



UNIVERSITÀ DEGLI  
STUDI DI PARMA



**EU.WATERCENTER**  
*inspired by water, driven by innovation*



Autorità di bacino del fiume Po  
Bacino di rilievo nazionale

*Continuing education seminars*

La pianificazione di distretto idrografico  
nel contesto nazionale ed europeo  
“Il Piano di Gestione delle Acque”

**Norme e programmi europei**

*Dott. Enrico Burani*

*Parma, Campus Universitario 15 e 22 Maggio*



ORDINE  
DEGLI ARCHITETTI  
PIANIFICATORI PAESAGGISTI  
E CONSERVATORI  
DELLA PROVINCIA  
DI PARMA



ORDINE DEI DOTTORI AGRONOMI  
E DEI DOTTORI FORESTALI  
DELLA PROVINCIA DI PARMA



## ARGOMENTI DELL INTERVENTO

### PARTE PRIMA

FONTI DEL DIRITTO COMUNITARIO IN MATERIA DI AMBIENTE E  
TUTELA DELLE RISORSE IDRICHE

### PARTE SECONDA

LA DIRETTIVA 2000/60/CE DEL 23 OTTOBRE 2000 "QUADRO PER  
L'AZIONE COMUNITARIA IN MATERIA DI ACQUE" (DQA)

### PARTE TERZA

FONTI DEL DIRITTO NAZIONALE IN MATERIA DI AMBIENTE E  
TUTELA DELLE RISORSE IDRICHE PRIMA DEL D. LGS. N.  
152/2006.

### PARTE QUARTA

IL RECEPIMENTO DELLA DQA NEL D. LGS. 3 APRILE 2006, N. 152  
(NORME IN MATERIA AMBINETALE) E LE SUE CONSEGUENZE: I  
PIANI DI GESTIONE DISTRETTUALI.

## PARTE PRIMA

### FONTI DEL DIRITTO COMUNITARIO IN MATERIA DI AMBIENTE E TUTELA DELLE RISORSE IDRICHE

#### IL DIRITTO AMBIENTALE

La DQA si inserisce tra le fonti del Diritto ambientale comunitario le cui disposizioni trovano applicazione nel nostro Paese, in quanto Stato membro dell'Unione Europea.

Il Diritto ambientale è quella branca del diritto che si occupa della tutela e salvaguardia dell'ambiente (dal latino *ambiens*, "che sta intorno"), che potremmo intendere, in senso assolutamente generale, come l'insieme delle risorse indispensabili a garantire la vita di tutte le specie viventi, animali e vegetali, semplici e complesse, presenti sul pianeta Terra.

#### RISORSE IDRICHE COME RISORSE AMBIENTALI

Tra le risorse ambientali, naturalmente, figurano anche le *risorse idriche*, che quindi sono sottoposte ad una specifica disciplina per la loro tutela sotto il profilo ambientale. Questa tutela è mirata soprattutto a salvaguardare le risorse ambientali nei confronti delle alterazioni introdotte per effetto di attività antropiche di trasformazione.

## BREVISSIMA STORIA DEL DIRITTO AMBIENTALE

Il Diritto ambientale ha origini piuttosto recenti.

L'esigenza di una tutela delle risorse ambientali cominciò a prendere corpo a seguito delle rilevanti trasformazioni indotte da fenomeni di industrializzazione massiccia ed al vorticoso aumento demografico che hanno caratterizzato, a livello globale, il periodo che va dal XX secolo (e, soprattutto, dalla seconda metà di esso) fino ad oggi, con un conseguente incremento dello sfruttamento delle risorse che abbiamo definito ambientali talmente elevato e, spesso, indiscriminato, da generare il rischio di un loro irreversibile deterioramento o, addirittura, della loro estinzione in tempi relativamente limitati.

Si tratta di fenomeni che non trovano precedenti prima degli ultimi cento anni, in quanto fino ad allora l'impatto delle attività antropiche e dell'incremento demografico non era stato mai tale da comportare tali rischi se non, forse, a livello di singole realtà locali relativamente ridotte per numero ed estensione.

La consapevolezza di questa inedita situazione (generata anche dal verificarsi di danni ambientali di portata inedita) ha generato dibattiti sull'esigenza di un nuovo approccio normativo espressamente finalizzato alla tutela ed alla salvaguardia delle risorse ambientali.

Da questi dibattiti, a partire dall'inizio degli anni '70 del secolo scorso, sono scaturite le prime disposizioni di legge in materia di tutela ambientale adottate dagli ordinamenti giuridici di vari Paesi (tra cui l'Italia).

In seguito, in ambito europeo, le tematiche ambientali sono divenute oggetto della disciplina comunitaria che si stava sviluppando in quegli anni.

## L'UNIONE EUROPEA E IL DIRITTO AMBIENTALE COMUNITARIO

L'Unione Europea è nata come *Comunità Economica Europea* (CEE) a seguito della stipulazione del Trattato di Roma del 1957 (*Trattato che istituisce la Comunità europea*, o TCE).

Nel Trattato di Roma non erano ancora presenti disposizioni in materia di diritto ambientale.

A livello comunitario la prima importante menzione della tutela ambientale è contenuta nell'Atto Unico Europeo del 1987 con la quale veniva delineata per la prima volta una *politica ambientale comune* ai Paesi membri della CEE, finalizzata a salvaguardare la qualità dell'ambiente, proteggere la salute umana e garantire un uso razionale delle risorse naturali. Successivamente, il Trattato istitutivo del 1957 (che è la fonte primaria del diritto comunitario) è stato oggetto di numerose modifiche, in cui compaiono specifiche norme di diritto ambientale.

Dapprima, a seguito del Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992, è stato adottato, il Trattato dell'Unione Europea (TUE), che si è aggiunto al TCE integrandolo



Successivamente i due Trattati (TCE e TUE) sono stati modificati a seguito del *Trattato di Amsterdam* del 2 ottobre 1997.

Infine, dopo la stipulazione e l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, il TCE è stato sostituito dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), tuttora vigente.

Le modifiche introdotte dopo il Trattato di Lisbona sono assai significative, perché sono state pensate ai fini dell'approvazione di una vera e propria Costituzione Europea che, però, non è stata raggiunta a causa del voto contrario di alcuni Stati membri in sede di referendum di ratifica.

Tuttavia, con il TFUE sono state notevolmente ampliate le prerogative dell'Unione Europea, i cui atti normativi costituiscono oggi la fonte giuridica principale per una grande varietà di materie, tra le quali il Diritto dell'ambiente. Quindi oggi possiamo parlare di Diritto ambientale comunitario e di politiche ambientali comunitarie.

In particolare, questo Trattato ha incluso tra le finalità della politica ambientale europea quella di "*combattere i cambiamenti climatici*".

Va osservato che nell'ambito del TFUE c'è un apposito Titolo (il Titolo XX: artt. da 191 a 193) dedicato specificamente all'Ambiente, in cui (riprendendo e specificando quanto a suo tempo stabilito dal Trattato di Maastricht) sono indicati i principi e le norme fondamentali

## PRINCIPI FONDAMENTALI DEL DIRITTO COMUNITARIO IN MATERIA DI TUTELA AMBIENTALE: IL PRINCIPIO DELL'AZIONE AMBIENTALE

Dall'insieme delle disposizioni menzionate al capitolo precedente è quindi possibile individuare i principi fondamentali del diritto comunitario in materia di tutela ambientale.

Tali principi fondamentali (individuati nell'art. 191 del TFUE) sono essenzialmente 3 e il loro insieme costituisce, a sua volta, un principio generale, chiamato principio dell'azione ambientale.

## I 3 PRINCIPI FONDAMENTALI DELL'AZIONE AMBIENTALE

### 1 - IL PRINCIPIO DELLA PRECAUZIONE

Questo principio rappresenta uno strumento di gestione dei rischi ambientali cui è possibile fare ricorso in caso di incertezza scientifica in merito a un rischio presunto per la salute umana o per l'ambiente derivante da una determinata azione o politica. In tali ipotesi di pericolo anche solo potenziale, in applicazione di questo principio, deve essere assicurato un alto livello di protezione, attraverso l'adozione di misure adeguate.

Tali misure devono essere non discriminatorie e proporzionate e vanno riviste non appena si rendano disponibili maggiori informazioni scientifiche.

