



**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

## PRESENTAZIONE DELLA RICERCA

### IL REGIME PROPRIETARIO DELLE ACQUE NELLA MAGNIFICA COMUNITÀ DI FIEMME E GLI SPAZI PER UN POSSIBILE SFRUTTAMENTO A FINI IDROELETTRICI

*Luisa Antonioli, Damiano Florenzano,  
Flavio Guella, Gianfranco Postal*

I domini collettivi e lo sfruttamento di acque pubbliche a fini industriali (segnatamente, idroelettrici) sono temi che hanno sollecitato negli ultimi anni il rilevante interesse di studiosi e di operatori, se non altro a causa delle novelle legislative introdotte rispettivamente nel 2017 (per i domini collettivi) e nel 2019 (per l'affidamento delle concessioni idroelettriche); interventi normativi, entrambi sorretti da un'intenzione sistematica, più o meno assoluta.

La giustapposizione dei temi, i quali, al di là della constatazione della contestualità cronologica dianzi detta, presentano numerosi punti di contatto se non luoghi di interferenza, è stata in questa sede praticata al fine di poter affrontare alcune specifiche questioni che hanno costituito la ragione e hanno dato l'avvio alla ricerca.

Il volume, infatti, raccoglie saggi in materia di beni a titolarità collettiva e di sfruttamento delle risorse idriche, nell'ambito dei quali si è dedicata attenzione, con riferimento alla Magnifica Comunità di Fiemme, sia al tema del regime proprietario sulle acque mirato alla verifica circa la sussistenza delle condizioni per eventuali titolarità di diritti da parte di quest'ultima, sia alla prospettiva di iniziative di sfruttamento delle acque – diretto o indiretto – a fini industriali (idroelettrici o per altri impieghi industriali dello stesso bacino idrografico).

Gli esiti di dette ricerche sono stati illustrati e discussi in un *webinar* il 4 luglio 2023.

Orbene, gli interventi hanno preso le mosse innanzitutto dalla ricognizione del quadro normativo relativo al regime proprietario delle ac-

que, in particolare esaminando sia le origini storiche più risalenti dei peculiari titoli dominicali della Magnifica Comunità sui beni che insistono sul relativo territorio, anche alla luce della natura pubblicistica che alla Comunità è stata poi riconosciuta, sia i dati normativi nazionali e regionali/provinciali con i quali, in una lunga evoluzione storica, si è assistito alla demanializzazione della risorsa idrica, lasciando tuttavia alcuni margini di sfruttamento della stessa anche a beneficio di soggetti privati (e, *a fortiori*, a favore di enti esponenziali di comunità che sulla risorsa in questione vantano interessi qualificati).

È stata così prestata specifica attenzione alle fonti disponibili (sentenze, contratti, norme tradizionali, prassi operative) utili per definire una serie di adeguate coordinate per inquadrare esattamente il tema dei diritti sulle acque pubbliche, per affrontare, poi, la questione se – e in quale misura – la Magnifica Comunità di Fiemme possa vantare titoli nei confronti di quel bene peculiare che sono le acque presenti nei suoi territori, in particolare verificando se sia consentito prospettare – alla luce delle riforme succedutesi negli anni e/o dell’eventuale non uso – il permanere a tutt’oggi di una titolarità dominicale del bene idrico in capo a tale ente.

Detta specifica indagine è stata declinata nell’ambito di ulteriori interventi che hanno operato una valutazione degli spazi che la normativa europea, nazionale e provinciale in materia di grandi e piccole derivazioni idriche lascia aperti per uno sfruttamento economico di tale proprietà. Sfruttamento che è stato vagliato nelle diverse forme che esso può assumere nella realtà operativa, che spaziano da usi diretti con gestione di impianti, a pretese di compensazione nei confronti dei concessionari già operanti sul territorio nell’ambito della produzione di energia idroelettrica, distinguendo l’utilizzabilità delle acque direttamente in quota, negli spazi di disponibilità dell’ente Magnifica Comunità, da quelli a valle per impieghi pure di tipo non energetico (ma connessi ai più vari impieghi agricoli e commerciali).

Più nel dettaglio, tra le relazioni dedicate in generale alla titolarità dominicale della risorsa idrica, dopo l’inquadramento introduttivo di Mauro Gilmozzi, il saggio di Christian Zendri si concentra sull’analisi storica del regime di proprietà collettiva come risultato dell’esperienza peculiare della Magnifica Comunità, mentre i contributi di Flavio Guel-

la e di Vincenzo Tudisco si incentrano – rispettivamente – sul regime della proprietà e della gestione dell'acqua nel quadro giuridico nazionale (in generale) e sulla disciplina nazionale e provinciale più specificamente applicabile alla Magnifica Comunità.

Un secondo gruppo di relazioni è invece destinato al tema dello sfruttamento economico della risorsa idrica, ai diversi livelli e ai vari temi di regolazione coinvolti (principale tra i quali, ma non unico, quello della produzione di energia, su cui anche le conclusioni di Gianfranco Postal fanno il punto, in un'ottica di evoluzione della normativa statutaria e di attuazione trentina).

In particolare, la relazione di Alessandra Porcari è dedicata alle opportunità di sfruttamento energetico dei beni comuni nel quadro della normativa europea, mentre quella di Vincenzo Desantis presta attenzione allo sfruttamento idroelettrico dell'acqua da parte della Magnifica Comunità in un'ottica di disciplina nazionale e provinciale, con un quadro che complessivamente copre tutti i diversi livelli di governo che del tema si occupano. Per profili più settoriali, un intervento di Maddalena Sartore fa il punto sulla questione degli spazi di sfruttamento idroelettrico nei beni a uso civico, con particolare riguardo ai profili paesaggistici e al regime vincolistico connesso, mentre il saggio di Matteo Ferrari è dedicato all'uso dell'acqua a fini non solo industriali e di produzione energetica, ma anche agricoli e alimentari.



## SALUTO E PRESENTAZIONE DEL SEMINARIO

*Mauro Gilmozzi*

Un saluto molto cordiale a tutti i partecipanti, ai relatori, in particolare al professor Guella alla professoressa Antonioli al professor Florenzano e al dr. Postal con i quali abbiamo dato avvio a una importante collaborazione sul tema oggetto di questo seminario.

La Magnifica Comunità di Fiemme è un demanio collettivo di antichissima epoca, riconosciuto giuridicamente il 14 luglio 1111 con i patti Ghebardini, ma preesistente a tale data. L'accordo, in realtà l'infodazione, che indubbiamente ne diminuì l'autonomia, ne salvaguardò però le prerogative pubbliche (legislative, esecutive, giudiziarie) e l'impianto elettivo.

Con i governi Bavaresi del 1807 e Francesi e poi Austriaci, il XIX secolo fu deleterio per la Magnifica Comunità. L'assetto statutale feudale durato sette secoli passò a un assetto moderno, riformatore. Una nuova impostazione, a base comunale, che intendeva abolire o ricondurre ogni forma di rappresentanza e potere pubblico alla nuova architettura istituzionale. La Magnifica Comunità di Fiemme perse allora tutte le sue prerogative pubbliche. Perse anche parte dei suoi beni che vennero assegnati ai Comuni. Tuttavia, proprio per la sua documentata origine di demanio universale e la sua difesa da parte dei Vicini, non fu cancellata, ma si avviò a una lunga e dura contesa giudiziaria sulla propria natura giuridica, trascinata da chi ne difese le prerogative unitarie e autonome e chi, soprattutto i Comuni, cercò di inquadrarla tra quegli istituti giuridici di cui la legislazione del tempo prevedeva la liquidazione con il fine di dividersi le rimanenti proprietà (*spartio*).

Un contenzioso che venne portato avanti nonostante la mutata giurisdizione statale in esito della Prima guerra mondiale e le successive riforme come il nuovo quadro legislativo sugli usi civici del 1927. I vari giudizi si ricomporranno solo dopo la Seconda guerra mondiale in un mutato contesto istituzionale, economico e sociale con le sentenze della

Corte di appello usi civici di Roma e della Corte di Cassazione del 1950 nelle quali la Magnifica Comunità di Fiemme trova le fondamenta del suo nuovo e attuale assetto. Tali sentenze riconoscono da un lato, che i Patti Gheberdini sono la fonte costitutiva dei diritti di demanio collettivo universale, dall'altra l'elencazione puntuale dei beni che ne costituiscono l'oggetto e le modalità d'uso, riconoscendone, a mio avviso, l'autonomia statutaria e regolamentare quale vera e propria giurisdizione concorrente con i poteri pubblici attuali nel quadro dei cui principi tale autonomia deve svolgersi.

La Cassazione riconosce tra l'altro l'inscindibilità tra demanio collettivo e "l'uso civico e di pesca" in capo ai Vicini, su tutte le acque del bacino imbrifero di Fiemme, compresi gli affluenti del torrente Avisio. Specifica che l'uso civico non è solo quello "essenziale" ovvero riguardante il fabbisogno di ciascun vicino, ma anche "utile" con riguardo cioè, alla possibilità che esso sia legittimamente esercitato con attività a scopo di industria direttamente o a terzi tramite pagamento di canoni.

La legge numero 168/2017 sugli usi civici, all'articolo 3) lettera F conferma sostanzialmente l'orientamento giurisprudenziale di cui sopra, specificando che sono beni collettivi: "i corpi idrici sui quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici". La Magnifica Comunità di Fiemme rientra e sopravanza questa tipologia, sia soggettivamente che oggettivamente.

E quindi, se da un lato non si può certo negare l'influenza della sfera pubblica sul regime delle acque al fine di tutela di interessi pubblici all'utilizzo delle stesse, non si capisce come mai il demanio spettante ai vicini di Fiemme, fino agli anni Settanta iscritto tavolarmente come "acqua pubblica", quindi senza un riferimento istituzionale specifico, sia stato poi intavolato alla Provincia autonoma di Trento, senza considerare dette sentenze e pur se in un quadro di assegnazione di nuove competenze in base al secondo statuto di autonomia.

Con ciò evidenziando che alla Magnifica Comunità di Fiemme non è mai stata riconosciuta e valorizzata, se non per l'uso civico di pesca, quella titolarità che la Cassazione e ora la Legge le assegna. Un regime concorrente, necessario per contemperare le plurime esigenze di tutela e gestione integrata dei beni comuni che non è limitata alle utilizzazioni boschive e pascolive ma deve contemperare tutte le funzioni ecosiste-

miche. La regolazione del ciclo del carbonio, la tutela del suolo, la conservazione della biodiversità, gli effetti positivi sulla salubrità delle acque sorgive, i servizi ricreativi e turistici, non possono disgiungersi dal governo delle acque ed essere sottratti a una logica d'insieme, sia come fattore ambientale che economico, in particolare per il regime dei canoni di concessione a ristoro della sottrazione d'uso delle acque e non solo.

In un momento storico di svolta per la Magnifica Comunità, che – dopo aver perso i poteri pubblici – ora rischia di perdere, per cause legate ai cambiamenti climatici, anche quelli economici già fortemente ridotte dalle dinamiche di mercato del legname, è necessario attingere a tutte le prerogative comunitarie possibili per garantire una prospettiva di lungo termine, con coerenza rispetto alle politiche di mitigazione dei cambiamenti climatici, ma anche quale primario sostegno alle funzioni economiche e sociali di un'area di alta montagna che è parte significativa e identitaria dello spazio di vita della gente di Fiemme.

Ecco, con questo spirito e memori delle reiterate e storiche richieste dei Fiammazzi di riconoscimento dei loro diritti sulle acque, abbiamo chiesto un aiuto, poi formalizzato in un Accordo, alla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento, per orientarci nella complessità di un tema di assoluta urgenza e attualità. L'auspicio è che gli approfondimenti odierni e le successive analisi a conclusione del rapporto convenzionale, possano portare i giusti riconoscimenti che secondo noi spettano ai Vicini, tramite la Magnifica Comunità di Fiemme, sperabilmente in un rapporto pacifico e dialogico con le Istituzioni Pubbliche.



# LA PROPRIETÀ COLLETTIVA COME RISULTATO STORICO DELL'ESPERIENZA DELLA MAGNIFICA COMUNITÀ

*Christian Zendri*

SOMMARIO: 1. Osservazioni preliminari. 2. Fiemme come ordinamento giuridico. 3. Fiemme come ordinamento giuridico storico. 4. Fiemme come ordinamento giuridico storico ambientale: le acque.

## *1. Osservazioni preliminari*

La legge n. 168 del 2017, che costituisce ormai lo sfondo imprescindibile delle ricerche e dei dibattiti intorno alla proprietà collettiva, all'art. 1 ha riconosciuto i domini collettivi, comunque denominati, «ordinamenti giuridici primari delle comunità originarie»<sup>1</sup>. Vale la pena, anche in questa sede, di ripartire proprio da questo testo legislativo fondamentale, anzi tutto notando che si tratta di una legge di attuazione della Costituzione repubblicana, cioè di una legge che intende tradurre nel concreto, nel vivo dell'esperienza giuridica, i principi costituzionali<sup>2</sup>. In particolare, è interessante l'uso del verbo riconoscere, che è usato

---

<sup>1</sup> Sul significato di questa definizione e sulla sua importanza C. ZENDRI, *Ordinamenti giuridici primari. Le Carte di Regola come patrimonio della Tradizione giuridica occidentale*, in L. FAORO (a cura di), *Carte di regola. Storia, territorio, attualità*, Atti dell'incontro pubblico (Museo degli Usi e Costumi della Gente Trentina - San Michele all'Adige, 25 settembre 2021), Trento, 2022, pp. 79-86: 79-80.

<sup>2</sup> Giustamente, è stato fatto notare che il sistema delle fonti italiano non conosce una specifica "legge di attuazione della Costituzione". Naturalmente, ciò è vero, come è vero che, in linea di principio, ogni legge ordinaria che non sia costituzionalmente illegittima attua, a modo suo, la Costituzione. Tuttavia, occorre anche notare che c'è una differenza tra una legge che si situi in un quadro normativo vasto e complesso e che abbia i propri presupposti in altre leggi ordinarie – di cui finisce per costituire il complemento e il completamento – e una legge, come la n. 168/2017, che invece si propone,

dalla Costituzione in materia di diritti fondamentali, i quali, come tutti sappiamo, sono riconosciuti e garantiti dalla Repubblica<sup>3</sup>. Se dunque non è possibile riconoscere se non ciò che già esiste, mi pare evidente che da subito l'uso di questo verbo ci pone di fronte alla realtà della proprietà collettiva come risultato di un processo storico che ha preceduto non solo la legge 168/2017 ma anche la stessa Costituzione, che in questa legge trova specifica attuazione. In verità, sarebbe possibile anche interpretare il verbo riconoscere in relazione all'esistenza di un diritto astratto, esistente per se stesso in maniera del tutto storica. Quando anche, però, accedessimo a questa interpretazione, dovremmo almeno distinguere, sulle orme di Antonio Rosmini, che una cosa è il diritto in se stesso e cosa diversa è la modalità del diritto (cioè il modo concreto e particolare con cui il diritto si manifesta e si realizza); e che se anche il diritto per se stesso possa essere inteso in modo astratto (l'uguaglianza, la libertà...) non di meno la sua modalità è storicamente determinata – e non potrebbe essere altrimenti<sup>4</sup>.

Questo però non basta, perché la legge aggiunge anche che i domini collettivi riguardano le comunità originarie – cioè le comunità che hanno origine nei e dai domini collettivi – e anche questo è, necessariamente, un rinvio all'esito di una storia<sup>5</sup>. Forse però la nozione determinante, per quanto qui ci interessa, è quella di ordinamento giuridico. Essa è nozione storica, se non per altro almeno perché è un dato meramente di esperienza, che l'ordinamento giuridico è soggetto a continue modifiche, pur conservando (o potendo conservare) una serie di tratti distintivi che lo differenziano da altri ordinamenti giuridici, vale a dire che fanno sì che esso sia ciò che è e non un ordinamento diverso. Non è necessario qui fare riferimento alla nozione di tradizione – e di tradizione giu-

---

fin dalle prime righe del testo, il solo proposito di attuare gli artt. 2, 9 e 42 della Costituzione stessa, senza alcun riferimento ad altre norme. Si veda l. n. 168/2017, art. 1.

<sup>3</sup> All'art. 2. Sull'uso del verbo *riconoscere* dalla Costituzione alla l. 168/2017 cfr. C. ZENDRI, *op. cit.*, pp. 79-80.

<sup>4</sup> C. ZENDRI, *Diritti, modalità dei diritti e società. Osservazioni su alcuni punti del pensiero di Antonio Rosmini (1797-1855)*, in stampa negli atti delle Riunioni scientifiche del Centro Studi e Documentazione sui Demani civici e le Proprietà collettive di Trento.

<sup>5</sup> C. ZENDRI, *Ordinamenti giuridici primari*, cit., pp. 80-83.

ridica in particolare – che presuppone proprio il passaggio, da una mano all'altra e quindi da una generazione a un'altra, di qualcosa che rimane invariata solo perché ha saputo cambiare e rinnovarsi senza soluzione di continuità<sup>6</sup>. Mi pare invece più importante riflettere su un altro dato della storia giuridica. Come ha messo in evidenza, a suo tempo, Francesco Calasso, nel linguaggio della tradizione giuridica di diritto comune, costruitosi tra il XII e il XVIII secolo e poi, in qualche modo e con significative differenze, trapassato anche nella tradizione del diritto codificato, esiste un'identità terminologica tra diritto in senso oggettivo (ordinamento giuridico, insomma) e popolo o, per dirla in modo meno impegnativo per noi, comunità. Il termine che designa tutte queste nozioni, che per noi sono differenti, ma che tali non erano in passato, è *universitas*, università<sup>7</sup>. Questo implica una conseguenza importante: se vogliamo davvero capire il senso dell'esperienza giuridica di una comunità, di un popolo, dobbiamo cambiare la nostra prospettiva. Il nostro linguaggio, oggi, ci porta, quasi istintivamente, a distinguere tra popolo e ordinamento giuridico. Il popolo esiste, come comunità umana avente certe caratteristiche (storiche, culturali, linguistiche, religiose) e questo popolo ha un ordinamento giuridico. Poiché questo ordinamento è positivo – e quindi posto – esso, pur importante, è, per così dire, un elemento aggiuntivo, rispetto al popolo. E per questo il popolo può cambiare l'ordinamento in modo, sostanzialmente, libero. Il diritto è, per certi versi, qualcosa che rassomiglia a uno strumento tecnico – creato per uno scopo (o molti scopi) – e che in tanto permane in quanto asolve alla funzione per cui è stato creato.

Quando invece guardiamo alla nozione antica di *universitas*, ci troviamo di fronte a qualcosa di molto differente. Non possiamo dire che il popolo ha un ordinamento giuridico, ma dobbiamo sapere che esso è un

---

<sup>6</sup> Su questa nozione, applicata al diritto e alla sua storia, H.J. BERMAN, *Law and Revolution. The Formation of the Western Legal Tradition*, Cambridge (MA)-London, 1983, pp. 1-45; ID., *Law and Revolution, II, The Impact of the Protestant Reformations on the Western Legal Tradition*, Cambridge (MA)-London, 2003, pp. i-xii, 1-28 (= ID., *Diritto e rivoluzione, II, L'impatto delle Riforme protestanti sulla tradizione giuridica occidentale*, trad. it. di D. Quaglioni, Bologna, 2010, pp. 3-54).

<sup>7</sup> C. ZENDRI, *Ordinamenti giuridici primari*, cit., pp. 81-83; F. CALASSO, *I glossatori e la teoria della sovranità. Studio di diritto comune pubblico*, Milano, 1957, pp. 20-21.

ordinamento giuridico. L'ordinamento giuridico dunque è precisamente ciò che fa sì che un popolo sia tale. Stando alle fonti, infatti, la differenza tra un popolo e un qualsiasi aggregato umano non risiede nella storia, nella cultura, nella lingua, nella religione e nemmeno in quella sorta di nozione metafisica (uso il termine in un'accezione prossima a quella usata da Alessandro Manzoni nei suoi studi sulla Rivoluzione francese)<sup>8</sup> che oggi è di moda chiamare identità<sup>9</sup>. Ciò che distingue un popolo e che lo rende tale è invece il fatto di vivere *iure* (secondo diritto) e quindi di essere un gruppo umano ordinato giuridicamente, di essere, in sostanza, un ordinamento giuridico.

Questo aspetto è importante. Un popolo, una *universitas*, infatti si caratterizza per essere insieme stabile e mutevole. La tradizione giuridica ha individuato almeno due esempi per spiegare e illustrare questa duplice caratteristica, la mobilità e la stabilità. Un esempio reca l'impronta dell'erudizione umanistica: la nave Argo, la mitica nave degli Argonauti, appunto, partiti alla ricerca del vello d'oro, avrebbe fatto ritorno dopo il lungo viaggio e dopo continui raddobbi, destinati a ripararla dai danni sofferti a causa di tempeste e sinistri. Quei raddobbi ne avrebbero cambiato la sostanza materiale, al punto che si sarebbe potuto dire che la nave rientrata in porto dopo il viaggio non era la stessa che era partita molto tempo prima. Però non è così. Pur completamente

---

<sup>8</sup> A. MANZONI, *La Rivoluzione francese del 1789 e la Rivoluzione italiana del 1859. Saggio comparativo*, in ID., *La Rivoluzione francese del 1789 e la Rivoluzione italiana del 1859. Dell'indipendenza dell'Italia, Premessa* di S. Romano, *Introduzione*, cronologia e regesto di G. Bognetti, testi a cura di L. Danzi, Milano, 2000, pp. 1-223, e, per la terza redazione del 1871 (al più tardi), pp. 225-274, qui 2R (cioè la seconda redazione), pp. 37-39. Su quest'opera di Manzoni cfr. D. QUAGLIONI, *Alessandro Manzoni et la Révolution française*, in *Laboratoire italien. Politique et société*, IX, 2009, pp. 211-232, soprattutto pp. 211-222. Il saggio è stato ora ripubblicato in ID., *Scritti*, a cura di L. Bianchin, G. Marchetto, C. Natalini, C. Zendri, I. Foligno, 2022, pp. 901-922. Ora si veda, infine, C. ZENDRI, *Manzoni e la tirannide della minoranza*, in stampa negli *Atti della Accademia Roveretana degli Agiati*.

<sup>9</sup> Sulla nozione di popolo e la sua relazione con il diritto oggettivo si veda più sopra, nota 7.

diversa nella composizione materiale, la nave è sempre l'Argo<sup>10</sup>. L'altro esempio è meno erudito, o forse no: il gregge. Un gregge, una mandria di bestiame può restare la stessa, non ostante i singoli capi, nel corso del tempo e con, talora, grande rapidità, cambino completamente<sup>11</sup>. Se vogliamo scegliere un'autorità di grande spessore, potremmo forse ricordare Omero: i greggi di porci di Ulisse, governati dal fido porcaro, Eumeo: sono pur sempre i greggi di Ulisse, anche se il padrone manca da vent'anni. Egli li ritrova al suo ritorno, come se non fosse mai partito<sup>12</sup>. Possiamo però essere certi che nessuno dei porci che erano vivi al momento della partenza per Troia, lo era ancora al ritorno del re dopo venti anni di avventure.

C'è però ancora una nozione su cui dobbiamo riflettere: quella dell'identità, stabilita, anzi, riconosciuta dalla legge, tra domini collettivi e ordinamenti giuridici. Questo riconoscimento è, per certi versi e alla luce di ciò che comunemente sappiamo o crediamo di sapere, uno dei dati più sconcertanti della l. 168/2017. Se ci riflettiamo bene, che un dominio (cioè una proprietà, di qualsiasi tipo e contenuto) sia un ordinamento giuridico non è affatto una cosa banale.

## 2. Fiemme come ordinamento giuridico

Che non sia una cosa banale, per venire proprio a Fiemme, lo si capisce già dal sito ufficiale della Magnifica Comunità. Il visitatore che vi si affacci trova subito una sezione Ente, in cui si legge<sup>13</sup>:

Il primo riconoscimento ufficiale è datato 1111 d.C. – la Magnifica Comunità di Fiemme gestisce un rilevante patrimonio boschivo e im-

---

<sup>10</sup> H.J. BERMAN, *Law and Revolution*, II, cit., p. 256. L'immagine è già presente almeno in JEAN BODIN, *I sei libri dello Stato*, I, a cura di M. Isnardi Parente, Torino, 1997 (rist. ed. 1964), I, 2, pp. 174-175.

<sup>11</sup> Si tratta della universalità (cioè *universitas*) di cose mobili di cui parla l'art. 816 cod. civ.

<sup>12</sup> HOM., *Od.*, XIV, 1-84, 523-533.

<sup>13</sup> <https://www.mcfiemme.eu/> (consultato il 5 ottobre 2023 alle ore 15:47). In conformità il seguente art. 2 dello statuto.

mobiliare soggetto agli usi civici, proprietà della Comunità dei Vicini (residenti nel territorio).

Da questo breve testo apprendiamo che esiste un patrimonio boschivo e immobiliare, che la Magnifica Comunità di Fiemme lo gestisce, che tale patrimonio è soggetto agli usi civici e che però è proprietà della Comunità dei Vicini (che evidentemente è diversa dalla Magnifica). Questo è testimoniato dall'art. 1 dello statuto della Comunità dei Vicini di Fiemme<sup>14</sup>. Il testo è molto interessante, anzi tutto perché identifica la Comunità dei Vicini in una «antica unità spirituale e socio-economica». Anche se si evita di usare il termine popolo, per le ragioni che abbiamo già visto, non di meno di popolo si tratta. E però in questa definizione di popolo come unità spirituale e socio-economica (cioè gruppo umano individuato secondo i criteri più comunemente usati oggi), che rinvia, seppure implicitamente, alla nozione di identità (perché altrimenti usare la parola unità, se non perché una unità ha, necessariamente, una identità che la rende visibile – secondo l'etimologia della parola stessa – e quindi la distingue?), è interessante osservare che il diritto è trattato in un modo peculiare. Esso è menzionato con il termine normativa (espressione volutamente generica) e di esso si dice che ha «le sue profonde radici nei “Privilegi”, nelle consuetudini e negli statuti del passato» e che il suo «primo storico rilievo è tramandato dai “Patti Gebardini” del 14 luglio 1111». Insomma, la “normativa” ha certo radici lontane – ma sono solo radici – e anzi la più antica di quelle radici (almeno tra quelle note), cioè i Patti Gebardini, è un testo che tramanda (e quindi fa conoscere) la prova (il rilievo) dell'esistenza storica della Comunità stessa. Insomma, si riconosce certamente la lunga storia giuridica della Comunità, ma mi pare che si intravveda, in questo riconoscimento, una cautela e, direi quasi, una preoccupazione. Forse questa preoccupazione è svelata dall'art. 4 dello statuto, secondo cui la

Magnifica Comunità di Fiemme [non quindi la Comunità dei Vicini, ma il suo ente rappresentativo] ha ... [la finalità] di autonomo ordinamento statutario, nel rispetto delle leggi vigenti e in secolare continuità con le sue consuetudini, aggiornate al vivere moderno.

---

<sup>14</sup> Il testo può essere consultato e scaricato dal sito di cui alla nota precedente.

Sofferamoci un momento su questo punto, perché è importante. Occorre ammettere che si tratta di un testo non del tutto perspicuo. Non è semplice, infatti, comprendere che cosa significhi un'espressione come "avere la finalità di autonomo ordinamento statutario", se non, forse, che tra i fini della Magnifica Comunità di Fiemme (cioè dell'ente rappresentativo della Comunità dei Vicini) vi è quello di darsi uno statuto autonomo. In realtà, però, le cose sono molto più complesse. Se inteso alla lettera, infatti, questo testo reclama l'autonomia statutaria per l'ente rappresentativo, non per la Comunità rappresentata. Se ciò può significare il tentativo di porre la Comunità dei Vicini e il suo ordinamento (la «antica normativa» di cui all'art. 3) al riparo da mutamenti contingenti, presenta però il rischio di immaginare una situazione ripartita in modo rigido e immutabile. Insomma, vi sarebbero, almeno:

1. Il patrimonio collettivo (cioè in sostanza le terre silvo-pastorali);
2. La Comunità dei Vicini, governata da una antica normativa i cui contenuti sono alquanto nebulosi;
3. Le Regole, di cui si compone la Comunità dei vicini;
4. La Magnifica Comunità di Fiemme, che rappresenta la Comunità dei Vicini e ha autonomia statutaria.

### *3. Fiemme come ordinamento giuridico storico*

Vorrei però provare a vedere tutto questo da un punto di vista diverso. La situazione attuale (e anche lo statuto vigente, quindi) è il prodotto di una lunga storia, lo abbiamo detto e lo abbiamo sentito affermato anche dallo statuto stesso. Dobbiamo dunque provare a comprendere cosa significhi. Un primo indizio ce lo dà l'art. 10, che è dedicato al patrimonio collettivo. Anzi tutto, è chiaro che il patrimonio di cui si parla (inevitabilmente, direi) è quello della Comunità dei Vicini di Fiemme. Non dimentichiamo, infatti, che si tratta di una Comunità generale, che a sua volta è fatta di altre comunità, delle Regole che la costituiscono e a cui appartengono, in primo luogo, i vicini. Insomma, i vicini sono in primo luogo vicini della loro Regola e poi (ma solo poi) della Comunità di Fiemme. Questo patrimonio collettivo di Fiemme (ma il discorso sarebbe lo stesso per le singole Regole) è anzitutto

composto, lo dice l'art. 10 comma 1 lett. (a), dai beni immateriali. Cosa siano questi beni immateriali, lo stesso testo dello statuto cerca di spiegarlo: i «valori di solidale appartenenza a una compatta unità vicinale insediata su un proprio territorio sempre ben salvaguardato, nonché ... [i] beni costituenti il patrimonio storico e artistico». Credo che chiunque colga qui una contraddizione, nemmeno tanto piccola: i beni costituenti il patrimonio storico e artistico non sono necessariamente immateriali, anzi. Basti pensare al palazzo della Comunità a Cavalese, che non solo è un bene materiale, è anche un bene immobile. Però, chi rilevasse questa contraddizione e si fermasse a questo punto, sarebbe in errore – e grave.

La questione è un'altra. Cosa è una comunità, cosa è un popolo? Non è certo un gruppo di persone: è anche questo, naturalmente, ma non solo. Nemmeno è solo un gruppo di persone insediato su un territorio. I vecchi giuristi ritenevano che un popolo fosse un gruppo di molti (in realtà di famiglie, come scriveva Jean Bodin ancora nel 1576) legate da qualcosa di comune<sup>15</sup>. Questa cosa comune era naturalmente il territorio, o, meglio, il patrimonio materiale che dava il nome al popolo stesso e che in qualche modo “incorporava”, talvolta in senso letterale, i diritti del popolo che viveva su di esso e di esso. Non era però solo questo, lo abbiamo già accennato. Un'antichissima definizione risalente ai primordi della tradizione giuridica occidentale, ricorda che un popolo è un gruppo di persone che intendono vivere *iure*, secondo diritto<sup>16</sup>, anzi, se prendiamo sul serio un celebre testo raccolto dall'imperatore Giustiniano nel 533 d.C., ma che in realtà risale a quattro secoli prima<sup>17</sup>, un popolo è un gruppo di persone che intendono vivere, almeno in parte, secondo un loro proprio diritto. E che cosa è un diritto (in senso oggettivo, naturalmente, non stiamo parlando di diritti soggettivi)? Lo stesso Digesto giustiniano ce lo ricorda: l'arte del buono e del giusto<sup>18</sup>. Dunque, quando l'art. 10 parla, in maniera un po' generica, di valori e valo-

<sup>15</sup> JEAN BODIN, *I sei libri dello Stato*, I, cit., I, 1, p. 159, I, 2, pp. 172-179.

<sup>16</sup> C. ZENDRI, *Ordinamenti giuridici primari*, cit., p. 81.

<sup>17</sup> Mi riferisco ovviamente al frammento di Gaio (dalle sue *Institutiones*) noto poi come l. *Omnes populi* (*Dig.* I, 1, 9): «Omnes populi, qui legibus et moribus reguntur, partim suo proprio, partim communi omnium hominum iure utuntur».

<sup>18</sup> *Dig.* I, 1, 1, 1: «Ius est ars boni et aequi».

ri di appartenenza e di solidarietà, coglie, forse in modo non del tutto consapevole, un profilo che è caratteristico di tutte le comunità, di tutti i popoli. Quei valori, che sono il patrimonio della Comunità di Fiemme, non sono la sua normativa, sono invece il suo diritto, inteso come ho cercato di spiegare. E per questo si manifestano nella salvaguardia dei beni materiali; e per questo il patrimonio storico e artistico, pur nella sua materialità, è davvero immateriale. Gli oggetti, documenti, libri, opere d'arte e architettoniche, hanno valore per il popolo di Fiemme non solo e non tanto per ciò che sono, ma per ciò di cui sono espressione: la volontà di stare insieme secondo certi principi di bene e di giustizia. Dunque, non solo, come mi è capitato di scrivere, quel patrimonio artistico e storico è molto di più di una semplice somma di oggetti (perché un archivio completo vale molto di più, almeno storicamente, di singoli documenti dispersi)<sup>19</sup>, ma il suo valore è, in questo caso, molto superiore perché, a prescindere dal valore intrinseco e anche dal valore dell'intera collezione, esso è l'espressione del diritto della Comunità (nel senso già detto) e, per certi versi, è il diritto della Comunità, perché nasce da esso e lo incorpora, almeno come principio reificato, trasformato in cosa tangibile. Se anche non sapessimo nulla della tradizione giuridica di Fiemme da altre fonti, quei beni storici e artistici farebbero rivivere quella stessa tradizione giuridica, con la loro sola esistenza. Ecco perché, a modo loro, sono il diritto (della Comunità dei Vicini di Fiemme)<sup>20</sup>.

Questo fatto spiega anche, in fondo, il vero significato degli aggettivi con cui è qualificato il patrimonio della comunità: «inalienabile, indivisibile, imprescrittibile»<sup>21</sup>. Poiché il patrimonio incorpora in un certo modo la comunità e la rende possibile come qualcosa di diverso da un gruppo più o meno effimero, proprio per questo esso deve restare della comunità.

---

<sup>19</sup> C. ZENDRI, *Proprietà collettive e patrimonio nella Tradizione giuridica occidentale moderna: appunti per una riflessione*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 1, a cura di P. Nervi, Milano, 2018, pp. 75-94: 75-81.

<sup>20</sup> Riprendo qui una suggestione che ho proposto in un altro contesto: C. ZENDRI, *Letteratura come diritto comune: il caso di Carlo Goldoni*, in *Rivista Internazionale di Diritto Comune*, 33, 2022, pp. 233-247.

<sup>21</sup> Così l'art. 10 c. 1 lett. b. dello statuto.

Fra l'altro, occorre sempre ricordare che la comunità, il popolo di Fiemme, come tutti i popoli, presenta una caratteristica peculiare: non muore mai. La nozione stessa di popolo è nozione intergenerazionale, perché ciò che identifica il popolo non è, semplicemente, un dato gruppo di individui, così che il popolo non muta per il mutare degli individui che lo costituiscono. Sembra, naturalmente, una cosa banale, ma non lo è affatto. La tradizione giuridica ha dovuto faticare non poco per venire a capo di un concetto così astratto e ha fatto ricorso a una molteplicità di metafore per comprenderne il senso, lo abbiamo visto. Dunque, è proprio il carattere intrinseco del popolo, il suo perdurare al di là della successione degli individui, dei cittadini che lo compongono, ha spiegato i caratteri del patrimonio collettivo, materiale e immateriale. Da questo punto di vista non sarà inutile ricordare che la lingua inglese, per designare il patrimonio, usa il termine *heritage*, che deriva evidentemente dal latino *heres*, *hereditas*, cioè erede, eredità. Nel patrimonio e grazie al patrimonio continua la personalità, l'identità del popolo e il popolo stesso, in passato anche in modo molto più concreto: dal patrimonio derivavano, in misura consistente, i mezzi di sussistenza del popolo.

#### 4. Fiemme come ordinamento giuridico storico ambientale: le acque

Questo spiega perché la l. n. 168 del 2017 annoveri tra i beni dei domini collettivi anche i corpi idrici. Tale previsione può sembrare (ed è in realtà) un'incongruenza rispetto alla legislazione generale e alla sua crescente tendenza a fare dell'acqua un bene non solo comune, ma pubblico<sup>22</sup>. A parte la differenza tra bene pubblico, bene comune (in senso generico) e bene collettivo<sup>23</sup>, la questione è, mi pare, molto semplice: non esiste terra (e terra a destinazione silvo-pastorale) senza acqua. L'idea (o la presunzione) di poter separare la terra e l'acqua conservandone la rispettiva vitalità è, a mio parere, una delle maggiori per-

---

<sup>22</sup> C. ZENDRI, *L'evoluzione storica della disciplina delle risorse idriche*, in F. MARINELLI, F. POLITI (a cura di), *Domini collettivi e risorse idriche*, Atti del XVI convegno annuale del Centro studi sulle proprietà collettive e la cultura del giurista "G. Cervati" (L'Aquila, 29 settembre 2020), Pisa, 2022, pp. 51-63.

<sup>23</sup> C. ZENDRI, *Diritti, modalità dei diritti e società*, cit.

versioni del nostro tempo. L'acqua rende possibile la vita sulla terra e della terra e la terra, con la sua azione, rende possibile e governa il ciclo dell'acqua. Ogni aspetto di queste catene biologiche ed ecologiche ha precise conseguenze giuridiche e per questo il diritto deve tenerne conto. E per questo, credo, nella terra è e deve essere inclusa l'acqua, il corpo idrico, che la rende feconda, fatta salva naturalmente l'utilizzazione coerente con la natura e il fine del dominio collettivo (che implica, necessariamente, il rispetto dell'ambiente).

Non si tratta, mi pare, di cose semplici. Lo dimostra, mi permetto di dirlo, una stonatura dello statuto della Magnifica Comunità di Fiemme. L'art. 6 recita così:

- (1) Alla Magnifica Comunità di Fiemme, quale persona giuridica esponenziale rappresentativa dell'universalità dei Vicini, è attribuita la titolarità del patrimonio collettivo.
- (2) A nome della Magnifica Comunità di Fiemme è intavolata la proprietà dei beni costituenti il patrimonio comunitario universale di cui alla lettera (b) dell'articolo 10. Per tali beni dovrà essere annotato al Libro Fondiario, l'assoggettamento al vincolo dell'uso civico.

Il problema è chiaro. La Magnifica Comunità è l'ente esponenziale della Comunità dei Vicini, vale a dire la rappresenta, all'esterno e all'interno. Non è però la Comunità dei Vicini. E a voler essere precisi, è la Comunità dei Vicini la vera proprietaria dei beni collettivi, non il suo ente esponenziale (lo stesso statuto lo dice, come abbiamo già veduto). Credo sia un caso, fra i tanti, in cui le esigenze formali delle leggi tendono a imporsi (anche insensibilmente) alla realtà del diritto e in cui si dimostra che quella splendida finzione che è la personalità giuridica finisce per apparire, ai nostri occhi, più reale delle persone fisiche che la fanno esistere e che, a ben vedere, sono le sole a possedere una vera esistenza.



# DEMANIO E RISORSA IDRICA: LA PROPRIETÀ E LA GESTIONE DELL'ACQUA NEL QUADRO GIURIDICO NAZIONALE

*Flavio Guella*

SOMMARIO: 1. Il tema della titolarità della risorsa idrica, tra diritto all'acqua e regimi privatistici di sfruttamento. 2. Le origini storiche della disciplina italiana in materia di titolarità (dominicale) del bene idrico. 3. Il regime delle acque in epoca di dissesto idrogeologico e di sfruttamento tramite derivazioni idroelettriche. 4. L'opzione del legislatore italiano per una piena demanializzazione di tutte le acque. 5. La disciplina di dettaglio che accompagna la piena pubblicizzazione della risorsa idrica. 6. La giurisdizione sulle acque pubbliche: giudice speciale o specializzato e riparto per materia anziché (solo) per petitum sostanziale.

## *1. Il tema della titolarità della risorsa idrica, tra diritto all'acqua e regimi privatistici di sfruttamento*

La questione della titolarità di posizioni giuridiche soggettive di tipo dominicale insistenti sull'acqua, intesa come bene peculiare presente in natura prima di eventuali operazioni di suo sfruttamento economico, si intreccia con una molteplicità di questioni classiche attinenti al carattere intrinsecamente pubblico di taluni beni di interesse collettivo. Questioni che rispetto a tale bene sono particolarmente vive anche nel più recente dibattito su quegli interventi normativi e giurisprudenziali che, della risorsa idrica, hanno evidenziato i profili di connessione con il contesto di cambiamento climatico, anche a fronte di un assetto economico in cui la sostenibilità degli usi pubblici e privati dell'acqua risulta spesso messa alla prova da modelli di governo non sempre adeguati<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Sul tema della regolamentazione della risorsa idrica rispetto al contesto di cambiamento climatico cfr. F. SPAGNUOLO, *Acqua e cambiamento climatico nella prospettiva del diritto agrario-alimentare-ambientale*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, n. 2, 2016, pp. 110 ss. e M.A. SANDULLI, *Cambiamenti climatici, tutela del suolo e uso re-*

La proprietà per sua natura si presenta infatti come un diritto esclusivo di controllo e godimento di un bene, in questo caso materiale, sottratto a una fruizione generalizzata per essere invece sfruttato da un soggetto individuato dall'ordinamento come titolare a esclusione degli altri<sup>2</sup>. Questo diritto conferisce al proprietario una serie di prerogative, tra cui l'uso, la disposizione e la trasmissione del bene. E tuttavia, la proprietà non è un concetto monolitico, ma è composto di un fascio di posizioni di vantaggio, così come di responsabilità, di modo che le forme di proprietà possono variare nelle epoche, nelle tipologie di società e anche – all'interno di un medesimo contesto storico e culturale – in funzione del tipo di bene preso in considerazione e della sua diversa rilevanza per la collettività. A livello di concettualizzazioni generali, quindi, in alcuni contesti – o per talune tipologie di beni – la proprietà può essere per esempio di tipo individualistico e incentrata sull'acquisizione e l'accumulo di beni materiali, oppure al contrario – in altri ambiti (storici o materiali) – essa può essere collettiva, con un regime di beni comuni, gestiti e condivisi dalla comunità<sup>3</sup>.

La proprietà non è allora altro che la forma giuridica per definire l'allocazione economica delle risorse e la distribuzione della ricchezza, operazione che però – appunto – può essere variamente indirizzata a seconda delle esigenze e dei valori. Una corretta scelta del regime dominicale, adeguato al tipo di bene, garantisce peraltro al legislatore un assetto ottimale degli incentivi per l'investimento, l'innovazione e lo sviluppo e quindi – in definitiva – un contesto migliore per benessere

---

*sponsabile delle risorse idriche*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, n. 4, 2, 2019, pp. 291 ss.

<sup>2</sup> Per il noto studio sulla proprietà come istituto caratterizzante dei sistemi giuridici moderni, che sottende un potenziale elemento di tensione tra individuo e collettività, cfr. S. RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna, 2013.

<sup>3</sup> Sul tema dei beni comuni, anche con specifica applicabilità alla questione dell'acqua, cfr. le note posizioni in U. MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, Bari, 2011 e U. MATTEI, A. QUARTA, *L'acqua e il suo diritto*, Roma, 2014. Per l'ampio dibattito sollevato da tali lavori cfr. per esempio A. GAMBARO, *Note in tema di beni comuni*, in *Aedon*, n. 1, 2013, 2; A. BANFI, *I beni comuni di U. Mattei: un ritorno alla politica*, in *Notizie di Politeia*, n. 3, 2012, pp. 100 ss.; A. CIERVO, *Il diritto all'acqua, la Costituzione e i beni comuni*, in *Diritto Pubblico*, n. 2, 2014, pp. 683 ss.

ed equità. Un regime di proprietà delle acque non corretto risulta quindi deleterio sia se nel suo assetto disincentiva gestioni economiche efficienti (solitamente con un eccesso di collettivizzazione)<sup>4</sup>, sia se per le sue opzioni disattente all'interesse generale consente appropriazioni del valore connesso allo sfruttamento idrico da parte di soggetti che non beneficeranno adeguatamente la comunità di riferimento di quel bene (come in occasione di esperimenti di privatizzazione dell'acqua noti per i loro effetti deleteri anche sulla coesione sociale)<sup>5</sup>.

