

GIUSEPPE GARZIA
La pianificazione delle acque
nel sistema dei piani regionali e locali*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. I piani di gestione nel disegno della direttiva 2000/60/CE: caratteri e contenuti - 3. (segue). La partecipazione al procedimento. – 4. La legge delega 15 dicembre 2004, n. 308 e le soluzioni contenute nel d.lgs. <<Norme in materia ambientale>>. – 5. Analisi critica delle soluzioni prefigurate nel d.lgs.: a) Il piano di bacino di distretto. – 6. (segue) I piani di gestione e di tutela delle acque. - 7. Conclusioni e spunti di riflessione per l’assetto delle funzioni pianificatorie in materia di acque.

1. Premessa.

Il presente scritto ha lo scopo di analizzare i caratteri e i contenuti del piano di gestione di cui agli artt. 13 e 14 della direttiva 2000/60/CE del 23 ottobre 2000 (<<che istituisce un quadro per l’azione comunitaria in materia di acque>>¹) e di verificarne i possibili problemi di attuazione nel nostro ordinamento in considerazione sia della vigente legislazione in materia di difesa del suolo e delle acque, sia delle recenti soluzioni contenute nel d.lgs. <<Norme in materia ambientale>> (emanato sulla base dei principi di delega legislativa contenuti nella l. 15 dicembre 2004, n. 308).

A tal fine si è inteso suddividere lo studio in tre parti: nella prima si illustreranno i principali contenuti e caratteri dei piani di gestione secondo la disciplina di cui alla direttiva 2000/60/CE; nella seconda le soluzioni di recepimento (e di coordinamento) adottate dal sopra menzionato decreto legislativo e, infine, nella terza alcuni rilievi critici rispetto alle scelte prefigurate dal legislatore delegato.

2. I piani di gestione nel disegno della direttiva 2000/60/CE: caratteri e contenuti.

La direttiva 2000/60/CE – il cui scopo di fondo è quello di istituire <<un quadro per la protezione delle acque superficiali interne, delle acque di transizione, delle acque costiere e sotterranee>> (art. 1, par. 1) – innanzi tutto introduce il concetto di <<distretto idrografico>>.

* **Relazione riveduta e corretta tenuta al Convegno Nazionale: “Acqua e suolo: dalla legge 183/89 alla direttiva europea 60/2000”, Taormina (ME), 1-2 dicembre 2005.**

¹ La direttiva in questione nei documenti comunitari e internazionali è spesso menzionata con la sigla WFD (Water Framework Directive).

Questo viene definito (art. 2, par. 1, n. 15) come «l'area di terra e di mare, costituita da uno o più bacini idrografici limitrofi e dalle rispettive acque sotterranee e costiere che, a norma dell'articolo 3, paragrafo 1, è definita la principale unità per la gestione dei bacini idrografici».

Pertanto in primo luogo la direttiva impone una riorganizzazione di carattere amministrativo nei diversi Stati membri, nel senso che questi sono chiamati ad individuare i bacini idrografici presenti nel loro territorio ed assegnare gli stessi ai distretti idrografici (art. 3, par. 1 e 2)².

Per ciascun distretto idrografico interamente compreso nel proprio territorio gli Stati membri hanno l'obbligo di predisporre un piano di gestione (art. 13, par. 1). Quest'ultimo – nelle intenzioni del legislatore comunitario - costituisce lo strumento generale di disciplina e di tutela delle acque, e ciò si desume da due ordini di considerazioni:

a) l'analisi dell'allegato VII della direttiva, che elenca i contenuti del piano (sul punto si veda subito oltre), rende evidente la sua ampiezza e complessità, nel senso che esso ricomprende tutti i possibili aspetti relativi alla gestione delle acque³;

b) la previsione di cui al par. 5 dell'art. 13 ove si prevede che i piani «possono essere integrati da programmi e piani più dettagliati per sotto-bacini, settori, problematiche o categorie di acque al fine di affrontare aspetti particolari della gestione idrica»; questo significa che necessariamente esso dovrà contenere le misure fondamentali di indirizzo (e non quindi quelle di dettaglio) in quanto relative ad un territorio di area vasta qual'è per l'appunto il distretto idrografico.

Si tratta – in altri termini - di uno strumento di pianificazione concepito come il contenitore generale di tutte le misure necessarie per una corretta gestione delle acque a livello di bacino idrografico di distretto, da attuarsi o attraverso fasi successive e progressive (piani di sottobacini) oppure mediante il procedimento di adeguamento degli strumenti di pianificazione di livello regionale e locale.

Sotto questo aspetto non vi è dubbio che con il piano di gestione si intende fare un salto di qualità rispetto al problema della disciplina e tutela delle acque secondo una visione prospettica omnicomprensiva (e non parziale e settoriale) del tema⁴.

