

FRANCESCO LETTERA*Avvocato dello Stato*

Affronterò 5 punti fondamentali

1. le acque transfrontaliere dell'Isonzo
2. il governo delle acque delle province upstream e downstream
3. le lagune: da problema a risorsa
4. la legislazione speciale sull'inquinamento della laguna veneta
5. la legislazione speciale sul riparto delle competenze nella laguna di Venezia.

Il quadro normativo già delineato da chi mi ha preceduto è certamente preoccupante; il disordine legislativo è tale che le stesse sezioni unite della cassazione in una recentissima decisione non hanno potuto e saputo inquadrare la legge Sarno, come legge di carattere nazionale riducendola a carattere locale solo per zona Sarno. Segnale di grande preoccupazione perchè se le sezioni unite che rappresentano il vertice della legge non sono in grado di inquadrare i provvedimenti che si stanno sfornando è segno che la confusione è enorme.

Il Dlgs 152 /2006 mi ha visto avversario già nelle prime fase contestando il fatto che è una legge anestetico della legislatura precedente verso la attuale.

La riprova è il dlgs dello scorso novembre che ha dato il preannuncio di leggi: il Dlgs 152/2006 in parte dovrà essere abrogato e in parte dovrà essere corretto e modificato in parte dovrà restare vigente. Ancora gli operatori a tutti i livelli sono nell'incertezza di quali saranno i cambiamenti. Incertezza che in parte deriva anche dell'impianto della 183 / 89. In quella data ho avuto modo di contestare a ragione, in quanto avevo partecipato alla parte finale dei lavori per tali leggi contribuendo all'introduzione della parte ambientale. Da ricordare che le acque sono ancora governate dalle leggi romane che sono passate dal codice napoleonico e tradotte nei codici italiani e ancor oggi le acque sono governate dagli articoli 942 947 del codice civile. La legge sulla pulizia idraulica è ancora la legge sui lavori pubblici del 1960. Il decreto sulle opere idrauliche del 1904 richiama la legge del 1860. La legge sulla bonifica montana e sul vincolo idrogeologico è del 1923 e non è stata più toccata. La legge sui consorzi di bonifica è del 1933. Il 152 nella prima stesura aveva previsto l'abolizione totale dei consorzi di bonifica. Nella seconda stesura ho avuto modo di rilevare che hanno avuto tanti poteri. La legge del 33 TU sulle acque.

Obbligo e l'onestà intellettuale avrebbe l'obbligo a chi ha scritto il Dlgs 152/2006 di affrontare queste problematiche o di astenersene.

Il risultato è devastante e lo si vede nel contenzioso che si sta sviluppando e nelle regioni dove non si manifesta un non governo delle acque e del territorio.

È necessario quindi una grande attenzione e con grande umiltà dovremmo riaffrontare tutte le problematiche esistenti.

Il decreto del novembre sulla proroga delle autorità di bacino non aveva motivo d'essere se non nella preoccupazione di chi non avendo competenze giuridiche temeva la soppressione delle autorità di bacino. Il parere dell'avvocatura generale è largamente condiviso per cui le autorità di bacino non sono state soppresse dal Dlgs 152/2006, perchè il meccanismo messo in piedi era una *prorogatio* fino all'istituzione delle nuove autorità.

La legislazione speciale sull'inquinamento della laguna veneta

Questa legislazione in origine anticipatrice della legislazione sulla tutela delle acque dall'inquinamento è ormai obsoleta rispetto al diritto europeo delle acque.

Il decreto legislativo 152/2006 in parte riprende la normativa europea, in parte anche il 152/99, legge merli. Questa legge speciale per Venezia si sta risolvendo con un abbassamento della guardia. Anche la gestione delle terre d'escavazione dei fondali, va fatta secondo la legislazione nazionale sullo smaltimento degli inerti e delle sostanze pericolose. Visti i risultati deludenti sussistono tutti i presupposti per superare la legislazione speciale che rischia di risolversi in un inammissibile privilegio, quanto in un arretramento del sistema veneziano, che ha degli elementi di grande interesse, rispetto al restante sistema italiano. Teniamo conto che la legislazione della laguna di Venezia si estende in parte anche a quella di Grado – Marano.