Le disuguaglianze nella distribuzione dei titoli all'uso di un bene così sensibile come l'acqua può infatti generare disparità di potere e di opportunità, minando di conseguenza la coesione sociale e i livelli di equità. La proprietà porta quindi con sé una responsabilità sociale, tanto all'uso responsabile della risorsa una volta allocata, quanto alla non dispersione per le generazioni future<sup>6</sup>.

Non solo nell'esperienza giuridica italiana, di conseguenza, l'acqua è al centro di dibattiti e controversie riguardanti il suo regime di proprietà, visto il suo peculiare valore sociale quale elemento essenziale per la vita. L'acqua, bene pubblico per eccellenza nella teoria economi-

---

<sup>4</sup> Per applicazioni della *tragedy of commons* all'acqua cfr. E. ZEA-CABRERA, Y. IWASA, S. LEVIN, I. RODRIGUEZ-ITURBE, *Tragedy of the commons in plant water use*, in *Water resources research*, n. 42.6, 2006 ed E. SCHLAGER, E. LÓPEZ-GUNN, *Collective systems for water management: is the Tragedy of the Commons a myth?*, in P.P. ROGERS, M.R. LLAMAS, L.M. CORTINA (cur.), *Water crisis: Myth or reality?*, Leiden, 2006, pp. 43 ss.

<sup>5</sup> Per studi sulle esperienze di privatizzazione o gestione peculiare della risorsa idrica nel panorama comparato, cfr. tra i molti contributi L. MEZZETTI, *Il diritto all'acqua negli ordinamenti dei Paesi latinoamericani: evoluzioni recenti e prospettive*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2, 2012, pp. 553 ss.; F. CAPORALE, "Land grabbing" e diritto amministrativo. I diritti umani come rimedio all'accaparramento delle risorse naturali e il loro impatto sulle amministrazioni nazionali, in *Munus*, n. 3, 2018, pp. 849 ss.; A. PASTENA, *Water policy in the United States from a comparative perspective*, in *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*, n. 3, 2016, pp. 591 ss.; A. SIMONATI, *La ripartizione dell'acqua negli Stati Uniti. Fra diritti di proprietà e partecipazione dei privati. La democrazia come "metodo" per la gestione dell'acqua?*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 6, 2012, pp. 837 ss.

<sup>6</sup> Su proprietà, diritti ambientali e generazioni future cfr. P. MADDALENA, *L'ambiente e le sue componenti come beni comuni in proprietà collettiva della presente e delle future generazioni*, in *Diritto e società*, n. 2, 2012, pp. 337 ss.

ca, è stata considerata da sempre come una tra le risorse cui il diritto – quando ha sviluppato forme di titolarità comune – ha tipicamente riservato un’attenzione specifica, con regimi di sfruttamento non individualistico<sup>7</sup>. L’aumento della domanda di acqua dolce nel nostro contesto attuale – a causa della crescita demografica, dell’urbanizzazione e dell’industrializzazione – non ha che riconfermato questa attenzione per modelli dominicali speciali per i beni pubblici in senso economico, i quali siano tesi a neutralizzare in partenza le tensioni riguardanti accesso, utilizzo e controllo delle risorse vitali.

In molte società l’acqua è considerata un bene pubblico, gestito e regolamentato dallo Stato o dalle autorità locali. Questo regime di proprietà si basa talora sul principio per cui quello all’acqua sarebbe un vero diritto umano fondamentale, in senso tecnico, di modo che l’accessibilità per tutti – senza discriminazioni fondate su elementi sensibili o irragionevoli – costituirebbe un vero standard universalistico, utile per qualificare un ordinamento quale democrazia stabilizzata<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Sui beni pubblici nell’economia, con particolare riferimento alla risorsa idrica, cfr. R.A. YOUNG, J.B. LOOMIS, *Determining the economic value of water: concepts and methods*, London, 2014; H.H.G. SAVENJE, *Why water is not an ordinary economic good, or why the girl is special*, in *Physics and Chemistry of the Earth*, n. 27, 2002, pp. 741 ss.; ma anche M. FIORENTINI, *L’acqua da bene economico a “res communis omnium” a bene collettivo*, in *Analisi Giuridica dell’Economia*, n. 1, 2010, pp. 39 ss.

<sup>8</sup> Sull’acqua come diritto umano cfr. L. POMODORO, *Il diritto all’acqua e la sua difesa*, in *Iustitia*, n. 4, 2018, 1, pp. 429 ss.; F. NICOTRA, *Un “diritto nuovo”: il diritto all’acqua*, in *federalismi.it*, n. 14, 2016; S. URBINATI, *Il diritto all’acqua e all’accesso ai servizi igienici è riconosciuto in modo incompleto nel diritto italiano come anche nel diritto internazionale e nel diritto europeo*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, n. 3-4, 2015, pp. 567 ss.; A.M. DI LIETO, *Il diritto all’acqua: dall’enunciazione all’attuazione*, in *La Comunità Internazionale*, n. 2, 2013, pp. 321 ss.; T.E. FROSONI, L. MONTANARI, *Il diritto all’acqua. Alcune riflessioni in prospettiva comparata. Introduzione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2, 2012, pp. 509 ss.; A. OLMO, *Diritto all’acqua potabile e alle misure igienico-sanitarie*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 1, 2011, pp. 178 ss.; L. GAROFALO, *Osservazioni sul diritto all’acqua nell’ordinamento internazionale*, in *Analisi Giuridica dell’Economia*, n. 1, 2010, pp. 15 ss.; G. CORDINI, *I diritti sull’acqua e il diritto all’acqua. Le risorse idriche: profili giuridici*, in *Il diritto dell’economia*, n. 1, 2010, pp. 7 ss.; A. DI LIETO, *Il diritto all’acqua nel diritto internazionale*, in *Rivista giuridica dell’ambiente*, n. 5, 2004, pp. 749 ss.; A. MAFFEIS, *L’affermazione nell’ambito delle Nazioni Unite del diritto ad*

In realtà la regolamentazione dello sfruttamento del bene non può poi non essere distinta, dato questo carattere strumentale a esigenze diverse (e talune vitali), in base agli scopi (domestici, agricoli, industriali e ambientali). E ciò al fine di garantire sia una distribuzione equa e sostenibile dell'acqua<sup>9</sup>, ma anche un'incentivazione del suo impiego ottimale in un'ottica di crescita.

La privatizzazione dell'acqua (anche limitatamente alla sua gestione, non alla questione della titolarità) è diventata quindi, come noto, una prospettiva controversa in molti contesti. In questo filone, anche in Italia la disciplina in tema di gestioni di servizi pubblici è stata fatta oggetto di quesito referendario con una specifica attenzione politica proprio per il tema della concessione doverosa a operatore privato del servizio idrico integrato, preclusivo di gestioni *in house*<sup>10</sup>.

Questione diversa è quella del titolo dominicale sul bene acqua in sé (o meglio, sul bene costituito da un flusso naturale del bene idrico, o su un suo accumulo costante nel tempo, non sull'acqua già eventualmente stoccata per finalità definite); tema sul quale ci si concentra nel presente contributo, dedicato al regime proprietario delle acque vigente in Italia, da considerare come premessa per valutare l'eventuale spettanza di pretese dominicali in capo a quel particolare ente collettivo che è la Magnifica Comunità di Fiemme.

Un'altra forma di regime di proprietà dell'acqua è rappresentata infatti dalla gestione comunitaria delle risorse idriche. Tale forma storica fa sì che in alcune comunità – specie di carattere rurale o indigeno – l'acqua sia per lunga consuetudine gestita e utilizzata collettivamente,

---

*una alimentazione adeguata e del diritto all'acqua*, in *I diritti dell'uomo*, n. 3, 2002, pp. 62 ss.

<sup>9</sup> Sulle connessioni tra acqua e sostenibilità cfr. R. BRIGANTI, *Diritto all'acqua e sostenibilità*, in *Il Diritto dell'agricoltura*, n. 1, 2008, pp. 5 ss.

<sup>10</sup> Cfr. le consultazioni referendarie del 12 e 13 giugno 2011, aventi a oggetto quattro quesiti, tra cui uno di abrogazione dell'art. 23-bis del d.l. n. 112/2008 sui servizi pubblici locali. Cfr. anche la sentenza della Corte costituzionale n. 199/2012 e, tra l'ampia letteratura sul tema, per ulteriori riferimenti R. ROMBOLI, *Conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato e referendum abrogativo in materia di acqua pubblica*, in *Il Foro italiano*, n. 6, 2011, 1, pp. 1603 ss. e M. CAPANTINI, *I referendum sulla "privatizzazione dell'acqua" e degli altri servizi pubblici!*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2011, pp. 409 ss.

secondo tradizioni e pratiche locali. Questo approccio alla proprietà dell'acqua valorizza la solidarietà sociale e muove dal forte legame tra la comunità e l'ambiente circostante<sup>11</sup>.

Sono quindi molte e rilevanti le tematiche utili per definire l'evoluzione della normativa nazionale in materia di risorsa idrica. Si spazia dalla valutazione del se l'acqua sia un bene in sé, o debba essere considerata un bene solo quando viene utilizzata, alla definizione del se la stessa sia un bene economico, in quanto rinvenibile in quantità limitata e quindi apprezzabile in termini di scarsità, o se il suo carattere passibile di "derivazione" da una fonte non esauribile – o che in origine appariva tale – continui a giustificare approcci peculiari rispetto al titolo dominicale.

Sulla scarsità ed economicità del bene pare peraltro non esservi oggi nessun dubbio, anche alla luce della disciplina UE che ha valorizzato l'esigenza di considerare la risorsa (e quindi anche la relativa proprietà) in un'ottica di sostenibilità<sup>12</sup>. Tuttavia, in origine in Italia l'idea dell'inesauribilità della fonte (o del flusso, o del bacino) fondava regimi proprietari in base ai quali l'acqua poteva essere considerata come bene solo se il pubblico o il privato fossero stati portatori di un interesse concreto sulla stessa risorsa, che unicamente a tale condizione diverrebbe quindi oggetto di appropriazione giuridicamente rilevante<sup>13</sup>. E tuttavia, nel tempo, anche in Italia questo approccio è mutato, posto che aspetti qualitativi (inquinanti) e quantitativi (prelievi e deflussi) tipici della valutazione del bene idrico hanno portato il legislatore e la giurisprudenza a considerare l'acqua come un vero bene scarso e costoso (nella sua gestione), a prescindere dall'uso<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> Cfr. il contributo di C. ZENDRI, *La proprietà collettiva come risultato storico dell'esperienza della Magnifica Comunità*, in questo volume.

<sup>12</sup> Cfr. la Direttiva quadro acque n. 2000/60/CE e, per maggiori dettagli, il contributo di A. PORCARI, *Il nesso acqua-energia e i suoi trade-off nel quadro normativo europeo*, in questo volume.

<sup>13</sup> Cfr. *infra* il par. 2.

<sup>14</sup> Cfr. *infra* il par. 3 e ss.

## 2. *Le origini storiche della disciplina italiana in materia di titolarità (dominicale) del bene idrico*

In Italia la disciplina della proprietà dell'acqua è regolamentata attraverso regole speciali, sebbene inserite nel quadro della disciplina generale della proprietà pubblica e privata. Il carattere peculiare della risorsa, tuttavia, ha orientato da subito il legislatore a prestare una specifica attenzione alla disponibilità e all'uso di questo bene vitale per le persone, per l'agricoltura e, nel tempo, per l'industria<sup>15</sup>.

Anche la Costituzione del 1948 è fonte utile per inquadrare tale duplice rilevanza del bene idrico, destinatario come tutti i beni di regimi regolatori della proprietà pubblica e privata (fondati sull'art. 42) ma, al contempo, particolarmente significativo in un'ottica costituzionale di protezione del bene ambiente. Già prima della recente riforma la Costituzione sanciva infatti implicitamente il principio fondamentale per cui le risorse naturali, comprese quelle idriche, devono essere gestite in modo attento all'utilità sociale, nel rispetto dell'ambiente e in forme orientate all'interesse generale della collettività (valori desunti sia dal vecchio e nuovo art. 9, così come dall'art. 32 e dal 42 stesso)<sup>16</sup>.

In tale duplice prospettiva, la gestione delle risorse idriche è stata poi specificamente disciplinata dalla legge quadro sull'acqua (c.d. legge Galli)<sup>17</sup>, che si è caratterizzata per lo scopo di garantire un utilizzo razionale delle risorse idriche, proteggendo la qualità delle acque, prevenendo e riducendo il rischio da dissesto idrogeologico e promuovendo lo sviluppo sostenibile nel settore idrico. Secondo la legge quadro sull'acqua, le risorse idriche sono considerate un bene pubblico e sono gestite dalle autorità competenti a livello nazionale, regionale e locale.

---

<sup>15</sup> Per approfondimenti sull'ordinamento delle acque cfr. R. BRIGANTI, *Il diritto all'acqua: tra tutela dei beni comuni e governo dei servizi pubblici*, Napoli, 2012; L. VIOLINI, B. RANDAZZO, *Il diritto all'acqua*, Milano, 2017; M. BETZU, *Diritto all'acqua e servizio idrico integrato*, Napoli, 2019; G. SANTUCCI, A. SIMONATI, F. CORTESE, *L'acqua e il diritto*, Trento, 2011; J.W. DELLAPENNA, J. GUPTA, *The evolution of the law and politics of water*, Berlin, 2009.

<sup>16</sup> Cfr. la legge cost. n. 1/2022, su cui tra i numerosi commenti si rimanda a D. AMIRANTE, *La "reformette" dell'ambiente in Italia e le ambizioni del costituzionalismo ambientale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2, 2022, pp. 5 ss.

<sup>17</sup> Cfr. la legge n. 36/1994, su cui *infra* al par. 4.

L'acqua è considerata – in sostanza – come un patrimonio comune della collettività di riferimento e come tale deve essere utilizzata in modo sostenibile per soddisfare i bisogni presenti e futuri delle diverse generazioni; si aderisce così a quell'accezione per cui l'accesso a un'adeguata quantità di questo bene, di qualità anch'essa adeguata, rappresenta un vero e proprio diritto<sup>18</sup>.

La legge quadro sull'acqua opera a diversi livelli: pianificatorio, di concessione (per lo sfruttamento privato) e di tutela della qualità. Per il primo profilo, si prevede la pianificazione e la gestione integrata delle risorse idriche attraverso la definizione di piani di gestione delle acque a livello di bacino idrografico. Questi piani stabiliscono gli obiettivi e le misure per la tutela e la gestione delle risorse idriche, nonché le modalità di coinvolgimento delle parti interessate nella pianificazione e nella gestione delle acque.

Un secondo aspetto rilevante della disciplina italiana sulla proprietà dell'acqua riguarda invece il citato diritto di uso delle acque pubbliche. Secondo la legge quadro, l'uso delle acque pubbliche è soggetto a concessione da parte delle autorità competenti, che stabiliscono le condizioni e i termini per l'uso della risorsa idrica in questione, inclusi i diritti di prelievo, la quantità di acqua prelevabile e le tariffe da pagare per l'utilizzo di quanto sfruttato. Infine, la legislazione italiana in materia prevede misure per la tutela della qualità delle acque, compresa la prevenzione e il controllo dell'inquinamento idrico; in questa prospettiva le autorità competenti hanno il compito di monitorare la qualità delle acque superficiali e sotterranee e di adottare misure per prevenire (e ridurre) l'inquinamento delle risorse idriche<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Inoltre, l'Italia ha ratificato diversi trattati e accordi internazionali in materia di gestione delle risorse idriche, tra cui la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto dei corsi d'acqua internazionali del 1997 e la Convenzione di Helsinki del 1992 sulla protezione e l'uso delle risorse idriche transfrontaliere e dei laghi internazionali. Cfr. A. TANZI, *Comparing the 1992 UNECE Helsinki Water Convention with the 1997 UN New York Convention on international water-course: harmonization over conflict*, in *Questions of International Law*, n. 1.8, 2014, pp. 19 ss. e I. TROMBITCAIA, S. KOEPPPEL, *From a regional towards a global instrument – the 2003 amendment to the UNECE Water Convention*, in *The UNECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes*, Leiden, 2015.

<sup>19</sup> Su tutti questi profili cfr. *infra* i par. 3, 4 e 5.

La disciplina italiana in materia di proprietà delle acque è tuttavia più risalente della citata legge Galli e nelle sue diverse fasi storiche l'ordinamento ha conosciuto modelli di regolazione anche radicalmente diversi rispetto a quello sommariamente descritto ora<sup>20</sup>. Per esempio, una prima regolazione rilevante – ma già di fase postunitaria – è rinvenibile nella legge quadro sui lavori pubblici, allegato F<sup>21</sup>, che fissava il regime di utilizzazione per il “buon regime delle acque”. Più in particolare, già si disponeva che nessuno può derivare acque pubbliche senza concessione del Governo<sup>22</sup>; tuttavia in questa fase storica non tutte le acque erano necessariamente pubbliche e la definizione del titolo proprietario per la risorsa idrica si rinveniva solo nel Codice civile, come disciplina generica dei titoli proprietari.

La disciplina pubblicistica era invece essenzialmente legata alle opere (in particolare gli argini) serventi la gestione del bene acqua. In un'ottica di protezione civile, in particolare, l'ordinamento si occupava della regolamentazione di quelle situazioni in cui l'acqua doveva necessariamente essere considerata pubblica perché l'invaso, per ragioni di sicurezza collettiva, doveva essere demanializzato.

In questa epoca storica, di conseguenza, al centro della logica della concessione dello sfruttamento non sta tanto una considerazione di scarsità (che a fronte di esigui utilizzi agrari – e quasi assenti sfruttamenti industriali – era poco evidente), ma un regime concessorio era implementato semplicemente per permettere al pubblico di controllare la non interferenza degli interessi privati con la sicurezza (in particolare, per evitare un deflusso troppo alto, o troppo basso, in un dato bacino). La logica concessoria, come suo unico scopo (e quindi su un piano

---

<sup>20</sup> Sull'evoluzione complessiva della disciplina italiana in materia di risorse idriche cfr. per un panorama complessivo, oltre a quanto richiamato di seguito, F. PALLANTE, *L'evoluzione della legislazione italiana sulla proprietà dell'acqua dall'inizio del Novecento ai giorni nostri*, in *Democrazia e diritto*, n. 1/2, 2012, pp. 184 ss.

<sup>21</sup> Cfr. la legge n. 2248/1865.

<sup>22</sup> Cfr. l'art. 132 della legge n. 2248/1865. Sulle fasi evolutive anche più risalenti della disciplina italiana in materia di acque cfr. F. DI DIO, *L'evoluzione giuridica della gestione del demanio idrico: verso il concetto di acqua come bene comune*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, n. 3, 2006, pp. 156 ss.

di legalità sostanziale), prevedeva che ci si preoccupasse della non interferenza dell'uso privato con gli scopi pubblici.

L'uso pubblico preminente per la risorsa idrica era così quello legato alla sicurezza del deflusso (a fronte di eventi catastrofici di dissesto o esondazione, da evitare con sistemi di opere pubbliche) e alla capacità di navigazione. Non ci si preoccupava dei fini privati resi ammissibili accedendo alla stessa risorsa idrica, ma solo che tali usi privati consentissero comunque gli usi pubblici (navigazione) e non determinassero turbative alla sicurezza pubblica (governo dei deflussi per scongiurare dissesto idrogeologico o fenomeni di fuoriuscita dal bacino).

Nella più risalente normativa italiana postunitaria si registra peraltro anche una minima variazione di prospettiva successiva alla disciplina sui lavori pubblici, intervenuta sull'assetto di regolazione della titolarità e dello sfruttamento del bene idrico senza comunque stravolgerne la filosofia di fondo. La logica di questa riforma è stata infatti semplicemente riorientata nel senso di un rafforzamento del controllo pubblico (sul concessionario o sul proprietario privato delle acque) a fronte di aumento nell'uso economico (agricolo, ma anche industriale) registrato già alla fine del diciannovesimo secolo.

Più in particolare, con la legge n. 2644/1884 la materia delle acque è stata disciplinata in modo autonomo rispetto ai lavori pubblici<sup>23</sup>, principalmente introducendo un principio di temporaneità delle concessioni (prima perenni, ancora una volta quale portato della prospettiva della non scarsità). A ciò si accompagna inoltre un potere di revoca per pubblico interesse (comunque di carattere assolutamente eccezionale) e si inizia a fare strada l'idea che sussista un'esigenza di censimento dei beni mediante elenchi delle acque pubbliche, sebbene con un'operazione di rilevazione tutt'altro che capillare. Viene comunque affermato un principio importante, di precisazione del perimetro applicativo del regime pubblicistico delle acque, rinviando la definizione di demanialità della risorsa idrica alla base positiva costituita da provvedimenti ricognitivi (i quali già accertano, in questa fase storica, se le acque in questione siano o meno di interesse pubblico, anche se tale ricognizione è

---

<sup>23</sup> Su tale ulteriore intervento normativo di epoca immediatamente postunitaria cfr. ancora F. PALLANTE, *L'evoluzione della legislazione italiana sulla proprietà dell'acqua dall'inizio del Novecento ai giorni nostri*, cit., pp. 184 ss.

ancora operata in assenza di criteri di pubblicità ben definiti dal legislatore)<sup>24</sup>.

### *3. Il regime delle acque in epoca di dissesto idrogeologico e di sfruttamento tramite derivazioni idroelettriche*

Con il sorgere di reali possibilità di sfruttamento idroelettrico delle derivazioni idriche su larga scala e con lo sviluppo di un settore idroelettrico particolarmente appetibile sul piano commerciale, si giunge in breve a un radicale mutamento di prospettiva rispetto ai caratteri del bene acqua, non più percepito come inesauribile e di fatto inappropriabile, bensì come una risorsa scarsa e di immediato pregio economico. Queste nuove caratteristiche del bene sono riflesse nelle riforme che si susseguono dal 1916 al 1919, le quali operano con una serie di interventi tesi a innovare radicalmente il settore<sup>25</sup>.

L'energia idroelettrica, che rappresenta tutt'oggi una delle forme più importanti di energia da fonte rinnovabile, già all'inizio del ventesimo secolo aveva dato un impulso fondamentale allo sviluppo economico, conferendo però così all'acqua un valore d'uso del tutto nuovo e sconosciuto alle epoche precedenti (se non per i limitati usi meccanici delle derivazioni idriche, a servizio di mulini e opifici). Se infatti in Italia l'energia idroelettrica iniziava a essere impiegata già a partire dalla fine dell'Ottocento<sup>26</sup>, solo con le soluzioni tecniche del nuovo secolo – e il connesso aumento della domanda di energia elettrica – si assisteva nel nostro paese a investimenti significativi nello sviluppo della produzione

---

<sup>24</sup> Sulla definizione dei caratteri della pubblicità si dovrà attendere la successiva fase storica, su cui cfr. *infra* par. 3. Esigenza poi superata con la totale pubblicizzazione, su cui cfr. *infra* par. 4.

<sup>25</sup> Cfr. il d.lgt. n. 1664/1916 e il r.d. n. 2161/1919. A commento della citata disciplina cfr., oltre a quanto già richiamato a commento degli interventi normativi più risalenti, anche A. GORIA, N. LUGARESI, *The evolution of the water regime in Italy*, in I. KISSLING-NÄF, S. KUKS (eds.), *The Evolution of National Water Regimes in Europe: Transitions in Water Rights and Water Policies*, Berlin, 2004, pp. 265 ss. Cfr. anche il capitolo IV di E. COSTA, *Le acque nel diritto romano*, Bologna, 1919.

<sup>26</sup> La prima centrale idroelettrica in senso proprio è stata l'impianto Bertini di Porto d'Adda, costruita nel 1895 e inaugurata nel 1898.

idroelettrica. Numerose dighe e centrali a turbina venivano quindi realizzate lungo i principali corsi d'acqua del paese, dalle Alpi all'Appennino, fino alle regioni meridionali. E anche i territori delle province di Trento e di Bolzano – entrati a far parte del Regno d'Italia dopo la Prima guerra mondiale, ma già interessati da interventi di sfruttamento in periodo austroungarico – venivano coinvolti in questo processo di infrastrutturazione di tutto il territorio nazionale. La prima metà del ventesimo secolo rappresenta quindi una stagione di nuova attenzione per le potenzialità economiche del bene acqua, con interessi che toccano direttamente numerose comunità locali<sup>27</sup>.

Di conseguenza, l'espansione dello sfruttamento a fini energetici dei bacini idrografici non costituisce un'operazione priva di tratti di conflittualità, tra interessi diversi (economici e paesaggistici, produttivi e di tutela sociale). La costruzione di dighe e centrali idroelettriche ha spesso comportato impatti ambientali significativi (tra cui la perdita di habitat naturali, la modificazione dei regimi idrologici dei fiumi e il rischio di inondazioni) e talvolta anche esigenze di trasferimento di intere popolazioni residenti<sup>28</sup>. Inoltre, il controllo delle risorse idriche e delle infrastrutture idroelettriche è spesso diventato oggetto di dispute politiche e territoriali tra regioni e comunità locali.

La citata riforma del 1916-'19, che ancora una volta interveniva dedicando un'attenzione prevalente al tema delle opere (asciutte o bagnate, ma comunque funzionali alla gestione e allo sfruttamento della risorsa idrica)<sup>29</sup>, segna quindi un punto di svolta nella normativa. Punto di

---

<sup>27</sup> Per la storia dello sfruttamento dell'energia idroelettrica in Trentino cfr. A. DE BARTOLINI, R. DORI (cur.), *Avremo l'energia dai fiumi. Storia dell'industria idroelettrica in Trentino*, Trento, 2015.

<sup>28</sup> L'esempio più noto di impatto sociale e ambientale negativo dello sfruttamento dell'energia idroelettrica è quello della diga delle Tre Gole, completata in Cina nel 2006, con più di 1.300 siti di interesse archeologico, 13 città, 140 paesi e 1.352 villaggi sommersi. Questa operazione ha portato al trasferimento di circa 1,2 milioni di abitanti.

<sup>29</sup> La distinzione delle opere asciutte e bagnate è diventata rilevante nella disciplina più recente. Per le grandi derivazioni idroelettriche (a potenza nominale superiore a 3 MW) la legge n. 205/2017, co. 833, il d.l. n. 135/2018 e la legge n. 118/2022, salve le competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome, hanno disposto a favore delle regioni (competenti al rilascio delle concessioni) il trasferimento della proprietà delle opere idroelettriche alla loro scadenza e nei casi di decadenza o rinuncia

svolta legato alle esigenze di promuovere lo sfruttamento industriale delle acque, pur nella consapevolezza che questo sfruttamento non può essere illimitato e privo di costi sociali e ambientali.

Nel d.lgt. n. 1664/1916 e nel r.d. n. 2161/1919, più in particolare, venivano fissati i criteri di priorità nelle utenze, per le acque pubbliche date in concessione. Nello scegliere il concessionario, a fronte della nuova situazione di scarsità (nella quale non tutti i richiedenti potranno essere destinatari di provvedimento favorevole di accoglimento), non viene più seguito il criterio della “anzianità” della domanda, ma si guarda alla “priorità dell’uso”. In altri termini, il legislatore prescrive di operare la concessione dando priorità a chi impiega l’acqua per fini di produzione di energia, con una logica di preminenza dell’uso più pregiato, che in quanto tale è anche quello meglio funzionale all’interesse pubblico allo sviluppo economico della nazione<sup>30</sup>.

Si introduce inoltre la nuova logica per cui la pubblica amministrazione entra in possesso delle opere strumentali alla derivazione a fini idroelettrici alla scadenza delle concessioni. Opere che hanno un valore economico indubitabile, ma che sono appunto il frutto di un’iniziativa industriale potenzialmente privata, a carico del concessionario. Il regime è poi fortemente differenziato (distinguendo piccole e grandi derivazioni)<sup>31</sup> e per tentare un riordino di una materia sempre più strategica e connotata dai forti interessi economici si introducono nuovi criteri per l’iscrizione delle acque negli elenchi. Vi è un obbligo di iscrizione per

alle concessioni stesse; e ciò sia per le opere bagnate (dighe, condotte forzate, canali di scarico), a titolo gratuito, sia per le opere asciutte (altri beni materiali), ma con prezzo da quantificare secondo criteri fissati dal legislatore e al netto dei beni ammortizzati.

<sup>30</sup> Per dati economici sullo sviluppo dell’idroelettrico in Italia, il GSE a fine 2021 registrava una potenza complessiva installata per l’idroelettrico pari a 19,72 gigawatt, corrispondente al 33% della potenza nazionale da fonti rinnovabili. Al 2008 la potenza era di 17,6 gigawatt. In termini di energia prodotta a fine 2021 il computo annuo per l’idroelettrico era di 45,39 terawattora, ovvero il 14% del fabbisogno energetico nazionale e il 39% della produzione da fonti rinnovabili. Nell’idroelettrico si registrano comunque fluttuazioni annuali di energia prodotta, dipendenti da fattori meteorologici.

<sup>31</sup> Distinzione che tutt’oggi è fondamentale per definire la regolamentazione applicabile. In base alla potenza nominale, si distinguono micro-impianti (potenza inferiore a 100 kWp), mini-impianti (potenza inferiore a 1 MWp), piccoli impianti (potenza inferiore a 10 MWp) e grandi impianti (potenza superiore a 10 MWp).

tutte le acque superficiali che possono acquisire attitudine a uso di interesse generale, ma in questa fase storica le acque sono ancora non necessariamente pubbliche, rimanendo un ampio spazio per la titolarità privata di titoli dominicali sulle risorse idriche<sup>32</sup>.

La materia viene poi riordinata nel 1933 dal testo unico acque<sup>33</sup>, con nuove possibilità di intervento pubblico su situazioni – preesistenti – di uso privato. La principale tra tali nuove modalità di regolazione pubblica di beni privati è rappresentata dalla possibilità di istituzione coattiva dei consorzi irrigui (per coordinare le utenze private precedentemente riconosciute singolarmente)<sup>34</sup>, ma vanno segnalati nel testo unico anche i generali poteri di riduzione dei flussi già concessi motivando sulla base di esigenze (eccezionali) per carenza idrica.

L'approccio del testo unico innanzi tutto amplia la materia presa a oggetto di regolamentazione<sup>35</sup>. Rispetto alla legislazione del 1916 il campo di applicazione si estende alle acque sotterranee, rispetto alle quali in precedenza lo sfruttamento in falda era nella libera iniziativa privata, generalizzando quindi l'applicazione del regime pubblicistico a qualunque tipo di fonte idrica, a prescindere dalla tipologia<sup>36</sup>. Nella fi-

---

<sup>32</sup> Regime diverso da quello delle acque propriamente private, ammesse in passato, è quello del tutt'ora vigente art. 909 c.c., ai sensi del quale il proprietario del suolo ha diritto di utilizzare le acque in esso esistenti, salve le disposizioni delle leggi speciali per le acque pubbliche e per le acque sotterranee. Egli può anche disporne a favore d'altri, qualora non osti il diritto di terzi; ma, dopo essersi servito delle acque, non può divertirle in danno d'altri fondi.

<sup>33</sup> Cfr. r.d. n. 1775/1933.

<sup>34</sup> Sul tema dei consorzi irrigui cfr. V. PERRI, *I consorzi di bonifica e le acque irrigue*, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, n. 9, 1999, 2, pp. 477 ss.; A.M. MARTUCCELLI, *La gestione in comune delle acque e degli impianti irrigui: i consorzi*, in *Rivista di Diritto Agrario*, n. 3, 1989, 1, pp. 499 ss.; A. PELAGGI, *Acque pubbliche e consorzi irrigui*, in *Rassegna dei lavori pubblici*, n. 2, 1975, pp. 47 ss.

<sup>35</sup> Testo unico rimasto in vigore, pur se ripetutamente modificato da una serie di importanti interventi tra cui si può ricordare: d.lgs. n. 275/1993; legge n. 36/1994; d.lgs. n. 152/1999; d.P.R. n. 238/1999; d.lgs. n. 258/2000; d.P.R. n. 327/2001; d.lgs. n. 152/2006; legge n. 233/2021; d.l. n. 39/2023.

<sup>36</sup> Cfr. R. ALESSE, *Acque pubbliche e private. Previsione della natura pubblica di tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6, 1996, pp. 3748 ss.; R. D'ALESSIO, *Previsione della natura pubblica di tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sotto-*

losofia di fondo seguita dalla nuova regolamentazione, tuttavia, il testo unico presenta ancora un approccio – rispetto alle acque non utilizzabili a fini idroelettrici (come appunto quelle sotterranee) – nettamente caratterizzato dalla visione dell’acqua come bene tendenzialmente illimitato: non vi è un’ottica di programmazione dell’uso di una risorsa scarsa, ma l’intento è quello di regolare lo sfruttamento privato di una risorsa pubblica illimitata (e di cui ancora si ammette una possibile titolarità pienamente privatistica, per le acque non ontologicamente pubbliche).

L’approccio cambia solo con l’emergere di pressanti esigenze non di carattere produttivo e industriale, ma di sicurezza collettiva. Se l’idroelettrico ha infatti fornito gli incentivi per guardare all’acqua (pubblica o privata) come a un bene produttivo da allocare, le crescenti problematiche legate al dissesto idrogeologico hanno fatto sì che sempre più spesso l’acqua potesse essere percepita come un bene “pericoloso” se non gestito correttamente, il cui regime (tendenzialmente, anche proprietario) è bene sia di carattere pubblicistico<sup>37</sup>.

Questa sensibilità nuova si sviluppa gradualmente nella legislazione italiana, a partire almeno dal 1951 con l’alluvione del Polesine; situazione di particolare fragilità di un bacino fondamentale per estensione e incidenza su aree densamente popolate che poi, dal 1956, vedrà un’attenzione peculiare anche a livello di *governance* con il Magistrato per il

---

*suolo. Creazione di un nuovo limite al diritto di proprietà e irragionevole equiparazione di tutte le acque aventi o non aventi attitudine ad usi di interesse pubblico con conseguente pretesa sottrazione delle stesse al dominio privato e violazione dei limiti di solidarietà economica e sociale, in Giurisprudenza costituzionale, n. 4, 1996, pp. 2325 ss.; F. LETTERA, Sottosuolo e acque sotterranee, in Nuovo diritto agrario, n. 3-4, 1986, pp. 371 ss.*

<sup>37</sup> Sulla regolamentazione tesa a scongiurare il dissesto idrogeologico cfr. F. DI DIO, *Frane e dissesto idrogeologico: verso una strategia di adattamento ai cambiamenti climatici*, in *Rivista giuridica dell’ambiente*, n. 3-4, 2011, pp. 463 ss.; F. MANGANARO, *Servizio idrico integrato e mitigazione del dissesto idrogeologico*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 1, 2015, pp. 241 ss.; R. DIPACE, *Le forme di tutela dal dissesto idrogeologico fra programmazione, pianificazione e gestione delle emergenze*, in *Diritto agroalimentare*, n. 2, 2017, pp. 225 ss.; E. BUOSO, *Le misure di semplificazione e accelerazione per il contrasto del dissesto idrogeologico nelle norme attuative del PNRR*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, n. 4, 1, 2021, pp. 855 ss.

Po, ente con poteri di intervento su tutto il corso del fiume<sup>38</sup>. Filo conduttore degli interventi orientati da questa nuova attenzione all'evitare situazioni di rischio è, quindi, l'adeguata pianificazione dei flussi e delle opere, così che l'implementazione di appositi enti di programmazione diventa la riposta comunemente proposta in una serie di nuovi interventi normativi.

Con la legge n. 184/1952, in particolare, già veniva prefigurata una pianificazione orientativa per la sistematica regolazione delle acque, incentrata su un'idea di regolazione burocratica dei rischi. Regolamentazione mediante piani che non è mai pienamente entrata a regime e che probabilmente non rappresenta – in una visione moderna – l'approccio più efficace per la risoluzione del problema, ma che nondimeno segnava evidentemente un cambio di approccio rispetto alla generale tematica dell'acqua<sup>39</sup>. Dopo il 1966 poi, a seguito delle alluvioni di Firenze e dell'alta valle dell'Adige, veniva istituita la Commissione di studi De Marchi (i cui lavori venivano conclusi nel 1970); Commissione i cui risultati non portarono a immediate innovazioni, ma il cui contributo è nondimeno rilevante per l'impronta della legge n. 183/1989, che quasi vent'anni dopo avrebbe fatto propria l'idea di una regolazione in ottica di difesa del suolo dal rischio idrico<sup>40</sup>.

Questo approccio nel senso della programmazione si interseca tra l'altro con una crescente complessità delle politiche pubbliche legate al territorio, con lo sviluppo del regionalismo ordinario. E infatti con il d.P.R. n. 616/1977 si assisteva alla regionalizzazione delle competenze

---

<sup>38</sup> Sul Magistrato del Po cfr. R. GAMBINO, *Difesa del suolo e pianificazione territoriale: il caso del Po*, in *Fiume, paesaggio, difesa del suolo: superare le emergenze, cogliere le opportunità* (atti di convegno, Firenze, 10-11 maggio 2006), Luoghi e paesaggi, 2007, pp. 1000 ss. Alla fine degli anni Novanta il Magistrato del Po viene disciolto e nel 2003 nasceva, per volontà delle quattro regioni interessate (Piemonte, Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto), l'Agenzia Interregionale per il fiume Po (AIPO).

<sup>39</sup> Per riferimenti anche alla legge del 1952 cfr. G. BECCIU, A. LANZANI, F. ZANFI, *Negli ambiti fluviali: limitazione del rischio idraulico e riequilibrio ambientale e insediativo*, in A. COPPOLA, M. DEL FABBRO, A. LANZANI, G. PESSINA, F. ZANFI (cur.), *Ricomporre i divari. Politiche e progetti territoriali contro le disuguaglianze e per la transizione ecologica*, Bologna, 2021, pp. 83 ss.

<sup>40</sup> Sui lavori della Commissione cfr. M. TIRA, M. ZAZZI, *Pianificazione territoriale e difesa del suolo: Quarant'anni dopo la Relazione De Marchi*, Roma, 2015.

in materia, salva un'estesa conservazione al livello centrale di governo della disciplina vincolistica e limitativa (che detta i contorni di ciò che le autonomie possono fare, anche nel considerare l'acqua quale uno degli elementi del governo del territorio)<sup>41</sup>. Inoltre, con il d.lgs. n. 112/1998 il rilascio delle concessioni di derivazione diventerà poi di competenza regionale, con la conseguente problematica dello sviluppo di un intervento regionale sì sussidiario ma che – a riforma del titolo V oramai alle porte – si deve coordinare con gli interventi statali a presidio di esigenze unitarie, quali *in primis* la tutela della concorrenza<sup>42</sup>.

In questo quadro di programmazione multilivello dell'incidenza del bene acqua sul territorio, la legge n. 183/1989 è poi intervenuta in un'ottica oramai pienamente moderna – e in linea con la regolamenta-

---

<sup>41</sup> Il decreto n. 616 tra l'altro all'art. 82 precisa il carattere paesaggistico delle acque pubbliche, disponendo che sono sottoposti a vincolo paesaggistico ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497 “c) i fiumi, i torrenti e i corsi d'acqua iscritti negli elenchi in cui al testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici, approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, e le relative sponde o piede degli argini per una fascia di 150 metri ciascuna”.

<sup>42</sup> Cfr. l'art. 89 del d.lgs. n. 112/1998, ai sensi del quale sono conferite alle regioni e agli enti locali, ai sensi dell'articolo 4, comma 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59, tutte le funzioni non espressamente indicate nell'articolo 88 e tra queste in particolare, sono trasferite le funzioni relative: “i) alla gestione del demanio idrico, ivi comprese tutte le funzioni amministrative relative alle derivazioni di acqua pubblica, alla ricerca, estrazione e utilizzazione delle acque sotterranee, alla tutela del sistema idrico sotterraneo nonché alla determinazione dei canoni di concessione e all'introito dei relativi proventi, fatto salvo quanto disposto dall'articolo 29, comma 3, del presente decreto legislativo”. Per il regime peculiare di competenza delle province autonome in materia di grandi derivazioni idroelettriche si rinvia a F. GUELLA, S. MANICA, *A metà del guado, dalla norma di attuazione alla legge costituzionale: competenze sull'energia idroelettrica e revisione dello Statuto del Trentino-Alto Adige/Südtirol*, in *Le Regioni*, n. 2, 2018, pp. 340 ss., M. COSULICH, *«Invano faticano i costruttori» dell'autonomia provinciale: la Corte riconosce una potestà legislativa primaria, negandone contestualmente gli effetti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3, 2022, pp. 1336 ss. e D. FLORENZANO, *La disciplina dell'assegnazione delle concessioni di grande derivazione idroelettrica: una competenza legislativa primaria “sui generis” delle Province autonome. La definizione può attendere, nel mentre si applicano i limiti comunque desumibili dalla legislazione statale vigente*, in *Consulta online*, n. 2, 2022, pp. 968 ss.

zione oggi vigente – di difesa del suolo dal rischio idrico<sup>43</sup>. L'idea centrale di tale riforma è quella che il bacino idrografico debba essere assunto come fulcro della regolamentazione e dell'attività amministrativa connessa, quale ambito territoriale ottimale per la nuova prospettiva di programmazione; ciò in particolare per mezzo di un piano di bacino più, in aggiunta, alcuni ulteriori piani stralcio di settore<sup>44</sup>.

A livello organizzativo, un'apposita (e specializzata) autorità di bacino assumeva – sulla base del nuovo regime – il compito di programmazione dell'uso dell'acqua, non solo per scongiurare impatti dissestanti in caso di eccesso, ma pure per salvaguardare deflussi minimi e razionamento per esigenze di prevenzione degli eventi siccitosi. Si passa così davvero alla logica del bene idrico come risorsa scarsa, oggetto di una programmazione che bilanci correttamente le esigenze del territorio con l'entità delle derivazioni concedibili (con attenzione, pertanto, al deflusso minimo vitale da un lato<sup>45</sup> e alla programmazione delle capacità di assorbimento in un'ottica di difesa del suolo).

A completamento di questo momento di svolta nella regolazione, il d.P.R. n. 275/1993 modificava pertanto anche il r.d. n. 1775/1933. In coerenza con la nuova logica, in particolare, si prevedeva che l'autorità di bacino dovesse anch'essa assentire alle concessioni di derivazione, al fine di accertare la compatibilità del prelievo sia con la difesa del suolo, sia con il deflusso minimo vitale. La salvaguardia dell'equilibrio idrico

---

<sup>43</sup> Sulla legge del 1989, nel contesto della normativa anche successiva, cfr. V. CORBELLI, *La tutela delle acque e le politiche di bonifica*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 4, 2018, pp. 1067 ss. e F. SPANICCIATI, *Territorio e assetto idrico. La gestione dell'acqua a livello locale*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 4, 2017, pp. 1025 ss.

<sup>44</sup> Sui piani stralcio cfr. M. DI LULLO, *L'Autorità di bacino distrettuale come ente di pianificazione e tutela ambientale*, in *ambienteditto.it*, n. 1, 2023, pp. 311 ss. (in particolare par. 3.1) e A. CLARONI, *La normativa nazionale per le aree sottoutilizzate (novembre 2020 - aprile 2021)*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 2-3, 2021, pp. 829 ss. e in particolare par. 3.5.

<sup>45</sup> In tema di deflusso costante vitale cfr. G. CORONA, A. FERRAMOSCA, N. LUGARESI, *Sfruttamento delle risorse idriche ai fini di produzione di energia idroelettrica tra pianificazione e problemi ambientali*, in *Rassegna giuridica dell'energia elettrica*, n. 4, 1999, pp. 789 ss.

del bacino diventava pertanto preconditione per la concessione di derivazione idrica, a qualunque fine operata<sup>46</sup>.

#### 4. *L'opzione del legislatore italiano per una piena demanializzazione di tutte le acque*

Questo progressivo evolvere della normativa italiana, sempre più attenta alla scarsità della risorsa idrica (in termini economici) e al suo impatto sul territorio (in termini di sicurezza), ha portato quindi a valorizzare i profili pubblicistici della regolamentazione, per consentire alla PA di promuovere e preservare l'interesse pubblico connesso alle varie operazioni che sul bene acqua (e con lo stesso) possono o devono essere svolte. Il graduale cambio di approccio del legislatore ha quindi naturalmente condotto a una svolta radicale, con la piena demanializzazione della risorsa idrica, secondo un approccio che peraltro era già *in nuce* nell'estensione progressiva dei confini della ricognizione di quali acque avessero pregio per la collettività. E anche tale ricognizione, d'altra parte, come si era accennato aveva anch'essa comunque rappresentato da sempre una preoccupazione per il legislatore, emersa in occasione delle varie riforme<sup>47</sup>.

