

Dalla direttiva acque ai consorzi di miglioramento fondiario: alcune considerazioni per il Basso Piemonte e per la Valle d'Aosta

di Nicola Enrichens

1. - *Nota introduttiva.* A seguito dei movimenti ambientalisti sorti pre-COVID¹ e pre-conflitto Russo-Ucraino², le istituzioni avevano mostrato grande apertura verso una maggiore sensibilizzazione civile del tema ambientale, in particolar modo per l'acqua³.

Pur nel contesto attuale, segnato da altri interessi sociali ed economici, il tema dell'acqua rimane sempre di primo piano, non tanto perché senz'acqua non si vive, quanto piuttosto per il fatto che è proprio a partire dalla preservazione dell'acqua nelle zone rurali che si può difendere la biodiversità nei territori montani e, contestualmente, si può ricostruire anche turismo e benessere⁴. In altre parole, come meglio si approfondirà, a partire dall'istituzione dei consorzi di miglioramento fondiario⁵, si tutelano due interessi legittimi:

1) quello dei *cives* autoctoni mantengono viva la propria identità curando i pascoli, il foraggio e gli alpeggi, anche grazie agli animali che loro sono d'ausilio⁶;

2) quello dei turisti alpini che, in ragione dell'attività di preservazione dello stato dei luoghi operata dai primi, si ritrovano in un ambiente salubre.

Ora, alcune leggi degli anni '90 – come ad es. la legge Galli del 1994⁷ – hanno definitivamente spinto per la natura pubblica di «quasi» tutte le acque: forse si è andati oltre, nel senso che, ad esempio, coloro che praticano attività di preservazione dei luoghi e pascoli montani⁸ ad oggi in virtù di usi che un tempo erano definiti sulla base di contratti di livello e successivamente modificati dalla previsione, nel codice civile del 1942, del diritto reale di enfiteusi, non hanno visto di buon occhio l'intervento legislativo summenzionato, ad esempio in punto di preservazione delle acque private.

Ad ogni modo, il diritto europeo e, per riflesso, quello nazionale, hanno provato a compiere qualche passo in avanti verso una migliore preservazione di un bene molto importante come è l'acqua.

2. - *La direttiva acque e il principio chi inquina paga.* La direttiva 2000/60/CE, nota come direttiva acque (DQA) ha istituito un quadro di riferimento per l'azione comunitaria in materia di acque e ha introdotto

¹ Pandemia da Co-Sars-Cov2.

² Ci si riferisce al mese di febbraio 2022.

³ Cfr. ad es., DELOGU G., *La crisi climatica non va in quarantena*, in OPEN, 2020.

⁴ V. ad es. *Il pascopascolo e la vendita di erbe in piedi*, in *ConsuezzaAgricola.it*, comm. a circ. Min. pol. agr. 394/19, 2019.

⁵ Il codice civile riconosce i consorzi di bonifica all'art. 863, tuttavia i consorzi di miglioramento fondiario sono qualcosa di più ampio: in particolare tendono al risultato della preservazione di un territorio o di un ecosistema in modo efficace, efficiente e sostenibile.

⁶ Vedi legge cost. n. 1/2022, modificativa dell'art. 9 Cost., in questa riv., 2022, 3, RUSSO D., *La tutela giuridica degli animali alla luce della legge costituzionale 1/2022: riflessioni a prima lettura*.

⁷ Considerando come punto di partenza il Testo Unico del 1933, in Italia si sono succeduti cinque interventi normativi in tema di acqua: si tratta del T.U. del 1933, n. 1775, delle norme del codice civile dedicate alle acque (artt. 909-921 c.c.), della l. 10 maggio 1976, n. 319, nota come legge Merli, ora non più in vigore, della l. 5 gennaio 1994, n. 36, nota come la legge Galli e del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, noto come Codice dell'ambiente: in effetti, a muovere dagli anni a seguire all'approvazione del Testo Unico, si è sviluppato un crescente interesse verso la tutela dell'ambiente, con particolare riferimento all'acqua: in questo senso, appaiono significativi i due «Piani Verdi» (approvati, rispettivamente, con l. 2 giugno 1961, n. 454 e l. 27 ottobre 1966, n. 910), la l. 13 luglio 1966, n. 615 sull'inquinamento atmosferico, la l. 28 gennaio 1977, n. 10, sull'edificabilità dei suoli, la l. 27 dicembre 1977 n. 984 - legge Quadrifoglio - sugli interventi pubblici in agricoltura.

