CONSIGLIO REGIONALE DELLA PUGLIA
Sezione Supporto Legislativo e Assistenza Giuridica-Istituzionale

SCHEDA DI ANALISI TECNICO-NORMATIVA **l.r. 29/2011, art. 7**

Atto Consiglio n. 31 - XII Legislatura	
PROPONENTI	Consiglieri: Nicola Gatta, Paolo Pagliaro, Antonia Spina, Renato Perrini, Giovanni De Leonardis, Luigi Caroli, Cataldo Basile, Giampaolo Vietri, Antonio Scianaro, Andrea Ferri, Tommaso Scatigna
TITOLO	*"Disciplina regionale dell'utilizzo delle acque superficiali e sotterranee e disposizioni diverse"*

RILEVAZIONE ELEMENTI INTERNI E DI ACCOMPAGNAMENTO	
Numero articoli relazione allegati	12 Si No
RIFERIMENTI NORMATIVI	l.r. n. 7 del 2025

ANALISI NORMATIVA E GIURISPRUDENZIALE
Direttiva europea Quadro sulle Acque (2000/60/CE) Cost. artt. 9, 41, 117 r. d. 11.12.1933, n. 1775 d.lgs. 12.7.1993, n. 275 l. 4.8.1984, n. 464 d.lgs. 31.3.1998, n. 112 d.lgs. 3.4.2006, n. 152 decreto legge 14.4.2023 n. 39, convertito in legge 13.6.2023, n. 68 sentenze corte costituzionale: n. 180 del 2008; nn. 61, 246 e 254 del 2009; n. 229 del 2017

RILEVAZIONE DI CRITICITÀ SOTTO IL PROFILO REDAZIONALE
Riguardo il titolo, occorre riformularlo secondo le regole del drafting, dando evidenza che trattasi di una modifica della legge regionale 7/2025 che reca identico titolo. Le modifiche proposte negli ultimi due articoli, riferite a tabelle nominate "A)" e "B)", sono in realtà riferite a tabelle allegate non alla legge, bensì ad una circolare applicativa della stessa (Regione Puglia - Dipartimento Bilancio, Affari Generali e Infrastrutture - Sezione Risorse Idriche - Circolare n. 4 - Protocollo N.0649567/2025 del 18/11/2025). Vanno pertanto cassati gli ultimi due articoli della proposta di legge.

RILEVAZIONE DI CRITICITÀ SOTTO IL PROFILO SOSTANZIALE
La proposta di legge in esame si pone l'obiettivo di apportare modifiche alla legge regionale 30/05/2025 n. 7 *"Disciplina regionale dell'utilizzo delle acque superficiali e sotterranee e disposizioni diverse*" per lo più finalizzate a:

a) introdurre nelle finalità della legge 7/2025 il bilanciamento dei principi costituzionali, di cui agli artt. 9 e 41 della Costituzione, che tutelano rispettivamente l'ambiente e l'iniziativa economica; nonché l'esonero, dei "*pozzi di interesse storico*" ante Regio decreto del 1933 e delle "*acque sorgive ad uso domestico*" (art. 1) dalla sua applicazione;

b) affievolire il regime delle sanzioni (artt. 2,3,4 e 9);

c) apportare modifiche impattanti sul regime concessorio ed il monitoraggio delle derivazioni (artt. 5,6,7,8,9,10).

Riguardo all'introduzione tra le finalità della l.r. 7/2025, dell'esplicito riferimento al bilanciamento tra gli artt. 9 e 41 della Costituzione [rif. art. 1 lett. a) della PDL], si osserva che la stessa normativa statale opera il bilanciamento laddove prevede l'ordine di priorità di utilizzo della risorsa. Già a partire dal d.lgs. 12.7.1993, n. 275 "*Riordino in materia di concessione di acque pubbliche*" con l'aggiunta dell'art. 12 bis al Regio decreto n. 1775/1933, viene sancito il principio del previo utilizzo dell'acqua per consumo umano. Peraltro, la stessa giurisprudenza costituzionale evidenzia che "*L'indicazione dei criteri generali per un corretto e razionale uso dell'acqua risponde dunque a un interesse unitario che esige un'attuazione uniforme su tutto il territorio nazionale e non tollera discipline differenziate nelle sue diverse parti. Le istanze oggetto di dialettica e di bilanciamento nelle scelte ad essa relative - fabbisogno idrico, tutela dei corpi idrici e degli ecosistemi, biodiversità, necessità produttive dell'economia "idrodipendente" - non possono infatti che essere ponderate unitariamente con un'operazione che solo il legislatore statale può compiere.*" (Corte cost. n. 229/2017).

