387/2003, fu, in quest'occasione, eliminata.

Le procedure aggiornate prevedevano tra l'altro, l'istituzione di un'apposita Commissione per la scelta della proposta migliore in caso di più domande in concorrenza e confermavano il perfezionamento della concessione di derivazione d'acqua, con la predisposizione del disciplinare e l'adozione del decreto concessorio, solo una volta rilasciata l'autorizzazione unica.

- G.R. 1609 del 9 giugno 2009, D.lgs. 387/2003 - R.D.1775/1933. Impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili - Impianti idroelettrici. DGR 4070/2008. Disposizioni procedurali sostitutive.

-

Sulla base dell'esperienza pregressa, la Giunta ritenne opportuno intervenire nuovamente sulle procedure per il rilascio dell'autorizzazione unica alla costruzione ed esercizio di impianti idroelettrici, individuando una procedura diversa rispetto a quella precedentemente definita con la D.G.R. 4070/2008.

In particolare, al di là di alcuni aggiustamenti riferiti all'organismo all'interno del quale poteva formarsi il parere regionale da esprimere in Conferenza di Servizi (Commissione V.I.A. se il progetto doveva essere assoggettato al giudizio di compatibilità ambientale, Commissione Tecnica Regionale - sezione Ambiente negli altri casi) con questa deliberazione fu riconosciuta a tutti i proponenti che si erano visti archiviare il procedimento per non aver dimostrato la disponibilità delle aree come richiesto dalla D.G.R. 1000/2004, la possibilità di presentare istanza di prosecuzione ovvero riavvio del procedimento.

- G.R. 1610 del 9 giugno 2009. Art.83 bis L.R.11/2001. Impianti di produzione di energia elettrica su derivazioni esistenti. Chiarimenti e indirizzi tecnico operativi. (disposizioni organizzative).
- G.R. 1192 del 5 maggio 2009, Aggiornamento delle procedure di competenza regionale per l'autorizzazione all'installazione ed esercizio di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili (art. 12, D.Lgs. 387/2003). (disposizioni organizzative).
- G.R. 2834 del 29 settembre 2009, D.lgs. 387/2003 - R.D.1775/1933. Impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili - Impianti idroelettrici. Individuazione dei limiti dimensionali dell'impianto idroelettrico per la compatibilità ambientale. Determinazione di ulteriori disposizioni e indirizzi sulla concorrenza e sulla procedura di competenza comunale.

Con questo provvedimento, anticipando i contenuti del Progetto di Legge licenziato dalle competenti Commissioni Consiliari, la Giunta Regionale stabilì che la procedura di verifica di compatibilità ambientale poteva considerarsi automaticamente soddisfatta qualora gli impianti proposti rispettassero i parametri ivi indicati. Conseguentemente, per gli interventi che, a prescindere dalle altre caratteristiche dell'impianto compreso il valore della portata derivata, rispettassero tali parametri non risultava necessario lo svolgimento della procedura di Valutazione di Impatto Ambientale.

- G.R. 453 del 2 marzo 2010, *Competenze e procedure per l'autorizzazione di impianti per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili. (disposizioni organizzative).*
- G.R. 1664 del 22 giugno 2010, *R.D.1775/1933 Disposizioni per la presentazione e la pubblicazione delle domande di concessione di derivazione d'acqua. (disposizioni operative valide per tutte le concessioni di derivazione d'acqua).*
- G.R. 3493 del 30 dicembre 2010, *D.Lgs. 387/2003 - R.D. 1775/1933. Impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili - Impianti idroelettrici con capacità di generazione maggiore o uguale a 100 kW. Aggiornamento delle disposizioni procedurali in attuazione al D.M. 10.9.2010.*

La deliberazione ha introdotto una nuova disciplina in ottemperanza alle disposizioni di cui al Decreto del Ministero per lo Sviluppo Economico del 10 settembre 2010.

Peraltro, poiché le procedure per il rilascio della necessaria concessione di derivazione d'acqua di cui al R.D. 1775/1933 e s.m.i., richiedono un particolare ed esclusivo iter (pubblicazioni, esami eventuali osservazioni, opposizioni o domande in concorrenza con visita dei luoghi, ecc.) difficilmente coordinabile con le procedure previste per l'autorizzazione unica, disciplinate dal D.M. 10 settembre 2010, si ritenne che il rilascio della concessione di derivazione d'acqua non potesse essere fatta rientrare per intero nel procedimento per il rilascio dell'autorizzazione unica alla costruzione ed esercizio dell'impianto dovendosi ricorrere, pertanto, a procedure sostanzialmente separate.

