

## **Difesa del suolo, tutela delle acque e gestione delle risorse idriche.**

*Premessa: Per la prima volta, nella storia del Paese, l'entrata in vigore di un decreto legislativo di riordino della complessa materia della difesa del suolo, di tutela e gestione delle acque, viene rivisto con tanta preoccupazione, non su questioni particolari, ma per l'intero impianto che appare collidere, non soltanto con i fondamentali principi della direttiva 2000/60 largamente disattesi nei punti qualificanti, ma anche con il quadro costituzionale quale si era formato intorno alla L. 183 del 1989 ed alla L.36 del 1994.*

*Il presente contributo è un ulteriore tentativo di fare chiarezza in una materia i cui molti nodi, in assenza di iniziative, dovranno essere sciolti dalla Corte Costituzionale sia nei giudizi di conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni, sia nei più lenti processi nei quali potranno essere sollevate le questioni di legittimità costituzionale delle singole disposizioni.*

### **1- L'esercizio della delega legislativa**

Il D.Lgs 152 /2006, abbandonato il più ampio progetto della redazione di testi unici, è la risultante dell'esercizio della delega per il riordino, il coordinamento e l'integrazione delle disposizioni legislative, come disposta dalla legge delegante (L.308 del 2004).

L'esercizio della delega si inserisce in una campitura costituzionale e comunitaria, i cui principi informatori vanno tenuto presenti.

I principi costituzionali che fanno da cornice al D.lgs 152 del 2006 emergono non solo dalla delega, ma anche dalle ripetute statuizioni della Corte costituzionale sulle leggi ordinarie che confluiscono nel TU.

Secondo l'art.76 cost. la delega della funzione legislativa è conferita al governo *“con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti.”*<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Con la L. 15 dicembre 2004, n. 308, Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione, *“Il Governo è delegato ad adottare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, uno o più decreti legislativi di riordino, coordinamento e integrazione delle disposizioni legislative nei seguenti settori e materie, anche mediante la redazione di testi unici...”* (art.1, comma 1)

L'art.1, c.5 L.308/04 ha disciplinato il rapporto Governo-Camere, imponendo al Governo di trasmettere *“Entro un anno dalla data di entrata in vigore”* della legge delega,

Dalle premesse del D.lgs 152 del 2006 non risulta che sia stato valutato l'impatto della nuova regolamentazione, né che esso decreto sia stato redatto “*garantendo la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa medesima*” ( v. art.2 L.29 luglio 2003, n.229 per gli interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione), e né che sia stato assicurato “*...il coordinamento formale e sostanziale del testo delle disposizioni vigenti, apportando le modifiche necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa...*” (art.20 ter, L.59 del 1997 come modificato dalla L.246 del 2005).

Il necessario procedimento di acquisizione delle determinazioni della Conferenza unificata di cui all'art.8 del D.lgs 281 del 1997 risulta contestato dalle Regioni innanzi alla Corte, per cui tale violazione, se provata, potrebbe costituire vizio del procedimento sanzionato dalla giurisprudenza costituzionale.<sup>2</sup>

---

gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1, accompagnati dall'analisi tecnico-normativa e dall'analisi dell'impatto della regolamentazione, per l'espressione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari.

Ciascuna Commissione poteva esprimere il proprio parere entro trenta giorni dalla data di assegnazione degli schemi dei decreti legislativi, indicando specificatamente le eventuali disposizioni ritenute non conformi ai principi e ai criteri direttivi di cui alla legge. Gli schemi dovevano essere corredati di relazione tecnica.

Il Governo, tenuto conto dei pareri della Conferenza unificata ed al presente comma, entro quarantacinque giorni dalla data di espressione del parere parlamentare, ritrasmette alle Camere, con le sue osservazioni e con le eventuali modificazioni, i testi per il parere definitivo delle Commissioni parlamentari competenti, da esprimere entro venti giorni dalla data di assegnazione. Decorso inutilmente tale termine, i decreti legislativi possono essere comunque emanati.

La legge di delega introduce un termine di decadenza per cui, il mancato rispetto, da parte del Governo, dei termini di trasmissione degli schemi dei decreti legislativi comporta la decadenza dall'esercizio della delega legislativa.

Ne conseguono i seguenti sbarramenti temporali all'esercizio della delega, a decorrere dalla data di entrata in vigore e quindi dall'11.1.2005:

a- 18 mesi per adottare i decreti delegati (**entro 11.7.2006**);

b- 1 anno per la trasmissione degli schemi alle commissioni parlamentari (**entro 11.1.2006**);

E' inoltre previsto il termine di 45 giorni per la ritrasmissione alle Camere dei testi per il parere definitivo.

<sup>2</sup> Va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 26, comma 3, della [legge 27 dicembre 2002, n. 289](#), nella parte in cui prevede che qualora i progetti cui si riferiscono i commi 1 e 2 dello stesso art. 26 riguardino l'organizzazione e la dotazione tecnologica delle

In particolare, a fronte della reiterata modificazione, anche profonda, dello schema di decreto legislativo, occorre verificare se prima delle deliberazioni del Consiglio dei Ministri del 10 febbraio e del 29 marzo 2006 sia stato acquisito il parere della Conferenza unificata.<sup>3</sup>

Ugualmente le premesse al d.lgs 152 del 2006 riferiscono che sono state sentite le Commissioni della Camera e del Senato, ma non precisano in quali date e su quale testo.

Pur prescindendosi –in questa sede- da una valutazione di merito delle singole disposizioni e dall’indice di coerenza del loro insieme, si osserva che il d.lgs 152 del 2006 non prevede, per la entrata in vigore, un congruo termine adeguato alle profonde innovazioni introdotte; invece questo più ampio termine per l’entrata in vigore è stato adottato per numerosi atti aventi forza di legge, quali le norme sull’espropriazione per p.u., il diritto di famiglia, le innovazioni al codice di procedura civile.

La opportunità di un periodo di riflessione sull’insieme del nuovo assetto istituzionale, non esclusa la verifica anche di quanto dedotto dalle singole Regioni innanzi alla Corte Costituzionale –nella doverosa cornice del rispetto del principio della leale collaborazione Stato-Regioni- induce a valutare la sospensione della entrata in vigore delle nuove disposizioni.

Di certo, la sospensione collide anche con la urgenza del recepimento della direttiva europea 2000/60; tuttavia un atto del CIPE ricorda che tale recepimento –sia pure al di fuori della legge comunitaria- sarebbe stato in

---

*Regioni e degli enti territoriali "i provvedimenti sono adottati sentita la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del D.Lgs. 28 agosto 1997, n. 281", anziché stabilire che tali provvedimenti sono adottati previa intesa con la Conferenza stessa; ed invero la previsione del mero parere della Conferenza unificata non costituisce, nella specie, una misura adeguata a garantire il rispetto del principio di leale collaborazione. C.Cost.sent. 26.1.2005. n.31.*

*V.anche sulla legittimità costituzionale del previo parere della Conferenza, “risultando la previsione del parere della Conferenza unificata sullo schema di decreto una sufficiente garanzia procedimentale atta a contrastare l'eventuale assunzione, da parte del decreto medesimo, di contenuti lesivi della autonomia garantita agli enti territoriali e dovendosi ricondurre l'attribuzione allo Stato di potestà regolamentare in materia all'esercizio di competenze statali...” C.Cost. sent. 30.12.2003, n.376.*

<sup>3</sup> L’art.1, comma 4 della legge di delega 15 dicembre 2004, n.308, prevede che i decreti legislativi siano adottati “sentito il parere della Conferenza unificata...”.

parte attuato dall'ordinamento interno con il D.lgs 152 del 1999, come integrato dal D.lgs 258 del 2000.<sup>4</sup>

Invero la sospensione, almeno di alcune parti, appare più plausibile con la ricerca di una pausa di riflessione.

