

## **Consorzio Irrigazioni Cremonesi**

Via Cesare Battisti,21 - Cremona  
Partita IVA e Codice Fiscale 00106640196  
Tel 0372-22308 fax 0372-22492

e-mai [segreteria@consorzioirrigazioni.it](mailto:segreteria@consorzioirrigazioni.it)

web: [www.consorzioirrigazioni.it](http://www.consorzioirrigazioni.it)

Cremona 17 aprile 2004

### **‘ Reticolo Idrico e Polizia Idraulica ’ per la proprietà è ‘allarme rosso’!**

Lo Stato, in qualunque regime ci si trovi, è mosso da interessi propri prima che altrui.

Nello Stato democratico dovrebbe esservi coincidenza tra gli scopi dello Stato e gli interessi dei cittadini, di tutti i cittadini, perché lo Stato è *res publica*: i suoi interessi sono gli interessi della collettività. Ecco allora che l’interesse pubblico, perché ‘di tutti’, può essere a volte prevalente sull’interesse del singolo cittadino o di intere categorie di popolazione, secondo una linea che il politico governante giudica più affine alle proprie idee, ma nel rispetto di principi previsti negli atti che fondano lo Stato medesimo: le leggi . . . prima fra tutte, in Italia, la Costituzione.

Non sono giurista e mi scuso con gli specialisti di questa materia; ho voluto comunque ( quindi arditamente!) introdurre l’argomento con questa prima notazione perché oggi, in Lombardia, è in gioco uno di questi diritti, seppure limitatamente ad aree non vaste, ma con ripercussioni comunque pesanti: il diritto di proprietà; presente tra i principi fondamentali della nostra Costituzione, che lo tutela in ogni sua forma, pubblica o privata che sia.

Non disturba leggere l’articolo 42 ( accostarsi, ogni tanto, al testo della Costituzione è un esercizio che giova all’animo del cittadino: nel testo traspare, ed ancor si vive, l’anelito dei nostri Padri ad una Patria equa e giusta, a regole certe, ad un convivere solidale):

*“La proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati.  
La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento ed i limiti, allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti.  
La proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d’interesse generale. . . “*

Leggere la Costituzione dà un senso di sicurezza, di certezza: principi così chiaramente espressi nella Legge, che sta sopra tutte le altre leggi, sono, devono essere, una garanzia incontestabile. Così non è: la Costituzione è una . . . e le leggi sono tante, ormai tante quanto più degli stessi interessi che vogliono tutelare; interessi che non sempre coincidono con i ‘diritti’! . . .

Leggere la Costituzione può rendere a volte difficile il credere che essa sia di questa Italia!

Giungo al tema: viviamo in un periodo nel quale scorre la corrente del federalismo. E’ una vera e propria corrente fisica, di compiti, funzioni e responsabilità che lo Stato lascia oggi ‘fluire’ verso gli enti locali, oggi definiti ‘ . . . più vicini al cittadino . . .’. Tra i vari oggetti che ‘calano’, ecco

discendere anche i compiti legati alla gestione del Demanio Idrico e, di conseguenza, alle funzioni di Polizia Idraulica.

(Limiterò al massimo la citazione delle norme ed i dettagli, il testo si appesantirebbe, a discapito dello scopo: mettere al meglio in evidenza l'aspetto che maggiormente interessa la Federazione e quindi i lettori di questo periodico. Rimando al sito [www.consorzioirrigazioni.it](http://www.consorzioirrigazioni.it) dove si trovano dettagli che ritengo possano soddisfare almeno un primo desiderio di approfondimento.)

L'articolo 87 del Decreto Legislativo 112/1998, affida a regioni ed enti locali, la " ... gestione dei beni del Demanio Idrico..." e il successivo articolo 89 dispone il trasferimento alle regioni ed agli enti locali, competenti per territorio, delle funzioni di " ... Polizia Idraulica di cui al R.D. 25 luglio 1904 n. 523.... ".

Di che si tratta?

Anno 1861: fatta l'Italia, non si dovette soltanto 'fare gli Italiani' ma 'fare' molto di più, in ogni campo, ivi compresa quella che oggi chiamiamo la 'gestione del territorio', nella quale una parte importante riveste il governo di quelle acque che appartengono allo Stato: il Demanio Idrico.

