



**UNIVERSITÀ
DI TRENTO**

**Facoltà di
Giurisprudenza**

**BENI A TITOLARITÀ COLLETTIVA
E SFRUTTAMENTO DELLA RISORSA IDRICA.
IL CASO DELLA MAGNIFICA COMUNITÀ
DI FIEMME**

a cura di

**LUISA ANTONIOLLI
DAMIANO FLORENZANO
FLAVIO GUELLA
GIANFRANCO POSTAL**

2024



**UNIVERSITÀ
DI TRENTO**
Facoltà di
Giurisprudenza

QUADERNI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

82

2024

Al fine di garantire la qualità scientifica della Collana di cui fa parte, il presente volume è stato valutato e approvato da un *Referee* interno alla Facoltà a seguito di una procedura che ha garantito trasparenza di criteri valutativi, autonomia dei giudizi, anonimato reciproco del *Referee* nei confronti di Autori e Curatori.

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© *Copyright 2024*
by Università degli Studi di Trento
Via Calepina 14 - 38122 Trento

ISBN 978-88-5541-068-7
ISSN 2284-2810

Libro in Open Access scaricabile gratuitamente dall'archivio IRIS - Anagrafe della ricerca (<https://iris.unitn.it/>) con Creative Commons Attribuzione-Non commerciale-Non opere derivate 3.0 Italia License.

Maggiori informazioni circa la licenza all'URL:
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/it/legalcode>

Giugno 2024

BENI A TITOLARITÀ COLLETTIVA
E SFRUTTAMENTO DELLA RISORSA IDRICA.
IL CASO DELLA MAGNIFICA COMUNITÀ
DI FIEMME

a cura di
LUISA ANTONIOLLI
DAMIANO FLORENZANO
FLAVIO GUELLA
GIANFRANCO POSTAL

Università degli Studi di Trento 2024

INDICE

	Pag.
Luisa Antonioli, Damiano Florenzano, Flavio Guella, Gianfranco Postal <i>Presentazione della ricerca. Il regime proprietario delle acque nella Magnifica Comunità di Fiemme e gli spazi per un possibile sfruttamento a fini idroelettrici</i>	1
Mauro Gilmozzi <i>Saluto e presentazione del seminario</i>	5
Christian Zendri <i>La proprietà collettiva come risultato storico dell'esperienza della Magnifica Comunità</i>	9
Flavio Guella <i>Demanio e risorsa idrica: la proprietà e la gestione dell'acqua nel quadro giuridico nazionale</i>	21
Vincenzo Tudisco <i>Gli spazi per la conservazione di titoli dominicali sulla risorsa idrica nell'ambito della Magnifica Comunità</i>	55
Alessandra Porcari <i>Il nesso acqua-energia e i suoi trade-off nel quadro normativo europeo</i>	71
Maddalena Sartore <i>Disciplina nazionale e provinciale in materia di usi civici e futu- ro sfruttamento delle terre per la produzione di energia da fonti rinnovabili nella Provincia autonoma di Trento</i>	89

INDICE

	Pag.
Vincenzo Desantis	
<i>Lo sfruttamento idroelettrico da parte della Magnifica Comunità..</i>	119
Matteo Ferrari	
<i>L'uso dell'acqua a fini agricoli e alimentari.....</i>	139
Gianfranco Postal	
<i>Spunti e riflessioni sul ruolo delle autonomie locali in materia di utilizzo delle acque pubbliche e di concessioni idroelettriche.....</i>	157

L'USO DELL'ACQUA A FINI AGRICOLI E ALIMENTARI

Matteo Ferrari

SOMMARIO: 1. *Introduzione.* 2. *Acquacoltura.* 3. *Acque minerali.* 4. *Acque irrigue.* 5. *Conclusioni.*

1. Introduzione

Il contributo si propone di fornire una prima mappa utile a individuare alcuni requisiti di base che devono essere soddisfatti in relazione all'impiego delle acque per finalità agricole e alimentari. La chiave interpretativa che si è scelto di adottare è volta a disegnare possibili percorsi di impiego delle acque da parte delle proprietà collettive o, *recitius*, degli enti esponenziali di queste realtà. In questo contesto, sono stati individuati tre ambiti di possibile utilizzo: acquacoltura, produzione di acque minerali, irrigazione.

La materia è molto vasta sia perché gli utilizzi delle acque evocati sono eterogenei¹; sia perché si interseca con uno statuto regolativo peculiare qual è quello che caratterizza le proprietà collettive. Per rendere per sommi capi tale vastità (e complessità), si pensi che già la distinzione tra comparto agricolo e alimentare comporta una serie di ricadute di grande impatto sia sul piano concettuale che operativo, come in parte si vedrà². A ciò si aggiunga il fatto che il bene acqua è in buona mi-

¹ Si pensi solo alla differenza tra uso dell'acqua a fini agricoli e uso dell'acqua a fini alimentari.

² Sulla distinzione tra diritto agrario e alimentare cfr. A. JANNARELLI, *Il diritto agrario del nuovo millennio tra food safety, food security e sustainable agriculture*, in *Rivista di diritto agrario*, 2018, I, 511. Per l'A. la distinzione tra i due plessi regolativi risiederebbe nel fatto che il primo si occupa dei rapporti tra imprenditori agricoli e altri operatori professionali della filiera, mentre il secondo dei rapporti tra produttori e consumatori. Conseguentemente, diversi sarebbero i soggetti considerati vulnerabili e, per

sura soggetto a una disciplina specifica che deroga in parte a quella generale³. L'analisi sarà così caratterizzata da un costante intreccio di regole di ordine generale (applicabili, cioè, a qualsivoglia bene, agricolo o alimentare) e di regole speciali (peculiari, cioè, del bene acqua) che, si spera, non creerà eccessiva confusione. Al contempo, come segnalato poco sopra, si dovrà in qualche misura tener conto di come le regole generali e speciali interagiscono con la disciplina applicabile alle proprietà collettive.