Inoltre va ulteriormente sottolineato che non si tratta solamente di un piano di natura territoriale ma anche economica, in quanto esso non si limita ad avere dei contenuti descrittivi e di tutela ma pone anche il problema della risorsa idrica e del suo utilizzo compatibile e sostenibile⁵. Non a caso tra gli scopi fondamentali

² Infatti il «bacino idrografico» (art 2, comma 1°, n. 13), viene definito come «il territorio nel quale scorrono tutte le acque superficiali attraverso una serie di torrenti, fiumi ed eventualmente laghi per sfociare al mare in un'unica foce, a estuario o delta».

³ Significativo a questo proposito è anche la previsione di un termine molto ampio (nove anni dall'entrata in vigore della direttiva) per la pubblicazione del piano (art. 13, par. 5).

⁴ Sul punto si rinvia alle osservazioni di P.URBANI, Il recepimento della direttiva comunitaria sulle acque (2000/60): profili istituzionali di un nuovo governo delle acque, in Riv. giur. amb., 2004, pag. 209 ss, il quale arriva a ipotizzare l'esistenza di un vero e proprio diritto europeo dell'acqua che impone regole generali agli ordinamenti interni, ai pubblici poteri, ai produttori e ai consumatori.

della direttiva vi è anche quello di prevedere l'agevolazione di un utilizzo idrico sostenibile fondato sulla protezione a lungo termine delle risorse idriche disponibili (art. 1, par. 1, lett. b).

E' quindi indubbio che si è in presenza di uno strumento dai contenuti fortemente innovativi se rapportato ai tradizionali atti di pianificazione previsti nel nostro ordinamento.

Più in dettaglio i contenuti del piano di gestione sono indicati nell'Allegato VII della direttiva; si tratta di un elenco ampio ma sufficientemente analitico che può essere strutturalmente suddiviso in tre parti:

a) la prima parte (dal punto 1 al punto 5) comprende gli elementi descrittivi e l'analisi dello stato su cui basare le azioni per il raggiungimento degli obiettivi⁶. Si tratta di aspetti tipici della fase conoscitiva e pianificatoria.

b) la seconda parte (punto 6) comprende l'analisi economica applicata ai costi e ai benefici connessi alla gestione delle risorse;

c) la terza (dal punto 7 al punto 11) comprende la sintesi dei programmi e delle misure che si intendono adottare per raggiungere gli obiettivi, nonché le deroghe e le motivazioni su cui queste si fondano⁷. Si tratta - com'è evidente - di tipiche misure rientranti nell'ambito delle attività di tutela.

3. (segue). La partecipazione al procedimento.

Riguardo al procedimento di approvazione il principale aspetto evidenziato nella direttiva è costituito dalla necessità che vi siano adeguate misure di informazione e di partecipazione attiva del pubblico rispetto alla elaborazione, al riesame e all'aggiornamento dei piani di gestione dei bacini idrografici (art. 14, par. 1).

La partecipazione del pubblico costituisce una fase di fondamentale importanza della procedura di approvazione del piano, non solo in quanto permette una maggiore trasparenza nelle scelte, ma, soprattutto, in

⁵ Infatti il punto 6 dell'allegato VII prevede tra i contenuti del piano vi sia anche la <<sintesi dell'analisi economica sull'utilizzo idrico>> e il successivo punto 7.2 ricomprende la <<relazione sulle iniziative e misure pratiche adottate in applicazione del principio del recupero dei costi>>.

⁶ Vi rientrano: **1.**Descrizione generale delle caratteristiche del distretto idrografico, a norma dell'articolo 5 e dell'allegato II. **2.** Sintesi delle pressioni e degli impatti significativi esercitati dalle attività umane sullo stato delle acque superficiali e sotterranee. **3.** Specificazione e rappresentazione cartografica delle aree protette, come prescritto dall'articolo 6 dall'allegato IV. **4.** Mappa delle reti di monitoraggio e rappresentazione cartografica dei risultati dei programmi di monitoraggio. **5.** Elenco degli obiettivi fissati a norma dell'articolo 4 per le acque superficiali, acque sotterranee e aree protette..

⁷ Nello specifico fanno parte di questo terzo gruppo: **7.** Sintesi del programma o programmi di misure adottati a norma dell'articolo 11, compresi i conseguenti modi in cui realizzare gli obiettivi di cui all'articolo 4. **8.** Repertorio di eventuali programmi o piani di gestione più dettagliati adottati per il distretto idrografico e relativi a determinati sottobacini, settori, tematiche o tipi di acque, corredato di una sintesi del contenuto. **9.** Sintesi delle misure adottate in materia di informazione e consultazione pubblica, con relativi risultati e eventuali conseguenti modifiche del piano. **10.** Elenco delle autorità competenti in base all'allegato I. **11.** Referenti e procedure per ottenere la documentazione e le informazioni di base di cui all'art. 14, par. 1.

quanto in tal modo la collettività viene a contribuire attivamente alla formazione della stessa decisione amministrativa⁸.

