SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

N. 2477

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore FERRARI Francesco

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 19 GENNAIO 1996

Disposizioni in materia di usi agricoli delle acque

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1700)

ONOREVOLI SENATORI. – La legge 5 gennaio 1994, n. 36, sulle risorse idriche si può considerare una legge fondamentale in materia di uso dell'acqua e pertanto nella sua attuazione non si può trascurare un settore di utilizzazione di tale risorsa come quello agricolo.

È appena il caso di ricordare che l'acqua costituisce sempre per l'agricoltura un fondamentale fattore di produzione e che il nostro Paese è afflitto da una cattiva distribuzione delle piogge non conforme alle esigenze vegetative delle piante. Non solo, l'Italia ha una conformazione orografica e del territorio prevalentemente collinare e montana, a differenza dei grandi Paesi d'Europa dominati dalla pianura, per cui è di fondamentale importanza la realizzazione di una rete articolata di canali irrigui e di bonifica. Conseguentemente solo l'irrigazione, ossia l'apporto artificiale di acqua nel terreno agricolo, costituisce l'elemento tecnologico indipensabile ad attenuare le conseguenze negative del clima e della conformazione territoriale.

L'irrigazione svolge quindi un ruolo fondamentale di pubblico generale interesse per la circostanza che solo la disponibilità di acqua consente elasticità al sistema produttivo, offre alternative alla rigidità dell'agricoltura asciutta e consente di sostenere la concorrenza dei mercati internazionali. Non va inoltre trascurato il positivo effetto ambientale per il ravvenamento delle falde garantito dalle irrigazioni a scorrimento, per esempio, di tutta la Padania.

D'altra parte anche nel Mezzogiorno la ripresa di un processo di sviluppo nel settore agricolo è fortemente condizionata dai problemi del suolo e delle acque. Alla costante carenza di disponibilità di risorse idriche si aggiunge infatti la caratteristica conformazione territoriale, prevalentemente collinare e montuosa.

L'Italia, per affrontare in agricoltura la concorrenza dei *partners* comunitari e degli altri Paesi, deve puntare sull'irrigazione, indispensabile non solo per far fronte alla siccità, ma anche per la diversificazione produttiva e il miglioramento della qualità. Secondo stime attendibili più dei due quinti del valore lordo della produzione italiana dipendono dall'irrigazione e due terzi del valore dell'esportazione corrispondono a prodotti ottenuti con l'irrigazione.

D'altronde, come già si è detto, l'uso agricolo delle acque consente il riuso e il riciclo dell'acqua che scende a valle dei fondi e comporta il ravvenamento delle falde sotterranee, dove ritorna parte dell'acqua utilizzata per le irrigazioni.

La funzione dell'agricoltura, e la finalizzazione dell'attività produttiva all'alimentazione umana, è sancita dall'affermazione contenuta dell'articolo 1, comma 3, della legge n. 36 del 1994, secondo cui gli usi delle acque non possono prescindere dal tener conto dell'esigenza «del risparmio e del 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 idrogeologici».

Assume rilevanza il riferimento all'agricoltura, in quanto il fine di non pregiudicare l'agricoltura viene espressamente considerato alla pari delle altre finalità pubbliche di interesse generale, mentre nessun altro uso produttivo è menzionato.

Il quadro sistematico della norme della legge n. 36 del 1994 sugli usi agricoli deve essere completato con la disposizione dell'articolo 28. In essa si sancisce il principio che nei periodo di siccità e comunque nei casi di scarsità di risorse idriche, durante i quali si procede alla regolazione delle derivazioni in atto, deve essere assicurata, dopo il consumo umano, la priorità dell'uso agricolo.

Una argomentazione decisiva, che ha determinato il legislatore a menzionare specificamente tale priorità, consiste appunto nella constatazione che l'uso agricolo è di fatto anch'esso un uso «umano» in quanto,

come si è detto, indispensabile per l'alimentazione.

Sono state peraltro evidenziate sia in sede parlamentare sia in molti convegni tenuti finora sull'argomento, le difficoltà applicative della legge n. 36 del 1994 con riguardo soprattutto agli usi aziendali. L'articolo 1 della legge stabilisce che le acque costituiscono una risorsa che va salvaguardata e utilizzata secondo criteri di solidarietà con riferimento alle aspettative delle generazioni future.

