

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Signori
- Roland David
- Franco Celio
- Werner Carobbio
- Norman Gobbi
Deputati al Gran Consiglio

Interrogazione 16 febbraio 2005 no. 27.05 A chi appartengono le acque pubbliche?

Signori deputati,

rispondiamo all'interrogazione del 16 febbraio 2005 - "*A chi appartengono le acque pubbliche?*" - con cui chiedete di fare chiarezza sulla proprietà delle acque, presentando a tal fine una perizia giuridica.

1.- A questo proposito, possiamo rilevare in limine che le normative e i materiali legislativi degli ultimi 100 anni attestano senza ombra di dubbio che le acque sono sotto il dominio e di proprietà del Cantone e che solo il Cantone ha il diritto di sfruttarle, rispettivamente di concedere a terzi diritti per la loro utilizzazione.

Questo stato di cose deriva da una situazione legislativa non equivocabile, costantemente e pacificamente confermata da più di un secolo. Al riguardo basti osservare quanto segue:

- a) La vecchia Costituzione federale del 29 maggio 1874, all'art. 24 bis cpv. 3 stabiliva che:
- "³Riservati i diritti privati, spetta ai Cantoni o ai titolari designati dalla legislazione cantonale disporre delle risorse idriche e riscuotere tributi per l'utilizzazione dell'acqua. I Cantoni stabiliscono i tributi nei limiti della legislazione federale.*
- b) Tale principio è stato confermato dalla nuova Costituzione federale del 18 aprile 1999, che all'art. 76 cpv. 4 prevede quanto segue:
- "⁴I Cantoni dispongono delle risorse idriche. Entro i limiti della legislazione federale possono riscuotere canoni per l'utilizzazione delle acque. (...)"*
- c) Sempre a livello federale, l'art. 664 del Codice civile svizzero del 10 dicembre 1907 prescrive che:
- "¹Le cose senza padrone e quelle di dominio pubblico sono soggette alla sovranità dello Stato nel cui territorio si trovano.*
- (...).

³*Il diritto cantonale emana le necessarie disposizioni circa l'occupazione delle terre senza padrone ed il godimento e l'uso delle cose di dominio pubblico, come le strade, le piazze, i corsi d'acqua ed il letto dei fiumi".*

- d) La legge federale sull'utilizzazione delle forze idriche del 22 dicembre 1916, all'art. 2 cpv. 1 dispone che:

"Il diritto cantonale stabilisce a quale comunità (Cantone, distretto, Comune o corporazione) spetta il diritto di disporre della forza dei corsi d'acqua pubblici".

2.- Poiché la Confederazione conferisce ai Cantoni il diritto di legiferare in materia di proprietà e utilizzo delle acque, vediamo ora come il Ticino abbia operato in quest'ambito, avuto riguardo soprattutto al fatto che ai Comuni ed alle altre collettività locali spettano e possono spettare solo i diritti che le leggi cantonali hanno loro esplicitamente riconosciuto e conferito.

- a) A livello cantonale, l'art. 1 della vecchia legge sull'utilizzazione delle acque del 17 maggio 1894 (LUA) prevedeva quanto segue:

"Le acque dei laghi, fiumi e torrenti non possono essere derivate o utilizzate a scopi industriali o agricoli senza previa concessione dell'autorità dello Stato".

Eccezioni a questa regola generale sono state inserite in uno specifico e circostanziato catasto, che definisce però questo diritto come *"non trasferibile"* e *"limitato all'uso [allora] esistente"* (in generale per mulini, segherie e altri opifici proto-industriali).

In seguito, il dominio e la proprietà del Cantone sulle acque pubbliche sono stati esplicitati e ribaditi da tutta una serie di chiari, univoci e costanti atti legislativi (leggi successive), amministrativi (rilascio di concessioni) e giudiziari (sentenze di Tribunali di ogni livello), come pure in molti ed importanti contributi dottrinali. E questo non senza rilevare che la proprietà delle acque non è comunque mai stata attribuita dal diritto cantonale né ai Comuni né ad altre collettività locali.

- b) Un'ulteriore conferma che il dominio e la proprietà delle acque dei laghi e dei fiumi già spettavano a quei tempi al Cantone è data dal decreto legislativo sull'utilizzazione e l'esercizio delle forze idrauliche del Cantone del 26 febbraio 1919, che all'art. 1 stabiliva:

"La derivazione, l'utilizzazione e l'esercizio a scopi industriali delle acque dei laghi, dei fiumi e dei torrenti del Cantone Ticino possono, anziché concessionati nelle forme previste dalla legge 17 maggio 1894 sull'utilizzazione delle acque, essere assunti da una o parecchie società per azioni con partecipazione dello Stato e sotto la sua sorveglianza, nei modi stabiliti dalle relative convenzioni".

