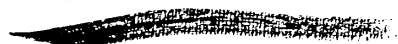


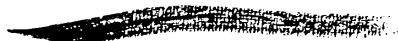
GRUPPO183



Difesa del suolo e delle risorse idriche

La difesa del suolo e le Autorità di bacino nelle Regioni e Province autonome

Francesco Lettera
23 novembre 2011



- 1.1 Povertà energetica ed usi delle acque: la certezza delle regole. 1.2. Il riparto di potestà legislativa: Stato e Regioni.
2. La difesa del suolo.
3. La difesa del suolo: materia-valore o materia-funzione.
4. La Dir.2000/60/CE.
5. Il D. lgs n.152/2006. 5.1. Territorio e bacini idrografici. 5.2. L'evoluzione dello status delle Autorità di bacino.
6. Tutela dell'ambiente, pianificazione di bacino ed autorità di distretto nella giurisprudenza della Corte costituzionale.
7. Lo stare decisis.
8. Autorità di bacino e Autorità di distretto. 8.1. 8.2. L'art.6 L.n.183/1989. 8.3.Dal bacino idrografico della L. 183/1989 al Distretto idrografico del D.lgs 152/2009.
9. Ipotesi applicative del DL n.208 del 2008.
10. La ragione delle acque.
- 11.1. Acque e difesa del suolo: il quadro normativo nel territorio della Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia. 11. 2. Distretto idrografico e Regioni a statuto speciale.

Sintesi:

Il tramonto della opzione nucleare, decretato dal referendum abrogativo del 12 e 13 giugno 2011, restituisce un ruolo fondamentale alla produzione di energia da fonti rinnovabili, e quindi all'uso idroelettrico delle acque pubbliche.

Il Paese, per superare l'attuale povertà energetica, deve destinare imponenti risorse per importare idrocarburi, carbone, gas ed anche energia elettrica.

Il governo dell'acqua assume, dunque, una rinnovata centralità, richiedendo regole certe e di lungo periodo.

La disciplina degli usi delle acque richiede una struttura amministrativa e tecnica, ad elevata professionalità, per ottimizzare la sostenibilità degli usi idroelettrici nel quadro di una effettiva tutela dell'ambiente, del patrimonio idrico e del territorio che lo produce.

Le regole sulla difesa del suolo racchiudono l'insieme delle disposizioni sulla difesa delle acque e dalle acque, con il conseguente riparto di competenze dello Stato e delle Regioni, tra Stato e Regioni e Province Autonome.

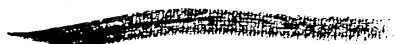
A livello organizzativo ed operativo, un ruolo centrale è attribuito, dalla legislazione europea e nazionale, alla gestione del distretto idrografico.

La struttura di governo del piano di gestione del distretto idrografico è individuata nell'Autorità di distretto idrografico alla quale sono state attribuite le funzioni delle Autorità di bacino di rilievo nazionale, istituite dalla L. 183 del 1989 sulla difesa del suolo.

Il D.Lgs n.152 del 2006 ha soppresso le Autorità di bacino, sostituendole con enti pubblici che, dopo oltre cinque anni dalla entrata in vigore, non sono stati ancora istituiti, per le innumerevoli criticità di questa soluzione, che, tra l'altro, va anche a collidere con le autonomie regionali, con ulteriori anomalie.

In forza del D.L. n.208 del 2008, per le Regioni Autonome Sicilia e Sardegna, il Piano di gestione è stato adottato direttamente dalla competente Regione, senza alcuna riallocazione del potere pianificatorio ad un organo misto Stato-Regione, quale è appunto l'Autorità di distretto idrografico. Un diverso procedimento è stato invece disposto per la Regione Autonoma della Valle d'Aosta e per le due Province autonome di Trento e Bolzano, le quali hanno inserito direttamente le loro determinazioni nel Piano di distretto del Fiume Po. Ne è conseguito un elemento di differenziazione nei confronti della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, ha provveduto l'Autorità di Distretto Idrografico di Venezia.

GRUPPO183



Difesa del suolo e delle risorse idriche

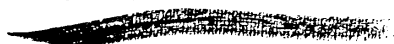
Per superare queste discrasie, diviene indispensabile non ipotizzare l'ennesimo ricorso alla Corte costituzionale, ma la apertura di un tavolo tecnico con il Governo centrale, anche nell'ambito della Commissione paritetica, per superare le richiamate differenziazioni che rischiano di risolversi in un trattamento deteriore per la Regione autonoma Friuli Venezia Giulia alla gestione del distretto idrografico.