In pratica, poiché la concessione di derivazione d'acqua non risultava nell'elenco dell'allegato 1 del citato D.M. riportante le autorizzazioni, concessioni, nulla osta o atti di assenso comunque denominati che confluiscono nel procedimento unico, i procedimenti, quello concessorio e quello autorizzativo, furono mantenuti separati e fu prevista, a tal fine, la presentazione di due distinte domande: l'istanza di concessione, da istruire secondo la disciplina di cui al R.D. 1775/1933, con l'iter già chiarito nei precedenti provvedimenti, e l'istanza di autorizzazione unica, da rilasciare previa indizione della conferenza di servizi.

La deliberazione all'esame prevedeva, altresì, che la concessione sarebbe stata rilasciata dopo l'autorizzazione.

I procedimenti potevano essere unificati solamente con riferimento ai vincoli ambientali, paesaggistici e storico artistici.

- G.R. 2100 del 7 dicembre 2011, *Procedure per il rilascio di concessioni di derivazione d'acqua pubblica e per il rilascio dell'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di impianti idroelettrici. Aggiornamento della DGR 3493/2010 di adeguamento al DM 10.9.2010.*

Il provvedimento in questione va ascritto, tra l'altro, alla necessità non solo di più puntuali indicazioni a seguito dell'entrata in vigore del D.M. 10 settembre 2010, ma anche del D.Lgs. 3 marzo 2011, n. 28 recante "Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE".

Si è dunque proceduto ad un aggiornamento delle procedure tenendo anche conto delle proposte di modifiche emerse nel corso dell'attività istruttoria da parte degli uffici regionali competenti.

In buona sostanza, sono stati rivisti i termini del procedimento e scanditi i vari step dell'iter, come di seguito:

1. Procedura per il rilascio di concessione di derivazione d'acqua pubblica

- a) Presentazione della domanda e verifica della documentazione;
- b) Pubblicazione dell'avviso di presentazione e parere dell'Autorità di Bacino;
- c) Pubblicazione dell'ordinanza di istruttoria e visita locale;
- d) Relazione istruttoria del Genio Civile/Sportello Unico;
- e) Parere della Commissione (in caso di domande concorrenti);
- f) Parere della CTRD e conclusione del procedimento.

2. Procedura per il rilascio dell'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di impianti idroelettrici con capacità di generazione pari o superiore a 100kW, fatto salvo quanto diversamente disposto dal D.Lgs. 28/2011.

- a) Presentazione dell'istanza di autorizzazione unica e verifica della documentazione;
- b) Conferenza di servizi;
- c) Delibera di conclusione del procedimento, approvazione e disciplinare di concessione.

Fu, inoltre, previsto che entro 30 giorni dalla scelta, da parte dell'apposita Commissione, della proposta da avviare ad istruttoria, l'Ufficio regionale competente sospendesse l'istruttoria della domanda di concessione in attesa del rilascio dell'autorizzazione unica.

- *G.R. 694 del 14 maggio 2013, Procedure per il rilascio di concessioni di derivazione d'acqua pubblica e per il rilascio dell'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di impianti idroelettrici. DM 10.9.2010 - Linee Guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili. Aggiornamento DGR 2100/2011.*

Il presente, ulteriore aggiornamento va ascritto, in particolare, alla riforma attuata con il Decreto del Ministro per lo Sviluppo Economico 6 luglio 2012 (art. 10) e con le conseguenti "procedure applicative" emanate dal Gestore Servizi Energetici (G.S.E.), in base alle quali per gli impianti idroelettrici potevano richiedere l'iscrizione al Registro per gli incentivi anche i soggetti in possesso del solo titolo concessorio alla derivazione.

Ricordo che la DGR 2100/2011 prevedeva che, conclusa la prima fase istruttoria relativa al rilascio della concessione di derivazione d'acqua, l'iter amministrativo venisse sospeso sino all'ottenimento, da parte del soggetto istante, dell'autorizzazione alla costruzione ed esercizio dell'impianto e quindi

ripreso e concluso solo a seguito dell'ottenimento di quest'ultimo con il rilascio del provvedimento di concessione di derivazione.