L'altro aspetto della legislazione speciale per la laguna che non mi trova favorevole riguarda la deroga alle competenze ordinarie della regione, della provincia e del comune per la gestione degli interventi. La riforma del titolo 5 della costituzione impone una rivisitazione della legislazione speciale eliminando le anomalie che di fatto privano gli enti locali e il comune di Venezia di gestire il proprio territorio, per attribuirlo non solo a soggetti pubblici ma anche a soggetti privati in mero regime di appalto. Ritengo che vada corretto con immediatezza il riparto delle funzioni altrimenti a mio avviso al comune non resta altro rimedio che agire di volta in volta per danno ambientale contro gli esecutori a tutela delle autonomie costituzionali riconosciute a ciascun comune.

Anche le ultime indicazioni dovrebbero condurre ad una riflessione generale: non è possibile governare il territorio, introducendo continuamente elementi di paralisi. L'acqua è una componente attiva del prodotto interno lordo nazionale. Da una corretta gestione delle acque noi possiamo avere dei contributi positivi enormi al PILN e alla stessa occupazione.

Le acque transfrontaliere dell'Isonzo

La formula degli attuali rapporti è superata dall'ingresso della Slovenia nella Comunità Europea e non è adeguata al rapporto nuovo previsto dalla direttiva 2000/60 recepita dal 152 /2006 senza delega.

Sempre il rischio che il Dlgs 152 venga dichiarato incostituzionale.

Il bacino dell'Isonzo si estende in parte in Slovenia e in parte in Friuli Venezia Giulia. È assegnato perciò in base alla direttiva 2000/60 ad un distretto idrografico internazionale, il quale, tenuto conto dell'ordinamento italiano ed europeo, può essere qualificato come distretto idrografico a carattere sperimentale e pilota. Entrambi gli stati, avvalendosi dell'autorità di distretto idrografico per l'applicazione delle norme previste dalla direttiva 2000/60 provvedono congiuntamente al coordinamento al fine di conseguire gli obiettivi ambientali per le acque superficiali, le acque sotterranee, le acque di transizione, le acque costiere, le aree protette e il litorale. Gli obiettivi andranno trasfusi in un condiviso piano di

gestione del bacino. Secondo lo schema disegnato dall'art. 4 della direttiva 2000/60, il piano di gestione del distretto idrografico prevede l'individuazione di una serie di misure per realizzare questi obiettivi, misure di base e misure supplementari per un impiego efficiente e sostenibile dell'acqua, con particolare attenzione per la caratterizzazione e la tutela dei flussi sotterranei che attraversano la frontiera.

La parte economica dei piani di gestione vanno inseriti non soltanto i vantaggi e i costi potenziali delle azioni programmate ma anche gli svantaggi e i costi derivanti dalla mancanza dall'omissione di una o più azioni così come prevede il 12 considerando la direttiva 2000/60.

È la direttiva stessa che prevede anche la valutazione economica delle omesse e mancate azioni a tutela del patrimonio idrico.

L'utilizzazione a produzione delle acque del fiume Isonzo è anche disciplinata dalla convenzione di Helsinki del 1992 che disciplina la protezione e l'utilizzazione dei corsi d'acqua transfrontalieri e dei laghi internazionali. Questa convenzione è stata sottoscritta dalla Comunità Europea e quindi è vincolante sia per l'Italia che per la Slovenia. Gli stati rivieraschi (Italia e Slovenia) sulla base della reciprocità e dell'uguaglianza sono obbligati ad operare per eliminare le contraddizioni con i principi fondamentali della convenzione. Tra questi principi assumono rilievo di specie nella presente, di deficit idrico per il territorio italiano così com'è stato preannunciato da un decreto del PCM di qualche giorno fa, i seguenti punti:

1. elaborare programmi comuni di sorveglianza dell'acqua dal punto di vista qualitativo e quantitativo
2. istituire procedure di allerta e di allarme
3. stabilire linee e direttive per l'elaborazione di metodologie ambientali ottimali
4. la gestione delle acque esondine può rappresentare non solo la base per un dialogo continuo per lo sviluppo di strategie tese ad ottenere una maggior integrazione tra le varie politiche così come ricorda la convenzione internazionale ma anche lo strumento per apportare un contributo decisivo in altri settori della cooperazione tra stati membri. Il governo dell'acqua è alla base per un insieme di politiche e attività economiche a valle: agricoltura, turismo, industria alimentare. Il popolo sloveno e italiano stanno entrando nella stagione più favorevole per superare recenti e reciproci affanni al fine di riprendere un antichissimo comune percorso di civiltà e di condivisione di culture e di dialogo per la gestione comune delle acque comuni.

Ho trattato i contenziosi tra gli acquedotti di Trieste e Gorizia e le altre vicende relative alla realtà dell'Isonzo.