La riformulazione degli artt. 9 e 41 post riforma costituzionale del 2022 ha, da ultimo, reso l'ambiente un limite esplicito all'iniziativa economica, rafforzando quindi il peso di questo valore nel bilanciamento con la libertà di impresa.

Pertanto, l'introduzione nella legge regionale 7/2025 di un richiamo a detto bilanciamento, non avrebbe, comunque, il fine di abilitare il legislatore regionale ad apportare modifiche a norme statali di tutela.

Per quanto attiene ai casi di esonero dall'applicazione della l.r. 7/2025 (rif. art. 1, lett. b) della PDL), va innanzitutto osservato che la normativa non presenta una definizione di "*pozzi di interesse storico*" e tanto meno una distinzione tra pozzi preesistenti e pozzi successivi all'entrata in vigore del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775 (Testo Unico delle Acque); al contrario, sia il testo unico delle acque che la normativa successiva (in particolare l'art. 10 del d.lgs. 275/93) rimarcano l'esigenza di censire tutte le derivazioni di acque esistenti ed assoggettarle al regime autorizzatorio/concessorio, sia per motivi strettamente connessi al controllo della qualità delle acque per esigenze di tutela della salute pubblica, che per regolarne gli usi al fine della tutela quantitativa di una risorsa sempre più limitata.

Riguardo alle "*acque sorgive utilizzate per uso domestico*", si osserva inoltre che il termine "*sorgive*" può risultare fuorviante, ed andrebbe, pertanto, chiarito e ricondotto al contesto idrogeologico, in modo da individuare chiaramente l'oggetto della proposta di modifica e la fattibilità dell'esclusione dall'applicazione della l.r. 7/2025, pur nell'alveo delle precedenti considerazioni in merito alla necessità di censimento.

Probabilmente si intende riferirsi ad attingimenti tramite pozzi a scavo da acquifero superficiale freatico, a limitata profondità dal piano campagna ed in assenza di livelli confinanti. L'utilizzo per uso domestico di acque di tale tipologia in Puglia è una pratica diffusa. Tali acque non sono da intendersi come sorgive in senso stretto, in quanto non costituiscono emergenze di acque sotterranee in superficie, ma vengono attinte, appunto, attraverso pozzi. La prossimità alla superficie, e quindi ai contaminanti da essa potenzialmente veicolabili, rende in ogni caso necessari controlli rigorosi per garantirne l'utilizzabilità per scopi domestici.

La stessa nozione di "uso domestico", che ritroviamo nell'art. 93 del Regio Decreto 11 dicembre 1933, n. 1775 finalizza l'utilizzo delle acque sotterranee al sostentamento di nuclei familiari ("*Sono compresi negli usi domestici l'innaffiamento di giardini ed orti inservienti direttamente al proprietario ed alla sua famiglia e l'abbeveraggio del bestiame*"). Pur non configurando un'attività economica produttiva e non essendo assoggettata al regime concessorio, la realizzazione di un pozzo domestico è connessa ad obblighi ed adempimenti specifici, finalizzati alla tutela degli interessi collettivi connessi all'attingimento di una risorsa comune (cfr., tra gli altri, art. 167 co.5 d.lgs. 152/2006, che subordina l'uso libero domestico alla non compromissione dell'equilibrio del bilancio idrico di cui all'articolo 145 dello stesso decreto).