A tale riguardo, l'art. 301 del D. lgs. n. 152/2006 (che, come vedremo, è lo strumento legislativo con cui l'Italia ha recepito i contenuti delle normative ambientali comunitarie) specifica che le misure adottate in applicazione di questo principio devono concernere un rischio *“che comunque possa essere individuato a seguito di una preliminare valutazione scientifica obiettiva”*.

Questa norma, opportunamente, vuole evitare un ricorso indiscriminato a misure precauzionali, che



## 2 - IL PRINCIPIO DELL'AZIONE PREVENTIVA E DELLA CORREZIONE ALLA FONTE DEI DANNI AMBIENTALI

Questo principio impone di intervenire per impedire o circoscrivere gli effetti dannosi di situazioni in cui il rischio è presente in termini quasi matematici di certezza scientifica (anche se non si è ancora concretizzato in un danno effettivo) e non solamente presunto o potenziale (come accade per il principio di precauzione)

## 3 - IL PRINCIPIO «CHI INQUINA PAGA»

Questo principio costituisce il fondamento della responsabilità ambientale e prevede che vengano addebitati al soggetto inquinatore tutti i costi della prevenzione e le azioni contro l'inquinamento, come definite dall'Autorità pubblica, al fine di mantenere l'ambiente in uno stato accettabile. L'applicazione di tale principio però, non può spingersi fino a permettere che la P.A., imponga ai privati la messa in opera delle attività di recupero e risanamento, prescindendo dall'accertamento della responsabilità del singolo.

Tale principio è valido anche per i proprietari dei fondi inquinati, che non hanno alcuna responsabilità diretta sull'origine del fenomeno contestato, ma che vengono individuati (e sottoposti all'obbligo di intervento e risanamento) solo in quanto proprietari del bene. Si tratta cioè di una specifica forma di responsabilità oggettiva (che può prescindere cioè da elementi soggettivi come il dolo o la colpa).

24/04/15



## NOZIONE DI "DANNO AMBIENTALE"

L'applicazione del principio dell'azione ambientale ha lo scopo di fronteggiare le ipotesi (effettive o potenziali) di danno ambientale.

Il danno ambientale può essere inteso come "qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima".

## ALTRI PRINCIPI COMUNITARI GENERALI APPLICABILI AL DIRITTO AMBIENTALE

Oltre al principio dell'azione ambientale, in materia di Diritto ambientale trovano applicazione anche altri principi comunitari, di portata più generale.

Tra questi principi comunitari generali rivestono particolare importanza :

- a) il principio dello sviluppo sostenibile, in base al quale *"ogni attività umana giuridicamente rilevante deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire all'uomo che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future"*;



- b) il principio di sussidiarietà, secondo il quale, in particolare, le *attività amministrative vengono svolte dall'entità territoriale amministrativa più vicina ai cittadini (in Italia, in particolare, si tratta dei Comuni), ma esse possono essere esercitate dai livelli amministrativi territoriali superiori (ad esempio: Regioni, Province, Città metropolitane, Stato) solo se questi possono rendere il servizio in maniera più efficace ed efficiente.*
- c) il principio di accesso alle informazioni, partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, riconosciuti a tutti i cittadini dell'Unione europea (cfr. ora art. 15 TFUE).

## COS'È LA DQA E COSA PERSEGUE?

La Direttiva 2000/60/CE (DQA) è una *Direttiva comunitaria* con la quale l'Unione europea (UE) ha istituito un quadro normativo per la protezione delle acque a livello comunitario.

La DQA costituisce quindi l'atto normativo con cui l'Unione Europea, nell'ambito delle proprie politiche ambientali, ha individuato i risultati che gli Stati membri devono raggiungere con specifico riguardo alla tutela delle risorse idriche (stabilendo anche delle *scadenze temporali* per il raggiungimento di questi risultati), mentre gli strumenti formali e le risorse da utilizzare per il raggiungimento di questi risultati sono lasciati alla potestà sovrana dei singoli Stati.

## LE DIRETTIVE COMUNITARIE: COSA SONO? A CHI SONO RIVOLTE?

I principi fondamentali del diritto comunitario in materia di tutela ambientale devono essere recepiti e rispettati dagli Stati membri nell'ambito della produzione del rispettivo diritto ambientale nazionale e, quindi, anche per quanto riguarda la disciplina della tutela delle risorse idriche.

Per attuare le proprie politiche ed i principi contenuti nei Trattati, l'Unione Europea si serve di una serie di strumenti, tra cui assumono grande importanza le Direttive comunitarie.

Ai sensi dell'art. 288, comma 3 del *Trattato sul funzionamento dell'Unione europea* (TFUE), la Direttiva è l'atto normativo dell'Unione Europea che "vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi".

## LE FINALITÀ DELLA DQA

La DQA persegue essenzialmente 3 finalità fondamentali:

- prevenire il deterioramento qualitativo e quantitativo delle acque, proteggendo e migliorando lo stato degli ecosistemi acquatici nonché lo stato degli ecosistemi terrestri e delle zone umide che dipendono, per il loro fabbisogno idrico, dagli ecosistemi acquatici;
- migliorare lo stato delle acque e dell'ambiente acquatico;
- assicurare un utilizzo idrico sostenibile, basato sulla protezione a lungo termine delle risorse idriche disponibili.

## OGGETTO DELLA TUTELA DELLA DQA

L'oggetto della tutela della DQA è costituito da tutte le risorse idriche, sia superficiali sia sotterranee.



## AMBITI TERRITORIALI DI RIFERIMENTO:

### BACINO IDROGRAFICO E DISTRETTO IDROGRAFICO

Per quanto riguarda gli ambiti territoriali di riferimento, la Direttiva stabilisce che i singoli Stati Membri affrontino la tutela delle acque a livello di "bacino idrografico".

Per bacino idrografico, nella DQA si intende *"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"*.

L'unità territoriale di riferimento per la gestione del bacino è individuata nel "distretto idrografico".

Per distretto idrografico si intende *"l'area di terra e di mare, costituita da uno o più bacini idrografici limitrofi e dalle rispettive acque sotterranee e costiere, che è definita come la principale unità [territoriale] per la gestione dei bacini idrografici"*.

### AUTORITÀ COMPETENTE A LIVELLO DISTRETTUALE

Dal punto di vista amministrativo, la DQA ha stabilito che gli Stati membri dovessero individuare tutti i bacini idrografici presenti nel loro territorio e ad assegnarli a singoli distretti idrografici e che, inoltre, detti Stati procedessero a designare un'autorità competente per l'applicazione delle norme previste nella Direttiva, all'interno di ciascun distretto idrografico.





## STRUMENTI DISTRETTUALI DI PIANIFICAZIONE E PROGRAMMAZIONE.

A norma della DQA, in ciascun distretto idrografico gli Stati membri devono adoperarsi affinché vengano effettuati:

un'analisi delle caratteristiche del distretto

un esame dell'impatto provocato dalle attività umane sullo stato delle acque superficiali e sotterranee

un'analisi economica dell'utilizzo idrico.

Relativamente ad ogni distretto, deve essere predisposto un programma di misure che tenga conto delle analisi effettuate e degli obiettivi ambientali fissati dalla Direttiva, con lo scopo ultimo di raggiungere uno "*stato di buono*" di tutte le acque entro il 2015 (salvo casi particolari espressamente previsti dalla Direttiva).

I programmi di misure sono indicati nei Piani di Gestione che gli Stati Membri devono predisporre per ogni distretto compreso nel proprio territorio. Il Piano di Gestione si riferisce ad ogni singolo bacino idrografico compreso nel Distretto e rappresenta, pertanto, lo strumento di programmazione/attuazione per il raggiungimento degli obiettivi stabiliti dalla direttiva.



## TERMINI PER IL RAGGIUNGIMENTO DEGLI OBIETTIVI

Allo scopo di garantire il raggiungimento degli obiettivi comunitari entro tempi certi, la DQA ha poi previsto precise scadenze per gli adempimenti connessi alla pianificazione di gestione.

Ai sensi della Direttiva, entro il 23 dicembre 2009 (ossia nove anni dall'entrata in vigore della DQA) per ciascun distretto idrografico dovevano essere predisposti dei Piani di gestione che tengano conto dei risultati delle analisi e degli studi effettuati.