D'altro canto, la dottrina ha sottolineato come la natura dell'acqua così come i suoi impieghi siano plurimi, per cui si potrebbe parlare di multifunzionalità della risorsa idrica⁴. Per quanto qui interessa, ha quantomeno una duplice natura: fattore di produzione fondamentale per l'agricoltura; alimento e/o ingrediente essenziale per la sopravvivenza dell'uomo. Queste due nature possono porsi in conflitto l'una con l'altra, sia in situazioni di scarsità del bene acqua per cui può essere necessario compiere scelte allocative complesse; sia in casi in cui l'impiego per una finalità compromette qualitativamente l'impiego per l'altra finalità, come può accadere quando le acque reflue derivanti da attività agricole o di produzione alimentare contaminano le acque destinate al consumo umano, rendendole non più utilizzabili.

ciò stesso, meritevoli di una tutela rafforzata rispetto agli altri protagonisti del mercato: nel diritto agrario speciale considerazione viene concessa agli agricoltori, mentre nel diritto alimentare ai consumatori.

³ N. NITTI, *Acque pubbliche e private nella riforma del codice ambientale*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2006, 18, 2299; F. MASTRAGOSTINO, N. LUGARESI, *La disciplina giuridica delle risorse idriche*, Rimini, 2003. Con riferimento ai rapporti tra impiego dell'acqua e agricoltura cfr. L. PAOLONI, *La governance della risorsa idrica in agricoltura tra green economy e partecipazione*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2016, 1, 9; N. ENRICHENS, *Le acque private*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2016, 1, 120; F. SPAGNUOLO, *Acqua e cambiamento climatico nella prospettiva del diritto agrario-alimentare-ambientale*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2016, 2, 110; M. TAMPONI, *Aspetti privatistici del regime delle acque*, in *Rivista di diritto agrario*, 2001, I, 347; A. AMATO, *La nuova disciplina in materia di tutela delle acque*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2000, 10, 578; E. SIRSI, *La disciplina delle acque in agricoltura*, in *Rivista di diritto agrario*, 1989, I, 376.

⁴ F. BRUNO, *Tutela e gestione delle acque: pluralità di ordinamenti e governance multilivello del mare e delle risorse idriche*, Milano, 2012.

Per cercare di dare ordine a questa mappa, l'analisi procederà seguendo idealmente tre coordinate, che corrispondono ad altrettante domande: 1. che cosa si intende per acquacoltura, per acque minerali, per irrigazione; 2. chi può svolgere l'attività produttiva o di gestione relativa all'acquacoltura, alla produzione di acque minerali, all'irrigazione; 3. quali requisiti minimi devono essere soddisfatti per svolgere questo tipo di attività.

2. Acquacoltura

A livello comunitario, l'acquacoltura è definita come

la detenzione di animali acquatici, laddove tali animali rimangono di proprietà di una o più persone fisiche o giuridiche durante tutta la fase di allevamento o di coltura, fino alla raccolta compresa, esclusa la raccolta o la cattura ai fini del consumo umano di animali acquatici selvatici che sono in seguito detenuti temporaneamente senza essere nutriti in attesa di essere abbattuti⁵.

Una formulazione differente della nozione di acquacoltura è contenuta nella disciplina nazionale, a mente della quale con essa si intende

l'attività economica organizzata, esercitata professionalmente, diretta all'allevamento o alla coltura di organismi acquatici attraverso la cura e lo sviluppo di un ciclo biologico o di una fase necessaria del ciclo stesso, di carattere vegetale o animale, in acque dolci, salmastre o marine⁶.

La definizione municipale si colloca saldamente nel solco di quanto previsto all'art. 2135 c.c. che, nel definire l'imprenditore agricolo, pone

⁵ Art. 4 del Regolamento (UE) 2016/429 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 marzo 2016 relativo alle malattie animali trasmissibili e che modifica e abroga taluni atti in materia di sanità animale.

⁶ Art. 3 del d.lgs. 9 gennaio 2012, n. 4, Misure per il riassetto della normativa in materia di pesca e acquacoltura.

l'accento sulle attività finalizzate alla cura e sviluppo di un ciclo biologico, o di una parte di esso, di carattere vegetale o animale⁷.

L'attività di acquacoltura può essere svolta da un imprenditore agricolo, soggetto diverso dall'imprenditore commerciale. L'art. 2135 c.c. considera imprenditore agricolo "chi esercita una delle seguenti attività: coltivazione del fondo, selvicoltura, allevamento di animali e attività connesse"⁸. L'acquacoltore pratica l'allevamento di animali⁹ e quindi si colloca all'interno del perimetro disegnato dall'art. 2135, anche se giurisprudenza e dottrina hanno a lungo dibattuto circa la possibilità di qualificare come imprenditori agricoli coloro che esercitano l'allevamento e/o la pesca di organismi acquatici¹⁰. Per quanto riguarda le attività connesse, queste devono essere tese a valorizzare l'attività principale e devono riguardare prodotti che provengono prevalentemente dalle attività principali. Inoltre, il co. 3 dell'art. 2135 fornisce un elenco, non tassativo, di attività che si possono presumere connesse, quali per esempio le attività di manipolazione, conservazione, trasformazione e

⁷ Ciò vale a differenziare, in prima approssimazione, l'approccio italiano da quello seguito a livello comunitario, dove la definizione di agricoltura viene fatta tradizionalmente coincidere con quella di prodotti agricoli. In altri termini, il legislatore comunitario definisce l'agricoltura partendo dai prodotti, mentre quello italiano dalle attività. La cesura tra i due approcci si va tuttavia affievolendo: il legislatore comunitario ricomprende all'interno della nozione di agricoltura anche servizi che non esitano in alcun prodotto agricolo, quali per esempio quelli volti al mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche. Sulle divergenze e convergenze tra approccio comunitario e italiano in materia cfr. A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE, *Diritto agrario*, in G. AJANI, G.A. BENACCHIO (diretto da), *Trattato di diritto privato dell'Unione europea*, Torino, 2006, 12-13; L. COSTATO, L. RUSSO, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, Milano, 2019, 408 ss.