Da ciò deriva la necessità di dare contezza all'autorità competente dell'esistenza e delle caratteristiche del pozzo. In via preventiva, la l.r. 7/2025 prevede che la ricerca stessa debba essere assoggettata ad autorizzazione per verificare il rispetto delle distanze legali e la tutela degli acquiferi. Inoltre il legislatore statale ha previsto che vadano denunciate all'ISPRA tutte le perforazioni che superano i 30 metri di profondità ai sensi della l. 464/1984.

Se ne deduce che, anche individuando specificamente i manufatti riconducibili ad entrambe le fattispecie: "*acque sorgive utilizzate per uso domestico*" e "*pozzi di interesse storico*", non appare praticabile una esclusione *tout court* dall'applicazione della normativa vigente, in permanenza dei prelievi idrici, in quanto è la normativa statale sovraordinata che stabilisce la necessità di censire tutte le derivazioni esistenti da assoggettare ad un regime autorizzatorio o concessorio, a tutela del bene comune attinto e dei principi costituzionalmente tutelati di concorrenza negli usi della risorsa, di salute pubblica, di responsabilità intergenerazionale.

Introdurre, quindi, una norma di esonero delle "*acque sorgive utilizzate per uso domestico*" e "*pozzi di interesse storico*" dall'applicazione della normativa regionale vigente, che recepisce anche tutte le norme a tutela dell'ambiente nazionali, potrebbe produrre una impugnativa da parte del governo per violazione delle norme interposte.

Prima di procedere ad una analisi delle ulteriori proposte di modifica della l.r. 7/2025 contenute all'interno dell'articolato in esame, occorre definire gli ambiti di effettiva competenza a legiferare da parte della Regione attraverso una ricostruzione dei criteri di riparto operanti.

Difatti il quadro normativo e giurisprudenziale che disciplina la tutela e la fruizione delle risorse idriche, insistendo su più interessi pubblici convergenti, si fonda su un delicato equilibrio tra competenze statali e regionali, che si è cristallizzato nella riforma del Titolo V della Costituzione ed è stato interpretato in modo costante dalla Corte Costituzionale (rif. sentenze n. 180/2008 ed altre).

Per tale circostanza, al fine di meglio inquadrare i limiti entro i quali la competenza a legiferare del proponente possa ritenersi correttamente esercitata, nell'ambito della PDL in esame appare utile verificare se gli interventi normativi siano o meno finalizzati alla tutela dell'ambiente ovvero alla fruizione delle risorse.

Tanto perché è riservata allo Stato la competenza esclusiva a legiferare in materia di tutela ambientale [rif. art. 117, comma 2, lett. s) della Cost.] e tale prerogativa si esplica nella fissazione di standard minimi di protezione, adeguati e non riducibili (rif. Corte Cost. n. 61 del 2009 ed altre).

Giova richiamare la rubrica della parte terza del d.lgs. 152/2006 "*Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche*", ed il successivo art. 142 "*Competenze*":

«*1. Nel quadro delle competenze definite dalle norme costituzionali, e fatte salve le*

competenze dell'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare esercita le funzioni e i compiti spettanti allo Stato nelle materie disciplinate dalla presente sezione.

2. Le regioni esercitano le funzioni e i compiti ad esse spettanti nel quadro delle competenze costituzionalmente determinate e nel rispetto delle attribuzioni statali di cui al comma 1, ed in particolare provvedono a disciplinare il governo del rispettivo territorio».

Lo Stato, quindi, interviene quale garante del bene giuridico "*ambiente*" nella sua dimensione di conservazione, volta a preservare anche l'integrità delle risorse idriche e degli ecosistemi ad esse correlati, nel complessivo quadro della tutela ambientale; alle Regioni è invece riconosciuta una competenza legislativa concorrente in materia di "*governo del territorio*" e "*valorizzazione dei beni ambientali*" (art. 117, comma 3, Cost.).

È in questo alveo normativo che si inserisce la gestione operativa della risorsa, come confermato dall'art. 98 del d.lgs. 112/1998 (c.d. Bassanini-bis), secondo il quale:

"*la 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*".