In altre parole la decisione dell'amministrazione viene a costituire il frutto della avvenuta valutazione (e ponderazione) dei diversi interessi emersi in fase procedimentale⁹; essa diviene opportuna solamente «qualora sia garantita la possibilità di introdurre e versare nel procedimento tutti gli interessi qualificati e riconoscibili come tali»¹⁰.

Infine ciò consente, di riflesso, anche una maggiore corresponsabilizzazione riguardo alle scelte operate dall'amministrazione.

Tornando all'analisi dell'art. 14 della direttiva vanno in particolare menzionate due norme:

a) la previsione del paragrafo 1 secondo la quale su richiesta viene autorizzato l'accesso ai documenti di riferimento nonché alle informazioni in base alle quali è stato elaborato il progetto di gestione del bacino idrografico. E' evidente l'implicito richiamo alla normativa generale sul diritto di accesso alle informazioni ambientali di cui alla direttiva CE 28 gennaio 2003, n. 4 (recentemente recepita con il d.lgs. 19 agosto 2005 n. 195), con la conseguenza che non sarà necessaria la dimostrazione di alcun interesse specifico da parte del richiedente le informazioni.

b) Il paragrafo 2 secondo il quale è previsto un termine minimo di sei mesi per la presentazione delle osservazioni relative al progetto di piano. Si tratta di un termine che forse può apparire eccessivo ma che è comunque necessario per consentire un'adeguata conoscenza di un documento di tale complessità e ampiezza di contenuti.

4. La legge delega 15 dicembre 2004, n. 308 e le soluzioni contenute nel d.lgs. «Norme in materia ambientale».

⁸ D'altra parte, com'è noto, quello della partecipazione costituisce un elemento cardine non solo della direttiva in questione ma di tutta la più recente politica comunitaria in materia ambientale (da ultimo si veda la «Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale» attuata con decisione 2005/370/CE del 17 febbraio 2005). Sul ventaglio relativo alle possibili forme e significati della partecipazione (come trasparenza e apertura al processo decisionale dell'opinione pubblica, come consultazione delle parti interessate oppure come coinvolgimento dei soggetti) si rinvia alle interessanti considerazioni contenute nella proposta presentata al Convegno «Partecipazione pubblica nell'attuazione della Direttiva comunitaria sulle acque 2000/60/CE» (Milano, Università Bocconi, 30 maggio 2005), pubblicata integralmente sul sito www.gruppo.183.org. Molto interessante in questo senso è anche il documento della Commissione Europea Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/CE), Guidance document n. 8: «Public participation in relation to the Water Framework Directive», anch'esso reperibile sul sito www.183.org.

⁹ Cfr. F.LEDDA, Problema partecipativo e partecipazione al procedimento, in Dir.amm., 1998, pag. 168, secondo il quale «scopo degli istituti di partecipazione non è quello di catturare il consenso dell'interessato, ma di suscitare una differenziazione nelle prospettive e un incremento delle possibilità di acquisizione e selezione dei fatti rilevanti».

¹⁰ F.G.SCOCA, Carattere e scopi delle pianificazioni di settore e rappresentazione procedimentale degli interessi pubblici, in G.Caia (a cura di), Il piano provinciale di coordinamento e le pianificazioni di settore, Rimini, 2001, pag. 28.

La c.d. legge delega “ambientale” (n. 308 del 2004), oltre a non contenere alcuna previsione specifica relativa al recepimento della direttiva 2000/60/CE¹¹, non dedica al tema della pianificazione sulla tutela del suolo e delle acque disposizioni particolarmente innovative, anche se comunque evidenzia la necessità di favorire un maggiore coordinamento degli strumenti di tutela previsti dall’ordinamento e una più significativa semplificazione delle procedure (garantendo peraltro una adeguata partecipazione del pubblico interessato).

L’art. 1, comma 9°, lett. c, infatti, pone da un lato l’obiettivo di <<rimuovere i problemi di carattere organizzativo, procedurale e finanziario che ostacolano il conseguimento della piena operatività degli organi amministrativi e tecnici preposti alla tutela e al risanamento del suolo e del sottosuolo, superando la sovrapposizione tra i diversi piani settoriali di rilievo ambientale e coordinandoli con i piani urbanistici>>, dall’altro quello di <<semplificare il procedimento di adozione e approvazione degli strumenti di pianificazione con la garanzia della partecipazione di tutti i soggetti istituzionali coinvolti e la certezza dei tempi di conclusione dell’iter procedimentale>>.

