

MANUALE TECNICO-GIURIDICO DI INTERVENTO SUI TOMBAMENTI DEI CORSI D'ACQUA

Prof. Alfredo Fioritto
Dipartimento di Giurisprudenza
Università di Pisa
alfredo.fioritto@unipi.it

INTRODUZIONE

La Convenzione tra il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Pisa e il Consorzio 5 Toscana Costa, stipulata nell'ambito del Progetto UE-Interreg “Investimenti per la capitalizzazione ed il completamento delle azioni Pilota del progetto TRIGEAU”, prevede la redazione di un “*Manuale tecnico giuridico di intervento sui tombamenti dei corsi d'acqua*”.

INTRODUZIONE

Il presente lavoro costituisce la prima parte dello studio finalizzato, successivamente:

- alla definizione di indicazioni operative per la gestione di tombamenti nel comprensorio consortile, in accordo con i tecnici incaricati del censimento delle opere;
- alla verifica intermedia del lavoro svolto; alla redazione e consegna della bozza preliminare di manuale tecnico-giuridico;
- alla revisione da parte del Consorzio della bozza preliminare;
- alla consegna documento finale del manuale tecnico-giuridico.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Il quadro normativo europeo

La direttiva-quadro 2000/60/CE costituisce la cornice di riferimento per le direttive successivamente emanate in materia di acque tra cui, come si vedrà più avanti, è particolarmente rilevante la direttiva 2007/60/CE sulla gestione dei rischi alluvionali.

La disciplina nazionale

La direttiva 2000/60/CE è stata recepita in Italia attraverso il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Codice dell'ambiente), che stabilisce, inoltre, che la tutela dell'ambiente deve essere garantita da tutti gli enti pubblici e privati. Il decreto, infatti, rende difficile una ricostruzione ordinata e unitaria della distribuzione complessiva dei poteri tra i diversi livelli di governo.

La Parte terza del Codice dell'ambiente è dedicata alle norme in materia di:

- difesa del suolo e lotta alla desertificazione;
- tutela delle acque dall'inquinamento;
- gestione delle risorse idriche.

I SOGGETTI NELLA GESTIONE DELLE RISORSE IDRICHE

- Stato (Autorità di bacino)
- Regioni
- Le province
- Enti locali
- Enti pubblici economici (consorzi di bonifica)

LA TUTELA DELLE ACQUE: RIPARTO DELLE COMPETENZE

Il riparto delle competenze amministrative in materia di difesa del suolo tra i livelli centrale, regionale e locale risulta ispirato ad un principio di decentramento amministrativo che individua nel “bacino idrografico” l’ambito territoriale ottimale per le azioni di difesa del suolo.

Per quanto riguarda gli strumenti di pianificazione, principale strumento disciplinato dal Codice, è il Piano di gestione che ha come territorio di riferimento l’intero distretto idrografico.

I RAPPORTI STATO-REGIONI

Come sopra accennato, il d.lgs. n. 152 del 2006 non stabilisce esattamente quali sono le competenze delle Regioni e degli altri territoriali. Perciò, per individuare con certezza quali sono le competenze in materia attribuite a ciascuna Regione, occorrerà risalire alla normativa regionale di riferimento che dovrà essere conforme al codice dell'ambiente.

Allo Stato spetta il compito di determinare gli *standard* e le norme tecniche – si tratta dei livelli minimi di tutela del bene ambientale uniformi agli obblighi internazionali ed eurounitari a cura del Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste (da ora anche MASAF) – che poi dovranno essere eseguite e rispettate dalla legislazione e dalle fonti regolamentari periferici.

La Regione, nella qualità di amministrazione concedente, provvede sulle domande di grandi e piccole derivazioni di acque pubbliche sentito il parere dell'autorità di bacino, cumulando così i principali poteri di tutela quantitativa della risorsa e di tutela qualitativa.