⁸ Sul tema la letteratura è ampia: cfr. *ex multis* A. JANNARELLI, A. VECCHIONE, *L'impresa agricola*, in V. BUONOCORE (diretto da), *Trattato di diritto commerciale*, Torino, 2009; A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, Torino, 2016, 53.

⁹ Ma nella nozione di acquacoltore si possono far rientrare anche operatori dediti alla coltivazione di organismi vegetali (per es. alghe).

¹⁰ La questione si poneva in particolare prima della novella del 2012: sul punto F. BRUNO, *L'impresa ittica*, Milano, 2004. La riforma operata dal d.lgs. 9 gennaio 2012, n. 4 ha risolto molti dei dubbi che ci si era posti in precedenza, anche se l'intervento presenta a sua volta una serie di ambiguità: F. BRUNO, *L'imprenditore ittico tra agrarietà e specialità dello statuto*, in *Rivista di diritto agrario*, 2013, I, 97.

valorizzazione dei prodotti. Nel caso dell'acquacoltura, un esempio di attività connessa potrebbe essere costituita dalla trasformazione del pesce allevato in filetti e la loro messa sott'olio. Come si anticipava, perché tale attività possa essere qualificata come realmente connessa è necessario che essa sia servente rispetto a quella principale. Così, se si trasforma in filetti sott'olio prevalentemente pesce che si è allevato nella propria azienda, si continuerà a essere qualificati come imprenditore agricolo; viceversa, se si acquista prevalentemente pesce da terzi per trasformarlo in filetti, si vedrà mutato il proprio *status* in quello di imprenditore commerciale. Dalla qualifica di imprenditore agricolo derivano tradizionalmente una serie di vantaggi riguardanti l'iscrizione nel registro delle imprese, il fallimento e le altre procedure concorsuali, la tenuta dei libri contabili, il regime fiscale; molti di questi vantaggi sono andati affievolendosi, se non scomparendo, negli ultimi anni¹¹. Ciò nonostante, permangono una serie di benefici che ancora oggi avvantaggiano gli imprenditori agricoli rispetto a quelli commerciali: il riferimento è alle deroghe in materia di concorrenza e di aiuti di stato poste a favore degli agricoltori all'interno del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea¹².

Per quanto riguarda i requisiti che è necessario rispettare, un fattore significativo è rappresentato dal fatto che i prodotti dell'acquacoltura sono alimenti di origine animale. Ciò comporta che la loro produzione sia soggetta a regole di ordine generale, specie in materia di sicurezza alimentare, ma anche di mangimi e, sempre più, di benessere animale. Con riferimento a questo ultimo aspetto, è significativo che nel terzo trimestre 2023 sia prevista la revisione della normativa europea in ma-

¹¹ A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE, *L'impresa agricola*, in L. COSTATO, A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE (diretto da), *Trattato di diritto agrario*, Volume I, Torino, 2011, 757, 792 ss.

¹² La specialità del diritto agrario (c.d. eccezionalismo agricolo), specie in rapporto alla disciplina della concorrenza, è tema oltremodo complesso e che ha subito nel tempo notevoli oscillazioni: per un'introduzione lucida e al tempo stesso esaustiva A. JANNARELLI, *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale. Soggetti e concorrenza*, Bari, 2018, nonché, per un'analisi degli ultimi interventi normativi, A. JANNARELLI, *Mercato e concorrenza nella nuova PAC*, in *Rivista di diritto agrario*, 2021, I, 453.

teria per farvi rientrare anche le specie acquatiche¹³. Accanto alle regole ricordate, si possono aggiungere norme in materia di informazione alimentare nel caso si decida di svolgere un'attività connessa quale quella di trasformazione del pesce in filetti che si ipotizzava in precedenza: in tali ipotesi ad assumere rilievo sono gli obblighi previsti dal reg. 1169 del 2011¹⁴.

Concentrandoci sulle regole in materia di sicurezza alimentare, che rappresentano una sorta di pre-requisito rispetto alle previsioni riguardanti altri ambiti applicativi, a trovare applicazione è, prima di tutto, il reg. 178/2002 che fissa alcune coordinate fondamentali per garantire la sicurezza degli alimenti¹⁵, integrato dalle disposizioni contenute nel c.d. pacchetto igiene¹⁶ e in altre normative specifiche. L'imprenditore ittico dovrà così garantire un sistema di tracciabilità, collegato a meccanismi di ritiro e richiamo, il rispetto degli standard previsti in tema di criteri microbiologici e di contaminanti, l'adempimento degli obblighi di comunicazione nei confronti dell'autorità pubblica e così via. Per quanto riguarda il pacchetto igiene, merita di essere segnalato che nel caso dell'acquacoltura trovano applicazione sia il reg. 852/2004, che prevede requisiti applicabili a tutti gli alimenti, sia il reg. 853/2004, che si applica ai soli alimenti di origine animale. Senza entrare nel dettaglio di quanto previsto da questi due regolamenti, è sufficiente menzionare che essi impongono il rispetto di requisiti molto precisi, per esempio in materia di infrastrutture e strumenti di lavoro o di mantenimento della catena del freddo. Il requisito forse più noto è quello di dotarsi di un si-

¹³ Cfr. <https://www.ali.org/rivista/diritto/europa-benessere-animale-acquacoltura/>. Cfr. altresì Commissione europea, Commission Staff Working Document: Fitness Check of the EU Animal Welfare Legislation, SWD(2022) 329 final 4 ottobre 2022.