Tuttavia, ad evitare un inammissibile vuoto legislativo, occorre che abbiano reviviscenza gli atti, aventi forza di legge, abrogati.

Sul punto si osserva che il D.lgs 152 del 2006, per evidente difetto di coordinamento, ha disposto l'abrogazione di leggi già da anni abrogate, valga per tutte la L.319 del 1976 la cd Legge Merli (si veda art.175, c.1 lett.b) D.lgs 152 del 2006); pertanto qualsiasi disposizione sulla reviviscenza delle norme abrogate, deve essere limitata alle sole disposizioni abrogate per la prima volta abrogate con il D.lgs 152 del 2006 e non da precedenti disposizioni.

La sospensione del decreto legislativo, nonché la reviviscenza delle norme abrogate deve essere contestualmente disposta con l'atto avente forza di legge che abbia disposto sulla sospensione del decreto legislativo medesimo.

## **2. L'oggetto della delega.**

Il D.lgs 152 del 2006, per quanto riguarda la Parte III (difesa del suolo, tutela delle acque dall'inquinamento e servizi idrici), ha inteso riscrivere la L.183/1989 (difesa del suolo), il d.lgs 152/1999 (tutela delle acque dall'inquinamento), la L.36/1994 (Servizio idrico integrato), oltre che alcuni articoli del TU 1775/1933, e delle disposizioni settoriali sulla concessione dei servizi pubblici.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Punto 330 *“La Direttiva Quadro sulle acque 2000/60/CE, per alcuni aspetti anticipata dal D.Lgs. n. 152 del 1999, istituisce il quadro per l'azione comunitaria in materia di acque. La Direttiva fissa specifici obiettivi ambientali per i corpi idrici superficiali e sotterranei ed estende il concetto di tutela a tutto l'ecosistema connesso con l'ambiente acquatico. Tali obiettivi devono essere perseguiti e raggiunti con precise scadenze temporali attenendosi alle indicazioni contenute negli allegati tecnici. Il raggiungimento del livello di qualità buono per tutti i corpi idrici è richiesto entro 15 anni dall'entrata in vigore della Direttiva. Il Piano di Tutela Regionale ai sensi del D.Lgs. n. 152 del 1999, rappresenterà pertanto lo strumento di pianificazione per le misure di tutela, per il ripristino di un bilancio idrico sostenibile e per ridurre i carichi inquinanti gravanti sulle acque superficiali e sotterranee”* Del.CIPE 2.8.2002 n.57/2002 Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia.

<sup>5</sup> Il D.lgs 152 del 2006 ha optato per la ritessitura di leggi fondamentali mantenendo nella trama alcuni contenuti della L.183 del 1989 sulla difesa del suolo, del d.lgs 152 del 1999 sulla tutela delle acque dall'inquinamento, e della L.36 del 1994 sul servizio idrico

La legge di delega (L.308/2004) ha conferito al governo il potere di recepire alcune direttive comunitarie, espressamente elencate; fra queste non figura la fondamentale dir.2000/60.

La **Dir.2000/60** aveva formato oggetto di delega della legge comunitaria 2003 L. 31-10-2003 n. 306, allegato A (GU 15.11.2003). Questa legge aveva assegnato al Governo 18 mesi per esercitare la delega; quindi la relativa delega risulta scaduta.

La L.308/2004 non ha rinnovato la delega al Governo per recepire la dir.2000/60, per quanto attenta possa essere stata la lettura fattane.

Né il limite di dare “*piena e coerente attuazione delle direttive comunitarie...*” di cui all’art.1, comma 8 lett.e) L.308/2004 appare aver forza di delega al Governo per recepire la direttiva comunitaria, in quanto il limite è posto per le direttive già recepite e non certamente per quelle non ancora recepite, stante la obbligatorietà della previa delega del Parlamento.

Invero potrebbe soccorrere il criterio della delega implicita, ma sul punto la Corte costituzionale appare, giustamente, molto restrittiva.<sup>6</sup>

Di contro potrebbe anche obiettarsi che il D.lgs 152/2006 non presenti profili dell'eccesso di delega in quanto ha recepito la direttiva 2000/60 per conferire sistematicità al nuovo corpo normativo; sul punto si osserva che, visto il ridotto recepimento della dir.2000/60, dal vizio di carenza di delega, si passerebbe in una situazione di irragionevole esercizio laddove soltanto alcuni principi della direttiva 2000/60 risultano recepiti, per cui permane l’inadempimento comunitario.

inoltre si rileva un generalizzato rifiuto di paternità in quanto la Commissione dei saggi sottolinea la “*assoluta predominanza ministeriale nella redazione dei testi.*”<sup>7</sup>, ma non constano contributi provenienti dalle Direzioni ministeriali.

---

integrato, mentre nell’ordito doveva essere tenuta presente la Dir.2000/60; senza escludere la dovuta attenzione alle emanande direttive europee sulle acque sotterranee (*directive 2005/...on the protection of groundwater against pollution*) e sui rischi da inondazioni (*Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the assessment and management of flood risks*).

<sup>6</sup> “Non spetta al Governo adottare, ed è conseguentemente annullato, l’art. 9... poiché esso integra una violazione dell’art. 76, cost., esorbitando dai limiti della delega contenuta nella l.15 marzo 1997 n. 59. Ricavare dalla norma contenuta nell’art....che la legge abbia delegato, anche solo per implicito, il Governo a intervenire... è impossibile.” (Corte cost., 29/05/2002, n.221).

<sup>7</sup> Così il coordinatore del gruppo dei “25 saggi” Romano, A. “Verso il recupero di competenze generali dell’amministrazione centrale” in Gazzetta ambientale n.5 del 2005, il quale ha anche rilevato che alla predetta Commissione dei 25 saggi “...non è stata attribuita l’iniziativa della predisposizione dei testi, e

### 3. Competenze regionali.

Un ulteriore limite per il legislatore delegato è costituito dal rispetto delle attribuzioni delle Regioni e delle Province a statuto speciale.

In particolare la legge di delega aveva dato mandato al governo di “valorizzare il ruolo e le competenze svolti dagli organismi a composizione mista statale e regionale” (art.1, c.9, lett.c); la soppressione delle autorità di bacino nazionali, che sono organi misti Stato-regione, e la loro sostituzione con enti pubblici non economici (art.63, c.1 D.lgs 151/2006) collide con il principio di valorizzazione degli organismi misti.

Ed ancora la legge statale ha soppresso le autorità di bacino regionali e intrerregionali, costituite con legge regionale.

Sul conflitto di attribuzione, appare opportuno rinviare al contenuto dei ricorsi con i quale le Regioni hanno sollevato, contro il D.lgs 152 del 2006, il conflitto di attribuzione innanzi alla Corte Costituzionale.

### 4. Limiti costituzionali.

La legge delegata è anche tenuta alla coerenza con altri principi costituzionali; nel precisare i compiti e le funzioni dell'autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti, risulta vulnerata la riserva assoluta di legge di cui all'art.113 Cost in materia di giurisdizione, laddove è stabilito che “*il ricorso contro gli atti e i provvedimenti dell'Autorità spetta alla giurisdizione amministrativa esclusiva e alla competenza del TAR Lazio*” (art.161, c.44, D.lgs 152/2006).