I Piani di Gestione devono coprire un ciclo di pianificazione di durata sessennale: il primo di questi cicli copre il periodo 2009-2015; dopodiché si deve procedere alla revisione dei Piani per il ciclo sessennale successivo (2015 – 2021) e così via con le stesse scadenze.

La DQA ammette che i Piani di Gestione dei distretti idrografici possono essere integrati da programmi e piani di gestione più dettagliati per determinati sottobacini, settori o tipi di acque.

## PARTECIPAZIONE ATTIVA DEGLI INTERESSATI

Infine, la DQA ha stabilito che gli Stati membri promuovano la partecipazione attiva di tutte le parti interessate all'attuazione della direttiva stessa, in particolare per quanto concerne i piani di gestione dei distretti idrografici, disponendo in particolare che i progetti dei piani di gestione devono essere sottoposti ad una consultazione pubblica per almeno 6 mesi.

Questa disposizione è coerente con il già ricordato principio comunitario di accesso alle informazioni, partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia **ambientale**.

## PARTE TERZA

### FONTI DEL DIRITTO NAZIONALE IN MATERIA DI AMBIENTE E TUTELA DELLE RISORSE IDRICHE PRIMA DEL D. LGS. N. 152/2006.

#### INTRODUZIONE.

Come si è accennato, la DQA è stata recepita in Italia per il tramite del D. lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

Prima di soffermarci su tale testo legislativo, è opportuno considerare brevemente gli istituti della previgente disciplina nazionale in materia di gestione, tutela e pianificazione delle risorse idriche.

Infatti, il D. lgs. n. 152/2006 non si è limitato a recepire alcune Direttive comunitarie, ma ha cercato di creare una sorta di testo unico per tutto il diritto italiano in materia ambientale, riprendendo gli istituti della previgente disciplina nazionale in materia ambientale e coordinandoli con le novità introdotte dalle Direttive comunitarie.

L'operazione è riuscita solo in parte, perché alcune materie (tra cui anche una parte della normativa sulla tutela delle risorse idriche) restano tuttora disciplinate da fonti diverse rispetto al D. lgs. n. 152/2006.

All'esito di tale operazione, alcune delle precedenti fonti normative italiane in questa materia sono rimaste in vigore, seppure sensibilmente e sostanzialmente modificate per effetto delle nuove norme. Altre fonti invece sono state abrogate, ma i loro contenuti sono confluiti all'interno del nuovo Decreto legislativo, anche se con sostanziali modifiche rispetto al passato.

Per comprendere queste tematiche, è quindi opportuno procedere ad una veloce ricognizione dell'evoluzione della disciplina legislativa nazionale in questa materia prima dell'adozione del D. lgs. n. 152/2006. Questo verrà fatto nell'ambito di questa

## MANCANZA DI UNA DEFINIZIONE GIURIDICA DI "AMBIENTE" NEL DIRITTO ITALIANO

Bisogna premettere che, nell'ordinamento giuridico italiano, non esiste una definizione legislativa di *ambiente* (anche se attualmente molte norme vi fanno riferimento esplicito).

Neppure il D. lgs. n. 152/2006 che pure menziona l'ambiente in moltissimi articoli e persino nella sua intitolazione, manca una definizione generale del concetto di "ambiente" dal punto di vista giuridico

Tra l'altro, fino alla riforma del Titolo V della Costituzione, avvenuta nel 2001, nella stessa Carta costituzionale non vi era alcun riferimento né a questo termine né alla tutela ambientale (anche se vi erano già disposizioni costituzionali che stabilivano principi importanti come fondamento per la produzione di norme a tutela dell'ambiente).



## LA DISCIPLINA LEGISLATIVA SULLA GESTIONE, TUTELA E PIANIFICAZIONE DELLE RISORSE IDRICHE IN ITALIA PRIMA DEL D. LGS. N. 152/2006.

Nell'ordinamento giuridico italiano, tra i numerosi precedenti legislativi che hanno preceduto il D. lgs. n. 152/2006, 6 testi normativi appaiono particolarmente importanti.

Il più risalente tra essi (il R. D. 11 dicembre 1933, n. 1775, recante "*Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici*") è tuttora vigente. La sua disciplina, però, è stata significativamente modificata a più riprese (e, da ultimo, proprio da parte del D. lgs. n. 152/2006) proprio con riguardo ai temi che ci interessano in questa sede, vale a dire in materia di gestione delle risorse idriche.

Un altro testo normativo che è tuttora parzialmente vigente (anche se molti dei suoi articoli sono stati abrogati e sostituiti dal d. lgs. n. 152/2006) è la legge 8 luglio 1986, n. 349, recante "*Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale*".



Gli altri 4 testi normativi su cui soffermeremo la nostra attenzione oggi non sono più vigenti e la loro disciplina risulta ora completamente assorbita - peraltro con notevoli modifiche rispetto al passato - nell'ambito del D. lgs. n. 152/2006.

Questi testi legislativi sono:

legge 10 maggio 1976, n. 319, recante "*Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento*" (c. d. Legge Merli);

legge 18 maggio 1989, n. 183, recante "*Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo*" e successive modifiche e integrazioni;

legge 5 gennaio 1994, n. 36, recante "*Disposizioni in materia di risorse idriche*" (c. d. Legge Galli);

D. lgs. 11 maggio 1999, n. 152, recante "*Disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento e recepimento della Direttiva 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane e della Direttiva 91/676/CEE relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole*" e successive modifiche e integrazioni.

Per il loro rilievo e per gli influssi che hanno esercitato sulla disciplina attualmente in vigore, giova pertanto sviluppare alcuni cenni a questi testi.





IL R. D. 11 DICEMBRE 1933, N. 1775, RECANTE "TESTO UNICO DELLE  
DISPOSIZIONI DI LEGGE SULLE ACQUE E IMPIANTI ELETTRICI".

Con questo provvedimento legislativo, tuttora vigente (anche se ha subito numerose modifiche ed integrazioni), è stata fornita la disciplina relativa alle derivazioni e utilizzazioni delle acque pubbliche.

In particolare:

è stata introdotta una definizione di "acque pubbliche" sia superficiali che sotterranee (che costituiscono un bene demaniale dello Stato e quindi sono inalienabili, non soggette a usucapione ecc. e devono essere utilizzate allo scopo di soddisfare i fabbisogni umani, secondo uno schema di priorità in cima al quale si colloca il consumo umano, poi quello agricolo e infine gli altri usi, tra cui quelli produttivi e industriali, nell'ambito dei quali, per la prima volta, uno spazio importante è riservato alla produzione di energia idroelettrica). Va osservato che, in origine, non tutte le acque erano pubbliche e demaniali (all'estensione di tale carattere a tutte le acque si è giunti poi con la legge Galli del 1994);



Sono stati stabiliti criteri e procedure da seguire per il rilascio della concessioni di derivazione di acque pubbliche superficiali e sotterranee. Con questi criteri si è fornita una prima tutela delle risorse idriche, soprattutto dal punto di vista quantitativo, per assicurare che tali risorse fossero utilizzate razionalmente e per prevenire potenziali conflitti tra più domande di concessione. Inoltre è stato stabilito che tutte le concessioni abbiano una durata temporanea, riservando anche alla Pubblica Amministrazione la potestà di intervenire per modificare la concessione in presenza di modifiche della situazione di fatto esistente.

Il T. U. del 1933 è un testo giuridico di livello assai elevato.

Non solo, infatti, esso vige ancora sostanzialmente intatto dopo più di 80 anni ma l'accuratezza con cui è stato elaborato si coglie dal fatto che (anche se, naturalmente, il legislatore del 1933 non si poneva ancora problematiche di tutela della risorsa idrica sotto il profilo ambientale) per adeguare questa disciplina alle recenti norme di tutela ambientale introdotte molti decenni dopo non è stato necessario stravolgere la struttura del T. U. o sostituirne parti consistenti, ma è bastato inserire poche norme nel testo previgente, seppure molto rilevanti dal punto di vista sostanziale, conservando la restante parte della disciplina più o meno come era stata concepita in origine.