¹⁴ Regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011 relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori.

¹⁵ Regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002 che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare.

¹⁶ Il riferimento è ai Regolamenti (CE) n. 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 sull'igiene dei prodotti alimentari e n. 853/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 che stabilisce norme specifiche in materia di igiene per gli alimenti di origine animale.

stema di autocontrollo aziendale dei pericoli e rischi per la sicurezza degli alimenti, conosciuto per lo più attraverso l'acronimo HACCP¹⁷. Peraltro, si tratta di un obbligo che non risulta applicabile nel caso dell'acquacoltura, perché per le fasi di produzione primaria (come l'allevamento di animali acquatici) non è prevista la creazione di un piano HACCP. Se tuttavia si volesse procedere a un'attività connessa che implica la manipolazione delle carni dell'animale, quale la già ricordata trasformazione del pesce in filetti, ci si dovrebbe dotare di un sistema HACCP; obbligo che, come vedremo, sussiste anche nel caso della produzione di acque minerali.

Un ulteriore plesso regolativo significativo per l'acquacoltura è rappresentato dal reg. 2016/429, il quale ha lo scopo di introdurre meccanismi per la prevenzione e il controllo delle malattie animali trasmissibili ad altri animali e/o all'uomo (zoonosi)¹⁸. In tale contesto, l'art. 172 impone che tutti gli stabilimenti di acquacoltura debbano essere registrati, salvo che i rischi di zoonosi siano reputati irrilevanti dagli Stati membri; in taluni casi, gli stabilimenti sono soggetti all'obbligo di riconoscimento (art. 176), per esempio nel caso di rischi significativi. L'art. 186 prevede regole che declinano nel settore dell'acquacoltura gli obblighi generali di tracciabilità previsti dal reg. 178/2002, imponendo di mantenere una documentazione aggiornata relativa, per esempio, alle specie, categorie e quantità degli animali allevati, alle misure di biosicurezza adottate, all'indice di mortalità. Ancora, l'art. 208 prevede che tutti gli animali di acquacoltura destinati a essere spostati debbano essere dotati di certificati sanitari.

Infine, a riprova dell'attenzione che l'Unione europea sta dedicando all'acquacoltura, nella Strategia "Dal produttore al consumatore" del 2020, che mira a disegnare la politica agroalimentare europea negli anni a venire, la Commissione cita a più riprese acquacoltura, pesca e prodotti ittici di allevamento, sottolineando come si tratti di scelte produt-

¹⁷ *Hazard Analysis and Critical Control Points*. Cfr. A. TOMMASINI, *Dal nuovo HACCP Codex al reg. (UE) 382/2021: tra criticità e nuove prospettive*, in *Rivista di diritto alimentare*, 2022, 4, 85.

¹⁸ Regolamento (UE) 2016/429 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 marzo 2016 relativo alle malattie animali trasmissibili e che modifica e abroga taluni atti in materia di sanità animale.

tive più sostenibili rispetto alla zootecnia ‘di terra’ tanto sotto il profilo ambientale quanto sotto quello nutrizionale¹⁹. Tra le implicazioni più significative vi è sicuramente quella per cui è ragionevole immaginare nel prossimo futuro l’introduzione di linee di finanziamento specifiche per favorire lo sviluppo di questo tipo di allevamento.

3. *Acque minerali*

Per acqua minerale naturale la normativa comunitaria intende “un’acqua microbiologicamente pura, la quale abbia per origine una falda o un giacimento sotterranei e provenga da una sorgente con una o più emergenze naturali o perforate”²⁰. Altri elementi che devono caratterizzare l’acqua minerale naturale rispetto alle acque ‘ordinarie’ sono la presenza di minerali, oligoelementi e altri costituenti (compresi i loro effetti) e la purezza originaria dell’acqua che, a differenza di quella ordinaria, non può essere soggetta a trattamenti di purificazione, disinfezione o di altra natura, salvo quelli eventualmente consentiti dalla legge²¹. L’insieme di questi elementi rende una nozione di acqua minerale naturale come prodotto che non presenta rischi di inquinamento data la sua origine e che ha particolari qualità sotto il profilo della sua composizione²². La normativa italiana di trasposizione della direttiva, contenu-

¹⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. Una strategia “Dal produttore al consumatore” per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell’ambiente, 20 maggio 2020, COM(2020) 381 final.

²⁰ All. I, Direttiva 2009/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2009 sull’utilizzazione e la commercializzazione delle acque minerali naturali.

²¹ I trattamenti consentiti sono elencati all’art. 4 della Dir. 2009/54/CE.

²² In dottrina, sulle acque minerali naturali si veda in generale F. CAPPELLI, *Acque minerali naturali e acque di rubinetto*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2001, 409; A. VENTURI, *L’acqua potabile per il consumo umano: elemento di preparazione ed ingrediente di alimenti e bevande. Le acque minerali (Parte I - Le acque potabili)*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell’ambiente*, 2011, 9, 519; A. PAVESI, *L’acqua potabile per il consumo umano: elemento di preparazione ed ingrediente di alimenti e bevande. Le acque minerali (Parte II - L’utilizzo dell’ac-*

ta nel d.lgs. 176/2011, ricalca in larga misura la definizione europea, definendo le acque minerali naturali come

le acque che, avendo origine da una falda o giacimento sotterraneo, provengono da una o più sorgenti naturali o perforate e che hanno caratteristiche igieniche particolari e, eventualmente, proprietà favorevoli alla salute²³.