⁸ V. ad es. GUSMEROLI F., *Prati, pascoli e paesaggio alpino*, in <https://www.sozooalp.it/>, 2012.

un approccio innovativo nella legislazione europea, tanto dal punto di vista ambientale, quanto amministrativo-gestionale⁹. La direttiva persegue obiettivi significativi: prevenire il deterioramento qualitativo e quantitativo, migliorare lo stato delle acque e assicurare un utilizzo sostenibile, basato sulla protezione a lungo termine delle risorse idriche disponibili.

Questa direttiva ha soprattutto introdotto l'obbligo di recupero, da parte degli Stati membri, di tutti i costi relativi ai servizi idrici, compresi i costi ambientali e relativi alle risorse, prendendo in considerazione l'analisi economica e secondo il principio «chi inquina paga».

Il *costo ambientale* (*Environmental and Resource Cost - ERC*) può essere definito come il costo provocato dai danni causati, direttamente o indirettamente, all'ambiente e agli ecosistemi da coloro che li utilizzano.

L'aggravamento può avvenire per effetto di prelievi, scarichi, trattamenti di diversa natura, e avere ad oggetto sia la risorsa in sé che la qualità delle falde e dei suoli, con la conseguenza del prodursi di costi particolari di trattamento o di potabilizzazione aggiuntivi imposti alle comunità.

L'analisi del costo ambientale porta a distinguere due differenti profili:

a) il costo ambientale in senso stretto, derivante dai danni provocati dal degrado e dall'impoverimento degli ecosistemi acquatici causati da un particolare uso dell'acqua (per effetto dell'estrazione dell'acqua o dell'emissione di sostanze inquinanti);

b) il costo della risorsa, correlato alla rarità della risorsa in relazione al luogo e al tempo del suo utilizzo.

Queste definizioni rinviano al concetto di «danno ambientale», che la direttiva sulla responsabilità ambientale (direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004) all'art. 2, punto 2 definisce come «danno alle specie e agli *habitat* naturali protetti, vale a dire qualsiasi danno che produca significativi effetti negativi sul raggiungimento o il mantenimento di uno stato di conservazione favorevole di tali specie e *habitat*».

Gli interventi speciali dell'Unione hanno così formato una rete robusta che oggi regge il complesso degli interventi pubblici nel settore. Sono quindi stati interessati, di volta in volta, la protezione delle acque dall'inquinamento da nitrati provenienti da fonti agricole (direttiva 91/676/CEE), la tutela delle acque sotterranee dall'inquinamento e dal deterioramento (dir. 2006/118/CE), la valutazione e la gestione dei rischi alluvionali (direttiva 2007/60/CE), gli *standard* di qualità ambientale nel settore della politica delle acque (direttiva 2008/105/CE), la qualità delle acque destinate al consumo umano (direttiva 2020/2184/UE) e il riutilizzo delle acque reflue.

Insomma, non si tratta solo di interventi «a *spob*», ma di un quadro ampio e articolato di linee di condotta necessario perché tutti i Paesi europei si muovano seriamente e in maniera coordinata a difesa del bene primario dell'acqua¹⁰.

In Italia, la direttiva è stata recepita, in relazione ai CMF – consorzi di miglioramento fondiario – anche al fine di regolare la tariffa dell'acqua nelle zone montane, in dialogo non sempre virtuoso con l'ARERA, che è l'Autorità amministrativa indipendente che si occupa, a livello centrale, di determinare la tariffa della risorsa idrica nei consorzi irrigui¹¹.