Ai nostri fini, vanno segnalate due importanti integrazioni introdotte dall'art. 96 del D. lgs. n. 152/2006:

La prima è costituita dal comma 12 *bis* il quale ha introdotto una serie di stringenti condizioni per il rilascio del provvedimento di concessione finalizzate a garantire la tutela qualitativa e quantitativa della risorsa per le finalità ambientali, con particolare riguardo alla tutela dell'equilibrio del bilancio idrico e del Deflusso Minimo Vitale (DMV), strumenti per la tutela delle risorse idriche introdotti nell'ordinamento negli anni '90 e su cui ci si soffermerà tra poco.

La seconda integrazione, collegata alla prima, è quella del comma 2 dell'art. 7 che stabilisce che le domande di concessione di derivazione di acqua devono essere sottoposte alla valutazione preliminare dell'Autorità di bacino che ne verificherà la conformità con le previsioni dei Piani di settore in materia di tutela quantitativa (anche in questo caso si tratta quindi di un controllo finalizzato alla tutela delle acque sotto il profilo ambientale).



## LA LEGGE 10 MAGGIO 1976, N. 319, RECANTE "NORME PER LA TUTELA DELLE ACQUE DALL'INQUINAMENTO" (C. D. LEGGE MERLI)

Nell'evoluzione del diritto ambientale in Italia (e, in particolare, per quanto riguarda la tutela qualitativa delle acque) questa legge (da tempo abrogata e sostituita da altre normative) ha un rilievo molto importante, poiché è il primo testo legislativo in cui si prevede una specifica attività di pianificazione in questa materia (pianificazione che in seguito, come sappiamo, diventerà lo strumento fondamentale per la tutela ambientale delle risorse idriche, non solo nel nostro Paese ma anche a livello comunitario).

Si tratta, in particolare, del Piano di risanamento delle acque di cui all'art. 8 di tale legge.



LA LEGGE 8 LUGLIO 1986, N. 349, RECANTE "ISTITUZIONE DEL  
MINISTERO DELL'AMBIENTE E NORME IN MATERIA DI DANNO  
AMBIENTALE"

Questa legge è importante per due motivi fondamentali.

In primo luogo perché ha definitivamente consacrato l'ambiente (e la sua tutela) a materia autonoma dal punto di vista politico – amministrativo, preponendo alla sua gestione uno specifico Dicastero dello Stato: il Ministero dell'Ambiente (attualmente Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare o MATTM).

In precedenza la materia ambientale e la sua tutela (che stavano lentamente trovando una loro specificità ed un'autonoma rilevanza rispetto ad altri interessi pubblici) rientravano nell'ambito istituzionale di altri Ministeri, come quello dei Lavori pubblici, rispetto al quale però non rivestivano quella rilevanza e quella centralità che hanno assunto grazie a questa legge).

Per comprendere la portata di questa innovazione, basti pensare che oggi la stragrande maggioranza delle competenze statali in materia ambientale è attribuita dalla legge a questo Ministero o ad Enti e organismi rispetto ai quali il Ministero stesso si trova in un rapporto di collegamento istituzionale (tra questi vi sono anche le Autorità di bacino).

In secondo luogo, questa legge è importante perché tramite essa (per la precisione, con l'articolo 18) è stata introdotta e disciplinata in Italia, per la prima volta, la fattispecie giuridica del "danno ambientale" (che è attualmente definita e disciplinata dall'art. 300), che ha importanza centrale in quanto tutta la materia della tutela della risorse ambientali (e, quindi, delle risorse idriche) è essenzialmente rivolta a salvaguardare le stesse da questo genere di danno.

Attualmente l'art. 18 è stato sostituito dall'art. 300 del D. lgs. n. 152/2006, che ha modificato la precedente definizione, anche per renderla più coerente con i contenuti delle Direttive comunitarie in materia.





**LA LEGGE 18 MAGGIO 1989, N. 183, RECANTE “NORME PER IL RIASSETTO ORGANIZZATIVO E FUNZIONALE DELLA DIFESA DEL SUOLO” E SUCCESSIVE MODIFICHE E INTEGRAZIONI**

La legge n. 183/1989 ha rappresentato un punto di svolta fondamentale nella materia della pianificazione di tutela ambientale.

La sua disciplina ha influenzato moltissimo quella successivamente introdotta dal D. lgs. n. 152/2006 che in sostanza ha innestato il Piano di Gestione della DQA nell'ambito della struttura del Piano di bacino previsto dall'art. 17 della legge n. 183/1989, che nel Decreto ambientale è stata conservata per intero (con le integrazioni intervenute sulla disciplina del Piano di bacino dopo il 1989). Infatti, confrontando l'art. 17 della legge n. 183/1989 (*Valore, finalità e contenuti del Piano di bacino*) e l'art. 65 del D. lgs. n. 152/2006 (*Valore, finalità e contenuti del Piano di bacino distrettuale*) è facile notare la quasi perfetta coincidenza tra le due normative (anche se poi ci sono differenze importanti per la loro applicazione, desumibili dal confronto tra norme contenute in altri articoli dei due testi legislativi in esame).

Cerchiamo di sintetizzare le novità introdotte dalla legge n. 183/1989.

1) ambito territoriale di riferimento della pianificazione. Si tratta del *bacino idrografico*, definito come “*il territorio dal quale le acque pluviali o di fusione delle nevi e dei ghiacciai, defluendo in superficie, si raccolgono in un determinato corso d'acqua direttamente o a mezzo di affluenti, nonché il territorio che può essere allagato dalle acque del medesimo corso d'acqua, ivi compresi i suoi rami terminali con le foci in mare ed il litorale marittimo prospiciente*”. Oggi questa definizione è stata sostituita da quella (più semplificata) introdotta dalla DQA, che abbiamo già richiamato nella seconda Parte. Da notare il passaggio da ambiti territoriali di riferimento individuati in base a criteri storico – politici a un ambito individuato in base a criteri desunti dalle scienze naturali (sicuramente più idoneo).



- 2) individuazione di un'unica Autorità competente alla pianificazione a scala di bacino ed alla sua programmazione attuativa: si tratta delle Autorità di bacino, distinte in nazionali, interregionali e regionali. Le prime sono state oggetto di una specifica disciplina da parte dell'art. 12 della legge n. 183/1989. Da notare che in queste Autorità e negli organi che le costituiscono l'elemento tecnico – scientifico assume un rilievo assai rilevante che va oltre quello tradizionale di semplice supporto all'elemento politico – amministrativo.
- 3) introduzione del Piano di bacino come strumento di pianificazione gerarchicamente sovraordinato a tutti gli altri (compresi gli strumenti urbanistici e gli altri Piani in materia di tutela e gestione delle risorse idriche già esistenti) nel settore dell'utilizzazione delle acque (oltre che nell'altro grande settore di competenza, rappresentato dalla tutela del suolo) nell'ambito territoriale di riferimento costituito dal bacino idrografico. In questo modo il Piano di bacino si configura come lo strumento di pianificazione ambientale più importante del nostro ordinamento giuridico in materia di tutela quantitativa e qualitativa delle acque. Il Piano di bacino, infatti "ha valore di piano territoriale di settore ed è 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 la corretta utilizzazione della acque, sulla base delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato". Questo carattere sovraordinato è espressamente sancito dall'art. 17 (commi 4 e 6) e implica anche la possibilità di stabilire, per le proprie finalità di tutela, disposizioni di vincolo valide per tutti (sia per la P. A. sia per i privati) a tempo indeterminato.



Da notare, però, che la legge non ha previsto però per questi Piani una cicli di pianificazione né forme di controllo e monitoraggio per verificare il raggiungimento degli obiettivi da esso stabiliti. Questa è una delle principali differenze rispetto agli attuali strumenti della pianificazione (soprattutto in materia di tutela delle risorse idriche) e costituisce senz'altro una lacuna piuttosto grave ai fini della concreta efficacia di questo strumento. Un altro aspetto critico dei Piani di bacino era dato (in origine) dal fatto che essi erano concepiti come una sorta di unico gigantesco "contenitore" di una vasta quantità di materie tra loro spesso piuttosto eterogenee. Inoltre il legislatore aveva concepito una procedura di adozione ed approvazione del Piano che, pur introducendo importanti elementi nuovi (tra cui la previsione di forme di partecipazione attiva da parte di tutti gli interessati) era caratterizzata da tempi estremamente ristretti (anche se non erano previste conseguenze in caso di mancato rispetto di queste tempistiche). Queste circostanze finivano per incidere negativamente sulla redazione del Piano e rischiavano di vanificarne la portata, rendendo la legge "lettera morta".