Con la D.G.R. 694/2013, invece, fu stabilito che, al fine di agevolare l'accesso al Registro per gli incentivi, in analogia alle realtà di altre regioni, la prima fase si concludesse con il rilascio del provvedimento concessorio sulla derivazione d'acqua e che, sulla base di questo, si potesse poi attivare la seconda fase relativa all'autorizzazione.

- G.R. 1988 del 23 dicembre 2015, *Indicazioni relative all'ammissibilità delle istanze di derivazione a scopo di produzione idroelettrica al fine della tutela dei corpi idrici.*

La Direttiva 2000/60/CE (Direttiva Quadro Acque), come già accennato, ha vietato che nuove attività antropiche e di sviluppo umano comportino il deterioramento da uno stato elevato a un buono stato di un corpo idrico superficiale, salvo che non ricorrano particolari presupposti opportunamente documentati e previsti negli strumenti di pianificazione^[19]. Questa disposizione è stata recepita nell'ordinamento italiano dall'art. 77 del D.Lgs. 152/2006 che dispone che le regioni identifichino per ciascun corpo idrico significativo, o parte di esso, la classe di qualità corrispondente ad una di quelle indicate nell'Allegato 1 alla parte terza del medesimo decreto legislativo. In relazione alla classificazione di cui al comma 1, le regioni stabiliscono e adottano le misure necessarie al raggiungimento o al mantenimento degli obiettivi di qualità ambientale di cui all'articolo 76, comma 4, lettere a) e b), tenendo conto del carico massimo ammissibile, ove fissato sulla base delle indicazioni delle Autorità di Bacino, e assicurando in ogni caso per tutti i corpi idrici l'adozione di misure atte ad impedire un ulteriore degrado.

Con la D.G.R. all'esame, pertanto, anche alla luce dell'intensificarsi di domande di derivazione d'acqua a scopo idroelettrico, al fine di contenere l'effetto cumulato delle derivazioni a scopo idroelettrico, si ritenne di determinare un valore soglia del rapporto tra lunghezza complessiva di sottensione idroelettrica e lunghezza del corpo idrico, così come individuato dai Piani di Gestione di Distretto Idrografico, al di sopra del quale non sarebbero state ammesse nuove istanze di derivazione a scopo di produzione idroelettrica e pari a 0,7.

Inoltre, per tutelare i corsi d'acqua minori o i tratti di corpi idrici prossimi alle sorgenti, che presentano generalmente equilibri ecologici delicati, si stabilì che ciascuna opera di captazione per uso idroelettrico possa sottendere un bacino idrografico di estensione almeno pari a dieci chilometri quadrati, fatte salve alcune eccezioni (ad esempio per l'approvvigionamento idroelettrico di rifugi o malghe o nei casi in cui l'allacciamento alla rete elettrica pubblica non sia ragionevolmente possibile dal punto di vista tecnico o economico, etc.).

- G.R. 1628 del 19 novembre 2015, *Procedure per il rilascio di concessioni di derivazione d'acqua pubblica ad uso idroelettrico ai sensi del RD 1775/1933 e per il rilascio dell'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di impianti idroelettrici di cui al D.Lgs. n. 387/2003. Nuove disposizioni procedurali.*

Con questo provvedimento, la Giunta Regionale è nuovamente tornata sull'argomento, ritenendo necessario un aggiornamento delle procedure allora vigenti soprattutto a seguito delle modifiche intervenute in materia di Valutazione di Impatto Ambientale e della sempre maggiore attenzione agli aspetti legati alla tutela dell'ambiente, riscontrabile sia a livello nazionale che comunitario.

Senza dilungarmi oltre nella descrizione di questa moltitudine di deliberazioni, per i contenuti dettagliati delle quali non posso che rinviare alla relativa lettura, vorrei attirare la vostra attenzione sulle cause di questa rilevante produzione.

E' evidente, infatti, che la continua adozione di disposizioni comunitarie e nazionali, spesso in contrasto tra loro, non possono non aver pesato, destrutturandolo, sul processo finalizzato a dotare il settore della produzione di energia idroelettrica, nella Regione del Veneto, di una disciplina stabile e chiara.

In questo senso, anche questioni strettamente organizzative o l'esigenza di contemperare diversi interessi ovvero, ancora, la necessità di favorire lo sviluppo e il mondo imprenditoriale che, in un periodo storico caratterizzato da una crisi profonda, nella produzione di energia idroelettrica avrebbe potuto trovare nuovi sbocchi, hanno di certo influito su tale processo.

