

I piani di bacino nel nuovo t.u. in materia ambientale: la concertazione e la partecipazione

A cura del Dott. Alessandro Camarda*

Sommario: 1. Premessa – 2. I Piani di bacino: la concertazione e la partecipazione – 3. Conclusioni

1. - Premessa

Da sempre gli strumenti di pianificazione e programmazione si configurano quali mezzi per il governo del territorio. “È noto che [le pianificazioni] costituiscono le tecniche operative di più spiccato rilievo, come depone la circostanza che il legislatore, anche in sede di riforma dell’assetto delle funzioni amministrative, continui a farvi ricorso in maniera cospicua”¹. Gli strumenti pianificatori sono stati storicamente caratterizzati da un rapporto c.d. a “cascata”, per cui il piano di livello superiore condizionava quello di livello inferiore e, ciò, rifletteva una logica di tipo gerarchico che regolava i rapporti tra i diversi livelli istituzionali. Tale impostazione ha, peraltro, comportato una sostanziale rigidità della pianificazione territoriale, poiché era sufficiente che un piano trovasse anche solo parziale inattuazione, per compromettere l’operatività di tutti i piani discendenti da esso. Nella prospettiva d’introdurre e diffondere una nuova logica di gestione territoriale, di fondamentale importanza è la Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, di modifica del titolo V della parte II della Costituzione. Con essa è stato, infatti, ridefinito l’art. 114 Cost., ponendo tutti i livelli di governo sul medesimo piano, nonché sono stati costituzionalizzati i principi di sussidiarietà (verticale ed orizzontale), di adeguatezza e di differenziazione (art. 118). “Tale novella ha contribuito, così, ad evolvere, in via definitiva, il modo di elaborare e di leggere il sistema pianificatorio del nostro ordinamento: da un’ottica gerarchico-piramidale si è approdati ad un’ottica di copianificazione, improntata al principio di leale collaborazione tra le varie Pubbliche amministrazioni”². Questa nuova filosofia pianificatoria porta con sé l’inevitabile ricorso a tutti quegli strumenti di collaborazione e confronto tra Pubbliche amministrazioni. Ciò, al fine di giungere all’elaborazione del migliore piano possibile, quello cioè che prenda coscienza e contemperisca tutte le esigenze emergenti da un determinato territorio. Finalità che, peraltro, potrà essere perseguita solo laddove vengano

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

¹ Sciallo G., *Pianificazioni ambientali e territoriali nello Stato delle autonomie*, in AA.VV., *Pianificazioni territoriali e tutela dell’ambiente*, a cura di Bassi F. e Mazarroli L., Giappichelli Torino, 2000, 7.

² Camarda A., *Il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale nella legislazione regionale veneta: la concertazione e la partecipazione*, in pubblicazione in *Nuova Rassegna*, Nocchioli Firenze, n. 6/2006.

coinvolti anche, ed ineluttabilmente, gli interessi dei cittadini. Tale metodologia del confronto e della collaborazione deve qualificare, quindi, non solo i rapporti intercorrenti tra le P.A., bensì anche quelli tra quest'ultime ed i portatori d'interessi privati. Una nuova logica pianificatoria, c.d. "*per vasi comunicanti*", caratterizzata, cioè, da un costante dialogo, confronto e collaborazione tra i portatori d'interessi pubblici e privati, costituendo il territorio l'elemento comune d'incidenza dei diversi interventi, al fine di meglio rispondere alle necessità del territorio e dei cittadini.

Nell'ambito delle considerazioni sin qui brevemente delineate, appare di sicuro interesse soffermarsi sugli strumenti di pianificazione per la tutela delle risorse idriche, ponendo particolare attenzione ai piani di bacino. L'analisi sarà diretta ad evidenziare le novità apportate dal nuovo T.U. "*Norme in materia ambientale*", recentemente approvato dal Consiglio dei Ministri in esecuzione della delega conferita con la L. 15 dicembre 2004 n. 308, per quanto attiene, in particolare, alla concertazione ed alla partecipazione, dei soggetti pubblici e privati, all'*iter* formativo di tale strumento di governo del territorio.