Elemento centrale di questo decreto legislativo era, in particolare, la possibilità di rilasciare - ad imprese cui partecipava il Cantone e non i Comuni o altre collettività locali - concessioni con una durata di 80 anni, ossia il doppio della durata massima consentita dalla LUA, ritenuto comunque che lo stesso Cantone avesse particolari facoltà di controllo e di partecipazione in dette società. Ed è inutile sottolineare che una tale legislazione - in base alla quale, decenni dopo la sua promulgazione, sono state ancora rilasciate importanti concessioni - non avrebbe avuto ragione di sussistere se non fosse da sempre stato chiaro e indiscusso che le acque erano sotto il dominio e di proprietà del Cantone.

- c) Sempre in Ticino, il principio della proprietà e del dominio esclusivo del Cantone sulle acque dei fiumi e dei laghi (comprese quelle sotterranee) è stato esplicitamente ribadito negli anni

sessanta con la modifica 18 dicembre 1968 dell'art. 99 della legge di applicazione e complemento del CCS (LAC), avente il seguente tenore:

"Sono in particolare di dominio pubblico e soggette alla sovranità del Cantone le acque dei laghi, fiumi, torrenti e degli altri bacini e corsi d'acqua compresi quelli sotterranei, sempreché non sia provato un diritto prevalente di proprietà privata".

In proposito, è d'uopo ricordare quanto scritto nel rapporto commissionale n. 1361 del 21 novembre 1968 dal relatore Pier Felice Barchi:

"Noi opiniamo che l'ordinamento giuridico e segnatamente i principi generali del nostro diritto pubblico sono tali da far ritenere che le acque sotterranee di una portata economica rilevante sono comunque soggette alla sovranità del Cantone, pur nel silenzio della legge ossia in mancanza di una norma esplicita che sancisca tale principio. A tal proposito gioverà osservare che anche per quel che concerne le acque di superficie non esiste una esplicita e chiara norma di legge che le dichiari di dominio pubblico.

Infatti la legge sull'utilizzazione delle acque del 1894, pur non disciplinando la concessione e l'utilizzazione delle acque di superficie, non definisce però il concetto e l'estensione della proprietà delle acque, presupponendo lo stesso come acquisito. L'art. 1 si limita a dire che <<le acque dei laghi, fiumi e torrenti non possono essere derivate o utilizzate a scopi industriali o agricoli senza previa concessione dell'autorità dello Stato>>.

In effetti la consuetudine ed i principi generali del diritto pubblico ticinese hanno sempre fatto ritenere che le acque dei laghi, fiumi e torrenti sono di dominio pubblico, salva la prova di un prevalente diritto privato sulla scorta dei diritti acquisiti riconosciuti dalla dottrina e dalla giurisprudenza.

L'elencazione contenuta nell'art. 1 della legge sull'utilizzazione delle acque (... dei laghi, fiumi, torrenti) a parer nostro è meramente esemplificativa e non esclusiva; in virtù appunto dell'interpretazione teleologica possiamo ragionevolmente ritenere che i bacini ed i corsi d'acqua sotterranei già rientrano nel novero delle acque soggette alla sovranità del Cantone (...).

Ha [la novella del Consiglio di Stato] inoltre stabilito che le acque dei laghi e dei corsi d'acqua sono di dominio pubblico e soggette alla sovranità del Cantone (il che - come si è visto - era tacitamente presupposto dalla legge del 1894)".

- d) Al momento dell'emanazione della legge cantonale sul demanio pubblico del 18 marzo 1986 (LDP), i contenuti dell'art. 99 LAC sono stati ripresi da questa legge e adattati alle sue finalità. Essa dispone in modo particolare:

Art. 1

"Fanno parte del demanio pubblico del Cantone:

- a) *le acque pubbliche, ossia i laghi, i fiumi e gli altri corsi d'acqua, le sorgenti che danno inizio a un corso d'acqua e le acque sotterranee;*
- b) *le miniere;*
- c) *i terreni non coltivabili, come le rupi, le franate, i ghiacciai, i nevai e le sorgenti che ne scaturiscono;*
- d) *sottosuolo da dove cessa l'interesse del proprietario all'esercizio del diritto di proprietà (art. 667 CC);*
- e) *(...);*
- f) *(...)"*.

Art. 4

¹Le acque pubbliche comprendono l'alveo e le rive dei laghi e dei corsi d'acqua.