Salvo un improbabile refuso di stampa, appare abnorme, con riferimento alle prerogative del Parlamento ed ai limiti del legislatore delegato, la previsione di accordi o coregolamenti intesi “*...come proposizione al legislatore di utilizzare gli accordi, quando opportuno.*” (art.206, c.5 D.lgs 152/2006)<sup>8</sup>; la richiamata disposizione appare concretizzare una delega in bianco in favore del potere esecutivo, preclusa come tale al legislatore delegato.

---

*neppure una loro elaborazione autonoma; quanto meno non gliene sono state riservate.*” La medesima preziosa fonte ricorda che all'atto dell'insediamento della commissione “*il grosso del lavoro preparatorio*” era stata già svolto dagli uffici del ministero (*Verso...cit. pag.17*).

<sup>8</sup> Il comma 5 impiega una formulazione che appare incompatibile anche con una mera circolare interna, laddove statuisce che “*Ai sensi della comunicazione 2002/412 del 17 luglio 2002 della Commissione delle Comunità europee è inoltre possibile concludere accordi ambientali che la Commissione può utilizzare nell'ambito dell'autoregolamentazione, intesa come incoraggiamento o riconoscimento dei medesimi accordi, oppure della coregolamentazione, intesa come proposizione al legislatore di utilizzare gli accordi, se opportuno.*”

## **5. L'invarianza dei costi.**

L'invarianza degli oneri a carico della finanza pubblica è prevista dall'art.1, c.8 lett.c) L.308/2004; la locuzione "*finanza pubblica*" è più ampia della finanza statale, per cui la disposta invarianza si estende ai bilanci delle Regioni e degli enti locali.

In materia di difesa del suolo e delle risorse idriche (questione ben diversa dalla tutela delle acque dall'inquinamento) l'accentuazione della politica della prevenzione dovrebbe trasferire agli strumenti di prevenzione almeno una parte delle risorse che sono previste per gli interventi di protezione civile.

Tuttavia l'invarianza dei costi del bilancio statale non è rispettata dalla disposizione che trasferisce al bilancio dello Stato il personale delle autorità di bacino regionali ed interregionali (art.63, c.2 D.lgs 152/2006).

Non risulta attuata la delega per la definizione di "*meccanismi premiali in favore dei comuni compresi nelle aree ad elevata presenza di impianti di energia elettrica*" (Art.1, c.9, lett.b) L.308/2004); soltanto l'art.163 si limita a riprodurre, senza modifiche, l'art.23 della L.36 del 1994, ma esso non concerne i trasferimenti di acque ad uso irriguo e idroelettrico.

Invece appare singolare che i canoni di derivazione di acque pubbliche continuino ad essere stabilite senza un criterio ragionevole; in particolare per gli usi idroelettrici ed energetici, il canone di derivazione di acque pubbliche dovrebbe essere parametrato sull'andamento dei prodotti petroliferi, così come su tale parametro è calcolata l'energia elettrica venduta agli utenti.

Risorse aggiuntive non sono previste dal sistema, per cui resta problematico affrontare i costi di gestione delle aree di salvaguardia e di ricarica delle sorgenti e degli acquiferi sotterranei, anche se non destinati al consumo umano ma indispensabili per l'equilibrio del bilancio idrico del distretto idrografico di pertinenza; non sono previste politiche redistributive di risorse per il governo dell'acqua, inteso come testa pensante non solo dei grandi trasferimenti, ma anche come strumento di progettazione e realizzazione della produzione di acque dissalate, di affinamento delle tecniche di riuso e riciclo.

La disposizione che attribuisce all'autorità di distretto idrografico il coordinamento ed il controllo sui consorzi di bonifica ed altri consorzi per gli usi delle acque (art.63, c.8), non prevede risorse finanziarie per consentire di attivare tali attività, per cui i bilanci dell'autorità di distretto

sono gravate da tale onere ulteriore, in violazione della invarianza complessiva.

Il criterio della invarianza avrebbe richiesto una raffinata analisi economica e finanziaria del settore idrodipendente, anche mediante una diversa modulazione delle tariffe e dei canoni, al fine di attribuire autonomia economica –o almeno parità di bilancio- ai diversi soggetti gestori degli usi delle acque.

## **6. Analisi economica degli usi plurimi delle acque.**

La direttiva 2000/60 prevede la messa a punto di uno strumento permanente per l'analisi economica dell'uso plurimo delle acque.

L'analisi economica tende a riguardare l'insieme delle elaborazioni di carattere economico e finanziario connesse non solo agli usi delle risorse idriche ma anche ai costi delle gestioni, all'analisi delle tariffe e dei prezzi di cessione della risorsa.

L'analisi economica dell'utilizzo idrico <sup>9</sup> implica la predisposizione di uno strumento, ad alto grado di flessibilità ed a rapida implementazione, idoneo non solo alla realizzazione della analisi costi-benefici di ciascun uso preso in esame, ma anche degli impatti economici derivanti dalla ammissione, limitazione o soppressione di un determinato uso della risorsa idrica.

La disposizione comunitaria prevede la verifica costante:

- dell'economia dei servizi idrici e delle previsioni della domanda e dell'offerta idrica in ciascun distretto idrografico (considerando 38, ed art. 9).
- del livello economicamente valido ed equilibrato dei controlli (considerando 43);
- della valutazione delle tecnologie impiegate ed impiegabili in relazione agli obiettivi da perseguire.

La direttiva europea ha introdotto un criterio di ragionevolezza dei controlli e nell'azione di salvaguardia degli ecosistemi idrici, al fine di evitare interventi a tutela di interessi obiettivamente irrilevanti.

Diversa dall'irrilevanza è la situazione di constatata previsione di costi sproporzionati per conseguire obiettivi non fattibili o molto onerosi (art. 4, 5, lett. a), o conseguibili con altri mezzi che pur rappresentano una opzione

---

<sup>9</sup> Si rinvia al (considerando 36) ed all'art. 5 dir. 2000/60/CE.



significativamente migliore sul piano ambientale (art. 4, 3, lett. b) ed art. 4, 3, lett. ii).

L'analisi costi-benefici, consente di verificare il costante rispetto dei parametri di ragionevolezza, laddove gli obiettivi ecologici e chimici si scontrano con gli impatti ragionevolmente non evitabili data la natura dell'attività umana o il grado dell'inquinamento (art. 4, § 5, lett. b), primo trattino). L'analisi economica si confronta anche con la graduazione degli obiettivi, mediante la predisposizione di un elenco di priorità degli interventi e delle azioni.

Alla base della direttiva 2000/60 vi sono le nuove tecniche di bilancio pubblico, basato non più su capitoli di spesa, bensì su “missioni” e “progetti” (si ricorda sul punto la innovativa legge francese di organizzazione del bilancio pubblico).

## **7. Le definizioni della Parte III D.lgs. 152/2006.**

1.1. definizioni: nella medesima Parte III sia l'art.54 che l'art.74 enunciano definizioni di chiara derivazione comunitaria; alcune volte le formule sono diverse, come per le “*acque sotterranee*”, altre volte identiche, come –in via esemplificativa- per le “*acque interne*”, la “*falda acquifera*”, le “*acque costiere*”, il “*bacino idrografico*”, il “*distretto idrografico*”, il “*corpo idrico artificiale*”. Tuttavia le definizioni di cui all'art.74, comma 2, pur essendo identiche alle altre, sono date “*ai fini della presente sezione*”

Tuttavia, nella compilazione delle definizioni, non si è tenuto conto della legislazione statale; ad esempio, in materia di bacino idrografico, la definizione europea lo limita al territorio “*nel quale scorrono tutte le acque superficiali...*”, invece secondo l'art.1, c.3 L.183 del 1989 il bacino idrografico comprende anche “*...il territorio che può essere allagato dalle acque...*” .

