

Decreto legislativo 23 febbraio 2010, n.49
(Pubblicato nella Gazz. Uff. 2 aprile 2010, n. 77)

ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA 2007/60/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO, DEL 23 OTTOBRE 2007, RELATIVA ALLA VALUTAZIONE E ALLA GESTIONE DEI RISCHI DI ALLUVIONI

Il decreto legislativo in esame è stato predisposto ai sensi della **legge 88/2009** - legge comunitaria 2008, e, in particolare, dell'allegato B, al fine recepire la **direttiva 2007/60/CE** del 23 ottobre 2007 relativa alla **valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni**.

Come evidenziato dalla relazione illustrativa, lo scopo della direttiva è quello di introdurre una specifica disciplina in materia di gestione del rischio di alluvioni in considerazione del fatto che la direttiva quadro in materia di acque (direttiva 2000/60/CE) non ha incluso tra gli obiettivi principali il rischio di alluvioni. La direttiva 2007/60/CE individua, pertanto, tre strumenti per la valutazione e per la gestione del rischio di alluvioni, specificando, per ciascuno di essi contenuti e requisiti minimi. Gli Stati membri saranno tenuti ad adottarli entro precise scadenze:

Strumenti da adottare	Scadenze
valutazione preliminare del rischio alluvioni (art. 4)	entro il 22/12/2011
mappe della pericolosità e del rischio alluvioni (art. 6)	entro il 22/12/2013
piani di gestione del rischio alluvione (art. 7)	entro il 22/12/2015

L'articolo 1, recepisce l'art. 1 della direttiva, istituendo un quadro comune per la valutazione e la gestione dei rischi di alluvioni volto a ridurre le conseguenze negative per la salute umana, l'ambiente, il patrimonio culturale, le attività economiche e le infrastrutture, connesse con le alluvioni.

Vengono fatte salve le disposizioni della parte terza del d.lgs. 152/2006 (cd. Codice ambientale) nell'ambito della pianificazione di bacino, nonché la specifica disciplina di protezione civile sul sistema di allertamento nazionale della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 febbraio 2004¹.

L'articolo 2 mutua dall'art. 2 della direttiva le definizioni funzionali all'applicazione del decreto, aggiungendo ad esse la definizione di "*pericolosità da alluvione*" indicata come la probabilità di accadimento di un evento alluvionale in un intervallo temporale prefissato e in una certa area.

L'articolo 3, dà applicazione all'art. 3, comma 2, della direttiva, individuando nelle autorità di bacino distrettuali di cui all'art. 63 del Codice ambientale le autorità cui competono gli adempimenti previsti dai successivi artt. 4-7 del decreto in esame. Per quanto riguarda, invece, gli obblighi previsti dall'art. 7 del decreto in esame in relazione al sistema di allertamento, le autorità competenti sono individuate dalle regioni in coordinamento con il Dipartimento nazionale della protezione civile, che vi provvedono, per il distretto idrografico di riferimento, ai sensi della citata dir.P.C.M. 27 febbraio 2004.

¹ In relazione agli interventi per mitigare il rischio di alluvione, già nel **Codice ambientale**, soprattutto all'**art. 67** sono previsti **piani stralcio** (PAI) per la tutela dal rischio idrogeologico, quindi non solo di alluvione ma anche di frana e di valanga. Le autorità di bacino approvano, altresì, ai sensi del comma 2, **piani straordinari di emergenza** diretti a rimuovere le situazioni a più elevato rischio idrogeologico. Essi contengono l'individuazione e l'aperimetrazione delle aree a rischio idrogeologico molto elevato per l'incolumità delle persone e per la sicurezza delle infrastrutture e del patrimonio ambientale e culturale.

Pertanto, come sottolinea la relazione illustrativa, già tali piani soddisfano i requisiti della direttiva 2007/60/CE (artt. 4-6), in quanto contengono le mappe della pericolosità e del rischio idrogeologico al fine di definire le azioni prioritarie di intervento.

Analogamente, il sistema di allertamento della protezione civile, ai sensi della citata dir.P.C.M. 27 febbraio 2004, già svolge le funzioni previste dalla direttiva alluvioni (art. 7).

L'articolo 4, che recepisce l'art. 3, comma 1, e l'art. 4 della direttiva, individua nel «distretto idrografico» l'unità territoriale di riferimento per la gestione del rischio di alluvioni prevedendo, pertanto, l'applicazione delle disposizioni della direttiva acque per quanto riguarda la delimitazione dei bacini, la loro assegnazione ad unità territoriali di rango superiore - i «distretti idrografici» - e l'individuazione dei livelli di responsabilità per la gestione e valutazione del rischio alluvioni - le «autorità di bacino distrettuali»².