La proprietà, il possesso dell'acqua è sempre stata preda ambita: il novello Stato, allora Regno, dovette innanzitutto darsi la definizione di Demanio Idrico; non potendo certo limitarsi ad utilizzare dizioni generiche come: " tutti i corsi d'acqua" oppure " tutti i fiumi ed i laghi" ecc. . . Esisteva inoltre, ora (forse) non più, un elemento di incertezza: il Demanio Idrico senz'altro ricomprende una parte di territorio coperta dalle acque, che però muta nel tempo, perché le acque sono soggette a periodi di abbondanza ( a volte travolgente!) ed a periodi di scarsità; quindi possono espandersi o ritirarsi . . . . qual è il limite? La definizione certa, quindi misurabile, giunse a compimento soltanto nel 1936.

Da quell'anno il Demanio Idrico, *Res Publica*, è formato dai corsi d'acqua ( meglio dire: corpi d'acqua, giacché ci sono anche laghi, paludi . . . ) iscritti negli Elenchi delle Acque Pubbliche, con un limite geografico corrispondente alle aree statisticamente coperte dalle acque medesime durante la Piena Ordinaria, così come definita proprio in quell'anno.

Su tale territorio il Pubblico, cioè lo Stato, esercita l'attività di vigilanza, controllo, gestione: verifica che nessuno impedisca alla corrente di fluire, che nessuno alteri lo stato dei luoghi o ne comprometta la sicurezza idraulica, che nessuno utilizzi quelle aree ( coperte o meno dalle acque) senza ottenere il relativo permesso ( concessione) pagando l'annuale canone: in questo consiste la Polizia Idraulica.

Nel 1998 lo Stato stabilisce di trasferire oneri ed onori, anche in tale materia, alle Regioni.

Nel 2000 la Regione Lombardia divide il Demanio Idrico in due parti: Reticolo Idrico Principale e Reticolo Idrico Minore ( Legge regionale 1/2000, art. 3 comma 114); il primo lo affida, successivamente ( l.r. 2 aprile 2002 n. 5) all'AIPO ( Agenzia Interregionale per il Po – ex Magistrato per il Po, enemisa 'vittima illustre del federalismo'), il secondo ai Comuni.

Nel 2002 la Giunta Regionale, certo 'forzando' il proprio Statuto, approva una norma, che ha in tutto carattere regolamentare, che diventa subito *casus belli* ( oggetto di numerose impugnazioni al Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche, che è in fase di pronunciamento), nascendo con essa il problema del quale sono onorevolmente chiamato ad esprimere il mio pensiero su questo periodico: la Delibera 25 gennaio 2002 n. 7/7868.

Tutto quello che ho scritto sin qui, se vero, da quel giorno non è più vero . . . almeno in Lombardia!

La Regione, infatti, pur non dichiarandolo esplicitamente, compone un regolamento, figlio di un sorprendente convincimento: poiché la legge n. 36 del 1994 ( cosiddetta legge 'Galli') stabilisce che ' tutte le acque sono pubbliche ' allora sono pubbliche, quindi appartengono al Demanio Idrico, tutte le aree che queste acque pubbliche ricoprono, eppertanto queste devono passare in gestione agli enti pubblici locali, che esercitano così su esse l'attività di Polizia Idraulica ( veramente la Giunta Regionale ha aggiunto, a carico dei Comuni, anche i compiti di manutenzione

– in accordo con l’associazione di quegli enti locali anche se in netto contrasto con la legge – se fosse questo l’unico problema potrei solo dire: “contenti loro!” )

Si dà il caso, per quanto qui più interessa, che gran parte delle ‘acque’, ‘governate’ dalle numerosissime opere idrauliche che rendono famosa, e ricca, la Lombardia, sono state realizzate – in tempi non brevi – su iniziativa privata ed insistono su aree private, seppure ospitanti acque pubbliche assai prima dell’emanazione della legge ‘Galli’; non si tratta solo delle reti irrigue o di bonifica – penso ai bacini idroelettrici, ai canali industriali, agli allevamenti ittici, ecc. . . .