²Le rive si estendono fino al massimo spostamento delle acque alle piene ordinarie e comprendono in particolare la fascia di terreno priva di vegetazione permanente o soltanto con vegetazione acquatica.

³Il limite dei laghi e dei corsi d'acqua sistemati o corretti è delimitato dalle rispettive opere; quello dei laghi artificiali dal livello massimo d'invaso.

⁴Le acque pubbliche che invadono proprietà private rimangono demaniali.

Di conseguenza, l'art. 99 LAC (ora art. 99b) è stato modificato ed il capoverso 1 ha assunto il seguente tenore:

"Le cose senza padrone e quelle di dominio pubblico soggette alla sovranità del Cantone sono disciplinate dalla legge sul demanio pubblico e da leggi speciali".

Interessanti appaiono al riguardo le considerazioni espresse dal Consiglio di Stato nel messaggio n. 2808 del 17 aprile 1984:

"Demanio pubblico è il complesso dei beni di proprietà dello Stato, delle sue istituzioni e degli enti pubblici minori (Comuni, Patriziati, Consorzi, ecc.), siano essi posseduti a titolo di proprietà pubblica che di proprietà privata. Tra proprietà e sovranità (termine usato nell'art. 664 CC) non esiste nessuna differenza sostanziale: la sovranità ha lo stesso contenuto e la stessa estensione della proprietà (immediato dominio sulla cosa...). La maggior parte dei Cantoni ha d'altronde dichiarato di proprietà cantonale le cose di dominio pubblico (altro termine dell'art. 664 CC) e quelle senza padrone (...)"

Inoltre, dopo aver ricordato che i beni demaniali si distinguono in beni patrimoniali, beni amministrativi e beni d'uso comune, fra i quali rientrano in modo particolare i laghi, i fiumi e gli altri corsi d'acqua, il Consiglio di Stato ha precisato altresì che *"i beni amministrativi e quelli d'uso comune (formanti entrambi le cose di dominio pubblico dell'art. 664 CC), costituiscono il demanio pubblico in senso stretto, oggetto del presente disegno di legge"* e quindi della LDP.

e) L'art. 1 della legge cantonale sull'utilizzazione delle acque del 7 ottobre 2002 (LUA) dispone:

"La presente legge ha lo scopo di disciplinare la captazione delle acque pubbliche di superficie".

Nel rapporto 24 settembre 2002 (n. 5074) della Commissione speciale energia il relatore Roland David, in merito al quadro giuridico-istituzionale, affermava:

"Questa legge [la LUA del 1894] è stata adottata quando la competenza in materia di utilizzazione delle acque apparteneva esclusivamente ai Cantoni ed è stata modificata poche volte (...). Al momento dell'adozione della LUF, dunque, esisteva già nel nostro Cantone la legge che disciplinava la materia ed il relativo regolamento di applicazione".

E ancora più avanti:

"A mente della Commissione è importante che il disciplinamento della captazione delle acque pubbliche di superficie si basi essenzialmente sugli aspetti seguenti: utilizzo sostenibile della risorsa naturale acqua e utilizzazione razionale della forza idrica. Il rilascio di ogni concessione dovrà sempre tener conto di questi due aspetti fondamentali, legati in modo stretto all'interesse pubblico e universale delle acque".

3.- In conclusione si può dunque rilevare che:

- il legislatore ticinese non ha mai conferito alcun diritto in materia di proprietà e/o utilizzo delle acque ai Comuni o ad altre collettività locali;
- da oltre un secolo ha sempre e a più riprese legiferato nel senso che le acque di fiumi e laghi sono poste sotto l'esclusivo dominio e sono di assoluta proprietà - ovvero soggette alla sovranità - del Cantone;
- comunque, e al di là dei summenzionati riscontri legislativi, la sovranità del Cantone sulle acque si esplica incontestata da più di 100 anni ed appare quindi largamente rafforzata anche dal diritto consuetudinario.

4.- Considerato quanto sopra, il Consiglio di Stato ritiene di aver fatto chiarezza su questo "spinoso argomento" e reputa quindi superfluo l'allestimento di una specifica perizia giuridica.

Vogliate gradire, signori deputati, l'espressione della nostra stima.

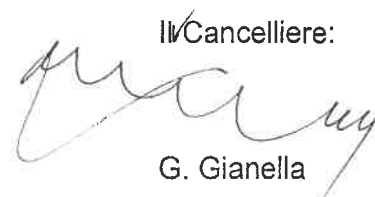
PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:



G. Gendotti

Il Cancelliere:



G. Gianella