Conseguentemente le autorità di bacino distrettuali di cui all'art. 63 del Codice effettuano, nell'ambito del distretto idrografico di riferimento, entro il 22 settembre 2011, la valutazione preliminare del rischio di alluvione, facendo salvi gli strumenti già predisposti nell'ambito della pianificazione di bacino dal Codice ambientale³.

Il contenuto obbligatorio della valutazione preliminare del rischio di alluvione, che deve riguardare una stima delle potenziali ricadute negative di future alluvioni sulla base delle informazioni disponibili, riproduce esattamente quello indicato dalla direttiva, ossia:

- la descrizione delle alluvioni significative avvenute in passato;
- la mappa in scala del distretto idrografico, comprensiva dei bacini idrografici, sottobacini e, laddove esistono, delle zone costiere;
- una valutazione delle potenziali conseguenze negative di future alluvioni per la salute umana, l'ambiente e la società interessata.

L'articolo 5, che riproduce il contenuto dell'art. 5 della direttiva, prevede, sulla base della valutazione preliminare del rischio di alluvioni, che le autorità di bacino distrettuali individuino, per ciascun distretto idrografico o per la parte di distretto idrografico internazionale situato nel loro territorio, le zone per le quali esiste un rischio potenziale significativo di alluvioni o si possa ritenere probabile che questo si concretizzi. Nel caso di distretto idrografico internazionale, le zone a rischio potenziale di alluvione sono individuate dal Ministero dell'ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, d'intesa con le autorità di bacino interessate, in coordinazione con gli Stati membri.

L'articolo 6, che recepisce l'art. 6 della direttiva, reca l'elaborazione, entro il 22 giugno 2013⁴, delle mappe della pericolosità da alluvione e mappe del rischio di alluvioni.

Rispetto al contenuto obbligatorio previsto dalla direttiva che dispone che esse dovranno necessariamente contenere la perimetrazione delle aree geografiche che potrebbero essere interessate da alluvioni, prevedendo una serie di scenari quali la scarsa, media o alta probabilità di alluvioni, vengono precisate:

- la frequenza di tali probabilità – “scarsa” fino a 500 anni dall'evento, “media” tra i 100 e i 200 anni e “alta” tra i 20 e i 50 anni;
- la “scala più appropriata” per redigere le mappe non inferiore a 1:10.000 e, in ogni caso, non inferiore a 1:25.000.

Inoltre, per ciascuno di tali scenari, dovranno essere indicati una serie di elementi tra i quali la portata della piena, la profondità ed il livello delle acque e, se opportuno, la velocità del flusso d'acqua considerato.

Le mappe del rischio di alluvioni dovranno anche indicare le potenziali conseguenze negative derivanti dalle alluvioni nell'ambito degli scenari sopra previsti. Rispetto a quelle indicate dalla direttiva, l'art. 6 aggiunge le infrastrutture e strutture strategiche (autostrade, ferrovie, ospedali, scuole, etc).

2 La cd. direttiva quadro sulle acque ha introdotto l'obbligo di elaborazione dei piani di gestione dei bacini idrografici per tutti i distretti idrografici al fine di realizzare un buono stato ecologico e chimico delle acque. Tale direttiva è stata recepita nel Codice ambientale che ha previsto, tra l'altro, la soppressione delle vecchie autorità di bacino e l'istituzione di otto distretti idrografici che coprono l'intero territorio nazionale, ciascuno con una propria autorità di bacino distrettuale[1] (artt. 63 e 64).

3 L'art. 4 anticipa al 22 settembre 2011, anziché al 22 dicembre 2011 come previsto dalla direttiva, l'adozione della valutazione preliminare del rischio di alluvioni.

4 L'art. 6 anticipa al 22 giugno 2013, anziché al 22 dicembre 2013 come previsto dalla direttiva, l'adozione delle mappe della pericolosità da alluvione e dal rischio di alluvioni.

L'articolo 7, in recepimento dell'art. 7 della direttiva, prevede la predisposizione, da parte delle autorità di bacino distrettuali, entro il *22 giugno 2015* di appositi piani di gestione del rischio di alluvione coordinati a livello di distretto idrografico⁵.