Per questo, a tutt'oggi, la materia non è ancora, del tutto, definita: si tratta di un work in progress e quindi ancora suscettibile di revisioni e di interventi: penso, ad esempio, alla necessità attuale di adeguare ulteriormente la disciplina alle disposizioni di cui alla Direttiva Derivazioni del Distretto Alpi Orientali (emanata in attuazione della DQA).

E per tutte le ragioni che ho esposto sinora, ritengo che l'Amministrazione regionale, con i propri interventi nel settore, abbia comunque compiuto uno sforzo titanico per il quale le vada senza dubbio riconosciuto qualche merito.

LE CONCLUSIONI

A chiusura di questa sintetica panoramica sulla ripartizione delle competenze e sulle fonti in materia di tutela del suolo, risorsa idrica e demanio idrico nella Regione del Veneto, vorrei spendere qualche riflessione sull'argomento trattato alla luce del tema dell'odierno convegno.

Perché vedete, sono fermamente convinta, anche per l'esperienza maturata in tanti anni nel settore della difesa del suolo (intesa nella sua più ampia accezione) che per quanto l'Unione Europea e il Legislatore sia nazionale che regionale abbiano emanato disposizioni volte a tutelare l'ambiente e la risorsa idrica e per quanto le Pubbliche Amministrazioni, chiamate a dare attuazione a queste disposizioni, vigilino e controllino sul relativo rispetto da parte di ciascuno, tutto può essere, e purtroppo, molte volte lo è, vanificato se ognuno di noi non sviluppa una coscienza ed una sensibilità che lo induca al rispetto delle regole e, di conseguenza, di tutto quello che la natura ci offre e che stiamo, via via perdendo.

Già nel 1904 si era sentita l'esigenza di disciplinare alcune attività che interessano i corsi d'acqua e le loro pertinenze, vietandone alcune ed assoggettandone altre a specifiche autorizzazioni.

Già allora, ad esempio, si era vietata la costruzione di edifici ed altri manufatti ad una distanza inferiore ai 10 metri dall'argine: purtroppo, mai disposizione fu più misconosciuta.

Analogamente potrei citare la pianificazione di bacino, le norme di attuazione dei Piani per l'Assetto Idrogeologico che molti fingono di non conoscere o ignorano addirittura, i vincoli posti nelle zone classificate a maggior rischio idraulico e idrogeologico, parimenti sottovalutati o addirittura, in molti casi, contestati.

Per non dire di tutta la normativa sugli abusi nell'utilizzo dei beni demaniali, talvolta penalmente sanzionati, vissuta dai più come inutili ostacoli burocratici alla libera iniziativa.

Quanti realizzano un pozzo artesiano senza autorizzazione? Quanti derivano acqua senza averne titolo? Quanti occupano aree demaniali, ugualmente senza titolo? Quanti costruiscono a distanze inferiori dalle minime previste dalla legge o, ad esempio, in area fluviale[20]?

Molti più di quanto non si pensi, ve lo assicuro e, purtroppo, i mezzi di cui la Regione del Veneto dispone per contrastare questi fenomeni sono alquanto scarsi e poco efficaci.

Si ha davvero un'idea del danno, a livello complessivo, che può provocare il prelievo incontrollato di risorsa idrica o l'utilizzazione di una pertinenza fluviale che non tenga conto delle necessarie precauzioni finalizzate alla sicurezza idraulica?

Si crede, magari anche in buona fede, che terebrare un pozzo per annaffiare il giardino o l'orto sia una sciocchezza o che costruire un ricovero per attrezzi entro la fascia di rispetto non comporti alcun problema. Ma bisognerebbe, invece, pensare che se tutti estraessimo acqua dal sottosuolo per l'innaffiamento di pochi metri quadrati, l'effetto cumulativo potrebbe essere devastante.

Così come si dovrebbe considerare che una piena del corso d'acqua che trascini via la nostra capanna per gli attrezzi non provocherebbe un danno solo a noi, ma a tutti i residenti nelle aree adiacenti, solo che si pensi al materiale che, trasportato dalla corrente, potrebbe ostruire le luci di un ponte o qualche altro manufatto, provocando un'esondazione.