Rispetto ai citati principi e criteri direttivi il d.lgs. approvato dal Consiglio dei Ministri il 10 febbraio 2006¹² viene a definire un quadro all’interno del quale sono previsti tre tipi strumenti di pianificazione.

a) In primo luogo al vertice del sistema viene confermata la figura del piano di bacino distrettuale (art. 65) redatto dall’Autorità di bacino in base agli indirizzi, metodi e criteri stabiliti dalla Conferenza istituzionale permanente¹³.

Sul piano più propriamente strutturale, in modo del tutto analogo a quanto previsto dall’art. 17 della l. n. 183 del 1989, l’art. 65, comma 1°, afferma che il suddetto piano <<ha valore di piano territoriale di settore>> e costituisce <<lo strumento conoscitivo, normativo e tecnico operativo mediante il quale sono pianificate e programmate le azioni e le norme d’uso finalizzate alla difesa e alla valorizzazione del suolo e alla corretta utilizzazione delle acque, sulla base delle caratteristiche fisiche e ambientali del territorio interessato>>.

Anche per ciò che attiene ai contenuti l’art. 65, comma 3°, riprende l’elencazione (di carattere esemplificativo) di cui all’art. 17, comma 3°, della l.n. 183 del 1989; a questi sono peraltro aggiunti quelli elencati nell’Allegato 4 parte terza dello stesso schema di decreto legislativo.

Nel complesso viene quindi confermata (anzi arricchita di nuovi contenuti) la figura del piano di bacino così come prefigurato dalla l.n. 183 del 1989.

¹¹ La delega contenuta una prima volta nella l. 31 ottobre 2003, n. 306 (ma decaduta essendo trascorsi i diciotto mesi previsti per l’emanazione del decreto legislativo), è stata successivamente inserita nella c.d. legge comunitaria per il 2005: l. 25 gennaio 2006, n. 29; tra l’altro l’Italia è stata recentemente condannata dalla Corte di Giustizia, sentenza 12 gennaio 2006 (causa C – 85/05), in <http://curia.eu.int/> proprio per mancato recepimento della suddetta direttiva.

¹² La prima versione dello schema di d.lgs., approvata dal Consiglio dei Ministri il 18 novembre 2005, si presentava notevolmente diversa rispetto alle successive approvate sulla base dei pareri dalle competenti Commissioni parlamentari. Tutti i testi appena menzionati, assieme agli allegati tecnici, sono consultabili sul sito www.comdel.it.

¹³ Si tratta di uno dei quattro organi dell’Autorità di bacino distrettuale (gli altri tre sono il Segretario generale, la Segreteria tecnico operativa e la Conferenza operativa di servizi) (art. 63, comma 2°).

Riguardo al suo valore giuridico il piano di bacino distrettuale si pone al vertice del sistema di pianificazione sia in materia ambientale che urbanistica e, di conseguenza, i diversi livelli di pianificazione regionale e locale dovranno essere a questo coordinati (art. 65, commi 5° e 6°).

Infine, per ciò che attiene al procedimento di approvazione (art. 66) è particolarmente interessante (in quanto fortemente innovativa) la previsione contenuta nel comma 1° dell'obbligo di sottoporre i piani di bacino di distretto – prima della loro approvazione – a VAS (valutazione ambientale strategica) in sede statale, secondo quanto previsto dalla direttiva 2001/42/CE.

Si tratta di una valutazione di primaria importanza non solo per la natura del giudizio¹⁴ ma anche sotto il profilo procedimentale, in quanto viene a condizionare l'approvazione finale del piano di competenza del Presidente del Consiglio dei Ministri (art. 66, comma 6°).

b) In secondo luogo, in recepimento dell'art. 13 della direttiva 2000/60/CE (anche se - come si è detto – nulla è previsto a tal proposito nella legge delega n. 308 del 2004), viene introdotto il piano di gestione (art. 117), composto dagli elementi indicati nell'Allegato 4 alla parte terza (parte A) i quali riprendono testualmente il contenuto dell'Allegato VII della direttiva¹⁵.

Sul piano strutturale esso è inquadrato dal legislatore come <<piano stralcio>> del piano di bacino di distretto (nonché come sua <<articolazione interna>>), con la conseguenza di avere il medesimo iter di approvazione di quest'ultimo (art. 117).

c) Infine l'art. 121 prevede e disciplina il piano tutela delle acque. Si tratta di uno strumento di pianificazione di competenza regionale contenente le misure necessarie <<alla tutela quantitativa e qualitativa del sistema idrico>> (comma 3°).

I contenuti del piano sono previsti sia nell'Allegato 4 parte terza (parte B) del d.lgs.¹⁶ che nell' art. 121, comma 4°, dello stesso decreto il quale riprende testualmente il disposto di cui art. 44, comma 4°, del d.lgs. n.