Oltre ad una serie di elementi obbligatori previsti per la redazione del primo piano di gestione ed indicati nell'**allegato I, parte A**, i piani di gestione possono anche comprendere: la promozione di pratiche sostenibili di uso dei suoli, il miglioramento delle azioni di ritenzione delle acque, l'inondazione controllata di certe aree in caso di fenomeno alluvionale.

Rispetto alle disposizioni della direttiva, l'art. 7 precisa che:

- i piani di gestione debbano essere predisposti nell'ambito delle attività di pianificazione di bacino di cui agli artt. 65-68 del Codice ambientale;
- le regioni, in coordinamento tra loro e con il Dipartimento nazionale della Protezione civile, debbano predisporre la parte dei Piani di gestione per il distretto idrografico relativa al sistema di allertamento per il rischio idraulico ai fini di protezione civile, di cui alla citata dir.P.C.M. 24 febbraio 2004, con particolare riferimento al governo delle piene. I Piani dovranno anche contenere una sintesi dei piani urgenti di emergenza previsti dall'art. 67, comma 5, del Codice ambientale⁶;
- che gli enti territorialmente interessati dovranno conformarsi a quanto indicato dai piani di gestione rispettando le prescrizioni nel settore urbanistico di cui ai commi 4 e 6 dell'art. 65 del Codice, nonché predisponendo i citati piani urgenti di emergenza di cui all'art. 67, comma 5, del Codice, nonché facendo salvi i piani di emergenza di cui all'art. 1, comma 4, del decreto legge 180/1998⁷.

L'articolo 8, che recepisce l'art. 8 della direttiva, prevede che, per i distretti idrografici di cui all'art. 64 del Codice ambientale, che ricadono interamente nel territorio nazionale, le autorità di bacino distrettuali e le regioni in coordinamento con la Protezione civile, ciascuno per la parte di propria competenza, predispongano un unico piano di gestione del rischio di alluvioni oppure una serie di piani di gestione coordinati a livello di distretto idrografico. Qualora i distretti idrografici ricadano interamente nel territorio della Comunità, gli Stati membri garantiscono il coordinamento delle attività di monitoraggio, al fine di predisporre un unico piano internazionale di gestione del rischio o una serie di piani di gestione coordinati. Le amministrazioni competenti, nel caso in cui nell'ambito del proprio distretto individuino un problema nella gestione dei rischi di alluvione delle proprie acque non risolvibile autonomamente, ne informano tempestivamente il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare o il Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ciascuno per gli aspetti di propria competenza, che provvedono a sottoporre la questione alla Commissione europea o ad ogni altro Stato membro interessato, avanzando raccomandazioni per trovare una soluzione.

L'articolo 9, che recepisce l'art. 9 della direttiva, reca disposizioni di coordinamento con le norme della parte Terza, Sezione I (*Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione*) e II (*Tutela delle acque dall'inquinamento*) del Codice ambientale. In particolare precisa che:

⁵ L'art. 7 anticipa al 22 giugno 2015, anziché al 22 dicembre 2015 come previsto dalla direttiva, l'adozione dei piani di gestione.

⁶ Il citato art. 67, comma 5, del Codice ambientale prevede che gli organi di protezione civile predispongano, per le aree a rischio idrogeologico, con priorità assegnata a quelle con maggiore vulnerabilità del territorio, piani urgenti di emergenza contenenti le misure per la salvaguardia dell'incolumità delle popolazioni interessate, compreso il preallertamento, l'allarme e la messa in salvo preventiva. Al fine di predisporre le attività necessarie alla prevenzione ed alla riduzione del rischio idraulico nel caso di eventi di piena, la Dir.P.C.M. 24 febbraio 2004 prevede che le regioni debbano assolvere ad un loro adeguato governo. Nel caso di eventi di piena che per intensità debbano essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari, concorre anche il Dipartimento della protezione civile, nonché l'Autorità di bacino interessata e il presidio territoriale idraulico.

⁷ L'art. 1, comma 4, del citato D.L. 180/1998 riproduce le disposizioni sui piani urgenti di emergenza previste dall'art. 67, comma 5, del Codice ambientale.

- le prime mappe della pericolosità del rischio di alluvioni e i successivi riesami siano predisposte in modo che le informazioni contenute siano coerenti con le informazioni presentate ai sensi dell'art. 63, comma 7, lett. c), del Codice, ossia con l'analisi delle caratteristiche del distretto, l'esame sull'impatto delle attività umane sullo stato delle acque superficiali/sotterranee, nonché l'analisi economica dell'utilizzo idrico;
- l'elaborazione dei primi piani di gestione ed i successivi riesami siano effettuati in coordinamento con i riesami dei piani di gestione dei bacini idrografici di cui all'art. 117 del Codice⁸;
- la partecipazione attiva di tutti soggetti interessati di cui al successivo art. 10 sia coordinata con quella prevista dall'art. 66, comma 7, del Codice⁹.