Trattamento deteriore che ha la sua influenza nella articolazione del distretto idrografico, ed in particolare nei criteri di riparto e di gestione degli stanziamenti, a valere sul bilancio dello Stato, in materia di tutela dell'ambiente.

Diviene quindi fondamentale ridisegnare l'Autorità di distretto idrografico in coerenza con la direttiva 2000/60/CE, la quale prevede un soggetto pubblico con funzioni di coordinamento e non struttura totalizzante.

Di qui il rispetto delle Autorità di bacino regionali, quali organi tecnici regionali quali le Autorità di bacino regionali. Nelle Autorità di bacino regionali dovranno confluire i poteri delle autorità di bacino interregionali, nell'ambito di un rapporto più ampio, coordinato dall'Autorità di distretto idrografico e dei suoi strumenti di pianificazione che si estendono dai bacini idrografici fino ad un miglio oltre la linea di base, e quindi coinvolgendo le aree costiere.

Qualsiasi confronto ben potrebbe mettere a punto procedure di coordinamento e di circolazione delle conoscenze riguardanti l'ambiente oggetto di pianificazione; vi è spazio soprattutto per forme di cooperazione e di collaborazione, in adesione alle rispettive attribuzioni, come ripartite dalla Costituzione, dallo Statuto e dalle norme attuative. L'incomprensibile conflittualità aperta dal D.Lgs n.152 del 2006 va composta e superata. Nel Paese c'è bisogno di dialogo e di fare presto.



1. Povertà energetica ed usi delle acque: la certezza delle regole.

Per superare l'attuale povertà energetica, rilevanti quote del Prodotto Interno Lordo (PIL) sono vincolate all'importazione di idrocarburi, carbone, gas ed anche energia elettrica.

Il tramonto della opzione nucleare, decretato dal referendum abrogativo del 12 e 13 giugno 2011, conferisce un ruolo fondamentale alla produzione di energia da fonti rinnovabili, ed in particolare all'uso idroelettrico delle acque pubbliche.

Il rifiuto plebiscitario delle centrali nucleari destinate alla produzione di energia elettrica, ha come conseguenza necessitata che il patrimonio idrico debba concorrere a soddisfare il fabbisogno energetico, con una quota significativa destinata alla produzione di energia idroelettrica.

Il governo dell'acqua assume una rinnovata importanza economica, richiedendo strutture tecnico-amministrative, ad elevata professionalità; regole certe e di lungo periodo sono indispensabili per tutti i soggetti coinvolti in quella che si prospetta come una profonda rivoluzione degli usi idroelettrici per la produzione di energia da fonti rinnovabili.

La disciplina degli altri usi delle acque può ottimizzare la sostenibilità degli usi idroelettrici, nel quadro di una effettiva tutela dell'ambiente e del patrimonio idrico, salvaguardando peraltro gli usi potabili ed irrigui, che tuttavia non potranno continuare ad essere di fatto esentati da forme di risparmio e di riuso.

La riscrittura delle regole non può continuare ad eludere la questione principale riguardante il rapporto tra territorio e patrimonio idrico; né è ipotizzabile la soluzione della citata questione con il richiamo alla regolazione dei sovraccanoni dovuti dalle imprese idroelettriche a favore dei Comuni rivieraschi.

Una soluzione concreta è tenuta ad estendersi alla complessa gestione degli invasi (laghi artificiali), alla remunerazione del territorio il cui patrimonio idrico è trasferito al suo esterno, al riparto delle utilità derivanti dall'uso idroelettrico, in relazione al remunerativo mercato dell'energia.

Le regole richiedono anche durature certezze nel tormentato riparto di competenze tra Stato, Regioni a statuto ordinario e Regioni e Province Autonome, in materia di difesa del suolo, usi delle acque, disciplina della produzione idroelettrica e ruolo delle autorità di bacino regionali.

In presente studio è focalizzato sul D.lgs n.152 del 2006; in altro lavoro sarà verificata la congruenza del più risalente D.lgs n.79 del 1999 sulle concessioni idroelettriche. Il regime di separatezza dei corpi normativi delegati, in materia di usi delle acque, fra di loro e con il TU n.1775 del 1933, a mio avviso è fra le cause della situazione di incertezza dell'economia idrica.

1.2 Il riparto di potestà legislativa: Stato e Regioni.

L'art.117 Cost. ripartisce la funzione legislativa, fra Stato e Regioni, in base al criterio delle materie.

