

L'ACQUA NELLA LEGISLAZIONE NAZIONALE: DAL VINCOLO IDROGEOLOGICO ALLA TUTELA DEI CORPI IDRICI

Gianpiero Andreatta

Generale di Brigata – Comandante della Scuola Forestale Carabinieri, Cittaducale (RI)

Analizzando l'evoluzione del quadro normativo che nel nostro Paese ha per tematica "l'acqua" in senso generale, si possono individuare due distinti momenti: il primo – che rappresenta un'esigenza legislativa presente fin dal momento dell'unità della Nazione – in cui il Legislatore ha concentrato la propria attenzione sul disciplinare/regolamentare i comportamenti antropici finalizzati al contenimento dell'azione negativa dell'acqua sul territorio e parimenti ha condotto un notevole sforzo per andare a normare gli interventi legati alla bonifica (attività che affonda le sue origini già nell'antica Roma). Il secondo momento – che si evidenzia solamente negli ultimi decenni dopo aver considerato per un lungo lasso di tempo l'acqua come elemento dalla disponibilità pressoché illimitata – si concretizza in conseguenza della aumentata coscienza ambientale nonché per la pressoché contemporanea trasformazione dell'Italia da paese legato al settore primario (economia fondata sui beni agro-silvo-zootecnici) a paese industrializzato e dei servizi e ha visto l'attenzione legislativa andare a tutelare l'acqua quale fondamentale elemento naturale, quale irrinunciabile fattore ambientale, quale necessaria presenza per l'equilibrio dell'ecosistema, quale imprescindibile fonte di vita.

Partendo in ordine cronologico e passando in rassegna i principali provvedimenti legislativi che hanno interessato la materia della gestione/regimazione delle acque ai fini della prevenzione del dissesto idrogeologico, la prima norma di settore è rappresentata dalla legge 20 giugno 1877, n. 3917 – *Norme relative alle foreste* (nota anche come 'legge Majorana Calatabiano' oppure come 'legge sul vincolo forestale'). La legge cessa i suoi effetti a seguito della promulgazione del Regio Decreto-Legge 30 dicembre 1923, n. 3267 – *Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani* (noto anche come 'legge Serpieri' oppure 'legge sul vincolo idrogeologico'), norma tuttora in vigore, la quale sottopone le zone considerate potenzialmente vulnerabili dal punto di vista idrogeologico a particolari condizioni di vincolo.

Una citazione d'obbligo è per il Regio Decreto 25 luglio 1904, n. 523 – *Che approva e contiene il testo unico delle disposizioni di legge intorno alle opere idrauliche delle diverse categorie*, nel quale al Capo VII si trovano le norme di polizia per le acque pubbliche e in particolare il divieto di realizzare opere nell'alveo di corsi d'acqua (pubblici) senza la prescritta autorizzazione.

Nell'ambito della considerazione della presenza dell'acqua come ostacolo/impedimento alle attività antropiche, il primo provvedimento normativo dell'Italia unita è la legge 25 giugno 1882, n. 869 – *Sulle bonificazioni delle paludi e dei terreni paludosi* (conosciuta come 'legge Beccarini'). Si sono succeduti ulteriori significativi provvedimenti, evidenziando in tal senso l'attenzione e l'importanza data alla tematica della bonifica: il Regio Decreto 22 marzo 1900, n. 195 – *Che approva il testo unico della legge sulle bonificazioni delle paludi e dei terreni paludosi*; il Regio Decreto 21 ottobre 1900, n. 409 – *Regolamento per la esecuzione del testo unico della legge sulle bonificazioni delle paludi e dei terreni paludosi*; la legge 7 luglio 1902, n. 333 – *Che stabilisce il riparto della spesa per le opere di bonifica dichiarate di prima categoria*; il Regio Decreto 8 maggio 1904, n. 368 – *Che approva il regolamento per la esecuzione del testo unico delle leggi 22 marzo 1900 e 7 luglio 1902, nn. 195 e 333 sulle bonificazioni delle paludi e dei terreni paludosi*. Questi numerosi provvedimenti e altri seguenti collegati, hanno dato sviluppo e origine al Regio Decreto 13 febbraio

1933, n. 205 – *Nuove norme per la bonifica integrale*, norma attualmente in vigore per la disciplina di settore.

Va debitamente posto in evidenza che per quanto riguarda l’attuazione della bonifica, la stessa – nell’accezione di eliminazione delle paludi e dei terreni paludosi – ha di fatto esaurito la sua funzione negli anni ‘50 del secolo scorso quando furono eseguiti gli ultimi interventi di prosciugamento e messa a coltura dei terreni: detta attività è cessata a causa essenzialmente della rinnovata attenzione rivolta alle zone umide quali fondamentali ecosistemi legati a particolari dinamiche naturalistico-ambientali.