2. I Piani di bacino: la concertazione e la partecipazione.

L'istituto del Piano di bacino fu introdotto nel nostro ordinamento dalla L. 18 maggio 1989 n. 183, recante norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo, proponendosi lo scopo di assicurare "*la difesa del suolo, il risanamento delle acque, la fruizione e la gestione del patrimonio idrico per gli usi di razionale sviluppo economico e sociale, la tutela degli aspetti ambientali ad essi connessi. Per il conseguimento delle finalità perseguite dalla presente legge, la pubblica amministrazione svolge ogni opportuna azione di carattere conoscitivo, di programmazione e pianificazione degli interventi, di loro esecuzione, in conformità alle disposizioni che seguono*" (art. 1). Il legislatore "ha [dunque] inteso [...] impostare una più efficace e penetrante azione di governo delle risorse e di salvaguardia dell'ambiente"³. La L. 183/1989 si pone, infatti, quale provvedimento che non limita le sue finalità alla sola difesa del suolo ed al risanamento delle acque, bensì si pone quale normativa che "si riferisce al suolo inserito nell'ambito del bacino idrografico, coinvolgendo così anche altri oggetti quali essenzialmente l'intero ciclo dell'acqua nelle sue diverse manifestazioni (usi plurimi, prevenzione dagli inquinamenti, suo risanamento), da un lato bene ambientale e non solo bene demaniale, ma dall'altro anche risorsa, ricchezza, quale mezzo cioè di produzione o mezzo di soddisfacimento di bisogni collettivi non divisibili"⁴. Legge che costituisce, pertanto, un primo ed organico tentativo di riorganizzazione dell'intera materia, "anche alla luce di concetti di pianificazione territoriale integrata alla pianificazione ecologico-geografica"⁵.

³ Corsetti A. Ferrara R. Fracchia F. Olivetti Rason N., *Diritto dell'ambiente*, Laterza Bari, 2003, 438.

⁴ Urbani P., *Modelli organizzatori e pianificazione di bacino nella legge sulla difesa del suolo*, Riv. Giur. Ed., 1993, 52.

⁵ Beltrame G., *Commenti alle principali leggi urbanistiche ed ambientali*, CEDAM Padova, 1998, 363.

Nell'impianto di tale normativa, il piano di bacino, quale ambito ottimale per gli interventi di salvaguardia del suolo e delle sue risorse idriche, riveste una particolare rilevanza. Esso viene definito, all'art. 17, come *“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”*. La L. 183/1989 delinea uno strumento di grande rilievo, che va a collocarsi al di sopra di tutti gli altri strumenti di pianificazione ambientale⁶, come ricavabile dal disposto dell'art. 17, comma 5 della medesima legge⁷. La *ratio* di tale valenza va ricercata nella volontà del legislatore di prevedere uno strumento a cui affidare il difficile ed articolato compito di coordinamento dei diversi profili di tutela ambientale e degli interessi, emergenti dal bacino idrografico di riferimento, ad esso sottesi. Piano che appare, dunque, configurarsi come *“contenitore generale”*⁸ di tutti gli interessi ambientali emergenti da un determinato bacino idrografico.

“Il piano di bacino [...] per l'ampiezza delle finalità e dei contenuti funzionali descritti agli art. 3 e 17 e per la sua collocazione di vertice nel sistema di pianificazione ambientale, si pone [quindi] quale valido strumento generale di coordinamento delle diverse funzioni amministrative in materia di tutela dell'ambiente” (Tribunale sup.re acque, 2 febbraio 1995, n. 13). Alla luce di tali considerazioni, emerge con evidenza la necessità del coinvolgimento di tutti quei soggetti portatori dei molteplici e diversi interessi che il piano suddetto dovrà comporre e coordinare. Appare, quindi, quanto mai necessaria una metodologia per l'elaborazione dei piani che consenta la partecipazione di tutti i soggetti interessati.

Dallo studio del procedimento di formazione, ricavabile dagli artt. 17 e ss. L.183/1989, emergono diversi momenti di coinvolgimento dei portatori d'interessi pubblici e privati.

Un primo elemento è individuabile nella stessa composizione delle Autorità di bacino, competenti all'adozione del piano, essendo organi a composizione mista Stato – Regioni. Il legislatore ha voluto, cioè, garantire la presenza di rappresentanti che potessero farsi portatori degli interessi provenienti dal territorio regionale interessato.

Ulteriore momento di partecipazione e coinvolgimento è ravvisabile nella fase in cui l'autorità di bacino (mediante i comitati tecnici), dopo avere predisposto un progetto di piano ed adottato, in via preliminare (mediante i comitati istituzionali), il piano medesimo, ne cura pubblicazione e deposito presso le Regioni e le Province territorialmente interessate. Nella delibera di adozione sono precisati, infatti, le modalità, i tempi ed i luoghi per la consultazione da parte dei soggetti pubblici e privati. Tale costituisce, dunque, momento di coinvolgimento di tutti quei soggetti interessati a prendere visione del piano adottato, ed, in tale modo, dare

⁶ In tal senso dottrina ormai conforme tra cui si ricorda Stella Richter P., *I piani di bacino*, in AA.VV., *op. cit.*, a cura di Bassi F. e Mazzaroli L., Giappichelli Torino, 2000 e Zeviani Pallotta F., *Le funzioni di coordinamento nei nuovi strumenti di prevenzione e risanamento ambientale*, Riv. Giur. Ed., 1990.