In questo ambito di fissazione di princìpi di salvaguardia e tutela si afferma anche che tutte le acque sono pubbliche.

Il testo unico di cui al regio decreto 11 dicembre 1993, n. 1775, invece, fornisce una nozione positiva dell'acqua pubblica. Le acque interne, superficiali e sotterranee sono dichiarate pubbliche in quanto suscettibili di usi di pubblico, generale interesse.

Una regola elastica, quindi, quella fissata da testo unico, perchè, la valutazione della singola acqua si pone in relazione allo stato dei luoghi cioè al sistema idrografico cui appartiene. Una regola aperta alle modificazione dell'economia, dell'ambiente, del progresso tecnologico.

La soluzione adottata dal testo unico consente quindi di contemperare gli interessi pubblici alla salvaguardia degli ecosistemi e degli equilibri idrici con quelli dei privati fruitori della risorsa.

La legge n. 36 del 1994 ha invece introdotto un criterio che suscita grande incertezza applicativa e che, se fosse interpretato letteralmente, renderebbe necessario un provvedimento amministrativo di concessione per qualunque uso delle acque. Le conseguenze sarebbero dirompenti sul piano burocratico-procedurale (si avrebbe praticamente il blocco totale degli emungimenti) e sul piano sostanziale. Verrebbe infatti gravemente impedito l'esercizio dell'attività economica agricola per cui l'acqua è fattore di produzione indispensabile quanto la terra e più in generale di moltissime altre attività economiche anche di ridotta entità.

A puro titolo esemplificativo si riproduce un elenco degli adempimenti e delle connesse spese che, al minimo, dovrebbero essere affrontate per una richiesta di concessione anche per un ridottissimo prelievo di acqua per uso produttivo, agricolo, artigianale, eccetera:

bolli, domande, e relazioni ...	L.	60.000
versamento per sopralluogo ...	»	200.000
pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica della richiesta di concessione	»	400.000
pubblicazione sul Foglio annunzi legali	»	5.000
versamento cauzionale alla Direzione provinciale del Tesoro tramite modello 1	»	20.000
acquisto suddetto modello 1 ..	»	15.000
marca da bollo per il modello 1	»	15.000
certificati catastali e planimetria	»	150.000 circa
spese tecniche	»	400.000 circa
relazione idrogeologica	»	1.800.000 circa
pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* della concessione ottenuta	»	600.000
pubblicazione su due quotidiani uno a diffusione nazionale e uno a diffusione locale della richiesta ai sensi dell'articolo 23 della legge n. 36 del 1994 ..	»	2.000.000

Il costo totale di tali adempimenti è quindi, al minimo, pari a lire 5.665.000.

All'onere economico deve aggiungersi, sul piano giuridico, l'assoggettamento al rapporto di concessione, rispetto al quale la situazione soggettiva del privato si qualifica come interesse legittimo, conformato dal provvedimento amministrativo che regola l'uso dell'acqua, oneroso, limitato nel tempo, soggetto a revoca, oltre che ovviamente a scadenza.

Allo stato attuale deve sottolinearsi quindi che esiste una grande incertezza nella ricostruzione di una soluzione interpretativa coerente con le norme legislative che si sono succedute. È quindi auspicabile un chiarimento che contemperi in modo equilibrato gli usi di pubblico generale interesse e la salvaguardia della risorsa per le generazioni future, con gli usi privati compatibili.

In tale complesso quadro normativo va inquadrato l'uso delle acque sotterranee e quindi di regime dei pozzi.

L'attuale testo dell'articolo 28 della legge n. 36, al comma 3, ammette la facoltà dei privati proprietari dei terreni di raccogliere le acque piovane in invasi, cisterne, laghetti collinari. Sempre l'articolo 28 ribadisce ancora la facoltà del proprietario di utilizzare le acque sotterranee del fondo per usi domestici, cioè per innaffiare orti e giardini ad uso del proprietario stesso e della sua famiglia e per l'abbeveraggio del bestiame, sempre finalizzato all'autoconsumo.

Sembrano perciò restare esclusi da tali facoltà gli usi aziendali (irrigui e di abbeveraggio del bestiame ed altri usi produttivi) di qualunque entità, a prescindere dalla quantità di acqua emunta.