La definizione del carattere pubblico delle acque, fino alla riforma che introduce la sua necessaria natura demaniale (e quindi l'inevitabile titolarità pubblica), non era peraltro uno dei contenuti normativi tipici della prima legislazione speciale<sup>48</sup>. Il legislatore che si era occupato delle politiche pubbliche delle acque, in ottica amministrativa, fino agli anni più recenti aveva infatti sempre preferito lasciare la regolazione

---

<sup>46</sup> Ancora sulle evoluzioni nella normativa italiana in tema di acque, per collocare anche la stagione qui descritta nei processi di riforma generali, oltre a quanto già richiamato in precedenza cfr. G. ROSSI, A. ANCARANI, *Innovation in water legislation in Italy: ecosystem protection and stakeholders participation*, in *International Journal of Water*, n. 2.1, 2002, pp. 17 ss.

<sup>47</sup> Per la normativa che dispone la formazione di elenchi di acque pubbliche cfr. a partire da legge n. 2644/1884, su cui *supra* al par. 2.

<sup>48</sup> Cfr. ancora la legge n. 2248/1865, normativa nell'ambito della quale il tema della proprietà era dato per scontato.

dei profili attinenti ai titoli dominicali sul bene idrico nell'ambito della sola disciplina civilistica. E così, in particolare, era il Codice civile del 1865, all'art. 427, a occuparsi del tema<sup>49</sup>, mentre poi la riforma del 1916/'19 precisava sì meglio cosa fosse da intendere per acqua pubblica (ai fini dell'inserimento negli elenchi), ma su una base di disciplina di parte speciale e di impronta amministrativistica che dava comunque per scontata la competenza della disciplina civilistica in punto di elementi fondamentali utili per definire la titolarità dei beni (anche se si stava trattando di un bene particolarissimo come l'acqua).

In quest'ottica, il r.d. n. 2161/1919 statuiva che sarebbero state da iscrivere negli elenchi delle acque pubbliche “tutte le acque sorgenti, fluenti e lacuali, che, considerate sia isolatamente, per la loro portata o per l'ampiezza del rispettivo bacino imbrifero, sia in relazione al sistema idrografico al quale appartengono”, avessero già – o comunque potesse ritenersi sarebbero andate ad acquisire proprio in forza di tali caratteri – “l'attitudine a qualsiasi uso di pubblico generale interesse”<sup>50</sup>. Anche se il regime della proprietà è delineato dal Codice civile, la definizione dell'interesse pubblico cui si accompagnerà l'acquisizione del bene alla pubblica amministrazione viene così inserito in legislazione speciale, tesa a portare chiarezza nell'assegnazione dei titoli.

Per il riconoscimento della titolarità di pretese dominicali in capo alla PA è quindi determinante tanto la circostanza che la risorsa in questione (quel determinato bacino, fonte, etc.) abbia acquisito – di fatto – un'attitudine a uso di pubblico interesse, quanto poi – di diritto – il dato formale per cui la medesima risorsa sia stata positivamente iscritta a registro – e quindi censita con atto ricognitivo da parte della PA (e rispetto a ciò il testo unico del 1933 riprendeva lo stesso meccanismo ibrido di pubblicità “quasi” costitutiva, con a monte un accertamento sostanziale fondato su un atto di riconoscimento dell'interesse pubblico, ma esteso anche alle acque sotterranee)<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> Ai sensi dell'art. 427 c.c. le strade nazionali, il lido del mare, i porti, i seni, le spiagge, i fiumi e torrenti, le porte, le mura, le fosse, i bastioni delle piazze da guerra e delle fortezze fanno parte del demanio pubblico.

<sup>50</sup> Cfr. l'art. 3 del r.d. n. 2161/1919.

<sup>51</sup> Sulla rilevanza poi, a taluni fini transitori, degli elenchi delle acque pubbliche anche dopo la piena demanializzazione cfr. F. BRUNO, *Acqua ed alveo: proprietà divisa*

In questa fase storica l'idea di fondo del legislatore è che l'acqua non necessariamente debba essere pubblica, ma la stessa nondimeno inevitabilmente lo sia se presenta nei fatti un'attitudine a un uso di pubblico interesse; e tale attitudine è necessariamente riconosciuta con atto della pubblica amministrazione, che così può fare chiarezza sulla titolarità del bene. A fondamento della demanialità sta allora la capacità – attuale o potenziale, ma sempre reale – di quella specifica risorsa idrica a essere asservita a uso pubblico; in aggiunta, fondamentale è anche la scelta formale dell'amministrazione di prenderne atto.

La legge Galli supera radicalmente questo meccanismo, attraverso l'estensione della demanialità a tutte le acque, in coerenza con la valorizzazione di quell'approccio moderno che riconosce i caratteri di scarsità – e quindi di pregio, in ottica intergenerazionale e di sostenibilità – alla risorsa idrica<sup>52</sup>.

Più in particolare, in materia di tutela e uso delle risorse idriche si dispone che “tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo, sono pubbliche e costituiscono una risorsa che è salvaguardata e utilizzata secondo criteri di solidarietà”. Di conseguenza, la legge Galli prescriveva – espressamente – che qualsiasi uso delle acque dovesse essere effettuato “salvaguardando le aspettative e i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale” e che l'uso della risorsa idrica dovesse essere indirizzato “al risparmio e

---

dopo la legge Galli?, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, n. 6, 2, 2000, pp. 395 ss.

<sup>52</sup> Cfr. la legge n. 36/1994. Tra i numerosi commenti si rinvia ai lavori più generali di C. MINIOTTI, *Usi, costumi, risparmio delle acque: i principi e gli assetti organizzativi e gestionali introdotti dalla legge Galli*, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, n. 11, 1, 1994, pp. 613 ss.; A. DE CATERINI, P. LUPINO, *Stato di attuazione della legge 36/1994 presso le Regioni e criteri applicativi nel rapporto tra Stato e Regioni*, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, n. 1, 1996, 1, pp. 17 ss.; F. BRUNO, *Acqua ed alveo: proprietà divisa dopo la legge Galli?*, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, n. 6, 2000, 2, pp. 395 ss.; G. GROSSI, A. RICCABONI, *Rischi politici e regolamentativi nel primo caso di attuazione della legge di riforma del settore idrico*, in *Azienda Pubblica*, n. 1, 2000, pp. 11 ss.; M.P. GIRACCA, *Le risorse idriche alla luce dei principi generali della legge Galli*, in *Giustizia civile*, n. 7-8, 2003, 2, pp. 337 ss.; A. FIORITTO, *I servizi idrici a dieci anni dalla riforma*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 6, 2004, pp. 686 ss.

al rinnovo” della stessa per “non pregiudicare il patrimonio idrico, la vivibilità dell’ambiente, l’agricoltura, la fauna e la flora acquatiche, i processi geomorfologici e gli equilibri idrologici”<sup>53</sup>.

Nella nuova legge recante disposizioni in materia di risorse idriche si registrano in particolare due importanti novità. In primo luogo, tutte le acque, intese come beni non già appropriati e stoccati, hanno carattere pubblico e viene quindi meno la logica dell’inserimento “semi-costitutivo” in un apposito elenco del bene da rendere pubblico, previo accertamento della sostanziale funzionalizzazione a pubblico interesse. La conseguenza logica, voluta dal legislatore e sottesa a ciò, è che tutto debba essere assoggettato a concessione, in regime pubblicistico, per consentire il controllo pieno dell’ampio ciclo dell’acqua (secondo un modello di governo pubblico della risorsa idrica, in cui la concessione è vista come strumento di governo)<sup>54</sup>.

In secondo luogo, viene introdotta una nuova logica regolatoria fondata sull’idea del ciclo integrato per la risorsa idrica destinata a utenze domestiche (o comunque civili), nel quale una tariffa adeguatamente quantificata sia idonea a coprire i costi complessivi di operazioni gestorie non più considerate come separate tra loro<sup>55</sup>. In questo senso, le diverse fasi – di captazione, trattamento, distribuzione, fognature e depurazione – sono accorpate in un servizio idrico integrato, il cui costo deve ricadere sull’utenza, non sulla collettività. Si promuove così un mo-

---

<sup>53</sup> Cfr. l’art. 1 della legge n. 36/1994.

<sup>54</sup> Sul sistema delle concessioni nella legge Galli cfr. M. GENTILE, A. VARLARO SINISI, *La realizzazione di infrastrutture idriche tra legge “Galli” e concessione di derivazione*, in *Comuni d’Italia*, n. 11, 2003, pp. 23 ss.; G. PASQUINI, *La concessione a terzi del servizio idrico integrato*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 2, 2002, pp. 125 ss.; S. MASINI, *Concessione di risorse idriche e tutela dell’agricoltura*, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell’ambiente*, n. 4, 1, 2001, pp. 225 ss.; M. GRECO, *La concessione a terzi mediante trattativa privata della gestione dei servizi idrici*, in *Rivista giuridica dell’edilizia*, n. 2, 2001, 2, pp. 23 ss.; P. URBANI, *Bilancio idrico, concessioni di derivazione di acqua pubblica e ruolo delle autorità di bacino*, in *Rivista giuridica dell’ambiente*, n. 6, 1997, pp. 843 ss.

<sup>55</sup> Cfr. S. COLOMBARI, *La tariffa del servizio di fognatura e depurazione nella normativa vigente*, in *La Finanza Locale*, n. 10, 1999, pp. 1265 ss. e B. ANTONIOLI, R. FAZIOLI, *Gli incentivi impliciti nella regolazione tariffaria del settore idrico prevista dalla Legge Galli. Analisi e proposte*, in *Economia pubblica*, n. 6, 1999, pp. 69 ss.

dello di gestione del servizio idrico integrato che possa consentire di non occultare in spesa pubblica parte del costo di esercizio, per incentivare un approccio più manageriale ed efficiente nell'amministrazione del bene acqua (in definitiva, al fine di evitare sprechi e cattive gestioni)<sup>56</sup>.

Anche in questo caso la riforma porta con sé un'idea di fondo, sottesa alle scelte del legislatore nel senso del bilanciamento tra la visione dell'acqua come diritto e la definizione della medesima acqua come oggetto economico: dare un costo effettivo alla gestione è un'opzione politica che sarebbe tesa, a fronte di tale esigenza di bilanciamento, a incentivare condotte di risparmio ed efficientamento nel consumo di un bene che comunque è scarso e la cui gestione è onerosa<sup>57</sup>.

### *5. La disciplina di dettaglio che accompagna la piena pubblicizzazione della risorsa idrica*

La demanializzazione della risorsa idrica con la legge Galli sull'acqua segna quindi un passaggio concettuale fondamentale nella legisla-

---

<sup>56</sup> In tema di servizio idrico integrato cfr. M. BETZU (cur.), *Diritto all'acqua e servizio idrico integrato*, Napoli, 2019.

<sup>57</sup> A partire dall'idea del pregio economico della risorsa idrica e dell'onerosità della sua gestione, sullo sviluppo di una tariffa sul ciclo integrato come strumento di efficientamento cfr. G. MOCAVINI, *Le tre dimensioni della tariffa del servizio idrico integrato*, in *Munus*, n. 3, 2019, pp. 773 ss.; F. SPANICCIATI, *Il principio di copertura integrale dei costi nella tariffazione del servizio idrico integrato*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 2, 2018, pp. 213 ss.; R. MICALIZZI, *La tariffa del servizio idrico integrato*, in *Rivista quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, n. 2, 2015, 248 ss.; L. CORTI, *Tariffe del servizio idrico: i nuovi poteri dell'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 6, 2014, pp. 765 ss.; S. MAROTTA, *Le tariffe del servizio idrico integrato dopo il referendum*, in *Munus*, n. 3, 2012, pp. 657 ss.; M. ATELLI, *Il ruolo della tariffa nella disciplina del servizio idrico integrato*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, n. 1, 2010, pp. 221 ss.; G. ABRATE, G. FRAQUELLI, *Domanda e tariffe nel settore idrico italiano: un'analisi di sensitività sui Piani d'ambito*, in *Economia pubblica*, n. 3-4, 2007, pp. 119 ss.; A. AMATO, D. BALDI, *Il regime tariffario dei servizi idrici in Italia dal 1994 ad oggi e le proposte di modifica: alcune valutazioni*, in *Economia e diritto del terziario*, n. 3, 2005, 1, pp. 745 ss.; G. GARZIA, *Dal canone di depurazione e fognatura alla tariffa dei servizi idrici*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 2, 2000, pp. 199 ss.

zione italiana in materia. Passaggio il cui impatto pratico non appare tuttavia dirimpente, nella misura in cui i capisaldi della nuova disciplina si pongono comunque in continuità con alcune delle scelte di riforma precedenti.

Come si era visto, infatti, già con la legge n. 183/1989 la normativa italiana aveva pienamente assunto una prospettiva di *governance* della difesa del suolo e di tutela e risanamento degli ambienti di bacino<sup>58</sup>. Tali finalità sono state fatte proprie dalla demanializzazione con legge n. 36/1994 che, pur se profondamente innovativa, si pone come un completamento di un lungo processo evolutivo. Essa statuisce che tutte le acque superficiali e sotterranee sono pubbliche e che il consumo umano è prioritario rispetto agli altri usi, concetti che però erano già stati implementati in precedenti riforme, sebbene con residuale ammissibilità di limitati casi di proprietà privata<sup>59</sup>.

La profonda innovatività della legge Galli risiede quindi, piuttosto che in alcune singole scelte di fondo, nel complesso della nuova *governance* integrata della risorsa acqua; profilo che solo guardando in modo olistico alla normativa attuativa della riforma è possibile apprezzare, declinando la *governance* in una molteplicità di puntuali innovazioni dotate di significativa portata operativa. L'idea di "Servizio Idrico Integrato" (SII), l'individuazione di "Ambiti Territoriali Ottimali" (ATO)<sup>60</sup> e l'istituzione di un'Autorità d'Ambito per ciascun ATO portano a un impatto pratico della nuova disciplina sconosciuto nei precedenti modelli di regolazione e idoneo a delineare – in forme tutt'oggi moderne e adeguate – gli assetti di gestione dell'acqua in Italia.

Per quanto riguarda il dettaglio della disciplina, l'organizzazione del SII è fondata sulla distinzione delle competenze in forme razionali e chiare, con le attività di indirizzo generale e di programmazione assegnate a Stato e regioni, le attività di governo, organizzazione e controllo attribuite ad Autorità d'Ambito che riuniscono – in associazione obbli-

---

<sup>58</sup> Cfr. *supra* par. 3.

<sup>59</sup> Sulle acque del sottosuolo cfr. ancora il testo unico approvato con r.d. n. 1775/1933.

<sup>60</sup> Ambiti delimitati in modo che gli spazi siano tali da consentire adeguate dimensioni gestionali, superare la frammentazione delle gestioni locali e realizzare economie di scala con un bacino di utenza in grado di generare introiti tali da coprire i costi di gestione e gli investimenti necessari, remunerando il capitale investito.

gatoria – gli enti locali interessati e le attività di gestione poste in capo al Gestore del SII, o costruito quale soggetto pienamente pubblico (eventualmente *in house*), o individuato in un ente privato se si predilige l'esternalizzazione per ragioni di efficienza e apertura del mercato<sup>61</sup>.

Tra la disciplina che ha sviluppato i dettagli della riforma della legge Galli, sul fronte della *governance* va innanzi tutto citato il d.lgs. n. 152/1999, con obbligo per le Regioni di dotarsi di un Piano di tutela delle acque, inteso quale piano stralcio di settore del piano di bacino. Questo documento ha un'immediata incidenza anche sui profili di titolarità e di uso del bene acqua, posto che se ne regola la connessione con il tema delle concessioni; più nel dettaglio, in questa disciplina si fissano i criteri per il rilascio legati a obiettivi di qualità e risparmio idrico e si ampliano i poteri di revisione e modifica delle concessioni (non più contemplati unicamente per casi di carenza di eccezionale gravità, ma per il governo fisiologico del bacino)<sup>62</sup>.

Si interviene quindi anche sul procedimento di concessione, per rendere rilevanti – nella valutazione degli interessi connessi a tale provvedimento – anche le esigenze qualitative e quantitative di valorizzazione della risorsa. In esito a ciò, un procedimento di concessione già complesso in origine<sup>63</sup> – e diventato ancora più articolato con la normativa pro-concorrenziale europea (specie per i rinnovi, più che per le prime

---

<sup>61</sup> Sul tema del servizio idrico integrato, oltre a quanto sopra richiamato si rinvia anche a: G. AMBROSETTI, M.E. CONTI, *Servizio idrico integrato. Forme di gestione*, in *Enti pubblici*, n. 7-8, 1999, pp. 393 ss.; L. DE ANGELIS, *Sulla nozione di "servizio integrato", con particolare riguardo alla disciplina del settore idrico*, in *Rivista giuridica quadrimestrale dei pubblici servizi*, n. 3, 2000, pp. 7 ss.; G. PASQUINI, *La concorrenza nel servizio idrico integrato*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 12, 2001, pp. 1235 ss.; ID., *La concessione a terzi del servizio idrico integrato*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 2, 2002, pp. 125 ss.; G. MURARO, *La riforma dei servizi pubblici locali. Parte seconda: il servizio idrico. La gara per il servizio idrico integrato. Commento al Regolamento ex art. 20 della l. 36/1994*, in *Il Diritto della Regione*, n. 4, 2002, pp. 705 ss.; ID., *La gestione del servizio idrico integrato in Italia, tra vincoli europei e scelte nazionali*, in *Mercato concorrenza regole*, n. 2, 2003, pp. 407 ss.

<sup>62</sup> Cfr. R. TUMBIOLLO, *Il nuovo testo unico sulla tutela delle acque (d.lg. 11 maggio 1999, n. 152): due interventi. Prime osservazioni sulla nuova disciplina generale per la tutela delle acque*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 3-4, 1999, pp. 435 ss.

<sup>63</sup> Regolamento attuativo di cui al r.d. n. 1265/1929.

concessioni oramai rare) – evidenza oggi come l’acqua sia un bene contendibile per il suo sfruttamento economico nel mercato<sup>64</sup>.

Anche per i profili proprietari della risorsa idrica l’impatto della riforma può essere meglio apprezzato guardando alla disciplina attuativa e in particolare al regolamento approvato con d.P.R. n. 238/1999. Si afferma infatti in modo ancora più netto che appartengono allo Stato e fanno parte del demanio pubblico tutte le acque sotterranee e le acque superficiali, anche raccolte in invasi o cisterne, precisando quindi il campo di applicazione anche con riguardo alle tipologie di stoccaggio che non fanno venire meno la demanialità (non recidendo con appropriazione dell’acqua già derivata – e allocabile quale bene mobile – il legame con l’interesse pubblico).

Allo stesso modo – in questa prospettiva di definizione del momento in cui l’acqua è bene mobile comune, anziché bene demaniale – si precisa che la demanialità della risorsa idrica non si applica alle acque piovane non ancora convogliate in un corso d’acqua, o non ancora raccolte in invasi o cisterne<sup>65</sup>; inoltre, la raccolta delle acque in invasi e cisterne al servizio di fondi agricoli o di singoli edifici è anch’essa libera e non soltanto non viene assoggettata concessione di derivazione, ma neppure a licenza (ciò sempre ferma restando l’osservanza delle norme edilizie e di sicurezza – anche per quanto connesso alla realizzazione dei manufatti necessari per la captazione – e salva inoltre tutta la disciplina relativa al trattamento e depurazione delle acque)<sup>66</sup>.

Si precisa quindi in modo più puntuale la portata della disciplina del Codice civile, che al 1° comma dell’art. 822 dispone come “appartengono allo Stato e fanno parte del demanio pubblico il lido del mare, la

---

<sup>64</sup> Sulla disciplina europea in tema di concessioni di derivazione idrica cfr. M. COZZIO, *Quali regole per l’assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni ad uso idroelettrico nel mercato europeo dell’energia elettrica*, in *Rivista trimestrale degli appalti*, n. 2, 2020, pp. 1207 ss.

<sup>65</sup> Cfr. l’art. 1 del regolamento, dedicato al demanio idrico, in particolare in punto di disciplina transitoria nel comma 4, che rende ancora rilevanti i registri: “per le acque pubbliche di cui all’articolo 1 della legge 5 gennaio 1994, n. 36, e al presente regolamento non iscritte negli elenchi delle acque pubbliche, può essere chiesto il riconoscimento o la concessione preferenziale di cui all’articolo 4 del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente regolamento”.

<sup>66</sup> Cfr. l’art. 28, commi 3 e 4, della legge n. 36/1994.

spiaggia, le rade e i porti, i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia”<sup>67</sup>.

Pertanto, sulla base della normativa richiamata, a oggi fanno parte del demanio tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo. Questa disciplina è poi confluita nel testo unico recante norme in materia ambientale, approvato con d.lgs. n. 152/2006<sup>68</sup>, dove ancora si dispone che tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dalla falda, appartengono al demanio dello Stato<sup>69</sup>. Ancora più nello specifico, a livello di principi il testo unico prevede che le “acque costituiscono una risorsa che va tutelata e utilizzata secondo criteri di solidarietà”, di modo che “qualsiasi loro uso è effettuato salvaguardando le aspettative e i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale”<sup>70</sup>.

Si valorizza pertanto la connessione delle modalità di sfruttamento della risorsa idrica con la tutela dell’ambiente, aggiungendo un paradigma alla disciplina in materia, che completa quelli dell’attenzione alla scarsità a fronte di esigenze di sfruttamento economico e dell’impatto sulla sicurezza collettiva in connessione con il rischio di dissesto. Peral-

---

<sup>67</sup> In particolare, il tema del demanio idrico è delineato al comma 1 dell’art. 822. I beni indicati in questo comma appartengono al demanio necessario (o naturale), in quanto sono beni che per la loro naturale attitudine a soddisfare interessi pubblici non possono che essere di proprietà dello Stato. Il demanio naturale è quindi composto in gran parte dal bene idrico, in particolare il demanio marittimo che, oltre ai beni indicati dall’art. 822, comprende anche le lagune, le foci dei fiumi che sboccano in mare, i canali utilizzabili a uso pubblico marittimo (mentre il mare e il fondo del mare non sono beni demaniali ma cose fuori commercio, *res communes omnium*) e il demanio idrico strettamente inteso. Fa inoltre parte del demanio naturale anche il demanio militare, cioè le opere destinate direttamente alla difesa nazionale. I beni invece indicati al comma 2 appartengono al demanio accidentale dello Stato.

<sup>68</sup> Per commenti sul Codice ambiente e tema idrico cfr. G. MACCIONI, *La tutela delle acque dall’inquinamento e l’agricoltura tra disciplina comunitaria e ordinamento interno. Pregi e difetti del Codice dell’ambiente*, in *Diritto e politiche dell’Unione europea*, n. 1, 2008, 1, pp. 29 ss. e F. CAZZAGON, *Le acque pubbliche nel Codice dell’ambiente*, in *Rivista giuridica dell’ambiente*, n. 3-4, 2007, pp. 435 ss.

<sup>69</sup> Cfr. l’art. 144, comma 1, del testo unico recante norme in materia ambientale, specificamente dedicato a tutela e uso delle risorse idriche.

<sup>70</sup> Cfr. in particolare il comma 2 dell’art. 144.

tro, anche nel testo unico – in coerenza con tutto ciò – si prevede tra i principi generali che

la disciplina degli usi delle acque è finalizzata alla loro razionalizzazione, allo scopo di evitare gli sprechi e di favorire il rinnovo delle risorse, di non pregiudicare il patrimonio idrico, la vivibilità dell'ambiente, l'agricoltura, la piscicoltura, la fauna e la flora acquatiche, i processi geomorfologici e gli equilibri idrologici

dando per scontata una scarsità del bene che porta a confermare il principio di priorità per gli usi di consumo umano<sup>71</sup>.

*6. La giurisdizione sulle acque pubbliche: giudice speciale o specializzato e riparto per materia anziché (solo) per petitum sostanziale*

Per quanto infine concerne la questione della giurisdizione sulle acque pubbliche, il regime è regolamentato da una serie di leggi e disposizioni a carattere speciale che determinano e istituiscono – secondo canoni del tutto peculiari – anche i giudici competenti. Il funzionamento del sistema giudiziario in questo ambito si presenta pertanto come peculiare e le dinamiche processuali da seguire rispetto alle problematiche caratteristiche della risorsa idrica si connotano per uno stretto intreccio tra diritti soggettivi e interessi legittimi.

I giudici competenti in materia di regime delle acque variano a seconda delle questioni coinvolte e delle tipologie di controversie, non tutto ciò che riguarda la risorsa idrica dovendo necessariamente essere affidato a canali di cognizione speciali (ben potendosi presentare controversie che coinvolgono mere questioni di profilo civile o amministrativo)<sup>72</sup>. Tuttavia, in generale, le controversie relative alle acque pubbli-

---

<sup>71</sup> Cfr. il comma 4: “gli usi diversi dal consumo umano sono consentiti nei limiti nei quali le risorse idriche siano sufficienti e a condizione che non ne pregiudichino la qualità”.

<sup>72</sup> Per il riparto di giurisdizione tra il giudice delle acque e il giudice amministrativo, il TSAP ha cognizione nelle materie previste dall'art. 143, co. 1, T.U. acque, la cui lett. a) rimanda ai ricorsi per incompetenza, eccesso di potere e violazione di legge avverso provvedimenti “in materia di acque pubbliche”. A riguardo, regola generale in

che e alla gestione delle risorse idriche – strettamente intese – rientrano nella giurisdizione (e sono di competenza) di un peculiare giudice, che è specializzato nelle questioni afferenti alla caratteristica demanialità delle acque pubbliche e che per i profili attenenti gli interessi legittimi si presenta come un vero e proprio giudice speciale<sup>73</sup>.

La materia è infatti riservata al sistema costituito dal Tribunale superiore delle acque pubbliche e da otto Tribunali regionali delle acque pubbliche. I Tribunali regionali, in particolare, si presentano quale or-

---

punto di riparto è che spetti alla giurisdizione del Tribunale superiore delle acque pubbliche in sede di cognizione diretta in unico grado ogni controversia sugli atti amministrativi in materia di acque pubbliche, intesi come quelli idonei a incidere, quand'anche non promananti da pubbliche amministrazioni istituzionalmente preposte alla cura degli interessi in materia, in maniera non occasionale, ma immediata e diretta, sul regime di quelle e del relativo demanio (Cass., SS.UU., ord. 5 febbraio 2020, n. 2710). Per fondare la giurisdizione speciale del giudice delle acque occorre che i provvedimenti amministrativi impugnati concorrano in concreto a disciplinare direttamente le modalità di utilizzazione dell'acqua o l'assetto e la struttura dei beni del demanio idrico, non essendo sufficiente che i provvedimenti incidano sul regime delle acque in via indiretta, riflessa, mediata od occasionale (Cass., SS.UU., n. 2170/2020, cit.). Cfr. F. CASTOLDI, *La sottile linea di confine tra la giurisdizione del giudice amministrativo e quella del Tribunale Superiore delle acque pubbliche quale giudice amministrativo di legittimità in unico grado*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 6, 2009, pp. 981 ss. e S. RICETTO, *Il riparto di giurisdizione tra Giudice Amministrativo e Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 3, 2019, pp. 704 ss. Per il riparto di competenza (anziché giurisdizione) tra giudice ordinario e TRAP (Tribunale regionale delle acque pubbliche), l'art. 140 T.U. acque elenca le fattispecie sottoposte alla competenza dei Tribunali regionali delle acque, individuando in particolare: (a) le controversie in tema di demanialità delle acque; (b) le controversie sui limiti dei corsi o bacini, loro alvei e sponde; (c) le controversie aventi a oggetto qualunque diritto relativo alle derivazioni e utilizzazioni di acqua pubblica; (d) le controversie di qualunque natura, riguardanti l'occupazione totale o parziale, permanente o temporanea di fondi e le indennità in conseguenza di opere idrauliche, di bonifica e derivazione delle acque; (e) le controversie per il risarcimento dei danni dipendenti da qualunque opera idraulica eseguita dalla pubblica amministrazione e da qualunque provvedimento assunto dall'autorità amministrativa, ai sensi dell'art. 2 r.d. n. 523/1904; (f) i ricorsi previsti dagli articoli 25 e 29 del r.d. n. 1604/1931.

<sup>73</sup> Per un inquadramento della giurisdizione sulle acque pubbliche cfr., anche per ulteriori riferimenti alla dottrina in materia, B. MARCHETTI, *La giurisdizione sull'acqua. Una specialità da conservare?*, in G. SANTUCCI, A. SIMONATI, F. CORTESE (cur.), *L'acqua e il diritto*, Trento, 2011, pp. 211 ss.

gano di primo grado a competenza specializzata, inseriti nell'organigramma della magistratura ordinaria. In particolare, essi si occupano delle controversie specificamente incentrate sulla demanialità delle acque, che le stesse concernano la delimitazione dei titoli, i diritti derivanti dagli stessi (anche per concessione, di derivazione o utilizzazioni di acqua pubblica), l'insistenza su fondi e ogni profilo di indennità o risarcimento per danni eziologicamente connessi alla gestione pubblica del bene idrico<sup>74</sup>, fino a poter essere coinvolto anche in questioni attinenti alla pesca<sup>75</sup>.

L'istituzione di tali Tribunali regionali risale al 1916<sup>76</sup>. Sulle controversie devolute per materia<sup>77</sup> è previsto un doppio binario, a seconda dell'emersione delle posizioni giuridiche soggettive da tutelare come diritti soggettivi o interessi legittimi. Proprio per il caso in cui siano prospettabili diritti soggettivi, per poter garantire un doppio grado di giurisdizione (come era in precedenza, quando della cognizione di tali fatti si occupavano i tribunali ordinari), erano stati istituiti questi tribunali regionali *ad hoc*<sup>78</sup>, mentre degli interessi legittimi si occupa in primo e "unico" grado<sup>79</sup> il Tribunale Superiore delle acque pubbliche (a cui – in materia di diritti – spetta invece una giurisdizione di gravame, in gradi di appello).

Tali Tribunali regionali fanno quindi parte della magistratura ordinaria; più in particolare sono istituiti quali Sezioni specializzate della Cor-

<sup>74</sup> Ai sensi dell'art. 142 T.U.

<sup>75</sup> Ricorsi previsti dagli artt. 25 e 29 del T.U. pesca.

<sup>76</sup> Cfr. il d.lgt. n. 1664/1916.

<sup>77</sup> Previsione originaria di cui all'art. 34. Oggi la competenza è individuata per tutte le cause che per legge (art. 140 e art. 143 del r.d. n. 1775/1933) sono assegnate alla giurisdizione del TSAP (se questione amministrativa) o alla competenza dei tribunali regionali (se questione civile). Ovviamente è poi definita anche la competenza territoriale, oltre che per materia: i Tribunali regionali delle acque pubbliche sono istituiti in numero di otto e hanno sede presso le Corti d'Appello di Torino, Milano, Venezia, Firenze, Roma, Napoli, Palermo e Cagliari.

<sup>78</sup> Con gli artt. 65 e 66 del r.d. n. 2161/1919.

<sup>79</sup> Va peraltro notato che tale carattere a grado unico della tutela, formalmente priva di gravame, va relativizzato alla luce del fatto che le sentenze del Tribunale Superiore delle acque pubbliche sono pienamente ricorribili (di fatto appellabili) in Cassazione per tutti i motivi di legittimità.

te di appello e sono composti da magistrati della Corte di appello e – in origine – da funzionari del Genio civile (con durata in carica di cinque anni, passibili di riconferma)<sup>80</sup>; pur essendo quindi a tutti gli effetti sezioni specializzate della giurisdizione ordinaria, tali Tribunali non costituiscono comunque collegi perfetti, decidendo anche non *in plenum*, purché con l'intervento di tre votanti (tra cui, in origine, necessariamente almeno un funzionario del Genio civile). A riguardo della composizione, va peraltro segnalato che – con intervento della Corte costituzionale – la composizione di tali collegi è stata normalizzata, tornando a prevedere una composizione esclusivamente togata<sup>81</sup>.

Le pronunce di incostituzionalità vertenti sulla composizione, l'esiguo numero di cause decise da tali Tribunali e la difficile conciliazione tra i principi che reggono il giudizio in materia di acque e quelli generali in materia processuale (in particolare in punto di impugnazione dei provvedimenti davanti al Tribunale superiore delle acque pubbliche, come giudice amministrativo in unico grado), hanno condotto all'emersione un ampio movimento di critica politica del sistema della giurisdizione in materia di acque, nel suo complesso, anche con disegni di legge di totale abolizione<sup>82</sup>.

---

<sup>80</sup> Nel 1933 in sede di riordino la normativa è stata consolidata dal r.d. n. 1775/1933 (recante testo unico sulle acque e impianti elettrici) e dal r.d. n. 1604/1931 (recante testo unico delle leggi sulla pesca, in particolare gli artt. 138 e 139).

<sup>81</sup> La Corte costituzionale con sentenza n. 305/2002 ha dichiarato l'illegittimità degli artt. 139 e 143, co. 3 del T.U. acque nella parte in cui non prevedono la nomina di uno o più supplenti, nell'ipotesi di astensione di uno dei componenti titolari (cfr. F. GIRELLI, *Riflessioni minime su una sentenza additiva di principio per mancata (o effettuata?) indicazione del 'verso'*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 1, 2003, pp. 4 ss.). La successiva sentenza n. 353/2002 ha dichiarato incostituzionale la composizione dei tribunali regionali delle acque pubbliche relativamente alla partecipazione al collegio giudicante di uno dei tre tecnici, già funzionari del genio civile (cfr. R. ALESSE, *In tema di principio di indipendenza e terzietà del giudice con particolare riferimento alla competenza e giurisdizione dei tribunali regionali delle acque o di altre giurisdizioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4, 2002, pp. 2652 ss., G. MAZZULLO, *Tribunali delle acque: una rivoluzione mai attuata*, in *Il Foro italiano*, n. 3, 1, 2003, pp. 723 ss. e L. VIOLA, *La composizione dei Tribunali delle acque pubbliche*, in *Giustizia amministrativa*, n. 4, 2002, pp. 914 ss.).

<sup>82</sup> Con d.l. n. 251/2002 era stata prevista la soppressione dei Tribunali regionali e del Tribunale superiore delle acque pubbliche, con contestuale suddivisione delle com-

Il Tribunale superiore delle acque pubbliche ha quindi un ruolo particolarmente articolato entro questo disegno di rimedi frammentato e presenta una giurisdizione estesa a tutto il territorio nazionale<sup>83</sup>. La complessità della sua posizione istituzionale risiede nel suo contemporaneo porsi come organo giurisdizionale “specializzato” di appello per le decisioni su diritti soggettivi dei Tribunali regionali delle acque e come vero e proprio giudice “speciale” di primo e unico grado per le questioni di interesse legittimo<sup>84</sup>. Riguardo la struttura, il Tribunale superiore è poi composto da un Presidente, nominato con d.P.R., un Presidente supplente scelto fra i Presidenti di sezione della Cassazione, quattro Consiglieri della medesima Corte di Cassazione e quattro Consiglieri di Stato, cui si affiancano tre esperti iscritti nell’albo degli ingegneri. Anche in questo caso il collegio non è perfetto ed è sufficiente per la deliberazione la presenza di cinque o sette membri<sup>85</sup>.

\*Peculiare di tale giurisdizione è quindi il suo occuparsi tanto dei profili di diritto soggettivo, così come di quelli di interesse legittimo, ma con assetti e regole operative radicalmente divergenti, con conseguenti importanti problematiche di definizione delle conseguenze processuali in caso di errore nella proposizione della domanda. Tale giuri-

---

petenze tra i giudici ordinari e i tribunali amministrativi regionali. La legge 10 gennaio 2003, n. 1, tuttavia, non ha proceduto alla conversione di tale parte del decreto e ha invece modificato la composizione del collegio per dare seguito alla sentenza di illegittimità costituzionale sopra citata.

<sup>83</sup> Previsto dal r.d. n. 1775/1933.

<sup>84</sup> Il Tribunale Superiore delle acque pubbliche decide in grado di appello le cause in materia di diritti soggettivi, ai sensi dell’art. 142 del r.d. n. 1175/1933. Quale organo di giurisdizione amministrativa lo stesso ha competenza in materia di interessi legittimi, ex art. 143 T.U. acque, sui ricorsi per incompetenza, per eccesso di potere e per violazione di legge avverso i provvedimenti presi dall’amministrazione in materia di acque pubbliche; sui ricorsi, anche per il merito, contro i provvedimenti dell’autorità amministrativa relativi all’esecuzione di opere idrauliche di cui all’art. 217 T.U. acque; in tema di contravvenzioni che alterino lo stato delle cose, nonché contro i provvedimenti adottati dall’autorità amministrativa in materia di regime delle acque pubbliche di cui all’art. 221 T.U. acque; sui ricorsi in materia di diritti esclusivi di pesca.

<sup>85</sup> Se la sentenza si emette in grado di appello si decide con cinque votanti (il Presidente, due consiglieri di Cassazione, un consigliere di Stato e un tecnico); se viene emessa in sede di giurisdizione amministrativa si decide con sette votanti (il Presidente, due consiglieri di Cassazione, tre consiglieri di Stato e un tecnico).

sdizione, che presenta anche profili di estensione al merito<sup>86</sup>, integra pertanto un'eccezione alla regola del riparto fondata sul (solo) *petitum* sostanziale (posto che ciò che determina il radicamento della cognizione è soprattutto la materia) e delinea invece un particolarissimo (e forse irragionevolmente complesso) compendio di rimedi apprestati per il tema speciale delle acque pubbliche. Tema che anche per questo profilo rimediabile, ancora una volta, si segnala come un campo di intervento in cui il legislatore, per gli interessi peculiari coinvolti, preferisce apprestare soluzioni giuridiche speciali e derogatorie.

---

<sup>86</sup> Cfr. l'art. 143, co. 1, T.U. acque: cognizione anche per il merito, contro i provvedimenti dell'autorità amministrativa, assunti ai sensi degli articoli 217 e 221 T.U. acque e ai sensi dell'art. 2 del r.d. n. 523/1904 (Testo Unico delle leggi sulle opere idrauliche).



# GLI SPAZI PER LA CONSERVAZIONE DI TITOLI DOMINICALI SULLA RISORSA IDRICA NELL'AMBITO DELLA MAGNIFICA COMUNITÀ

*Vincenzo Tudisco*

*SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. Demanio idrico nella legislazione nazionale, regionale e provinciale. 3. La legge in materia di domini collettivi n. 168/2017. 4. Corpi idrici e titolarità nell'ambito della Magnifica Comunità di Fiemme alla luce della legge sui domini collettivi. 5. Competenza regionale/provinciale e legge sui domini collettivi. 6. Coesistenza tra diritto della collettività locale e interesse pubblico alla produzione di energia elettrica. 7. Conclusioni.*

## *1. Introduzione*

Al fine di valutare la sussistenza di titoli dominicali sulla risorsa idrica da parte della Magnifica Comunità di Fiemme, questo contributo richiama i dati normativi nazionali, regionali e provinciali sul demanio idrico nonché la giurisprudenza rilevante individuando possibili margini per una titolarità e uno sfruttamento delle acque nelle norme sui domini collettivi. Una particolare attenzione è perciò rivolta alla disamina delle disposizioni della legge 20 novembre 2017, n. 168.

## *2. Demanio idrico nella legislazione nazionale, regionale e provinciale*

Disposizioni sul demanio pubblico sono contenute nel Codice civile che all'articolo 822, c. 1 elenca i beni del demanio necessario o esclusivo, ossia il lido del mare, la spiaggia, le rade e i porti; i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia; le opere

destinate alla difesa nazionale<sup>1</sup>. Il secondo comma dell'articolo 822 elenca il demanio eventuale e chiarisce che fanno parte del demanio pubblico, se appartengono allo Stato, le strade, le autostrade e le strade ferrate; gli aerodromi; gli acquedotti; gli immobili riconosciuti d'interesse storico, archeologico e artistico a norma delle leggi in materia; le raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi, delle biblioteche; e gli altri beni che assoggettati dalla legge al regime proprio del demanio pubblico.

In Trentino-Alto Adige la materia del demanio idrico è stata tuttavia trasferita alle Province autonome nel 1973 con il secondo statuto di autonomia. A seguito della riforma, lo statuto speciale<sup>2</sup> recita all'articolo 68 che le Province autonome succedono nei beni e diritti demaniali e patrimoniali di natura immobiliare dello Stato e nei beni e diritti demaniali e patrimoniali della Regione escludendo il demanio militare e i beni relativi a servizi di carattere nazionale e a materie di competenza regionale. Il trasferimento dallo Stato e dalla Regione alle Province autonome dei beni e diritti demaniali e patrimoniali trova applicazione nel d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115<sup>3</sup>, il quale specifica all'articolo 4 che sono trasferiti alle Province autonome "le acque minerali e termali e relativi compendi patrimoniali" e più precisamente all'articolo 8, c. 1 lett. e) il demanio idrico. Il demanio idrico comprende le aree fluviali, gli alvei e le pertinenze, i ghiacciai, i laghi, le opere di bonifica valliva e montana, le opere di sistemazione idraulico-forestale dei bacini montani, le opere idrauliche e gli altri beni immobili e mobili che sono strumentali all'esercizio delle funzioni provinciali in materia di demanio idrico. Sono inoltre incluse nel demanio idrico tutte le acque sotterranee e superficiali e le acque appartenenti al demanio pubblico. Queste

---

<sup>1</sup> Per un'analisi dell'articolo 822 e per le classificazioni, G. CIAN, A. TRABUCCHI, *822 Demanio pubblico*, in *Commentario breve al Codice civile*, XV ed., Milano, 2022, p. 810 ss.

<sup>2</sup> Decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

<sup>3</sup> Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di trasferimento alle Province autonome di Trento e di Bolzano dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione.

disposizioni rendono evidente il ruolo centrale delle Province autonome in materia di demanio idrico.

Nella Provincia autonoma di Trento, la disciplina è regolata dalla legge provinciale 8 luglio 1976, n. 18 sulle acque pubbliche. L'articolo 4, c. 1 della citata legge dispone che appartengono al demanio idrico provinciale i ghiacciai, i corsi d'acqua (inclusi alveo, sponde e terreni costituenti loro pertinenze) e i laghi (inclusi alveo, sponde, spiagge e terreni costituenti loro pertinenze). Inoltre, con riferimento ai fini della polizia idraulica e alla gestione del demanio idrico, costituiscono beni del demanio idrico, compresi i loro sedimenti: le opere idrauliche, inclusi gli argini e i terrapieni, le opere di protezione e di contenimento delle acque, con le relative strutture di pertinenza idraulica e di servizio; le opere di sistemazione idraulica e forestale dei bacini montani e di bonifica valliva e montana; le opere funzionali alla misurazione e alla registrazione dei dati idrometrici; i beni immobili acquisiti in proprietà mediante provvedimento di accertamento della demanialità, espropriazione per pubblica utilità o altro modo di acquisizione della proprietà. L'accertamento dei limiti della demanialità segue la procedura prevista all'articolo 5 ed è determinato con un provvedimento che accerta il carattere originario della demanialità e non dà titolo alla corresponsione di indennità.

I beni immobili costituenti il demanio idrico e ceduti al patrimonio provinciale possono essere trasferiti in proprietà a titolo gratuito ai soggetti che hanno subito perdite o diminuzioni di terreni non indennizzate a causa d'interventi di sistemazione dei corsi d'acqua e di difesa del suolo (art. 5bis).

La legge è inoltre comprensiva di disposizioni che riguardano le opere e la polizia idraulica, disposizioni in materia di acque pubbliche, riassegnazione delle concessioni di piccole derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico e disposizioni in materia di sbarramenti di ritenuta e di bacini d'accumulo idrico.

La Provincia autonoma di Trento ha anche adottato la legge 6 marzo 1998, n. 4<sup>4</sup> in materia di grandi derivazioni a scopo idroelettrico (e altre

---

<sup>4</sup> La legge è stata più volte modificata, da ultimo, dalla legge provinciale 13 marzo 2024, n. 3.

disposizioni connesse) e la legge provinciale 23 maggio 2007, n. 11 (la legge provinciale sulle foreste e sulla protezione della natura).