La qualifica di acqua minerale naturale è riconosciuta dagli Stati membri a una particolare acqua se soddisfa i requisiti previsti nella sua definizione. In Italia tale riconoscimento è rilasciato dal Ministero della Salute ed è disciplinato agli articoli 4 e 5 del d.lgs. 176/2011. Ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 4 il riconoscimento può essere richiesto solo dal titolare (o sub-titolare) di una concessione mineraria o da chi è in possesso di altro valido titolo. La domanda deve indicare "la denominazione della sorgente, la località ove essa sgorga, la denominazione attribuita all'acqua minerale [...] l'eventuale trattamento dell'acqua minerale naturale mediante le operazioni" consentite dalla normativa comunitaria e nazionale²⁴. Sempre in tema di qualificazione, è opportuno aggiungere che l'acqua (compresa quella minerale naturale) è considerata un alimento ai sensi del reg. 178/2002, con tutte le implicazioni che questa qualificazione reca con sé in punto di sicurezza alimentare.

Un'alternativa alle acque minerali naturali è rappresentata dalle acque di sorgente che sono

acque destinate al consumo umano allo stato naturale e imbottigliate alla sorgente che, avendo origine da una falda o giacimento sotterraneo, provengano da una sorgente con una o più emergenze naturali o perforate²⁵.

qua per la produzione alimentare e le acque minerali), in Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente, 2011, 10, 595.

²³ Art. 2, Decreto legislativo 8 ottobre 2011, n. 176, Attuazione della direttiva 2009/54/CE, sull'utilizzazione e la commercializzazione delle acque minerali naturali.

²⁴ L'art. 8 del d.lgs. 176/2011 contiene l'elenco dei trattamenti consentiti, conformemente a quanto previsto peraltro già dall'art. 4 della dir. 2009/54/CE.

²⁵ Art. 20, d.lgs. 176/2011.

Si tratta di acque che non hanno necessariamente i criteri di purezza o la presenza di elementi qualitativamente caratterizzanti come nel caso delle acque minerali naturali. Potremmo dire che sono acque che si collocano, qualitativamente, tra le acque minerali naturali (al vertice della piramide qualitativa) e le acque ordinarie da bere, fornite dal servizio idrico. Le acque di sorgente devono rispettare solo alcuni dei requisiti previsti per le acque minerali naturali, quali per esempio quelli microbiologici e quelli che dettano limiti alle operazioni di trattamento possibili. Anche la qualifica di “acqua di sorgente” deve essere attribuita dal Ministero della salute a fronte di una specifica richiesta avanzata da un produttore.

La produzione di acque minerali naturali, consistente nell'estrazione e imbottigliamento dell'acqua, non può essere considerata un'attività essenzialmente agricola ai sensi dell'art. 2135 c.c. Per questa ragione, i produttori vanno considerati imprenditori commerciali che, in ragione di tale loro status, non possono godere dei benefici riservati agli imprenditori agricoli.

Il prerequisito per poter sfruttare commercialmente una fonte di acqua minerale naturale è quello di ottenere dalla Regione o Provincia Autonoma il permesso di ricerca. Se la ricerca ha esito positivo, vale a dire se l'acqua soddisfa i requisiti che definiscono cosa sia un'acqua minerale naturale e se si ritiene profittevole il suo sfruttamento commerciale, si dovrà ottenere una concessione di sfruttamento della sorgente, sempre dalla Regione o Provincia autonoma. Sia il permesso di ricerca che la concessione sono regolati, nel caso della Provincia di Trento, dalla l.p. 14/2020²⁶.

Nel caso della concessione, questa viene assegnata tramite procedura concorrenziale e prevede un disciplinare di concessione che regola, tra le altre cose, gli aspetti economici tra concedente e concessionario. Se il soggetto cui viene aggiudicata la concessione è diverso da quello che ha svolto le ricerche, quest'ultimo avrà diritto al rimborso delle spese e a un compenso forfettario aggiuntivo pari al 10% delle spese sostenute. La concessione deve altresì includere un accertamento tecni-

²⁶ Legge Provinciale 11 dicembre 2020, n. 14, Disciplina della ricerca e delle concessioni minerarie. Cfr. in particolare gli art. 2 e ss. e 8 e ss.

co che non vi siano rischi di inquinamento della sorgente e che l'acqua minerale naturale mantenga le sue proprietà dopo la captazione.

L'art. 15 della l.p. 14/2020 prevede che se il permesso di ricerca e/o la concessione insistono su aree gravate da uso civico, il corrispettivo per la sospensione del vincolo d'uso civico dovrà essere corrisposto al gestore dell'uso, che può essere una A.S.U.C.²⁷ o una proprietà collettiva. Per sospensione del vincolo d'uso civico si intende il provvedimento concessorio della pubblica amministrazione rilasciato a un terzo per lo sfruttamento, anche commerciale, di un determinato bene di uso civico ai sensi dell'art. 15 della l.p. 6/2005²⁸. Un'ulteriore disposizione, l'art. 14 della l.p. 14/2020, prevede che nel caso in cui la concessione insista su aree gravate da uso civico, una frazione della quota del canone concessorio assegnata ai comuni possa essere attribuita all'A.S.U.C. o proprietà collettiva. Non è espressamente indicato se le due poste, vale a dire il corrispettivo per la sospensione del vincolo d'uso civico e la quota del canone concessorio, siano cumulative o alternative: pare tuttavia preferibile considerarle cumulative perché hanno natura diversa. Infatti, l'art. 15 impone di attribuire il corrispettivo per la sospensione del vincolo all'ente collettivo, mentre l'art. 14 si riferisce a una facoltà che il comune può esercitare a beneficio dell'ente collettivo.