Pertanto le regioni possono dirsi titolari delle funzioni amministrative relative alla gestione del demanio idrico, incluso il potere di rilasciare concessioni per la derivazione di acqua pubblica, la ricerca e l'estrazione di acque sotterranee, nonché la determinazione dei relativi canoni. Ciò posto, le regioni, nell'esercitare il proprio regime concessorio, non possono mai derogare in senso peggiorativo ai livelli di tutela fissati dallo Stato, riservandosi la facoltà di imporre standard di protezione più elevati qualora ciò si renda necessario per il perseguimento di finalità proprie e comunque sempre nella prospettiva di garantire la tutela della salute pubblica o di un più razionale governo del territorio.

Con riferimento alla normativa sulle concessioni, che interessa questa analisi, possiamo, quindi, affermare che:

1) quando la disciplina incide sulla tutela quantitativa e qualitativa della risorsa idrica, sulla protezione dell'ecosistema o sull'equilibrio del patrimonio idrico, essa rientra nella competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente (Corte Cost. nn. 246 e 254 del 2009).

2) quando si tratta della gestione amministrativa della concessione, del procedimento di rilascio della stessa, dei canoni o delle modalità di utilizzo della risorsa, la materia può essere ricondotta al governo del territorio, di competenza concorrente delle regioni, nei limiti dei principi stabiliti dalla legge statale.

Tale riparto facilita l'analisi di una serie di norme presentate nella proposta di legge in esame (artt. 2, 3, 4 e 9) che impattano, in primis, sul regime sanzionatorio disciplinato dalla legislazione vigente (art. 7, commi 3, 13, 20 e 22; art. 9, comma 6; art. 10, comma 4; art. 29, commi 6, 9 e 10).

È pacifico in dottrina e giurisprudenza che la disciplina delle sanzioni amministrative non costituisce una materia a sé, ma rientra nell'ambito della materia alla quale le sanzioni stesse si riferiscono. Di conseguenza, se la materia è di competenza dello Stato, le sanzioni su detta materia saranno di esclusiva competenza dello Stato, e viceversa.

Nella l.r. 7/2025 ritroviamo due tipologie di sanzioni: quelle ascrivibili alla tutela della

risorsa idrica e quelle riferite alla fruizione del bene risorsa idrica.

Conformemente al riparto di competenza legislativo su riportato, le prime sono state recepite direttamente dalla normativa statale e non sono, pertanto, passibili di modifiche da parte del legislatore regionale; le seconde sono state, invece, introdotte dal legislatore regionale, in virtù della competenza legislativa concorrente sul governo del territorio e fruizione della risorsa, e sono passibili di modifiche nel tempo da parte dello stesso legislatore regionale.

Ciò comporta, quindi, che le sanzioni che colpiscono la derivazione di acque in assenza del titolo concessorio, (art. 17 del regio decreto n. 1775/1933 - da ultimo modificato dal decreto legge n. 39/2023, c.d. decreto siccità), o le sanzioni sulla misurazione delle portate e dei volumi, o sull'obbligo di trasmissione dei risultati delle misurazioni (articolo 95, comma 3 e art. 133 del d.lgs. 152/2006), ecc., essendo poste dal legislatore nazionale a tutela dell'ambiente e solo recepite dal legislatore regionale nella l.r. 7/2025, non sarebbero modificabili da quest'ultimo.

Si suggerisce, pertanto, una interlocuzione puntuale su tutte le modifiche proposte al regime sanzionatorio, con la struttura regionale competente, al fine di verificare di volta in volta la sussistenza della competenza in capo al legislatore regionale, nonché, in caso di accertata competenza concorrente, verificare la sostenibilità della modifica ai fini della funzione specifica che dette sanzioni svolgono: la tutela del bene acqua.

Per quanto concerne le altre proposte di modifica della l.r. 7/2025, che incidono su altri profili inerenti alla concessione, si richiama l'attenzione su quelli che potrebbero incidere sul regime di riparto di competenze sopra richiamato.