Il governo delle acque delle province upstream e downstream

I bacini imbriferi e acque sotterranee del nord est permeano un territorio che appare un vero laboratorio sperimentale e istituzionale. Una regione a statuto ordinario, due regioni a statuto speciale, due province autonome, una città metropolitana, comuni tra i più prestigiosi del nostro paese, autorità di bacino regionale, il magistrato alle acque, la guardia costiera a tutela del demanio marittimo e delle lagune, numerosi consorzi di bonifica e di irrigazione. Perché il Dlgs 152/2006, modificando in questo il 215 del 1933 ha qualificato i consorzi non solo più di bonifica ma anche di irrigazione, abbiamo ancora gli

usi energetici nella fascia litoranea che sono riservati al ministro dell'infrastruttura dell'economia, compreso lo stallaggio delle riserve di metano nei pozzi metaniferi dismessi. Questa la realtà istituzionale nel nord est e nell'acqua perché l'autorità di distretto esercita le sue funzioni, non esercita il potere così come era stato il principio ispiratore del dlgs 152/2006 esercita un servizio nell'interesse pubblico a un miglio oltre i punti estremi della linea di costa, fino a mare aperto. I corsi d'acqua come le acque sotterranee defluiscono da regioni a monte verso regioni a valle; si tratta del naturale percorso delle acque del territorio upstream a downstream., dove ciascun attor deve concorrere al governo delle acque dell'intero bacino, con un condivisa azione per la laminazione delle piene, per il Minimon Deflusso Vitale, per l'equilibrio del bilancio idrico, per la difesa della qualità delle acque fluenti, sia in superficie sia sotterranee. C'è un generale disinteresse al di là di alcune affermazioni di principio, per l'importanza fondamentale delle acque sotterranee italiane. Il dlgs 152/2006 è latitante sull'enorme importanza dell'acquifero della dorsale appenninica delle Alpi ed è quell' acquifero che alimenta le risorgive, che alimenta le sorgenti, gli acquedotti italiani. Non dimentichiamo che fino a qualche anno fa l'85% delle acque che arrivavano nelle nostre case in tutta Italia derivavano da acque di sorgente a differenza di quello che avveniva e avviene quasi in tutto il resto d'Europa. L'Italia in questo ha una peculiarità e originalità essenziale. E non c'è tutela di questo patrimonio; tanto è vero che lo stiamo facendo saccheggiare con milioni di pozzi che stanno devastando gli equilibri.

Le regole di condotta dei paesi upstream e downstream derivante dal diritto internazionale delle acque è da decenni si applica nelle controversie internazionali tra paesi a monte e a valle. Ricordiamo tutti la controversia tra Stati Uniti e Messico, come le controversie Iran Iraq, tra gli 11 paesi del Nilo e la posizione critica dell'Egitto nei confronti dei paesi a monte; controversie tra Ungheria, Bulgaria e Romania per l'utilizzo delle acque del Danubio.

Sono regole di diritto internazionale ed è di fondamentale importanza per gli usi plurimi delle acque le quali sono un bene inestimabile e sono "di preminente carattere di interesse nazionale (art 43 costituzione) i cui usi devono essere compatibili con esigenze di prevenzione di qualsiasi pericolo grave, per incolumità e sicurezza pubblica quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica ed economica ed in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali prescindendo dai confini territoriali e dai governi locali "(Costituzione italiana, art 120 comma 2).

Tra i diritti civili e sociali io individuerei il diritto all'acqua, non solo di ogni cittadino ma anche dell'ecosistema, nella sua interezza e complessità. L'Italia grazie all'antica categoria del demanio, ha una posizione privilegiata rispetto a tanti altri paesi perché in Italia sono da secoli se non da millenni, pubbliche, sottratte alla mera disponibilità privata.

Ma consentito solo ai privati l'uso a condizione di non danneggiare con usi ulteriori , nel tempo e nello stato. Il paese, grazie alla categoria del demanio idrico non è teatro di guerre dell'acqua; sarebbe un'inezia terribile se una caduta di tensione su questi particolari contenuti d'interesse generale potesse dare spazio da anacronistiche pretese particolari. L'autonomia speciale e ordinaria è limitata al territorio regionale e sarebbe contrastante con l'impianto costituzionale e con i principi ad esso sottesi di parità istituzionale e di reale collaborazione tra gli enti interessati l'attribuzione di effetti extra territoriali ad una qualsiasi norma di attuazione dello statuto regionale, di uno statuto provinciale, di una legge provinciale o regionale in materia di usi delle acque. La corte istituzionale, intervenuta tra la regione e la provincia autonoma, (Trento e veneto) affermando che in materia di uso delle acque, le regioni finitime sia a statuto ordinario che a statuto speciale devono

coordinare le loro azioni per garantire l'effettiva parità di trattamento di tutte le regioni e le province autonome interessate per un uso condiviso delle risorse.