La questione si intreccia con il tema generale dei titoli dominicali sulle risorse idriche, già affrontato in altri contributi contenuti nel volume. In questo contesto, è sufficiente sottolineare come una serie di decisioni che hanno affrontato questo profilo siano state occasionate da vicende legate allo sfruttamento di sorgenti di acque minerali naturali. Il riferimento è in particolare a un caso che ha visto contrapposti, da un lato, la Comunità agraria Appennino Gualdese e, dall'altro lato, il

²⁷ L'acronimo sta per Amministrazione Separata dei beni frazionali di Uso Civico. Le A.S.U.C. sono disciplinate dalla l.p. 6/2005, su cui *infra*.

²⁸ Legge Provinciale 14 giugno 2005, n. 6, Nuova disciplina dell'amministrazione dei beni di uso civico. Ai sensi del co. 2 dell'art 15 "la concessione in uso o la costituzione di diritti reali deve in ogni caso prevedere le forme specifiche di utilizzo del bene, il corrispettivo e la durata dell'utilizzo o del diritto nonché gli obblighi e le garanzie poste a carico dei soggetti terzi a tutela del bene di uso civico". Il co. 3 aggiunge che il corrispettivo deve essere congruo e destinato "alla manutenzione ordinaria e straordinaria nonché all'amministrazione e alla gestione del patrimonio d'uso civico" (cfr. altresì l'art. 10 della l.p. 6/2005).

produttore di acque minerali Rocchetta e la Regione Umbria. Quest'ultima aveva concesso una proroga di venticinque anni della concessione mineraria, di cui Rocchetta era già titolare, relativa alla captazione e sfruttamento di acque minerali naturali presenti nel Comune di Gualdo Tadino. La Comunanza lamentava, tra le altre cose, che tale proroga fosse stata rilasciata senza tener conto che è essa titolare dei corpi idrici ricompresi all'interno del dominio collettivo. Di là dalla specifica soluzione adottata nel caso specifico, i giudici hanno avuto modo di affermare che, in seguito alle disposizioni introdotte dalla l. 168/2017²⁹, anche i corpi idrici possono appartenere alle proprietà collettive purché su di essi siano esercitati usi civici³⁰.

Ulteriori requisiti derivano dalla normativa in materia di sicurezza alimentare, che si è già richiamata per sommi capi con riferimento all'acquacoltura: il riferimento è in particolare al reg. 178/2002 e al reg. 852/2004. In ragione di ciò, in questo contesto si evidenzieranno esclusivamente alcuni elementi che differenziano l'acquacoltura dalla produzione di acque minerali naturali. Il primo dato è rappresentato dal fatto che nel caso delle acque minerali non ci troviamo in presenza di un alimento di origine animale, per cui non trova applicazione il reg. 853/2004, che prevede requisiti stringenti in materia di registrazione degli stabilimenti produttivi e di caratteristiche delle infrastrutture. Trova invece applicazione il sistema HACCP, con particolare riferimento alla fase di imbottigliamento, tendenzialmente escluso invece nel caso dell'acquacoltura (salvo non si condu-

²⁹ Legge 20 novembre 2017, n. 168, Norme in materia di domini collettivi.

³⁰ Commissariato per la liquidazione degli usi civici per le Regioni Lazio, Umbria e Toscana, 10 febbraio 2020; Corte di Appello di Roma, sezione usi civici, 14 giugno 2022. Entrambe le decisioni stabiliscono il principio secondo cui le disposizioni introdotte dall'art. 3, lett. f) della l. 168/2017 in materia di corpi idrici rappresentano legge speciale che deroga alla disciplina generale che ricomprende le acque nel demanio indisponibile dello Stato. In ragione di ciò, si sarebbe in presenza di una norma che riconosce l'appartenenza originaria dei corpi idrici (sia superficiali che sotterranei) in capo alle proprietà collettive. Tuttavia, la Corte di Appello, nel riformare parzialmente la sentenza di primo grado del Commissariato, evidenzia come i corpi idrici possano essere parte di una proprietà collettiva solo nella misura in cui su di essi siano stati effettivamente esercitati usi civici, rigettando così ogni automatismo per cui qualsiasi corpo idrico che rientra nei terreni di un dominio collettivo è, ipso facto, esso stesso parte di quel dominio.

cano anche operazioni di trasformazione dell'animale). A queste disposizioni di carattere generale se ne aggiungono altre specificamente previste per le acque minerali e contenute nella dir. 2009/54 e nel d.lgs. 176/2011. Per esempio, l'art. 5, par. 2 della direttiva dispone che l'acqua minerale deve essere esente da una serie di patogeni sia alla sorgente sia durante la commercializzazione; prescrizione che deve essere letta alla luce del divieto, cui si è fatto cenno in precedenza, per cui le acque minerali non possono subire trattamenti di disinfezione. L'art. 7 del d. lgs 176/2011 detta criteri sui materiali da utilizzarsi nelle captazioni, condutture e serbatoi impiegati, al fine di evitare contaminazioni o alterazioni delle proprietà delle acque.