Il problema che si pone, però, è che la determinazione della tariffa non è sempre adeguata all'uso della risorsa nei luoghi che i Consorzi intendono preservare¹²: ad esempio, in Valle d'Aosta, Regione molto

⁹ Si pensi al costo ambientale della risorsa idrica.

¹⁰ Così R. LOUVIN, *Clin d'œil alla normativa europea per la tutela delle acque / Clin d'œil à la législation européenne pour la protection des eaux*, Aosta, 2022.

¹¹ Nell'ordinamento italiano, è disposto il pagamento di una tariffa del servizio idrico integrato che è da intendersi quale «corrispettivo del servizio idrico integrato ed è determinata tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari, dell'entità dei costi di gestione delle opere, dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito e dei costi di gestione delle aree di salvaguardia, nonché di una quota parte dei costi di funzionamento dell'Autorità d'ambito, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi e secondo il principio “chi inquina paga”», così R. LOUVIN, relazione intermedia, *L'applicazione e il recupero del costo ambientale nel contesto alpino*, 2022, in corso d'opera.

¹² BARDELLI L., *Valutazione dei costi ambientali della risorsa - recupero degli ERC nella tariffa del servizio idrico integrato*, Roma, report

secca, l'acqua svolge un ruolo fondamentale per il mantenimento dell'attività agricola di montagna¹³ e i costi irrigui predeterminati da ARERA sono spesso recepiti come troppo onerosi per coloro che preservano le zone rurali.

Ad ogni modo, la gestione dell'irrigazione a livello comprensoriale è oggi assicurata dai Consorzi di miglioramento fondiario.

3. - I Consorzi di miglioramento fondiario e l'autorità regolatrice della tariffa (ARERA). I Consorzi di miglioramento fondiario sono persone giuridiche private previste dall'art. 863c.c.: essi si costituiscono per intervento dell'autorità amministrativa generale e, nell'adempimento di tale funzione, hanno facoltà d'imporre contributi ai propri consorziati. La partecipazione a questi enti è determinata unicamente dalla qualità di proprietario o di possessore di fondi compresi nel perimetro entro il quale si deve estendere l'azione del consorzio stesso. L'attività del Consorzio di miglioramento fondiario si concreta nell'esecuzione, manutenzione ed esercizio di opere di miglioramento fondiario quali, la costruzione di impianti irrigui, di ricerca, provvista e utilizzazione delle acque a scopo agricolo, la costruzione e il riattamento di strade interpoderali e le teleferiche che possono sostituirle, la costruzione e il riattamento di fabbricati rurali, il miglioramento dei prati e dei pascoli montani eseguibile a vantaggio di più fondi. I Consorzi di miglioramento fondiario sono retti da uno statuto deliberato dall'assemblea, col voto favorevole della maggioranza degli intervenuti. Lo statuto è sottoposto all'approvazione della P.A., che decide sugli eventuali ricorsi ed ha facoltà di apportare modificazioni al testo deliberato¹⁴.

Inoltre, essi preservano lo stato dei luoghi, garantendo ai consorziati una sorta di egualitarismo nella distribuzione della risorsa idrica, onde evitare speculazioni private se non, addirittura, problemi di fraudolenta deviazione del corso delle acque irrigue.

A valle di tale definizione, vi è la determinazione della tariffa dell'acqua utilizzata dal consorzio a fini irrigui: in particolare, le funzioni e i compiti spettanti allo Stato sono affidate al Ministero della transizione ecologica che definisce, con decreto ministeriale, le componenti di costo per la determinazione della tariffa relativa ai servizi idrici per i vari settori di impiego dell'acqua. La definizione di tali componenti ha luogo su proposta dell'ARERA che opera come autorità amministrativa indipendente. Resta aperto un problema: la determinazione della tariffa avviene solo in un secondo momento e molto tempo dopo la costituzione del consorzio di miglioramento, ragion per cui potrebbe essere d'uopo un maggior coordinamento tra ARERA e i singoli consorzi.