Nel generale quadro normativo costituito dal testo unico del 1933 e dalla legge del 1994 devono anche essere considerate le innovazioni introdotte dal decreto legislativo 12 luglio 1993, n. 275, che in particolare all'articolo 10 aveva introdotto un obbligo, sanzionato, di denuncia di tutti i pozzi esistenti entro dodici mesi dalla sua entrata in vigore: termine successivamente prorogato, prima al 30 giugno 1995, poi al 31 dicembre 1995 dall'articolo 15 del decreto-legge 24 luglio 1995, n. 296, e dalle successive reiterazioni di esso, ultima delle quali è il decreto-legge 24 gennaio 1996, n. 31 (articolo 17).

Tale ultima disposizione stabilisce altresì che le regioni debbono adottare provvedimenti per la semplificazione degli adempimenti, soprattutto delle utenze minori.

Alla luce di quanto evidenziato circa la situazione legislativa in materia soprattutto di emungimento di acque sotterranee, si ritiene opportuno prevedere alcune semplificazioni ma soprattutto chiarire il regime giuridico delle acque con riferimento agli emungimenti di ridotte dimensioni, sia destinati ad usi produttivi sia destinati ad usi domestici.

L'articolo 1 della presente iniziativa legislativa, modificando l'articolo 93, comma primo, del citato testo unico del 1933, equipara il regime giuridico dei piccoli usi produttivi agli usi domestici, come definiti dallo stesso articolo 93, comma secondo. Vengono quantificati come piccoli usi produttivi quelli che comportino emungimenti non superiori a litri 30 al secondo. Si tratta quindi di entità molto ridotte se si pensa che il testo unico, come modificato dal decreto legislativo n. 275 del 1993, considera piccole derivazioni quelle che comportano emungimenti fino a 1.000 litri al secondo per uso irriguo e fino a 100 litri al secondo per uso potabile. A ciò si aggiunga che tale portata di emungimenti è quella minima necessaria alle piccole utenze agricole in alcune particolari realtà, come quelle caratterizzate da terreni ghiaiosi, ad esempio in Friuli.

Il comma 2 dell'articolo 1 contiene una disposizione di coordinamento dell'articolo 28, comma 5, della legge n. 36 del 1994, conseguente alla modifica dell'articolo 93 del testo unico, prevista dal comma 1 dello stesso articolo.

L'articolo 2 prevede delle semplificazioni procedurali per le concessioni di piccole derivazioni fino a 50 litri al secondo nonchè per i piccoli pozzi produttivi e per i pozzi domestici, definiti dall'articolo 93 del testo unico come modificato dall'articolo 1 della presente iniziativa legislativa. Si tratta di una serie di adempimenti, inerenti soprattutto alla pubblicità, che comprendono la pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* e su almeno due quotidiani, uno a diffusione nazionale e uno a diffusione locale. Poichè la norma dell'articolo 23 assoggetta a tali adempimenti tra l'altro anche «le perforazioni di pozzi» è evidente che occorre individuare un limite legislativo per arginare il proliferare di adempimenti anche per le utenze assolutamente minori.

Senza considerare che non si troverebbero probabilmente quotidiani disponibili se si dovessero pubblicare tutte le richieste di autorizzazione alla perforazione dei pozzi da presentare in Italia.

L'articolo 3 prevede l'inserimento del Ministro delle risorse agricole, alimentari e forestali nella procedura di concertazione, in cui è già presente tra gli altri anche il Ministero dell'industria, del commercio e dell'ar-

tigianato, per l'adozione delle norme tecniche sul riutilizzo delle acque reflue.

È materia che interessa molto il settore agricolo ed in generale tutti i settori economici: da un lato l'agricoltura è disponibile ad accettare lo sversamento delle acque reflue nei canali irrigui a condizione che la qualità delle acque sia compatibile, sotto il profilo igienico ed agronomico, con gli usi agricoli. Dall'altro i comuni e gli altri insediamenti produttivi sono interessati all'utilizzazione in agricoltura perchè le acque a questo fine necessitano di minori costi di depurazione rispetto a quelli richiesti per altre utilizzazioni.

Per tali motivi sembra necessario coinvolgere anche il dicastero delle risorse agricole nel procedimento per l'emanazione delle norme in materia, previsto dall'articolo 23.

L'articolo 4 stabilisce un chiarimento circa gli usi di abbeveraggio del bestiame che in molti casi non vengono ricompresi tra quelli agricoli ai fini dell'applicazione delle tariffe.