Purtroppo, soltanto quando si verificano eventi tragici (Sarno, Soverato[21], la frana di Cancia, le alluvioni che hanno colpito il Veneto, ma non solo) o anche qualche semplice allagamento che coinvolga beni di nostra proprietà, ci ricordiamo che, forse, non sarebbe stato il caso di costruire in una certa zona, anzi, che proprio non si sarebbe potuto farlo o che il garage seminterrato o la taverna non andavano realizzati.

Le lotte portate avanti da taluni a supporto dell'urbanizzazione senza o con scarsa considerazione della normativa vigente in materia di difesa del suolo, sostenendo la priorità dello sviluppo del territorio, mal si conciliano con un corretto utilizzo dello, le cui regole non sono superflue trovate di qualche oscuro funzionario pubblico, ma norme fondamentali pensate per il benessere e soprattutto per la sicurezza di tutti.

E piangendo le vittime, da un lato si ricorre a disposizioni sempre più restrittive, che però vengono dimenticate non appena superata l'emozione del momento, dall'altro ci si affretta a chiedere il risarcimento degli eventuali danni patiti, spesso chiamando in causa le amministrazioni sbagliate, magari proprio quelle che, per anni, si erano battute per evitare determinati fenomeni.

Ecco, in questo senso non posso che rivolgere un appello, affinché tutti, ovviamente a partire da me, incominciamo a pensare in modo "globale", chiedendoci magari, ogni sera, se durante la giornata abbiamo fatto qualcosa di buono per l'ambiente, o almeno se abbiamo evitato di fare qualcosa di nocivo. Questo non solo per il nostro stesso bene ma soprattutto per garantire una buona qualità di

vita alle generazioni future.

Grazie per l'attenzione.

Patricia Pedersini

*Relazione al XXIX Convegno annuale dell'Associazione Veneta degli Avvocati Amministrativisti, sul tema : "*Cambiamenti climatici, tutela del suolo e uso responsabile delle risorse idriche*" (Cortina d'Ampezzo, 5 luglio 2019).

[1] Al quale si affianca, con riferimento alla rete di bonifica, il R.D. 8 maggio 1904, n. 368.

[2] Merita ricordare che, accanto alle opere idrauliche, sono previste e disciplinate anche le opere di bonifica, ovverosia gli interventi realizzati dai Consorzi di Bonifica nei propri comprensori (R.D. 8 maggio 1904, n. 368) e quelle realizzate nei bacini montani.

[3] Rientrando nel più ampio pacchetto dei cosiddetti "Decreti Delegati".

[4] Allora Geni Civili dello Stato.

[5] La L.R. 41/1988 fu anche l'occasione per abrogare la precedente L.R. 32/1979 i cui artt. 3, 4 e 5 erano stati dichiarati costituzionalmente illegittimi con sentenza della Consulta 4 giugno 1986, n. 133.

[6] Bacini idrografici il cui territorio interessava più Regioni. Per quanto riguarda il Veneto, si trattava del bacino del Fissero-Tartaro-Canalbianco (92% Veneto e 8% Lombardia) e del Lemene (50% Veneto e 50% Friuli Venezia Giulia) oggi confluiti, rispettivamente, nel Distretto del Po e nel Distretto Alpi Orientali.

[7] L.R. 1 marzo 2002, n. 4.

[8] L'articolo 85 della L.R. 11/2001, relativo alle funzioni all'epoca conferite alle Province è stato completamente sostituito dall'art. 30, comma 4, della L.R. 43/2018. Tanto, anche a seguito della revisione delle competenze delle stesse conseguente all'entrata in vigore della L. 7 aprile 2014, n. 56 (meglio nota come "Legge Del Rio") recepita nell'ordinamento regionale con la L.R. 29 ottobre 2015, n. 19.

Nella sua originaria formulazione, la norma prevedeva che le Province, in materia di difesa del suolo e risorse idriche, esercitassero le seguenti funzioni: a) programmazione, progettazione, approvazione ed esecuzione degli interventi di difesa idrogeologica nonché di rilevati e manufatti, funzionali alla prevenzione di dissesti e alla messa in sicurezza della rete viaria della provincia; b) programmazione, progettazione, approvazione ed esecuzione degli interventi per il consolidamento degli abitati e all'attuazione dei piani di trasferimento ai sensi della [legge regionale 12 aprile 1999, n. 17](#), nei limiti dei finanziamenti disponibili e di linee guida delle classificazioni predisposte dalla Giunta regionale, ai sensi dell'articolo 1 della legge regionale citata; c) realizzazione di pronti interventi relativamente alle opere di cui alle lettere a) e b); d) realizzazione di interventi di sistemazione di rive e sponde lacuali; concessioni di sponde e di spiagge lacuale, di superficie e di pertinenze dei laghi nonché alla relativa polizia idraulica ivi compresa l'estrazione di materiali inerti.

