

PRIME RIFLESSIONI SULLA BOZZA DI DECRETO CORRETTIVO DEL D.L.VO N. 152/2006: LA PIANIFICAZIONE DEL DISTRETTO IDROGRAFICO

*A cura del Dott. Alessandro Camarda**

Sommario : 1. Premessa. – 2. Il Piano generale per il distretto idrografico: prime riflessioni. – 3. Conclusioni.

1. – Premessa.

Nell'ambito del processo di revisione del Decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152, "*Norme in materia ambientale*", il Consiglio dei Ministri ha recentemente approvato un nuovo schema di Decreto correttivo della Parte Terza del Codice ambientale. Lo scopo del legislatore della novella è quello di porre rimedio ad una disciplina risultata in più parti lacunosa e che ha sollevato, sin dalla sua prima approvazione, molteplici critiche circa le scelte operate per la difesa del suolo, la lotta alla desertificazione, la tutela delle acque dall'inquinamento e la gestione delle risorse idriche.

Ad una prima lettura del Decreto correttivo molteplici appaiono le modifiche apportate al testo originario della Parte Terza. In particolare, viene da subito in rilievo¹ una più marcata volontà del legislatore di disciplinare "*in modo unitario ed integrato*" (articolo 1 del Decreto correttivo) tutte le problematiche ricollegate al suolo ed alle acque anche attraverso un più stringente coordinamento degli strumenti di pianificazione del distretto idrografico.

La prospettiva che deve permeare l'approccio ad una tematica così delicata non può, infatti, prescindere da strumenti di pianificazione più snelli che consentano una programmazione ed una pianificazione territoriale efficace ed efficiente. Finalità che possono essere perseguite anche attraverso rapporti tra piani ben delineati al fine di evitare sovrapposizioni o contrasti.

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

¹ Come peraltro sottolineato anche dai primi commenti alla bozza di Decreto correttivo della Parte Terza del D.L.vo n. 152/2006 pubblicati sul sito www.gruppo183.org.

2. – Il Piano generale per il distretto idrografico: prime riflessioni.

L'articolo 10 della bozza di Decreto correttivo modifica la disciplina precedentemente contenuta nell'articolo 63 del Codice ambientale relativa all'Autorità di bacino distrettuale, ridenominata " *Autorità di distretto*". La modifica legislativa, a differenza della precedente formulazione, prevede espressamente che quest'ultimo ente, istituito in ciascuno dei distretti idrografici individuati ai sensi dell'articolo 9, " *opera in conformità agli obiettivi del presente decreto ed uniforma la propria attività a criteri di efficienza, efficacia, economicità e pubblicità. Tale autorità di distretto è l'autorità competente ai fini di quanto previsto dall'articolo 3 della direttiva 2000/60/CE*". Dalla lettura della norma appaiono interessanti i richiami espressi ai principi che devono ispirare tutta l'attività amministrativa, con un evidente rinvio alla Legge 7 agosto 1990 n. 241, ed alla direttiva comunitaria, in precedenza solo implicito. Proprio in merito a quest'ultimo richiamo si ricordi, infatti, che autorevole dottrina aveva avuto modo di evidenziare la mancata espressa previsione "relativa al recepimento della direttiva comunitaria 2000/60/CE"².

Significative novità riguardano, poi, il Piano di bacino distrettuale (articolo 65 D.L.vo n. 152/2006) la cui adozione viene confermata in capo all'Autorità di distretto.

L'articolo 12 della bozza di Decreto correttivo provvede, infatti, a ridenominare tale piano in " *Piano generale per il distretto idrografico*" e ad articolarlo in due piani di settore funzionali, a loro volta elaborati per bacini idrografici o sottobacini, in ogni caso tra loro coordinati ed integrati, relativi a:

- la tutela del suolo e la difesa dal rischio idrogeologico (PAI);
- la tutela dei corpi idrici e la corretta e razionale gestione delle risorse idriche (Piano di gestione).

Risulta evidente l'intento del legislatore della novella di razionalizzare la precedente disciplina contenuta nel Codice ambientale, in particolare definendo con maggiore precisione i rapporti tra i vari strumenti di pianificazione per garantire " *il necessario coordinamento e la loro migliore integrazione*". Intento che viene ribadito anche nel successivo comma 4 del medesimo articolo 12, laddove, riprendendo parzialmente il comma 8 dell'articolo 65, si prevede che " *i Piani di settore funzionali possono essere redatti ed approvati per*

² Garza G., *La pianificazione delle acque nel sistema dei piani regionali e locali*, in www.pausania.it - Rivista on-line di urbanistica, ambiente, lavori pubblici, enti locali, 5.

stralci relativi a sottobacini che, in ogni caso, devono costituire fasi sequenziali e interrelate. Deve comunque essere garantita la considerazione sistemica del territorio e devono essere disposte, ai sensi del comma 8, le opportune misure inibitorie e cautelari in relazione agli aspetti non ancora compiutamente disciplinati". La volontà del legislatore è, dunque, quella di garantire un'armonica pianificazione e programmazione del distretto di riferimento, in attesa di giungere alla completa operatività del Piano di distretto, anche attraverso il ricorso a misure di salvaguardia relativamente agli aspetti non ancora compiutamente disciplinati per salvaguardare, appunto, e non rendere vuote di significato le prescrizioni del Piano definitivo.