L'uso dell'acqua a fini irrigui in un territorio con caratteristiche ambientali, paesaggistiche ed economiche peculiari come quello della Valle d'Aosta non costituisce unicamente un costo, ma è in grado di produrre anche flussi di esternalità positive e beni pubblici fondamentali per l'intera collettività¹⁵.

Autorità per en. elettrica, gas e sistema idrico, 2015 e anche COLAIZZI, M., *Definizione dei costi ambientali e dei costi della risorsa: linee guida nazionali*, commento a d.m. n. 39 del 2015, Min. ambiente, giornata di studio, 16 aprile 2015, e anche SANTUCCI E., *Criteri di valutazione del costo ambientale e quello della risorsa*, green report, 2015.

¹³ V. ad es. delibera Giunta regionale 2016, Ass.re Testolin, Valle d'Aosta, deroghe al d.p.r. 31 luglio 2015, v. all. I e II [*disposizioni sui nuovi prelievi, metodologia di stima, (...)*] e anche *incontro di coordinamento tecnico*, 6 settembre 2017, MIPAAF; e anche Comunicazioni amministrative Regione Valle d'Aosta, provvedimenti in materia di acque, prelievi irrigui, PSRN 2014-2020 e anche precedente nota informativa in merito alla direttiva SIGRLAN 2000/60/CE - Dipartimento agricoltura Valle d'Aosta, rel. Vauterin, 2018.

¹⁴ Così, def. Reg. aut. Valle d'Aosta, sito istituzionale, 2022

¹⁵ Cfr. *L'irrigazione nell'agricoltura di montagna: non solo sfruttamento di una risorsa, ma benefici per l'intera collettività/L'irrigation en agriculture de montagne: non seulement l'exploitation d'une ressource, mais des bénéfices pour toute la communauté*, Institut Agricole Régional (IAR) e Regione autonoma Valle d'Aosta - Ass. agricoltura e risorse naturali, in collaborazione con il Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria (CREA), il Dip. di scienze agrarie, forestali e alimentari - Università di Torino e il Dip. di agraria - Università di Napoli.

I medesimi CMF si sono attuati anche nel bacino del fiume Po, nell'ambito del progetto regionale Reservacqua¹⁶: in particolare il Piano di tutela delle acque è un documento di pianificazione regionale che individua le misure per raggiungere gli obiettivi di qualità ambientale per corsi d'acqua, laghi e acque sotterranee, in risposta alle richieste della direttiva quadro acque (direttiva 2000/60/CE) e in attuazione della normativa nazionale di recepimento.

Il Consiglio regionale del Piemonte ha approvato l'aggiornamento del Piano di tutela delle acque (PTA 2021) con d.g.r. n. 179-18293 del 2 novembre 2021¹⁷.

Il PTA 2021 è l'aggiornamento del Piano del 2007, sottoposto a revisione per l'esigenza di adeguare l'impianto della strategia regionale di salvaguardia e gestione delle acque piemontesi alle importanti evoluzioni normative – *in primis* comunitarie – intervenute negli anni. Il PTA 2021, inoltre, integra e specifica a scala regionale gli indirizzi ed i contenuti del Piano di gestione del distretto idrografico del fiume Po, che affronta i problemi di gestione delle acque a livello sovra-regionale.

In questo contesto, ARPA Piemonte ha avviato un progetto di approfondimento delle conoscenze sul sistema acquifero profondo in alcune aree della pianura piemontese, al fine di migliorare la definizione dello stato quali/quantitativo dell'acquifero profondo ai sensi della direttiva quadro acque.

4. - *Conclusioni*. Il tema dell'acqua apre oggi un dibattito tra gli studiosi del diritto civile e gli studiosi del diritto amministrativo, nel senso che le norme sui CMF traggono sostanzialmente origine dal codice civile che, come noto, tutela in primo luogo il diritto di proprietà, mentre la direttiva acque e, soprattutto, l'azione centralizzata di ARERA, portano a considerare anche aspetti amministrativi in punto di determinazione della tariffa, anche nell'ambito del SII - Servizio idrico integrato.