### *3. La legge in materia di domini collettivi n. 168/2017*

In questo contesto legislativo, al fine di valutare la permanenza di titoli dominicali sulla risorsa idrica nell'ambito della Magnifica Comunità, è necessario esaminare la legge 20 novembre 2017, n. 168, la quale ha delineato una disciplina sui domini collettivi, riformando la legge 16 giugno 1927, n. 1766 sul riordinamento degli usi civici.

L'articolo 1 stabilisce che “[i]n attuazione degli articoli 2, 9, 42, secondo comma e 43 della Costituzione, la Repubblica riconosce i domini collettivi, comunque denominati, come ordinamento giuridico primario delle comunità originarie”. I riferimenti agli articoli costituzionali offrono una guida all'inquadramento dei domini collettivi. Con il richiamo all'articolo 2<sup>5</sup> Cost. i domini collettivi sono considerati espressione delle “formazioni sociali” ove si svolge la personalità del singolo. Il riferimento all'articolo 9<sup>6</sup> Cost. conferma che proprietà collettiva e usi civici sono “strettamente correlati con la salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio”<sup>7</sup>. I domini collettivi e la tutela di ambiente, biodiversità ed ecosistemi sono inoltre caratterizzate da una prospettiva intergenerazionale, volta a garantire e preservare il godimento di tali beni per le future generazioni. I domini collettivi si configurano in particolare come “comproprietà inter-generazionale”, così concretizzando “quel pa-

---

<sup>5</sup> Il testo dell'articolo 2 Cost. recita: “La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”.

<sup>6</sup> Il testo dell'articolo 9 Cost. recita:

“La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.

Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali”.

<sup>7</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 119 del 15 giugno 2023, punto 8.1 del Considerato in diritto sulla base di consolidata giurisprudenza. Vedasi, in proposito, Corte costituzionale n. 236 del 2022 e n. 228 del 2021.

radigma della proprietà collettiva, che aveva animato il dibattito nell'Assemblea costituente"<sup>8</sup>. I principi degli articoli 2 e 9 Cost. sono collegati, secondo la giurisprudenza costituzionale, "tramite il riferimento agli artt. 42, secondo comma e 43 Cost., alla «funzione sociale» della proprietà e al paradigma della «utilità generale»"<sup>9</sup>.

Rileva notare che l'articolo 1 della legge n. 168/2017 stabilisce che la Repubblica "riconosce" i domini collettivi "comunque denominati, come ordinamento giuridico primario delle comunità originarie". Tale riconoscimento implica che i domini collettivi sono preesistenti alla (e non sono costituiti dalla) legge stessa. La formulazione copre tutte le forme di proprietà collettiva, in conformità con la giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale ha valorizzato le "numerose forme, molteplici e diverse [...] di godimento [...] di un bene fondiario da parte dei membri di una comunità", attraverso il collegamento con la salvaguardia dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico e culturale<sup>10</sup>. L'articolo 2, c. 2 della legge n. 168/2017 specifica ulteriormente che

2. La Repubblica riconosce e tutela i diritti dei cittadini di uso e di gestione dei beni di collettivo godimento preesistenti allo Stato italiano. Le comunioni familiari vigenti nei territori montani continuano a godere e ad amministrare loro beni in conformità dei rispettivi statuti e consuetudini, riconosciuti dal diritto anteriore.

I domini collettivi sono riconosciuti come un ordinamento giuridico primario delle comunità originarie con le caratteristiche delineate dall'articolo 1 della legge n. 168/2017: in quanto tale è soggetto alla Costituzione (lett. a); è dotato di capacità di autonormazione, sia per l'amministrazione soggettiva e oggettiva, sia per l'amministrazione vincolata e discrezionale (lett. b); è dotato di capacità di gestione del patrimonio naturale, economico e culturale (lett. c); è (lett. d)

caratterizzato dall'esistenza di una collettività i cui membri hanno in proprietà terreni e insieme esercitano più o meno estesi diritti di godi-

---

<sup>8</sup> Corte costituzionale, sentenza 119/2023, punto 8.1 del Considerato in diritto.

<sup>9</sup> Corte costituzionale, sentenza 119/2023, punto 8.1 del Considerato in diritto.

<sup>10</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 228/2021, punto 4.1 del Considerato in diritto.

mento, individualmente o collettivamente, su terreni che il comune amministra o la comunità da esso distinta ha in proprietà pubblica o collettiva<sup>11</sup>.

La ratio ispiratrice della legge è contenuta all'articolo 2, c. 1. Gli elementi che sono alla base della tutela e della valorizzazione dei beni di collettivo godimento comprendono la tutela delle collettività locali (lett. a), del patrimonio naturale (lett. b), dell'ambiente (lett. c), del patrimonio culturale e naturale (lett. d), del paesaggio agro-silvo-pastorale (lett. e) e delle fonti di risorse rinnovabili (lett. f). Il diritto sulle terre di collettivo godimento si caratterizza per a) "avere normalmente, e non eccezionalmente, a oggetto utilità del fondo consistenti in uno sfruttamento di esso" e per b) "essere riservato ai componenti della comunità, salvo diversa decisione dell'ente collettivo" (art. 2, c. 3).

Gli enti esponenziali delle collettività titolari dei diritti di uso civico e della proprietà collettiva (dotati di personalità giuridica di diritto privato e autonomia statutaria) e, in mancanza di tali enti, i comuni con amministrazione separata, amministrano i beni collettivi. Possono sempre essere costituiti comitati per l'amministrazione separata dei beni di uso civico frazionali.

L'elenco dei beni collettivi è tassativo e comprende (art. 3, c. 1):

- a) le terre di originaria proprietà collettiva della generalità degli abitanti del territorio di un comune o di una frazione, imputate o possedute da comuni, frazioni o associazioni agrarie comunque denominate;
- b) le terre, con le costruzioni di pertinenza, assegnate in proprietà collettiva agli abitanti di un comune o di una frazione, a seguito della liquidazione dei diritti di uso civico e di qualsiasi altro diritto di promiscuo godimento esercitato su terre di soggetti pubblici e privati;
- c) le terre derivanti: da scioglimento delle promiscuità di cui all'articolo 8 della legge 16 giugno 1927, n. 1766; da conciliazioni nelle materie regolate dalla predetta legge n. 1766 del 1927; dallo scioglimento di associazioni agrarie; dall'acquisto di terre ai sensi dell'articolo 22 della medesima legge n. 1766 del 1927 e dell'articolo 9 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102; da operazioni e provvedimenti di liquidazione o da estinzione di usi civici; da permuta o da donazione;

---

<sup>11</sup> Per un approfondimento su "più o meno estesi diritti di godimento", si rimanda alla sezione 6 del presente contributo.

- d) le terre di proprietà di soggetti pubblici o privati, sulle quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati;
- e) le terre collettive comunque denominate, appartenenti a famiglie discendenti dagli antichi originari del luogo, nonché le terre collettive disciplinate dagli articoli 34 della legge 25 luglio 1952, n. 991, 10 e 11 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, e 3 della legge 31 gennaio 1994, n. 97;
- f) i corpi idrici sui quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici.

La lettera f) prevede espressamente le acque, ossia “i corpi idrici sui quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici”. Il termine “corpi idrici” è generalmente interpretato in maniera ampia dalla giurisprudenza, la quale ha inteso come corpo idrico rilevante ai fini della citata legge n. 168/2017 le sorgenti d’acqua<sup>12</sup> e le acque sotterranee<sup>13</sup>.

L’articolo 3, c. 2 chiarisce che i “beni di cui al comma 1, lettere a), b), c), e) e f), costituiscono il patrimonio antico dell’ente collettivo, detto anche patrimonio civico o demanio civico”. La Corte costituzionale ha osservato in proposito che, ai sensi dell’articolo 3, c. 1, cinque delle sei tipologie di immobili qualificati come beni immobili (ossia quelli indicati alle lettere a, b, c, e, f) costituiscono, ai sensi dell’articolo 3, comma 2, “il patrimonio antico dell’ente collettivo, detto anche patrimonio civico o demanio civico», e sono dunque di proprietà della collettività (*iura in re propria*)”<sup>14</sup>. Il regime giuridico di tali beni rimane quello dell’inalienabilità, dell’indivisibilità, dell’inusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale.

---

<sup>12</sup> Commissario per gli usi civici per il Lazio, Toscana e Umbria, sentenza del 10 febbraio 2020, n. 18.

<sup>13</sup> Commissario per gli usi civici per il Lazio, Toscana e Umbria, sentenza del 19 gennaio 2021, n. 2.

<sup>14</sup> Corte costituzionale, sentenza 119/2023, punto 9 del Considerato in diritto.

#### 4. *Corpi idrici e titolarità nell'ambito della Magnifica Comunità di Fiemme alla luce della legge sui domini collettivi*

La rilevanza dei domini collettivi per il caso della Magnifica Comunità è evidente. Vi è una comunità i cui cittadini hanno diritti di uso e di gestione dei beni di collettivo godimento preesistenti allo Stato italiano<sup>15</sup>. Sussistono inoltre gli altri elementi individuati all'articolo 1, c. 1 della legge n. 168/2017, ossia la capacità di autonormazione, la capacità di gestione del patrimonio naturale, economico e culturale, la proprietà intergenerazionale.

La giurisprudenza ha ritenuto la sussistenza di un demanio universale comunale e frazionale di dominio collettivo sulla base di una ricognizione storica delle vicende che hanno caratterizzato la Magnifica Comunità e degli atti. Una sentenza della Corte d'Appello di Roma nel 1950 ha infatti dichiarato che le terre amministrate della Magnifica Comunità

specificate nell'elenco di cui al decreto 26 settembre 1947 del detto Commissario Regionale ... hanno natura di demanio universale comunale e frazionale di dominio collettivo della popolazione, quale universitas costituita dagli abitanti aventi domicilio nella Valle di Fiemme...; con diritto per gli abitanti stessi di ripartizione degli utili sopravanzati dall'impiego di essi per bisogni collettivi;

- Che sulle terre medesime gravano usi civici di pascolo con bestiame proprio, di erbatico, di legnatico, di cavar sabbia e sassi, di pesca in tutte le acque del bacino imbrifero della Valle di Fiemme, di caccia e di uccellazione, di legnatico utile, di semina, come specificati nella motivazione, a favore dei singoli suddetti abitanti della Valle di Fiemme, *uti singuli cives*;

- Che gli abitanti medesimi come partecipavano prima a mezzo di rappresentanti delle antiche Regole, continuano a partecipare ora aggregati, all'amministrazione del predetto patrimonio collettivo di demanio universale, data, con poteri di disciplina anche per l'esercizio dei predetti usi civici e sotto la tutela dell'autorità politica competente, alla Magnifica Comunità Generale di Fiemme, rappresentante dell'universitas de-

---

<sup>15</sup> Per una panoramica dei principali documenti storici della Magnifica Comunità, si rimanda a Magnifica Comunità di Fiemme, *La Magnifica Comunità di Fiemme. I principali documenti della sua storia secolare*, Cavalese, 2008.

gli abitanti, col precipuo fine di conservazione del demanio e degli usi civici medesimi<sup>16</sup>.

Rileva notare che il decreto 26 settembre 1947 del Commissario per la liquidazione degli usi civici di Trento nr. 1527/47 aveva individuato alcuni corpi idrici come appartenenti al demanio universale comunale e frazionale di dominio collettivo della popolazione. Nell'elenco dei terreni (gravati, secondo il decreto, dai diritti di uso di pascolo, di erbatico, di legnatico, di cavar sabbia e sassi) erano infatti inclusi il Lago del Forame (Cavalese), il Lago delle Stelune (Cavalese), il Lago Cadinello (Castello), il Lago delle Buse (Castello) e la sorgente minerale a Stoll (Panchià). La Suprema Corte di Cassazione ha confermato la sentenza della Corte d'Appello<sup>17</sup>.

La sentenza della Corte d'Appello afferma la natura di demanio universale comunale e frazionale di dominio collettivo, ma anche che la Magnifica Comunità di Fiemme rappresenta l'universitas degli abitanti. Tale ruolo è previsto dallo Statuto della Comunità dei Vicini di Fiemme, secondo il quale la Magnifica Comunità è la persona giuridica esponenziale rappresentativa dell'universalità dei Vicini (artt. 1, 3 e 6). Mentre il patrimonio collettivo appartiene a titolo originario alla Comunità dei Vicini<sup>18</sup>, la proprietà dei beni costituenti il patrimonio comunitario universale è intavolata a nome della Magnifica Comunità (artt. 2 e 6).

La Magnifica Comunità è perciò "l'ente esponenziale delle collettività titolari dei diritti di uso civico e della proprietà collettiva" di cui all'articolo 1, c. 2 della legge n. 168/2017. Il comma configura tali enti come dotati di "personalità giuridica di diritto privato e autonomia statutaria" ma l'articolo 2, c. 2 della legge n. 168/2017 stabilisce anche che le "comunioni familiari vigenti nei territori montani continuano a godere e ad amministrare loro beni in conformità dei rispettivi statuti e consuetudini, riconosciuti dal diritto anteriore". Se ne può concludere

---

<sup>16</sup> Corte d'Appello di Roma, Sezione usi civici, sentenza del 30 gennaio 1950.

<sup>17</sup> Suprema Corte di Cassazione, sentenza del 17 marzo 1951, n. 9399.

<sup>18</sup> Lo Statuto della Comunità dei Vicini di Fiemme espressamente considera la Comunità dei Vicini come una formazione sociale ai sensi dell'articolo 2 della Costituzione (art. 2, c. 2).

che il caso della Magnifica Comunità rientra in questo comma e non rileva quindi la sua natura pubblicistica o privatistica. Indicazioni in questo senso emergono anche dalla giurisprudenza. Il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento<sup>19</sup>, interpretando la legge provinciale 14 giugno 2005, n. 6 sugli usi civici, ha affermato che

I beni assoggettati al diritto di uso civico, ove non esista un'Amministrazione separata dei beni di uso civico a ciò deputata, sono infatti sottoposti all'amministrazione del Comune nel cui territorio essi sono situati a' sensi dell'articolo 4 della l. p. n. 6 del 2005, e il Comune ne esercita la gestione non in qualità di ente territoriale, come avviene per le altre funzioni devolute agli enti locali, ma quale ente esponenziale della comunità dei cittadini costituita dai titolari dell'uso civico nel territorio e, quindi, con soggettività del tutto separata.

Riguardo allo specifico riferimento alla sussistenza di titoli dominicali sulla risorsa idrica, la legge n. 168/2017 individua come beni collettivi “i corpi idrici sui quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici”. Oltre ai corpi idrici individuati dal decreto commissariale del 26 settembre 1947, la citata sentenza della Corte d'Appello del 1950<sup>20</sup> ha dichiarato l'esistenza di un uso civico “di pesca in tutte le acque del bacino imbrifero della Valle di Fiemme”, chiarendo che

...l'uso civico e diritto di pesca, contrariamente all'avviso del primo Giudice, non si limita alle acque del torrente Avisio, ma si estende agli affluenti dell'Avisio e alle altre acque, ossia a tutte le acque del bacino imbrifero della Valle di Fiemme, come si evince dal Privilegio Enriciano 1313...

L'uso civico di pesca sulle acque farebbe quindi propendere per la sussistenza di un dominio collettivo su tutte le acque del bacino imbrifero della Valle di Fiemme. Occorre tuttavia considerare due potenziali criticità sull'applicabilità della legge n. 168/2017: 1. la competenza re-

---

<sup>19</sup> Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento, sentenza del 30 giugno 2020, n. 102.

<sup>20</sup> Corte d'Appello di Roma, Sezione usi civici, sentenza del 30 gennaio 1950.

gionale/provinciale; 2. la coesistenza tra diritto della collettività locale e interesse pubblico alla produzione di energia elettrica.

### *5. Competenza regionale/provinciale e legge sui domini collettivi*

L'articolo 2, c. 5 della legge n. 168/2017 prevede che l'applicazione dei principi della legge anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano "in conformità ai rispettivi statuti e alle relative norme di attuazione". Lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige stabilisce all'articolo 8 che le Province autonome hanno la potestà di emanare norme legislative in materia di paesaggio, usi civici e ordinamento delle minime proprietà colturali; ordinamento dei "masi chiusi" e delle comunità familiari rette da antichi statuti o consuetudini (comma 1, numeri 6, 7 e 8). La materia "usi civici" rientra perciò nella competenza legislativa primaria della Provincia autonoma di Trento ed è regolata dalla legge provinciale sugli usi civici (legge provinciale 14 giugno 2005, n. 6) che disciplina il godimento e l'amministrazione dei beni di uso civico (compresa l'Amministrazione separata dei beni frazionali di uso civico – ASUC – e la gestione dei beni di uso civico). La legge provinciale non trova però applicazione per i beni gravati di uso civico appartenenti alla Magnifica Comunità di Fiemme (art. 3), a esclusione dell'articolo 12 ("Accesso ai benefici delle leggi provinciali") e dei capi III ("Gestione dei beni di uso civico", che include gli articoli su "Principi e disposizioni generali per la gestione dei beni", "Variazione d'uso dei beni di uso civico", "Sospensione del vincolo di uso civico", "Estinzione del vincolo di uso civico", "Acquisto di beni", "Pianificazione territoriale e mutamento di destinazione") e IV ("Disposizioni finali e transitorie"). Inoltre, l'articolo 1, c. 3 stabilisce che si applica la normativa statale in materia di usi civici per quanto non disciplinato dalla legge provinciale.

La competenza legislativa primaria deve in ogni caso essere esercitata nel rispetto dei principi dell'articolo 4 dello statuto speciale, ossia

In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli

interessi nazionali – tra i quali è compreso quello della tutela delle minoranze linguistiche locali – nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica...

Una sentenza del Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento<sup>21</sup> del 18 ottobre 2023 ha confermato che la legge n. 168/2017 contiene “norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica”.

#### *6. Coesistenza tra diritto della collettività locale e interesse pubblico alla produzione di energia elettrica*

Un'altra potenziale criticità emerge dal tenore letterale dall'articolo 1, c. 1, lett. d) della legge n. 168/2017, secondo cui l'ordinamento giuridico primario delle comunità originarie dei domini collettivi è

d) caratterizzato dall'esistenza di una collettività i cui membri hanno in proprietà terreni e insieme esercitano più o meno estesi diritti di godimento, individualmente o collettivamente, su terreni che il comune amministra o la comunità da esso distinta ha in proprietà pubblica o collettiva.

Il fatto che i diritti di godimento siano “più o meno estesi” può indurre a un'interpretazione volta ad affermare la possibilità di una coesistenza di più interessi pubblici e titolarità da parte di enti diversi, di fatto ponendo dei limiti all'esercizio dei diritti di godimento della collettività sui beni collettivi.

Una sentenza del Tribunale Regionale delle Acque Pubbliche di Venezia<sup>22</sup> ha riconosciuto nel gennaio 2023 la natura demaniale delle opere dell'impianto di grande derivazione a uso idroelettrico di San Floriano alle Province autonome di Trento e Bolzano, con trasferimento in proprietà senza compenso, a seguito della scadenza della prima conces-

---

<sup>21</sup> Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento, sentenza del 18 ottobre 2023, n. 158.

<sup>22</sup> Tribunale Regionale delle Acque Pubbliche di Venezia, sentenza del 5 gennaio 2023, n. 36.

sione. La sentenza rileva perché stabilisce che le opere appartengono al demanio idrico delle Province autonome, mentre il proprietario del suolo è l'Amministrazione Separata Usi Civici Frazione Rover-Carbonare (come emerge dagli estratti tavolari).

Nella motivazione il Tribunale ha osservato che

a prescindere da come sia stato intavolato l'atto di riconoscimento (intavolazione che per i diritti acquistati a titolo originario non ha valore costitutivo), l'uso civico si configura come un diritto reale di godimento di natura collettiva. L'uso, inalienabile e inteso ad assicurare in perpetuo un'utilità ai membri di una comunità, non va inteso come un diritto privato di proprietà.

Tanto precisato, occorre affermare che l'uso civico convive con gli ulteriori utilizzi demaniali del medesimo territorio, tanto più quando tali utilizzi sono risalenti nel tempo e non furono opposti dalla collettività titolare dell'uso civico allorché ebbero inizio (nella specie, non solo non vennero opposti, ma furono accettati, se non altro tacitamente, non spiegandosi diversamente la costituzione di servitù al servizio della centrale di San Floriano, acconsentita per atto pubblico dall'amministrazione separata nel 1957).

L'affermazione che i domini collettivi non sono una forma di proprietà si pone potenzialmente in contrasto con la citata sentenza 119/2023 della Corte costituzionale, nella quale i beni collettivi sono considerati «il patrimonio antico dell'ente collettivo, detto anche patrimonio civico o demanio civico», e sono dunque di proprietà della collettività (iura in re propria)<sup>23</sup>.

Riguardo a una diversa titolarità su suolo e impianti in capo a enti diversi, occorre valutare il coordinamento di questa sentenza con la giurisprudenza della Cassazione, la quale ha affermato che

alla stregua delle regole civilistiche in tema di accessione e di quelle della normativa di uso civico, le opere e impianti realizzati senza titolo su di un suolo assoggettato a vincolo demaniale civico ne seguono la sorte, essendo privi di una propria titolarità giuridica diversa dal suolo sul quale insistono e di cui acquisiscono la natura. Nella specie, avuto riguardo alla declaratoria di nullità di «qualsiasi atto di disposizione, non preceduto da assegnazione di categoria o mutamento di destinazio-

---

<sup>23</sup> Corte costituzionale, sentenza 119/2023, punto 9 del Considerato in diritto.

ne d'uso, avente ad oggetto i terreni individuati nel punto 1 del presente dispositivo, gravati da usi civici", contenuta nel punto 2 della sentenza impugnata, i predetti impianti e opere risultano abusivamente costruiti sui terreni in questione. Sicché, la sentenza impugnata, nella parte in cui ha dichiarato che i soli terreni, e non già le opere idroelettriche e quelle connesse, sono di natura demaniale civica, comporterebbe, ove confermata, la conseguenza di una stabilizzazione, in violazione dell'uso civico spettante alla collettività su fondi di natura demaniale civica, degli effetti di una occupazione abusiva<sup>24</sup>.

In tal senso, il Tribunale di Trento ha condannato una società produttrice di energia elettrica, nonostante l'esistenza di un decreto di concessione per la derivazione per la produzione di energia elettrica, a rimuovere porzioni di edifici e a un (esiguo) risarcimento del danno ("€ 90,00 a titolo di risarcimento del danno, oltre a € 10,00 per ogni anno di occupazione successivo al giugno 2019", ossia la data della sentenza) a favore di una ASUC<sup>25</sup>.

Con specifico riferimento ai domini collettivi e alla formulazione dell'articolo 1, c. 1, lett. d) sui "più o meno estesi diritti di godimento", il Tribunale Regionale delle Acque Pubbliche ha considerato nella citata sentenza che possa desumersi che<sup>26</sup>

l'uso civico non ha un'estensione illimitata e il suo riconoscimento è compatibile con altre destinazioni demaniali impresse al medesimo territorio.

La coesistenza tra il diritto della collettività locale allo sfruttamento silvo-pastorale del territorio e l'interesse pubblico più generale alla produzione di energia elettrica, di cui si fanno carico le Province di Bolzano e di Trento proprietarie della centrale, impedisce che un diritto prevalga ed escluda l'altro, e ciò coerentemente con la funzione sociale della proprietà (art. 42, 2° co., Cost.) e con l'esigenza di un razionale sfruttamento del suolo (art. 44 Cost.).

Secondo il Tribunale Regionale delle Acque Pubbliche, il diritto della collettività locale allo sfruttamento silvo-pastorale del territorio deve

---

<sup>24</sup> Cassazione civile, Sez. II, sentenza del 21 maggio 2020, n. 9373, punto 6.2.

<sup>25</sup> Tribunale di Trento, sentenza dell'11 giugno 2019, n. 471.

<sup>26</sup> Tribunale Regionale delle Acque Pubbliche di Venezia, sentenza del 5 gennaio 2023, n. 36.

in ogni caso essere garantito. Non sembra però potersi escludere che possa essere la Magnifica Comunità a soddisfare l'interesse pubblico alla produzione di energia elettrica, nel rispetto delle competenze provinciali.

## *7. Conclusioni*

La disciplina legislativa in materia di demanio idrico induce a ritenere vi sia una titolarità della risorsa idrica in capo alla Provincia autonoma di Trento. Spazi per la conservazione di titoli dominicali nell'ambito alla Magnifica Comunità sono aperti dalla legge sui domini collettivi n. 168/2017, che elenca tra i beni collettivi “i corpi idrici sui quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici”. Tali domini collettivi costituiscono, secondo la giurisprudenza costituzionale, proprietà della collettività (iura in re propria).

L'esistenza di un “demanio universale comunale e frazionale di dominio collettivo” nell'ambito alla Magnifica Comunità anche con riferimento ad alcuni corpi idrici è stata riconosciuta dalla giurisprudenza, così come l'esistenza di usi civici di pesca su tutte le acque del bacino imbrifero della Valle di Fiemme, non soltanto sulle acque del torrente Avisio<sup>27</sup>. Non sembra rilevare la natura pubblicistica o privatistica della Magnifica Comunità perché essa rivesta il ruolo di ente esponenziale, sia per le eccezioni previste dalla legge n. 168/2017 per i territori montani (art. 2, c. 2), sia per l'interpretazione giurisprudenziale<sup>28</sup>.

Nonostante sia prevista una competenza legislativa primaria della Provincia autonoma di Trento in materia di usi civici, la legge provinciale sugli usi civici n. 6/2005 trova limitata applicazione per i beni gravati da uso civico appartenenti alla Magnifica Comunità di Fiemme (art. 3) e deve essere conforme, secondo giurisprudenza, alla legge n. 168/2017, in quanto essa contiene norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica.

---

<sup>27</sup> Corte d'Appello di Roma, Sezione usi civici, sentenza del 30 gennaio 1950.

<sup>28</sup> Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento, sentenza del 30 giugno 2020, n. 102.

Dato che la legge n. 168/2017 determina che i diritti di godimento sono “più o meno estesi”, è possibile sostenere, come il Tribunale Regionale delle Acque Pubbliche<sup>29</sup>, un’interpretazione che afferma la coesistenza tra il diritto della collettività locale allo sfruttamento silvo-pastorale del territorio e l’interesse pubblico alla produzione di energia elettrica in capo alla Provincia autonoma di Trento, senza che uno escluda o prevalga sull’altro. Una definizione della realtà giuridica sembra tuttavia auspicabile al fine di garantire certezza nei rapporti tra Magnifica Comunità e Provincia autonoma. Date le competenze provinciali in materia di concessioni, un modo per risolvere l’incertezza sulla titolarità potrebbe essere una regolarizzazione tavolare e catastale e un accordo tra Provincia autonoma e Magnifica Comunità che tenga conto dei diritti della Comunità dei Vicini. A tal proposito, la legge provinciale 4 del 1998 e s.m. (Disposizioni in materia di grandi derivazioni a scopo idroelettrico e altre disposizioni connesse) prevede all’articolo 1.4 che

la Provincia promuove l’identificazione, la regolarizzazione tavolare e catastale dei beni oggetto dell’acquisizione che ricadono in aree gravate da vincolo di uso civico, nonché la sospensione o l’estinzione del vincolo gravante sui medesimi, mediante accordi tra i soggetti interessati.

La regolarizzazione tavolare e catastale può essere seguita da un accordo che prevede un indennizzo a compensazione e che consente l’acquisizione dei beni da parte della Provincia o la sospensione o l’estinzione del vincolo. Se l’accordo non è concluso entro quarantacinque giorni dalla proposta, l’articolo prevede che può essere individuato un collegio arbitrale che definirà gli elementi controversi, compresa la quantificazione dell’indennizzo. Il collegio è composto da tre esperti nominati dal soggetto gestore dei beni di uso civico, dal concessionario uscente e dalla Provincia autonoma e si pronuncia entro trenta giorni.

---

<sup>29</sup> Tribunale Regionale delle Acque Pubbliche di Venezia, sentenza del 5 gennaio 2023, n. 36.

# IL NESSO ACQUA-ENERGIA E I SUOI TRADE-OFF NEL QUADRO NORMATIVO EUROPEO

*Alessandra Porcari*

SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. Il ruolo del bene acqua nel settore energetico. Il problema dell'impatto ambientale. 2.1. Il sistema delle deroghe alla tutela del bene acqua e le sue ripercussioni sulla produzione di energia idroelettrica. 3. Il ruolo dell'energia nel settore idrico. Il problema del consumo energetico. 4. Gli scenari futuri del nesso acqua-energia ovvero i paradossi della filiera idrogeno. 5. Conclusioni.

## *1. Introduzione*

Secondo una “narrazione neo-ecologista” dei beni globali<sup>1</sup>, la *governance* che meglio si conforma alle peculiarità del bene acqua non è quella locale o nazionale bensì una *governance* internazionale<sup>2</sup> ed europea<sup>3</sup> ed è a quest'ultima che si riferisce il presente contributo.

L'acqua non è un prodotto commerciale al pari degli altri, bensì un patrimonio che va protetto, difeso e trattato come tale.

---

<sup>1</sup> Cfr. M. BARBERIS, *Tre narrazioni sui beni comuni*, in *Ragion pratica*, 2, 2013, p. 381 ss. e, prima di lui, U. POMARICI, *Beni comuni*, in ID. (a cura di), *Atlante di filosofia del diritto. Selezione di voci*, Torino, 2013.

<sup>2</sup> Cfr. M. KJELLÉN, C. WONG, *Governance: un approccio che coinvolge l'intera società*, in *Rapporto mondiale delle Nazioni Unite sullo sviluppo delle risorse idriche: Partenariati e cooperazione per l'acqua*, 2023, p. 193 ss.

<sup>3</sup> Per alcune riflessioni in merito alla possibile ricostruzione dell'acqua quale “bene pubblico europeo” si veda A. DI MARCO, *Water as a European shared public good: The legal status of a vital resource, and its sui generis community property regime*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 30(2), 2023, p. 170 ss. Cfr. anche G. BARANYAI, *European water law and hydrogeopolitics*, Cham, 2020.

Sin dal preambolo della Direttiva quadro acque, attraverso una definizione in negativo, emerge una sorta di “dichiarazione preliminare” con cui il legislatore europeo, sottolineando l’intrinseca contraddizione tra l’acqua quale peculiare prodotto commerciale e l’acqua quale patrimonio da salvaguardare, sembra alludere alle criticità nel prevederne una disciplina giuridica coerente. Le difficoltà del legislatore derivano dal fatto che l’acqua costituisce un elemento polivalente: non è soltanto un bene comune indispensabile per la vita umana cui deve essere garantito un accesso universale ma è anche una risorsa naturale da tutelare e una fonte di energia rinnovabile. L’inscindibilità di questi caratteri ha portato all’elaborazione dell’espressione “nesso acqua-energia”<sup>4</sup>, con cui ci si riferisce al rapporto tra il ruolo dell’acqua nell’ambito delle filiere energetiche e il ruolo dell’energia nel settore idrico<sup>5</sup>.

Il difficile bilanciamento tra la necessità di promuovere l’energia da fonti rinnovabili e la necessità di tutelare lo stato delle acque, da cui deriva una frizione tra gli interessi dei gruppi industriali europei e quelli delle associazioni ambientaliste, spiega perché l’acqua e l’energia sono spesso ascritte tra i “beni pubblici in conflitto”<sup>6</sup>. Tale conflitto risulta accentuato dal fatto che, nell’ambito dell’attuale crisi climatica ed energetica, l’Unione europea ha fissato nuovi target che implicano sia la maggiore diffusione delle rinnovabili sia la tutela delle acque<sup>7</sup>. Una comprensione delle politiche europee relative allo sfruttamento energetico del bene acqua richiede pertanto una lettura congiunta delle norme europee in tema di ambiente ed energia.

---

<sup>4</sup> D. MAGAGNA e altri per conto della Commissione europea, *Water energy nexus in Europe*, 2019.

<sup>5</sup> E. BOMPAN, F. FRAGAPANE, M. IANNELLI, R. PRAVETTONI, *Atlante geopolitico dell’Acqua: Water grabbing, diritti, sicurezza alimentare ed energia*, Milano, 2019, p. 140 ss.

<sup>6</sup> J. TALLAT-KELPŠAITĖ, R. BRÜCKMANN, J. BANASIAK per conto della Commissione europea – Direzione generale per l’energia, *Technical support for RES policy development and implementation – simplification of permission and administrative procedures for RES installations (RES Simplify) – Final report*, 2023, p. 17.

<sup>7</sup> Cfr. J. ABAZAJ, Ø. MOEN, A. RUUD, *Striking the balance between renewable energy generation and water status protection: Hydropower in the context of the European Renewable Energy Directive and Water Framework Directive*, in *Environmental Policy and Governance*, 26(5), 2016, p. 418.

In una prospettiva di diritto europeo, questo contributo mira a indagare come i principali *trade-off* associati al nesso acqua-energia sono risolti a livello normativo e nelle pronunce della Corte di giustizia, verificando il modo in cui il legislatore e il giudice europeo cercano un punto di equilibrio tra la tutela del bene collettivo acqua e la necessità di rispondere alla crisi energetica attraverso la promozione delle energie rinnovabili.

Nel diritto europeo primario, un'astratta composizione di questi profili si ritrova in una norma di parte generale, l'art. 11 TFUE, che prevede che “le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile”. Il principio di integrazione, così definito, non solo assegna una primaria importanza alle esigenze ambientali ma costituisce il limite esterno rispetto alle altre politiche europee<sup>8</sup>, inclusa la politica energetica. E ciò è confermato dalla formulazione dell'art. 194 TFUE che, riecheggiando il contenuto dell'art. 11 TFUE<sup>9</sup>, prevede che la politica energetica europea debba tener conto dell'esigenza di preservare e migliorare l'ambiente. Nel diritto europeo secondario, invece, è necessario prendere in considerazione in primis la Direttiva quadro acque<sup>10</sup> (di seguito, “WFD”) che, pur essendo entrata in vigore più di vent'anni fa, rappresenta ancora oggi la Direttiva di riferimento per la tutela dei corpi idrici in Europa, per poi metterla in relazione alla Direttiva sulle energie rinnovabili<sup>11</sup> (di seguito, “RED”).

---

<sup>8</sup> S. GRASSI, *La tutela dell'ambiente nelle fonti internazionali, europee ed interne, in federalismi.it*, 13, 2023.

<sup>9</sup> M. KLAMERT, *Art. 11 TFUE*, in M. KELLERBAUER, M. KLAMERT, J. TOMKIN (a cura di), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: a commentary*, Oxford, 2019, p. 386 ss.

<sup>10</sup> Direttiva 2000/60/CE del 23 ottobre 2000 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque.

<sup>11</sup> Direttiva 2018/2001 dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (di seguito “RED II”). La Direttiva è stata recentemente modificata dalla Direttiva 2023/2413 del 18 ottobre 2023 (di seguito “RED III”).

## 2. Il ruolo del bene acqua nel settore energetico. Il problema dell'impatto ambientale

L'acqua è utilizzata in tutti i settori energetici, in misure e con modalità differenti. Si pensi all'impiego dell'acqua per l'estrazione delle fonti fossili, per il funzionamento delle centrali a carbone, per il raffreddamento dei reattori nucleari e per la produzione di biocarburanti. Seppur in misura minore, sono idrovori anche altri settori energetici come il solare, il geotermico e l'eolico. Attraverso il parametro del *water footprint* è possibile quantificare, a parità di energia prodotta, il consumo diretto e indiretto di acqua dolce in ogni fase delle filiere energetiche<sup>12</sup>. Nel 2021 è stato necessario impiegare 370 miliardi di metri cubi di acqua dolce per il funzionamento del sistema energetico globale<sup>13</sup>.

Il settore energetico in cui evidentemente l'acqua è protagonista è quello dell'idroelettrico. L'energia idroelettrica, che costituisce la principale e la più antica fonte di energia rinnovabile in Europa<sup>14</sup>, è prodotta a partire dal movimento di masse d'acqua negli impianti idroelettrici ad acqua fluente, negli impianti idroelettrici a bacino e negli impianti idroelettrici di pompaggio<sup>15</sup>. La produzione di energia elettrica dall'acqua reca con sé numerosi vantaggi sia in virtù dell'assenza di emissioni inquinanti sia in termini di efficienza e sicurezza energetica, se si

---

<sup>12</sup> Sul tema dell'impronta idrica, anche in relazione alla transizione energetica, si veda A.Y. HOEKSTRA, *The water footprint of modern consumer society*, Londra, 2019.

<sup>13</sup> INTERNATIONAL ENERGY AGENCY, *Clean energy can help to ease the water crisis*, 2023.

<sup>14</sup> Occorre però sottolineare il brusco calo registrato nel 2021 e 2022 correlato alle siccità determinate dal cambiamento climatico: la produzione di energia idroelettrica è diminuita di 66 TWh, raggiungendo il livello più basso almeno dal 1990. Sul punto, si veda EMBER, *Global electricity review 2023*. Si tratta di un dato evidenziato anche dalla Commissione europea nella *Relazione sullo Stato dell'Unione dell'Energia 2022*, in cui si riporta un preoccupante calo della produzione dal 14% all'11% nel corso della sola estate 2022.

<sup>15</sup> Negli impianti idroelettrici ad acqua fluente l'acqua è convogliata direttamente da un fiume in una condotta forzata per azionare la turbina; negli impianti idroelettrici a bacino l'acqua è immagazzinata in una diga; negli impianti idroelettrici di pompaggio (o accumulo) l'acqua è immagazzinata in bacini collocati a diverse altitudini. Cfr. INTERNATIONAL RENEWABLE ENERGY AGENCY (di seguito, IRENA), *The changing role of hydropower: challenges and opportunities*, 2023.

considera l'alta percentuale di elettricità generata dall'acqua, oltre al fatto che la produzione può essere facilmente adattata alla domanda e che non si registrano i problemi di intermittenza tipici dell'energia eolica e solare.

L'energia idroelettrica rientra nell'ambito applicativo della RED II, che stabilisce un quadro comune per la promozione di energia da fonti rinnovabili, fissando un obiettivo vincolante per la quota complessiva di energia da fonti rinnovabili sul consumo finale lordo entro il 2030. La Direttiva promuove l'energia idroelettrica al pari delle altre forme di energie rinnovabili secondo un approccio tecnologicamente neutro, nel senso che non assegna priorità a nessuna di esse in vista del raggiungimento del target finale<sup>16</sup>. In particolare, la Direttiva prevede, in primo luogo, che nel consumo finale lordo di energia non si può computare l'energia elettrica prodotta in centrali di pompaggio in cui si è fatto ricorso all'acqua precedentemente pompata a monte e, in secondo luogo, che nel calcolo finale, l'energia elettrica originata da energia idraulica deve essere presa in considerazione conformemente alla formula di normalizzazione definita dall'allegato II (art. 7 paragrafo 2), al fine di attenuare gli effetti delle variazioni climatiche.

La promozione dell'energia idroelettrica non è priva di impatti ambientali. In primo luogo, infatti, anche a essa è abbinata una *water footprint*, che varia a seconda del tipo di impianto (si registra un notevole divario tra l'impronta idrica degli impianti a bacino e quella degli impianti idroelettrici ad acqua fluente)<sup>17</sup>. In secondo luogo, le centrali idroelettriche – attraverso la costruzione di dighe, turbine, laghi di deposito e canali di derivazione – possono danneggiare la flora e la fauna

---

<sup>16</sup> Sul punto, si veda R.A. GILJAM, *Implementing ecological governance in EU energy law: the role of technology neutral legislative design in fostering innovation*, in *European Energy and Environmental law review*, 2018, p. 241. Le riflessioni dell'autore sul carattere tecnologicamente neutro della Direttiva 2009/28/CE (di seguito, "RED I") possono essere estese alle versioni successive della Direttiva.

<sup>17</sup> D. VANHAM, H. MEDARAC, J.F. SCHYNS, R.J. HOGEBOOM, D. MAGAGNA, *The consumptive water footprint of the European Union energy sector*, in *Environmental Research Letters*, 14(10), 2019, p. 12: nel calcolo dell'impronta idrica totale nel settore energetico europeo distingue l'impronta degli impianti idroelettrici a bacino e l'impronta degli impianti idroelettrici ad acqua fluente, che è di gran lunga minore rispetto alla prima.

dei corpi idrici interessati (le pressioni idromorfologiche causate dalle centrali idroelettriche riguardano il 40% dei corpi idrici europei)<sup>18</sup>.

Alla luce del conflitto di fondo tra la necessità di continuare a promuovere l'energia idroelettrica e la necessità di evitare impatti ambientali, il legislatore europeo ha immaginato la WFD quale “base per un dialogo continuo e per lo sviluppo di strategie tese ad ottenere una maggiore integrazione tra le varie politiche”<sup>19</sup>. Infatti, la Direttiva riconosce la necessità di “integrare maggiormente la protezione e la gestione sostenibile delle acque in altre politiche comunitarie”, tra cui figura *in primis* la politica energetica, accanto alla politica dei trasporti, la politica agricola, la politica della pesca, la politica regionale e turistica.

Il cuore della WFD è costituito dall'art. 4, le cui disposizioni da una parte impongono il raggiungimento di specifici obiettivi ambientali che consistono nel proteggere, migliorare e ripristinare i corpi idrici superficiali (art. 4 (1)(a)(ii)) e sotterranei (art. 4 (1)(b)(ii)); dall'altra, prevedono un divieto di deterioramento dello stato dei corpi idrici superficiali (art. 4 (1)(a)(i)) e sotterranei (art. 4 (1)(b)(i)). Si tratta di “due obiettivi distinti” ma “intrinsecamente legati”, in quanto entrambi mirano al “mantenimento o al ripristino di un buono stato, di un buon potenziale ecologico e di un buono stato chimico delle acque di superficie”<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione europea, *Fitness Check* della Direttiva quadro acque, della Direttiva sulle acque sotterranee, della Direttiva sugli standard di qualità ambientale e della Direttiva sulle alluvioni, 10 dicembre 2019, SWD (2019) 439 final, p. 96.

<sup>19</sup> Considerando 16 WFD.

<sup>20</sup> Corte giust., 1° luglio 2015, C-461/13, paragrafi 38-41. Per garantire il raggiungimento di tali obiettivi, le disposizioni della Direttiva e del relativo allegato V prevedono “un processo complesso articolato su più fasi disciplinate dettagliatamente, al fine di consentire agli Stati membri di attuare le misure necessarie in funzione delle peculiarità e delle caratteristiche dei corpi idrici individuati nel loro territorio” (paragrafo 42). La Corte ha precisato che “l'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), della Direttiva 2000/60 non si limita ad enunciare, in termini di formulazione programmatica, meri obiettivi di pianificazione di gestione, ma produce effetti vincolanti, in esito alla determinazione dello stato ecologico del corpo idrico in parola, in ogni fase della procedura prescritta dalla Direttiva medesima” (paragrafo 43). Per una ricostruzione dei punti salienti della pronuncia, si veda J. SÖDERASP, M. PETTERSSON, *Before and after the Weser case: legal application of the Water Framework Directive environmental objectives in Sweden*, in *Journal of environmental law*, 31(2), 2019, p. 265 ss. Si veda anche H.H. VAN RIJS-

## 2.1. Il sistema delle deroghe alla tutela del bene acqua e le sue ripercussioni sulla produzione di energia idroelettrica

Nel contesto della WFD, le deroghe relative al raggiungimento degli specifici obiettivi ambientali e quelle relative al divieto di deterioramento dei corpi idrici sono particolarmente rilevanti per il tema dello sfruttamento energetico dell'acqua. Tali deroghe sembrano costituire il punto d'incontro tra l'esigenza di tutelare il bene acqua e l'esigenza di sostenere la produzione di energia idroelettrica.