Per quanto attiene alla modifica proposta dall'art. 2 lett. c) all'art. 7 della legge vigente, che implicherebbe la possibilità di aumento dei volumi assoluti emunti in misura superiore all'attuale 20%, si suggerisce una attenta analisi con l'Autorità di Bacino Distrettuale dell'Appennino Meridionale e con le strutture regionali competenti.

Si rileva che i volumi emungibili vengono autorizzati in base alle condizioni idrogeologiche dell'acquifero interessato, ed il loro superamento, in quota così significativa, potrebbe presumibilmente impattare sui volumi di risorsa disponibili per i diversi prelievi dallo stesso acquifero, sul raggio di influenza dei prelievi stessi, sull'effetto in termini di intrusione salina, sulla capacità di diluizione dei contaminanti e su ogni altro parametro dipendente da volumi e portate emunti. Come è evidente quelli riportati sono aspetti riconducibili alla quantità e qualità delle risorse disponibili, che intercettano una competenza statale.

Per le modifiche proposte con l'art 6 co. 1, lett. c) all'art. 20 co. 1, lett .i) della legge vigente, vale il suddetto suggerimento.

Si osserva, infatti, che ai sensi degli artt. 105 e 106 del r.d. 1775/1933, solo l'Autorità competente che esercita la vigilanza sulle eduzioni ed utilizzazioni di tutte le acque sotterranee adotta tutti i provvedimenti che siano ritenuti idonei alla tutela degli interessi generali e del regime idraulico della regione. La determinazione della periodicità degli adempimenti riguardanti le analisi chimiche e batteriologiche, così come la determinazione delle soglie di superamento dei volumi emunti rispetto al massimo di prelievo, stabilito nel provvedimento di concessione, che comportino la revoca della concessione, rientrano nelle competenze afferenti al monitoraggio dello stato degli acquiferi ed al bilancio idrogeologico ripartite prevalentemente tra Autorità di bacino distrettuale dell'Appennino Meridionale e strutture regionali competenti in materia, ed è pertanto all'interlocuzione con le stesse che si rimanda per la valutazione della compatibilità di quanto richiesto con la tutela degli interessi generali e del regime idraulico della regione, richiamati dal legislatore nazionale.

La modifica del temine da triennale a quinquennale per il monitoraggio proposto negli artt. 7 e 9, di modifica rispettivamente degli artt. 21 e 29 del testo vigente, potrebbe impattare sull'applicazione della Direttiva europea Quadro sulle Acque (2000/60/CE) e della corrispondente legislazione statale di recepimento, che prevedono obiettivi triennali e sessennali di monitoraggio, per consentire la necessaria pianificazione per il raggiungimento o il mantenimento degli obiettivi sullo stato di qualità dei corpi idrici, con conseguenze sul regime delle competenze.

Riguardo alla modifica proposta con l'art. 8 all'art. 22 lett. b) del testo vigente, si osserva che l'attuale formulazione della suddetta lett. b) ricalca il testo dell'art. 21 del regio decreto 1775/1933.

La ratio della norma risiede nella tutela del bene ambientale acqua sotto il profilo della disponibilità che, come sopra evidenziato, potrebbe intercettare la competenza dello Stato.

Si segnala infine, che la proroga prevista all'art. 10 è già contenuta nell'atto consiliare n. 33/A, occorre pertanto un coordinamento formale qualora fossero portati all'attenzione dell'Assemblea entrambi gli atti.

In conclusione, fermo restando la competenza legislativa della regione sulla materia autorizzatoria e concessoria, si suggerisce di approfondire in Commissione le potenziali criticità evidenziate nella trattazione.

Funzionario
E.Q. "*Rapporti di collaborazione con Università, Enti di ricerca e Centri di competenza*"
Geol. Michele Chieco

Michele Chieco
12.03.2026 16:39:41
GMT+02:00

Dirigente
Sezione *Supporto Legislativo e Assistenza Giuridico-Istituzionale*
Avv. Anna Rita Delgiudice

Anna Rita
Delgiudice