[9] Il rilevante numero di interventi della Giunta Regionale in materia è da ascrivere ad un annoso contenzioso promosso dall'Ordine Nazionale dei Geologi nei confronti della Regione del Veneto, che comportò la necessità dei successivi adattamenti dei provvedimenti amministrativi adottati alle pronunce del G.A.

[10] In tal senso ricordo che la vigente normativa in materia (nazionale e comunitaria) prevede che lo stato qualitativo di un corso d'acqua possa essere solo migliorato e mai peggiorato. Di conseguenza, maggiore attenzione si porrà ai prelievi dai corpi idrici classificati (a seguito dei controlli effettuati, a tal fine, dall'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente), ad esempio, in stato di "buono".

[11] Avuto riguardo, ad esempio, ai vincoli posti dal Piano di Tutela delle Acque.

[12] Ivi compresi i provvedimenti adottati annualmente ai sensi dell'art. 83, comma 4, della L.R. 11/2001, con i quali vengono ridefiniti gli importi dei canoni, in relazione all'indice ISTAT.

[13] Per le acque pubbliche, le quali, non comprese in precedenti elenchi, siano incluse in elenchi suppletivi, gli utenti che non siano in grado di chiedere il riconoscimento del diritto all'uso dell'acqua ai termini dell'art. 3, hanno diritto alla concessione limitatamente al quantitativo di acqua e di forza motrice effettivamente utilizzata, con esclusione di qualunque concorrente, salvo quanto è disposto dall'art. 45. La domanda deve essere presentata entro i termini stabiliti dall'art. 3 per i riconoscimenti e sarà istruita con la procedura delle concessioni.

[14] Quando in seguito a ricerche siano state scoperte acque sotterranee, anche in comprensori non soggetti a tutela, deve essere avvisato l'ufficio del Genio civile, il quale provvede ad accertare la quantità di acqua scoperta. Se il ministro dei lavori pubblici ritenga che l'acqua abbia i requisiti dell'art. 1 della presente legge, ne dispone la iscrizione nell'elenco delle acque pubbliche. In tal caso lo scopritore avrà titolo di preferenza alla concessione, per l'utilizzazione indicata nel piano di massima allegato alla domanda di autorizzazione ai sensi dell'articolo 95. Qualora lo scopritore non ottenga la concessione, ha diritto al rimborso, da parte del concessionario, delle spese sostenute, ad un adeguato compenso dell'opera da lui prestata e ad un premio che sarà determinato nell'atto di concessione in base alla importanza della scoperta. In ogni caso è riservata al proprietario del fondo una congrua quantità di acqua, a prezzo di costo, per i bisogni del fondo stesso.

[15] In particolare, per gli impianti idroelettrici con capacità di generazione maggiore o uguale a 100 kW la competenza del procedimento di rilascio dell'autorizzazione alla costruzione ed esercizio dell'impianto è regionale, mentre per gli impianti con capacità di generazione inferiore, la competenza è comunale.

[16] Si vedano, sull'argomento, il Protocollo di Kyoto e la Strategia Europea 20 20 20.

[17] Deliberazione n. 1 del 14 dicembre 2017: "Adozione di una Direttiva per la valutazione ambientale ex ante delle derivazioni idriche in relazione agli obiettivi di qualità ambientale definiti dal Piano di gestione del Distretto idrografico delle alpi Orientali", assunta in ossequio alla DQA nonché allo stesso Piano di Gestione. Ma si vedano anche, in proposito il decreto direttoriale STA 29/2017 (MATTM), successivamente modificato con il decreto STA 293/2017 (MATTM) con i quali sono state adottate specifiche Linee guida per indirizzare le Autorità concedenti in merito all'applicazione delle disposizioni di cui al comma 1, lettera a) dell'art. 12 bis del R.D. 11 dicembre 1933, n. 1775 che, lo si ricorda, dispone:

"1. Il provvedimento di concessione è rilasciato se:

a) non pregiudica il mantenimento o il raggiungimento degli obiettivi di qualità definiti per il corso

d'acqua interessato;

b) è garantito il minimo deflusso vitale e l'equilibrio del bilancio idrico;

c) non sussistono possibilità di riutilizzo di acque reflue depurate o provenienti dalla raccolta di acque piovane ovvero, pur sussistendo tali possibilità, il riutilizzo non risulta sostenibile sotto il profilo economico.