Tra le deroghe riferite all'obbligo di proteggere, mitigare e ripristinare i corpi idrici, la Direttiva consente agli Stati membri di qualificare un corpo idrico come "artificiale o fortemente modificato" quando le modifiche delle caratteristiche idromorfologiche di tale corpo, necessarie al raggiungimento di un buono stato ecologico, abbiano conseguenze negative su altre attività, inclusa l'attività di accumulo di acqua per la produzione di energia (art. 4 (3)(a)(iii)). Infatti, come ha avuto modo di chiarire la Corte di giustizia, la produzione di elettricità corrisponde in linea di principio a un interesse generale, al pari dell'approvvigionamento idrico<sup>21</sup>; e tale statuizione riecheggia le osservazioni dell'Avvocato generale, che aveva ammesso che "malgrado i suoi effetti negativi sull'ambiente, l'energia idroelettrica rimane comunque un tipico esempio di produzione energetica sostenibile"<sup>22</sup>.

Per quanto riguarda il divieto di deterioramento, la Direttiva prevede eccezionalmente un deterioramento "permanente"<sup>23</sup> dello stato del corpo idrico, laddove l'incapacità di impedirlo sia dovuta a "nuove modifiche delle caratteristiche fisiche" del corpo idrico o a "nuove attività sostenibili di sviluppo umano" (art. 4(7)). Ai fini dell'ammissibilità della

---

WICK, C.W. BACKES, *Ground breaking landmark case on environmental quality standards? The consequences of the CJEU 'Weser-judgment' (c-461/13) for water policy and law and quality standards in EU environmental law*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, 12(3-4), 2015, p. 363.

<sup>21</sup> Corte giust., 11 settembre 2012, C-43/10, par. 66.

<sup>22</sup> Conclusioni dell'Avvocato Generale, punto 87.

<sup>23</sup> Il deterioramento "permanente" si contrappone al deterioramento "temporaneo" dello stato del corpo idrico (paragrafo 6) dovuto a circostanze naturali o di forza maggiore eccezionali e ragionevolmente imprevedibili (es. alluvioni violente o siccità prolungate) o a seguito di incidenti imprevedibili.

deroga, devono concorrere quattro condizioni: deve essere stato fatto tutto il possibile per mitigare l'impatto negativo sullo stato del corpo idrico; le motivazioni delle modifiche o alterazioni devono essere state illustrate nel piano di gestione del bacino idrografico; le motivazioni di tali modifiche devono essere di prioritario interesse pubblico; i vantaggi derivanti da tali modifiche, per ragioni di fattibilità tecnica o costi sproporzionati, non possono essere conseguiti con altri mezzi che costituiscano una soluzione notevolmente migliore sul piano ambientale<sup>24</sup>.

Tra queste condizioni spicca quella relativa alla sussistenza di un "prioritario interesse pubblico" e nonostante manchi un espresso riferimento alle centrali idroelettriche, l'art. 4(7) evidentemente si riferisce alla loro costruzione. Ciò è confermato dal fatto che le principali pronunce relative all'interpretazione della deroga di cui all'art. 4(7) riguardano proprio la costruzione e la gestione di centrali idroelettriche. Nel panorama giurisprudenziale<sup>25</sup>, il caso più rilevante ai fini della presente analisi è quello relativo alla vicenda del deterioramento del fiume Schwarze Sulm<sup>26</sup> a seguito dell'autorizzazione alla costruzione di una centrale idroelettrica. La Corte ha avuto l'occasione per esplicitare il fatto che la diffusione di energia idroelettrica risponde a un "interesse pubblico superiore" dal momento che la promozione delle fonti energetiche

---

<sup>24</sup> Cfr. J.R. STARKE, H.F. VAN RIJSWICK, *Exemptions of the EU Water Framework Directive Deterioration Ban: Comparing Implementation Approaches in Lower Saxony and The Netherlands*, in *Sustainability*, 13(2), 2021, p. 930.

<sup>25</sup> Anche nel caso "Gerte Folk" (Corte giust., 1° giugno 2017, C-529/15) la Corte ha potuto precisare l'operatività della deroga di cui all'art. 4(7) e in particolare i poteri del giudice nazionale in sede di verifica delle condizioni previste dalla norma. Il caso riguarda la gestione di una centrale idroelettrica sul fiume Mürz, che ad avviso del ricorrente procurerebbe gravi danni alla riproduzione naturale dei pesci. In particolare, il giudice del rinvio chiede se, nell'ipotesi in cui sia stata rilasciata un'autorizzazione in applicazione delle disposizioni nazionali senza la verifica delle condizioni previste all'articolo 4, paragrafo 7, della WFD, il giudice nazionale debba verificare d'ufficio se ricorrano le condizioni previste da tale disposizione ai fini dell'accertamento della sussistenza di un danno ambientale ai sensi dell'articolo 2, punto 1, lettera b), della Direttiva 2004/35. La Corte ha risposto negativamente, chiarendo che il giudice nazionale, non essendo obbligato dal diritto dell'Unione a sostituirsi all'autorità competente nell'esame della sussistenza di tali condizioni, può limitarsi a dichiarare l'illegittimità dell'atto impugnato (paragrafi 35-40).

<sup>26</sup> Corte giust., 4 maggio 2016, C-346/14, paragrafi 69-73.

rinnovabili è un “obiettivo altamente prioritario per l’Unione”, sancendo così un chiaro legame tra le deroghe al deterioramento del corpo idrico con la promozione delle rinnovabili. La procedura derogatoria di cui all’art. 4(7) non specifica in che misura e come la promozione di energia rinnovabile debba essere presa in considerazione. La giurisprudenza – con una strada interpretativa inaugurata dalla stessa sentenza “Schwarze Sulm” – ha colmato questa lacuna, precisando che le autorità degli Stati membri detengono un certo margine di discrezionalità nell’interpretare la portata di tale deroga, ossia nel determinare se un progetto particolare ricada nell’ambito di un interesse pubblico superiore<sup>27</sup>.

Trasponendo nel contesto della Direttiva sulle energie rinnovabili il *trade-off* tra la necessità di promuovere l’energia idroelettrica e la necessità di ridurre l’impatto ambientale, è possibile svolgere alcune osservazioni in merito alla transizione dalla RED II alla RED III.

La prima non disciplina l’eventuale impatto sui corpi idrici nel caso di costruzione di impianti di energia rinnovabili. A ben vedere, solo nel preambolo si fa riferimento al fatto che “durante le procedure di valutazione, pianificazione o concessione di licenze per gli impianti di energia rinnovabile, gli Stati membri dovrebbero tener conto di tutto il diritto dell’ambiente dell’Unione”<sup>28</sup>.

Durante l’iter legislativo che è sfociato nell’adozione della RED III, il legislatore europeo si è trovato di fronte, ancora una volta, alla difficoltà di colmare il divario tra la posizione degli operatori energetici e quella delle associazioni a tutela dell’ambiente.

Da una parte, gli operatori dell’industria idroelettrica sostengono che gli obblighi della WFD hanno determinato una situazione di incertezza nella concessione di nuove autorizzazioni per la costruzione di impianti idroelettrici e nel funzionamento degli impianti esistenti, sottolineando che i requisiti dell’articolo 4(7) possono rendere difficile lo sviluppo della filiera idroelettrica<sup>29</sup>. Infatti, tanto la deroga relativa al

---

<sup>27</sup> Cfr. S. VAN HEES, *Large-scale water-related innovative renewable energy projects and the water framework directive: Legal issues and solutions*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, 14(3-4), 2017, p. 315.

<sup>28</sup> Considerando 45 RED II.

<sup>29</sup> Ciò è emerso dalla consultazione degli stakeholders in occasione del Fitness Check della WFD: si veda il Documento di lavoro dei servizi della Commissione euro-

divieto di deterioramento dei corpi idrici quanto l'interpretazione fornita dalla Corte di giustizia sulla portata della discrezionalità delle autorità nazionali finiscono per ostacolare l'iter per la realizzazione degli impianti idroelettrici e quindi contribuiscono a ritardare il conseguimento degli obiettivi della RED<sup>30</sup>.

Dall'altra parte, le associazioni ambientaliste enfatizzano l'impatto ambientale correlato alla costruzione e al funzionamento delle centrali idroelettriche e il rischio della compromissione degli obiettivi della WFD. In particolare, tali associazioni hanno criticato gli emendamenti apportati alla RED II soprattutto per quel che concerne l'inclusione delle centrali idroelettriche tra le "zone di accelerazione per le energie rinnovabili", definite come un "luogo o zona specifici, terrestri o marini o delle acque interne, che uno Stato membro ha designato come particolarmente adatti per l'installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile"<sup>31</sup>.

Nel tentativo di ricomporre queste posizioni (da tempo polarizzate) e di integrare maggiormente la politica ambientale con la politica energetica, il legislatore europeo ha puntualizzato, nella nuova RED III, che l'esigenza di velocizzare la diffusione di energie rinnovabili non può comportare un'ingiustificata riduzione della tutela del bene acqua, esplicitando il fatto che gli obblighi stabiliti dalla WFD

continuano ad applicarsi per quanto riguarda le centrali idroelettriche, anche laddove uno Stato membro decida di designare zone di accelerazione per le energie rinnovabili connesse all'energia idroelettrica, allo

---

pea, *Fitness Check* della Direttiva quadro acque, della Direttiva sulle acque sotterranee, della Direttiva sugli standard di qualità ambientale e della Direttiva sulle alluvioni, cit., p. 96.

<sup>30</sup> Si veda quanto riportato da J. TALLAT-KELPŠAITĖ, R. BRÜCKMANN, J. BANASIAK e altri per conto della Commissione europea (DG Energia), *Technical support for RES policy development and implementation – simplification of permission and administrative procedures for RES installations (RES Simplify) – Final report*, cit., p. 75 ss.

<sup>31</sup> Art. 2(2) punto 9 bis RED III. Si segnala, sul punto, lo scambio di lettere intercorso tra l'associazione "WWF" e la Direzione generale per l'energia della Commissione europea a partire dal 6 febbraio 2023: <https://www.wwf.eu/?8826916/open-letter-hydropower-RED-trilogues>; [https://wwfeu.awsassets.panda.org/downloads/eu-com-reply-to-ngo-open-letter-on-hydropower-in-red-revision\\_04052023.pdf](https://wwfeu.awsassets.panda.org/downloads/eu-com-reply-to-ngo-open-letter-on-hydropower-in-red-revision_04052023.pdf) (ultima consultazione 23.04.24).

scopo di garantire che un potenziale impatto negativo sul corpo idrico o sui corpi idrici interessati sia giustificato e che siano attuate tutte le misure di mitigazione pertinenti<sup>32</sup>.

Conseguentemente, la RED III prevede che le autorità nazionali, in primo luogo, possano escludere le centrali idroelettriche dai piani volti a designare le zone di accelerazione delle energie rinnovabili<sup>33</sup> e, in secondo luogo, che esse garantiscano – se del caso – l’applicazione di misure di mitigazione adeguate in modo proporzionato e tempestivo, in modo da garantire il rispetto degli obblighi della WFD<sup>34</sup>.

Alla luce delle difficoltà nel raggiungere un compromesso tra le esigenze sopra descritte, la scelta del legislatore europeo di rinviare espressamente alle disposizioni della WFD nel testo della RED III rappresenta una novità positiva per la tutela dei corpi idrici (anche se forse non sufficiente)<sup>35</sup>, soprattutto se si considera il fatto che la precedente versione della RED prevedeva solo un generico riferimento al rispetto del diritto dell’ambiente dell’Unione europea, peraltro all’interno del preambolo e non nell’articolato delle disposizioni vincolanti.

### *3. Il ruolo dell’energia nel settore idrico. Il problema del consumo energetico*

Specularmente, anche l’energia svolge un ruolo essenziale nel settore idrico: basti pensare all’energia necessaria per le attività di approvv-

---

<sup>32</sup> Considerando 34 RED III.

<sup>33</sup> Art. 15 quarter (1) RED III.

<sup>34</sup> Art. 15 quarter (1) lettera b) RED III.

<sup>35</sup> Per una lettura critica del compromesso raggiunto nella RED III a svantaggio della tutela dei corpi idrici, si veda la recente ricostruzione di K. HUHTA, N. SOININEN, S. VESA, *The ecological sustainability of the energy transition in EU law: pro et contra hydropower*, in *Journal of Energy & Natural Resources Law*, 2024, p. 8: “Ultimately, the Renewable Energy Directive’s one-size-fits-all regulatory approach to renewable energy was allowed to continue, despite the growing concerns related to the adverse ecological effects of hydropower. Consequently, under the current legal framework, any measures to bolster renewable energy utilisation inherently promote the use of hydropower as long as it is defined as an ‘energy from renewable sources’, with no conditions limiting its exploitation”.

gionamento dalle fonti superficiali o sotterranee, per le attività di trasporto e distribuzione agli utenti finali e per la purificazione e il trattamento delle acque reflue<sup>36</sup>. Da questa prospettiva, si pone evidentemente il tema di limitare per quanto possibile il consumo energetico del settore idrico.

La disciplina che maggiormente si presta a un intervento del legislatore per migliorare i bilanci energetici del settore idrico è quella delle acque reflue urbane. Due profili meritano di essere sottolineati e rivelano lo sforzo del legislatore nel migliorare l'integrazione della politica energetica con la politica di tutela delle acque.

In primo luogo, con la proposta di revisione della Direttiva sulle acque reflue urbane<sup>37</sup>, l'Unione si è posta un obiettivo di “neutralità energetica” (art. 11), nel senso che l'energia utilizzata dal settore deve essere equivalente alla produzione di energie rinnovabili. In altri termini, alla luce del principio di “efficienza energetica al primo posto”<sup>38</sup>, l'energia totale annua consumata da tutti gli impianti di trattamento delle acque reflue urbane non deve superare la quantità di energia da fonti rinnovabili, come definita all'articolo 2, punto 1), della RED II. Nell'orientamento generale relativo alla revisione della Direttiva sulle acque reflue, il Consiglio ha enfatizzato la correlazione tra l'obiettivo della neutralità climatica entro il 2050 e l'obiettivo della neutralità energetica nel settore delle acque reflue entro il 2045. Inoltre, rispetto alla

---

<sup>36</sup> E. BOMPAN, F. FRAGAPANE, M. IANNELLI, R. PRAVETTONI, *Atlante geopolitico dell'Acqua: Water grabbing, diritti, sicurezza alimentare ed energia*, cit.: “A livello mondiale, il 4-12,6% del consumo totale di elettricità (a seconda delle stime) è assorbito dal settore idrico, ovvero dalla distribuzione dell'acqua potabile alla raccolta e trattamento delle acque reflue. Un quarto dei consumi di questo settore è imputabile al trattamento delle acque reflue, una quota simile è impiegata per la distribuzione, il restante per l'uso domestico. Nei prossimi anni sarà soprattutto il trattamento dei reflui ad aumentare i consumi. [...] Per ottimizzare questi consumi si dovrà cominciare a ricavare energia dalle acque reflue o ricorrere a sistemi di trattamento delle acque meno energivore”.

<sup>37</sup> Proposta di Direttiva concernente il trattamento delle acque reflue urbane, 26 ottobre 2022, COM (2022) 541 final.

<sup>38</sup> Raccomandazione (UE) 2021/1749 della Commissione, del 28 settembre 2021, sull'efficienza energetica al primo posto: dai principi alla pratica – Orientamenti ed esempi per l'attuazione nel processo decisionale del settore energetico e oltre.

proposta della Commissione, il Consiglio ha precisato che la neutralità energetica deve essere conseguita a livello nazionale e nel computo dell'energia si dovrebbe tenere conto di “tutta l'energia rinnovabile prodotta dai gestori degli impianti di trattamento delle acque reflue urbane, in loco o altrove, quale l'energia idraulica, solare, termica, eolica oppure il biogas”<sup>39</sup>.

In secondo luogo – e coerentemente con la proposta di revisione della Direttiva sulle acque reflue – il legislatore ha previsto nella RED III che le autorità nazionali, nel momento in cui designano le “zone di accelerazione per le energie rinnovabili”, devono assegnare priorità ai siti di trattamento delle acque reflue urbane<sup>40</sup>.

Il riferimento giurisprudenziale per il tema della produzione di energia rinnovabile a partire dalle acque reflue – attualmente cristallizzato nella RED III – può essere rintracciato nell'iter argomentativo svolto dalla Corte nella causa C-4/16. La Corte era stata chiamata a pronunciarsi sull'ambito applicativo della RED I, a fronte di un dubbio del giudice del rinvio sulla possibilità di includere nel novero delle energie da fonti rinnovabili l'energia generata da una centrale idroelettrica alimentata dalle acque reflue. La Corte ha fornito una risposta affermativa al quesito del giudice nazionale, attraverso un'analisi del contenuto della Direttiva e dei suoi obiettivi. Per quanto riguarda il contenuto, se è vero che l'unico limite che la Direttiva pone rispetto al computo dell'energia idraulica è quello per cui non si può considerare l'elettricità prodotta in centrali di pompaggio che utilizzano acqua precedentemente pompata a monte, ne deriva che ogni tipo di energia idraulica può essere incluso nella definizione delle “energie da fonti rinnovabili”, a prescindere dal carattere, naturale o artificiale, del corso d'acqua in questione<sup>41</sup>. Sono particolarmente interessanti per la presente analisi anche le riflessioni che svolge la Corte in merito all'obiettivo della Direttiva.

---

<sup>39</sup> Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente il trattamento delle acque reflue urbane (rifusione) - Orientamento generale, 16 ottobre 2023. Tale formulazione trova conferma nel testo (considerando 16) dell'accordo provvisorio tra il Parlamento e il Consiglio del 1° marzo 2024, accessibile al link <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7108-2024-INIT/en/pdf> (ultima consultazione 23.04.24).

<sup>40</sup> Art. 15 quater (1) lettera a) i) RED III.

<sup>41</sup> Paragrafi 26-31 della sentenza.

La Corte, infatti, accogliendo le conclusioni dell'Avvocato generale, valorizza il dato di fatto per cui se la centrale non avesse utilizzato quelle acque reflue, esse sarebbero fluite senza alcun ulteriore utilizzo in termini economici o ambientali. Dal momento che l'obiettivo della RED è quello di incoraggiare la diffusione di energie da fonti rinnovabili per ridurre le emissioni di gas a effetto serra e per promuovere la sicurezza degli approvvigionamenti energetici, lo sfruttamento energetico delle acque reflue non può essere escluso dall'ambito applicativo della Direttiva. Vi è di più. Come sottolinea l'Avvocato generale, "l'elettricità così generata completa un ciclo virtuoso di riparazione del danno ambientale"<sup>42</sup> in quanto all'attività di decontaminazione delle acque reflue si abbina la produzione e lo stoccaggio di energia idroelettrica, i cui molteplici vantaggi in termini di decarbonizzazione del sistema energetico sono stati descritti sopra.

#### *4. Gli scenari futuri del nesso acqua-energia ovvero i paradossi della filiera idrogeno*

La sensibilità del legislatore europeo verso una migliore integrazione delle politiche in tema di energie rinnovabili e di tutela delle acque emerge anche nell'ambito della disciplina della produzione di idrogeno rinnovabile, che riveste un ruolo centrale nella strategia energetica europea sviluppata dal Green Deal in poi<sup>43</sup>.

A ben vedere, l'avvento dell'idrogeno ha scardinato il monopolio dell'idroelettrico quale unica forma di energia rinnovabile ricavabile dall'acqua dolce. Attraverso il processo di elettrolisi, con la conversione dell'energia elettrica in energia chimica, è possibile infatti estrarre l'idrogeno dalla molecola dell'acqua e utilizzarlo in diversi settori applicativi<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> Conclusioni dell'Avvocato Generale, punto 43.

<sup>43</sup> Commissione europea, *Una strategia per l'idrogeno per un'Europa climaticamente neutra*, 8 luglio 2020, COM (2020) 301 final.

<sup>44</sup> Per una ricognizione dei processi produttivi di idrogeno e delle relative tecnologie, si veda S.S. KUMAR, H. LIM, *An overview of water electrolysis technologies for*

In realtà, neppure la produzione di idrogeno rinnovabile è priva di impatti sul bene acqua<sup>45</sup>, che paradossalmente costituisce la genesi dell'intera filiera. A tal riguardo, si possono considerare due profili spesso enfatizzati da coloro che muovono critiche relative alla sostenibilità ambientale della filiera energetica dell'idrogeno.

Il primo tema è immediatamente intuibile: dal momento che l'idrogeno rinnovabile è prodotto attraverso l'elettrolisi dell'acqua, è evidente che per il funzionamento degli elettrolizzatori si pone un problema di aumento di un fabbisogno di acqua dolce (attualmente pari a circa 17 l/kgH<sub>2</sub>), che è un bene da salvaguardare soprattutto se si considerano le elevate temperature e le siccità determinate dal cambiamento climatico. In Europa, oltre il 23% dei progetti di idrogeno verde e il 14% dei progetti di idrogeno blu sono localizzati in aree il cui stress idrico è destinato ad aumentare nel lungo periodo<sup>46</sup>. Inoltre, laddove gli elettrolizzatori siano alimentati da energia solare, la filiera dell'idrogeno rinnovabile può determinare un pericoloso corto circuito in termini di sostenibilità: se è vero che le zone più soleggiate sono anche quelle caratterizzate da maggiore stress idrico (si pensi, nel contesto europeo, alla Spagna, al Portogallo e all'Italia), allora per il funzionamento degli elettrolizzatori collegati a impianti fotovoltaici potrebbe essere necessario ricorrere alla desalinizzazione dell'acqua marina, che è un processo non solo costoso ma anche inquinante<sup>47</sup>.

---

*green hydrogen production*, in *Energy reports*, 8, 2022; cfr. G. SQUADRITO, G. MAGGIO, A. NICITA, *The green hydrogen revolution*, in *Renewable Energy*, 216, 2023.

<sup>45</sup> Cfr. A. MEHMETI e altri, *Life cycle assessment and water footprint of hydrogen production methods: from conventional to emerging technologies*, in *Environments*, 5(2), 2018, p. 24, in cui si propone una *life cycle analysis* applicata ai principali processi produttivi di idrogeno; l'analisi rivela l'impatto sull'acqua sia a un livello intermedio (in termini di consumo di acqua) sia a un livello finale (in termini di danno agli ecosistemi).

<sup>46</sup> IRENA, *Water for hydrogen production*, 2023, p. 11.

<sup>47</sup> IRENA, *Geopolitics of the energy transformation: The hydrogen factor*, 2022. Sull'impatto ambientale della filiera idrogeno nel Global South, si veda G. BELLANTUONO, *The Case for Hydrogen in the Global South: Enhancing Legal Pluralism*, in via di pubblicazione negli atti del XXVII Colloquium of the Italian Association of Comparative Law – Public and Private in Contemporary Societies, Roma, 2024, p. 8.

In secondo luogo, dal momento che gli elettrolizzatori possono essere alimentati non solo da energia solare o eolica ma anche da energia idroelettrica (sfruttando eventuali surplus di energia idroelettrica per alimentare gli elettrolizzatori collocati in prossimità dell'impianto idroelettrico)<sup>48</sup>, la scelta del luogo in cui collocare l'impianto di produzione di idrogeno potrebbe avere ripercussioni sull'ecosistema idrico in questione.

Il legislatore europeo si è mostrato consapevole di queste potenziali criticità e, nel farlo, ha sottolineato in più occasioni<sup>49</sup> (finanche nella Comunicazione sulla “Banca europea sull'idrogeno”, in cui non si trattano profili strettamente ambientali) che, per evitare strozzature legate alle risorse idriche durante il processo produttivo di idrogeno, risulta di fondamentale importanza il rispetto delle previsioni della WFD sia per quel che riguarda il consumo di acqua associato all'incremento della produzione di idrogeno rinnovabile sia per quel che riguarda l'individuazione del luogo in cui installare gli elettrolizzatori.

## 5. Conclusioni

Dal quadro che si è tentato di ricostruire, alla luce della pari importanza del ruolo dell'acqua nel settore energetico e del ruolo dell'energia

---

<sup>48</sup> INTERNATIONAL HYDROPOWER ASSOCIATION, *The green hydrogen revolution: hydropower's transformative role*, 2021, in cui si sottolinea che l'energia idroelettrica potrebbe svolgere un ruolo fondamentale nel sostenere la crescita dell'idrogeno verde, fornendo potenzialmente almeno 1.000 TWh della domanda aggiuntiva di elettricità richiesta nello scenario 2050 dell'IRENA. Per un'analisi economica della produzione di idrogeno rinnovabile a partire da energia idroelettrica, si veda S. ZWICKL-BERNHARD, H. AUER, *Green hydrogen from hydropower: A non-cooperative modelling approach assessing the profitability gap and future business cases*, in *Energy Strategy Reviews*, 43, 2022.

<sup>49</sup> Commissione europea, Relazione sullo stato dell'Unione dell'Energia 2022, 18 ottobre 2022, COM (2022), 547 final, p. 13; Commissione europea, Relazione sui progressi riguardo alle competitività delle tecnologie per l'energia pulita, 15 novembre 2022, COM (2022), 643 final, p. 34; Comunicazione sulla “Banca europea dell'idrogeno”, 16 marzo 2023, COM (2023), 156 draft, p. 3.

nel settore idrico<sup>50</sup>, sembra che il legislatore europeo, mosso dalla necessità di predisporre un *framework* che offra gli strumenti per affrontare i vari aspetti della crisi ambientale ed energetica, stia attuando con maggiore consapevolezza il principio di integrazione di cui all'art. 11 TFUE. La portata sostanziale del principio di integrazione è stata infatti rinvigorita con l'attuazione del Green Deal europeo, i cui obiettivi possono essere efficacemente raggiunti solo con una capillare attività di *greening* di tutte le politiche europee direttamente connesse alla politica ambientale, attraverso la modifica della normativa esistente e la presentazione di proposte legislative<sup>51</sup>.

Le recenti modifiche apportate alle Direttive in materia di energia e di ambiente sembrano volte ad affrontare le conseguenze dei *trade-off* che caratterizzano il settore energetico e il settore idrico, bilanciando l'esigenza di promuovere la diffusione delle energie rinnovabili e di tutelare lo stato delle acque europee. In particolare, come si è visto, rispetto alle criticità legate all'impatto ambientale delle filiere energetiche (sia per quel che riguarda le centrali idroelettriche sia per le contraddizioni sottese alla produzione di idrogeno rinnovabile), il legislatore è intervenuto nel testo della RED (e nella normativa applicabile all'idrogeno) rinviando espressamente alle disposizioni della WFD. Invece, relativamente alla problematica del costo energetico del settore idrico, il legislatore è intervenuto sia includendo i siti di trattamento di tali acque tra le "zone di accelerazione per la produzione di energie rinnovabili" sia dando attuazione al principio di neutralità energetica.

L'interesse delle istituzioni europee a mantenere un equilibrio tra la tutela delle acque e la decarbonizzazione del sistema energetico si evince, infine, dalla recente pubblicazione di una proposta per un "Blue

---

<sup>50</sup> Cfr. K. HUHTA, N. SOININEN, S. VESA, *The ecological sustainability of the energy transition in EU law: pro et contra hydropower*, cit., p. 16: "EU law does not provide a hierarchy making it possible to prioritise the objectives".

<sup>51</sup> Il significato e la portata sostanziale – e non solo procedurale – del principio di integrazione sono dati dall'intrinseca connessione con l'obiettivo dello sviluppo sostenibile: su questi profili si veda la ricostruzione prospettata da V.V. KARAGEORGOU, *The Environmental Integration Principle in EU Law: Normative Content and Functions also in Light of New Developments, such as the European Green Deal*, in *European Papers-A Journal on Law and Integration*, 1, 2023, p. 188.

Deal europeo” presentata dal Comitato Economico e Sociale Europeo, con cui la Commissione è stata invitata ad affrontare il tema dell’acqua come priorità strategica<sup>52</sup>. Sarà importante monitorare il seguito della proposta, verificando se e come la Commissione europea recepirà l’invito del Comitato e se effettivamente essa si svilupperà in termini di complementarità e sinergia rispetto al Green Deal europeo. Auspicabilmente, alcuni dei *trade-off* tratteggiati nel presente contributo potrebbero essere affrontati in seno alle eventuali iniziative che seguiranno la proposta, che ha tutte le potenzialità per fungere da *game changer* nella tutela del bene acqua. La scelta di abbinare al “Green Deal europeo” un “Blue Deal europeo” appare, in ogni caso, come una (ulteriore) proiezione operativa del principio di integrazione<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> Il testo della proposta, presentata il 26 ottobre 2023, è articolato in 15 principi guida e in 21 azioni concrete ed è accessibile al link [https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/declaration\\_for\\_an\\_eu\\_blue\\_deal\\_en.pdf](https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/declaration_for_an_eu_blue_deal_en.pdf) (ultima consultazione 23.04.24).

<sup>53</sup> Sul punto si consideri l’intervento di Florika Fink-Hooijer (Direzione generale per l’ambiente della Commissione europea) reso in occasione dell’evento promosso da Politico il 10 ottobre 2023 intitolato “Solving Europe’s water problem”, integralmente accessibile al link <https://www.politico.eu/event/politico-lives-spotlight-solving-europes-water-problem/> (ultima consultazione 23.04.24).

DISCIPLINA NAZIONALE E PROVINCIALE  
IN MATERIA DI USI CIVICI  
E FUTURO SFRUTTAMENTO DELLE TERRE  
PER LA PRODUZIONE DI ENERGIA  
DA FONTI RINNOVABILI  
NELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

*Maddalena Sartore*

SOMMARIO: 1. *Gli usi civici: caratteristiche.* 2. *Il mutamento di destinazione degli usi civici.* 3. *La rilevanza ambientale degli usi civici.* 3.1. *Usi civici, parchi e aree protette.* 4. *Sospensione ed estinzione del vincolo: condizioni e principi.* 5. *La realtà della Provincia autonoma di Trento.* 6. *La valutazione di impatto ambientale (VIA).* 7. *La verifica di incidenza ambientale (VInCA).* 8. *La legge provinciale 23 maggio 2007, n. 11.* 9. *Conclusione.*

*1. Gli usi civici: caratteristiche*

Gli usi civici sono diritti che spettano ai componenti di una collettività delimitata territorialmente di godere di terreni o beni immobili appartenenti alla collettività medesima (in modo indiviso) ovvero a terzi (privati). Il rapporto che si instaurava in passato tra i c.d. *cives* e il bene oggetto del diritto non veniva ricondotto alla categoria della proprietà, ma enfatizzava l'appartenenza del singolo a una comunità: il *civis* vedeva arricchita la sua sfera giuridica di alcune facoltà che, pur non consentendogli di esercitare un pieno potere di disposizione e godimento dei beni, ne legittimavano l'uso, con l'unico limite del rispetto del diritto d'uso degli altri membri della medesima comunità. I diritti di uso civico erano diritti originari, esercitati per soddisfare le esigenze primarie proprie, del proprio nucleo familiare e della comunità di ap-

partenza, quindi definiti da parte della dottrina diritti esistenziali, in quanto indispensabili per la sopravvivenza dei *cives* di una comunità<sup>1 2</sup>.

Ancora oggi è evidente lo stretto legame tra i terreni oggetto di usi civici e i cittadini delle comunità che li gestiscono e che li salvaguardano come risorsa non solo economica ma anche culturale e ambientale: per esempio, la legge provinciale del Trentino 14 giugno 2005, n. 6, recando la nuova disciplina dell'amministrazione dei beni di uso civico, afferma all'art. 1 la finalità di tutelare e valorizzare tali beni in un meccanismo virtuoso di autosostentamento, in cui i frutti della tutela dei beni su cui gravano usi civici possano essere impiegati per implementare la tutela stessa pro futuro. Ex art. 10, "Destinazione delle risorse derivanti dai beni di uso civico", infatti, si prevede in prima battuta che "le risorse finanziarie derivanti dai beni di uso civico comunali o frazionali sono destinate alla manutenzione ordinaria e straordinaria nonché all'amministrazione e alla gestione del patrimonio d'uso civico"; le eventuali eccedenze possono avere diverse destinazioni: a) all'incremento e al miglioramento del patrimonio di uso civico anche mediante l'acquisizione o la realizzazione di immobili od opere che possano essere gravati dal vincolo di uso civico ai sensi dell'articolo 17; b) al finanziamento di servizi pubblici, di interventi o di opere pubbliche rivolti al diretto beneficio della generalità degli abitanti del comune o della frazione; c) al finanziamento totale o parziale, anche mediante trasferimento di fondi a soggetti terzi, ovvero all'attuazione di attività e di iniziative di interesse comunale o frazionale.

---

<sup>1</sup> Gli usi civici "servono ai necessari bisogni delle popolazioni [...], hanno per oggetto determinate necessità della vita, nella cui soddisfazione trovano la loro misura e il loro compimento" (C. CALISSE, *Per il riordinamento degli usi civici*, Roma, 1927).

<sup>2</sup> L'utilizzo dei beni era diretto e consisteva nella coltivazione e raccolta dei prodotti agricoli, nell'esercizio della caccia e della pesca, nel taglio, raccolta e utilizzo dei prodotti del bosco e sottobosco (legnatico e raccolta di funghi, bacche, ecc.), nel pascolo e allevamento del bestiame e nella commercializzazione dei prodotti connessi. M.A. LORIZIO, *I beni e diritti di uso civico, natura e relativa disciplina*, in *Sanzioni amministrative in materia di usi civici*, Torino, 2013, p. 22.

## *2. Il mutamento di destinazione degli usi civici*

Gli usi civici hanno avuto e hanno tuttora una forte rilevanza, prima per la destinazione dei territori a boschi e pascoli necessari per il sostentamento delle comunità cittadine sorte attorno a questi terreni, poi per la tutela ambientale. La dottrina, quindi, alla luce dei vincoli gravanti su queste terre, si è interrogata sulla possibilità di modificare l'uso o la destinazione. Si può far riferimento a T.R.G.A. Trentino-Alto Adige, Trento, Sez. I, sent. 13 febbraio 2007, n. 19: il tribunale amministrativo si è espresso in materia di sanatorie nel campo dell'edilizia e dell'urbanistica, analizzando l'art. 32, rubricato Misure per la riqualificazione urbanistica, ambientale e paesaggistica, per l'incentivazione dell'attività di repressione dell'abusivismo edilizio, nonché per la definizione degli illeciti edilizi e delle occupazioni di aree demaniali, del d.l. 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modificazioni dalla l. 24 novembre 2003, n. 326. Nello specifico, l'art. 14 prevede che

Per le opere eseguite da terzi su aree di proprietà dello Stato o facenti parte del demanio statale ad esclusione del demanio marittimo, lacuale e fluviale, nonché dei terreni gravati da diritti di uso civico, il rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria [...].

Poi, ex art. 27, lettera g), si prevede che

[...] le opere abusive non sono comunque suscettibili di sanatoria, qualora siano state realizzate nei porti e nelle aree appartenenti al demanio marittimo, lacuale e fluviale, nonché nei terreni gravati da diritti di uso civico.

Il tribunale amministrativo mette in evidenza che la normazione provinciale in materia di amministrazione dei beni di uso civico rientra nel novero delle potestà esclusive delle Province autonome di Trento e Bolzano e che è sempre stata intesa nella sua portata più ampia, “comprensiva cioè anche dei delicati aspetti ecologico-ambientali”: la l.p. 13 marzo 2002, n. 5, art. 12, co. 2, prevede che “la variazione d'uso dei beni d'uso civico, la sospensione o l'estinzione del vincolo di uso civico possono essere autorizzate solamente a condizione che ne consegua un

effettivo beneficio per la generalità degli abitanti”. Ancora, si può fare riferimento a T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. III, sent. 28 giugno 2012, n. 1623, in cui la corte si è espressa in materia di demanio e patrimonio dello Stato e degli enti pubblici e di usi civici, affermando che il mutamento di destinazione di terre sottoposte a uso civico, che necessariamente comporta una limitazione della pienezza dei diritti di uso civico spettanti alla collettività, deve consistere in un beneficio reale per la generalità degli abitanti e non in un vantaggio indiretto eventualmente derivante dall'utilizzazione del terreno da parte di soggetti privati, costituendo il vincolo di uso civico un diritto reale di natura civica avente lo scopo di assicurare una utilità alla collettività. In entrambi i casi, i tribunali amministrativi si sono premurate di sottolineare l'aspetto più pregnante degli usi civici, ovvero il beneficio collettivo che comportano, che non può venire meno in caso di modificazioni (che in via generale sono concesse) di uso dei terreni, al fine di evitare di snaturare completamente l'istituto.

Quanto alle limitazioni temporali, invece, si è detto che il diritto di uso civico non si estingue da una generazione all'altra, ma ciò non significa che non sia di per sé estinguibile o non possa essere sottoposto a sospensioni: è necessario rispettare vincoli e procedure, di modo che l'estinzione di un diritto di uso che porta vantaggi a una comunità lasci spazio ad altrettanti benefici che potrebbero essere conseguenti, per esempio, alla realizzazione di opere di pubblica utilità. A questo proposito, si cita T.R.G.A. Trento, sent. 14 aprile 2017, n. 137, relativa a una illegittima estinzione di un uso civico esistente per la realizzazione di un elettrodotto. Il caso vede come parte attrice l'ASUC di Miola contro la Provincia autonoma di Trento, che aveva dichiarato la pubblica utilità, urgenza e indifferibilità delle opere inerenti al realizzo di un elettrodotto che avrebbe comportato l'asservimento di tratti di particelle fondiarie gravate da uso civico a favore della frazione di Miola.

L'ASUC lamenta una violazione di legge nella misura in cui l'asservimento coattivo viola la normativa sugli usi civici, non essendo stato promosso da un ente pubblico ma dai soggetti privati interessati dalla realizzazione dell'elettrodotto. L'art. 18 l.p. n. 6/1005, rubricato *Pianificazione territoriale e mutamento di destinazione* prevede, al comma 1, che “l'elaborazione del piano urbanistico provinciale (PUP) deve tener

conto della natura e delle funzioni delle terre di uso civico”; il comma 5, poi, prevede che i beni gravati di uso civico sono espropriabili e assoggettabili a servitù coattiva solamente nel caso in cui l’ente promotore sia un ente pubblico ovvero l’espropriazione o la costituzione della servitù coattiva sia funzionale alla realizzazione di opere di pubblica utilità finalizzate ad assicurare l’erogazione dei servizi pubblici essenziali di cui all’articolo 1 della legge n. 146 del 1990. La norma statale cui la disposizione provinciale rinvia predispone un elenco di servizi pubblici essenziali, tra cui rientra l’opera progettata, ricompresa tra le opere destinate all’approvvigionamento di energie e di prodotti energetici: il primo motivo di impugnazione è, dunque, infondato. Tuttavia, il ricorso è stato accolto: è necessario rispettare le norme tecniche del PRG (Piano Regolatore Generale) e del PUP (Piano Urbanistico Provinciale) per poter sospendere, modificare o estinguere i vincoli gravanti su territori a uso civico. La corte ha riscontrato una violazione dell’art. 79 delle N.t.A. del PRG, che destina al comma 1 le “aree bosco” alla protezione del territorio e alla coltivazione e conservazione del verde boschivo (uno degli obiettivi tipici degli usi civici) e specifica al comma 2 che in esse “è vietata ogni edificazione”, fatta salva la ridotta possibilità di ampliare malghe e rifugi classificati alpini, di effettuare interventi manutentivi su edifici esistenti senza modifiche della loro destinazione d’uso, di porre in essere opere necessarie all’attuazione del piano generale forestale e dei piani di assestamento o di sistemazione idraulica o destinate al ripristino dell’attività agricola. Il progetto in esame, quindi, si pone in contrasto con le finalità conservative del bosco e quindi con il PRG locale. A ciò si aggiunge che l’intervento ricadrebbe nelle “Aree di tutela ambientale” ex art. 11 del PUP, caratterizzate da

singularità geologica, flori-faunistica, ecologica, morfologica, paesaggistica, di coltura agraria o da forme di antropizzazione di particolare pregio per il loro significato storico, formale e culturale o per i loro valori di civiltà.

La corte evidenzia che, ex art. 46 delle norme del PUP, la normativa non esclude l’astratta possibilità di realizzare opere infrastrutturali nelle aree tutelate, ma sottolinea la necessità che le amministrazioni effettui-

no un bilanciamento, caso per caso, tra l'interesse alla realizzazione dell'infrastruttura e quello alla tutela dei beni protetti, soprattutto se di interesse ambientale. È quindi necessario che, qualora un progetto di edificazione di strutture o infrastrutture contrasti con le previsioni del PRG, si consegua previamente una deroga urbanistica: è fondamentale il ruolo della Conferenza di servizi del Servizio autonomie locali della Provincia, deputato a esprimersi sulle questioni afferenti agli usi civici e soprattutto a intervenire nell'adozione di atti deliberativi che comportano l'estinzione del vincolo di uso civico. Si sarebbe dovuto tener conto, dunque, dell'art. 18, comma 2, l.p. n. 6/2005, secondo cui

l'ente procedente (che) intende mutare la destinazione in atto dei beni di uso civico, [...] dopo aver verificato l'insussistenza di soluzioni alternative all'opera meno onerose e penalizzanti per i beni gravati di uso civico, acquisisce il parere obbligatorio dell'amministrazione competente.

L'ente procedente motiva la scelta pianificatoria tenuto conto del suddetto parere: prima, cioè, si sarebbe dovuto tentare di modificare il piano urbanistico, che però in tale contesto non sarebbe stato comunque possibile considerati i vincoli sopra menzionati gravanti sull'area.

### *3. La rilevanza ambientale degli usi civici*

Dopo l'entrata in vigore della legge del 1927 la situazione socio-economica del nostro Paese è cambiata profondamente: attraversato un periodo critico con l'avvento della Seconda Guerra Mondiale è stato necessario intervenire pubblicamente per incoraggiare lo sviluppo industriale del Paese e ricostruire un sistema economico solido che facesse fronte all'emergenza (si veda, a titolo di esempio, l'istituto economico IRI); ciò ha portato a fenomeni di migrazione di massa dal Meridione al Settentrione, causando un ulteriore impoverimento del sud Italia e un abbandono delle terre. L'istituto dell'uso civico, quindi, ha subito un forte arresto per ritornare poi a dominare il panorama legislativo italiano a partire dalla fine degli anni Ottanta del secolo scorso quando, sulla spinta di forti istanze sociali, il legislatore e le corti sono stati sollecitati a dimostrare una maggiore sensibilità verso le tematiche ambientali.

Ecco che, quindi, la Corte costituzionale si è pronunciata nella sentenza 11 luglio 1989, n. 391, affermando che già secondo le finalità della legge del 1927, la destinazione pubblica dei beni di demanio civico non si determina in funzione dell'esercizio dei diritti di uso civico, connessi a economie familiari di consumo sempre meno attuali, bensì in funzione dell'utilizzazione di tali beni a fini di interesse generale. Tuttavia, si ritiene opportuno segnalare che non tutta la dottrina è concorde con tale orientamento, evidenziando che in realtà vi siano ancora forme di sfruttamento del suolo gravato da usi civici che portano un vantaggio patrimoniale agli utenti; inoltre, si sostiene che tra le capacità conservative e quelle produttive non ci debba essere necessariamente una contrapposizione, ma sia possibile una coesistenza<sup>3</sup>. Lo sviluppo del settore secondario, il potenziamento della tecnica, il miglioramento progressivo delle condizioni economiche della popolazione e una maggiore apertura e collaborazione con i mercati esteri hanno portato a una decrescita nella domanda dei frutti del settore primario (soprattutto rispetto alla produzione di legname a cui erano spesso destinate le terre boschive oggetto di usi civici), lasciando però spazio a nuovi interessi e valori emergenti, tra cui spicca la tutela ecologico-ambientale<sup>4</sup>. Di conseguenza, nonostante gli usi civici fossero portatori di valori ed esigenze oramai superati, l'evoluzione normativa e dottrina supportata dalle pronunce delle corti, ha evidenziato il legame tra la salvaguardia degli usi civici e la tutela del paesaggio<sup>5</sup>. A riconoscere questo stretto legame è stata, tra le prime, la c.d. Legge Galasso, l. 8 agosto 1985, n. 431, dal titolo 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, che integra l'art. 82 del d.P.R. 24 luglio 1977,

---

<sup>3</sup> A. SIMONATI, *La Corte costituzionale contribuisce alla sopravvivenza di un antico istituto: note sulla giurisprudenza della Consulta in materia di usi civici*, in *Le Regioni*, VI, 1998.