Ne consegue a mio avviso che i territori a monte non possono esercitare usi delle acque, pregiudicando per quantità e qualità le dotazioni naturali di acque dolci dei territori a valle.

Questo principio appare d'interesse ben più rilevante per le acque sotterranee e per gli acquiferi strategici della dorsale appenninica come della catena alpina. Il punto critico per i prossimi anni riguarderà la salubrità delle acque sotterranee da individuare come acque strategiche e riserve strategiche per sopperire alle situazioni emergenziali. Non dimentichiamo che la vicenda traziina di 20 anni fa sia confinata nel tempo e sigillata nel fondo di un oceano; è un evenienza sempre possibile perché gli inquinamenti delle acque sotterranee sono preoccupanti, sia per una condizione naturale, sia per la percolazione di inquinanti superficiali verso il fondo.

Il principio espresso dalla Corte impone agli attori istituzionali una profonda riflessione sugli usi delle acque come dei tanti invasi, che sono fondamentali banche dell'acqua. Nell'uso di una risorsa scarsa in quanto preziosa, i territori di valle sono tenuti all'utilizzazione parsimoniosa e del risparmio, riuso, riciclo dell'acqua. I territori a monte, pur nel rispetto delle proprie regole, sono tenuti ad ispirare i loro propri usi alle stesse regole che valgono per i territori a valle attenti a non modificare la dotazione naturale delle acque che competono ai territori a valle, i cui usi immemorabili certamente, confermano l'importanza della naturale dotazione idrica di quel territorio a valle. In sintesi, a monte, gli usi delle acque fluenti, sotterranee o conservate nei laghi e negli invasi artificiali non possono pregiudicare la dotazione idrica naturale delle popolazioni di valle, anche se le azioni di risparmio delle acque prestassero attenzione ai deflussi a valle e il rilascio degli invasi artificiali delle acque potrebbero comprimere il deflusso naturale che in condizioni non alterate dalle opere dell'uomo fluirebbe a valle. Tali azioni non sfuggono al principio della parità di trattamento e della leale collaborazione. Occorre che ciascun attore degli usi delle acque assuma le condotte improntate al rigoroso rispetto. Ritengo che i tempi siano maturi perché le regioni e le province autonome interessate pervengano ad una condivisa soluzione sull'uso delle acque superficiali, sotterranee, fluenti ora chiuse negli invasi.

Le lagune: da problema a risorsa

La fascia costiera italiana è interessata da fenomeni concomitanti di eustatismo e subsidenza con l'erosione dei litorali e la progressiva espansione delle acque marine. L'espansione del mare sul litorale comporta l'espansione del demanio marittimo, l'arretramento della linea del litorale e quindi delle eventuali proprietà private; si tratta del fenomeno inverso a quello ben noto ai proprietari rivieraschi dell'acquisto delle proprietà delle rive costruite dalla cosiddetta alluvione. Il mare copre le terre, che diventano fondo marino e quindi proprietà del demanio; le lagune aperte e i bacini di acqua salata e salmastra fanno parte del demanio marittimo; art 28 del codice della navigazione. Il dlgs 152/2006 si è totalmente dimenticato di queste realtà e di queste competenze del distretto idrografico. Nella linea di costa italiana si inseriscono decine di lagune la cui valorizzazione procede in regime di separatezza se non d'isolamento.

Se con l'ausilio del distretto idrografico del nord est, venissero coordinate le esperienze maturate nella gestione della laguna di Venezia con quelle che stanno maturando nella gestione della Laguna di Grado- Marano e quelle connesse agli usi civici di pesca e di acqua coltura nelle valli da pesca nelle lagune del nord est fino al delta del Po, si potrebbe mettere a disposizione dell'intera nazionale un irripetibile laboratorio, imprimendo un

coordinato indirizzo anche alle ricerche delle università venete e friulane e trentine e degli istituti specializzati sulla vita del mare in una prospettiva tanto positiva di individualismi dei singoli e delle istituzioni diverrebbero cedevoli innanzi a ad un comune progetto per un laboratorio sulla gestione delle lagune.