¹⁴ Secondo quanto prevede l'art. 5, par. 1, della direttiva 2001/42/CE, il rapporto ambientale presentato nell'ambito della procedura di VAS individua, descrive e valuta gli effetti significativi che l'attuazione del piano o del programma può avere sull'ambiente nonché le ragionevoli alternative alla luce degli obiettivi e dell'ambito territoriale del piano o del programma.

¹⁵ Sul punto si rinvia alle precedenti note 6 e 7.

¹⁶ Si tratta: **1** Descrizione generale delle caratteristiche del bacino idrografico. **2**. Sintesi delle pressioni e degli impatti significativi esercitati dall'attività antropica sullo stato delle acque superficiali e sotterranee. **3**. Elenco e rappresentazione cartografica delle aree indicate al Titolo III, capo I; **4**. Mappa delle reti di monitoraggio. **5**. Elenco degli obiettivi definiti dalle Autorità di bacino. **6**. Sintesi del programma o programmi di misure adottati. **7**. Sintesi dell'analisi economica delle misure definite per la tutela dei corpi idrici e per il perseguimento degli obiettivi di qualità, anche allo scopo di una valutazione del rapporto costi benefici delle misure previste e delle azioni relative all'estrazione e distribuzione delle acque dolci, della raccolta, depurazione e riutilizzo delle acque reflue. **8**. Repertorio di eventuali programmi o piani di gestione più dettagliati. **9**. Sintesi delle misure adottate in materia di informazione e consultazione. **10**. Elenco delle autorità competenti all'interno di ciascun distretto. **11**. Referenti e procedure per ottenere la documentazione e le informazioni di base di cui all'art. 122, comma 1°.

152 del 1999 (con l'unica aggiunta della analisi economica e delle misure previste al fine di dare attuazione alle disposizioni concernenti il recupero dei costi dei servizi idrici)¹⁷.

5. Analisi critica delle soluzioni prefigurate nel d.lgs.: a) Il piano di bacino di distretto.

In generale non tutte le scelte operate in sede di attuazione della c.d. delega ambientale possono ritenersi condivisibili, anche se comunque la versione finale approvata dal Consiglio dei Ministri è decisamente migliorativa rispetto a quella del 18 novembre 2005 (prima versione).

Innanzitutto pienamente logica è la decisione di assegnare ai distretti idrografici le aree dei bacini idrografici di cui alla l.n. 183 del 1989 (art. 64) e di mantenere il piano di bacino (ora di distretto) – la cui redazione è di competenza dell'Autorità di bacino¹⁸ - al vertice del sistema di pianificazione in materia di difesa del suolo e delle acque.

Semmai può forse lasciare perplessi il ruolo preponderante attribuito alla Conferenza istituzionale permanente (che nella sostanza sostituisce il Comitato istituzionale di cui all'art. 12, comma 3°, lett. a, della legge n. 183 del 1989)¹⁹ nell'ambito dell'iter di approvazione del piano di bacino.

¹⁷ Infatti vi sono compresi: **a.** I risultati dell'attività conoscitiva. **b.** L'individuazione degli obiettivi di qualità ambientale e per specifica destinazione. **c.** L'elenco dei corpi idrici a specifica destinazione delle aree richiedenti specifiche misure di prevenzione dall'inquinamento e di risanamento. **d.** Le misure di tutela qualitative e quantitative tra loro integrate e coordinate per bacino idrografico. **e.** L'indicazione della cadenza temporale degli interventi e delle relative priorità. **f.** Il programma di verifica dell'efficacia degli interventi previsti. **g.** Gli interventi di bonifica dei corpi idrici. **h.** L'analisi economica di cui all'Allegato 10 alla parte terza del presente decreto e le misure previste al fine di dare attuazione alle disposizioni di cui all'art. 119 concernenti il recupero dei costi dei servizi idrici.

¹⁸ La circostanza che formalmente il piano sia approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (art. 66, comma 6°) comunque non toglie nulla al fatto che esso debba essere imputato – sul piano sostanziale – unicamente alle Autorità di bacino, nel senso che il Governo può ritenersi titolare solamente di poteri di controllo e di verifica rispetto alle direttive impartite, ma non di poteri di co-decisione (in questo senso L.RAINALDI, I piani di bacino nella previsione della legge n. 183 del 1989, Milano, 1989, pag. 22).