Poiché il territorio allagabile, dalle piene ordinarie o straordinarie, ed anzi con i diversi tempi di ritorno, è più ampio nella definizione della L.183 del 1989 rispetto a quella europea, è fondamentale chiarire la discordanza, che non è soltanto formale in quanto incide sul dimensionamento degli atti di pianificazione di bacino.

1.2. definizioni: l'attività di pianificazione, di programmazione e di attuazione della L.183 del 1989 era definita dall'art.3 di quella legge; l'art.56 D.lgs 152 del 2006 nel riportare per intero i contenuti dell'abrogato art.3, ha introdotto l'inciso “*ferme restando le competenze e le attività istituzionali proprie del servizio nazionale di protezione civile*”; tali competenze sono

salvaguardate anche nell'art. 58 D.lgs 152 del 2006.<sup>10</sup> Ne deriva una ipotesi di cogestione della difesa del suolo da parte degli organi emergenziali, i quali, per propria natura e funzione, intervengono sulle emergenze e non interferiscono o si sovrappongono, sulla ordinaria politica di gestione.

1.3. in materia di definizioni, l'art.144 D.lgs 152 del 2006 ha introdotto una incertezza profondissima. Nella formulazione originaria derivante dall'art.1 della L.36 del 1994, veniva ampliata alle acque sotterranee non estratte la definizione di cui all'art.1 del TU 1775 del 1933.

L'art. 144 D.lgs prevede che *"Tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratta dal sottosuolo, appartengono al demanio dello Stato"*; in tal modo diviene fuorviante e privilegiato l'aspetto dominicale – attribuendo tutte le acque interne al demanio dello Stato- rispetto al criterio della pubblicità delle acque. Alcune regioni a statuto speciale sono titolari del demanio idrico per cui la definizione non appare attenta ai rapporti tra Stato e Regioni.<sup>11</sup>

L'art.171 D.lgs 152 del 2006 prevede l'imminente trasferimento del

---

<sup>10</sup> Invece occorre fare chiarezza sul diverso ruolo tra programmazione territoriale di competenza di Comuni e Regioni, tra programmazione tecnica di bacino attribuita alle Autorità di bacino, ed attività di intervento della Protezione civile che viene a perdere il carattere di servizio emergenziale per trasmutare in un soggetto di gestione territoriale.

<sup>11</sup> L'art.176, c.1 D.lgs 152 del 2006 richiama *"le acque appartenenti al demanio idrico delle province autonome di Trento e Bolzano..."*

L'art.1. D.lgs 25 maggio 2001, n.265 *Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia per il trasferimento di beni del demanio idrico e marittimo, nonché di funzioni in materia di risorse idriche e di difesa del suolo:* dispone *"1. Sono trasferiti alla regione Friuli-Venezia Giulia, di seguito denominata regione, tutti i beni dello Stato appartenenti al demanio idrico, comprese le acque pubbliche, gli alvei e le pertinenze, i laghi e le opere idrauliche, situati nel territorio regionale, con esclusione del fiume Judrio, nel tratto, classificato di prima categoria, nonché dei fiumi Tagliamento e Livenza, nei tratti che fanno da confine con la regione Veneto. 2. Sono trasferiti alla regione tutti i beni dello Stato e relative pertinenze, di cui all'articolo 30, comma 2, della legge 5 marzo 1963, n. 366, situati nella laguna di Marano-Grado."*

L'art. 86 D.lgs 112 del 1998 sulla gestione del demanio idrico prevede al c.1. che *"Alla gestione dei beni del demanio idrico provvedono le regioni e gli enti locali competenti per territorio."*, mentre al c.2 dispone che *"I proventi dei canoni ricavati dalla utilizzazione del demanio idrico sono introitati dalla regione."*

Per inciso, il d.lgs 112 del 1998 nel trasferimento delle materie dallo Stato alle regioni, faceva espresso richiamo alla L.36 del 1994, come ad altre disposizioni abrogate dal D.lgs 152 del 2006; occorre pertanto una disposizione specifica che salvaguardi quel criterio normativo, soprattutto per eventuali situazioni ancora pendenti o non ancora attuate.

demanio idrico statale alla Regione Siciliana; è anche da tenere presente che le funzioni statali in materia di acque pubbliche sono state trasferite alle regioni, per cui sarebbe norma molto più opportuna quella che mantenesse la pubblicità delle acque, con la previsione di forme di intesa o di concerto – tra Stato, Regioni e Province autonome- per sopperire ad esigenze di interesse nazionale.

La formulazione del D.lgs.152/2006 supera sia quella dell'art.1 della L.36 del 1994 che quella dell'art.1 del TU n.1775 del 1933; entrambi questi articoli figurano tra le norme abrogate dall'art.175 del medesimo D. lgs.

Il TU 1775 del 1933 attribuiva la pubblicità a tutte le acque, superficiali e sotterranee, destinate ad usi di pubblico generale interesse; questa definizione non comprendeva fra le acque pubbliche quelle sotterranee non estratte. Questa esclusione aveva portato ad un disordinato saccheggio delle acque sotterranee emunte mediante una miriade di pozzi trivellati; per porre un freno al disordinato governo delle acque sotterranee, il cui squilibrio ormai veniva verificato in quasi tutte le regioni italiane, la L.36 del 1994 aveva esteso la pubblicità anche alle acque sotterranee non estratte dal sottosuolo.

La L.36 aveva eliminato il ragionevole inciso dell'art. 1 del TU 1775 del 1933 circa la "*attitudine ad usi di pubblico generale interesse* ", con la conseguenza che dopo la L.36 del 1994 si era posto il problema se tutte le acque interne - come le acque piovane, le acque di sorgenti che si perdono nello stesso fondo nel quale nascono, le acque sorgive di alta montagna- fossero da considerare pubbliche e se tale pubblicità si dovesse estendere anche al terreno sul quale scorrevano.

L'art.1 Dpr 18 febbraio 1999, n.238 <sup>12</sup> introduceva ancora una diversa formulazione della pubblicità delle acque affermando che "*appartengono allo Stato e fanno parte del demanio pubblico tutte le acque sotterranee e le acque superficiali, anche raccolte in invasi e cisterne.* " Per effetto di questa definizione acquistava pubblicità qualsiasi acqua -ma la definizione riguarda essenzialmente le acque piovane- raccolta in invasi e cisterne, ovvero in manufatti di pacifica proprietà privata.

Il comma 2 dell'art.1 cit., per ovviare alla abnormità della definizione, introduceva un correttivo anche esso molto singolare, in quanto escludeva la

---

<sup>12</sup> Si tratta del Regolamento recante norme per l'attuazione di talune disposizioni della legge 5 gennaio 1994, n.36, in materia di risorse idriche.

demanialità delle acque piovane *"non ancora convogliate in un corso d'acqua o non ancora raccolte in invasi e cisterne. "*

Un'acqua piovana aveva carattere demaniale se era invasata, ma perdeva tale qualità fino a quando vagava nel fondo del proprietario dell'invaso o della cisterna e quindi fino a quando non era convogliata in un corso d'acqua. E' evidente che la definizione dell'art.1 Dpr 238 del 1999, presupponeva che tutti i corsi d'acqua fossero pubblici, non preoccupandosi di verificare che la L.36 del 1994 aveva attribuito la pubblicità, e quindi il controllo pubblico, all'uso piuttosto che al profilo dominicale.

Il Dpr 238 del 1999, tuttavia, non è elencato nelle norme abrogate dal D.lgs.152 del 2006.

