

Rapporto di minoranza

numero

data

Dipartimento

10 giugno 2010

ISTITUZIONI

Concerne

della Commissione speciale Costituzione e diritti politici sull'iniziativa parlamentare 7 novembre 2005 presentata nella forma generica da PS, Verdi e PdL (*primo firmatario: Giuseppe "Bill" Arigoni*) per l'inserimento nella Costituzione cantonale del principio che l'acqua è un bene pubblico

PREMESSA

L'acqua è una sostanza essenziale. Prova ne sia la composizione di tutto quanto vive sulla terra. La percentuale di H₂O è quasi sempre di gran lunga la più elevata per rapporto ad altri componenti, in certi casi raggiunge e supera addirittura il novanta per cento. Così il nostro corpo, ma pure quello degli altri innumerevoli esseri che popolano il pianeta, è fatto in parte preponderante di acqua. La cosa vale anche per il mondo vegetale. Il ciclo dell'acqua, si può affermare: è perpetuo. Dai mari, dai laghi e più in generale da tutti i corpi d'acqua, del continuo, evapora, si condensa, e ricade alimentando e ricostituendo quindi i mari, i laghi, i fiumi e quant'altro. Alimenta le sorgenti di acqua potabile e gli acquedotti indispensabili per la vita umana. Senza acqua non c'è vita. Proprio questo importante elemento, la sua salvaguardia, il suo accesso, il suo possesso, ha provocato, provoca e provocherà, dissidi e addirittura guerre.

Si è discusso nei secoli se considerarla "res nullius", "res comunitatis", e comunque a chi attribuirne la proprietà. Questa, oggi è giustamente riconosciuta all'ente pubblico sia federale che cantonale. Restano tuttora acque private, segnatamente sorgenti appartenenti a singoli cittadini. Si tratta di casi poco frequenti che si sono tramandati nei secoli. Essi per la loro entità non compromettono il principio universale della proprietà pubblica dell'acqua e il conseguente diritto dell'autorità civica e politica di legiferare in merito. Senza dimenticare i canoni d'acqua e la tassa che il Cantone preleva per chi utilizza l'acqua per uso privato, oggi sempre più, per esempio, per produrre energia. È ben noto che le pompe di calore, basate sull'acqua dei laghi o più spesso di falda, stanno prendendo il posto del petrolio per produrre riscaldamento, acqua calda e quant'altro. Questo metodo, di gran lunga più ecologico, sta diventando anche sempre più concorrenziale dal profilo finanziario.

È pertanto chiaro che il principio dell'acqua quale bene pubblico non necessita di ulteriori codificazioni nella Costituzione per essere accettato e riconosciuto.

Numerose leggi federali e cantonali garantiscono la pubblica proprietà dell'acqua e parimenti perseguono la gestione di questo bene essenziale assicurandone l'accesso e l'uso a tutti, indistintamente, per lo meno in casa nostra.

L'INIZIATIVA DI PS, VERDI e PdL

Gli iniziativaisti si rifanno, e di fatto ricalcano, la petizione datata 8 novembre 2004 del Consiglio degli allievi della SMe di Bellinzona 1. Essi ripropongono a distanza di appena

un anno un argomento trattato e bocciato dal Parlamento. Un'operazione legittima, sia ben chiaro, comunque, come spesso è stato affermato da più parti in Gran Consiglio, una ripetizione inopportuna a distanza così ravvicinata. È ben vero che si tratta di una petizione, pomposamente firmata dal Consiglio degli allievi di una scuola media ticinese. Un fatto di certo encomiabile e di rilievo fosse solo per il numero di firme, 891 giovani studenti e non. Si sa tuttavia che simili prese di posizione non sono, né possono essere, del tutto farina del sacco dei giovani allievi. Si tratta, e non lo affermo per sminuire la portata della petizione, ma per guardare le cose con realismo, di iniziative indotte dai docenti con stimoli per approfondimenti e studi indubbiamente interessanti. Nel caso specifico si è trattato di un oggetto di grande valenza. Il lavoro svolto, oltre che appagante per chi lo ha fatto, è certamente risultato di giovamento ai giovani firmatari della SME 1 di Bellinzona. Essi ne sono usciti arricchiti e in possesso di un bagaglio di conoscenze che altrimenti avrebbero difficilmente acquisito. Questo rappresenta un aspetto positivo del lavoro che ha portato alla petizione.

Altro discorso, che non condivido, concedetemi, è il copia-incolla dei colleghi che hanno firmato l'iniziativa nel novembre 2005, dopo che il Parlamento aveva a lungo e profondamente dibattuto il tema. A distanza di un solo anno dalla bocciatura sarebbe stato meglio, se proprio si voleva riprovare, attendere ancora un po' di tempo.