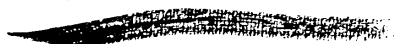
La potestà legislativa dello Stato è esclusiva, per le materie elencate al comma 2, art.117 Cost..

Per le materie elencate al comma 3, art.117 Cost, la competenza è ripartita fra Stato e Regioni. Nelle materie ripartite la potestà legislativa è attribuita alle Regioni, restando riservata allo Stato la disciplina dei principi fondamentali.

Il c.6 dell'art.117 cost. dispone che, in materia regolamentare, "La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni."

Il riparto di materie tra Stato e Regioni e Province Autonome è regolato dallo Statuto e dalle eventuali norme di attuazione, che hanno rango di norme costituzionali; in assenza di disciplina, il riparto disposto dall'art.117 Cost. funge da norma di chiusura.¹

¹ La Corte Cost. ha dichiarato inammissibile un ricorso della Presidenza del Consiglio, per non essere stato dimostrato perché in una Regione ad autonomia speciale dovrebbero trovare applicazione le disposizioni del Titolo V della seconda parte della Costituzione, in luogo di quelle ricavabili dallo statuto speciale, in forza delle quali la Regione è dotata di potestà legislativa primaria in determinate materie, e vige il principio del parallelismo tra le funzioni legislative e le funzioni amministrative (conf. Corte Cost. sent. 26 giugno 2007, n. 238; ricorso dello Stato c. Regione Autonoma FVG).



Tra le più rilevanti competenze, non elencate dall'art.117 Cost., vanno inserite quelle che disciplinano la difesa del suolo, nella cornice di una efficace pianificazione per la difesa delle acque e dalle acque. L'inquadramento della difesa del suolo ha assunto un rinnovato interesse, sia per la pianificazione di distretto idrografico e di bacino, sia per il ruolo delle Autorità di distretto idrografico e per quello delle Autorità di bacino regionali ed interregionali.

All'interno delle Autorità di bacino, va rilevata la posizione differenziata delle Autorità di bacino di rilievo nazionale rispetto alle Autorità di bacino regionali ed interregionali.

L'art.117 Cost. non fa riferimento alla "difesa del suolo"², né come materia oggetto di legislazione esclusiva dello Stato, né come materia concorrente tra Stato e Regioni.

Né l'art.117 Cost. fa riferimento alla materia delle acque pubbliche.

La norma di chiusura, secondo la quale "spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato" (art.117, c.4. Cost.) potrebbe essere utilizzata nella misura in cui la difesa del suolo potesse essere qualificata come materia a sé stante, e quindi "non espressamente riservata" allo Stato.

Poiché la difesa del suolo non è richiamata dalle elencazioni dell'art.117 Cost., la potestà legislativa in materia di difesa del suolo dovrebbe spettare alle Regioni; la giurisprudenza costituzionale, intervenuta nel tempo più volte sulla nozione della difesa del suolo, ha palesato oscillazioni.

2. La difesa del suolo.

L'art. 54, c.1, lett.u) D.Lgs n.152 del 2006 così definisce la difesa del suolo: *"il complesso delle **azioni ed attività** riferibili alla tutela e salvaguardia del territorio, dei fiumi, dei canali e collettori, degli specchi lacuali, delle lagune, della fascia costiera, delle acque sotterranee, nonché del territorio a questi connessi, aventi le finalità di ridurre il rischio idraulico, stabilizzare i fenomeni di dissesto geologico, ottimizzare l'uso e la gestione del patrimonio idrico, valorizzare le caratteristiche ambientali e paesaggistiche collegate"*.

In precedenza, in assenza di una definizione legale, la Corte Costituzionale aveva inquadrato la difesa del suolo tra le finalità al cui raggiungimento concorrevano competenze statali e regionali.³ Da altra angolazione della medesima giurisprudenza, la difesa del suolo è stata considerata materia-trasversale, ed anche materia-funzione; l'evoluzione della giurisprudenza della C. Costituzionale, successiva alla modifica costituzionale (art.117, lett.s) Cost.), ha allocato la difesa del suolo nella competenza esclusiva dello Stato, quale espressione della tutela dell'ambiente.