Per mero inciso si osserva che l'art. 113, comma 3 del D.lgs 152 del 2006 fa riferimento alle *"...acque di prima pioggia ... convogliate e opportunamente trattate in impianti di depurazione.."*, ma non ne definisce la qualitas dominicale.

Tornando al D.lgs.152 del 2006 si osserva che il criterio della pubblicità delle acque, coesiste nell'ordinamento, in quanto in numerosi articoli si continua a fare riferimento alle acque pubbliche (es. art. 96 commi 4, 7 il quale richiama *"acque che hanno assunto natura pubblica "*, 11; art. 171; art. 176, comma 3).

L'art.96, comma 11 D.lgs.152 del 2006 introduce la facoltà *"...di libero utilizzo di acque superficiali scolanti su suoli o infossi di canali di proprietà privata. "*

Tale apertura può aver conseguenze interpretative di notevole rilievo, in quanto viene consentito, sia pure attraverso il vaglio di una non precisata disciplina regionale, l'uso libero di acque pubbliche, una volta che siano convogliate in un canale privato; ma fra i canali privati possono annoverarsi, in via meramente esemplificativa, le condotte forzate, i canali che trasportano le acque pubbliche agli impianti industriali, i canali irrigui privati.

L'inciso appena richiamato potrebbe trasformarsi in una sorta di esenzione dal pagamento dei canoni anche per uso idroelettrico, con palese violazione dell'impianto della onerosità del sistema concessorio.

Poiché gli elenchi delle acque pubbliche sono stati congelati dall'art.2, comma 1 Dpr 18 febbraio 1999 n. 238, con l'impedimento di qualsiasi loro opportuno aggiornamento, in caso di controversia appare mancante il criterio legale per stabile quando l'alveo è pubblico e quando permane privato.

Resta evidente che il D.lgs152 del 2006 avrebbe dovuto coordinare le

diverse formule, con l'obiettivo di rafforzare la tutela pubblica ma nello stesso tempo escludendo le questioni bagattellari, che erano ragionevolmente accantonate dall'inciso dell'art.1 del TU 1775 del 1933 il quale ammetteva la pubblicità per le sole acque che *"abbiano o acquistino attitudine ad usi di pubblico generale interesse."*

## **8. Il Distretto idrografico.**

La delimitazione dei distretti idrografici, per l'intero territorio nazionale, è stata disposta senza alcuna indicazione dei criteri in base ai quali si è proceduto; tale assenza, da un lato appare scelta autoritativa e come tale obiettivamente collidente con i principi di collaborazione tra Stato e Regioni. Per altro profilo, la delimitazione dei distretti idrografici, non indica misure correttive per quanto riguarda le enormi problematiche che stanno emergendo per le acque sotterranee (v.definizione), per i corpi idrici sotterranei (v.definizione), per le falde acquifere (v.definizione).

La delimitazione dei distretti idrografici dovrebbe conseguire ad una intesa tra Stato e Regioni.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Relativamente ai distretti idrografici (art. 64) si possono formulare queste ulteriori osservazioni:

- i distretti idrografici delle Alpi Orientali e Padano ricostituiscono l'ante legge 183 e sono disegnati sulla competenza territoriale del precedente Magistrato alle Acque di Venezia e del Po;
- rispetto ai distretti idrografici dell'Appennino settentrionale, centrale e meridionale è necessario riprendere il parere espresso dalla Conferenza Stato-Regioni sull'argomento e cioè una diversa identificazione geografica del distretto (dal versante dove è situata la sorgente sino alla foce, e non seguendo la coordinata geografica longitudinale).

Ne potrebbe conseguire qualche considerazione di opportunità rispetto al distretto "pilota" del Serchio ed al distretto idrografico meridionale.

Problema della definizione delle AdB regionali ed interregionali

- 1) regolamentazione del periodo transitorio
  - proroga misure di salvaguardia scadute a partire dal 29.4.06
  - sino all'emanazione di nuove misure di salvaguardia o di provvedimenti e atti emanati in attuazione del D.Lgs, parte III o in applicazione dell'art. 170, comma 11.
  - comma 2: sono previsti 4 organi dell'AdB, ma solo per 2 di essi sono espressamente indicati i compiti e le funzioni;
  - comma 3: problema aperto delle autorità di bacino regionali e interregionali.

Quindi parlare espressamente delle autorità di bacino regionali e interregionali e aggiungere al comma 7 la funzione dell'AdB distrettuale nei loro confronti;

- comma 4: nella composizione della conferenza istituzionale permanente sono stati aggiunti il Ministro della Funzione Pubblica ed il Ministro delle attività produttive (a

Dal testo del decreto entrato in vigore si evince ancora un disegno confuso sul distretto idrografico; infatti l'art.64 disegna i distretti idrografici, mentre l'art.61, c.1, lett) riconosce alla regione attribuzioni "...nei bacini idrografici di competenza...".

L'allegato 11 della parte terza attribuisce esclusivamente alla Regione la facoltà di adottare misure supplementari "...all'interno di ciascun distretto idrografico ricadente nel territorio di competenza...". Invero questa parte dell'allegato 11 deriva dalla trasposizione nell'ordinamento interno dell'analogo allegato alla direttiva 2000/60, la quale, però, attribuisce tale potere al singolo Stato. Occorre domandarsi se la sostituzione del termine Regione a quello di Stato sia indice di trasferimento di attribuzioni o soltanto un refuso compilatorio.

## **9. L'Autorità di bacino distrettuale.**

A. L'autorità di bacino distrettuale è recepita nell'ordinamento interno in adesione alla direttiva 2000/60; invero la direttiva 2000/60 richiede una attività di coordinamento delle disposizioni amministrative all'interno dei singoli distretti idrografici (art.3) e quindi postula la individuazione di un organo che- nel rispetto dell'ordinamento nazionale e dell'attuale riparto di

---

salvaguardia degli idroelettrici?); ed allora perché non anche il Ministro delle Politiche agricole, visto che gli usi irrigui delle acque ne assorbono il 60% c.ca?

- comma 6: istituisce la conferenza operativa di servizi come organo di rappresentanza che decide gli indirizzi "operativi" dell'AdB;
- ideata come organo di rappresentanza prevalentemente di amministrazioni centrali non può essere che un organo di "consultazione" e non di attuazione e gestione;
- quelle che nella L. 183/89 (art. 12, comma 7, lett. D) erano le funzioni del Segretario generale, di attuazione delle direttive del Comitato Istituzionale, passano ora alla Conferenza operativa di servizi.

Appare necessario prevedere, oltre alla presenza dei rappresentanti istituzionali sul territorio anche di esperti altamente qualificati nelle materie affidate alla competenza delle AdB (non solo consesso rappresentativo, ma anche altamente qualificato ed anche remunerato in maniera almeno simbolica, visti l'attuale inesistenza di compensi.).

Rispetto alla figura del segretario generale:

- non è più prevista la durata della carica;
- non sono specificate le funzioni se non quelle di:
  - richiedere la convocazione della conferenza istituzionale permanente;
  - partecipare alla stessa senza diritto di voto;
  - convocare e presiedere la conferenza operativa di servizi.

attribuzioni tra Stato e Regioni- provveda al coordinamento tra i diversi soggetti che operano nel distretto idrografico a tutela di interessi pubblici o di interessi comunque generali.<sup>14</sup>

Il distretto idrografico è definito dalla direttiva 2000/60 come *"area di terra e di mare, costituita da uno o più bacini idrografici limitrofi e dalle rispettive acque sotterranee e costiere..."* (art.2, comma 1, n. 15).