Dopo il 1989 perciò furono introdotte modifiche legislative per agevolare la predisposizione e l'attuazione del Piano di bacino. La più importante di queste modifiche (che è stata ripresa anche dalla disciplina del Piano di bacino distrettuale) è la previsione (introdotta nel 1993) di una redazione ed approvazione del Piano per sottobacini o per stralci relativi a settori funzionali che in ogni caso devono costituire fasi sequenziali e interrelate rispetto ai contenuti generali previsti in origine per il Piano "unitario". Questa modalità era ammessa a condizione comunque che fosse "*garantita la considerazione sistemica del territorio*", per assicurare, in ogni caso, che vi fosse la necessaria omogeneità tra le varie parti del Piano stesso. Questa previsione ha svolto e svolge un ruolo molto importante per quanto riguarda la specifica attività di pianificazione di bacino dedicata alla materia della tutela delle risorse idriche.



LA LEGGE 5 GENNAIO 1994, N. 36, RECANTE " *DISPOSIZIONI IN MATERIA DI  
RISORSE IDRICHE*"

(C. D. LEGGE GALLI)

Questa legge ha avuto un ruolo fondamentale per stabilire i principi tuttora vigenti in tema di tutela ed uso delle risorse idriche (soprattutto dal punto di vista quantitativo).

Anche se oggi questa legge è stata quasi completamente abrogata, le norme che essa ha introdotto sono state riprese pressoché integralmente nella Sezione III della Parte III del D. lgs. n. 152/2006.

I principi fondamentali stabiliti dalla legge Galli sono 4:

- 1) carattere pubblico (per la precisione demaniale) di tutte le acque, sia superficiali sia sotterranee. Il carattere demaniale delle acque, già stabilito dal R. D. n. 1775/1933 per le acque individuate in appositi elenchi, viene ora esteso a tutte le acque, comprese quelle sotterranee non estratte dal sottosuolo
- 2) qualificazione delle acque come "risorse" da tutelare e utilizzare secondo criteri di solidarietà. Il termine risorsa è una novità nel linguaggio giuridico ed è mutuato da quello delle scienze economiche. Come risorsa, l'acqua ha le stesse caratteristiche di un bene economico e cioè:

ha l'attitudine a soddisfare bisogni umani;

è un bene accessibile (quindi utilizzabile);

la sua disponibilità è da considerarsi limitata (questo riferimento anticipa uno dei principi essenziali che costituiscono la *ratio* della pianificazione introdotta dalla DQA a livello comunitario).



- 3) priorità della tutela dell'acqua rispetto al suo utilizzo. Dal momento che l'acqua è un bene pubblico a disponibilità limitata il legislatore impone che sia utilizzata in modo razionale, secondo criteri di solidarietà, evitando gli sprechi e salvaguardando le aspettative ed i diritti delle generazioni futura a fruire di un integro patrimonio ambientale. L'acqua deve essere utilizzata favorendo il risparmio (a cui la legge dedica anche un apposito articolo) ed il rinnovo delle risorse idriche e mirando a non pregiudicare gli aspetti ambientali (in particolare: il patrimonio idrico, la fauna e la flora acquatiche, i processi geomorfologici e gli equilibri idrologici). Ciò comporta un incremento della programmazione, della vigilanza e dei controlli. Si può notare che l'acqua è qui già considerata come risorsa ambientale, nel senso visto nella parte dell'intervento sul Diritto ambientale in generale.
- 4) priorità del consumo umano rispetto agli usi diversi. Dal momento che l'acqua è una risorsa scarsa da utilizzare razionalmente, si rende necessario stabilire una gerarchia tra i diversi usi. Questa gerarchia viene fissata in tre livelli, che devono essere rigorosamente osservati:

uso potabile (per consumo umano);

uso agricolo;

altri usi.

La legge introduce poi il principio in base al quale gli usi diversi dal consumo umano sono consentiti a due condizioni:

nei limiti in cui le risorse siano sufficienti;

a condizione che gli usi diversi da quello umano non pregiudichino la qualità della risorsa idrica.

Allo scopo di realizzare la gestione ottimale delle risorse, secondo questi principi, la legge Galli ha introdotto un importante strumento di tutela quantitativa: il bilancio idrico, che deve essere mantenuto in equilibrio. Questa specifica competenza è stata attribuita all'Autorità di bacino, che deve provvedere a definirlo e ad aggiornarlo periodicamente nell'ambito delle sue attività di pianificazione e programmazione.



Il bilancio idrico è lo strumento finalizzato ad assicurare l'equilibrio tra le disponibilità di risorse reperibili o attivabili in un'area di riferimento ed i fabbisogni per i diversi usi, nel rispetto di tutti i criteri stabiliti dalla legge Galli.

Si afferma poi il principio per cui, attraverso la tutela quantitativa si perseguono gli obiettivi di qualità ambientale.

A tale riguardo, in particolare, la legge stabilisce che *"nei bacini idrografici caratterizzati da consistenti prelievi o da trasferimenti, sia a valle che oltre la linea di displuvio, le derivazioni sono regolate in modo da garantire il livello di deflusso necessario alla vita negli alvei sottesi e tale da non danneggiare gli equilibri degli ecosistemi interessati".* Si tratta della quantità minima di acqua ritenuta necessaria per garantire la vita negli ecosistemi fluviali in seguito allo sfruttamento della risorsa. Tale livello di deflusso viene misurato a valle delle captazioni idriche.

Questo livello viene definito Deflusso Minimo Vitale (DMV). Da notare che questa forma di tutela era già stata prevista dalla legge n. 183/1989, che l'aveva indicata tra i contenuti generali del Piano di bacino.

Le modalità tecniche per la redazione e l'aggiornamento del bilancio idrico sono state poi definite, nel dettaglio, con successivi Decreti Ministeriali del MATTM. Quello attualmente vigente è il DM 28 luglio 2004, che ha ripreso e puntualizzato la definizione di DMV vista sopra.

Per assicurare il controllo del rispetto dell'equilibrio del bilancio idrico e del DMV, l'Autorità di bacino effettua una verifica preliminare delle istanze di derivazione ed esprime un parere vincolante in ordine alla compatibilità delle stesse con gli strumenti di tutela (questo parere è previsto e disciplinato dall'art. 7, comma 2 del R. D. n. 1775/1933, che abbiamo già esaminato in precedenza).





IL D. LGS. 11 MAGGIO 1999, N. 152, RECANTE *"DISPOSIZIONI SULLA TUTELA DELLE ACQUE DALL'INQUINAMENTO E RECEPIMENTO DELLA DIRETTIVA 91/271/CEE CONCERNENTE IL TRATTAMENTO DELLE ACQUE REFLUE URBANE E DELLA DIRETTIVA 91/676/CEE RELATIVA ALLA PROTEZIONE DELLE ACQUE DALL'INQUINAMENTO PROVOCATO DAI NITRATI PROVENIENTI DA FONTI AGRICOLE"* E SUCCESSIVE MODIFICHE E INTEGRAZIONI

Dopo la legge Galli, è emersa la necessità di una specifica pianificazione di settore per la gestione delle risorse idriche a scala di bacino, mediante un apposito stralcio del Piano di bacino.

Nel frattempo, però, tra il 1997 ed il 1998, erano state adottate le c. d. *"leggi Bassanini"* che hanno esteso moltissimo le potestà legislative e amministrative delle Regioni e le materie attribuite alla competenza di queste ultime, attuando i principi di autonomia e di decentramento contenuti nell'art. 5 della Costituzione. Le disposizioni delle *"leggi Bassanini"* sono poi divenute il fondamento della riforma del Titolo V della Costituzione, nel 2001, che ha dato carattere costituzionale alle accresciute potestà delle Regioni, soprattutto per quanto riguarda l'ambito legislativo (con il riconoscimento di una potestà legislativa esclusiva delle Regioni in un corposo gruppo di materie, dalle quali però è stata esclusa quella della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, riservata allo Stato).