<sup>4</sup> P. STELLA RICHTER, *Proprietà collettive, usi civici e interesse pubblico*, in *Dir. Amm.*, 2003; R. ALESSANDRINI, *Gli usi civici per la tutela dell'ambiente*, in *Terre collettive e usi civici tra Stato e Regione, Atti del Convegno di Fiuggi, 25-27 ottobre 1985*, Roma, 1985.

<sup>5</sup> A. SIMONATI, *Usi civici, tutela ambientale e ruolo della Regione*, in *Le Regioni*, 2007.

n. 616, prevedendo che “le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici” fossero gravate da vincoli paesaggistici ex art. 1, lettera h)<sup>6</sup>. La dottrina ritiene che la Legge Galasso, imponendo una tutela incisiva sulle terre sottoposte a uso civico, ponga le premesse per la loro riqualificazione nell’ambito della pianificazione territoriale e programmazione ambientale<sup>7</sup>. È da questo momento che si sviluppa una nuova cultura del territorio e dell’ambiente, tutelato quest’ultimo come valore costituzionale da bilanciare (ma che talvolta devono prevalere) con altre colonne portanti per il Paese, come per esempio la crescita economica, poi riconosciuto come interesse diffuso e oggi come diritto fondamentale della persona e interesse fondamentale della collettività: uno sviluppo sostenibile è possibile e deve essere perseguito, mirando a uno sviluppo contemporaneamente economico, sociale e ambientale<sup>8 9</sup>. L’entrata in vigore della legge è stata preceduta da un acceso dibattito pubblico sulla necessità di introdurre nuove politiche di tutela territoriale, che ha avuto esito positivo dal momento che, essendo i vincoli apposti *ope legis*, non possono essere modificati o estinti da alcun tipo di provvedimento amministrativo: tale aspetto, che appare banale conoscendo la gerarchia delle fonti del diritto nel sistema italiano, in realtà è proprio l’elemento discrezionale che ha consentito una tutela molto più

---

<sup>6</sup> La disposizione normativa è stata abrogata dal d.l. 29 ottobre 1999, n. 490, rubricato Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a sua volta abrogato dall’art. 184 del d.lgs. 42/2004, rubricato *Codice dei beni culturali e del paesaggio*. La legge prende il nome da Giuseppe Galasso (Napoli, 19 novembre 1929), ai tempi dell’emanazione della legge Sottosegretario al Ministero dei Beni Culturali e Ambientali.

<sup>7</sup> S. DELIPERI, *Gli usi civici e gli altri diritti d’uso collettivi in Sardegna*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2011.

<sup>8</sup> Sull’ambiente come diritto del singolo e interesse per la collettività: Corte cost. n. 210/1987.

<sup>9</sup> Corte cost. 27 giugno 1986, n. 151: “[...] l’art. 1 della l. 8 agosto 1985, n. 431, discostandosi nettamente dalla disciplina delle bellezze naturali contenuta nella legislazione precostituzionale di settore (l. n. 1497 del 1939) introduce una tutela del paesaggio improntata a integralità e globalità, implicante, cioè, una riconsiderazione assidua dell’intero territorio nazionale alla luce del valore estetico-culturale, in aderenza all’art. 9 Cost., che assume tale valore come primario. Detta tutela non esclude né assorbe la configurazione dell’urbanistica quale funzione ordinatrice degli usi e delle trasformazioni del suolo nello spazio e nel tempo [...]”.

rafforzata che in precedenza. Infatti, la l. n. 1497/1939, diretta antecedente della Legge Galasso, rubricata *Protezione delle bellezze naturali*, prevedeva che i vincoli di tutela avessero natura amministrativa<sup>10</sup>. Il vincolo di tutela ambientale-paesaggistico, quindi, ha trovato la sua disciplina prima d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, rubricato Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della legge 8 ottobre, n. 352 e poi nel d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, rubricato Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137, ex art. 142, comma 1<sup>11</sup>.

Tuttavia, parte della dottrina critica la scelta di includere anche i beni di uso civico nella tutela della Legge Galasso, sostenendo che l'estensione del vincolo sia un po' forzata: forse il legislatore intendeva arginare l'azione dei Comuni (a cui è demandata la gestione delle terre di cui spesso gli utenti si disinteressano) e il vincolo previsto dalla Legge era la soluzione più immediata<sup>12</sup>. Altri, invece, sottolineano come il contenuto della legge sia contrario ai principi di legalità e tipicità del-

---

<sup>10</sup> L. FULCINITI, *I beni d'uso civico*, 2000, pag. 263; M. D'URSO, *Tutela dell'ambiente e pianificazione urbanistica*, 1990, p. 58.

<sup>11</sup> Art. 142 Codice dei beni culturali, rubricato Aree tutelate per legge: Sono comunque di interesse paesaggistico e sono sottoposti alle disposizioni di questo Titolo: a) i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare; b) i territori contermini ai laghi compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sui laghi; c) i fiumi, i torrenti, i corsi d'acqua iscritti negli elenchi previsti dal testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici, approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, e le relative sponde o piedi degli argini per una fascia di 150 metri ciascuna; d) le montagne per la parte eccedente 1.600 metri sul livello del mare per la catena alpina e 1.200 metri sul livello del mare per la catena appenninica e per le isole; e) i ghiacciai e i circhi glaciali; f) i parchi e le riserve nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi; g) i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento, come definiti dall'articolo 2, commi 2 e 6, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227; h) le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici; i) le zone umide incluse nell'elenco previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 1976, n. 448; l) i vulcani; m) le zone di interesse archeologico.

<sup>12</sup> R. ALESSANDRINI, *op. cit.*

l'azione amministrativa<sup>13</sup>. Allo stato attuale la giurisprudenza consolidata riconosce fondamento costituzionale al regime giuridico dei beni di uso civico, beni ambientali a tutti gli effetti ex art. 9 Costituzione. Emblematica è la sentenza 9 luglio 2014, n. 210, dove la Corte costituzionale ripercorre i propri orientamenti circa gli usi civici, dapprima finalizzati a massimizzare la produzione agricola e poi strumenti di tutela ambientale<sup>14 15</sup>. La decisione della Corte, inoltre, rimanda attentamente a precedenti strumenti normativi che hanno messo in evidenza il legame tra la tutela dell'ambiente e gli usi civici<sup>16</sup>. Nel merito, la Corte afferma che “la conservazione ambientale e paesaggistica” spetta esclusivamente allo Stato, ex art. 117, comma 2, lettera s), Cost., che post-riforma del 2001 assegna allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. In conformità con l'art. 9 Cost., la Corte ha anche tentato di riempire di contenuto il principio fondamentale della tutela del paesaggio, intendendolo come territorio nella sua morfologia, cioè per come si presenta visivamente: il paesaggio è di per sé un valore costituzionale<sup>17</sup>. A riprova del fatto che gli usi civici devono essere ricompresi nel concetto di paesaggio basta pensare che è prevista una competenza anche statale che non viene meno rispetto alla competenza delle Regioni o province a statuto speciale, rientrando tra i beni ambientali: ci troviamo di fronte a una competenza concorrente nell'ambito della valorizzazione dei beni culturali e ambientali<sup>18 19</sup>. La tutela oramai privilegiata di cui godono

---

<sup>13</sup> In questo senso, M. D'URSO, *Tutela dell'ambiente e pianificazione urbanistica*, Padova, 1990.

<sup>14</sup> Ma anche sentenza 11 luglio 1989, n. 391; sentenza 3 ottobre 1990, n. 430; sentenza 1° aprile 1993, n. 133; sentenza 7 novembre 2007, n. 367.

<sup>15</sup> L'Avvocatura dello Stato ha dato seguito alla Corte costituzionale, affermando nelle memorie che “gli usi civici sarebbero parte integrante e sostanziale del complessivo sistema di tutela dell'ambiente e del paesaggio”.

<sup>16</sup> Il primo testo normativo richiamato è il d.l. 27 giugno 1985, n. 312, *Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale*, convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della Legge Galasso.

<sup>17</sup> Sentenza 7 novembre 2007, n. 367.

<sup>18</sup> Per esempio, sulla competenza anche statale, sentenza 14 novembre 2007, n. 378.

<sup>19</sup> Per esempio, sulla competenza concorrente in materia ambientale, sentenza 3 ottobre 1990, n. 430.

gli usi civici è confermata anche dai poteri del commissario per la liquidazione degli stessi: prima del 1993 il commissario aveva sia competenze giurisdizionali che amministrative, quest'ultime abolite con l. n. 491/1993, come interpretata dalla Circolare n. 13, 8 maggio 1997 del Ministero della Giustizia. Le funzioni rimaste al commissario sono: la tutela degli usi civici, la risoluzione dei conflitti su di essi, sui demani comunali e i domini collettivi, nonché la liquidazione degli usi civici su terre private, sulla destinazione delle terre di originaria appartenenza di comunità o pervenute a comuni, frazioni, associazioni in seguito ai vari procedimenti previsti dalla stessa normativa. Inoltre, nella sentenza 30 dicembre 1961, n. 78, si rileva anche come nulla impedisca al Commissario di sollevare questioni di legittimità costituzionale, qualora presso di lui penda una controversia inerente l'esistenza e la consistenza di un demanio comunale, ed è proprio quest'ultima funzione che rafforza ulteriormente la tutela degli usi civici, assieme al potere di iniziativa processuale d'ufficio riconosciuto al commissario dalla sentenza n. 46/1995 Corte costituzionale nel caso di interesse generale alla protezione ambientale che deve prevalere sulle istanze locali. Ancora, la Corte costituzionale ha chiarito che la tutela del paesaggio è "diventata sinonimo di tutela ambientale", perciò la sovrapposizione fra tutela del paesaggio e tutela dell'ambiente si riflette in uno specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici, in quanto e nella misura in cui concorrono a determinare la forma del territorio su cui si esercitano, intesa quale prodotto di una integrazione tra uomo e ambiente naturale<sup>20 21</sup>. Ambiente e usi civici fanno capo a principi comuni, quali: antropocentrismo, unitarietà, primarietà, economicità, azione preventiva, precauzione, bilanciamento, cooperazione, sussidiarietà. Autorevole dottrina si è poi interrogata sulla possibilità di sfruttare i terreni gravati da usi civici e con quale entità, considerando i vincoli ambientali e paesaggistici: l'obiettivo della conservazione e del miglioramento degli usi civici non necessariamente confligge con il loro sfruttamento. Infatti, si possono impiegare delle tecniche innovative

---

<sup>20</sup> Sulla tutela del paesaggio corrispondente alla tutela ambientale: sentenza 20 febbraio 1995, n. 46; sentenza 10 maggio 1995, n. 156.

<sup>21</sup> Sentenza 20 febbraio 1995, n. 46, in *Foro it.*, 1995; concetto ripreso anche in sentenza 27 luglio 2006, n. 310 e in sentenza 14 novembre 2007, n. 378.

e avanzate in modo da non compromettere la produttività dei terreni nel lungo periodo, tenendo in considerazione l'evoluzione del binomio economia-ambiente<sup>22</sup>.

### *3.1. Usi civici, parchi e aree protette*

I vincoli che già gravano sugli usi civici ne incontrano di ulteriori quando i terreni interessati da usi civici fanno parte di parchi (nazionali o regionali) o di aree protette, secondo le previsioni della l. n. 394/1991, rubricata Legge quadro sulle aree protette (ancora in vigore seppur con modifiche e abrogazioni di alcuni articoli)<sup>23</sup>. La legge prevede la generale conservazione e valorizzazione dei beni gravati da uso civico presenti nelle aree su cui si estendono i parchi utilizzando due strumenti fondamentali per la programmazione del parco: il regolamento e il piano per il parco. Ex art. 11 della suddetta legge, il regolamento del parco disciplina l'esercizio delle attività consentite nel territorio del parco e, nello specifico, il comma 5 prevede di fare "salvi i diritti reali e gli usi civici delle collettività locali che sono esercitati secondo le consuetudini locali". A ciò segue un secondo principio, che prevede la liquidazione (a opera del commissario per la liquidazione degli usi civici su istanza dell'Ente parco) dei "diritti esclusivi di caccia delle collettività locali o altri usi civici di prelievi faunistici", in modo tale da bilanciare gli usi civici con le esigenze di tutela del parco e della sua biodiversità. L'art. 12, dedicato al piano per il parco come strumento con cui perseguire la tutela dei valori naturali e ambientali, prevede aree di protezione nelle quali, in armonia con le finalità istitutive e in conformità ai criteri generali fissati dall'Ente parco, possono continuare, secondo gli usi tradizionali ovvero secondo metodi di agricoltura biologica, le attività agro-

---

<sup>22</sup> È necessario sottolineare che, se è vero che la società modifica l'ambiente, è altrettanto vero che l'ambiente costringe l'essere umano a modificare le proprie abitudini per adattarsi. Si guardi ad alcune realtà virtuose, come la Magnifica comunità di Fiemme (TN), in cui l'ecosistema forestale alimenta un'intera filiera, dalla produzione di legname ai semilavorati.

<sup>23</sup> Il 20 ottobre 2016 la Commissione Ambientale del Senato ha approvato a maggioranza il d.d.l. di iniziativa parlamentare per riformare la legge quadro.

silvo-pastorali nonché di pesca e raccolta di prodotti naturali, ed è incoraggiata anche la produzione artigianale di qualità.

#### *4. Sospensione ed estinzione del vincolo: condizioni e principi*

Si è detto che il vincolo di uso civico sui terreni nasce come trasferibile di generazione in generazione tra i membri delle comunità che beneficiano dei frutti derivanti dai terreni gravati dagli usi civici: tuttavia, ciò non significa che il vincolo non possa essere sottoposto a modifiche e quindi essere sospeso o estinto. È però necessario seguire una procedura dettagliata, che vede l'intervento di numerosi attori qualificati e dotati di expertise tecnica, in modo da vagliare le varie ipotesi di modifiche al PRG (e al PUP per interventi provinciali), ma non prima di aver proceduto con una valutazione di impatto ambientale (VIA). Per comprendere in che circostanze sia possibile derogare al vincolo, si rimanda innanzitutto all'art. 1, comma 1, della l. 12 giugno 1990, n. 146, rubricata *Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge*, che ricomprende in un elenco le opere di pubblica utilità finalizzate a erogare servizi pubblici essenziali rispetto ai quali è ammessa una modificazione del vincolo di uso civico, a cui si affianca la realizzazione di opere destinate all'approvvigionamento di energie e prodotti energetici. Ai sensi della legge sono considerati servizi pubblici essenziali indipendentemente dalla natura giuridica del rapporto di lavoro, anche se svolti in regime di concessione o mediante convenzione, quelli volti a garantire il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati, alla vita, alla salute, alla libertà e alla sicurezza, alla libertà di circolazione, all'assistenza e previdenza sociale, all'istruzione e alla libertà di comunicazione: trattandosi di prestazioni di rilevante interesse pubblico e generale indirizzate alla collettività, gli enti pubblici hanno l'onere di assicurare l'erogazione continuativa di tali servizi, anche in situazioni emergenziali. È per questo motivo che il comma 2, pur garantendo il diritto di sciopero (diritto esercitabile da ogni lavoratore), ne prevede un contemperamento così da evitare, per quanto possibile,

che la cittadinanza sia costretta a sopportare un danno derivante dalla compressione dei diritti non più esercitabili in conseguenza dell'interruzione anche temporanea dei servizi pubblici di cui all'art. 1, comma 1. La legge, infatti, predispone le regole da rispettare e le procedure da seguire in caso di conflitto collettivo, così da assicurare l'effettività dei diritti sopra menzionati almeno nel loro nucleo essenziale: tra le tutele che si vogliono garantire si annovera anche la tutela ambientale, che nel panorama attuale occupa una posizione predominante grazie alla sensibilità delle corti che hanno dato seguito alle nuove istanze sociali e alla luce della quale si sta reinterpretando la disciplina inerente gli usi civici. I terreni gravati da usi civici, infatti, sono sottoposti a numerosi vincoli che hanno lo scopo di mantenere inalterata la natura del terreno (sia esso destinato al pascolo, al bosco o ad altra funzione) così da mantenerne la produttività per assicurare un beneficio collettivo alla cittadinanza, a cui si devono sommare ulteriori vincoli quando i terreni rientrano nelle aree di tutela ambientale, aree dotate di una singolarità morfologica o geologica, di un paesaggio meritevole di tutela per le sue caratteristiche estrinseche, o caratterizzate da flora e fauna fondamentali per la conservazione della biodiversità, tanto più se vi trovano rifugio specie protette. La giurisprudenza, però, anche in tali circostanze non esclude aprioristicamente la possibilità di sospensione o estinzione (che deve rimanere comunque *extrema ratio*) del vincolo di uso civico, ma va a restringere le ipotesi in cui ciò sia effettivamente realizzabile. A questo proposito si cita T.R.G.A. Trentino-Alto Adige, Trento, Sez. I, sent. 13 febbraio 2007, n. 19 in materia di edilizia urbanistica, in cui il tribunale amministrativo osserva come nella nuova l.p. 13 marzo 2002, n. 5, venga espressamente stabilito che "la variazione d'uso dei beni d'uso civico, la sospensione o l'estinzione del vincolo di uso civico possono essere autorizzate solamente a condizione che ne consegua un effettivo beneficio per la generalità degli abitanti": quindi, mentre da un lato la cittadinanza viene privata in via temporanea o definitiva del diritto di uso sul terreno gravato da uso civico, dall'altro tale privazione deve trovare una riparazione nella misura in cui alla collettività continua a essere garantito un beneficio collettivo, anche se non coincidente con il precedente nella natura o nelle modalità di godimento. Si è espressa in materia anche la Corte costituzionale, in sent. 21 novembre 1997, n. 345, dichia-

rando l'illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 3, comma 1, Cost. (principio di ragionevolezza) della l.reg. Abruzzo, 27 aprile 1996, n. 23, rubricata *Impianti pubblici o di pubblico interesse*, ove stabiliva al comma 1 dell'art. unico che gli impianti a rete pubblici o di pubblico interesse "si configurano come opere di urbanizzazione e pertanto non necessitano di conformità urbanistica e non sono soggette a concessione edilizia, ma a semplice autorizzazione da parte delle amministrazioni comunali" e si prevedeva al comma 3 che qualora le opere o gli impianti dovessero insistere su terreni di natura civica, il provvedimento autorizzativo del sindaco determinasse "l'immediata utilizzabilità dei suoli, concretando [...] una diversa esplicazione del diritto collettivo di godimento a favore della collettività utente e proprietaria dei beni". Ciò sarebbe in irrimediabile contrasto con la legislazione nazionale, poiché le norme statali (l. 16 giugno 1927, n. 1766; art. 41, r.d. 26 febbraio 1928, n. 332) richiedono che le limitazioni e la liquidazione dei diritti di uso civico siano precedute dall'assegnazione dei suoli alla categoria sub lettera a) – terreni convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente – dell'art. 11 l. n. 1766/1927 e, nel caso di alienazione o mutamento di destinazione delle terre, la necessità di una previa autorizzazione ministeriale ex art. 12. La Corte poi si concentra sulle zone montane, che storicamente sono state caratterizzate dai vincoli di uso civico per la particolarità dei luoghi (con vallate e promontori molto estesi spesso non agevoli da coltivare ma fondamentali per la conservazione della biodiversità e dei boschi) e valorizzate dalla legislazione nazionale (l. 31 gennaio 1994, n. 97), che detta i principi fondamentali per la salvaguardia e la valorizzazione di tali aree, con carattere di preminente interesse regionale ex art. 44 Cost.: la Corte riconosce la stretta connessione fra l'interesse della collettività generale e la conservazione degli usi civici, nella misura in cui essa contribuisce alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio, ponendo come presupposto che

la realizzazione degli impianti a rete, destinati alle telecomunicazioni, al trasporto energetico, dell'acqua, del gas e allo smaltimento dei liquami, costituisca una diversa esplicazione del diritto collettivo di godimento a favore della collettività utente e proprietaria dei beni.

Ecco che, quindi, la giurisprudenza esige un bilanciamento di interessi: si devono assicurare da un lato la tutela dell'ambiente (ed eventualmente quella del paesaggio) che è facilmente garantita se il territorio rientra in un uso civico, dall'altro un interesse che può sopravvenire alla realizzazione di determinate infrastrutture che comportano un altro beneficio collettivo, come quelle preposte al trasporto (o alla produzione) di energia. La conseguenza della realizzazione di tali impianti è evidentemente l'estinzione del vincolo di uso civico limitatamente alla porzione di suolo che viene occupata, possibile purché l'ambiente non venga degradato in maniera eccessiva e irreparabile e cioè al punto che la collettività non possa più godere di un ambiente salubre e caratterizzato da quegli elementi che avevano proprio consentito la tutela. Il r.d. 26 febbraio 1928, n. 332, che dà seguito alla legge sul riordinamento degli usi civici nel Regno dell'anno precedente, all'art. 41 dà le coordinate per poter derogare al vincolo di uso civico, stabilendo che potranno i Comuni e le Associazioni agrarie richiedere – e il Ministro dell'economia consentire – che a tutte o parte delle terre sia data una diversa destinazione, quando essa rappresenti un reale beneficio per la generalità degli abitanti, quali la istituzione di campi sperimentali, vivai e simili. In tal caso il decreto di autorizzazione conterrà la clausola del ritorno delle terre, in quanto possibile, all'antica destinazione quando venisse a cessare lo scopo per il quale l'autorizzazione era stata accordata. Qualora non sia possibile ridare a queste terre l'antica destinazione, il Ministro per l'economia nazionale potrà stabilire la nuova destinazione delle terre medesime. Quando si continua a garantire un beneficio per la collettività, dunque, si può procedere, ma sempre mantenendo l'estinzione del vincolo come ipotesi laddove non sia possibile garantire lo stesso beneficio in altro modo: inoltre, si prevede che una volta terminata l'attività che ha causato una modifica del vincolo di uso civico si proceda, per quanto possibile, a ripristinare l'area per com'era in precedenza, così da ritornare al beneficio originario dato dalle caratteristiche del luogo. Da quanto trattato finora risulta evidente che sono due i principi che regolano la disciplina degli usi civici: quello di proporzionalità (che sottende la sospensione o l'estinzione del vincolo di uso civico) e quello di precauzione, codificati anche a livello comunitario. Il primo è illu-

strato all'art. 5, paragrafo 4, TUE e mira a vincolare l'azione dell'Unione europea (e degli Stati membri contraenti) entro certi limiti:

- le misure adottate devono essere idonee a conseguire il fine desiderato;
- le misure adottate non devono imporre alle persone un onere eccessivo rispetto all'obiettivo che si intende raggiungere (principio di proporzionalità in senso stretto).

Rispetto alla disciplina degli usi civici ci si ricollega alla già citata necessità di bilanciamento di interessi, quello all'uso civico e quello sopravvenuto a fronte della costruzione di impianti di pubblica utilità, soprattutto in ambito energetico. Il principio di precauzione, invece, è codificato all'art. 191 TFUE e ha lo scopo di garantire una attenta protezione ambientale agendo in via preventiva e precauzionale in caso di rischio non solo probabile, ma anche semplicemente potenziale. La Commissione europea prevede che il principio di precauzione possa essere invocato quando un fenomeno, un prodotto o un processo può avere effetti potenzialmente negativi o pericolosi, individuati tramite una valutazione scientifica completa e obiettiva, se tale valutazione non consente di determinare il rischio con sufficiente certezza. Ciò determina l'individuazione di due fasi di azione: una prima fase di analisi del rischio in cui esso viene valutato con i mezzi di cui la scienza dispone; e una seconda fase di gestione del rischio in cui si decide come procedere coinvolgendo più soggetti interessati. Le misure che vengono adottate devono rispettare cinque principi generali per non andare incontro a contestazione:

- la proporzionalità tra le misure adottate e il livello di protezione ricercato;
- la non discriminazione nell'applicazione delle misure;
- la coerenza delle misure con quelle già prese in situazioni analoghe;
- l'esame dei vantaggi e degli oneri derivanti dall'azione o dalla mancanza di azione;
- il riesame alla luce dell'evoluzione scientifica. In merito si cita Corte di giustizia dell'Unione europea, Sez. IV, sent. 19.11.2020, n. 663/18, in cui la Corte si conforma all'orientamento giurisprudenziale già consolidato affermando che un'applicazione corretta del principio di precauzione presuppone, in primo luogo, l'individuazione delle conseguenze potenzialmente negative per la salute derivanti dall'impie-

go del prodotto che viene proposto e, in secondo luogo, una valutazione complessiva del rischio per la salute basata sui dati scientifici disponibili più affidabili e sui risultati più recenti della ricerca internazionale. Qualora risulti impossibile determinare con certezza l'esistenza o la portata del rischio asserito a causa della natura insufficiente, non concludente o imprecisa dei risultati degli studi condotti, ma persista la probabilità di un danno reale per la salute nell'ipotesi in cui il rischio si realizzasse, il principio di precauzione giustifica l'adozione di misure restrittive, purché esse siano non discriminatorie e oggettive<sup>24</sup>. La Corte ripercorre l'iter logico da seguire nell'emanazione di misure precauzionali nel rispetto delle due fasi sopra individuate e dei principi enunciati: è doveroso segnalare che quando ci si riferisce alla "valutazione basata su dati scientifici" non si intende fare riferimento agli strumenti e mezzi di ricerca limitati al singolo Stato in cui si sta agendo in via precauzionale, ma si deve fare affidamento sui dati scientifici più aggiornati confrontandosi con la ricerca internazionale, di modo che l'azione sia quanto più possibile mirata ed efficace. La sentenza fa esplicito riferimento a un potenziale danno alla salute derivante dalla commercializzazione di un determinato prodotto, tuttavia è possibile interpretare il concetto di "rischio" per la salute in maniera molto ampia poiché le potenziali fonti di danno (temporaneo o permanente, immediato o lungolatente) sono numerose: nello specifico, ci preme sottolineare il legame che necessariamente intercorre tra la salute umana e l'ambiente in cui viviamo, anch'esso inteso in maniera estensiva. Poiché il principio di precauzione è fondamentale per la tutela della salute umana e dell'ambiente da cui essa dipende, la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea è saldamente orientata nel senso di adottare "misure protettive senza dover attendere che siano esaurientemente dimostrate la realtà e la gravità dei rischi" – quando

---

<sup>24</sup> Già così l'orientamento giurisprudenziale italiano: "Considerato pure che il principio di precauzione, essendo di derivazione comunitaria e preordinato all'assunzione di misure di tutela cautelare e preventiva anche prima che si verifichino eventi dannosi, è sì applicabile nell'ordinamento nazionale anche senza una norma ad hoc appunto per la sua immanenza in quest'ultimo in base a norme speciali", TAR Lazio, Roma, Sez. II, sent. 03.11.2009, n. 10771.

sussistono incertezze riguardo all'esistenza o alla portata di rischi per la salute delle persone – e misure restrittive – qualora risulti impossibile determinare con certezza l'esistenza o la portata del rischio asserito, a causa della natura non concludente dei risultati degli studi condotti, ma persista la probabilità di un danno reale per la salute pubblica nell'ipotesi in cui il rischio si realizzasse<sup>25</sup>. È anche per questi motivi che i terreni gravati da usi civici sono stati spesso assoggettati a vincoli di tutela ambientale: l'ambiente deve essere certamente tutelato in sé e per sé (conquista degli ultimi anni a livello internazionale) ma anche e soprattutto alla luce della dipendenza dell'essere umano da ciò che lo circonda. Di conseguenza, rafforzando i vincoli che gravano sui terreni a uso civico si garantisce (almeno) alla comunità locale un duplice beneficio: quello garantito dall'uso del fondo per disparate finalità e quello derivante dalla conservazione dell'ambiente naturale. Considerare tali aspetti nel momento in cui si propone un progetto per costruire delle infrastrutture su terreni gravati da vincoli è fondamentale per vedere il progetto andare a buon fine.

### *5. La realtà della Provincia autonoma di Trento*

Il territorio della Provincia è prevalentemente montuoso ma non presenta caratteri di omogeneità: alte cime rocciose si alternano ad ampie vallate dal clima alpino, per proseguire nella parte meridionale e soprattutto occidentale con aree più pianeggianti dal clima mite. Circa il 50% del territorio è ricoperto da boschi (spesso ricompresi in aree protette per la presenza di esemplari a rischio) e l'attività agricola e l'allevamento beneficiano della ricchezza ambientale del territorio dedicandosi a numerose varietà di piante e specie animali. Le aree gravate da uso civico sono piuttosto vaste e ricomprendono porzioni tanto delle valli quanto dei boschi, poiché storicamente adibiti all'uso che se ne fa ancora oggi, un uso che porta benefici all'intera comunità interessata

---

<sup>25</sup> Corte giustizia Unione europea Sez. IV, 16.06.2022, n. 65/21; Corte giustizia Unione europea Sez. I, 24.02.2022, n. 452/20.

dalla presenza dei vincoli: lo scopo originario del vincolo di uso civico era di garantire tale beneficio collettivo nel lungo periodo, soprattutto alla luce dell'impossibilità di svolgere attività di altro genere rispetto all'agricoltura e all'allevamento di capi selezionati e alla produzione di legname. Ecco che, quindi, l'uso civico ha fatto in modo che le piccole comunità sparpagliate nelle vallate trentine avessero di che sostentarsi. Negli ultimi anni, però, la realtà delle valli è cambiata profondamente: la scienza e la tecnica hanno messo a punto strumenti sempre più innovativi per rendere più agevole il lavoro nei campi, dalla fase di coltivazione a quella della raccolta e della lavorazione del prodotto; l'innalzamento delle temperature ha reso il clima di alcune aree più mite, consentendo una maggiore varietà di colture; la globalizzazione ha messo le valli in contatto con la realtà internazionale, permettendo l'esportazione di prodotti tipici locali e, di conseguenza, un introito non poco rilevante. Infine, la bellezza dei territori e la tradizione culinaria attraggono sempre più turisti, italiani e non. È perciò evidente che il sostentamento delle piccole comunità montane, in passato ancorato quasi esclusivamente allo sfruttamento del terreno, ora non ne sia più dipendente ma possa acquisire nuove forme. Nell'ultimo ventennio, inoltre, sono stati numerosi i tentativi di mobilitazione a livello internazionale per la tutela dell'ambiente, a cui ha contribuito anche il nostro Paese e, con spiccato interesse, la Provincia autonoma di Trento: su iniziativa dell'Unione europea nell'ambito del progetto Natura 2000, infatti, dando seguito alle direttive *Habitat* e *Uccelli*, la Provincia ha individuato e stilato una lista di aree protette. Tali aree,locate in tutte le valli principali del Trentino, spesso coincidono con le stesse su cui gravano gli usi civici per i motivi di cui sopra: le caratteristiche morfologiche, paesaggistiche e ambientali che sono rimaste inalterate nel tempo si considerano meritevoli di tutela. Guardando al futuro, però, prevediamo uno sviluppo sociale, economico e quindi anche strutturale e infrastrutturale della Provincia, che consideriamo necessario a causa della situazione emergenziale di crisi che il nostro Paese sta affrontando: non solo crisi economica, ma soprattutto energetica. Infatti, lo Stato italiano non è ora in grado di soddisfare la richiesta energetica interna per una serie di cause: la scarsità di fonti energetiche non rinnovabili a causa di trattati internazionali deboli e insieme il disappunto dell'opinione pubblica

circa l'uso dei combustibili fossili, altamente inquinanti; l'impossibilità di avvalersi del nucleare ancora una volta per opposizione della cittadinanza; l'incapacità tecnica delle centrali che sfruttano energie rinnovabili di produrre energia a sufficienza. Quest'ultimo fattore, però, dipende per la maggior parte dal fatto che il nostro Paese non ha mai investito ingenti somme e finanziato progetti per la produzione di energia pulita; tuttavia si ritiene che questa sia l'unica strada percorribile per un futuro di sviluppo economico, in cui si riesca a tutelare l'ambiente e in cui al contempo i cittadini non siano oberati da bollette eccessivamente onerose, come purtroppo sta già accadendo. È risaputo che la costruzione di impianti per lo sfruttamento di fonti di energie rinnovabili – sole e vento – necessita di aree piuttosto vaste: nella Provincia autonoma di Trento, escludendo i grandi centri abitati e le cime rocciose in cui non è possibile costruire, rimangono le valli. Ci addentriamo quindi in un'analisi dell'*iter* procedurale da seguire per dimostrare che, per quanto i vincoli di uso civico cumulativamente a quelli del progetto Natura 2000 vadano molto a limitare la possibilità di alterare i luoghi, costruire impianti e strutture per la produzione di energia pulita è possibile: né la normativa sugli usi civici né le direttive *Habitat* e *Uccelli*, infatti, vietano in toto nuove costruzioni.

#### 6. *La valutazione di impatto ambientale (VIA)*

La Legge provinciale sugli usi civici n. 6/2005, su cui si incardina tutta la disciplina relativa agli usi civici, prevede ex art. 14 la possibilità che il cambiamento dell'utilizzazione economica dei beni gravati da uso civico avvenga nel rispetto delle previsioni degli strumenti urbanistici vigenti per l'area. Nello specifico, l'art. 15, comma 1, prevede che l'amministrazione competente può disporre a favore di terzi la sospensione del vincolo di uso civico per la realizzazione di opere, di interventi o impianti di pubblica utilità, ivi inclusi quelli finalizzati a garantire servizi pubblici essenziali, nonché per consentire la concessione in uso a titolo oneroso di un determinato bene di uso civico ovvero la costituzione sul medesimo di diritti reali; ex art. 16, poi, la realizzazione di opere pubbliche per garantire servizi pubblici essenziali consente anche

l'estinzione del vincolo di uso civico, "sempre che la migliore utilizzazione e valorizzazione del bene di uso civico non sia perseguibile mediante altri atti di gestione". Ciò comporta non solo che, qualora sia possibile intervenire in modo meno incisivo ma comunque idoneo a perseguire l'interesse pubblico l'estinzione del vincolo verrà esclusa, ma anche che, qualora le opere previste da un progetto approvato non vengano realizzate nel termine stabilito, le terre ritornino alla loro originaria destinazione. Per procedere con la sospensione o con l'estinzione del vincolo è necessario seguire la procedura prevista ex art. 18, secondo cui se

l'ente procedente intende mutare la destinazione in atto dei beni di uso civico, lo stesso ente, dopo aver verificato l'insussistenza di soluzioni alternative all'opera meno onerose e penalizzanti per i beni gravati di uso civico, acquisisce il parere obbligatorio dell'amministrazione competente

e motiva la modifica al PUP in base a tale parere. Dal momento che gli organi che si deve necessariamente coinvolgere sono la Giunta provinciale, il Consiglio delle autonomie locali e l'associazione più rappresentativa delle ASUC, si procede tramite Conferenza di servizi ex art. 14 l. 241/1990, che può essere indetta dall'amministrazione a cui viene presentato il progetto o richiesta direttamente dalla persona (fisica o giuridica) che presenta all'amministrazione il progetto: la Conferenza di servizi, infatti, consente un esame contestuale degli interessi pubblici coinvolti e, di conseguenza, un risparmio in termini di tempo e di finanze impiegati per confrontare l'interesse economico, strutturale e sociale degli impianti che si richiede di costruire e i possibili impatti negativi. Il soggetto proponente del progetto ha l'onere di mettere a disposizione della pubblica amministrazione non solo la descrizione dello stesso ma anche dati, studi, previsioni sul possibile impatto delle infrastrutture da costruire sul terreno gravato da uso civico e sulla misura in cui la sua destinazione originaria dovrà essere sacrificata e, cumulativamente, sull'influenza che avrebbero sull'ambiente: la documentazione necessaria per decidere nel merito viene progressivamente acquisita dall'amministrazione tramite la valutazione di impatto ambientale (VIA), predisposta anche per la necessità di conformarsi al principio di precauzione. La

VIA è finalizzata a individuare, descrivere e valutare l'impatto ambientale (sia su ambiente antropizzato che su ambiente naturale) di un'opera, il cui progetto viene sottoposto ad approvazione o autorizzazione della pubblica amministrazione nel rispetto del d.lgs. 152/2006, c.d. Testo Unico dell'Ambiente. La VIA ha il compito di valutare la compatibilità di un progetto con l'ambiente di riferimento, prendendone in considerazione gli effetti – diretti e indiretti, a breve e a lungo termine permanenti e temporanei, singoli e cumulativi – e favorendo la partecipazione nei processi decisionali di più soggetti interessati alla realizzazione (o alla non realizzazione) di infrastrutture, tra cui anche i residenti della zona interessata. Secondo la normativa nazionale la VIA comprende le seguenti fasi:

- 1) lo svolgimento di una verifica di assoggettabilità (c.d. *screening*): si tratta di una procedura tecnico-amministrativa volta a effettuare una valutazione preliminare sulla necessità di procedere con la VIA. Infatti, non sempre è necessario procedere in questo senso: una volta che il proponente presenta un progetto di costruzione (o modifica o ampliamento) al Servizio Autorizzazioni e valutazioni ambientali, può presentarle anche un quesito per comprendere se si debba procedere tramite VIA o seguendo l'iter standard che prevede l'acquisizione di una serie di autorizzazioni della pubblica amministrazione. La VIA è obbligatoriamente prevista per i progetti di cui agli Allegati II (dedicato ai progetti di competenza statale) e III (relativo ai progetti di competenza delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano) al decreto di cui sopra, in cui sono ricomprese le installazioni per la produzione e il trasporto di energia da combustibili fossili ma anche da fonti rinnovabili, nello specifico:
  - centrali termiche e altri impianti di combustione con potenza termica di almeno 300 MW;
  - centrali per la produzione dell'energia idroelettrica con potenza di concessione superiore a 30 MW incluse le dighe e invasi direttamente asserviti;
  - centrali nucleari e altri reattori nucleari, compreso lo smantellamento e lo smontaggio di tali centrali e reattori;

- impianti eolici per la produzione di energia elettrica sulla terraferma con potenza complessiva superiore a 30 MW;
  - impianti fotovoltaici per la produzione di energia elettrica con potenza complessiva superiore a 10 MW.
- 2) la definizione dei contenuti dello studio di impianto ambientale (c.d. *scoping*): si tratta di una procedura tecnico-amministrativa volta a valutare lo studio di impatto ambientale (SIA) così da indirizzare il proponente verso un'analisi completa delle componenti ambientali coinvolte nel progetto e bilanciare i costi e i benefici. Solitamente lo studio prende avvio da una sommaria descrizione dell'opera da realizzare e del territorio di realizzazione, per poi descrivere i tipi di analisi condotti per determinare l'impatto e consentire alla pubblica amministrazione di segnalare al proponente l'eventuale necessità di proseguire l'analisi su ulteriori elementi di indagine. Normalmente si prevede la consultazione di esperti circa gli aspetti più tecnici, ma è anche possibile integrarne il giudizio coinvolgendo il pubblico tramite assemblee, così da valutare in modo più completo la compatibilità del progetto in esame; l'autorità competente per la VIA può anche predisporre un'inchiesta pubblica, soprattutto quando il progetto è particolarmente complesso.
- 3) fase decisoria: una volta esaurita la fase istruttoria avendo ottenuto da parte del proponente integrazioni della documentazione eventualmente richieste, l'autorità competente si pronuncia sulla compatibilità ambientale del progetto entro i termini previsti dalla normativa e poi rende la decisione pubblica su quotidiani, bollettini e organi della pubblica amministrazione. L'approvazione del progetto è seguita da un monitoraggio costante durante e dopo la realizzazione degli interventi approvati, per assicurarsi che non si verificano impatti imprevisti.

A questo punto, dopo l'esito positivo della VIA, si può procedere a una modifica del PUP nel rispetto della normativa sopra enunciata e dare avvio ai lavori: un esito negativo della VIA, invece, non lascerebbe spazio a una modifica del piano urbanistico.

### 7. *La verifica di incidenza ambientale (VInCA)*

Tuttavia, il normale iter sopra descritto potrebbe non essere sufficiente: negli anni Novanta, infatti, l'Unione europea ha emanato delle direttive nell'ambito del progetto Natura 2000 per la conservazione della biodiversità, così da garantire il mantenimento a lungo termine degli habitat naturali e delle specie di flora e fauna minacciate o rare a livello comunitario. Dando seguito alle Direttive 92/43/CEE Habitat e 2009/147/CE Uccelli, gli Stati membri dell'Unione hanno identificato delle aree meritevoli di tutela e classificate come Siti di Interesse Comunitario (SIC), Zone Speciali di Conservazione (ZSC) e Zone di Protezione Speciale (ZPS)<sup>26</sup>. Le aree che compongono la rete Natura 2000, però, non sono riserve rigidamente protette dove le attività umane sono escluse, infatti la Direttiva Habitat ex art. 2 intende garantire la protezione della natura tenendo anche conto e prevedendo un bilanciamento con le “esigenze economiche, sociali e culturali, nonché le particolarità regionali e locali”; è anche previsto che soggetti privati possano essere proprietari dei siti Natura 2000, assicurandone una gestione sostenibile dal punto di vista sia ecologico che economico. La Direttiva, poi, riconosce il valore delle aree in cui la secolare presenza dell'uomo e delle sue attività tradizionali hanno permesso il mantenimento di un equilibrio tra attività antropiche e natura (per esempio, le aree dedicate all'agricoltura proteggono numerose specie protette animali e vegetali, per la cui sopravvivenza è necessaria la prosecuzione e la valorizzazione delle attività umane) e specifica l'obiettivo di conservare non solo gli habitat naturali ma anche quelli seminaturali. Da un punto di vista strutturale, i siti Natura 2000 condividono con i terreni gravati da usi civici la disciplina della proprietà: non vengono ricomprese solo aree di competenza statale o di altri enti pubblici, ma anche aree di proprietà di privati sottoposte ai medesimi vincoli. È evidente che i vincoli ambientali e di sfruttamento territoriale previsti dalle due direttive possono sovrapporsi a quanto già previsto dalla normativa relativa agli usi civici, poiché l'obiettivo è analogo: tutelare aree dotate di caratteristiche irrinunciabili per la salvaguardia della biodiversità e dell'ambiente ampiamente inte-

---

<sup>26</sup> SIC e ZSC riguardano lo stesso sito ma si distinguono per il livello di protezione.

so, senza però proibire le attività umane indistintamente ma, al contrario, perseguendo l'obiettivo di un bilanciamento tra le due esigenze. Inoltre, anche tale strumento di tutela è basato sul principio di precauzione che individua, attraverso l'analisi degli impatti diretti (ovvero su habitat e specie vegetali e animali di interesse comunitario) e indiretti (per esempio, la frammentazione degli ecosistemi di corridoi ecologici), i principali effetti derivanti da interventi, attività, piani o progetti e consente di valutare le possibili forme di mitigazione e le eventuali alternative di progetto atte a prevenire l'incidenza di effetti impattanti. La direttiva è stata recepita a livello nazionale dal d.P.R. n. 357/1997 che all'art. 5, comma 1, prevede che

nella pianificazione e programmazione territoriale si deve tenere conto della valenza naturalistico-ambientale dei proposti siti di importanza comunitaria, dei siti di importanza comunitaria e delle zone speciali di conservazione

così che, ex comma 2,

gli atti di pianificazione territoriale da sottoporre alla valutazione di incidenza (siano) presentati, nel caso di piani di rilevanza nazionale, al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e, nel caso di piani di rilevanza regionale, interregionale, provinciale e comunale, alle regioni e alle province autonome competenti.

Il principio di precauzione non si esplica solo nella fase di studio per la valutare l'impatto di interventi diretti sulle aree tutelate dalle due direttive ma, in applicazione del comma 3, art. 5 del decreto sopra citato, è necessaria una fase istruttoria anche nel caso di

interventi non direttamente connessi e necessari al mantenimento in uno stato di conservazione soddisfacente delle specie e degli habitat presenti nel sito, ma che possono avere incidenze significative sul sito stesso, singolarmente o congiuntamente ad altri interventi.

Tuttavia, la VInCA non predispone solo misure di prevenzione di effetti incisivi sull'area, ma anche strumenti volti a compensarli nei casi in cui non siano evitabili per motivi rilevanti di pubblico interesse. La

relazione di incidenza ambientale, infatti, deve contenere una descrizione delle motivazioni che rendono comunque necessaria la realizzazione del progetto nonostante l'incidenza negativa (a seguito dell'applicazione delle mitigazioni e della valutazione delle alternative): si deroga ai vincoli imposti dalla disciplina su habitat e/o specie prioritarie quando è necessario intervenire per motivi di salute e sicurezza pubblica, esigenze di primaria importanza ambientale o altri motivi di rilevante interesse pubblico; si incide su habitat e/o specie non prioritarie per motivi imperativi di interesse pubblico, di natura sociale o di natura economica.