Al di fuori della proprietà privata certa e degli Elenchi delle Acque Pubbliche, laddove la proprietà privata non sia dimostrabile ‘ *con titolo certo* ‘ supplisce il Codice Civile ( che è una legge dello Stato seconda soltanto alla già citata Costituzione): in questo caso di deve intendere che l’acqua occupi un’area attribuita ai proprietari dei terreni attraversati; il confine fondiario è individuato dalla mezzera dell’acqua medesima che scorre, su quei terreni, anche se a favore di altri diversi dai proprietari stessi, secondo il regime della Servitù di acquedotto ( articolo 1033 e seguenti del Codice Civile). Estinta la servitù, quindi tolta l’utilità della presenza dell’acqua – cioè tolta l’acqua, la proprietà – o meglio la disponibilità - torna ai latitanti, alla mezzera.

Così non è per la Regione Lombardia: l’acqua pubblica, come il frigio re Mida – dicono – facesse in oro, rende al Demanio, cioè alla proprietà pubblica, tutto ciò che tocca!

Prima di analizzare le conseguenze che più qui interessano, completo il quadro degli atti incidenti, compiuti dalla Regione sino ad ora:

A complicare la questione si introducono, *ab origine*, i Consorzi di Bonifica che compaiono, nella Delibera del 2002, come titolari di un ‘Terzo Reticolo’ ( l’allegato D), non previsto dalle norme citate, giustificati dall’esistenza di un mai abrogato Regio Regolamento del 1904.

Nel 2003, poi, questo Terzo Reticolo scompare, in una nuova Delibera che vorrebbe ‘aggiustare il tiro’ ma che in realtà conferma l’impostazione della precedente. Lo stesso anno si promulga la legge regionale n. 7, a sorreggere, all’articolo 10 - intitolato ‘Demanio Regionale’, le ‘aspettative’ dei Consorzi di Bonifica sulla competenza di ‘parte dello spazio’, che pare essere – per essi - ormai ‘spazio vitale’.

Nel 2004 si pone mano alla legge regionale 1/2000, introducendo due criteri che dovrebbero ‘aiutare’ i Comuni nell’individuazione di questo Reticolo Minore.

Non c’è certo chiarezza: questi precoci ‘aggiustamenti’ denotano una metodologia per approssimazioni successive che altro non fa se non creare ostacoli al correre della società moderna, quindi, senz’altro, fa danno.

Non è il luogo per raccontare cosa stia avvenendo un po’ in tutta la regione, le cronache riportate sul nostro sito *web* sono quantomai esaustive.

Cosa c’è di grave, in questi fatti, per coloro che rivendicano il rispetto del diritto costituzionale della proprietà “ . . . *riconosciuta e garantita dalla legge* . . . “?

Non è soltanto il voler eliminare, senza *indennizzo*, aree, a volte neppure modeste, dal privato patrimonio dei cittadini legittimi proprietari: ovvero, ciò è grave ma non è la conseguenza più grave!

Demanio Idrico vuol dire diritto/dovere della Pubblica Amministrazione a disporre di quel bene, ai fini pubblici ( che possono essere diversi da quelli per i quali esso è stato realizzato), e quindi reclamando la primazia su tutti i singoli cittadini che tali beni utilizzano, magari da secoli. Demanio Idrico vuol dire porre le aree sotto il regime pubblico, che prevede obblighi, limiti, divieti e . . . concessioni . . . e . . . canoni, costi diretti sulla proprietà.

Su tale aspetto il dibattito con i Consorzi di Bonifica è quantomai incerto, ed a mio giudizio equivoco. Parrebbe che questi enti possano rappresentare l’ancora di salvezza, giacché, sotto il loro ‘ombrello’, il ‘Terzo Reticolo’ sarebbe in qualche modo affrancato dalla generica e generale pubblicizzazione delle ‘aree ricoperte dalle acque pubbliche’. La tesi appare invero peregrina: ammesso e mai concesso ( almeno dal sottoscritto) che l’acqua pubblica renda pubblico il

sedime, non capisco come questo effetto si debba estendere soltanto su una parte delle acque, che tutte pubbliche sono e restano, perché l'altra è 'in mano' ai Consorzi di Bonifica, che, tra l'altro, non sono enti locali. Sottolineo, a conforto, che la stessa legge regionale 7/03 inserisce la previsione di questo Terzo Reticolo all'articolo 10, dal titolo "Demanio Regionale".