¹⁹ Quest'ultimo costituiva un tipico organo a composizione "mista", in quanto vi facevano parte – oltre alla componente ministerale - anche i Presidenti delle Regioni il cui territorio è interessato dal bacino idrografico. Come osserva giustamente L.P.TRONCONI, in F.Rampulla – L.P. Tronconi, Il modello di amministrazione delle acque, in Riv.giur.amb., 2005, pag. 761, si tratta di un organo connotato da una forte valenza politica e a rappresentanza mista (Stato e Regioni); la presenza di entrambi i livelli istituzionali territoriali è da riconnettere al comune interesse in ordine alla difesa del suolo, il cui perseguimento è sostanzialmente rimesso ad un momento partecipativo nell'organo chiamato a svolgere un ruolo centrale nella predisposizione ed adozione del piano di bacino. La natura giuridica "mista" dell'Autorità di bacino così come prevista dalla l. n. 183 del 1989 è stata evidenziata anche dal Consiglio di Stato (sez. II, 14 giugno 2000, n. 2235/99 in Cons.Stato, 2000, I, pag. 157) e dalla Corte dei Conti (sez.contr.stato, 20 ottobre 1998, n. 116, in Cons.Stato, 1999, II, pag. 78). In particolare quest'ultima ha osservato come le Autorità di bacino non costituiscano un'autorità amministrativa indipendente, ma un organo misto Stato – Regioni mediante il quale la difesa del suolo viene perseguita attraverso la via della cooperazione

Tale organo, infatti, da un lato adotta i criteri, i metodi e individua i tempi e le modalità per l'elaborazione del piano di bacino (art. 63, comma 5°, lett. a, b); dall'altro, successivamente alla sua redazione, adotta il piano stesso (lett. e).

Il rischio potrebbero essere quello di una eccessiva "compressione" del ruolo svolto dagli organismi tecnici dell'Autorità di bacino che viceversa dovrebbe evidenziarsi come prioritario trattandosi di un piano di carattere settoriale (anche se di area vasta).

Al di là di questi rilievi critici rimane comunque il fatto che, in linea di principio, la scelta di affidare la redazione del piano di bacino di distretto all'Autorità di bacino è opportuna in considerazione della complessità (ma contestualmente dell'unitarietà) degli interessi tutelati attraverso la pianificazione di bacino, i quali non sono limitati solamente alla mera "difesa del suolo".

Si tratta infatti – com'è ampiamente noto - di un concetto ampio all'interno del quale rientrano sia gli aspetti inerenti il suolo in senso stretto che quelli concernenti la gestione delle acque.

Non a caso la l.n. 183 del 1989 accomunava e affiancava tra le finalità della legge (art. 1) <<la difesa del suolo>>, <<il risanamento delle acque>> e la <<fruizione e gestione del patrimonio idrico>>, e questo sta a significare che si tratta di aspetti che non è possibile scindere quanto agli strumenti di tutela e gestione.

Del resto quanto si è detto trovava conferma già nell'art. 17, comma 1°, della stessa l.n. 183 del 1989, il quale - nel descrivere i contenuti del piano di bacino - ha precisato che esso costituisce lo strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo mediante il quale sono pianificate e programmate le azioni e le norme d'uso finalizzate alla <<conservazione, alla difesa e alla valorizzazione del suolo e alla diretta utilizzazione delle acque>>.

La stessa Corte Costituzionale nella non più recente (ma sempre fondamentale sul piano dell'inquadramento sistematico) sentenza n. 85 del 1990, com'è noto, ha avuto modo di osservare che i piani di bacino non costituiscono piani esclusivamente finalizzati alla <<difesa del suolo>> ma piuttosto <<alla conservazione dinamica del suolo attraverso l'imposizione di vincoli e di opere di carattere idraulico, idraulico - agrario, idraulico agrario e forestale>>²⁰.

In altre parole il piano di bacino costituisce uno strumento di pianificazione per molti versi "atipico", il che, del resto, non è altro che una conseguenza del fatto che esso, a differenza degli altri sistemi di pianificazione in materia ambientale, rappresenta, per così dire, il <<contenitore generale>>²¹ di tutti gli interventi e le prescrizioni relative all'uso e alla tutela del suolo e alla disciplina delle acque, nonché più in generale del <<coordinamento degli interessi ambientali>>²².

paritaria tra soggetti entrambi titolari di competenze in materia. In dottrina la tesi è stata sostenuta da C.DE BELLIS, Competenza amministrativa ed inerzia: il paradigma della "difesa del suolo", Bari, 1990, pag. 153.

²⁰ Punto 8 del considerato in diritto.

²¹ L'espressione è di F. ZEVIANI PALLOTTA, Le funzioni di coordinamento e i nuovi strumenti di prevenzione e risanamento ambientale, in Riv.giur.ed., 1990, pag. 170.

²² Così si è espresso il Tribunale superiore delle acque pubbliche, 2 febbraio 1995, n. 13, in Foro amm., 1995, pag. 1183. Sui caratteri e i contenuti del piano di bacino sia consentito rinviare a G.GARZIA, Difesa del suolo e vincoli di tutela. Attività amministrativa di accertamento e di ponderazione, Milano, 2003.