Un ulteriore capitolo è rappresentato dall'etichettatura³¹. La disciplina sul punto si discosta in buona misura da quella prevista per gli altri alimenti; una differenziazione non completa poiché anche nel caso delle acque minerali si applicano alcuni principi trasversali previsti dal reg. 1169/2011, quali per esempio i divieti di confusione e decettività oppure gli obblighi di completezza e di validazione scientifica dei messaggi veicolati³². Purtroppo, è la disciplina specialistica che, come si accennava, costituisce, quantitativamente e qualitativamente, il serbatoio cui attingere per ricostruire gli obblighi applicabili all'etichettatura delle acque minerali naturali. È così, per esempio, per l'obbligo di inserire la composizione analitica dell'acqua, specificandone gli elementi caratteristici³³; obbligo integrato a livello nazionale dall'indicazione della data in cui le analisi sono state effettuate e del laboratorio che le ha compiute³⁴. Ulteriore esempio è offerto dall'obbligo di specificare il

³¹ Sull'etichettatura delle acque minerali A. DI LAURO, *La commercializzazione delle acque destinate al consumo umano*, in *Rivista di diritto agrario*, 2008, I, 513. Sull'impiego di indicazioni sulla salute nelle etichette delle acque minerali sia consentito rinviare a M. FERRARI, *Tutela della salute e libertà di espressione nella disciplina delle indicazioni nutrizionali e sulla salute*, in *Rivista di diritto alimentare*, 2016, 2, 4.

³² Regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011 relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori. Per un'analisi dell'informazione in campo alimentare S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agroalimentare europeo*, Torino, 2012; F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Milano, 2020, 229 ss.

³³ Art. 7 della Dir. 2009/54/CE.

³⁴ Art. 12 del d.lgs. 176/2011.

nome della sorgente e la sua ubicazione³⁵ o, ancora, dall'obbligo di attribuire all'acqua una denominazione che la distingua nettamente dalle altre acque minerali naturali³⁶.

Nel caso delle acque di sorgente, la disciplina è in larga misura simile a quella delle acque minerali. Le uniche differenze degne di nota sembrano essere legate al fatto che non pare trovare applicazione la l.p. 14/2020 (bensì la normativa generale relativa alla concessione di derivazioni e utilizzazioni di acqua pubblica) e che, in tema di etichettatura, le acque di sorgente non devono riportare tutte le indicazioni richieste per le acque minerali naturali³⁷.

4. Acque irrigue

Per molto tempo non si è avuta una definizione normativa di attività irrigua, così come di acque irrigue. A ciò si deve aggiungere il fatto che sono a lungo mancati anche requisiti specifici che stabiliscano le caratteristiche che le acque irrigue devono rispettare per poter essere impiegate. Il panorama è in parte mutato con l'introduzione del reg. 2020/741³⁸, che si occupa del riutilizzo delle acque reflue urbane per scopi irrigui in agricoltura. La nuova disciplina introduce una definizione di uso irriguo dell'acqua in agricoltura³⁹; consente l'impiego a fini irrigui delle sole

³⁵ Art. 7 della Dir. 2009/54/CE.

³⁶ Art. 10 del d.lgs. 176/2011. Si può aggiungere che forse sarebbe stato più corretto da parte del legislatore utilizzare il termine nome in luogo di denominazione, per minimizzare rischi di confusione con il concetto di denominazione di vendita che, nel caso di specie, è acqua minerale naturale.

³⁷ Cfr. art. 26 del d.lgs. 176/2011.

³⁸ Regolamento (UE) 2020/741 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 maggio 2020 recante prescrizioni minime per il riutilizzo dell'acqua. Il regolamento è entrato in vigore il 26 giugno 2023.

³⁹ All. I, reg. 2020/741: "Per uso irriguo in agricoltura s'intende l'irrigazione dei seguenti tipi di colture: colture alimentari da consumare crude, ossia colture destinate al consumo umano a uno stato crudo o non lavorato; colture alimentari trasformate, ossia colture i cui prodotti sono destinati al consumo umano dopo un processo di trasformazione (cottura o lavorazione industriale); colture non alimentari, ossia colture i cui pro-

acque affinate⁴⁰; prevede la creazione di un piano di gestione dei rischi legati al riutilizzo delle acque per fini irrigui⁴¹; contiene una serie di prescrizioni minime che devono caratterizzare la qualità delle acque prima che queste possano essere (ri)utilizzate in agricoltura⁴², nonché il loro monitoraggio⁴³.

Esistono, inoltre, linee guida europee e nazionali che offrono indicazioni di metodo e valori utili a valutare la possibilità di impiegare acque per scopi irrigui. È questo, per esempio, il caso delle Linee guida della Commissione europea, integrative di quanto previsto dal reg. 2020/741⁴⁴; o, ancora, delle linee guida pubblicate a livello nazionale dall'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale⁴⁵.

Di norma la gestione dell'attività irrigua è svolta da consorzi di bonifica e irrigazione⁴⁶. Si tratta di enti di diritto pubblico, la cui attività è

dotti non sono destinati al consumo umano (ad esempio, pascoli e colture da foraggio, da fibra, da ornamento, da sementi, da energia e per tappeto erboso)".

⁴⁰ Per acque affinate si intendono le acque reflue urbane appositamente trattate conformemente alla direttiva 91/271/CEE: art. 3, nr. 3), reg. 2020/741.

⁴¹ Art. 5, reg. 2020/741. Indicazioni operative per la redazione del piano di gestione dei rischi sono contenute nell'All. II del Regolamento.

⁴² L'All. I, reg. 2020/741.

⁴³ Cfr. All. I, reg. 2020/741, tabelle 3 e 4.

⁴⁴ Comunicazione della Commissione: Orientamenti a sostegno dell'applicazione del regolamento (UE) 2020/741 recanti prescrizioni minime per il riutilizzo dell'acqua, 5 agosto 2022, 2022/C 298/01.

⁴⁵ Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale, Linee guida per l'utilizzazione agronomica delle acque di vegetazione e delle acque reflue da aziende agroalimentari, 2007, reperibile all'indirizzo: <https://www.isprambiente.gov.it/content/files/00004100/4161-aziende-agroalimentari.pdf>.