L'articolo 10, che recepisce puntualmente l'art. 10 della direttiva, riguarda le procedure di informazione e consultazione del pubblico.

L'articolo 11, che dà attuazione all'art. 13 della direttiva, reca una serie di norme transitorie nel caso in cui le autorità di bacino distrettuali abbiano, prima del 22/12/2010, già elaborato mappe della pericolosità e del rischio di alluvioni e piani di gestione con un livello di informazioni adeguato ai requisiti richiesti dal decreto in esame. In particolare, le stesse sono esentate dallo svolgere la suddetta valutazione del rischio alluvioni.

L'articolo 12, che recepisce l'art. 14 della direttiva, prevede il riesame e l'aggiornamento periodico (ogni sei anni) degli strumenti da adottare per ridurre il rischio di alluvioni.¹⁰

Le disposizioni finali contenute negli articoli **13, 14 15 e 16** definiscono rispettivamente le relazioni alla Commissione europea, le modalità per la modifica dell'allegato I, le eventuali norme tecniche da emanare con DM e recano l'usuale clausola di invarianza finanziaria (art. 16, comma 1). Più in particolare, **l'art. 13** prevede che:

- le Autorità di bacino mettano a disposizione sul Portale cartografico nazionale la valutazione preliminare del rischio, le mappe dei rischi di alluvioni, nonché i piani di gestione (compresi riesami e aggiornamenti), nonché trasmettano le relative informazioni all'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA).
- le Regioni mettano a disposizione sul portale della protezione civile i bollettini e gli avvisi di cui alla direttiva del Presidente del Consiglio del 27 febbraio 2004;
- il Ministero dell'ambiente informi la Commissione europea sulle decisioni assunte in merito alle deroghe di cui all'articolo 11 e mette a disposizione sul Portale cartografico nazionale le relative informazioni.

L'articolo 16, invece, dispone che le amministrazioni e gli enti pubblici interessati provvedano all'attuazione delle disposizioni contenute nel provvedimento nell'ambito delle proprie attività istituzionali ed utilizzando le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. Per l'attuazione, invece, dei piani di gestione predisposti nell'ambito dei piani di bacino si provvede ai sensi degli artt. 69-72 del Codice ambientale, ovvero a carico dello Stato, con l'eventuale concorso delle regioni ed enti locali. Per la parte dei piani di gestione relativa all'allertamento per il rischio

8 L'art. 117 del Codice ambientale prevede l'adozione, per ciascun distretto idrografico, di un Piano di gestione, che rappresenta articolazione interna del Piano di bacino distrettuale di cui all'art. 65. Il Piano di gestione costituisce pertanto piano stralcio del Piano di bacino e viene adottato e approvato secondo le procedure stabilite per quest'ultimo dall'art. 66. Le Autorità di bacino, ai fini della predisposizione dei Piani di gestione, devono garantire la partecipazione di tutti i soggetti istituzionali competenti nello specifico settore.

9 L'art. 66, comma 7, dispone che 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 una serie di documenti.

10 Si osserva che l'art. 12 anticipa al 22 settembre 2018, 2019 e 2021 anziché al 22 dicembre degli stessi anni come disposto dalla direttiva, l'adozione delle misure previste.

L'anticipazione sia dell'adozione (artt. 4, 6 e 7) che del riesame delle misure da adottare (art. 12) è giustificata, nella relazione illustrativa, dal fatto che esse sono da ritenersi in parte già soddisfatte dagli adempimenti previsti ai sensi della normativa vigente sulla pianificazione di bacino.

idraulico ai fini della protezione civile, si provvede ai sensi della relativa legge 225/1992[2] e della citata dir.P.C.M., nonché delle risorse regionali stanziare.

L'articolo 17, introduce una norma di salvaguardia per quanto concerne le ragioni a statuto speciale e le province autonome.

L'**allegato I** è composto da **tre parti**: nella **parte A e B** sono indicati, analogamente all'allegato della direttiva, rispettivamente gli elementi essenziali che devono essere inclusi nel primo piano di gestione e quelli da indicare nei successivi aggiornamenti. La **parte C**, che non compare nell'allegato alla direttiva, reca, infine, gli indirizzi, i criteri ed i metodi da seguire per la redazione e l'aggiornamento dei piani di gestione.