La norma che ha segnato una svolta nella tutela dell’acqua quale elemento d’importanza a sé stante è rappresentata dalla legge 10 marzo 1976, n. 319 – *Norme per la tutela delle acque dall’inquinamento* (conosciuta come ‘legge Merli’), nata dopo gli anni del cosiddetto *boom* economico, il quale in parallelo allo sviluppo economico-sociale ha comportato in plurimi casi una notevole degradazione quali-quantitativa di molti corsi d’acqua e/o laghi.

Solo in tempi che si possono considerare relativamente recenti è intervenuta una fondamentale modifica concettuale della legislazione nazionale in quanto l’acqua, la quale era rientrata nella concezione giuridica precedente come ‘bene’, è passata a essere inquadrata come ‘risorsa’ (la quale è pertanto anche in grado di produrre utilità, servizi e/o benefici a vantaggio dell’intera collettività) il che prevede conseguentemente specifiche azioni di salvaguardia e tutela. Tale mutamento è rappresentato dalla legge 5 gennaio 1994, n. 36 – *Disposizioni in materia di risorse idriche* (nota come ‘legge Galli’), la quale pone in evidenza la connotazione pubblica delle acque, sia superficiali sia sotterranee, va a introdurre l’approccio del ciclo dell’acqua nel suo complesso e definisce il concetto di Servizi Idrici Integrati collegati alle esigenze/attività antropiche.

I principi di tutela dei corpi idrici contenuti nella legge 319/1976, che ha subito nel tempo modifiche e integrazioni, sono stati recepiti e fanno parte dell’attuale strumento legislativo di tutela delle acque in senso lato che è rappresentato dal Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 – *Norme in materia ambientale*, il quale nella Parte terza va a disciplinare la tutela delle acque dall’inquinamento, le acque e la loro specifica destinazione, la tutela dei corpi idrici e la disciplina degli scarichi, la tutela quantitativa e qualitativa della risorsa idrica, i piani di gestione e i piani di tutela delle acque e ulteriori aspetti di settore.

Degna di nota è anche la legge 8 agosto 1985, n. 431 – *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale* (conosciuta come ‘legge Galasso’) che interessa le zone contermini ai laghi e i corsi d’acqua pubblici sottoponendo tali contesti territoriali a tutela paesaggistico-ambientale.

I contenuti della legge 431/1985 hanno trovato definitiva collocazione giuridica all’interno del Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 – *Codice dei beni culturali e del paesaggio ai sensi dell’articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137* (noto come ‘codice Urbani’) il quale nella Parte terza pone sotto tutela i beni paesaggistici: in particolare al Capo secondo, l’articolo 142 (*Aree tutelate per legge*) sottopone a tutela vincolandoli per l’interesse paesaggistico al punto b) i terreni contermini ai laghi per una profondità di 300 metri dalla battigia e al punto c) i fiumi, i torrenti, i corsi d’acqua pubblici e le relative sponde per una fascia di 150 metri.

In considerazione del quadro normativo presente ad oggi nel nostro Paese si può considerare come l’acqua (nelle varie forme in cui si manifesta sul territorio) sia stata oggetto di ripetute attenzioni da parte del Legislatore il quale – già da qualche decennio – ne ha riconosciuto l’importanza come risorsa ambientale e la ha conseguentemente posta sotto un regime di particolare tutela, mantenendo

nel contempo – seppur, come si è visto, l’iniziale attenzione al contesto risalgia a tempi addietro – un puntuale interessamento al ciclo dell’acqua in relazione alla stabilità idrogeologica del territorio.

Se da una parte si può pertanto asserire che il nostro Paese abbia un buon assetto normativo per la tutela dell’acqua quale ‘risorsa ambientale’ e quale elemento legato alla stabilità idrogeologica del territorio (anche se da più parti viene rimarcata la necessità di una attualizzazione della specifica disciplina di settore) dall’altra si possono evidenziare potenziali criticità: l’effettiva azione di tutela dell’acqua si scontra in talune circostanze con determinati comportamenti antropici, i quali, sulla base di meri interessi di tornaconto economico, vanno a costituire violazioni di legge a discapito della tutela della risorsa idrica quale elemento di salute ambientale ed ecologica; per quanto attiene invece gli aspetti idrogeologici, l’applicazione delle norme si trova a doversi confrontare reiteratamente con gli effetti dei cambiamenti climatici, i quali evidenziano oramai in sempre più casi conseguenze drammaticamente impattanti su territori e collettività.