⁴⁶ M. TAMPONI, *I consorzi di bonifica per la pianificazione del territorio: aspetti istituzionali e normativi*, in *Studi in onore di Cesare Massimo Bianca*, Milano, 2006, vol. I, 655; A.M. MARTUCELLI, *Utilizzazione e tutela delle acque per usi irrigui nella recente disciplina sulle risorse idriche: la gestione consortile*, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, 2002, 5, 284; V. PERRI, *I consorzi di bonifica e le acque irrigue*, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, 1999, 9, 2, 477; S. CAEDDU, A. PACE, *Il mutato ruolo (e la permanente centralità) dei consorzi di bonifica nell'evoluzione della disciplina delle "funzioni di bonifica"*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1999, 1, 53; E. SARLI, *Brevi note sulle funzioni dei consorzi di bonifica*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 1998, 5, 512.

disciplinata dall'art. 166 del Codice dell'ambiente⁴⁷. La norma prevede che i consorzi abbiano la facoltà di gestire le reti a prevalente scopo irriguo; non si è quindi in presenza di un obbligo, ma di una funzione di cui i consorzi possono farsi carico in via eventuale. Ciò spiega perché vi siano aree, come alcune Comunità di valle della Provincia autonoma di Trento, in cui non esistono consorzi irrigui⁴⁸. Ma al di là di alcuni casi specifici, in Trentino esistono più di 230 consorzi irrigui, riuniti nella Federazione provinciale dei consorzi irrigui e di miglioramento fondiario⁴⁹. Si tratta di un dato che testimonia l'importanza e pervasività di questo tipo di soggetti che gestiscono circa l'80% della superficie irrigata della Provincia di Trento⁵⁰.

A ciò si deve aggiungere che la l. 168/2017, all'art. 3, stabilisce che i corpi idrici su cui insistono usi civici sono beni collettivi (co. 1) e rappresentano il demanio civico dell'ente collettivo (co. 2). Ciò può ovviamente avere riflessi sulla gestione delle acque a fini irrigui, visto che questa può essere condizionata dagli usi civici esistenti, così come un ruolo gestorio potrebbe essere assunto direttamente dall'ente collettivo, ulteriore oppure sostitutivo rispetto a quello eventualmente svolto dai consorzi irrigui.

Le condizioni fondamentali relative all'impiego delle acque per finalità irrigue sono stabilite nel Codice dell'ambiente, agli artt. 144 e 167. Il primo stabilisce, al terzo comma, che la disciplina degli usi delle acque è finalizzata alla loro razionalizzazione, allo scopo di evitare gli sprechi e di favorire, tra le altre cose, l'agricoltura e la piscicoltura. Il secondo che

nei periodi 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 ivi compresa l'attività di acquacoltura (co. 1).

⁴⁷ D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, Norme in materia ambientale.

⁴⁸ In particolare, la Val di Fiemme e il Comun General de Fascia.

⁴⁹ Cfr. <https://www.comifo.it/index.php>.

⁵⁰ Cfr. <https://www.comifo.it/index.php/chi-siamo/presentazione-e-statuto>.

Dalla lettura delle due norme emerge che l'agricoltura gode di una considerazione speciale, seconda di fatto solo all'impiego delle acque per il consumo umano. Per quanto riguarda i requisiti qualitativi che le acque irrigue devono rispettare, come visto in precedenza questi sono oggi dettati dal reg. 2020/741 e dalle linee guida eventualmente applicabili. In particolare, l'All. I del regolamento del 2020 prevede due tabelle: la prima individua quattro classi minime di qualità delle acque affinate, prevedendo per ciascuna di essa impieghi diversi; la seconda tabella stabilisce le prescrizioni di qualità per ciascuna classe di acqua irrigua.

5. Conclusioni

L'analisi sommaria dei principali plessi normativi che condizionano i regimi di impiego dell'acqua per fini agricoli e alimentari conferma quanto si anticipava in esordio relativamente alla multifunzionalità della risorsa idrica, anche dalla prospettiva del comparto agroalimentare; multifunzionalità non solo riferita alla molteplicità degli usi possibili, ma dipendente anche dalle diverse nature dell'acqua, come il caso del riutilizzo delle acque reflue urbane per fini irrigui mostra. Se la multifunzionalità rappresenta indubbiamente un carattere che espande il perimetro di impieghi delle acque, incrementando così le *chances* di un suo sfruttamento in senso economico, al contempo costituisce un fattore che, se non governato attentamente, può portare a un sovra-utilizzo della risorsa. Si tratta di un problema che è destinato ad acutizzarsi a fronte dei cambiamenti climatici che anche il nostro paese sta vivendo. Si pone quindi un problema di coordinamento non solo tra i diversi soggetti che possono vantare un qualche titolo sulla risorsa idrica, ma anche tra i suoi possibili utilizzi. Il Codice dell'ambiente, come si è visto in precedenza, affronta la questione, prevedendo che in termini di priorità prima venga il consumo umano e poi l'uso agricolo.

Tutte queste considerazioni sottolineano ancor di più l'importanza dell'analisi dei modelli di *governance* dell'acqua, tenendo conto del fatto che si tratta di una risorsa che è ragionevole prevedere diventerà sempre più scarsa. La scarsità della risorsa idrica non solo è in grado di

MATTEO FERRARI

aumentare le occasioni di conflitto tra coloro che hanno interesse a utilizzarla, ma pone anche la questione di come evitarne lo spreco e garantirne la qualità. L'intreccio di questi diversi profili rappresenta una sfida ulteriore per il legislatore e richiede architetture, istituzionali e regolative, capaci di gestire tale complessità. L'assetto che caratterizza le proprietà collettive può rappresentare un possibile modello di *governance* della risorsa idrica, offrendo un esempio di gestione partecipata fortemente ancorata al territorio.