Le acque costiere sono quelle situate *"...all'interno rispetto ad una retta immaginaria distante, in ogni suo punto, un miglio nautico sul lato esterno dal punto più vicino della linea di base..."* (art.2, comma 1, n.7); nella realtà italiana fanno parte del distretto idrografico le lagune -come quelle di Venezia e Marano- le lagune costiere, le saline, gli stagni sardi, le acque dei golfi, in quanto interne alla linea di base.

La direttiva prevede che ad un singolo distretto idrografico siano assegnati:

- a- uno o più bacini idrografici;
- b- le acque sotterranee;<sup>15</sup>
- c- le acque costiere.

Comunque la direttiva non appare legittimare la previsione, di cui all'art.243 (acque di falda) del D.lgs 152 del 2006, secondo la quale gli interventi di bonifica delle acque sotterranee sono inseriti nella disciplina dei rifiuti, prescindendo dall'Autorità di distretto idrografico e dal Piano di tutela delle acque di competenza regionale.

La direttiva prevede inoltre che, per ogni distretto idrografico sia individuata la autorità competente *"per l'applicazione delle norme previste dalla presente direttiva all'interno di ciascun distretto idrografico..."* (art.3, comma 2).

Autorità competente non significa autorità unica, tanto è vero che, l'allegato I della direttiva 2000/60 prevede che in ciascun distretto possano coesistere più autorità competenti, anche se una di esse risponde verso la

---

<sup>14</sup> L'art.3 Dir.2000/60 precisa *"Ove opportuno, è possibile accomunare in un unico distretto bacini idrografici di piccole dimensioni e bacini di dimensioni più grandi, oppure unificare piccoli bacini limitrofi. Qualora le acque sotterranee non rientrino interamente in un bacino idrografico preciso, esse vengono individuate e assegnate al bacino idrografico più vicino o più consono. Le acque costiere vengono individuate e assegnate al distretto idrografico o ai distretti idrografici più vicini o più consono."*

<sup>15</sup> Nella delimitazione dei distretti idrografici di cui all'art.64 D.lgs 152 del 2006, appare assente la determinante importanza delle acque sotterranee.

Comunità Europea; infatti la direttiva definisce come autorità competente *"l'autorità o le autorità definite ai sensi dell'art.3, 2 e 3)"* (art.2, comma 1, n.16).

L'autorità di distretto è essenzialmente una autorità con alcuni compiti di coordinamento in quanto all'interno del distretto idrografico la medesima dir.2000/60 prevede la coesistenza di una pluralità di autorità; nell'ordinamento interno risultano costituite con legge statale o regionale le autorità di bacino nazionale. Le autorità di bacino interregionale, le autorità di bacino regionale, le autorità marittime e le autorità lagunari.

Il D.lgs.152 del 2006 ha soppresso –dal 30 aprile 2006- le autorità di bacino (statali, interregionali e regionali), con il trasferimento delle relative funzioni all'autorità di bacino distrettuale (D.lgs art.63, comma 3), senza tenere conto che le autorità di bacino regionale sono state istituite con legge regionale, in applicazione dei principi di grande riforma economica e sociale introdotti dalle L.183 del 1989 e L.36 del 1994. Questi principi sono divenuti parte integrante dell'ordinamento e trasfusi nell'ordinamento regionale.

La legge di delega n.308 del 2004 non ne ha prevista la soppressione; quanto meno sarebbe stata necessaria una previa intesa tra Stato e Regioni, a prescindere dalla non facile problematica offerta dalla legislazione delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome.

**B.** Né minore dissonanza dalla legge delega emerge dalla entificazione dell'autorità di distretto -ente pubblico non economico- con un indubbio aggravio di costi per il bilancio statale, al quale viene anche accollato il costo di tutto il personale delle autorità di bacino regionali ed interregionali e un diverso status giuridico.

La definizione dell'autorità di bacino, come organo misto Stato-Regioni, come delineato dalla L.183 del 1989 e per come ha superato l'impatto con non pochi giudizi di costituzionalità, appare previsione positiva.

Occorre invece snellire gli organi, rifuggendo da una non meglio individuate riserve mentali, quali emergono dalla continua ricerca di pariteticità, anche al costo di forzarne la composizione a dimensioni pletoriche.

Il Segretario di bacino della L.183 del 1989, ben può svolgere le funzioni di Segretario del distretto idrografico.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Il D. Lgs. 152/06 all'art. 63, comma 2 stabilisce:



## **10. La tutela dei litorali marittimi.**

Per quanto concerne il coordinamento o la sorte delle autorità competenti sulle acque costiere e sulla portualità nelle aree di foce, il D.lgs.152 del 2006 non prevede alcuna disposizione. Si configura un arretramento rispetto alle previsioni della L.183 del 1989.

La salvaguardia degli equilibri delle aree litoranee e la tutela degli ecosistemi dunali costituisce un obiettivo non più rinviabile per la società italiana.

E' sfuggita al legislatore delegato del D.lgs 2000/60 la fondamentale priorità di intervenire sui 7.000 chilometri di coste italiane, che sono state la sede del più imponente movimento migratorio interno del secolo XX, come invero dei secoli precedenti, sia per gli insediamenti abitativi che per gli insediamenti portuali turistici od anche per la navigazione ordinaria.

In tante realtà locali gli insediamenti costieri sono avvenuti non solo in violazione del demanio marittimo, ma anche senza osservare le cautele derivanti dalla storica mobilità di molte aree litoranee o dal ciclico fenomeno della subsidenza.

La dir. 2000/60 impone una riflessione sulla tutela della costa, per cui sarebbe stata indispensabile una disciplina settoriale con il coordinamento delle in numeri autorità che gestiscono il litorale. Appare abnorme che il

---

emanazione di un DPCM entro il 29 maggio 2006

- sentita la conferenza Stato-Regioni;
- d'intesa con i Ministri dell'Ambiente, dell'Economia, della Funzione Pubblica;

che fissi per le AdB:

2) criteri e modalità per l'attribuzione o il trasferimento:

a): del personale (con salvaguardia del personale in servizio al 31/12/06)

b): risorse patrimoniali e finanziarie.

Sinteticamente vanno assolutamente ripensati:

i distretti: rispetto alla loro partizione

le AdB distrettuali:

- rispetto agli organi della conferenza operativa di servizi, del segretario generale e della segreteria tecnico-operativa,
- rispetto alle misure di salvaguardia: tenere conto della funzione che svolgono e quindi sganciarle dal piano di bacino e prolungarne la vigenza sino all'approvazione del piano.

peso della tutela del litorale debba ricadere soltanto sulla Guardia Costiera alla quale resta il solitario ufficio di tutelare il demanio marittimo e la sua delimitazione.

La tutela delle aree litoranee, e delle lagune costiere che sono un patrimonio di immenso interesse naturalistico ed economico, diviene dunque una priorità ben espressa dalla dir.2000/60 ma disattesa dal D.lgs 152/2006.

### **11. La pianificazione di bacino.**

Le esperienze maturate con l'applicazione della L.183 del 1989, e con la legislazione emergenziale sul rischio idraulico ed idrogeologico, inducono ad una riflessione sulla natura della pianificazione di bacino, che la L.183 del 1989 qualifica come piano territoriale di settore (art.17, c.1).

La pianificazione di bacino, nonostante la preminente peculiarità, non appare equiparabile alla pianificazione urbanistica.

La pianificazione urbanistica tende alla tutela del territorio, regolando i rapporti tra insediamenti ed infrastrutture con il territorio tutelato; essa attiene alle attribuzioni di Regione e Comuni.