3. La difesa del suolo: materia-valore o materia-funzione.

² "...Nella risalente legislazione organica sui consorzi di bonifica, di cui al r.d. 13 febbraio 1933 n. 215, non costituiscono norme di principio generale quelle che attribuiscono ai consorzi la preferenza per le opere di bonifica di maggior rilievo e che impongono esclusivamente a carico dei proprietari e dei consorzi la manutenzione e l'esercizio di queste medesime opere, posto che il legislatore ha successivamente inserito le attività di bonifica generale nella più ampia azione pubblica per la **difesa del suolo** ed il corretto uso delle risorse idriche (cfr. in particolare le l. 18 maggio 1989 n. 183 e 5 gennaio 1994 n. 36, sui piani e sulle autorità di bacino, nonché sulle risorse idriche e connessi ambiti territoriali ottimali); pertanto, per queste attività di interesse generale e di rilievo pubblicistico, non si può ritenere precluso al legislatore regionale di dar vita ad un nuovo assetto strutturale e di attribuire le funzioni relative, già esercitate dai consorzi di bonifica, ad altri enti pubblici, specie a quelli territoriali di rilievo provinciale, a tanto non essendo di ostacolo, in ragione della possibilità di misure di coordinamento interprovinciale, nemmeno la non coincidenza fra circoscrizione provinciale ed ambiti di pianificazione di bonifica." (C.cost. 24 luglio 1998, n. 326).

³ "... la **difesa del suolo** è finalità il cui raggiungimento coinvolge funzioni e materie assegnate tanto alla competenza statale quanto alla competenza regionale e provinciale e richiede momenti di cooperazione fra tutti i soggetti pubblici interessati,..." (C.cost. 7 dicembre 1994, n. 412).

Per l'inquadramento della difesa del suolo, l'interpretazione della Corte Costituzionale aveva enucleato la teoria della cd. competenza trasversale ⁴, ovvero di quelle materie-funzioni che, pur non espressamente enunciate nella elencazione della Carta costituzionale, sono componenti essenziali di una o più materie elencate. ⁵

La difesa del suolo, a mio avviso ed ancorandomi non solo alla richiamata definizione dell'art.54 D.Lgs n.152 del 2006, ma ad una fondamentale sentenza della Corte, non è tanto una materia in senso tecnico, quanto una materia-valore trasversale nella quale confluiscono competenze legislative statali e regionali; si ricorda che la C.Cost. aveva anche precisato che *"... la difesa del suolo è finalità il cui raggiungimento coinvolge funzioni e materie assegnate tanto alla competenza statale quanto alla competenza regionale e provinciale e richiede momenti di cooperazione fra tutti i soggetti pubblici interessati."*⁶

In questa direzione si potrebbe scorgere il riconoscimento di alcune competenze regionali per la difesa del suolo, intesa come materia-funzione.

Prima di ritornare sulla difesa del suolo, diviene indispensabile la sintetica ricognizione della disciplina europea e del D.Lgs n.152 del 2006.

4. La Dir.2000/60/CE.

Il governo delle acque e della difesa del suolo, è condizionato dalle esitazioni sul recepimento della Dir.2000/60/CE del 23 ottobre 2000.

L'azione di difesa della qualità e quantità delle acque, basata su una organizzazione amministrativa per bacino e quindi per distretto idrografico, da tempo è presente nella legislazione di molti Stati europei.

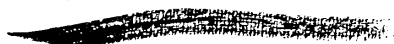
⁴ *"...Dato che l'ambiente non può ritenersi propriamente una materia, esso è invece un valore «trasversale costituzionalmente protetto, in funzione del quale lo Stato può dettare standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, anche incidenti sulle competenze legislative che secondo il novellato articolo 117 della Costituzione spettino alle Regioni e alle Province autonome su materie (governo del territorio, tutela della salute) per le quali quel valore costituzionale assume rilievo."* (C.Cost. 4 luglio 2003, n. 227).

"...alla luce del nuovo testo dell'art. 117, Cost., la tutela dell'ambiente non può essere identificata come una materia in senso tecnico, di competenza statale esclusiva, tale da precludere ogni intervento regionale, ma investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze, presentandosi come un valore «trasversale», sul quale agiscono sia lo Stato, per fissare le determinazioni rispondenti ad esigenze nazionali uniformi, sia la Regione, per la cura degli interessi propri, funzionalmente collegati all'ambiente..." (C. cost. 24 giugno 2003, n. 222).