PRINCIPALI COMPETENZE REGIONALI IN MATERIA DI GESTIONE DELLE RISORSE IDRICHE

	Regione Toscana	Regione Liguria	Regione Sardegna
Normativa di riferimento	L.r. 28 dicembre 2015, n. 80	L.r. 16 agosto 1995, n. 43	L.r. 6 dicembre 2006, n. 19
	Gestione delle acque pubbliche	Programmazione, attraverso la redazione del Piano regionale di risanamento delle acque	Disciplina del sistema idrico multisettoriale regionale e delle opere che lo costituiscono
	Polizia delle acque	Coordinamento delle funzioni attribuite agli EE.LL.	Regolazione economica dei servizi idrici
	Nomina di regolatori per il riparto delle disponibilità idriche	Organizzazione territoriale del servizio idrico integrato	amento delle attività attuate ai fini del perseguimento degli obiettivi fissati dalla pianificazione regionale in materia di risorse idriche, tutela delle acque e difesa del suolo
	Rilascio delle concessioni di derivazione di acque pubbliche		

PRINCIPALI COMPETENZE REGIONALI IN MATERIA DI GESTIONE DELLE RISORSE IDRICHE

	Regione Toscana	Regione Liguria	Regione Sardegna
	Determinazione, con deliberazione della Giunta regionale, dei canoni di concessione per l'utilizzo di acqua pubblica per tutti gli usi		
	Adozione di linee guida per il rilascio dei pareri e delle autorizzazioni con particolare riferimento alla verifica di compatibilità idraulica nell'ambito del rilascio delle concessioni dei tombamenti esistenti, dei ponti esistenti e delle opere esistenti sopra passanti il corso d'acqua nonché per la verifica di compatibilità idraulica		

TOMBAMENTI

Per tombamenti si intendono le coperture dei corsi d'acqua, di più o meno lunga estensione, di cui si è fatto largamente uso su tutto il territorio nazionale fino alla fine del XX secolo. Tale pratica è stata vietata in tutta Italia, dapprima, con l'entrata in vigore del D.Lgs 152/1999, poi, tale divieto è stato confermato dal “codice dell'ambiente” (D.Lgs 152/06).



TOMBAMENTI

Una definizione puntuale di cosa sia un tombamento la fornisce, nella Regione Toscana, la delibera del consiglio regionale n. 9 del 10 febbraio 2015 (Modifiche al reticolo idrografico e di gestione) che ha convenzionalmente individuato la seguente definizione dei tombamenti: *“tratti coperti di dimensioni longitudinali superiori ai 20 metri, esclusi gli attraversamenti infrastrutturali e fatte salve specifiche situazioni, definite dall’autorità idraulica competente, che giustifichino valori anche superiori”*.

La pratica delle coperture dei corsi d’acqua è in verità antica e disciplinata anche negli Stati preunitari. Ma nell’ordinamento italiano è possibile rintracciare una prima definizione di tali interventi già nella prima legge sulle opere pubbliche, n. 2248/1865, all. F.

TOMBAMENTI

R.D. 25/07/1904, n. 523 “Testo unico delle disposizioni di legge intorno alle opere idrauliche delle diverse categorie” (ancora vigente) che si trovano le definizioni della polizia idraulica e le classificazioni delle opere idrauliche → “Polizia delle acque pubbliche” stabilisce che “Nessuno può fare opere nell'alveo dei fiumi, torrenti, rivi, scolatoi pubblici e canali di proprietà demaniale, cioè nello spazio compreso fra le sponde fisse dei medesimi, senza il permesso dell’ autorità amministrativa.

In generale, sia che originariamente si trattasse di opere idrauliche, sia che non fosse possibile attribuirli a tali categorie, i tombamenti hanno natura di opere pubbliche e in quanto tali, gli interventi di manutenzione o la loro eliminazione sono soggetti alle norme in materia di lavori pubblici (oggi disciplinati dal Codice dei contratti pubblici approvato con il d.lgs. n. 50 del 2016 in avanzata fase di riforma e aggiornamento).