L'iniziativa parlamentare costituzionale, introdotta in occasione dell'ultima modifica della Costituzione, è un diritto che è stato attribuito ai deputati in Gran Consiglio, a titolo personale, di gruppi costituiti o di gruppi trasversali. Un diritto legittimo e sacrosanto, ma proprio per questo, da usare con prudenza, evitando ripetizioni ravvicinate di oggetti già trattati e giudicati, e soprattutto da non usare in mancanza di fatti nuovi o di nuove motivazioni importanti. L'acqua infatti, oltre ad essere protetta da molte normative non abbisogna del declamatorio inserimento nella Magna carta ticinese.

Nel corso della discussione è stato rilevato, come ben riportato nei Verbali commissionali, che dando seguito a questa iniziativa si creerebbero non pochi problemi. Cosa significa infatti affermare: "l'acqua è un bene pubblico?" Significa che il Cantone diventa proprietario assoluto di tutte le acque, ritenuto che già lo è per quelle di superficie?

Inserito questo principio nella Costituzione, potrà il Cantone fare e disfare come vuole, quali saranno i suoi limiti?

Sarà ancora possibile dare concessioni per gli impianti idroelettrici? Come la metteremo con le sorgenti, in grande maggioranza proprietà dei Comuni, in altri casi dei Patriziati, e in qualche caso dei privati come già ricordato sopra? Comuni, Patriziati e Privati verranno espropriati, e a quali condizioni? Ma i Comuni sono loro stessi enti di diritto pubblico. Come verranno trattati i numerosissimi acquedotti comunali e/o consortili?

Le sorgenti di proprietà privata che fine faranno, come verranno trattati i diritti acquisiti? Oppure il privato non potrà più utilizzarle e sarà obbligato a convogliarle in un acquedotto per poi riavere l'acqua con contatore e pagando un tot per metro cubo? E l'acqua di falda sfruttata dai comuni come già detto sopra? Visto che chi la sfrutta, in genere proprio i Comuni, che sono ente pubblico, sarà necessario inserire nella Costituzione anche questo diritto?

Appare evidente che su questo tema si potrebbe continuare a discutere a tempo indeterminato. È piuttosto chiaro che gli iniziativaisti vedono il problema mondiale, pensano al deserto nonché a Stati o gruppi di potere che si accaparrano l'acqua e la vendono a caro prezzo sfruttando il popolo assetato. Sembra un po' esagerato, se non addirittura pretestuoso e supponente, pensare che la presenza del principio "acqua bene pubblico" nella Costituzione del Canton Ticino possa avere qualche effetto positivo nel salvaguardare questo bene essenziale ed evitare eventuali abusi nel mondo, abusi peraltro del tutto inesistenti e pure inimmaginabili in casa nostra. Ancora una volta si vuol mettere il nostro Cantone con i suoi trecentomila abitanti al centro dell'universo, confermando quel ben noto complesso di primi della classe.

Va anche detto che non può essere messo sul medesimo piano il principio universale dell'acqua bene essenziale e il sacrosanto diritto di accesso da parte di tutti a questo indispensabile elemento. D'altra parte, e la cosa è ben regolamentata, si tratta di rispettare le severe disposizioni che stabiliscono il modo di comportarsi verso fiumi, laghi, sorgenti, acquedotti e quant'altro che ha a che fare con l'acqua, questo per assicurarne la purezza e l'incontaminazione. Pensiamo all'impegno generale e convinto alla salvaguardia di questo patrimonio dalla parte di tutti: dalle autorità agli utenti.

IL PARERE DEL GIURISTA

La Commissione ha sentito Michele Albertini, giurista del Parlamento. Egli ha premesso che l'argomento è, al momento, discusso a vari livelli. Ha citato in particolare le norme costituzionali riguardanti "l'acqua" dei Cantoni Giura e Neuchâtel. Esse sono inserite nell'elenco degli obiettivi e dei compiti dello Stato. Dai materiali legislativi risulta tuttavia che i cataloghi dei compiti dei Cantoni, hanno un valore dichiaratorio più che normativo. Infatti spetta pur sempre alla legge stabilire in maniera vincolante e precisa quali sono i termini dei compiti dello Stato. Albertini ha ricordato che Ginevra parla più che di acqua di energia idrica. Egli ha poi citato la mozione Sommaruga del 2006 a livello federale. Mozione che il Consiglio federale ha proposto di respingere. L'Esecutivo federale ritiene che il valore dell'acqua è già sufficientemente riconosciuto, nel senso che il diritto all'acqua costituisce un diritto umano specifico anche se non scritto. Esso è comunque contemplato nella Convenzione internazionale dei diritti del fanciullo e in quella sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna. Il Consiglio federale non ritiene di inserirlo nel nostro diritto, reputando che l'applicazione di questo diritto è più importante della sua declamazione.