⁷ Tale articolo dispone, infatti, che *“Le disposizioni del piano di bacino approvato hanno carattere immediatamente vincolante per le amministrazioni ed enti pubblici, nonché per i soggetti privati, ove trattasi di prescrizioni dichiarate di tale efficacia dallo stesso piano di bacino”*.

⁸ In tal senso Zeviani Pallotta F., *op. cit.*.

loro la possibilità di elaborare osservazioni da inoltrare alla Regione (art. 18, comma 8 L. 183/1989). Regione che svolge un ruolo consultivo nella formazione del piano di rilievo nazionale, formulando un parere sulle osservazioni pervenute, mentre nel caso dei bacini interregionali ha potere decisionale sulle parti di rispettiva competenza.

Se tali appaiono essere i momenti previsti dal legislatore per il coinvolgimento delle P.A. e dei portatori d'interessi privati, si ritiene poter ragionevolmente affermare che il procedimento di formazione di uno strumento di governo del territorio dalle finalità così ampie, soprattutto per la sua capacità d'incidenza sugli altri strumenti pianificatori ed anche sulle proprietà dei singoli cittadini, necessita di maggiori momenti e modalità di partecipazione e confronto, al fine d'instaurare un significativo contraddittorio con l'Amministrazione precedente.

A fronte delle carenze di partecipazione e concertazione nel procedimento di formazione del piano di bacino, sopra evidenziate, appare interessante l'intervento del legislatore comunitario, avvenuto con la Direttiva 2000/60/CE, che ha posto grande attenzione e rilevanza proprio alla necessità di garantire adeguate misure di informazione e di partecipazione attiva del pubblico⁹ (art. 14, par. 1). "La partecipazione del pubblico costituisce [infatti] una fase di fondamentale importanza della procedura di approvazione del piano, non solo in quanto permette una maggiore trasparenza nelle scelte, ma, soprattutto, in quanto in tal modo la collettività viene a contribuire attivamente alla formazione della stessa decisione amministrativa"¹⁰.

Tale prospettiva, espressione di una nuova logica pianificatoria, si ritrova e caratterizza il nuovo T.U. "Norme in materia ambientale" approvato dal Consiglio dei Ministri il 10 febbraio 2006 in attuazione della delega contenuta nella L. 308/2004¹¹.

Tale novella legislativa, in materia di piani di bacino, pur non contenendo alcuna previsione specifica relativamente al recepimento della Direttiva suddetta, evidenzia una particolare attenzione ad un maggiore e significativo coinvolgimento di tutti i soggetti interessati al procedimento di formazione del piano in esame¹².

Per quanto attiene, in particolare, la disciplina del procedimento di formazione, contenuta nell'art. 66, viene da subito in evidenza una disposizione particolarmente innovativa dettata al comma 1. È previsto, infatti, che i piani di bacino, prima della loro approvazione, devono essere sottoposti alla procedura di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) in sede statale, così come disciplinata dalla parte seconda del medesimo testo unico. Tale valutazione, disciplinata agli artt. 7 e ss., si caratterizza proprio per una particolare attenzione al

⁹ Partecipazione, si ricordi, che caratterizza e costituisce elemento cardine di tutta la più recente produzione normativa comunitaria in materia ambientale.

¹⁰ Garzia 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, 3.

¹¹ Sul punto, di *contra*, Passino R., *La difesa del suolo in Italia dalla Commissione De Marchi ad oggi*, Taormina 1-2 Dicembre 2005, "sono totalmente disattesi lo spirito e la lettera della Direttiva Quadro comunitaria, poiché il sistema di governo proposto non consegue i requisiti di integrazione che la Direttiva impone".

¹² Sul punto, Passino R., *op. cit.*, osserva che nel nuovo T.U. "sono totalmente disattesi i requisiti di "partecipazione attiva" al processo di pianificazione e di informazione dei cittadini espressamente richiesti dalla direttiva e comunque resi difficilmente praticabili attraverso il modello di architettura istituzionale proposto".

momento partecipativo, che si realizza attraverso le consultazioni (art. 10) tra tutte le “*autorità che, per le loro specifiche competenze ambientali o paesaggistiche, esercitano funzioni amministrative correlate agli effetti sull'ambiente dovuti all'applicazione del piano o del programma e del pubblico*”. Preoccupandosi di garantire, altresì, adeguata ed effettiva pubblicità (attraverso mezzi di stampa sia a diffusione nazionale che regionale, nonché via internet), al fine di consentire “*che il pubblico interessato venga in tutti i casi adeguatamente informato*”. Permettendo, in tale modo, a “*chiunque [di] presentare proprie osservazioni, anche fornendo nuovi o ulteriori elementi conoscitivi e valutativi*”. Osservazioni che dovranno essere esaminate e valutate prima dell'approvazione del piano sottoposto a VAS, ai sensi dell'art. 12. Emerge, quindi, che il legislatore della novella si è preoccupato non solamente di garantire la partecipazione e la concertazione quantitativa, attraverso la conoscenza dei progetti di piano e la possibilità riconosciuta a chiunque ne abbia interesse di esprimere una propria valutazione, ma ha voluto garantire anche un'effettiva rilevanza ed incidenza di tali osservazioni sul procedimento di approvazione.