La pianificazione di bacino invece, pur convergendo verso la tutela del territorio, non si sovrappone o giustappone alla normazione statale, regionale e degli enti locali in materia urbanistica e di tutela del territorio, ma si estrinseca in un insieme di norme tecniche derivanti dalle discipline di prevenzione, di controllo, di contenimento o di superamento dei rischi conseguenti alla stagionalità dei cicli idrologici, al grado di stabilità dei bacini imbriferi, agli usi plurimi delle acque.

La pianificazione di bacino individua, come conseguenza di studi e di una analisi esclusivamente tecnica, ma non per scelte di politica del territorio, gli indici di rischio e di pericolo ed i margini di protezione per la difesa del suolo, la sistemazione idrogeologica ed idraulica, l'utilizzazione delle acque e dei suoli.

Alla pianificazione di bacino appaiono estranee le misure a carattere espropriativo, tipiche degli strumenti di pianificazione urbanistica; essa è orientata alla tutela di interessi generali quali l'equilibrio del bilancio idrico, la stabilità dei versanti, dei suoli e dei litorali, gli usi plurimi e condivisi delle acque nel rispetto degli andamenti stagionali e ciclici.

Si tratta di fenomeni complessi, sistematizzati nella pianificazione di bacino –della quale e nel caso di specie, le misure di salvaguardia non sono una estemporanea misura anticipatoria ma un autonomo stralcio funzionale, sulla base di una ragionevole e ponderata analisi dei diversi fattori di rischio.

In questo senso vanno riformulati gli articoli che invece si sono limitati ad una mera riscrittura di alcune precedenti disposizioni.

Il D.lgs 152 del 2006 non appare cogliere, né la importanza di una attenta conservazione degli atti di pianificazione di bacino fino ad oggi adottati o approvati (appare inadeguata la previsione di cui all'art.170, c.11), né la funzione delle misure di salvaguardia, invero previste anche dall'art.65, ma con un procedimento che le espone a decadere dopo un triennio.

Il D.lgs 152 era la *sedes materiae* per unificare i procedimenti di formazione dei piani di bacino, dei piani stralcio e dei piani anticipatori impropriamente già individuati con la fuorviante locuzione di “*norme di salvaguardia*”.

Inoltre i procedimenti di VAS e di VIA, previsti dal D.lgs 152, come i procedimenti di formazione –modificazione ed integrazione- della aree protette, devono essere totalmente inseriti nel procedimento di pianificazione di bacino, individuando in questo strumento anche lo strumenti di coordinamento e di riformulazione delle aree di protezione per evitare che pur trattandosi di strumenti tendenti alla tutela di interessi pubblici di valenza ambientale e naturalistica, possano configgere con risultati paralizzanti.

E' sfuggito al D.lgs.152 del 2006 il senso ed il segno del cospicuo contenzioso che ha riguardato in questi anni, la pianificazione di bacino, i piani stralcio, le misure di salvaguardia, le problematiche sul minimo deflusso vitale e sulla laminazione delle piene, anche in relazione all'uso potenziale degli invasi in funzione di governo delle acque, sia per i periodi di siccità che di piena.

L'art. 65 prevede che le misure di salvaguardia decadano dopo un triennio dalla loro adozione se il piano di bacino non sia approvato nello stesso termine.

Il termine massimo di tre anni dalla adozione del piano di bacino, per la validità delle misure di salvaguardia, farà decadere quasi tutte le misure di salvaguardia, in quanto i soli i obblighi di informazione dei cittadini e degli enti locali e di partecipazione al procedimento richiedono un termine non inferiore ai tre anni.

Si aggiunga che i piani di bacino, prima della loro approvazione, devono essere sottoposti alla Valutazione ambientale strategica (VAS) in sede statale.

In particolare il D.lgs 152 del 2006 non coglie la diversità strutturale delle misure di salvaguardia della pianificazione di bacino dalle misure di

salvaguardia della pianificazione urbanistica.

Nella pianificazione di bacino le misure di salvaguardia sono essenzialmente norme anticipatorie di quelle del piano, con un contenuto tecnico molto elevato, conseguente a studi e ricerche che hanno una loro autonomia.

I profili appena richiamati, rafforzano l'esigenza di riscrivere le parti del D.lgs 152 del 2006, introducendo le opportune disposizioni di coordinamento e di intesa, evitando formule organizzative carenti o poco collimanti con il riparto delle competenze tra Stato e Regioni.

## **12. Il piano di tutela delle acque.**

Il Piano di tutela delle acque, come definito dall'art.95 D.lgs 152 del 2006 –che recepisce la formulazione di cui al precedente D.lgs 152 del 1999- ed il Piano d'ambito –in specie per il trasferimento di acqua di cui all'art.158 D.lgs 152 del 2006- interagiscono con la pianificazione di bacino in maniera dinamica, convergendo tutti, e ciascuno per quanto di competenza, alla ottimizzazione degli usi e della tutela delle risorse e del suolo.

La tariffazione dei servizi idrici, ed in genere di qualsiasi uso delle acque, deve sopperire alle esigenze della pianificazione di bacino, quale garante degli equilibri generali, non solo nel tempo e nello spazio presente, ma anche per assicurare alle future generazioni un uso equo delle risorse idriche, del territorio e dei litorali.

## **13. Costi e struttura del servizio idrico integrato.**

In materia di riorganizzazione delle disposizioni sui servizi idrici, il D.lgs evidenzia un non meditato coordinamento, per cui non poche disposizioni richiedono di essere riscritte; fra le più importanti indecisioni, emerge la natura delle tariffe, sulle quali si tornerà più avanti.

La lacuna maggiore della riscrittura della L.36 del 1994, consiste nell'ignorare la mancata previsione di una politica dei due tempi, indispensabile per consentire ai comuni privi di preesistenti strutture consortili o societarie, soprattutto nei territori della cessata cassa per il mezzogiorno, di mettere ordine nei propri bilanci, dando autonomia al settore dei servizi idrici e superando il dato di fatto che la tariffa in luogo di esser destinata al servizio, fa finanza locale.

Altro punto sul quale la riscrittura della L.36 del 1994 avrebbe dovuto chiarire, concerne il costante incremento delle tariffe dell'acqua, adducendo

livellamenti con gli standards di altri paesi europei, senza tuttavia chiarire che la qualità delle acque destinate al consumo umano, in Italia, richiede più ridotti costi di pompaggio e di potabilizzazione, e comunque senza un rigoroso ancoraggio della tariffe alla copertura dei costi. In mancanza le tariffe dell'acqua – come le altre tariffe- rischiano di divenire un onere sempre più gravoso per le famiglie.

Ritornando alla tariffa del servizio idrico, l'art.154 del D.lgs.152/2006 offre due profili non proprio collimanti, in materia di tariffa.

Secondo il comma 1 *"la tariffa costituisce il corrispettivo del servizio idrico integrato... in modo che sia assicurata la copertura **integrale** dei costi di investimento e di esercizio... Tutte le quote della tariffa del Servizio idrico integrato hanno natura di corrispettivo. "*

Il comma 6 del medesimo articolo, attribuisce alla tariffa una funzione diversa da quella di un corrispettivo, poiché all'utente viene imposto di pagare una tariffa superiore a quella che sarebbe calcolata in base al mero corrispettivo. Infatti la tariffa è modulata in modo da garantire *"compensazioni per altri tipi di consumo, agevolazioni per quelli domestici essenziali, nonché per i consumi di determinate categorie... "*

Per effetto di questa previsione, che per alcune ipotesi risponde a principi di solidarietà, la tariffa non è più un corrispettivo, ma diviene almeno in parte un contributo di solidarietà.