Nel complesso mi sembra quindi si possa sostenere che già l'impianto complessivo della l.n. 183 del 1989 era coerente con i principi e le finalità della direttiva 2000/60/CE, ferme restando ovviamente le necessarie procedure di adeguamento soprattutto in relazione alla individuazione dei distretti idrografici (avvenuta *ex lege* con l'art. 64 dello schema di d.lgs.).

Da qui la necessità che il piano di bacino da un lato sia mantenuto al vertice del sistema di pianificazione (urbanistica e ambientale) di un'area vasta qual è quella del distretto; dall'altro sia attribuito alla competenza di un soggetto avente una effettiva composizione "mista" (cioè non pertinente in via esclusiva né allo Stato, né alle Regioni) in modo da essere in grado di rappresentare in modo adeguato i diversi livelli istituzionali.

6. (segue). I piani di gestione e di tutela delle acque.

Viceversa era senza dubbio molto discutibile la previsione - contenuta nella versione del d.lgs approvata dal Consiglio dei Ministri il 18 novembre 2005 (e opportunamente non riproposta nella versione successiva) - di un duplice livello di pianificazione in materia di disciplina e tutela delle acque inquadrato come <<stralcio>> rispetto alla pianificazione di bacino: il piano di gestione di competenza dell'Autorità di bacino (art. 117) e il piano di tutela delle acque di competenza regionale (art. 121).

Si trattava infatti di una scelta che avrebbe introdotto elementi di frammentazione e disorganicità rispetto sia al regime delle competenze che alla tipologia degli strumenti di tutela (e che quindi sarebbe contrastata - tra l'altro - con la visione "globale" del tema delle acque che costituisce la finalità di fondo della direttiva 2000/60/CE)²³.

Del resto, secondo quanto prevede la stessa direttiva 2000/60/CE (punto 33 delle premesse), l'obiettivo di ottenere un buono stato delle acque deve essere perseguito a livello di ciascun bacino idrografico (e quindi non su base regionale), in modo da coordinare le misure riguardanti le acque superficiali e sotterranee appartenenti al medesimo sistema ecologico, ideologico e idrogeologico.

Inoltre, se i piani regionali di tutela delle acque fossero effettivamente stati considerati <<piani stralcio>> della pianificazione di bacino, è evidente che questi ultimi sarebbero stati sostituiti - per ciò che attiene alla tutela delle acque - dai piani regionali di tutela e ciò avrebbe svuotato di significato e importanza i piani di bacino, i quali, come si è detto, sono strutturalmente concepiti come strumenti di pianificazione nei quali la tutela del suolo e delle acque rappresentano elementi inscindibilmente connessi e integrati²⁴.

²³ In termini generali sul punto si veda G.CAIA, Verso la ricomposizione unitaria delle pianificazioni di settore, in G.Caia (a cura di), Il piano provinciale di coordinamento e le pianificazioni di settore, cit., pag. 32, secondo il quale l'utilizzo di strumenti di pianificazione di area vasta senza alcun dubbio può facilitare una migliore salvaguardia dei valori protetti in quanto consente di superare la frammentazione e la disorganicità che può derivare dalle scelte isolate, operate al di fuori di una simultanea considerazione in chiave pianificatoria di aree omogenee più vaste.

²⁴ Del resto la dottrina non ha mancato di sollevare le proprie perplessità con riferimento alla medesima espressione (per l'appunto <<piano stralcio>>) contenuta nell'art. 44, comma 1°, del d.lgs. n. 152 del 1999. Sul punto si rinvia alle osservazioni di M.RENNA, Pianificazione per la tutela delle acque e per la gestione dei rifiuti, in F.Bassi - L.Mazzaroli (a cura di), Pianificazioni territoriali e tutela dell'ambiente, Torino, 2000, pag. 198 ss.

Da ultimo, considerati i contenuti per molti aspetti analoghi dei due strumenti, la suddetta scelta rischiava di creare inutili sovrapposizioni in contrasto - tra l'altro - con l'art. 1, comma 9°, lett c, della legge delega n. 308 del 2004, il quale, come si è detto, afferma la necessità di superare la sovrapposizione tra i diversi piani di rilievo ambientale.

Tenendo conto di quanto si è detto è quindi opportuna la previsione contenuta nella versione conclusiva del d.lgs. secondo la quale il piano regionale di tutela delle acque <<costituisce uno specifico piano di settore>> (art. 121, comma 1°) che va necessariamente coordinato con gli atti di pianificazione e di indirizzo e coordinamento posti dall'Autorità di bacino, nel senso che quest'ultima è tenuta a ad esprimere <<parere vincolante>> rispetto alla compatibilità tra il piano regionale di tutela delle acque e la pianificazione di bacino (comma 5°).