#### *8. La legge provinciale 23 maggio 2007, n. 11*

Nella Provincia autonoma di Trento la natura dei territori, non agibili da coltivare, ha fatto sì che per lungo tempo gli abitanti delle comunità montane li adibissero prevalentemente al pascolo o al bosco per la produzione di legname e su essi ora sovente gravano vincoli di uso civico o derivanti dalla classificazione delle aree come SIC, ZSC o ZPS<sup>27</sup>: ciò comporta che, qualora si volesse intervenire su tali aree dotate di tutela rafforzata, si dovrebbe procedere con una VIA cumulata a una VInCA, ma non prima di aver provveduto a modificare il PUP. La Provincia è uno degli esempi più virtuosi dal punto di vista della tutela dell'ambiente, del territorio e del paesaggio, ma senza rinunciare ad attività umane anche particolarmente proficue. A tal proposito è stata emanata la l.p. 23 maggio 2007, n. 11, Legge provinciale sulle foreste e sulla protezione della natura: ex art. 1, comma 1, la finalità di tale disposizione è di migliorare la stabilità fisica e l'equilibrio ecologico del territorio forestale e montano, nonché a conservare e a migliorare la biodiversità espressa dagli habitat e dalle specie, attraverso un'equilibrata valorizzazione della multifunzionalità degli ecosistemi, al fine di perseguire un adeguato livello possibile di stabilità dei bacini idrografici, dei corsi d'acqua e di sicurezza per l'uomo, di qualità dell'ambiente

---

<sup>27</sup> Gran parte del territorio in cui risiede la Magnifica comunità di Fiemme, per esempio, è sottoposta a vincoli di uso civico e vincoli derivanti dalle Direttive *Habitat* e *Uccelli*.

e della vita e di sviluppo socio-economico della montagna. Il perseguimento di tali finalità è diretto ad assicurare la permanenza dell'uomo nei territori montani. Ex art. 1, comma 2, lettera f), la stabilità degli ecosistemi montani si assicura anche con

la realizzazione degli interventi che assicuri, accanto alle finalità di valorizzazione, sicurezza e salvaguardia ambientale, anche un'adeguata ed equilibrata considerazione delle esigenze di sviluppo economico, sociale, turistico e ricreativo espresse dalle comunità locali.

La Provincia autonoma di Trento ha già investito nello sfruttamento di risorse idriche di cui abbonda (o meglio, abbondava), ma ciò non esclude di poter intervenire nuovamente e con tecnologie più all'avanguardia per ottimizzare lo sfruttamento di tali risorse o per estenderlo ad altre fonti rinnovabili, sempre tenendo in considerazione le particolarità del luogo: la Provincia non rientra tra le zone più soleggiate e ventose del Paese, ma ciò non esclude in toto la realizzazione di parchi solari nei territori estesi delle valli e il posizionamento di pale eoliche in punti strategici.

## *9. Conclusione*

Alla luce di ciò si ritiene possibile, nonostante la lunga procedura, la costruzione in aree gravate da vincoli di uso civico o derivanti dalla classificazione secondo il progetto Natura 2000 di impianti per la produzione di energia tramite lo sfruttamento di fonti energetiche rinnovabili: in tempi ordinari progetti di costruzione di impianti di questa portata probabilmente verrebbero valutati non conformi alle esigenze di tutela del territorio, garantendo una prevalenza di tale interesse rispetto a quello economico. Tuttavia, la realtà sociale ed economica globale contingente ha costretto il nostro Paese a fronteggiare una situazione emergenziale che sta interessando soprattutto la fase di approvvigionamento energetico, non essendo l'Italia in grado di far fronte alla domanda interna, con pesanti ricadute sulla capacità economico-finanziaria dello Stato e dei cittadini e l'urgenza di intervenire in questo senso sfruttando sempre più, per quanto possibile, fonti rinnovabili. In tal

modo si assicurerebbe il mantenimento di un ambiente salubre nel lungo periodo e un impatto ambientale limitato e costantemente monitorato: le centrali idroelettriche, i parchi eolici e i parchi solari necessitano di aree piuttosto vaste per il miglior sfruttamento degli stessi, incidendo certamente sul paesaggio ma, *rebus sic stantibus*, il vantaggio economico collettivo e individuale che porterebbero nel breve e nel lungo periodo potrebbe ammettere una valutazione di conformità con esito positivo. Oggi, la resistenza maggiore che si rileva proviene dalla parte della cittadinanza maggiormente legata agli usi e alle tradizioni locali: poiché proprio i cittadini possono rappresentare l'ostacolo maggiore alla costruzione di impianti per lo sfruttamento delle fonti di energia rinnovabili su terreni gravati da usi civici, nei loro confronti è necessario agire con campagne di sensibilizzazione per dimostrare che il beneficio collettivo di cui godono non verrebbe compresso, ma si esplicherebbe in modo diverso, un modo più compatibile con i bisogni del momento.



# LO SFRUTTAMENTO IDROELETTRICO DA PARTE DELLA MAGNIFICA COMUNITÀ

*Vincenzo Desantis*

SOMMARIO: 1. *Introduzione.* 2. *Il quadro costituzionale – le norme statutarie.* 3. *Le norme primarie richiamate dallo Statuto.* 4. *Le altre norme primarie – breve panoramica.* 5. *La normativa provinciale.* 6. *Conclusioni.*

## *1. Introduzione*

L'attività di ricerca che si svolge in questa sede ha un oggetto ricco e variegato e si compone di sue varie parti, tra loro strettamente integrate. Tra le altre cose, uno degli aspetti considerati dall'iniziativa che ha dato origine a questo volume, è, senz'altro, la necessità di procedere a una puntuale ricognizione del quadro normativo relativo al regime proprietario delle acque presenti sul territorio della Magnifica Comunità di Fiemme<sup>1</sup>.

L'approfondimento di questo aspetto, che presenta numerosi e generosi profili di interesse, è, in particolare, cruciale anche per ciò che concerne la risoluzione di altre questioni, non ultima quella che si interroga sulla sussistenza di possibilità di coinvolgimento del detto ente esponenziale nel ciclo di produzione dell'energia idroelettrica.

---

<sup>1</sup> Sull'assetto delle proprietà e dei domini collettivi, oltre ai contributi offerti in questa sede, si v. V. CERULLI IRELLI, "Proprietà Collettive" e "Usi civici" nel sistema vigente, tra diritto comune e disciplina speciale dell'Arco Alpino (con particolare riferimento alla Comunità di Fiemme), in AA.VV., *La Magnifica Comunità di Fiemme dal Mille al Duemila*, Atti del Convegno di Cavalese (Trentino), 30 settembre-2 ottobre 1988, Trento, 1991, p. 49. Per una ricostruzione generale ed esaustiva sulla materia si rinvia, tra gli altri, agli scritti di M. COSULICH, tra cui *La legge 20 novembre 2017, n. 168, "Norme in materia di domini collettivi". Osservazioni a prima lettura*, in *Rivista di Diritto agrario*, n. 4, 2017, p. 691.

Integrandosi con gli spunti offerti dagli altri scritti di questo volume, e, soprattutto, con la disamina degli atti normativi nazionali, regionali e provinciali che, nel corso di una lunga evoluzione, hanno demanializzato la risorsa idrica, ma anche lasciato margini di titolarità o sfruttamento della stessa a soggetti privati, le riflessioni che si proveranno a offrire in questo scritto tenderanno di chiarire la posizione nella quale la Magnifica Comunità è, oggi, collocata, nell'ambito dello sfruttamento della risorsa idrica sui territori che ricadono sotto la sua sfera di interesse e, nel farlo, si dividerà in due parti. In una prima parte, si procederà a ricognire gli atti e le fonti che, a vario titolo, disciplinano e informano la materia. In una seconda parte, premesse alcune brevi considerazioni sui costi e sui benefici connessi allo sfruttamento idroelettrico, lo scritto proverà a gettare degli ideali “ponti” nel futuro, immaginando soluzioni interpretative e normative che, anche sulla scorta degli addentellati letterali oggi esistenti nelle fonti, legittimerebbero l'evoluzione della disciplina nella direzione di un cambio di rotta rispetto al presente.

## *2. Il quadro costituzionale – le norme statutarie*

Cominciando la disamina della normativa rilevante, è possibile constatare che già il livello costituzionale potrebbe presentare luoghi testuali idonei a sostenere la criticità di un'esclusione o di una mancata considerazione della Magnifica Comunità di Fiemme nel ciclo di produzione dell'energia idroelettrica.

Nel suo sforzo di ricomprensione e “semina” dei principi preordinati allo svolgimento della vita istituzionale della Regione, lo Statuto autonomo del Trentino-Alto Adige (Südtirol) enuncia, infatti, più di una disposizione rilevante ai nostri fini e lo fa, in particolare, occupandosi di materie come lo sfruttamento del territorio, la ripartizione delle ricchezze ivi prodotte<sup>2</sup>, il riconoscimento di misure indennitarie. In questo

---

<sup>2</sup> Per un recente contributo sul d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, cfr., tra gli altri, R. TONIATTI, *I profili costitutivi e connotativi della specialità regionale e bi-provinciale del Trentino e dell'Alto Adige/Südtirol e i pericoli di una progressiva estinzione della specialità*, in F. CORTESE, J. WOELK (a cura di), *Autonomie speciali e regionalismo italiano: un bilancio*, Milano, 2023, p. 96. In tema, per una prospettiva dialogica tra

senso, la prima disposizione che potrebbe rivelarsi interessante ai nostri fini è, con ogni probabilità, proprio l'art. 2 dello Statuto, che fa della salvaguardia delle caratteristiche culturali dei territori uno dei principi a cui deve ispirarsi la Regione, nel perseguimento dei suoi fini istituzionali.

Art. 2

Nella regione è riconosciuta parità di diritti ai cittadini, qualunque sia il gruppo linguistico al quale appartengono, e sono salvaguardate le rispettive caratteristiche etniche e culturali.

A questo riguardo, sembra alquanto ragionevole sostenere che la formazione e la persistenza della Magnifica Comunità abbia costituito un'importante testimonianza dell'identità culturale<sup>3</sup> dei luoghi sui quali la stessa si estende, se non altro per il fatto di costituire un prezioso lascito della storia che è quasi un *unicum*, considerato il panorama nazionale<sup>4</sup>. La valorizzazione dell'importanza storica di questo ente, una realtà fortemente radicata nell'identità dei territori su cui si estende, oltre che nella memoria e nell'immaginario di tutto il territorio regionale, può di certo costituire un argomento di carattere generale per sostenere la considerazione di questo soggetto nell'ambito del governo regionale, se non altro per escludere che la sua mancata valorizzazione e disciplina sul versante delle politiche pubbliche si rifletta negativamente sulla salvaguardia del patrimonio culturale, enunciata dallo Statuto. Un'operazione di questo tipo avrebbe, come è intuibile, svariati vantag-

---

regioni ordinarie e speciali v., invece, F. GUELLA, *L'influenza delle evoluzioni del regionalismo ordinario italiano sull'autonomia speciale trentina*, sempre in F. CORTESE, J. WOELK, *op. cit.*, p. 199.

<sup>3</sup> Sulle caratteristiche della Magnifica Comunità e degli istituti giuridici comunitari si rinvia, tra gli altri, a G. DIURNI, *Analisi storica degli Istituti giuridici comunitari*, in AA.VV., *op. cit.*, p. 31.

<sup>4</sup> Per un'analisi storica della Magnifica Comunità, si rinvia a S. COLLODO, *Profilo storico della Magnifica Comunità di Fiemme*, in AA.VV., *La Magnifica Comunità*, cit., p. 19, oltre che alla relazione tenuta dal Prof. Christian Zendri in occasione del seminario *Beni a titolarità collettiva e sfruttamento della risorsa idrica. Il caso della Magnifica Comunità di Fiemme*, intitolata *La proprietà collettiva come risultato storico dell'esperienza della Magnifica Comunità*.

gi e sembra, oggi, incoraggiata dalle ampie materie devolute alla potestà legislativa, soprattutto provinciale.

Con ogni evidenza, il riparto di competenze descritto dallo Statuto designa, infatti, un nutrito complesso di attribuzioni in capo agli enti provinciali<sup>5</sup>, suscettibile di fondare interventi normativi di valorizzazione e coinvolgimento di enti esponenziali e formazioni sociali, in più ambiti afferenti alla gestione della risorsa idrica<sup>6</sup>.

Ma non è tutto, l'esistenza di luoghi normativi atti a riconoscere in capo al legislatore provinciale una piena signoria di intervento per il "governo" delle materie legislative che intercettano la gestione della risorsa idrica si integra, già nel testo dello Statuto, con altri luoghi normativi, tutti atti a fondare il riconoscimento di benefici e misure compensative in capo a enti non coinvolti dal ciclo di produzione.

Tra queste disposizioni, un ruolo di particolare rilievo è assunto dall'art. 13 dello Statuto, che introduce il parametro della determinazione delle misure compensative, potenzialmente individuandolo alla stregua di un dovere che ricade in capo al legislatore provinciale.

#### Art. 13

Nel rispetto dell'ordinamento dell'Unione europea e degli accordi internazionali, nonché dei principi fondamentali dell'ordinamento statale, le province disciplinano con legge provinciale le modalità e le procedure di assegnazione delle concessioni per grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico, stabilendo in particolare norme procedurali per lo svolgimento delle gare, i termini di indizione delle stesse, i criteri di ammissione e di aggiudicazione, i requisiti finanziari, organizzativi e

---

<sup>5</sup> Per una conferma in tal senso, si v., tra gli altri, E. PICOZZA, *Diritti comunitari e potestà legislativa e amministrativa della Provincia autonoma di Trento*, in AA.VV., *La Magnifica Comunità*, cit., p. 67.

<sup>6</sup> Ci si riferisce, in particolare, alle competenze *ex art.* 8 dello Statuto, nn. 5 (urbanistica e piani regolatori); 6 (tutela del paesaggio); 7 (usi civici); 17 (viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale); 19 (assunzione diretta di servizi pubblici e loro gestione a mezzo di aziende speciali); 24 (opere idrauliche della terza, quarta e quinta categoria). Avendo, invece, riguardo al disposto dell'art. 9, ci si può riferire alle competenze di cui al n. 9 (utilizzo delle acque pubbliche). Come è noto, oggi questa disposizione risulta ulteriormente estesa nella sua applicabilità, perché è stata conferita alla Provincia la competenza anche sulle grandi derivazioni (cfr., al riguardo, il d.lgs. n. 463/1999).

tecnici dei partecipanti. La legge provinciale disciplina inoltre la durata delle concessioni, i criteri per la determinazione dei canoni di concessione per l'utilizzo e la valorizzazione del demanio idrico e dei beni patrimoniali costituiti dagli impianti afferenti le grandi derivazioni idroelettriche, i parametri di sviluppo degli impianti nonché le modalità di valutazione degli aspetti paesaggistici e di impatto ambientale, determinando le conseguenti misure di compensazione ambientale e territoriale, anche a carattere finanziario.

Stando al tenore di questa disposizione, si evince, in altri termini, che lo Statuto assegni alle Province l'onere, se non proprio il dovere, di disciplinare la misurazione dell'impatto paesaggistico e ambientale degli impianti produttivi e di determinare, conseguentemente, le misure di compensazione ambientale e territoriale, anche a carattere finanziario, in favore dei soggetti che siano riguardati dalla produzione.

Il passaggio in parola non è affatto secondario ai fini di una ricostruzione della posizione della Magnifica Comunità, perché, allo stato dei fatti, esiste più di un riscontro per sostenere che questo ente pubblico<sup>7</sup>, coinvolto nella conservazione degli equilibri agro-silvo-pastorali delle sue zone di afferenza, possa ritenersi coinvolto nel ciclo di produzione dell'energia idroelettrica, specie per ciò che concerne la predisposizione delle condizioni che rendono possibile lo sfruttamento della risorsa. All'argomento in questione, che sembra assumere la sua discreta importanza, possono, poi, aggiungersene altri, dello stesso tenore. Anche la lettura dell'art. 73, dedicato alle compensazioni da finanziare con il gettito erariale, aggiunge, infatti, elementi in favore della percorribilità di un riconoscimento di somme di denaro o di altre utilità in chiave compensativa, sempre preordinato a tenere indenni i soggetti riguardati dalla produzione dei pregiudizi che questi possano ritrarre dallo sfruttamento delle risorse.

#### Art. 73

1. La regione e le province hanno facoltà di istituire con leggi tributi propri in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato, nelle

---

<sup>7</sup> Sul punto, si v., per esempio, Cons. Stato, Sez. V, sent. n. 720 del 27 giugno 1994 che qualifica la Magnifica Comunità quale *ente pubblico* o, ancora, Cass. civ., Sez. II, sent. n. 5561 del 14 ottobre 1988, che, ancora prima della sentenza appena citata, aveva qualificato la Comunità quale ente pubblico.

materie di rispettiva competenza. Le tasse automobilistiche istituite con legge provinciale costituiscono tributi propri. // 1 bis. Le province, relativamente ai tributi erariali per i quali lo Stato ne prevede la possibilità, possono in ogni caso modificare aliquote e prevedere esenzioni, detrazioni e deduzioni purché nei limiti delle aliquote superiori definite dalla normativa statale. Le province possono, con apposita legge e nel rispetto delle norme dell'Unione europea sugli aiuti di Stato, concedere incentivi, contributi, agevolazioni, sovvenzioni e benefici di qualsiasi genere, da utilizzare in compensazione ai sensi del capo III del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241<sup>8</sup>. I fondi necessari per la regolazione contabile delle compensazioni sono posti ad esclusivo carico delle rispettive province, che provvedono alla stipula di una convenzione con l'Agenzia delle entrate, al fine di disciplinare le modalità operative per la fruizione delle suddette agevolazioni.

In dettaglio, la disposizione in oggetto (che è, appunto, dedicata alle misure di compensazione da erogarsi attraverso le somme ricavate dai tributi erariali) introduce, come anticipato, nuovi elementi in favore di una ricostruzione interpretativa: quella che, in base alla lettura sistematica delle disposizioni, consenta il riconoscimento di misure compensative, da basarsi su più riferimenti di carattere costituzionale.

A termini di Statuto, la distribuzione dei proventi derivanti dalla riscossione dei tributi erariali può, infatti, modularsi con discreto margine applicativo, fino a consentire alla Provincia di prevedere, legislativamente, misure compensative che derivino dal gettito dei tributi erariali, se del caso anche atipiche, come, per esempio: esenzioni, agevolazioni, sovvenzioni e benefici di altro genere.

Non solo, la previsione di un coinvolgimento della Comunità che si basi su queste premesse sembrerebbe potersi realizzare anche intervenendo direttamente sullo Statuto: complice il disposto dell'art. 104 dello stesso (Titolo XII, Disposizioni finali e transitorie), le disposizioni del Titolo VI (ossia tutte quelle dedicate alla percezione regionale e provinciale dei tributi erariali), possono essere, infatti, modificate anche con legge ordinaria, su concorde richiesta del Governo e, per quanto di rispettiva competenza, della Regione e delle due Province autonome.

---

<sup>8</sup> Il rinvio è al Riassunto sulle norme finanziarie della Provincia: <https://www.comsiglio.provincia.tn.it/istituzione/l-autonomia/l-amministrazione-gli-enti-locali-e-il-regime-finanziario/Pages/il-regime-finanziario.aspx>.

### 3. Le norme primarie richiamate dallo Statuto

Una ricostruzione che tenti di indagare in misura tendenzialmente completa la posizione della Magnifica Comunità nel più ampio quadro della disciplina che regola lo sfruttamento idroelettrico deve necessariamente prendere in considerazione anche la normativa primaria a cui lo Statuto opera un richiamo espresso<sup>9</sup>.

Adempiendo a questa esigenza, attraversando idealmente la piramide delle fonti dall'alto verso il basso, sembra di qualche interesse segnalare il disposto dell'art. 27 del r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775<sup>10</sup>, richiamato dallo Statuto all'art. 13, co. 2.

#### Art. 27

Con le norme stabilite dal R.D. 30 dicembre 1923, n. 3267, relativo al riordinamento e alla riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani e dal R.D. 13 febbraio 1933, numero 215, concernente la bonifica integrale, potrà essere affidata ai concessionari della costruzione di serbatoi e laghi artificiali la esecuzione delle opere di rimboschimento, di correzione dei tronchi montani dei corsi d'acqua e altre dal R.D. 30 dicembre 1923, n. 3267, e nell'art. 2, lettera a) del R.D. 13 febbraio 1933, n. 215.

Lo studio di questa disposizione può essere significativo ai fini di questa ricerca perché la stessa contiene, a sua volta, una previsione astrattamente idonea a fungere da base normativa per il riconoscimento di benefici a favore dei soggetti coinvolti dalla produzione idroelettrica. Per gli elementi testuali che sono riportati nei suoi enunciati, anche la Comunità di Fiemme sembrerebbe poter rientrare nello spettro applicativo della norma. In particolare, affidando ai concessionari che costruiscono serbatoi e laghi artificiali l'esecuzione di opere di rimboschimento, di correzione dei corsi d'acqua e *altre* opere, la norma non sembra ostare a che sia interpretata nel senso di attribuire ai concessionari anche l'onere di eseguire opere in senso atipico.

Come è intuibile, il fine di una disposizione di questo tipo (e il fine dell'esecuzione delle dette opere), deve evincersi dalla lettura sistemati-

---

<sup>9</sup> Ciò avviene nel comma 2 dell'art. 13 dello Statuto.

<sup>10</sup> Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici.

ca delle altre disposizioni contenute nel regio decreto e consiste, senz'altro, nella tutela degli equilibri dei corsi d'acqua, *a fortiori* se interessati dai cicli di produzione.

La coltura, lo sviluppo e la gestione dei boschi situati nei luoghi coinvolti dal ciclo di sfruttamento della risorsa idrica possono, d'altronde, incidere sull'assetto dei territori e sulla trasformazione di quelli limitrofi e si concretano in attività per lo svolgimento delle quali sono profusi significativi sforzi di amministrazione.

Ragioni come queste rendono possibile discorrere dell'opportunità di attivare i meccanismi di ristoro, allo stato, affacciati dalla legislazione per remunerare gli sforzi profusi per la conservazione di questi luoghi e tenere, così, in parte, indenni i soggetti riguardati dallo sfruttamento idrico dai sacrifici svolti per consentire la produzione.

L'importanza dei boschi per la produzione<sup>11</sup>, che è un elemento su cui occorrerà riflettere più volte nel corso di questo lavoro, è, d'altronde, sottolineata da un'altra, rilevante disposizione richiamata dallo Statuto: il r.d. 30 dicembre 1923, n. 3267<sup>12</sup>, al suo art. 17.

#### Art. 17

I boschi, che per la loro speciale ubicazione, difendono terreni o fabbricati dalla caduta di valanghe, dal rotolamento di sassi, dal sorrenamento<sup>13</sup> o dalla furia dei venti, e quelli ritenuti utili per le condizioni igieniche locali, possono, su richiesta delle Provincie, dei Comuni o di altri Enti e privati interessati, essere sottoposti a limitazioni nella loro utilizzazione. // Per disposizione della competente Amministrazione dello Stato possono essere sottoposti ad analoghe limitazioni i boschi, dei quali sia ritenuta necessaria la conservazione anche per ragioni di difesa

---

<sup>11</sup> Sul rapporto fra boschi e diritto si rinvia, tra gli altri, a N. FERRUCCI, *Lezioni di diritto forestale e ambientale*, Padova, 2006; E. ROMAGNOLI, *Boschi (dir. priv.)*, in *Enciclopedia del Diritto*, V, Milano, 1959, p. 638; A.M. SANDULLI, *Boschi (dir. amm.)*, in *Enciclopedia del diritto*, V, Milano, 1959, p. 617.

<sup>12</sup> Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani.

<sup>13</sup> Il fenomeno del sorrenamento è particolarmente importante ai nostri fini, perché consiste nella formazione di banchi di sabbia nei fiumi. I fiumi, com'è noto, sono l'elemento fisico-premessa della produzione dell'energia, mentre l'attività di manutenzione del bosco, che la Magnifica Comunità svolge gratuitamente e da tempo immemorabile, è condizione per lo sfruttamento della risorsa idrica a valle.

militare. // Le limitazioni di cui al comma precedente sono stabilite dalle Amministrazioni interessate in seguito ad accordi col Ministero dell'economia nazionale. // Per la diminuzione di reddito derivante dalle limitazioni di cui al 1° e 2° comma del presente articolo sarà dovuto ai proprietari o possessori di boschi un congruo indennizzo. Questo, insieme con le spese per l'imposizione dei detti vincoli sarà a carico di coloro che promossero le limitazioni e ne trarranno vantaggio.

Ora, come si può notare, anche questa disposizione potrebbe ritenersi strumentale a effettuare una precisa ricostruzione della posizione della Comunità nel “quadrante” di ricerca che indagiamo. In particolare, la stessa sembra esserlo almeno sotto due punti di vista.

Da un primo punto di vista, anche questa disposizione rafforza la percezione per cui la gestione dei boschi costituisce un'attività essenziale per la conservazione del ciclo produttivo<sup>14</sup>.

Da un altro punto di vista, come affermato dal prosieguo della norma che stiamo esaminando, un altro aspetto che merita particolare attenzione è quello della praticabilità della richiesta di indennizzo adombrata nei successivi periodi della disposizione. Restando nell'ottica di una percezione dell'indennizzo, non sembra escludibile, a priori, un'opzione interpretativa che accordi ai soggetti che svolgono opere di conservazione dei boschi la percezione di questo beneficio.

Gestori e custodi dei boschi, partecipando alla realizzazione delle condizioni che rendono possibile lo sfruttamento dei territori, rendono, d'altronde, possibile lo svolgimento di attività che si fondano sulla preservazione degli equilibri ambientali e, a volte, la signoria e la gestione

---

<sup>14</sup> Quanto si afferma sembra comprovato non solo dal fatto che la loro manutenzione mantiene percorribile il letto dei corsi d'acqua (sedime che rischia, diversamente, di ostruirsi a seguito del rotolamento dei sassi o di detriti sabbiosi: fenomeni che possono verificarsi con frequenza in contesti nei quali non si provveda alla quotidiana manutenzione e coltura dei boschi), ma anche dal fatto che la gestione del bosco può costituire l'oggetto di una richiesta di apposizione di vincoli, evidenziata dal primo comma e riconosciuta, oltre che dalle Province o dai Comuni, anche agli *enti*. La Magnifica Comunità è senz'altro un ente pubblico e questa disposizione potrebbe, con ogni evidenza, fondare normativamente una richiesta con la quale la stessa pretenda che sia diminuito o limitato l'attuale uso dei boschi, almeno nell'ipotesi in cui, in futuro, non riesca più a governare lo stato dei luoghi nei modi che sono necessari a garantire le attività di sfruttamento della risorsa idrica che avvengono a valle.

su questi luoghi, che sono in qualche misura asserviti alle esigenze di produzione, possono vedersi depauperate, con conseguente diminuzione del reddito da questi ricavabile, al fine di non alterare, come in una reazione a catena, la situazione di base della produzione.

Esemplificando, poiché le attività di questi soggetti possono risolversi in un arricchimento altrui e realizzano, in ogni caso, una parte delle condizioni necessarie affinché si svolga il ciclo produttivo, è possibile sostenere che la posizione di questi soggetti potrebbe essere beneficiata o tenuta, almeno in parte, indenne degli sforzi sostenuti per la conservazione del bosco, *a fortiori* perché la persistenza delle modalità di gestione dei boschi allo stato operanti potrebbero cagionarne la diminuzione patrimoniale (se non altro nella misura in cui i loro gestori alterassero le modalità di utilizzo del bosco potendo, ipoteticamente, pregiudicare l'attività produttiva)<sup>15</sup>.

#### 4. *Le altre norme primarie – breve panoramica*

I luoghi normativi esaminati fino a questo momento rendono conto dell'esistenza di basi giuridiche idonee a fondare il riconoscimento di utilità ai soggetti che sperimentino un sostanziale coinvolgimento nel ciclo di produzione dell'energia idroelettrica. Come più volte ripetuto, la loro considerazione può essere, ai nostri fini, interessante, se non altro in ragione del fatto che la stessa consente di ricostruire, più compi-

---

<sup>15</sup> In particolare, potrebbe anche adombrarsi la tesi secondo la quale, poiché, allo stato, la Magnifica Comunità, deve amministrare il bosco in modo confacente a garantire il mantenimento del ciclo produttivo che avviene a valle, alla stessa possano risultare, di fatto, interdette una serie di attività più redditizie che la stessa potrebbe svolgere sui boschi di sua proprietà, con conseguente diminuzione del valore economico e delle possibilità di sfruttamento degli stessi. In altre parole, potrebbero sussistere dei margini per sostenere che la Magnifica Comunità, essendo di fatto coinvolta nel ciclo di produzione, sia, oggi, limitata nelle sue possibilità di sfruttamento della risorsa boschiva, pur senza trarre beneficio alcuno dal ciclo di produzione che avviene anche grazie alla sua attività. L'esistenza di questa forma di limitazione potrebbe tradursi in un depauperamento della risorsa di sua proprietà e stabilizzare un mancato guadagno capace di diminuire il valore dei beni appartenenti all'ente.

tamente, la posizione di questo ente nel settore della disciplina che regola la produzione dell'energia idroelettrica.

Alle disposizioni già considerate, rinvenibili – rispettivamente – nella disciplina statutaria e in alcune importanti normative di rango ordinario richiamate nello Statuto, se ne possono aggiungere altre, ricavate dalla normativa di attuazione statutaria e da quella preordinata all'implementazione del diritto europeo. Procedendo per gradi, un luogo normativo senz'altro di interesse ai fini di questa ricerca è quello rappresentato dal d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235<sup>16</sup>, il quale, all'art. 8, contiene un riferimento al piano generale di utilizzazione delle acque.

#### Art. 8

Il piano generale per l'utilizzazione delle acque pubbliche previsto dall'art. 14 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, deve programmare l'utilizzazione delle acque per i diversi usi e contenere le linee fondamentali per una sistematica regolazione dei corsi d'acqua con particolare riguardo alle esigenze di difesa del suolo, nel reciproco rispetto delle competenze dello Stato e della provincia interessata. (...) // Esso è sottoposto a revisione dopo i primi cinque anni e successivamente ogni quindici anni, seguendo lo stesso procedimento previsto per la sua formazione; nelle stesse forme possono essere approvate modifiche, prima della scadenza dei termini predetti, qualora il piano si riveli in qualche sua parte inattuabile o si manifesti comunque l'evidente convenienza di migliorarlo o di adattarlo a nuove esigenze.

L'ultimo comma di questa disposizione, nella sua ultima parte, discioglie la possibilità di disporre una modifica del piano di utilizzazione delle acque, se del caso anche includendo nel ciclo di produzione dell'energia idroelettrica i soggetti che sono, a vario titolo e in vario modo, riguardati dalla produzione, pur non partecipando né all'assunzione di decisioni che la riguardino, né al riparto di benefici di sorta per la sua esistenza. In altre parole, si può notare che esisterebbero le condizioni normative affinché sia rimodulato il documento programmatico e che, attraverso la modulazione, potrebbe estendersi il novero dei soggetti coinvolti dalla produzione.

---

<sup>16</sup> Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di energia.

Tuttavia questo argomento, che presenta senz'altro i suoi punti di interesse, è solo uno dei luoghi della normativa "di attuazione" che legittimerebbero le interpretazioni atte a riconoscere benefici e misure di compensazione, in capo ai soggetti coinvolti. Anche il d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79<sup>17</sup>, all'art. 12, comma 1-ter, lett. l, infatti, afferma:

Art. 12

Concessioni idroelettriche

1-ter. Nel rispetto dell'ordinamento dell'Unione europea e degli accordi internazionali, nonché dei principi fondamentali dell'ordinamento statale e delle disposizioni di cui al presente articolo, le regioni disciplinano con legge, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente disposizione e comunque non oltre il 31 marzo 2020, le modalità e le procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico, stabilendo in particolare: (...) // l) le misure di compensazione ambientale e territoriale, anche a carattere finanziario, da destinare ai territori dei comuni interessati dalla presenza delle opere e della derivazione compresi tra i punti di presa e di restituzione delle acque garantendo l'equilibrio economico finanziario del progetto di concessione.

Come è possibile notare, anche l'analisi di questo passaggio della normativa vigente consente di ricavare una *ratio* unitaria, alla quale il legislatore, anche europeo, intenda debba ispirarsi il buon uso delle risorse per la produzione idroelettrica. Anche in questo caso, la normativa considerata, apre, infatti, in modo non equivoco, alla possibilità di riconoscere misure indennitarie e compensative, anche di segno atipico, che siano, in qualche modo, orientate a beneficiare i territori pregiudicati dall'esistenza di impianti produttivi.

Il principio compensativo che attraversa tutte queste disposizioni e che è, con ogni evidenza, finalizzato a realizzare la perequazione di oneri e benefici tra i soggetti coinvolti da una determinata realtà di produzione su un dato territorio, è, come visto, presente in tutte le discipline che si occupano di regolare la produzione idroelettrica. A ben guardare, misure compensative, anche di segno atipico, sono state previste fin dalle prime discipline adottate in materia e sono continuate a com-

---

<sup>17</sup> Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme per il mercato interno dell'energia elettrica.

parire, in un percorso di ideale evoluzione, fino all'approvazione della normativa di attuazione degli obblighi europei.

Già prima che, però, si approvasse la normativa di cui ci siamo appena occupati, alcune, molto circostanziate, disposizioni di legge provinciale prendevano in considerazione il problema.

### *5. La normativa provinciale*

I luoghi normativi finora presi in considerazione sono senz'altro testimoni di un diffuso *favor* ordinamentale che depone nel senso di tenere indenne i soggetti lesi o coinvolti dai cicli produttivi dei danni, dei pregiudizi o delle mancate possibilità di guadagno che derivano loro dall'esistenza di uno sfruttamento produttivo di interesse generale.

Abbiamo già visto che le norme di attuazione del diritto comunitario intendevano predisporre le condizioni affinché i legislatori nazionali prevedessero, sulla scorta del diritto comunitario, opportune misure compensative a parziale ripiano dei sacrifici imposti dalla produzione. Sorprenderà notare che, con ammirevole lungimiranza, questo aspetto era già stato adeguatamente considerato dal legislatore provinciale, il quale, ben prima dell'entrata in vigore delle norme di attuazione del diritto europeo, aveva predisposto le basi normative per il coinvolgimento degli enti coinvolti dal circuito produttivo tra gli enti beneficiari di prestazioni indennitarie e misure compensative.

Anzi, la disciplina provinciale costituisce, con ogni probabilità, il livello normativo che più degli altri appare idoneo a fondare il riconoscimento di benefici. Sul punto, v. l.p. 6 marzo 1998, n. 4, art. 1:

#### Art. 1

Oggetto e finalità della legge

1. In attuazione dell'articolo 13 dello Statuto speciale, questa legge disciplina le modalità e le procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico, stabilendo in particolare: (...) // c) i criteri per la determinazione dei canoni di concessione per l'utilizzo e la valorizzazione del demanio idrico e dei beni patrimoniali costituiti dagli impianti afferenti le grandi derivazioni idroelettriche; (...); // e) le modalità di valutazione degli aspetti paesaggistici e d'impatto ambien-

tale, con le conseguenti misure di compensazione ambientale e territoriale, anche a carattere finanziario.

Come si può notare, in modo piuttosto esplicito, l'art. 1, alla lett. e), svolge un importante argomento nel senso della valorizzazione dell'ambiente e del paesaggio, oltre che nella direzione del criterio di compensazione quale paradigma generale.

Questo luogo normativo costituisce, dal canto suo, un altro passaggio utile per rintracciare la praticabilità di un riconoscimento normativo, in favore dei soggetti coinvolti dal ciclo di produzione e quindi anche della Magnifica Comunità, di benefici da elargire in compensazione dei pregiudizi inflitti.

Come visto, l'art. 1 della legge provinciale 6 marzo 1998, n. 4<sup>18</sup> stabilisce, infatti, che la legge provinciale ora menzionata dapprima disciplini i criteri per la valorizzazione del demanio idrico, salvo poi fare subito dopo riferimento alle misure compensative di carattere ambientale e territoriale. Ma non è tutto.

#### Art. 1-bis 1

Procedimento per l'assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico

7. Fermi restando i requisiti, gli oneri e gli obblighi stabiliti per il concessionario dal comma 2, in alternativa alla gara di cui ai commi da 2 a 6 la Provincia può promuovere la costituzione di società per azioni o società a responsabilità limitata a partecipazione mista pubblico-privata alle quali può essere affidata, per un periodo di tempo massimo di trenta anni, la gestione di grandi derivazioni di acqua a scopo idroelettrico. La Provincia può partecipare al capitale sociale della società anche mediante il conferimento totale o parziale dei canoni di cui al comma 2, lettera e), numeri 2) e 3), nonché dei beni di cui all'articolo 25, secondo comma, del regio decreto n. 1775 del 1933, nel caso in cui la Provincia abbia esercitato la facoltà ivi prevista. Gli enti locali, i loro enti strumentali e le società di capitale controllate dagli enti locali medesimi possono partecipare al capitale sociale della società.

Il comma 7 dell'art. 1-*bis* 1 della stessa legge, nel promuovere la costituzione di società affidatarie della produzione idroelettrica, afferma

---

<sup>18</sup> Disposizioni in materia di grandi derivazioni a scopo idroelettrico e altre disposizioni connesse.

che, fermi restando i limiti derivanti dalla competenza esclusiva dello Stato in materia di concorrenza, spetta alla Provincia la costituzione di società preordinate allo scopo di gestire le grandi derivazioni, anche partecipate da *enti pubblici*.

Anche in ragione di quanto si è detto prima, non si ravvisano particolari ragioni per ritenere che la posizione della Magnifica Comunità sia esclusa dall'applicazione di questa norma: circostanza, questa, che potrebbe, addirittura, costituire la base normativa per un affidamento. La rassegna dei luoghi della normativa provinciale interessanti ai nostri fini non si esaurisce, però, nelle disposizioni appena richiamate.

Art. 1-*bis* 1  
co. 15-*septies*

La Giunta provinciale determina, previa intesa con il Consiglio delle autonomie locali, le quote dei proventi del canone aggiuntivo e dalle entrate, di cui rispettivamente alla lettera a) e alla lettera e) del comma 15 quater, da destinare ai comuni o loro forme associative nonché i criteri di riparto e di assegnazione delle quote ai medesimi enti. I predetti criteri sono determinati tenendo conto in particolare degli oneri ambientali derivanti dalle concessioni nonché della finalità di un'equa ripartizione tra gli enti locali dei benefici economici comunque derivanti dalle attività elettriche svolte sul territorio provinciale.

Come si può notare, il comma 15-*septies* dell'art. 1-*bis* 1, contiene, infatti, altri elementi di rilievo. Anzi, privilegiando un'interpretazione "sostanzialistica" della disposizione, la sua lettura potrebbe anche prestarsi a perorare la tesi secondo cui gli enti pubblici rappresentativi di collettività, quand'anche esclusi dal novero dei beneficiari dei sovracani (destinati ai Comuni rivieraschi)<sup>19</sup>, potrebbero, quantomeno, accedere al riparto dei canoni aggiuntivi, quelli cioè erogati dai concessionari per la proroga delle concessioni. In altre parole, eccettuato il discorso già svolto sulle misure compensative, che restano un'ipotesi ricostruttiva percorribile quando si intenda ricostruire il quadro delle posizioni giuridiche soggettive attive della Comunità, si nota come anche

---

<sup>19</sup> La terminologia qui usata è ovviamente mutuata dalla normativa che regola la formazione dei consorzi obbligatori tra Comuni dei bacini imbriferi montani.

la cessione di una quota dei canoni aggiuntivi possa trovare fondamento nella lettura della normativa vigente<sup>20</sup>.

La soluzione interpretativa che riconosce la possibilità di legittimare la distrazione di una quota di quanto già versato dai concessionari in favore di entità da compensare sembra, peraltro, trovare riscontro anche un'altra disposizione: l'art. 1-*bis* 1.3, il quale, nel disciplinare l'esercizio della derivazione, riconosce la possibilità di prevedere il pagamento di una somma annua, destinata a servire alcuni degli scopi diretti al perseguimento dei quali la Comunità senz'altro concorre.

Art. 1 bis 1.3, co. 4

Canoni di concessione e altre somme dovute dal concessionario

4. Per l'esercizio della derivazione è dovuto alla Provincia, inoltre, il pagamento annuo di una somma destinata al concorso del finanziamento di misure e interventi di miglioramento ambientale e di compensazione, calcolata tenendo conto degli effetti delle trasformazioni ambientali provocati dalle derivazioni lungo il tratto dei corsi d'acqua interessati tra il punto di presa e di restituzione oppure del tratto interessato da oscillazioni della portata d'acqua, nonché dai vincoli alla regolazione dei laghi naturali o degli effetti della presenza degli invasi artificiali. La somma, fissata per ciascuna concessione con deliberazione della Giunta provinciale in misura non inferiore a 9 euro per ogni kW di potenza nominale media annua concessa, è corrisposta in via anticipata entro il 31 marzo dell'anno in cui è dovuta.

La lettura della norma lascia inferire che la somma per il finanziamento di misure e interventi di miglioramento ambientale a cui si fa riferimento nella disposizione costituisca un altro significativo addentellato per fondare la corresponsione di somme ai soggetti che sosten-

---

<sup>20</sup> Per la lettura sistematica della normativa sul punto, si consiglia di consultare anche il co. 15-*undecies*: «Su richiesta degli enti locali beneficiari la Provincia può autorizzare sul proprio bilancio lo stanziamento in uscita dei proventi derivanti dal canone aggiuntivo previsto dal comma 15 quater, lettera a), per importi non superiori alle corrispondenti entrate, con riferimento all'intera durata della proroga della concessione, per riassegnarli agli enti beneficiari. Questi proventi possono essere erogati per il tramite di Cassa del Trentino s.p.a., secondo la disciplina stabilita dall'articolo 8 bis (Erogazione di finanziamenti attraverso Cassa del Trentino s.p.a.) della legge provinciale 9 aprile 1973, n. 13. Con deliberazione della Giunta provinciale, d'intesa con il Consiglio delle autonomie locali, sono (...)».

gono gli sforzi idonei a garantire la conservazione dei beni ambientali coinvolti nel ciclo di produzione<sup>21</sup>. La somma in questione, che avrebbe vocazione compensativa degli sforzi (anche e soprattutto economici) sostenuti da questo ente per garantire le condizioni di svolgimento dell'attività produttiva, si abbina, peraltro, ad altre disposizioni di questo stesso articolo, tra cui il suo comma 7, dedicato ai corsi d'acqua. Da ultimo, ma non perché sia meno significativo, un supporto alla ricostruzione che si propugna in questa sede sembrerebbe derivare da un'altra disposizione di questa stessa legge: il suo art. 23-ter, il quale, al suo comma 5, afferma quanto segue:

*Art. 23-ter*

*Rideterminazione dei parametri di concessione idrica per effetto dei deflussi minimi vitali*

5 ter. La Provincia è autorizzata a promuovere con i BIM e i comuni rivieraschi ulteriori misure o accordi con i concessionari di cui al comma 5 bis per definire le eventuali posizioni pendenti nel rapporto di concessione, anche in esito ai collaudi e al rilascio del deflusso minimo vitale.

Ebbene, anche questa disposizione, che disciplina la possibilità di riconoscere e adottare ulteriori misure e accordi con i concessionari, sembra utile al fine di ricostruire il rapporto tra la sfera di posizioni giuridiche attribuibili alla Comunità e l'attività di produzione dell'energia idroelettrica. Sebbene nessun luogo della normazione vigente preveda, a oggi, un collegamento espresso tra l'una e l'altro elemento, ci sono ottime ragioni per ritenere che il legame, di fatto, instauratosi tra un estremo e l'altro del nostro confronto (la Comunità da un lato, lo sfruttamento idroelettrico dall'altro) possa trovare un riconoscimento all'interno di più misure e principi ordinamentali (sia di latitudine nazionale che provinciale) e a più livelli gerarchici.

