

I PIANI DI TUTELA DELLE ACQUE: UN COMMENTO ALL'ARTICOLO 121 DEL D.L.VO N. 152/2006

*di Alessandro Camarda**

Sommario : 1. Premessa. – 2. La controversa natura giuridica del Piano di tutela delle acque.
– 3. Conclusioni.

1. – Premessa.

L'articolo 121 del D.l.vo n. 152/2006 descrive il piano di tutela delle acque quale strumento di settore dal contenuto più specifico e dettagliato rispetto agli altri strumenti che costituiscono la pianificazione di distretto. Esso si caratterizza, infatti, per un ambito territoriale di riferimento più ridotto e per una funzione prevalentemente integrativa e di specificazione rispetto non solamente al Piano di bacino distrettuale, bensì anche rispetto al piano di gestione di cui all'articolo 117 del medesimo Decreto.

Il piano di tutela era, in precedenza, disciplinato da D.l.vo n. 152/1999¹, che lo configurava quale piano stralcio di settore del Piano di bacino. Il legislatore della novella ha riprodotto, nell'articolo in esame, gran parte della precedente disciplina, apportando, però, alcune significative modifiche che sollevano innumerevoli dubbi interpretativi.

2. – La controversa natura giuridica del Piano di tutela delle acque.

Il primo comma dell'articolo in esame delinea il piano di tutela delle acque quale specifico strumento di settore². In precedenza il D.l.vo n. 152/1999, innovando rispetto al passato³, introduceva nel nostro ordinamento una nuova disciplina generale per la tutela delle acque superficiali, marine e sotterranee. Tale novella si caratterizzava, in particolare, per un nuovo

* Dottore in Giurisprudenza e Master in Diritto dell'Ambiente.

¹ Così come novellato dal Decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 258. Oggi detta normativa è stata abrogata dall'articolo 175, comma 1, lettera bb) del D.l.vo n. 152/2006.

² Il legislatore della novella riproduce in tale comma quanto prevedeva in precedenza l'articolo 44 del D.l.vo n. 152/1999.

³ La precedente disciplina era costituita dalla Legge 10 maggio 1976 n. 319 (c.d. Merli) che privilegiava lo strumento della regolamentazione degli scarichi, demandando alle Regioni le modalità e l'attuazione dei piani di risanamento dei corpi idrici. Tale tutela si limitava a imporre limiti delle concentrazioni massime ammissibili delle sostanze inquinanti.

approccio alla tutela delle acque, materia che veniva stabilmente ricongiunta alla tutela delle risorse idriche, considerate non solamente quali elementi oggetto d'inquinamenti, bensì anche come ricchezze limitate. In tal modo si voleva perseguire un uso sostenibile e durevole delle acque, strutturando una tutela integrata comprensiva sia degli aspetti quantitativi che qualitativi delle risorse idriche contenute nel bacino idrografico⁴. I Piani di tutela, sostitutivi dei piani di risanamento previsti dalla Legge n. 319 del 1986 (c.d. Merli), erano delineati dal legislatore quali strumenti di pianificazione contenenti misure di prevenzione, di tutela e di risanamento, dotati di efficacia prescrittiva mediante l'individuazione di direttive non solo per i soggetti pubblici, ma anche di ordini conformativi degli usi idrici e delle modalità di scarico, nonché di vincoli immediatamente efficaci nei confronti dei soggetti privati⁵. Conseguentemente ed al fine di perseguire una tutela integrata ed efficace delle acque, detto strumento necessitava di un coordinamento forte con gli altri piani di tutela e con il più generale Piano di bacino. La soluzione escogitata dal legislatore delegato fu quella di definire, all'articolo 44 comma 1⁶, il piano di tutela quale piano stralcio di settore del Piano di bacino. La scelta così operata comportava che il piano di cui trattasi si collocava in una posizione sott'ordinata rispetto al Piano di bacino, ma, contemporaneamente, implicava l'effetto di estendere al primo la forza giuridica del secondo. Tale conseguenza discendeva dalla previsione, nel corso del procedimento di formazione, di un parere vincolante dell'Autorità di bacino che, laddove favorevole, si traduceva in una sorta di approvazione del piano di tutela. Ciò permetteva che detto strumento si confrontasse con le altre pianificazioni di settore e con quelle urbanistiche in una posizione di sovraordinazione e, pertanto, di preminenza.

Il quadro delineato dal legislatore circa la natura e la forza del piano di tutela appare subire una profonda modifica con il comma in esame: il legislatore della novella, come emerge dal tenore letterale della norma, definisce infatti il piano di tutela quale *"specifico piano di settore"*, non più, dunque, quale piano stralcio del Piano di bacino. Sul punto la Conferenza

⁴ In tal senso RENNA, *Pianificazione per la tutela delle acque e per la gestione dei rifiuti*, in AA.Vv., *Pianificazioni territoriali e tutela dell'ambiente*, a cura di BASSI e MAZZAROLLI, Torino, 2000, 193.

⁵ In tal senso CROSETTI, FERRARA, FRACCHIA, *Diritto dell'ambiente*, Roma-Bari, 2003, 454.

⁶ *"Il piano di tutela delle acque costituisce un piano stralcio di settore del piano di bacino ai sensi dell'articolo 17, comma 6 ter, della legge 18 maggio 1989, n. 183 ed è articolato secondo le specifiche indicate nell'allegato 4"*.

Unificata Stato, Regioni, Città ed Autonomie locali, esprimendo un parere sul Decreto di riforma del T.U. ambientale, ha evidenziato che “il declassamento del piano regionale a mero atto di pianificazione di settore e in quanto tale privo dell’efficacia tipica degli atti posti a tutela delle risorse naturali comporta infatti un inaccettabile scadimento della protezione delle risorse idriche da assicurare nel territorio regionale”⁷. La novella legislativa appare, dunque, foriera di molteplici incertezze, in particolare laddove emergano previsioni di piano difformi rispetto a quelle di altri piani di settore ovvero di quelli urbanistici, creando così ulteriore confusione in un ambito, quello dei rapporti tra piani, che da sempre anima il dibattito dottrinale e crea innumerevoli difficoltà applicative.

3. – Conclusioni.

Dall’analisi dell’articolo 121 si evince che il legislatore della novella ha delineato, peraltro riprendendo quanto già disponeva l’abrogato D.l.vo n. 152/1999, il piano di tutela delle acque quale ulteriore strumento che va ad arricchire il sistema di pianificazione distrettuale. In particolare, però, si è avuto modo di evidenziare che il legislatore ha apportato alcune significative modifiche circa la natura del piano di cui trattasi. Il piano di tutela non viene, infatti, più configurato come stralcio del piano di bacino, privandolo così della preminente forza di quest’ultimo piano e collocandolo invece in una posizione di subalternità rispetto agli altri strumenti di pianificazione. Nella prospettiva della concreta attuazione di detto strumento appare, dunque, reale il timore che si verifichino notevoli difficoltà interpretative ed applicative che vanifichino le previsioni di piano e gli interventi sul bacino di riferimento. Si auspica, quindi, un intervento correttivo del legislatore affinché attribuisca nuovamente ai piani di tutela la forza di piani stralcio del Piano di bacino, permettendo così un’effettiva ed efficace tutela delle risorse idriche.

Alessandro Camarda

Pubblicato il 26 aprile 2007

⁷ Documento pubblicato in www.dirittoambiente.com