In tal modo, chiarito che si tratta di strumenti diversi sia sul piano dimensionale che su quello del valore gerarchico (anche se dai contenuti in parte coincidenti) potrà essere favorito un adeguato raccordo anche a livello di contenuti di tutela e prescrittivi.

7. Conclusioni e spunti di riflessione per l'assetto delle funzioni pianificatorie in materia di acque.

Nel complesso, come si già avuto modo di osservare, già l'impianto generale della l.n. 183 del 1989 non pareva contrastare con i principi espressi nella direttiva 2000/60/CE, nel senso che la pianificazione di bacino, per i suoi stessi caratteri, deve rimanere il perno centrale rispetto al quale coordinare gli altri strumenti di tutela e gestione di contenuto più specifico.

Infatti - opportunamente - il d.lgs. recentemente approvato coglie questo aspetto soprattutto mantenendo al centro il sistema di pianificazione il piano di bacino e affiancando allo stesso il piano di gestione in quanto suo piano <<stralcio>>.

D'altra parte non si possono omettere di considerare le notevoli difficoltà che sussistono nel redigere integralmente il piano di bacino; sotto questo profilo la configurazione del piano di gestione come suo piano <<stralcio>> appare senza dubbio condivisibile in quanto relativa al territorio dell'intero distretto idrografico.

In ogni caso l'aspetto più problematico della questione rimane quello dei rapporti tra piano di gestione e gli altri strumenti di pianificazione, primo tra tutti il piano regionale di tutela delle acque.

In altri termini, come si è visto, il punto maggiormente criticabile della prima versione del d.lgs. era costituito proprio dal rapporto tra le competenze (e i relativi strumenti di tutela) delle Regioni e delle Autorità di bacino di distretto nello specifico settore delle acque; il che rischiava di creare - già in sede interpretativa - notevoli difficoltà derivanti dalla esistenza di inutili sovrapposizioni tra i diversi piani²⁵.

²⁵ Sul punto si rinvia agli interessanti rilievi critici di P.URBANI, Osservazioni allo schema di decreto legislativo in materia di difesa del suolo e delle acque, pubblicata sul sito www.gruppo183.org, pag. 4, secondo il quale si sta realizzando un gioco di scatole cinesi dai rimandi incrociati che non giova alla chiarezza della disciplina. Opportunamente inoltre si osserva come, in realtà <<lo schema del d.lgs. mette in evidenza una distorsione già introdotta dal d.lgs. 152/99 sulla tutela delle acque, a lungo sottovalutata, e la generalizza. Infatti, quella norma, se anticipa alcuni aspetti della direttiva 2000/60, sullo snodo centrale della modalità di formazione dei piani regionali di tutela (art. 44) vanifica il governo unitario del bacino idrografico, singolo o coordinato (indispensabile anche nei trasferimenti d'acqua); rende assai problematica la stessa lettura unitaria delle

In sintesi, l'obiettivo finale da perseguire dovrebbe essere quello di favorire la creazione di un sistema articolato su un duplice livello di pianificazione opportunamente coordinato:

a) al vertice il piano di bacino distrettuale e il piano <<stralcio>> di gestione; quest'ultimo dai contenuti più limitati rispetto al primo (in quanto relativo solamente al settore delle acque) ma comunque ricomprendente l'intero distretto idrografico proprio per soddisfare l'esigenze di organicità derivanti dalla direttiva 2000/60/CE.

b) in secondo luogo il piano regionale di tutela delle acque, di contenuto più specifico e dettagliato rispetto alla pianificazione di distretto (in quanto relativo ad una ambito territoriale di dimensioni più ridotte) e quindi avente una funzione prevalentemente integrativa (e quindi di specificazione) rispetto alle scelte operate dall'Autorità di bacino con il piano di gestione; le quali, a loro volta, considerata la vastità dell'ambito di riferimento, in linea di massima non potranno che sostanzarsi in indirizzi di carattere generale.

E' evidente che in tal modo potranno essere sia raccordate le misure di tutela proposte tra i diversi livelli di governo delle acque sia evidenziate quelle che sono le specificità proprie delle diverse realtà regionali presenti nell'ambito del bacino idrografico distrettuale.

Ovviamente anche gli altri strumenti di pianificazione regionali e locali in materia ambientale (piano paesistico; P.T.C.P, etc.) dovranno essere adeguatamente coordinati con le previsioni generali di piano di bacino distrettuale.

condizioni delle acque, impossibile per confini amministrativi delle Regioni di riferimento del bacino, separatamente l'una dall'altra (si pensi al bilancio idrico)>>.