---

<sup>21</sup> La somma in questione, che avrebbe vocazione compensativa degli sforzi (anche e soprattutto economici) sostenuti da questo ente per garantire le condizioni di svolgimento dell'attività produttiva, si abbina, peraltro, ad altre disposizioni di questo stesso articolo, tra cui il suo comma 7, dedicato ai corsi d'acqua. Come ampiamente intuibile, i corsi d'acqua da cui proviene la risorsa idrica utile alla produzione sono oggetto di interventi di gestione e conservazione da parte della Magnifica Comunità. Anche per tale ragione, è possibile sostenere che, in base al comma 7, una quota della somma di cui al comma 4, sia, a fortiori, destinabile a questo importante ente storico.

## 6. Conclusioni

Le argomentazioni sostenute in questo scritto illustrano alcune delle soluzioni che il dato normativo vigente renderebbe, allo stato, percorribili. Le sensibilità della politica e l'evolversi delle situazioni contingenti riveleranno se e in che misura la Magnifica Comunità sperimenterà l'applicazione delle norme ordinamentali che prevedrebbero interventi a ripiano di situazioni di potenziale pregiudizio derivanti dalla produzione, come quella a cui questo ente è sottoposta, da diversi anni. L'attività di salvaguardia ambientale e paesaggistica svolta dalla Comunità, che rappresenta un attore più che essenziale per la conservazione degli equilibri agro-silvo-pastorali dell'intero territorio di sua competenza, ha consentito, per lungo tempo, l'ordinata tenuta dei boschi e dei corsi d'acqua.

Grazie alle attività di questo ente, boschi e corsi d'acqua sono, in particolare, tenuti in regime di efficienza e possono formare l'oggetto di uno sfruttamento economico proprio in ragione della gestione e della manutenzione del territorio che la Comunità svolge a monte, impedendo l'ostruzione del letto dei fiumi o il loro sorrenamento.

A oggi, la mancata inclusione della Comunità nel novero dei soggetti ammessi a partecipare alla gestione delle risorse (risorse che, come visto, potrebbero risultare in parte ancora riservate a questo stesso ente)<sup>22</sup>, o, ancora, la sua (temporanea?) mancata considerazione nella rosa dei soggetti beneficiabili di misure compensative dovute in ragione degli "aggravi idroelettrici", potrebbe costituire un *vulnus* per la posizione della Comunità che, per più di una ragione, sembra possibile superare, complice l'interpretazione e l'applicazione dei principi della recente riforma costituzionale degli artt. 9 e 41<sup>23</sup>.

Con questa revisione costituzionale, la tutela dell'ambiente è, infatti, entrata formalmente in Costituzione, accordando esplicito riconoscimento costituzionale ad alcune delle attività compiute da tempo immemore dalla Magnifica Comunità. Eseguendo un passo successivo, le

---

<sup>22</sup> Sul punto, v. lo scritto di V. TUDISCO, *Gli spazi per la conservazione di titoli dominicali sulla risorsa idrica nell'ambito della Magnifica Comunità*, in questo volume.

<sup>23</sup> Sul punto, per tutti, v. M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supreme e salute*, 1/2022.

prospettive *de iure condendo*, così come l'interpretazione delle clausole e disposizioni generali oggi vigenti sul tema, potrebbero, peraltro, conferire alla posizione della Comunità la piena fruizione di un altro valore costituzionale: quello a tenore del quale è giusto ristorare chi patisca una situazione da cui si avvantaggino altri.

Come è noto, le emissioni globali degli impianti idroelettrici sono, a oggi, maggiori rispetto a quelle derivanti dalla produzione dell'energia nucleare, solare ed eolica e l'impatto climatico che causa la produzione di questa forma di energia, che è a sua volta relazionata alla presenza di invasi artificiali, può inquinare i territori su cui insiste la produzione, attraverso l'emissione di gas serra.

La Magnifica Comunità, che potrebbe essere titolare delle acque e che è sicuramente titolare dei domini e dei diritti di utilizzo dei territori dai quali ha inizio il ciclo di produzione, anche attraverso la sua attività di gestione e conservazione delle risorse ambientali e paesaggistiche, contribuisce a realizzare le condizioni per la produzione che avviene a monte, ma, a differenza di altri enti, resi espreso oggetto di misure ristorative e compensative dovute al loro coinvolgimento nel ciclo di produzione, è sistematicamente pretermessa dal godimento di qualsiasi forma di beneficio: circostanza che suggerirebbe di operare una riconsiderazione degli assetti oggi imperanti, per addivenire a una redistribuzione più equa di sacrifici e compensazioni.

La predisposizione di misure compensative in favore di chiunque possa ritrarre un pregiudizio dalla produzione consentirebbe, peraltro, di eliminare, *ex art. 41 Cost.*, ogni sospetto in ordine al fatto che l'attività idroelettrica si svolga, sul territorio regionale, senza che sia pienamente garantita l'utilità sociale di questa attività o, ancora, senza che la tutela dell'ambiente sia considerata nella sua finalità sociale.



# 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 eterogenei<sup>1</sup>; 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 vedrà<sup>2</sup>. A ciò si aggiunga il fatto che il bene acqua è in buona mi-

---

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

<sup>2</sup> 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 generale<sup>3</sup>. 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 idrica<sup>4</sup>. 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.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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 abbattuti<sup>5</sup>.

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 marine<sup>6</sup>.

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

---

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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 animale<sup>7</sup>.

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"<sup>8</sup>. L'acquacoltore pratica l'allevamento di animali<sup>9</sup> 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 acquatici<sup>10</sup>. 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

---

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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.

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

<sup>10</sup> 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 anni<sup>11</sup>. 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 europea<sup>12</sup>.

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-

---

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> 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 acquatiche<sup>13</sup>. 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 2011<sup>14</sup>.

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 alimenti<sup>15</sup>, integrato dalle disposizioni contenute nel c.d. pacchetto igiene<sup>16</sup> 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-

---

<sup>13</sup> 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.

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

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> 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 HACCP<sup>17</sup>. 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)<sup>18</sup>. 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-

---

<sup>17</sup> *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.

<sup>18</sup> 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 nutrizionale<sup>19</sup>. 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”<sup>20</sup>. 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 legge<sup>21</sup>. 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 composizione<sup>22</sup>. La normativa italiana di trasposizione della direttiva, contenu-

---

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> 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.

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

<sup>22</sup> 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 salute<sup>23</sup>.

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 nazionale<sup>24</sup>. 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, provengono da una sorgente con una o più emergenze naturali o perforate<sup>25</sup>.

---

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

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

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> 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 prerequisite 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 proficuo 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. 14/2020<sup>26</sup>.

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-

---

<sup>26</sup> 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.<sup>27</sup> 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. 6/2005<sup>28</sup>. 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 Comunanza agraria Appennino Gualdese e, dall'altro lato, il

---

<sup>27</sup> 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*.

<sup>28</sup> 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 Comunità 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. 168/2017<sup>29</sup>, anche i corpi idrici possono appartenere alle proprietà collettive purché su di essi siano esercitati usi civici<sup>30</sup>.

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-

---

<sup>29</sup> Legge 20 novembre 2017, n. 168, Norme in materia di domini collettivi.

<sup>30</sup> 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'etichettatura<sup>31</sup>. 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 veicolati<sup>32</sup>. Purtuttavia, 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 caratteristici<sup>33</sup>; obbligo integrato a livello nazionale dall'indicazione della data in cui le analisi sono state effettuate e del laboratorio che le ha compiute<sup>34</sup>. Ulteriore esempio è offerto dall'obbligo di specificare il

---

<sup>31</sup> 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.

<sup>32</sup> 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.

<sup>33</sup> Art. 7 della Dir. 2009/54/CE.

<sup>34</sup> Art. 12 del d.lgs. 176/2011.

nome della sorgente e la sua ubicazione<sup>35</sup> o, ancora, dall'obbligo di attribuire all'acqua una denominazione che la distingua nettamente dalle altre acque minerali naturali<sup>36</sup>.

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 naturali<sup>37</sup>.

#### 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. 2020/741<sup>38</sup>, 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 agricoltura<sup>39</sup>; consente l'impiego a fini irrigui delle sole

---

<sup>35</sup> Art. 7 della Dir. 2009/54/CE.

<sup>36</sup> 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.

<sup>37</sup> Cfr. art. 26 del d.lgs. 176/2011.

<sup>38</sup> 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.

<sup>39</sup> 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 affinate<sup>40</sup>; prevede la creazione di un piano di gestione dei rischi legati al riutilizzo delle acque per fini irrigui<sup>41</sup>; contiene una serie di prescrizioni minime che devono caratterizzare la qualità delle acque prima che queste possano essere (ri)utilizzate in agricoltura<sup>42</sup>, nonché il loro monitoraggio<sup>43</sup>.

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. 2020/741<sup>44</sup>; o, ancora, delle linee guida pubblicate a livello nazionale dall'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale<sup>45</sup>.

Di norma la gestione dell'attività irrigua è svolta da consorzi di bonifica e irrigazione<sup>46</sup>. 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)".

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

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

<sup>42</sup> L'All. I, reg. 2020/741.

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

<sup>44</sup> 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.

<sup>45</sup> 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/>.

<sup>46</sup> 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. MARTUCCELLI, *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. CADEDU, 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'ambiente<sup>47</sup>. 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 irrigui<sup>48</sup>. 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 fondiario<sup>49</sup>. 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 Trento<sup>50</sup>.

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).

---

<sup>47</sup> D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, Norme in materia ambientale.

<sup>48</sup> In particolare, la Val di Fiemme e il Comun General de Fascia.

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

<sup>50</sup> 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

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.

SPUNTI E RIFLESSIONI  
SUL RUOLO DELLE AUTONOMIE LOCALI  
IN MATERIA DI UTILIZZO  
DELLE ACQUE PUBBLICHE  
E DI CONCESSIONI IDROELETTRICHE

*Gianfranco Postal*

Il fatto che parti significative degli statuti speciali di Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige fossero dedicate alle acque pubbliche e alla produzione idroelettrica deriva evidentemente dall'importanza di questi elementi per la comunità locale, sia sotto l'aspetto economico-sociale che sotto quello ambientale e culturale. Ciò tanto da considerarle elementi prioritari nella definizione delle prerogative da includere nell'assetto istituzionale caratterizzato dal riconoscimento della speciale autonomia garantita dalla Costituzione stessa. L'utilizzo per la produzione di energia idroelettrica risulta dunque di grande interesse per questo territorio fin dai tempi della sua appartenenza al Tirolo; la nascita e lo sviluppo dell'industria elettrica fu dovuta soprattutto al "Comune imprenditore".

Per questo motivo nel pacchetto delle misure a favore della popolazione altoatesina (1969) si prevedevano alcuni punti in materia. In particolare, si tratta delle misure previste ai numeri: 29) concessione di grandi derivazioni a scopo idroelettrico: le previsioni dell'art. 9 dello Statuto, in quanto applicabili, saranno riferite alle province in luogo della Regione. Il Ministero dell'Industria adotterà le sue decisioni in merito all'attività dell'ENEL nelle province sentite le amministrazioni provinciali; 30) Modifica dell'art. 10 dello Statuto: per la devoluzione alle province delle prestazioni e delle forniture di energia elettrica e della preferenza della Regione, a parità di condizioni, nella concessione di grandi derivazioni, nel quadro del sistema dell'ENEL; 118) Facoltà di costituire nelle province aziende municipalizzate per la distribuzione di energia elettrica (con modifica legge 1643/62 monopolio).

Ma il «secondo» Statuto di autonomia in materia di concessioni idroelettriche rappresenta un significativo «passo indietro» rispetto al «primo» Statuto per effetto del mutato quadro dell'ordinamento con l'introduzione del monopolio statale dell'energia elettrica, con la nazionalizzazione dell'industria elettrica con la legge il 6 dicembre 1962, n. 1643, istitutiva dell'Ente nazionale per l'energia elettrica (E.N.E.L.). Esso comunque pone gli enti locali in posizione centrale, in quanto esponenti degli interessi generali della loro popolazione, che ha subito l'immediato e più significativo impatto nella realizzazione di tutti grandi impianti di derivazione e produzione, ma anche di trasmissione. Per questo motivo, oltre alle norme statali riguardanti tutti gli enti locali (esempio BIM e sovracani), lo statuo speciale e soprattutto le norme di attuazione, in particolare il d.P.R. 381/1974 e il d.P.R. 235/1977 evidenziano la loro posizione rispetto alla facoltà di utilizzare le acque pubbliche per la produzione idroelettrica e per svolgere anche attività di distribuzione dell'energia nei loro territori, anche attraverso loro aziende speciali o altri enti strumentali.

Le soluzioni individuate erano comunque, anche alla luce della normativa successiva, insoddisfacenti. E ciò in quanto la preferenza della Regione per tutte le concessioni di grandi derivazioni nonché la facoltà della Regione (prevista dall'abrogato articolo 63 dello Statuto del 1948) di stabilire imposte sull'energia, venivano meno: in loro luogo era introdotta solo la norma di procedura che prevedeva l'intesa tra Ministero e Provincia per la decisione delle domande di concessione presentate in concorrenza tra loro dall'ENEL e dagli enti locali, ma che evidentemente non poteva influire sulla decisione stessa in quanto alcun titolo era riconosciuto agli enti locali se non quello di presentare la domanda in concorrenza con l'ENEL.

La questione dell'energia rimaneva, tanto è che essa costituirà, nel 1992 in sede di chiusura della vertenza con l'Austria, uno dei punti (cosiddetti *blancocheque*) sui quali il Governo italiano ha poi mantenuto un impegno, seppur informale, per la ricerca di una soluzione più idonea. La soluzione interveniva con le nuove norme di attuazione adottate con il decreto legislativo 11 novembre 1999, n. 463 (Norme di attuazione dello Statuto in materia di demanio idrico, di opere idrauliche e di concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico, produzione e di-

stribuzione di energia elettrica), che innovava la materia nell'ambito peraltro del nuovo ordinamento connesso alle nuove direttive europee per la formazione del mercato dell'energia, attuate dalla legge e dal decreto legislativo n. 79 del 1999.

Con tale decreto si realizzavano alcuni risultati di assoluto rilievo e significato per l'autonomia del Trentino-Alto Adige, in particolare codificati in una serie di disposizioni specifiche. Si trattava dell'art. 5, in relazione al trasferimento alle province autonome di Trento e di Bolzano del demanio idrico (d.P.R. 115/1973), con tutte le attribuzioni inerenti alla titolarità di tale demanio (compresa la polizia idraulica e la difesa delle acque dall'inquinamento); dell'art 6, per cui le derivazioni di acque, ivi comprese le grandi derivazioni a scopo idroelettrico, sono regolate dal piano generale per l'utilizzazione delle acque pubbliche che definisce altresì il minimo deflusso costante necessario alla vita negli alvei sottesi; dell'art. 7, per il quale con decorrenza dal 1° gennaio 2000 era delegato (ora trasferito) alle province di Trento e di Bolzano, per il rispettivo territorio, l'esercizio delle funzioni statali in materia di opere idrauliche di prima e seconda categoria. ; nonché infine dell'art. 8, ai sensi del quale il piano generale per l'utilizzazione delle acque pubbliche deve programmare l'utilizzazione delle acque per i diversi usi e contenere le linee fondamentali per una sistematica regolazione dei corsi d'acqua con particolare riguardo alle esigenze di difesa del suolo, nel reciproco rispetto delle competenze dello Stato e della provincia interessata. Il progetto di piano è predisposto per ciascuna provincia in seno a un apposito comitato, d'intesa fra tre rappresentanti dello Stato e tre rappresentanti della provincia interessata.

Inoltre, sono trasferite alle Province le funzioni statali in materia di energia con l'esclusione delle politiche energetiche nazionali, della rete di trasmissione nazionale, degli impianti convenzionali con potenza oltre 300 MW, la sicurezza nazionale e l'impiego dell'energia nucleare; sono delegate (poi trasferite) alle Province le funzioni che lo Statuto riserva allo Stato in materia di concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico e di opere idrauliche di prima e seconda categoria; è riconosciuto al piano generale di utilizzazione delle acque pubbliche, approvato dalla Provincia d'intesa con lo Stato, un valore sostitutivo dei piani di bacino idrico di rilievo nazionale per il territorio delle Province

stesse; è confermato il diritto per un'azienda provinciale (temporaneamente) o per le imprese degli enti locali di subentrare a ENEL nel servizio di distribuzione dell'energia elettrica; è riconosciuto alle imprese degli enti locali, nel caso di confronto concorrenziale lo stesso titolo di preferenza, a parità di condizioni, previsto per il concessionario uscente (ora non più).

L'attribuzione alle Province autonome di competenze legislative e amministrative in materia di acque pubbliche e di utilizzazione delle stesse, nonché il riconoscimento delle prerogative in campo energetico non sono nati per creare posizioni discriminatorie nel mercato europeo, un privilegio mercantile, ma esprimono la più profonda natura dell'identità autonomistica: il territorio, l'ambiente, le acque e il loro uso costituiscono la «dotazione di base» per garantire lo sviluppo socioeconomico di questa terra e la permanenza della popolazione in montagna, assicurando un fattore di compensazione, di riequilibrio, a fronte dei maggiori costi sostenuti dai cittadini, dalle famiglie, dalle imprese, dalle pubbliche amministrazioni che vivono e operano nel territorio montano stesso.

Occorre infatti ricordare anche le motivazioni storico-sociali e ambientali che stanno a monte delle scelte operate già a partire dal 1948 con il «Primo Statuto di autonomia».

Ma proprio il riconoscimento della preferenza agli enti locali (in sostituzione di quella al concessionario uscente prevista dall'articolo 12 del decreto legislativo n. 79 del 1999 per il restante territorio nazionale) apriva un nuovo fronte, dando luogo alla procedura di infrazione n. 1999/4902 avviata nel dicembre 1999 dalla Commissione europea e poi integrata nel 2002 con procedura n. 2002/2282 con riferimento anche al sopramenzionato articolo 12 del decreto legislativo n. 79 del 1999. Situazione poi superata solo con le ulteriori modificazioni apportate al d.P.R. n. 235 del 1977 dal d.lgs. 7 novembre 2006, n. 289.

Le Province autonome ripetutamente intervenivano nelle sedi istituzionali al fine di favorire la risoluzione delle questioni poste dalle procedure di infrazione; non trovavano però riscontro nella definizione della posizione del Ministero. Si giungeva quindi (7 gennaio 2004) alla adozione da parte della Commissione europea del parere motivato di infrazione.

Ulteriori due richieste di modificazione condivisa della norma di attuazione statutaria inducevano poi la Commissione dei 12 (dicembre 2004) ad adottare un nuovo schema di decreto legislativo, mai approvato dal CDM. In esito a ciò, nel luglio del 2005 la Commissione europea deferiva l'Italia alla Corte di giustizia, decisione sospesa per quattro mesi, per dare tempo allo Stato italiano di disciplinare la materia.

A scadenza del termine il Governo interveniva quindi in sede parlamentare, portando all'approvazione, direttamente con legge ordinaria, l'articolo 1, commi da 483 a 492 della legge 23 dicembre 2005, n. 266; con tali disposizioni lo Stato rivendica la materia delle concessioni alla competenza legislativa esclusiva statale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

Già in attesa della fissazione della decisione della Corte costituzionale, per riordinare la complessa situazione, interveniva, dopo un intenso scambio di relazioni istituzionali, il d.lgs. 7 novembre 2006, n. 289. Norma di attuazione che modifica il d.P.R. n. 235 del 1977 eliminando la preferenza, ma, sostituendo la delega con il trasferimento delle funzioni statali alle Province autonome di Trento e di Bolzano, per il rispettivo territorio, in materia di grandi derivazioni a scopo idroelettrico.

Pertanto, le grandi derivazioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico sono disciplinate con legge provinciale, nel rispetto degli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario e degli accordi internazionali, nonché dei principi fondamentali delle leggi dello Stato.

La Corte costituzionale si pronunciava sulla legge statale 266 del 2006 con sentenza n. 88 del 2007 dichiarando l'incostituzionalità delle norme statali impugnate. In quella sede, aderendo alle prospettazioni della regione Friuli-Venezia Giulia e della Provincia autonoma di Trento, la Corte costituzionale ha riconosciuto che, sebbene le competenze statutarie in materia di energia siano sicuramente meno ampie rispetto a quelle riconosciute in tale materia alle regioni ordinarie dall'articolo 117, terzo comma, Costituzione (ricorda anche le sentenze n. 8 del 2004 e n. 383 del 2005), non vi sono comunque dubbi che le regioni a statuto speciale possano, sulla base dell'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, rivendicare una propria competenza legislativa concorrente e la correlativa potestà amministrativa nella materia della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia.

La Commissione europea in data 27 giugno 2007, in seguito alla adozione del decreto legislativo n. 289 del 2006 che ha eliminato le clausole di preferenza per i concessionari uscenti e degli enti locali e delle loro imprese o società, archiviava il procedimento di infrazione n. 4902 del 1999 nei confronti della Repubblica italiana avente a oggetto la norma di attuazione di cui all'articolo 1 bis del d.P.R. n. 235 del 1977, come introdotto dall'articolo 11 del decreto legislativo n. 463 del 1999.

In questo quadro si colloca anche l'articolo 13 Statuto recentemente innovato (legge 205/2017, art. 1, comma 833). Disposizione che si inserisce in un contesto in cui non vengono meno le numerose norme di attuazione statutaria citate, susseguitesi tra il 1977 e il 2007, che hanno consentito l'attribuzione alle Province autonome dell'intero demanio idrico e della potestà legislativa e amministrative in materia di acque pubbliche e di utilizzazione delle stesse, nonché in materia di energia in generale (produzione, acquisto vendita, distribuzione ecc.). È quindi ancora pienamente attuale il ruolo conferito agli Enti locali dal d.P.R. n. 235/1977 più volte modificato, sia per la distribuzione (servizio pubblico) sia per la produzione di energia elettrica, anche se su questo profilo ci si deve interrogare sul se sia ancora possibile operare con il mercato dell'energia.

La potestà legislativa statale in materia di tutela della concorrenza incide infatti sulla potestà delle province (es. sent. 117/2022) e va quindi indagato quale vincolo un tale principio comporti a carico della competenza legislativa assegnata alla Provincia dall'art. 13 dello statuto. Al di là della formula testuale utilizzata dall'articolo in esame, la materia in parola è, per sua natura, strategica sul piano nazionale e internazionale. Proprio perché tale, essa è stata oggetto, nel tempo, di "grandi riforme", talvolta di segno contrapposto, essendosi passati da una situazione di accentramento nella mano pubblica a una condizione di contendibilità delle concessioni.

Tuttavia, anche al cospetto delle autonomie speciali, permangono inalterate, almeno a livello di principio, le ragioni in favore di una regolazione uniforme degli aspetti più rilevanti della materia. Esse riguardano, certamente, il rispetto dei vincoli europei quanto all'affidamento (anche) a privati di beni e servizi pubblici, perché la tutela effettiva della concorrenza e della trasparenza rappresenta un interesse primario

dell'Unione europea, come dimostrato dalla specifica legislazione comunitaria nella materia della produzione di energia elettrica.

Ma le esigenze di regolazione uniforme vanno anche al di là di ciò, poiché nella materia delle grandi derivazioni idroelettriche non sono in gioco solo interessi economici di forte rilevanza. Tra l'altro, le attività produttive che in essa si svolgono sono gravide di rischi per la sicurezza pubblica (basti pensare al pericolo di inondazioni o di crolli degli sbarramenti) e determinano un notevole impatto sull'ambiente, sull'ecosistema, sul paesaggio.

La formulazione della norma statutaria non esime quindi la legge provinciale dal rispetto di tutti i limiti previsti agli artt. 4 e 8 dello stesso statuto e fra essi, in particolare, quello delle norme qualificabili come «norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica».

In realtà, la previsione per cui entro 180 giorni dall'aggiudicazione il concessionario deve dotarsi di una sede operativa nel territorio provinciale non è una condizione imposta per la partecipazione alla gara (nel senso dell'illegittimità costituzionale di discipline che, invece, prevedono limitazioni di accesso alla procedura in base alla sede dell'impresa questa Corte si è pronunciata, di recente, con la sentenza n. 98 del 2020) e non si presenta nemmeno come fattore di attribuzione di punteggi aggiuntivi per la formazione della graduatoria (ciò che avrebbe reso, a sua volta, costituzionalmente illegittima la previsione: sentenza n. 28 del 2013), né quale requisito per l'accesso a condizioni di favore per la prestazione delle garanzie necessarie in vista della gara medesima (in proposito, sentenza n. 83 del 2018) (la sentenza n. 98 del 2020).

Altro profilo da tenere presente è quello del bene ambiente come entità organica, connessa a un interesse costituzionale primario e assoluto. In base all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. (sentenza n. 378 del 2007),

spetta in via esclusiva allo Stato il compito di dettare una disciplina unitaria e complessiva del bene ambiente, considerato come entità organica e connesso a un interesse pubblico di valore costituzionale primario e assoluto. (...) La peculiarità del bene giuridico ambiente, nella cui complessità ricade anche il paesaggio, riverbera i suoi effetti anche

quando si tratta di Regioni speciali o di Province autonome, con l'ulteriore precisazione, però, che qui occorre tener conto degli statuti speciali.

In tale prospettiva si colloca l'art. 8 del d.lgs. n. 42 del 2004 che (così la sentenza n. 24 del 2022),

nell'apprestare una disciplina unitaria dei beni culturali e paesaggistici, fa salve le potestà attribuite alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano dagli statuti e dalle relative norme di attuazione.

La definizione statale di livelli di tutela uniforme, derogabili solo *in melius* dalle Regioni, anche ad autonomia speciale, è quindi un profilo fortemente condizionante la normativa anche provinciale. Nella sentenza n. 21 sulla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema si ricorda infatti che i vincoli posti dalla legislazione dello Stato “valgono anche nei confronti delle Regioni ad autonomia speciale”, come la Regione Valle d'Aosta, la quale, tra l'altro (sentenze nn. 227 del 2020, 150 del 2018, 58 del 2015, 285 del 2013 e 314 del 2009),

è priva, sia di una competenza statutaria generale in materia ambientale. Le norme statali segnano, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme, che s'impone sull'intero territorio nazionale e non consente deroghe su base regionale.

Solo entro tale cornice, “le Regioni sono legittimate ad intervenire”, “a condizione che ciò assicuri livelli di tutela dell'ambiente più elevati di quelli previsti dalla legislazione statale” (sentenze nn. 178 del 2019 e 149 del 2015). Le sentenze nn. 85 e 191 hanno confermato che le Regioni

possono esercitare competenze legislative proprie per la cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali, purché l'incidenza nella materia di competenza esclusiva statale sia solo in termini di maggiore e più rigorosa tutela dell'ambiente (*sentenze nn. 189 del 2021, 227, 214 e 88 del 2020, 289 del 2019*).

**COLLANA**  
**‘QUADERNI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA’**  
**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO**

1. *L'applicazione delle regole di concorrenza in Italia e nell'Unione europea. Atti del IV Convegno Antitrust tenutosi presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento* - (a cura di) GIAN ANTONIO BENACCHIO, MICHELE CARPAGNANO (2014)
2. *Dallo status di cittadino ai diritti di cittadinanza* - (a cura di) FULVIO CORTESE, GIANNI SANTUCCI, ANNA SIMONATI (2014)
3. *Il riconoscimento dei diritti storici negli ordinamenti costituzionali* - (a cura di) MATTEO COSULICH, GIANCARLO ROLLA (2014)
4. *Il diritto del lavoro tra decentramento e ricentralizzazione. Il modello trentino nello spazio giuridico europeo* - (a cura di) ALBERTO MATTEI (2014)
5. *European Criminal Justice in the Post-Lisbon Area of Freedom, Security and Justice* - JOHN A.E. VERVAELE, with a prologue by Gabriele Fornasari and Daria Sartori (Eds.) (2014)
6. *I beni comuni digitali. Valorizzazione delle informazioni pubbliche in Trentino* - (a cura di) ANDREA PRADI, ANDREA ROSSATO (2014)
7. *Diplomatici in azione. Aspetti giuridici e politici della prassi diplomatica nel mondo contemporaneo* - (a cura di) STEFANO BALDI, GIUSEPPE NESI (2015)
8. *Il coordinamento dei meccanismi di stabilità finanziaria nelle Regioni a Statuto speciale* - (a cura di) ROBERTO TONIATTI, FLAVIO GUELLA (2014)
9. *Reti di libertà. Wireless Community Networks: un'analisi interdisciplinare* - (a cura di) ROBERTO CASO, FEDERICA GIOVANELLA (2015)
10. *Studies on Argumentation and Legal Philosophy. Further Steps Towards a Pluralistic Approach* - (Ed. by) MAURIZIO MANZIN, FEDERICO PUPPO, SERENA TOMASI (2015)
11. *L'eccezione nel diritto. Atti della giornata di studio (Trento, 31 ottobre 2013)* - (a cura di) SERGIO BONINI, LUCIA BUSATTA, ILARIA MARCHI (2015)
12. *José Luis Guzmán D'Albora, Elementi di filosofia giuridico-penale* - (a cura di) GABRIELE FORNASARI, ALESSANDRA MACILLO (2015)

13. *Verso nuovi rimedi amministrativi? Modelli giustiziali a confronto* - (a cura di) GIANDOMENICO FALCON, BARBARA MARCHETTI (2015)

14. *Convergences and Divergences between the Italian and the Brazilian Legal Systems* - (Ed. by) GIUSEPPE BELLANTUONO, FEDERICO PUPPO (2015) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/116513>)

15. *La persecuzione dei crimini internazionali. Una riflessione sui diversi meccanismi di risposta. Atti del XLII Seminario internazionale di studi italo-tedeschi, Merano 14-15 novembre 2014 - Die Verfolgung der internationalen Verbrechen. Eine Überlegung zu den verschiedenen Reaktionsmechanismen. Akten des XLII. Internationalen Seminars deutsch-italienischer Studien, Meran 14.-15. November 2014* - (a cura di / herausgegeben von) ROBERTO WENIN, GABRIELE FORNASARI, EMANUELA FRONZA (2015)

16. *Luigi Ferrari Bravo. Il diritto internazionale come professione* - (a cura di) GIUSEPPE NESI, PIETRO GARGIULO (2015)

17. *Pensare il diritto pubblico. Liber Amicorum per Giandomenico Falcon* - (a cura di) MAURIZIO MALO, BARBARA MARCHETTI, DARIA DE PRETIS (2015)

18. *L'applicazione delle regole di concorrenza in Italia e nell'Unione europea. Atti del V Convegno biennale Antitrust. Trento, 16-18 aprile 2015* - (a cura di) GIAN ANTONIO BENACCHIO, MICHELE CARPAGNANO (2015)

19. *From Contract to Registration. An Overview of the Transfer of Immoveable Property in Europe* - (Ed. by) ANDREA PRADI (2015) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/140085>)

20. *Diplomatici in azione. Aspetti giuridici e politici della prassi diplomatica nel mondo contemporaneo. Volume II* - (a cura di) STEFANO BALDI, GIUSEPPE NESI (2016) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/143369>)

21. *Democrazie e religioni: libertà religiosa, diversità e convivenza nell'Europa del XXI secolo. Atti del convegno nazionale Adec Trento, 22 e 23 ottobre 2015* - (a cura di) ERMINIA CAMASSA (2016)

22. *Modelli di disciplina dell'accoglienza nell'“emergenza immigrazione”. La situazione dei richiedenti asilo dal diritto internazionale a quello regionale* - (a cura di) JENS WOELK, FLAVIO GUELLA, GRACY PELACANI (2016)

23. *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione* - (a cura di) MARCO BOMBARDELLI (2016)
24. *Il declino della distinzione tra diritto pubblico e diritto privato. Atti del IV Congresso nazionale SIRD. Trento, 24-26 settembre 2015* - (a cura di) GIAN ANTONIO BENACCHIO, MICHELE GRAZIADEI (2016)
25. *Fiat Intabulatio. Studi in materia di diritto tavolare con una raccolta di normativa* - (a cura di) ANDREA NICOLUSSI, GIANNI SANTUCCI (2016)
26. *Le definizioni nel diritto. Atti delle giornate di studio, 30-31 ottobre 2015* - (a cura di) FULVIO CORTESE, MARTA TOMASI (2016)
27. *Diritto penale e modernità. Le nuove sfide fra terrorismo, sviluppo tecnologico e garanzie fondamentali. Atti del convegno. Trento, 2 e 3 ottobre 2015* - (a cura di) ROBERTO WENIN, GABRIELE FORNASARI (2017)
28. *Studies on Argumentation & Legal Philosophy / 2. Multimodality and Reasonableness in Judicial Rhetoric* - (Ed. by) MAURIZIO MANZIN, FEDERICO PUPPO, SERENA TOMASI (2017) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/106571>)
29. *Il Giudice di pace e la riforma della magistratura onoraria. Atti del Convegno. Trento, 3-4 dicembre 2015* - (a cura di) GABRIELE FORNASARI, ELENA MATTEVI (2017) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/178978>)
30. *Il diritto in migrazione. Studi sull'integrazione giuridica degli stranieri* - (a cura di) FULVIO CORTESE, GRACY PELACANI (2017)
31. *Diplomatici in azione. Aspetti giuridici e politici della prassi diplomatica nel mondo contemporaneo. Volume III* - (a cura di) STEFANO BALDI, GIUSEPPE NESI (2017) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/184772>)
32. *Carlo Beduschi. Scritti scelti* - (a cura di) LUCA NOGLER, GIANNI SANTUCCI (2017)
33. *Diplomatici. 33 saggi su aspetti giuridici e politici della diplomazia contemporanea* - (a cura di) STEFANO BALDI, GIUSEPPE NESI (2018)
34. *Sport e fisco* - (a cura di) ALESSANDRA MAGLIARO (2018)
35. *Legal Conversations Between Italy and Brazil* - (a cura di) GIUSEPPE BELLANTUONO, FABIANO LARA (2018)

36. *Studies on Argumentation & Legal Philosophy / 3. Multimodal Argumentation, Pluralism and Images in Law* - (Ed. by) MAURIZIO MANZIN, FEDERICO PUPPO, SERENA TOMASI (2018) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/218719>)
37. *Aspetti istituzionali e prospettive applicative del private antitrust enforcement nell'Unione europea. Atti del VI convegno biennale antitrust. Facoltà di Giurisprudenza. Trento, 6-8 aprile 2017* - (a cura di) GIAN ANTONIO BENACCHIO, MICHELE CARPAGNANO (2018)
38. *La Direttiva quadro sulle acque (2000/60/CE) e la Direttiva alluvioni (2007/60/CE) dell'Unione europea. Attuazione e interazioni con particolare riferimento all'Italia* - (a cura di) MARIACHIARA ALBERTON, MARCO PERTILE, PAOLO TURRINI (2018)
39. *Saggi di diritto economico e commerciale cinese* - (a cura di) IGNAZIO CASTELLUCCI (2019)
40. *Giustizia riparativa. Responsabilità, partecipazione, riparazione* - (a cura di) GABRIELE FORNASARI, ELENA MATTEVI (2019) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/234755>)
41. *Prevenzione dei sinistri in area valanghiva. Attività sportive, aspetti normativo-regolamentari e gestione del rischio* - (a cura di) ALESSANDRO MELCHIONDA, STEFANIA ROSSI (2019)
42. *Pubblica amministrazione e terzo settore. Confini e potenzialità dei nuovi strumenti di collaborazione e sostegno pubblico* - (a cura di) SILVIA PELLIZZARI, ANDREA MAGLIARI (2019)
43. *Il private antitrust enforcement in Italia e nell'Unione europea: scenari applicativi e le prospettive del mercato. Atti del VII Convegno Antitrust di Trento, 11-13 aprile 2019* - (a cura di) GIAN ANTONIO BENACCHIO, MICHELE CARPAGNANO (2019)
44. *Conciliazione, mediazione e deflazione nel procedimento davanti al giudice di pace. Esperienze euroregionali. Atti del Convegno. Trento, 10 maggio 2019* - (a cura di) SILVANA DALLA BONTÀ, ELENA MATTEVI (2020) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/259285>)
45. *Diritto e genere. Temi e questioni* - (a cura di) STEFANIA SCARPONI (2020)

46. *Le parti in mediazione: strumenti e tecniche. Dall'esperienza pratica alla costruzione di un metodo* - (a cura di) SILVANA DALLA BONTÀ (2020) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/269082>)
47. *Effettività delle tutele e diritto europeo. Un percorso di ricerca per e con la formazione giudiziaria* - (a cura di) PAOLA IAMICELI (2020)
48. *Infermità mentale, imputabilità e disagio psichico in carcere. Definizioni, accertamento e risposte del sistema penale* - (a cura di) ANTONIA MENGHINI, ELENA MATTEVI (2020)
49. *Le (in)certezze del diritto. Atti delle giornate di studio. 17-18 gennaio 2019* - (a cura di) CINZIA PICIOCCHI, MARTA FASAN, CARLA MARIA REALE (2021)
50. *Studies on Argumentation & Legal Philosophy / 4. Ragioni ed emozioni nella decisione giudiziale* - (Ed. by) MAURIZIO MANZIN, FEDERICO PUPPO, SERENA TOMASI (2021) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/296052>)
51. *Comunicare, negoziare e mediare in rete. Atti del Convegno. Trento, 25 settembre 2020* - (a cura di) SILVANA DALLA BONTÀ (2021) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/306972>)
52. *La giurisdizione penale del giudice di pace: un bilancio sui primi vent'anni* - (a cura di) MARCELLO Busetto, GABRIELLA DI PAOLO, GABRIELE FORNASARI, ELENA MATTEVI (2021)
53. *State and Religion: Agreements, Conventions and Statutes* - (Ed. by) CINZIA PICIOCCHI, DAVIDE STRAZZARI, ROBERTO TONIATTI (2021)
54. *Pandemia e gestione responsabile del conflitto. Le alternative alla giurisdizione. Atti del Convegno. Trento, 10 giugno 2021* - (a cura di) ANTONIO CASSATELLA, SILVANA DALLA BONTÀ, ELENA MATTEVI (2021)
55. *Il rapporto tra diritto, economia e altri saperi: la rivincita del diritto. Atti della Lectio Magistralis di Guido Calabresi in occasione della chiusura dell'anno accademico del Dottorato in Studi Giuridici Comparati ed Europei. Facoltà di Giurisprudenza. Trento, 24 ottobre 2019* - (a cura di) GIUSEPPE BELLANTUONO, UMBERTO IZZO (2022)
56. *Il contributo di Pietro Trimarchi all'analisi economica del diritto. Atti del Convegno. Trento, 16-18 dicembre 2020* - (a cura di) GIUSEPPE BELLANTUONO, UMBERTO IZZO (2022)

57. *Le relazioni fra Autonomie speciali e Regioni ordinarie in un contesto di centralismo asimmetrico: le complessità di una dialettica (1970-2020)* - (a cura di) ROBERTO TONIATTI (2022)

58. *Giustizia e mediazione. Dati e riflessioni a margine di un progetto pilota* - (a cura di) SILVANA DALLA BONTÀ, ELENA MATTEVI (2022)

59. ANTONIO ARMELLINI - *L'Italia e la carta di Parigi della CSCE per una nuova Europa. Storia di un negoziato (luglio-novembre 1990)*. Introduzione di GIUSEPPE NESI. Postfazione di ETTORE GRECO. Con contributi di STEFANO BALDI, FABIO CRISTIANI, PIER BENEDETTO FRANCESE, NATALINO RONZITTI, PAOLO TRICHILO (2022)

60. *La rieducazione oggi. Dal dettato costituzionale alla realtà del sistema penale. Atti del Convegno. Trento, 21-22 gennaio 2022* - (a cura di) ANTONIA MENGHINI, ELENA MATTEVI (2022)

61. *La specialità nella specialità* - (a cura di) ROBERTO TONIATTI (2022)

62. *L'amministrazione condivisa* - (a cura di) GREGORIO ARENA, MARCO BOMBARDELLI (2022)

63. *Intelligenza artificiale e processo penale. Indagini, prove, giudizio* - (a cura di) GABRIELLA DI PAOLO, LUCA PRESSACCO (2022)

64. *L'attuazione della procura europea. I nuovi assetti dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia* - (a cura di) GABRIELLA DI PAOLO, LUCA PRESSACCO, ROSANNA BELFIORE, TOMMASO RAFARACI (2022)

65. *I rapporti tra attori pubblici e attori privati nella gestione dell'immigrazione e dell'asilo* - (a cura di) ELIANA AUGUSTI, SIMONE PENASA, STEFANO ZIRULLIA (2022)

66. *Trasporto pubblico locale in fase pandemica e post-pandemica: alla ricerca del diritto alla mobilità in condizioni di sicurezza e di sostenibilità economica. Atti del Seminario. Trento, 5 aprile 2022* - (a cura di) ALESSIO CLARONI (2023) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <https://hdl.handle.net/11572/376915>)

67. *Salute e carcere* - (a cura di) GABRIELE FORNASARI, ANTONIA MENGHINI (2023)

68. *La responsabilità da reato degli enti nel contesto delle cooperative agricole e vitivinicole. Atti del Convegno. Trento, 2 dicembre 2022* - (a cura di) ALESSANDRO MELCHIONDA, ENRICO PEZZI (2023)

69. *Percorsi interculturali* - (a cura di) CINZIA PICIOCCHI, DAVIDE STRAZZARI (2023) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <https://hdl.handle.net/11572/384871>)
70. *Il diritto fra prospettiva rimediabile e interpretazione funzionale. Atti delle Lectiones Magistrales di Salvatore Mazzamuto e Mario Barcellona in occasione della inaugurazione dell'anno accademico del Dottorato in Studi Giuridici Comparati ed Europei. Facoltà di Giurisprudenza. Trento, 6 aprile 2022* - (a cura di) UMBERTO IZZO (2023)
71. *Il principio di autoresponsabilità nella società e nel diritto. Atti del Convegno. Trento, 16 e 17 settembre 2022* - (a cura di) GABRIELE FORNASARI, TERESA PASQUINO, GIANNI SANTUCCI (2023)
72. *Giuristi d'impresa. La lettura del bilancio* - GIANLUCA CHIARIONI (2023)
73. *La riforma Cartabia tra non punibilità e nuove risposte sanzionatorie. Atti del Convegno. Trento, 24 e 25 marzo 2023* - (a cura di) ANTONIA MENGHINI, ELENA MATTEVI (2023)
74. *Il processo di riforma costituzionale cileno 2019-2023. Profili penalistici* - (a cura di) GABRIELE FORNASARI, CARLOS CABEZAS, EMANUELE CORN (2023)
75. *The Making of European Private Law: Changes and Challenges* - (ed. by) LUISA ANTONIOLLI, PAOLA IAMICELI (2024) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <https://hdl.handle.net/11572/401105>)
76. *Il giudice di pace nel quadro delle riforme* - (a cura di) GABRIELE FORNASARI, ELENA MATTEVI, TERESA PASQUINO (2024) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <https://hdl.handle.net/11572/404351>)
77. *COVID-19 Litigation. The Role of National and International Courts in Global Health Crises* - (ed. by) PAOLA IAMICELI, FABRIZIO CAFAGGI (2024) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <https://hdl.handle.net/11572/406169>)
78. *Trasformazioni della giustizia. Norme, organizzazione, tecnologie* - (a cura di) GABRIELLA DI PAOLO (2024)
79. *Numérique & Environnement. Université d'été franco-italienne, Actes du colloque, 6-8 Juillet 2022, Université de Limoges* - (a cura di) LUISA ANTONIOLLI, MONICA CARDILLO, FULVIO CORTESE, LOUIS DE CARBONNIÈRES, FRANTZ MYNARD, CINZIA PICIOCCHI (2024) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <https://hdl.handle.net/11572/409990>)

80. *Trento e la comparazione giuridica: voci, esperienze, riflessioni. Dalla testimonianza di Rodolfo Sacco e Mauro Cappelletti* - (a cura di) LUISA ANTONIOLLI, FULVIO CORTESE, ELENA IORIATTI, BARBARA MARCHETTI (2024) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <https://hdl.handle.net/11572/410010>)

81. *Il ruolo del Consiglio nella forma di governo delle autonomie speciali alpine: valorizzare e innovare* - (a cura di) MATTEO COSULICH, GIANFRANCO POSTAL, ROBERTO TONIATTI (2024)

82. *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) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <https://hdl.handle.net/11572/412031>)