TOMBAMENTI

Dunque, le attività di polizia, che non possono essere configurate come manifestazione dell'esercizio di un "potere" bensì come una funzione che si affianca a quella di manutenzione e preservazione del territorio, sono caratterizzate da un elemento negativo, consistente nel dovere – posto in capo agli agenti di bonifica ex artt. 141 ss. – di vigilare sul divieto di cui all'art. 133 cit., e da un elemento positivo relativo al rilascio di concessioni e licenze per atti.

MANUTENZIONE DEI TRATTI TOMBATI

La manutenzione dei tratti precedentemente tombati può spettare a vari soggetti i quali, sulla base dei loro finanziamenti ordinari o di altri finanziamenti regionali, possono realizzare tali interventi.

Il tratto tombato non deve essere associato ad un rischio alto e i singoli interventi devono essere autorizzati dall'autorità regionale competente (in Toscana i sei uffici territoriali del Genio Civile).

Nel caso in cui si dovesse presentare una situazione di pericolo, o comunque ritenuta tale, i soggetti competenti (comuni, consorzi di bonifica e i privati concessionari del tratto in quanto parte del demanio idrico) possono avviare una procedura amministrativa finalizzata ad ottenere l'autorizzazione all'intervento di riapertura del corso d'acqua tombato.

INTERVENTI DI RIGENERAZIONE E RIQUALIFICAZIONE URBANA

Tre sono gli elementi che caratterizzano la rigenerazione:

- lo stato di degrado di uno spazio o edificio;
- un interesse pubblico e/o collettivo che sfocia in una presa in carica diretta da parte di soggetti privati, i quali sostengono le spese necessarie ad implementare le operazioni di rigenerazione;
- la possibilità di prevedere usi diversi degli spazi o edifici che possono comportare una verifica di compatibilità con gli strumenti di regolazione del territorio vigenti.

LA DIFESA DEL SUOLO

Il riparto delle competenze amministrative in materia di difesa del suolo tra i livelli centrale, regionale e locale risulta ispirato ad un principio di decentramento amministrativo che individua nel “bacino idrografico” l’ambito territoriale ottimale per le azioni di difesa del suolo.

I bacini idrografici individuati, sono stati accorpati in 7 Distretti idrografici: per ciascun distretto, è stata istituita l’Autorità di Bacino distrettuale, ente pubblico non economico, che rappresenta il luogo di intesa unitaria e operativa tra tutti i soggetti interessati alla salvaguardia e allo sviluppo del bacino.

LA BONIFICA E I CONSORZI

L'art. 1 della L.r. n. 79/2012 definisce la bonifica come «attività di rilevanza pubblica volta a garantire la sicurezza idraulica, la difesa del suolo, la manutenzione del territorio, la tutela e valorizzazione delle attività agricole, del patrimonio idrico, anche con riferimento alla provvista e all'utilizzazione delle acque a prevalente uso irriguo, nonché dell'ambiente e delle sue risorse naturali».

I consorzi sono enti pubblici economici a base associativa composti da enti locali e soggetti privati; questi ultimi sono individuati con un piano di classifica che individua il perimetro di contribuenza, costituito dalle proprietà immobiliari che all'interno del comprensorio ricevono beneficio dall'attività del consorzio (art. 28).

Le attività del consorzio di bonifica sono programmate nel piano delle attività di bonifica, che viene approvato nell'ambito del documento operativo per la difesa del suolo, istituito dalla stessa legge.

La dottrina e la giurisprudenza sono concordi nel ritenere che le attività svolte dai consorzi di bonifica abbiano una funzione di matrice pubblicistica.