Pertanto, quando è entrata in vigore la normativa specificamente dedicata alla tutela qualitativa delle acque (quella del D. lgs. n. 152/1999), nella quale era inserito un articolo dedicato alla relativa pianificazione di settore (i Piani di Tutela delle Acque), quest'ultima attività (che avrebbe dovuto essere di competenza delle Autorità di bacino, rientrando nell'ambito della pianificazione di bacino di cui alla legge n. 183/1989) ha finito per essere attribuita principalmente alle Regioni.

Il Piano di Tutela delle Acque (PTA) è stato introdotto dall'art. 44 del D. lgs. n. 152/1999 come lo strumento principale per il raggiungimento degli obiettivi individuati dalle politiche di miglioramento delle acque superficiali e sotterranee.

Nel D. lgs. n. 152/1999 si precisa che questo piano costituisce uno stralcio del Piano di bacino, del quale, quindi, conserva tutte le caratteristiche viste in precedenza.

I suoi contenuti naturalmente pur essendo coerenti con quelli dell'art. 17 della legge n. 183/1989, sono stati specificati in modo assai più dettagliato nell'art. 44, anche a seguito delle novità legislative introdotte nel frattempo da alcune specifiche Direttive comunitarie e da norme di legge nazionale (come la legge Galli vista in precedenza), di cui era necessario tenere conto. La complessità di questi contenuti era divenuta tale che è stato necessario includerli in uno specifico allegato (il numero 4) al Decreto legislativo.

Va notato che neppure l'art. 44 non prevedeva cicli di pianificazione, con la necessità di verificare i risultati della pianificazione e di procedere agli aggiornamenti dei PTA a scadenze fisse (anche se tra i contenuti necessari del PTA, figura un *programma di verifica dell'efficacia degli interventi previsti*).



1. Le vere novità rispetto alla legge n. 183/1989 consistevano però:
2. 1) nella titolarità delle competenze ad elaborare, approvare ed attuare questi Piani, attribuita principalmente alle singole Regioni, riservando all'Autorità di bacino nazionali ed interregionali il solo compito di fissare (con appositi atti di indirizzo) gli obiettivi a scala di bacino (allo scopo di garantire "*la considerazione sistemica del territorio*", come previsto dal comma 6<sup>ter</sup> dell'art. 17 della legge n. 183/1989).
3. 2) nel loro ambito territoriale di riferimento, costituito dal territorio di una singola Regione (e quindi disapplicando la novità della legge n. 183/1989, che aveva individuato nel bacino idrografico, entità territoriale individuata in base a criteri fisici e non storico – amministrativi, l'unità territoriale ottimale per la disciplina, la tutela e la programmazione strategica delle materie contenute nel Piano di bacino e per il raggiungimento degli obiettivi da esso indicati).
4. Per l'approvazione di questi Piani era stabilito il termine del 31 dicembre 2004, senza però prevedere conseguenze per il mancato rispetto di esso. Invero, almeno per quanto riguarda il bacino del Po , i PTA sono stati approvati tutti dopo la scadenza di tale termine, quando ormai il D. lgs. n. 152/1999 era già stato abrogato per l'entrata in vigore del nuovo testo fondamentale in materia: il D. lgs. 3 aprile 2006, n. 152, vale a dire il cosiddetto Codice Ambientale.
5. A tale normativa, che è quella oggi vigente, dedichiamo ora l'ultima parte dell'intervento.

## PARTE QUARTA

IL RECEPIMENTO DELLA DQA NEL D. LGS. 3 APRILE 2006, N. 152 (NORME IN MATERIA AMBIENTALE) E LE SUE CONSEGUENZE: I PIANI DI GESTIONE DISTRETTUALI.

### INTRODUZIONE: RECEPIMENTO DELLE DIRETTIVE COMUNITARIE IN ITALIA

A differenza di altri strumenti normativi dell'Unione (come, ad esempio, i Regolamenti comunitari) una Direttiva, di norma, non produce i suoi effetti vincolanti direttamente nei confronti dei soggetti di ciascuno Stato (tranne che in alcuni casi: si parla allora di *Direttive self executing*).

Essa vincola direttamente solo i singoli Stati membri, che hanno l'obbligo di recepirla nel proprio ordinamento.

Solo allorché la Direttiva è recepita i suoi contenuti diventano vincolanti per i cittadini e le istituzioni.

In Italia le Direttive comunitarie sono recepite per il tramite di leggi (o atti aventi valore di legge, come i Decreti legislativi) dello Stato, in conformità alla Costituzione.



IL D. LGS, 3 APRILE 2006, N. 152 IN GENERALE

A seguito dell'entrata in vigore della DQA, l'Italia, in quanto Paese membro dell'Unione Europea diretto destinatario della Direttiva, ha dovuto provvedere a recepirla nel proprio ordinamento giuridico.

Lo strumento utilizzato a tale scopo consiste nel D. lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante "*Norme in materia ambientale*".

Tale Decreto legislativo è stato adottato in attuazione della legge delega 15 dicembre 2004, n. 308.

Il D. lgs. n. 152/2006 non si limita a recepire e disciplinare la materia oggetto della DQA, ma anche diverse altre materie oggetto di ulteriori Direttive comunitarie in tema ambientale, come ad esempio quelle in tema di Valutazione Ambientale Strategica (VAS), di gestione dei rifiuti, tutela dell'aria e riduzione delle emissioni atmosferiche (in origine infatti l'intenzione del legislatore era quella di creare un vero e proprio Testo Unico Ambientale).

Inoltre, come si è visto nella parte precedente, nel recepire tali Direttive, il legislatore nazionale ha cercato di armonizzare la normativa ambientale europea con gli istituti della previgente disciplina nazionale in materia di gestione, tutela e pianificazione delle risorse idriche.

Va detto che l'operazione normativa intrapresa dal legislatore italiano, andando ad incidere su un assetto normativo preesistente assai stratificato e complesso oltre che (in certi casi) piuttosto confuso, non sempre è riuscita nell'intento di creare una disciplina normativa chiara armonica ed omogenea per questa materia.

Prova ne è il fatto che, dall'entrata in vigore del D. lgs. n. 152/2006, si sono succeduti numerosissimi interventi e legislativi di modifica ed integrazione dello stesso ed inoltre, per quanto riguarda la materia specifica della DQA, a tutt'oggi diverse disposizioni di tale Direttiva non hanno ancora trovato una completa attuazione.



## IL TITOLO III DEL D. LGS. N. 152/2006 E ALTRE NORME DEL DECRETO AMBIENTALE APPLICABILI ALLA TUTELA DELLE RISORSE IDRICHE

Attualmente, nell'ambito del D. lgs. n. 152/2006, la materia di cui ci stiamo occupando è disciplinata principalmente dalla Parte III del Decreto, recante "*Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche*".

A questa materia si applicano comunque anche norme collocate in altre parti del D. lgs. n. 152/2006 e, in particolare:

- 1) nella Parte I (*Disposizioni comuni e principi generali*), della Parte II (*Procedure per la Valutazione Ambientale Strategica – VAS – per la Valutazione di impatto Ambientale – VIA – e per l'Autorizzazione Integrata Ambientale – IPPC*);
- 2) nella Parte VI (*Norme in materia di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente*).

Le norme incluse in queste parti del D. lgs. n. 152/2006 sono quelle che recepiscono ed attuano i principi di diritto ambientale comunitario che abbiamo illustrato nella prima parte di questo intervento.

## PARTE QUARTA

IL RECEPIMENTO DELLA DQA NEL D. LGS. 3 APRILE 2006, N. 152 (NORME IN MATERIA AMBINETALE) E LE SUE CONSEGUENZE: I PIANI DI GESTIONE DISTRETTUA

### INTRODUZIONE: RECEPIMENTO DELLE DIRETTIVE COMUNITARIE IN ITALIA

A differenza di altri strumenti normativi dell'Unione (come, ad esempio, i Regolamenti comunitari) una Direttiva, di norma, non produce i suoi effetti vincolanti direttamente nei confronti dei soggetti di ciascuno Stato (tranne che in alcuni casi: si parla allora di *Direttive self executing*).

Essa vincola direttamente solo i singoli Stati membri, che hanno l'obbligo di recepirla nel proprio ordinamento.

Solo allorché la Direttiva è recepita i suoi contenuti diventano vincolanti per i cittadini e le istituzioni.