Ulteriore e significativo momento di partecipazione, al procedimento di formazione del piano di bacino, dei diversi portatori d'interessi pubblici e privati si ravvisa nel successivo comma 7 dell'art. 66¹³. In esso si prevede, infatti, che l'autorità di bacino si ponga quale soggetto promotore, e quindi anche responsabile, della cura delle modalità che consentano la partecipazione ed il coinvolgimento di tutti i soggetti, non solamente delle Amministrazioni territorialmente interessate, ma anche dei singoli utenti. Finalità perseguita pubblicando e rendendo disponibile, per un periodo di almeno sei mesi per la presentazione di osservazioni scritte, i documenti ivi elencati. Documentazione che comprende non solamente il progetto di piano di bacino, bensì anche la valutazione globale dei principali progetti di gestione delle acque del bacino idrografico di riferimento identificati nei due anni precedenti al periodo cui si riferisce il piano, nonché il calendario ed il programma di lavoro per la presentazione del piano stesso comprendente le misure consultive che ne precedono l'adozione.

Il legislatore delegato, forse memore del difetto di partecipazione emergente dalla L. 183/1989 nonché della nuova logica pianificatoria “per vasi comunicanti”, ha posto, quindi, grande attenzione al coinvolgimento di tutti i soggetti interessati, prevedendo specifiche ed ampie opportunità di confronto (sia temporali che di

¹³ “*Le Autorità di bacino promuovono la partecipazione attiva di tutte le parti interessate all'elaborazione, al riesame e all'aggiornamento dei piani di bacino, provvedendo affinché, per ciascun distretto idrografico, siano pubblicati e resi disponibili per eventuali osservazioni del pubblico, inclusi gli utenti, concedendo un periodo minimo di sei mesi per la presentazione di osservazioni scritte, i seguenti documenti:*

- a) il calendario e il programma di lavoro per la presentazione del piano, inclusa una dichiarazione delle misure consultive che devono essere prese almeno tre anni prima dell'inizio del periodo cui il piano si riferisce;*
- b) una valutazione globale provvisoria dei principali problemi di gestione delle acque, identificati nel bacino idrografico almeno due anni prima dell'inizio del periodo cui si riferisce il piano;*
- c) copie del progetto del piano di bacino, almeno un anno prima dell'inizio del periodo cui il piano si riferisce”.*

documentazione visionabile) non solamente a fini conoscitivi, ma anche, e soprattutto, come mezzi per concorrere insieme all'Amministrazione procedente alla redazione del migliore piano possibile.

3. Conclusioni

Nel tirare le somme di questa ricerca, si può affermare ragionevolmente che la logica pianificatoria legata a rapporti gerarchici tra i vari livelli istituzionali nonché ad un rapporto di supremazia della P.A. rispetto ai cittadini, che da sempre ha caratterizzato il nostro ordinamento, oggi sta faticosamente, ma necessariamente, mutando. Si tratta, cioè, di una trasformazione verso una filosofia pianificatoria che pervenga ad elaborare scelte d'uso e di gestione del territorio che siano rispettose del nuovo rapporto di parificazione dei vari livelli istituzionali e che siano condivise anche dalle comunità che risiedono sui territori interessati. Finalità perseguibile solamente attraverso il coinvolgimento ed il dialogo tra tutti i soggetti insistenti su un determinato territorio, rendendoli quindi parte attiva nell'amministrazione e gestione dello stesso. La partecipazione e la concertazione delle scelte permette, dunque, di giungere a soluzioni qualitativamente migliori, poiché frutto di molteplici contributi pubblici e privati, nonché, essendo approvate e condivise da una larga maggioranza, idonee a ridurre i conflitti che storicamente hanno caratterizzato le scelte di pianificazione – programmazione territoriale.

Tale nuova filosofia di elaborazione dei piani e dei programmi permea la nuova disciplina sul procedimento di formazione del piano di bacino posta dall'art. 66 T.U. "*Norme in materia ambientale*". In tale sede il legislatore si è, infatti, preoccupato d'ampliare non solo quantitativamente le opportunità di partecipazione di tutti i soggetti interessati, bensì anche qualitativamente, per garantire un'effettiva capacità d'incisione sulle scelte dell'Amministrazione procedente.