L'articolo 12 in esame attribuisce, inoltre, agli strumenti pianificatori in parola il valore di piani territoriali di settore che costituiscono lo strumento conoscitivo, normativo e tecnico operativo mediante i quali *"sono pianificate e programmate le azioni e le norme d'uso finalizzate alla tutela dei corpi idrici, all'uso sostenibile delle risorse idriche, alla difesa e valorizzazione del suolo e alla riduzione dei rischi derivanti da eventi calamitosi quali alluvioni e frane"* (articolo 12, comma 2). Se si confronta la disposizione normativa citata con quanto prevede l'articolo 65 comma 1 si può notare, anzitutto, che il legislatore della novella attribuisce ai Piani anzidetti la valenza di *"piani territoriali di settore"*, peraltro senza chiarire i molteplici dubbi interpretativi espressi dalla dottrina³ in merito alla definizione del Piano di distretto, in considerazione della sua ampia portata, quale strumento settoriale, che si occupa cioè di uno specifico interesse. Definizione che, invece, appare più consona per strumenti di pianificazione, quali il PAI ed il Piano di gestione, diretti a tutelare specifici interessi. In riferimento al PAI si ricordi, infatti, che esso si configura come uno strumento adattabile alle specifiche esigenze dei diversi ambiti territoriali mediante modalità gradualità d'intervento e con previsioni capaci d'incidere efficacemente sul territorio. In merito, invece, al Piano di gestione, il legislatore nazionale definisce detto strumento (articolo 117 del D.L.vo n. 152/2006) quale articolazione interna del più ampio Piano di bacino distrettuale. Il piano di gestione è unico per ogni distretto idrografico proprio perché come territorio di riferimento ha lo stesso del

³ La materia in esame ha animato da tempo un interessante dibattito dottrinale sulla natura dei piani di bacino ed, in tal senso, si ricordi STELLA RICHTER, *I piani di bacino*, in *Riv. giur. urb.*, 1998, 525 e ss., ZEVIANI PALLOTTA, *Le funzioni di coordinamento nei nuovi strumenti di prevenzione e risanamento ambientale*, *Riv. Giur. Ed.*, 1990, 169 e ss..

Piano distrettuale, ma, differentemente da quest'ultimo, focalizza l'attenzione solo su alcuni aspetti di gestione del distretto.

Leggendo l'articolo 12 comma 2 in combinato disposto con il successivo comma 5 del medesimo articolo, viene in evidenza l'intenzione del legislatore della novella di delineare detti strumenti di pianificazione quali piani dotati di una particolare forza d'incisione rispetto agli altri strumenti di pianificazione di competenza di altre P.A. nonché nei confronti degli stessi soggetti privati. Risulta, ancora una volta, il proposito di caratterizzare i piani in parola di una particolare forza che ne consenta un'effettiva applicazione al fine del perseguimento della migliore tutela del territorio e delle risorse idriche del distretto.

In più, l'articolo 12 comma 2, riproducendo parzialmente il comma 1 dell'articolo 65, conferma l'individuazione dei tre momenti fondamentali che scandiscono gli *steps* logici attraverso i quali pianificare l'uso del territorio e delle sue ricchezze. In primo luogo è, infatti, necessaria la presa di coscienza e la ricognizione della situazione di fatto che qualifica il territorio ricompreso nel distretto esaminato, successivamente dovranno essere compiute tutte le scelte necessarie per la regolamentazione delle attività e degli usi del territorio, delle acque e di tutte le ricchezze naturali ricomprese nel distretto ed, infine, dovranno essere realizzati concretamente gli interventi ritenuti necessari. La novella, evidentemente nell'intento di una tutela integrata delle risorse del distretto, amplia le finalità del Piano (nonché del PAI e del Piano di gestione) non più solamente alla difesa e valorizzazione del suolo ed alla corretta utilizzazione delle acque, ma anche alla tutela dei corpi idrici, all'uso sostenibile delle risorse idriche ed alla riduzione dei rischi derivanti da eventi calamitosi quali alluvioni e frane.

3. – Conclusioni.

Dall'analisi sin qui condotta si evince che il legislatore della novella, evidentemente consapevole delle perplessità interpretative espresse a seguito dell'entrata in vigore del D.L.vo n. 152/2006, in particolare per quanto attiene ai difficili rapporti intercorrenti tra i diversi strumenti di pianificazione che insistono sul medesimo distretto idrografico, e delle difficoltà che storicamente hanno caratterizzato l'attuazione della pianificazione di bacino,

ha inteso proporre alcune modifiche legislative finalizzate a precisare i rapporti tra gli strumenti di pianificazione.

In particolare, il Piano di distretto viene articolato in strumenti più flessibili che consentano di adattarsi con maggiore facilità alle particolari situazioni che caratterizzano il distretto esaminato. Piani di settore che, proprio in tal senso, vengono collocati in una posizione di preminenza rispetto agli altri strumenti di pianificazione.

Alle luce delle considerazioni suddette risulta certamente apprezzabile lo sforzo compiuto dal legislatore della novella di perseguire una migliore ed effettiva tutela del distretto idrografico e delle ricchezze che esso racchiude.

Alessandro Camarda

Publicato il 26 novembre 2007