Questa seconda interpretazione non trova corrispondenza neanche con la formulazione dell'art. 119 del D.lgs.152/2006, secondo il quale le tariffe dei servizi idrici contribuiscono *"adeguatamente "* al recupero dei costi relativi ai servizi idrici, introducendosi l'opposto principio che la tariffa non copre integralmente i costi del servizio.

La incertezza sulla struttura della tariffa nonché sulle esigenze di copertura dei costi del servizio, è conseguente ad un mancato coordinamento, se non all'incedere perplesso della stesura dello schema di legge delegata.

#### **14. Le acque irrigue e la pianificazione consortile.**

Nel settore agricolo l'uso irriguo assorbe circa il 60% delle acque dolci, e non poche e significative fonti di inquinamento diffuso sono attribuite all'attività agricola.

Per l'irrigazione dei fondi agricoli le acque o sono fornite dalle strutture associative che gestiscono gli approvvigionamenti ed i canali irrigui primari e secondari, oppure sono derivate dagli agricoltori direttamente mediante

attingimenti da acque superficiali o molto più spesso mediante pozzi, sovente trivellati a profondità notevoli.

Il bilancio idrico di molti bacini presenta situazione di crisi a causa dei prelievi a mezzo pozzi, in misura superiore alla capacità di ricarica degli acquiferi, che restano esposti ad un costante depauperamento.

Gli acquiferi maggiormente sofferenti, in non poche pianure costiere, sono anche minacciati dalla risalita delle acque saline, con rischio concreto di collasso della fertilità dei fertili territori litoranei.

Queste situazioni di crisi avrebbero richiesto una maggiore riflessione del D.lgs 152/1006 sulla pianificazione di bonifica, ancora regolata nelle sue linee principali, dal Rd 215 del 1933 sulla bonifica integrale, nonché sulla funzione e sul finanziamento dei consorzi di bonifica, i quali svolgono anche funzioni irrigue, ed in molte realtà italiane svolgono una funzione insostituibile quanto efficientemente prestata.

Lo strumento istituzionale, anche alla luce della legislazione regionale sui consorzi di bonifica, avrebbe richiesto una rivisitazione della pianificazione di bonifica per un sostanziale coordinamento con la pianificazione di bacino.

Il D.lgs 152/2006 oscilla tra l'attribuzione di funzioni aggiuntive ai consorzi di bonifica, un non comprensibile ruolo di partecipazione alle funzioni regionali in materia di difesa del suolo con proposizioni difficilmente conciliabili con l'autonomia regionale (art.62), ed un ancora più difficile ruolo di coordinamento della attività dei consorzi di bonifica, da parte delle Autorità di bacino (art.63).

## **15. Partecipazione ed informazione**

L'attività di conformazione dell'ordinamento interno al progetto europeo, non è fatto puntuale, statico o formale, bensì azione pluriennale, dinamica e sostanziale, i cui attori principali sono non solo la Comunità europea e lo Stato membro, ma anche *"l'opinione pubblica, compresi gli utenti"* chiamati alla partecipazione ed alla consultazione informate ( Dir. 2000/60 Consid. 14).

La dir. 2000/60 ritiene che uno dei punti di forza della azione europea sia l'informazione e la consultazione pubblica (art. 14). I procedimenti di elaborazione, riesame ed aggiornamento della pianificazione di bacino hanno una fase ineliminabile nella partecipazione informata dei cittadini, ai quali è riconosciuto l'accesso ai documenti. La nozione di cittadino va intesa non solo come criterio per individuare genericamente ciascun singolo, ma

anche le innumerevoli formazioni sociali nelle quali i singoli si aggregano in forme associative, sia senza scopo di lucro che per fini imprenditoriali, in primis le associazioni ambientaliste.

Gli utenti invece costituiscono una categoria specifica individuabili in base ai servizi, attinenti all'economia idrica, ai quali essi hanno accesso, sia dietro corrispettivo che in forme agevolate od anche gratuite.<sup>17</sup>

## **16. L'autorità di vigilanza sui servizi idrici e sui rifiuti.**

Tale autorità risulta costituita dagli artt.159 e segg del D.lgs 152 del

---

<sup>17</sup> I calendari della fase consultiva, dei procedimenti di pianificazione, prevedono dei tempi minimi, la cui violazione comporterebbe, necessariamente, lo slittamento dei tempi di realizzazione degli strumenti pianificatori e delle misure di accompagnamento; invece, nel caso di compressione delle legittime prerogative della collettività, la violazione dei tempi del procedimento si risolverebbe in motivo di illegittimità del procedimento medesimo.

Le iniziative consultive prevedono uno spazio temporale di almeno tre anni prima dell'inizio del periodo al quale il piano si riferisce. L'inserimento di tale limite significa che il *dies a quo* della operatività del piano di distretto idrografico parte dopo i tre anni dal giorno in cui è divenuto operativo il calendario delle consultazioni. Un intervallo di due anni è previsto tra la valutazione globale provvisoria dei problemi di gestione e l'inizio del periodo cui il piano si riferisce.

La copia del progetto del piano deve essere disponibile almeno un anno prima dell'inizio del periodo cui il piano si riferisce. Sul punto, ad evitare che le impugnative giurisdizionali possano bloccare *sine die* i piani di distretto idrografico, la legge nazionale di recepimento della direttiva dovrà disciplinare non solo i procedimenti non contenziosi, ma anche i tempi processuali per definire, innanzi al giudice competente, le controversie nei tempi prestabiliti. Il periodo a disposizione delle autorità di bacino, per le attività decisionali, appare dimezzato a soli sei mesi, in quanto "*per garantire l'attiva partecipazione e la consultazione, gli Stati concedono un periodo minimo di sei mesi per la presentazione di osservazioni scritte sui documenti relativa al piano di gestione del bacino idrografico*".

Il piano di gestione del bacino idrografico, in quanto progetto delle soluzioni e delle misure, è obiettivamente destinato ad aprire un dibattito nel pubblico, per le inevitabili implicazioni sia giuridiche che tecniche (ingegneristiche, geologiche, biologiche, idrogeologiche, informatiche, e simili); la comunità scientifica dovrà ricercare, con immediatezza, le forme aggregative indispensabili per rendersi parte attiva ed essenziale dei procedimenti decisori. La gestione razionale e priva di sprechi, delle risorse idriche, delle reti irrigue ed acquedottistiche, come una adeguata manutenzione delle opere idrauliche esistenti, restano fasi imprescindibili da un riparto di ruoli e responsabilità al fine di ottimizzare i mezzi economici e contenere la spesa finale che grava sulle utenze come sui bilanci pubblici.

2006; non trascurabili sono le funzioni aggiuntive di cui agli artt.207 e 206 del D.lgs 152 del 2006.

L'aspetto più stridente di questa anomala operazione di promozione collettiva dei preposti, più che di prorogatio dei precedenti organi, appare essere la previsione che questa autorità di controllo possa farsi pagare dalle autorità d'ambito e dalla pubblica amministrazione una singolare "attività di consultazione" ( art.160, c.2 lett.o).

Appare invece indispensabile tenere distinte le attività di gestione dei servizi (sulle quali le norme di principio sono poste da leggi dello Stato in materia di concorrenza e di gare ad evidenza pubblica per gli appalti e le concessioni, mentre i controlli dovrebbe far capo alle Regioni), da quella di governo delle acque e della difesa del suolo, materia profondamente diversa dagli appalti, dalle "consultazioni a pagamento" e dai controlli sulle gestioni e sui servizi pubblici.

Roma 26 maggio 2006.