Tali usi vengono perciò considerati industriali, anche se l'acqua è utilizzata in quantità ridotta ed in imprese considerate agricole a tutti gli effetti: in tali casi viene applicato il parametro tariffario previsto dall'articolo 18, comma 1, lettera *d)* della legge n. 36. Per il combinato disposto di tali commi, non rientrando l'uso di allevamento nell'uso irriguo, anche un consumo zootecnico di 2 litri al secondo paga un canone annuo di 3.000.000 di lire. Per evidenziare l'incongruenza di tale previsione basti considerare che per un modulo, pari a 3 milioni di metri cubi annui, si pagano 22.000.000 di lire.

L'articolo 5 infine, in ordine alla denuncia (che meglio forse sarebbe stato definire «censimento» per fugare qualunque dubbio su intenti puramente repressivi e sanzionatori della pubblica amministrazione), si stabilisce che essa possa essere anche fatta per lettera raccomandata e se ne prevede altresì il contenuto. Si ritiene in tal modo di dare adeguata uniformità agli adempimenti su tutto il territorio nazionale, anche al fine di reperire dati omogenei ed effettivamente utilizzabili per un censimento delle captazioni, da tutti ritenuto utile.

Si specifica inoltre che esso non comporta oneri per i denuncianti, perchè da parte di talune amministrazioni sono stati, inspiegabilmente, richiesti versamenti in conto corrente postale.

Infine si chiarisce, affinchè sia effettivamente possibile realizzare il censimento delle utenze, che i denuncianti non incorrano nell'applicazione di sanzioni per precedenti inadempimenti o inosservanze di norme in cui possano essere incorsi nella realizzazione dei pozzi.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. L'articolo 93, primo comma, del testo unico approvato con regio decreto 13 dicembre 1933, n. 1775, è sostituito dal seguente:

«Anche nelle zone soggette a tutela della pubblica amministrazione a norma degli articoli seguenti, il proprietario, purchè osservi le distanze e le cautele prescritte dalla legge, ha facoltà di estrarre liberamente, anche con mezzi meccanici, in misura non superiore a 30 litri al secondo, le acque sotterranee del suo fondo, al fine di utilizzarle sia per gli usi domestici, sia per gli usi produttivi della propria azienda. È fatto divieto di cedere l'acqua liberamente estratta».

2. All'articolo 28, comma 5, della legge 5 gennaio 1994, n. 36, le parole: «usi domestici come definiti dall'articolo 93, secondo comma» sono sostituite dalle seguenti: «usi definiti dall'articolo 93».

Art. 2.

1. Le forme di pubblicità previste dal comma 3 dell'articolo 23 della legge 5 gennaio 1994, n. 36, non si applicano alle domande di concessione di derivazioni di acqua pubblica per una portata inferiore a 50 litri al secondo nonchè alle perforazioni dei pozzi destinati agli usi di cui all'articolo 93 del testo unico approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775.

Art. 3.

1. All'articolo 6, comma 1, della legge 5 gennaio 1994, n. 36, dopo le parole: «della sanità» sono inserite le seguenti: «delle risorse agricole, agro-alimentari e forestali».

Art. 4.

1. All'articolo 18 della legge 5 gennaio 1994, n. 36, dopo il comma 1 è inserito il seguente:

«1-*bis*. L'abbeveraggio del bestiame e gli altri usi zootecnici delle aziende agricole sono equiparati, ai fini del canone, all'uso irriguo, purchè l'acqua derivata od estratta non superi la portata di 30 litri al secondo».

Art. 5.

1. All'articolo 32 della legge 5 gennaio 1994, n. 36, dopo il comma 2 è inserito il seguente:

«2-*bis*. La denuncia dei pozzi esistenti, prescritta dall'articolo 10 del decreto legislativo 12 luglio 1993, n. 275, può essere effettuata anche per mezzo di lettera raccomandata con avviso di ricevimento, e deve indicare: foglio e particella catastale in cui il pozzo ricade; profondità del pozzo; portata emungibile. Essa non comporta alcun onere economico per il denunziante. La presentazione della denuncia vale a tutti gli effetti quale richiesta di autorizzazione in sanatoria ai sensi dell'articolo 95 del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, e quale avviso ai sensi del primo comma dell'articolo 103 dello stesso regio decreto».