In Italia le Direttive comunitarie sono recepite per il tramite di leggi (o atti aventi valore di legge, come i Decreti legislativi) dello Stato, in conformità alla Costituzione. LI.





## IL D. LGS, 3 APRILE 2006, N. 152 IN GENERALE

A seguito dell'entrata in vigore della DQA, l'Italia, in quanto Paese membro dell'Unione Europea diretto destinatario della Direttiva, ha dovuto provvedere a recepirla nel proprio ordinamento giuridico.

Lo strumento utilizzato a tale scopo consiste nel D. lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante "Norme in materia ambientale".

Tale Decreto legislativo è stato adottato in attuazione della legge delega 15 dicembre 2004, n. 308.

Questo testo normativo viene definito da molti, in modo non ufficiale, come Codice dell'Ambiente.

In effetti, il D. lgs. n. 152/2006 non si limita a recepire e disciplinare la materia oggetto della DQA, ma anche diverse altre materie oggetto di ulteriori Direttive comunitarie in tema ambientale, come ad esempio quelle in tema di Valutazione Ambientale Strategica (VAS), di gestione dei rifiuti, tutela dell'aria e riduzione delle emissioni atmosferiche (in origine infatti l'intenzione del legislatore era quella di creare un vero e proprio Testo Unico Ambientale).

Inoltre, come si è visto nella parte precedente, nel recepire tali Direttive, il legislatore nazionale ha cercato di armonizzare la normativa ambientale europea con gli istituti della previgente disciplina nazionale in materia di gestione, tutela e pianificazione delle risorse idriche.

Va detto che l'operazione normativa intrapresa dal legislatore italiano, andando ad incidere su un assetto normativo preesistente assai stratificato e complesso, non sempre è riuscita nell'intento di creare una disciplina normativa chiara, armonica ed omogenea per questa materia.

Prova ne è il fatto che, dall'entrata in vigore del D. lgs. n. 152/2006, si sono succeduti numerosissimi interventi e legislativi di modifica ed integrazione dello stesso ed inoltre, per quanto riguarda la materia specifica della DQA, a tutt'oggi diverse disposizioni di tale Direttiva non hanno ancora trovato una completa attuazione.



## IL TITOLO III DEL D. LGS. N. 152/2006 E ALTRE NORME DEL DECRETO AMBIENTALE APPLICABILI ALLA TUTELA DELLE RISORSE IDRICHE

Attualmente, nell'ambito del D. lgs. n. 152/2006, la materia di cui ci stiamo occupando è disciplinata principalmente dalla Parte III del Decreto, recante "*Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche*".

A questa materia si applicano comunque anche norme collocate in altre parti del D. lgs. n. 152/2006 e, in particolare:

- 1) nella Parte I (*Disposizioni comuni e principi generali*), della Parte II (*Procedure per la Valutazione Ambientale Strategica – VAS – per la Valutazione di impatto Ambientale – VIA – e per l'Autorizzazione Integrata Ambientale – IPPC*);
- 2) nella Parte VI (*Norme in materia di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente*).

Le norme incluse in queste parti del D. lgs. n. 152/2006 sono quelle che recepiscono ed attuano i principi di diritto ambientale comunitario che abbiamo illustrato nella prima parte di questo intervento.

## RECEPIMENTO DELLA DQA NEL CODICE AMBIENTALE

In primo luogo, si può notare che il D. lgs. n. 152/2006, nella Parte III, ha recepito le disposizioni della DQA.

Infatti:

in conformità all'art. 3 della DQA, sono stati individuati i Distretti idrografici a cui assegnare i singoli bacini idrografici presenti sul territorio nazionale. Questi Distretti sono 8 e sono indicati nell'art. 64 del d. lgs. n. 152/2006, che per ciascuno di essi elenca anche i bacini che ne fanno parte e la superficie: tra essi, in particolare, figura il Distretto idrografico padano che coincide perfettamente con il bacino idrografico nazionale del fiume Po individuato a suo tempo dalla legge n. 183/1989;

in conformità all'art. 13 della DQA è stata prevista (art. 117 del D. lgs. n. 152/2006) la predisposizione, per ciascun Distretto, di un *Piano di Gestione dei bacini idrografici compresi nel distretto medesimo* (Piano di Gestione Distrettuale). Questo Piano ha le finalità stabilite dalla DQA ed è pertanto il principale strumento di pianificazione e programmazione mediante il quale sono perseguiti gli obiettivi delle politiche ambientali comunitarie e nazionali in materia di tutela delle risorse idriche. I contenuti di questo Piano sono indicati dettagliatamente nell'Allegato 4 alla Parte III del D. lgs. n. 152/2006. L'art. 117 precisa anche che nella predisposizione di questi Piani deve essere garantita la partecipazione attiva di tutti i soggetti istituzionali competenti ed anche di tutti i portatori di interesse (in quanto la procedura per l'adozione prevista per questo Piano è indicata nell'art. 66, in cui si menziona espressamente questa partecipazione, in conformità ai principi comunitari sanciti dall'art. 14 della DQA e richiamati nella prima parte dell'intervento). Inoltre (sempre in coerenza con 13 DQA) è stato previsto che il Piano di Gestione vada sottoposto a riesami ed aggiornamenti a scadenze fisse di 6 anni dopo la prima adozione e che sia il Piano sia gli aggiornamenti successivi siano sottoposti (per il tramite del MATTM) all'esame Commissione Europea, unitamente a relazioni sui progressi realizzati in attuazione dei Piani e dei Programmi di misure in essi contenuti. Infine va precisato che il Piano di Gestione è soggetto alla procedura di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) prevista nella Parte II del d. lgs. n. 152/2006;



infine, il D. lgs. n. 152/2006 ha individuato (così come prescritto dall'art. 3 della DQA) un'autorità competente per ciascun distretto alla predisposizione, adozione ed attuazione del Piano di gestione e del Programma di Misure. Si tratta dell'Autorità di bacino distrettuale di cui all'art. 63 del D. lgs. n. 152/2006, definita (comma 1) come *"Ente pubblico non economico che opera in conformità agli obiettivi della presente sezione ed uniforma la propria attività a criteri di efficienza, efficacia, economicità e pubblicità"*.

#### ASPETTI PROBLEMATICI DELLA DISCIPLINA DEL CODICE AMBIENTALE IN MATERIA DI PIANIFICAZIONE DELLE RISORSE IDRICHE

Oltre ad attuare la DQA, il Titolo III del D. lgs. n. 152/2006 ha ambiziosamente voluto procedere ad una riorganizzazione complessiva della disciplina in materia di difesa del suolo e di tutela e gestione delle risorse idriche che sostituisse integralmente le normative precedenti in un unico testo legislativo.

Questo approccio – senz'altro importante – ha però dato luogo ad un'interpretazione molto estensiva degli istituti individuati dalla Direttiva ed ha finito per ingenerare problemi attuativi della parte III del D. lgs. n. 152/2006 che, ad oggi, non sono stati ancora completamente risolti e che hanno portato ad una applicazione solo parziale della nuova disciplina, con tre tipi di inconvenienti:

sono stati prorogati alcuni istituti previgenti che avrebbero dovuto essere abrogati e sostituiti da altri, che però ancora non ci sono;

alcuni nuovi istituti, introdotti per attuare la DQA, hanno finito per assumere un ruolo molto più esteso di quello richiesto a questo fine;

infine, non è stato ancora disciplinato il coordinamento tra alcuni dei nuovi istituti con altri previgenti di cui non è stata prevista l'abrogazione ma neppure è stato definito con precisione il ruolo che devono avere nel nuovo sistema introdotto dal Decreto Ambientale. Il rischio è quello di avere dei "doppioni" normativi con riferimento alle stesse materie.