Data tale affermazione, la dicotomia tra i due rami del diritto non sembra ancora cogliere a pieno le aspettative e la volontà di miglioramento della «piccola agricoltura domestica», poiché il territorio preservato dai consorzi d'associazione di miglioramento fondiario guarda anche al mondo agrario, contadino e pastorale.

Ad oggi un progetto di ricerca sul tema del costo ambientale della risorsa idrica è attualmente operativo in due Regioni italiane¹⁸, con particolare riferimento al Basso Piemonte¹⁹ ed alla Valle d'Aosta: si tratta di territori molto differenti in punto di superficie, ma molto simili per quanto riguarda, la conformazione montuosa²⁰.

L'auspicio è dunque quello di una maggior collaborazione tra i vari operatori che ruotano attorno al sistema-acqua, per una maggior appropriatezza nella gestione della risorsa e nella preservazione sostenibile dello stato dei luoghi.

Rimane aperto un quesito: i CMF hanno di fatto collettivizzato l'adesione ed il recesso, nel senso che è obbligatorio l'assenso di tutti per entrambe le attività di subentro o di «abbandono».

Questo meccanismo è sicuramente virtuoso, anche perché di fatto consente all'ente pubblico e allo Stato una certa attività di controllo e conseguente erogazione della tariffa, ma ci si chiede tuttavia se non sia

¹⁶ Cfr. PARO L. - FALLETTI P. (Agenzia regionale protezione ambiente - ARPA Piemonte/ Agence Régionale pour la Protection de l'Environnement) *Nuovo piano di tutela delle acque della Regione Piemonte e nuove infrastrutture di monitoraggio delle falde idriche profonde della pianura piemontese/Nouveau plan de protection des eaux de la Région Piémont et nouvelles infrastructures de surveillance des nappes pbréatiques profondes de la plaine piémontaise*, 2021.

¹⁷ D.g.r. n. 8-3089 del 16 aprile 2021.

¹⁸ E anche, solo per cenno, nella Svizzera francese, parte Vallese (ad es. bacino del Lac de Mauvoisin) - centri abitati di Lourtier, Serreyer, Fionnay - v. Regioni Piemonte e Valle d'Aosta, consorzi irrigui e regolamentazione del piano acque; relazione intermedia R. LOUVIN, Trieste-Aosta, 2022.

¹⁹ Il Basso Piemonte, per consuetudine, considera parte della Provincia di Cuneo, parte della Provincia di Torino e parte delle Province di Asti e Alessandria: Valli Po-Tanaro-Bormida e Scrivia. Vedi ad es. Convenzioni autorità di Bacino Fiume Po e Consiglio per la ricerca in agricoltura aggiornato al 3 marzo 2021 in recepimento delle linee guida MIPAAF.

²⁰ La catena montuosa delle Alpi considera sia parte del Piemonte - ad es. Alpi liguri con Monte Antoroto e Monte Marguareis - Alpi Marittime - Argentera - Alpi Cozie e Graie e Pennine in Valle d'Aosta - Monte Rosa, Monte Cervino, Monte Bianco, Mont Grand Combin e Mont Vèlan -, vedi, ad es., PORTERET J. ed a., *Manuale servizi ecosistemici nelle zone umide*, RestHalp, 2020.

più ragionevole estromettere dal costo ambientale della risorsa idrica coloro che utilizzano l'acqua per preservare luoghi e territori. In altri termini, è evidente che l'attività di pascolo e foraggio, se intensiva, comporta danni all'ambiente e, quindi, un costo di risorsa, ma non è in discussione il fatto che se venissero meno le categorie associate alla piccola agricoltura di montagna, quei territori andrebbero presto in «degrado».

Di lì la voce per la previsione di una miglior tutela tariffaria dei luoghi in cui l'agricoltura in genere non è intensiva, ma finalizzata, anche, alla tutela dell'ambiente e della sostenibilità.