D'altra parte l'art. 76 della Costituzione disciplina la sovranità sulle acque e il diritto di disporre delle acque e delle forze idriche. Questo diritto determina chi può disporre delle acque pubbliche e chi può decidere per esempio la modifica di un corso d'acqua, nonché l'utilizzazione e la destinazione delle acque all'uso comune, accresciuto o inprivativa. Ciò significa anche che, sotto riserva delle acque private che rientrano e continuano a rimanere sotto l'imperio della Costituzione federale nel dominio privato, le acque sono in generale pubbliche. In definitiva la qualifica di acque pubbliche o private, è definita dal Diritto cantonale. L'art 76 della Magna carta federale attribuisce in modo generale la sovranità delle acque ai Cantoni, chiarendo così il concetto secondo cui la Confederazione non dispone di questa sovranità, mentre dispone della competenza di legiferare negli ambiti precisati dalla predetta norma costituzionale. In sostanza Albertini ritiene scarsa l'importanza di questo inserimento dal profilo giuridico. Semmai la cosa può avere senso in un contesto europeo e soprattutto mondiale, e meglio là dove potrebbe esistere il pericolo di sfruttamento delle acque da parte di privati con diminuzione delle risorse in favore della collettività. Ma questo, già l'abbiamo detto, è del tutto inimmaginabile in casa nostra. D'altra parte il principio secondo il quale sarà solo l'ente pubblico a stabilire chi tra i privati potrà essere concessionario per l'uso dell'acqua, fornisce ampie garanzie in merito.

Albertini reputa inverosimile che un disposto costituzionale cantonale possa intervenire nei rapporti privati, nella misura in cui le sorgenti private sono comunque oggetto anche di diritti privati acquisiti in base al diritto federale, soprattutto giusta il Codice civile, ma anche in ragione della proprietà. Egli ritiene, concludendo, che una norma di questo genere non abbia nessuna portata, perlomeno sui diritti acquisiti relativamente alle sorgenti private. Si tratta poi di stabilire se una sorgente sia da catalogare come privata o da considerare come facente parte delle acque pubbliche. La cosa dipende essenzialmente dalla sua portata. Una grande portata qualifica una sorgente come acqua pubblica, cosa che già oggi avviene sulla base della legge sul demanio pubblico. E qui siamo nel campo delle acque sotterranee. Albertini cita Scolari che nei suoi Commentari dice: "La pubblicità delle

acque sotterranee è riconosciuta quando la portata è di una certa importanza. Secondo un criterio assai diffuso, specifica Scolari, la pubblicità viene riconosciuta quando la portata si situa attorno ai 200/300 l al minuto". Tutto quello che è sotto a questa portata può essere considerato come privato, quello sopra di dominio pubblico. Il giurista aggiunge inoltre che il concetto di acque pubbliche significa varie cose. In particolare il Cantone può regolare tre tipi di uso delle stesse: l'uso comune, l'uso accresciuto e l'uso in privativa. A precise domande Albertini risponde: la legge sul demanio pubblico spiega bene diversi aspetti del problema. Le acque soggiacciono alla sovranità del Cantone che decide cosa se ne può fare. Se vi sono acque private esse lo sono perché non vi è un interesse pubblico preponderante. La norma sulla garanzia della proprietà prevede in materia delle condizioni. Un interesse pubblico d'altronde, deve essere concretizzato.

Per finire il relatore e i firmatari di questo rapporto, concludono facendo proprio il parere del giurista, come pure dell'Autorità federale: una norma di questo tipo non è necessaria né opportuna.

CONCLUSIONE

Per quanto esposto sopra, ribadendo nel contempo la convinzione ben radicata in casa nostra secondo la quale l'acqua è un bene essenziale, indispensabile alla vita, e per questo è e deve essere adeguatamente protetto da leggi e dalle nostre radicate consuetudini. Si conferma che l'acqua deve essere messa a disposizione di tutti, indistintamente, nonché salvaguardata con un uso parsimonioso e giusto. Si ribadisce con convinzione l'indispensabile e rigorosa protezione dagli inquinamenti, posizione di certo più importante di facili e poco efficienti affermazioni declamatorie. Preso atto di quanto sopra e delle lunghe e articolate discussioni commissionali e pure delle qualificate considerazioni giuridiche di Michele Albertini, la minoranza della Commissionale invita il Parlamento a respingere l'iniziativa in discussione.

Per la minoranza della Commissione speciale:

Tullio Righinetti, relatore
Bergonzoli - Bonoli - Giudici -
Mellini - Quadri - Viscardi