Vediamo brevemente gli esempi più significativi di questi tre tipi di inconveniente, che (se non saranno risolti in tempi brevi) rischiano di pregiudicare seriamente l'applicazione del Decreto Ambientale e anche il pieno raggiungimento delle finalità perseguite dalle politiche comunitarie in questa materia.

circa il primo tipo di inconvenienti, possiamo richiamare proprio il caso delle Autorità di bacino istituite dalla legge n. 183/1989. A norma dell'art. 63 del D. lgs. n. 152/2006, esse avrebbero dovuto essere tutte abrogate e sostituite dalle 8 Autorità di distretto. Tuttavia ciò non è ancora avvenuto e le "vecchie" Autorità (che, a dispetto della denominazione simile, sono molto diverse dalle "nuove" Autorità distrettuali per natura giuridica, organizzazione e competenze) sono state prorogate e ci sono ancora. Questo ha determinato problemi per l'elaborazione ed il primo aggiornamento dei Piani di Gestione che deve rispettare i termini rigorosi previsti in sede comunitaria, a pena di assoggettamento a procedura di infrazione per il nostro Paese. Per risolvere in qualche modo il problema, è stata emanata il D. L. 30 dicembre 2008, n. 208 (convertito, con modificazioni, nella legge 27 febbraio 2009, n. 13), recante *"Misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente"* con il quale il compito di procedere alla predisposizione e adozione dei Piani di Gestione Distrettuali è stato attribuito alle Autorità di bacino nazionali della legge n. 183/1989 integrate dove necessario da esponenti delle Regioni del Distretto che non facevano parte di queste Autorità. La tardiva adozione di questa soluzione ha provocato notevoli problemi in fase di elaborazione dei Piani di Gestione Distrettuali: in ogni caso, le scadenze stabilite dalla DQA sono state sostanzialmente rispettate. Per il Distretto idrografico Padano, il Piano di Gestione (PDGPO) è stato adottato dal Comitato Istituzionale di questa Autorità con Deliberazione n. 1 del 24 febbraio 2010. Attualmente è in corso, presso la nostra Autorità, la procedura per il suo primo aggiornamento, da completare entro la fine del presente anno 2015.



Circa il secondo tipo di inconvenienti, si può richiamare la pianificazione prevista dal Decreto Ambientale per ciascun Distretto idrografico.

Nella DQA, infatti, i Distretti sono definiti come la principale unità per la gestione dei bacini idrografici in essi compresi ma solo per quanto riguarda la materia della pianificazione ambientale in tema di acque.

A questo tema, infatti, è finalizzato il Piano di Gestione Distrettuale. Viceversa, il Codice ambientale ha stabilito che l'Autorità distrettuale è competente ad elaborare un Piano di Bacino Distrettuale il cui valore, i cui contenuti e le cui finalità corrispondono *in toto* a quelle previste dall'art. 17 della legge n. 183/1989 per il Piano di bacino. Infatti, ai sensi dell'art. 65 del D. lgs. n. 152/2006, il Piano di bacino Distrettuale è definito come un Piano che *"ha valore di piano territoriale di settore ed è 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 ed alla corretta utilizzazione della acque, sulla base delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato"*.

Quindi le sue finalità non si esauriscono in quelle del Piano di Gestione, ma comprendono anche quelle degli strumenti di pianificazione in materia di difesa del suolo. Infatti, in questa prospettiva, il Piano di gestione non è un piano autonomo, ma uno degli stralci del Piano di Bacino Distrettuale. Questa scelta del legislatore ha suscitato naturalmente problemi e discussioni assai accese. Inoltre, esso ha dato luogo a inconvenienti circa il rapporto tra Piano di Gestione e PTA.





Circa il terzo tipo di inconvenienti, il più rilevante ai nostri fini consiste nel rapporto tra il "nuovo" Piano di Gestione Distrettuale ed i "vecchi" PTA regionali. Questi ultimi sono sopravvissuti all'abrogazione del D. lgs. n. 152/1999 e ora sono previsti e disciplinati dall'art. 121 del D. lgs. n. 152/2006.

Tuttavia, hanno perso la natura di stralci del piano di bacino e non è del tutto chiara la natura del rapporto tra i Piani di gestione distrettuali ed i PTA. La relativa coincidenza di molti contenuti (che ora può essere verificata all'Allegato 4 della Parte III del Codice ambientale) potrebbe perfino indurre a pensare ad un rapporto gerarchico: certo che, per evitare l'effetto doppione (con le gravi conseguenze che questo avrebbe per il perseguimento delle finalità di questi due strumenti di piano), è necessario che nell'elaborazione di tali Piani siano individuate forme di coordinamento tali da soddisfare la previsione dell'art. 13, paragrafo 5 della DQA, che prevede appunto che "I piani di gestione dei bacini idrografici possono essere integrati da programmi e piani di gestione più dettagliati per sotto-bacini, settori, problematiche o categorie di acque al fine di affrontare aspetti particolari della gestione idrica".

Va aggiunto comunque che il Codice Ambientale ha introdotto anche per i PTA l'obbligo di revisione ed aggiornamento degli stessi a scadenze fisse di sei anni. Dal momento che, ai sensi dell'art. 121 del D. lgs. n. 152/2006, è previsto che le Autorità di bacino distrettuali *" nel contesto delle attività di pianificazione o mediante appositi atti di indirizzo e coordinamento ..... definiscono gli obiettivi su scala di distretto cui devono attenersi i piani di tutela delle acque, nonché le priorità degli interventi"* si può ipotizzare che il coordinamento si manifesterà, in futuro, in sede di aggiornamento e revisione dei PTA.



## CONCLUSIONI: VERSO UNA MODIFICA DELLA DISCIPLINA DELLA PARTE III DEL CODICE AMBIENTALE

Le problematiche e le contraddizioni evidenziate in precedenza determinano difficoltà nell'attuazione della pianificazione di gestione in Italia e possono pregiudicare il perseguimento degli obiettivi ambientali stabiliti dalla DQA.

Questa situazione piuttosto incerta e caotica ha già provocato le prime conseguenze per il nostro Paese: infatti, con riferimento alle materia oggetto della DQA, la Direzione Generale Ambiente della Commissione Europea ha avviato una specifica procedura EU Pilot nei confronti dell'Italia con riferimento all'applicazione della DQA (EU-PILOT 7304/15/ENVI).

Le procedure EU Pilot sono avviate dalla Commissione Europea su segnalazioni di cittadini, enti o organizzazioni riguardanti presunte violazioni del diritto comunitario e prevedono l'invio di richieste di informazioni allo Stato membro alle quali deve essere fornita adeguata e tempestiva risposta, comprensiva di spiegazioni o soluzioni, compresa un'azione correttiva per porre rimedio a violazioni del diritto dell'UE. I servizi della Commissione esaminano tutte le risposte degli Stati membri e, all'occorrenza, si possono avviare ulteriori azioni per far applicare il diritto dell'UE

Si ricorre a queste procedure EU Pilot quando la situazione di fatto o di diritto richiede un chiarimento da parte di uno Stato membro e si vuole anticipare l'avvio di una procedura di infrazione in presenza di situazioni da correggere, con l'intento di evitare la stessa e la conseguente applicazione di sanzioni allo Stato membro inadempiente mediante un "aggiustamento" della situazione stessa *in itinere* (con indubbi vantaggi anche relativamente alla concreta e puntuale applicazione delle disposizioni comunitarie contenute nelle Direttive).

Anche per evitare procedure di infrazione a livello comunitario, il Parlamento ha messo mano ad un progetto di riforma legislativa del D. lgs. n. 152/2006 che dovrebbe sanare gli aspetti contraddittori evidenziati in precedenza. Attualmente questa riforma legislativa (definita *Collegato ambientale alla legge di stabilità*) è all'esame del Senato, dopo essere stata approvata dalla camera dei Deputati. Al momento, tuttavia, non è possibile, tuttavia, prevedere i tempi per la sua adozione.



UNIVERSITÀ DEGLI  
STUDI DI PARMA



**EU.WATERCENTER**  
*inspired by water, driven by innovation*



Autorità di bacino del fiume Po  
Bacino di rilievo nazionale

***Relatore: Dott. Enrico Burani***  
***mail: [enrico.burani@adbpo.it](mailto:enrico.burani@adbpo.it)***  
***[Www.adbpo.it](http://Www.adbpo.it)***

***Parma, Campus Universitario 15 e 22 Maggio***



ORDINE  
DEGLI ARCHITETTI  
PIANIFICATORI PAESAGGISTI  
E CONSERVATORI  
DELLA PROVINCIA  
DI PARMA



ORDINE DEI DOTTORI AGRONOMI  
E DEI DOTTORI FORESTALI  
DELLA PROVINCIA DI PARMA