I Consorzi di Bonifica stanno, cioè, creando un'interferenza che disturba, confonde e distoglie dal problema vero, sul quale ci si deve confrontare e che va risolto (io dico: 'rimosso'): l'acqua, tra i suoi tanti effetti non è portatrice del 'contagio demaniale'!

Il problema vero è questo: l'interpretazione regionale comporta che oggi il Reticolo, Principale o Minore o 'Terzo' che sia, costituisce il documento che elenca i corsi d'acqua soggetti alla Polizia Idraulica (perché Demaniali), sostituisce i precedenti Elenchi delle Acque Pubbliche e diventa documento dichiaratorio di demanialità, indipendentemente dall'ente che riuscirà ad 'accaparrarsi l'oggetto, evidentemente, di desiderio, e nessuno potrà impedire, cioè cancellare o mitigare, il conseguente potere impositivo che discende dall'uso di tale Demanio, fosse anche semplicemente un ponticello di accesso ad un fondo agricolo.

La mia categoricità discende, ovviamente, in una malata 'fiducia costituzionale'. Vedo ormai con drammatica frequenza il parto di norme e discipline quantomeno 'fantasiose', quindi . . . tutto è ancora possibile!

Resta comunque la certezza che l'arrivo improprio del Demanio costituisca un vincolo ed un peso in tutto gravante sul patrimonio fondiario, non solo agricolo: già si verificano casi eclatanti di pesanti ripercussioni (cioè costi) a carico di altri comparti, come, ad esempio, l'industriale, frequente protagonista, per necessità, di coperture di canali e rogge, quindi candidato a diventare buon contribuente dell'Erario in quanto occupante vaste superfici del Demanio Idrico! (Chi vuol 'prenderci la briga' di leggere l'importo dei canoni annui proverà l'ebbrezza di un brivido profondo e . . . proporzionale al suo possedimento!)

Non solo: il Reticolo Minore (ma anche il Principale e il 'Terzo), deve costituire la base per uno strumento di settore della pianificazione urbanistica comunale, destinata, inevitabilmente, a porre limiti e divieti non solo nelle aree 'fuori acqua', potere già in disponibilità del Comune, ma anche 'dentro l'acqua', potendo interferire, così, nella gestione idraulica: è un pericolo per l'irrigazione, altra 'incisione' sulla proprietà.

Se è vero, come sembra dai fatti, che l'indipendenza che lo Stato oggi consente al legislatore regionale possa portare a larghi margini di 'elasticità' rispetto ai principi nazionali, che possono 'cedere' quindi anche alla ragionevolezza, mi permetto di concludere con alcune semplici domande:

1. una funzione passa dallo Stato alla Regione Lombardia e le sue dimensioni si centuplicano: se fosse vero che l'Acqua Pubblica rende pubblico il sedime, ciò significa che per otto anni (dal 1994) tutti gli uffici ed i dipendenti statali, preposti alla funzione, abbiano omesso di esigere canoni e di gestire un patrimonio demaniale?
2. ammettendo l'urgenza di organizzare le attività inerenti i nuovi compiti, non è saggio, e nell'interesse comune, agire con prudenza e precauzione (tanto per sembrare regione europea!) ed iniziare a gestire ciò che già era gestito dallo Stato?
3. di fronte ad un mondo nel quale una generale, ed a volte non condivisibile, privatizzazione dei servizi e delle attività, non pare una nota stonata, sotto molti aspetti, che la Regione Lombardia punti ad ampliare funzioni operative in capo alla Pubblica Amministrazione,

soprattutto laddove la gestione privata, e qui mi riferisco specificatamente alle opere ed alle reti idrauliche, dimostra di operare con assoluta efficacia?

*Stefano Loffi*  
Direttore del  
Consorzio Irrigazioni Cremonesi

\* \* \* \*