2. I volumi di acqua concessi sono altresì commisurati alle possibilità di risparmio, riutilizzo o riciclo delle risorse. Il disciplinare di concessione deve fissare, ove tecnicamente possibile, la quantità e le caratteristiche qualitative dell'acqua restituita. Analogamente, nei casi di prelievo da falda deve essere garantito l'equilibrio tra il prelievo e la capacità di ricarica dell'acquifero, anche al fine di evitare pericoli di intrusione di acque salate o inquinate, e quant'altro sia utile in funzione del controllo del miglior regime delle acque.

3. L'utilizzo di risorse prelevate da sorgenti o falde, o comunque riservate al consumo umano, può essere assentito per usi diversi da quello potabile se:

a) viene garantita la condizione di equilibrio del bilancio idrico per ogni singolo fabbisogno;

b) non sussistono possibilità di riutilizzo di acque reflue depurate o provenienti dalla raccolta di acque piovane, oppure, dove sussistano tali possibilità, il riutilizzo non risulta sostenibile sotto il profilo economico;

c) sussiste adeguata disponibilità delle risorse predette e vi è una accertata carenza qualitativa e quantitativa di fonti alternative di approvvigionamento.

4. Nei casi di cui al comma 3, il canone di utenza per uso diverso da quello potabile è triplicato. Sono escluse le concessioni ad uso idroelettrico i cui impianti sono posti in serie con gli impianti di acquedotto."

[18] Burden sharing.

[19] a) è fatto tutto il possibile per mitigare l'impatto negativo sullo stato del corpo idrico; b) le motivazioni delle modifiche o alterazioni sono menzionate specificamente e illustrate nel piano di gestione del bacino idrografico...; c) le motivazioni di tali modifiche o alterazioni sono di prioritario interesse pubblico e/o i vantaggi per l'ambiente e la società risultanti dal conseguimento degli obiettivi ...sono inferiori ai vantaggi derivanti dalle modifiche o alterazioni per la salute umana, il mantenimento della sicurezza umana o lo sviluppo sostenibile....."

[20] S'intendono per aree fluviali le aree del corso d'acqua morfologicamente riconoscibili o all'interno delle quali possono svolgersi processi morfo-dinamici e di invaso che le caratterizzano anche in relazione alla piena di riferimento nonché le aree delimitate dagli argini di qualsiasi categoria (anche se non classificati e/o in attesa di classifica) o, in mancanza,

da sponde e/o rive naturali o artificiali.

Al riguardo, gli artt. 13, 14 e 15 delle Norme Tecniche di Attuazione del P.A.I. dei fiumi Isonzo, Tagliamento, Livenza, Piave, Brenta Bacchiglione disciplina in modo chiaro la possibilità di realizzare interventi edilizi nelle aree fluviali escludendo tutte quelle attività e/o utilizzazioni che diminuiscono la sicurezza idraulica e, in particolare, quelle che possono:

1. determinare riduzione della capacità di invaso e di deflusso del corpo idrico fluente;

2. interferire con la morfologia in atto e/o prevedibile del corpo idrico fluente;
3. generare situazioni di pericolosità in caso di sradicamento e/o trascinarsi di strutture

e/o vegetazione da parte delle acque.

A sua volta, l'art. 8 delle medesime N.T.A. dispone che Le Amministrazioni comunali non possono rilasciare concessioni, autorizzazioni, permessi di costruire od equivalenti, previsti dalle norme vigenti, in contrasto con il Piano.

[21] Ricordo, solo a titolo di esempio, che l'alluvione di Sarno e Quindici del 1998, portò all'emanazione della L. 3 agosto 1998, n. 267 (conversione in legge del D.L. 180/1998) recante, tra l'altro, misure urgenti per la prevenzione del rischio idrogeologico introdusse l'obbligo per le Regioni e le Autorità di bacino dell'individuazione e perimetrazione delle aree a rischio idrogeologico e dell'adozione delle relative misure di salvaguardia. L'alluvione che distrusse, invece, un campeggio a Soverato nel 2000 fu il motivo dell'emanazione della L. 11 dicembre 2000, n. 365 (conversione in legge del D.L. 279/2000).