STRUMENTI DI PIANIFICAZIONE

- Piano di gestione del rischio di alluvioni (PGRA) → mira a costruire un quadro omogeneo a livello distrettuale per la valutazione e la gestione dei rischi da fenomeni alluvionali, al fine di ridurre le conseguenze negative nei confronti della salute umana, dell'ambiente, del patrimonio culturale e delle attività economiche. Il PGRA ha valore di piano territoriale di settore e individua le aree e gli elementi assoggettati alla sua disciplina, declinandone i diversi livelli di rischio/pericolosità. In particolare, esso è idoneo a indirizzare gli interventi che le Regioni possono prevedere e adottare, vietando quelli in contrasto con le finalità del Piano e subordinandoli a misure atte a contenere il rischio
- Piano per l'assetto idrogeologico (PAI) → contiene le azioni e le norme d'uso finalizzate alla conservazione, alla difesa e alla valorizzazione del suolo nelle che aree a pericolosità e rischio legate ai processi geomorfologici.

Il PAI costituisce un Piano stralcio per la gestione del rischio da eventi di natura geomorfologica, di cui all'art. 67 del codice dell'ambiente

STRUMENTI DI PIANIFICAZIONE

- Piano di gestione delle acque (PGA) → È lo strumento conoscitivo, strategico e programmatico predisposto al fine di ridurre l'inquinamento, di impedire l'ulteriore deterioramento e di migliorare lo stato ambientale degli ecosistemi acquatici, degli ecosistemi terrestri e delle aree umide sotto il profilo del fabbisogno idrico.

L'adozione dei piani stralcio per l'assetto idrogeologico deve avvenire, sulla base degli atti e dei pareri disponibili, entro e non oltre sei mesi dalla data di adozione del relativo progetto di piano; ad eccezione dei Piani di bacino per i quali è previsto un termine di 30 giorni per l'espressione del parere della Conferenza Stato-Regioni relativamente al Piano di Bacino prima dell'approvazione.

Tutti i piani di cui agli artt. 65 ss. del Codice sono adottati secondo la procedura esplicitata dall'art. 66 valevole per i piani di bacino ma estensibile anche ai piani stralcio. La distinzione più rilevante fra le due procedure concerne la sottoposizione dei soli piani di bacino alla valutazione ambientale strategica (VAS).

I CONTRATTI DI FIUME

Si tratta di una misura che concorre alla definizione e all'attuazione dei Piani, (disciplinata all'art. 68-bis del decreto legislativo 152/2006).

Essi sono definiti quali strumenti volontari di programmazione strategica e negoziata che perseguono la tutela, la corretta gestione delle risorse idriche e la valorizzazione dei territori fluviali, unitamente alla salvaguardia dal rischio idraulico, contribuendo allo sviluppo locale di tali aree.

Quanto allo scopo, esso consente alla pubblica amministrazione di entrare in contatto con i privati che usufruiscono (e sfruttano) i beni collettivi – quali le risorse idriche – al fine di attuarne una tutela quali-quantitativa.

I CONTRATTI DI FIUME

Le fasi individuate sono le seguenti:

- condivisione di un documento d'intenti;
- messa a punto di un'adeguata analisi conoscitiva preliminare integrata degli aspetti ambientali, sociali ed economici del territorio oggetto del contratto;
- elaborazione di un documento strategico;
- definizione di un programma d'azione per i successivi tre anni (indicativamente), decorsi i quali si potrà procedere ad un aggiornamento o all'adozione di un nuovo programma d'azione;
- realizzazione di processi partecipativi aperti ed inclusivi;
- sottoscrizione del contratto di fiume, atto d'impegno formale che definisce gli obblighi specifici dei contraenti;
- attivazione di un sistema di controllo e monitoraggio periodico del contratto; informazione al pubblico.

I PROGRAMMI DI INTERVENTO

La Conferenza istituzionale di intervento è il soggetto legittimato all'adozione dei programmi che debbono riguardare un'ampiezza temporale di un triennio, dopo la trasmissione, almeno venti giorni prima della data fissata per la conferenza, ai componenti della Conferenza stessa.

Una volta ottenuto il parere favorevole della Conferenza istituzionale permanente, le Regioni possono provvedere con propri stanziamenti alla realizzazione di opere e interventi previsti dai Piani di Bacino.