"... relativamente alla ripartizione delle competenze legislative nel settore ambientale tra stato e regioni dopo la riforma del titolo V della costituzione ... La tutela dell'ambiente non può ritenersi come una «materia» in senso tecnico, circoscritta e delimitata, sulla quale si configurerebbe quindi una rigorosa competenza legislativa statale, quanto piuttosto un «valore trasversale» in relazione al quale si manifestano competenze diverse che ben possono essere anche regionali. La tutela dell'ambiente, infatti, non può essere considerata in maniera avulsa da altri ambiti quali la tutela della salute, il governo del territorio, la protezione civile o la sicurezza del lavoro che sono tutti quanti ricompresi nella competenza concorrente delle regioni ai sensi dell'art. 117, comma terzo della costituzione. Pertanto, anche dopo la riforma del titolo V, si deve ritenere che allo stato sia riservato il potere di fissare standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, ma ciò non esclude la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali ..." (C.cost. 26 luglio 2002, n. 407). V, da ultimo, sentt. 507 e 54/2000, 382/1999, 273/1998.

⁵ Per brevità si rinvia alla successiva nota al capitolo sulla protezione civile.

⁶ La sentenza della Corte aggiungeva che *"gli strumenti di pianificazione territoriale di settore introdotti dal legislatore statale, non rendono inefficaci gli strumenti di pianificazione e di coordinamento previsti dallo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige e dalle relative norme di attuazione. In particolare, secondo i principi già affermati dalla Corte a proposito della legge 18 maggio 1989, n. 183, istitutiva dei piani di bacino idrografico e che ben si applicano alla successiva legge sulle risorse idriche, legge 5 gennaio 1994, n. 36 - la quale a questa si ricollega, realizzando anch'essa un complesso intreccio di interessi in cura a diversi livelli istituzionali - i detti piani di bacino, fissando la legge n. 183 solo obiettivi e non una nuova ripartizione di competenze, incidono nelle attribuzioni delle Province autonome solo entro i limiti imposti alla funzione di indirizzo e coordinamento, in nome della quale non possono tuttavia legittimarsi indebite appropriazioni di competenze ..."* (C. Cost. 7 dicembre 1994, n. 412).



La Dir.2000/60/CE si basa su un insieme di principi direttivi, tra i quali emergono, sia la funzione ed il ruolo della Autorità di distretto idrografico, sia la enucleazione dei Servizi idrici, la cui accezione è notevolmente più ampia della nozione interna di servizio idrico integrato introdotta dalla L.n.36/1994.⁷

La dir.2000/60/CE ha fatto propria l'azione di tutela delle acque e del suolo, sviluppandola secondo il criterio del bacino idrografico⁸; tuttavia la citata direttiva, prefigurando un organo di governo per distretti idrografici, ha attribuito la primazia, funzionale ma non gerarchica, all'Autorità di distretto idrografico, rispetto a tutti gli altri uffici ed enti che operano nelle materie regolate dalla direttiva medesima; una posizione istituzionale paragonabile ad un *primus inter pares*.

L'Allegato I della Dir.2000/60/CE chiarisce ruolo e funzione dell'Autorità di Distretto⁹ quale *"autorità competente"* ed *"organo di coordinamento per altre autorità competenti"* richiedendo allo Stato membro di fornire alla Commissione *non solo "una sintesi dei rapporti interistituzionali esistenti, al fine di garantire un coordinamento"* ma anche il quadro *"...delle competenze giuridiche e amministrative di ciascuna autorità competente e del rispettivo ruolo all'interno di ciascun distretto idrografico."*

A tale Autorità di distretto, ad elevata professionalità ed interdisciplinarietà, è attribuita –nei confronti della Commissione - la qualifica di organo rappresentativo delle altre autorità operanti nell'ambito del distretto idrografico in materia di acque e di difesa del suolo (v. Dir. 2000/60 All. I, lett. iv richiamato in nota n.2).

L'Autorità di distretto idrografico è dotata di poteri di intervento per i profili programmatori e gestionali delle acque, al fine di garantirne la protezione ed un utilizzo sostenibile nell'ambito del bacino di competenza.

Quindi, la Dir.2000/60/CE, pur riservando a ciascuno Stato membro la individuazione dei modelli organizzativi, ha ben precisato che per l'ordinamento europeo è fondamentale che, quale che sia la suddivisione del territorio ed il numero della Autorità di distretto idrografico, tali Autorità – proprio per la loro funzione di referenti nei confronti della Commissione - devono comunque assicurare il coordinamento e l'univocità degli indirizzi delle altre Autorità e degli uffici ed enti che operano, in materia di acque e difesa del suolo, nel perimetro del distretto idrografico di competenza.

5. Il D. lgs n.152/2006.

5.1. Territorio e bacini idrografici.

Il D.lgs. n.152/1999 aveva in parte anticipato il recepimento della Dir.2000/60/CE¹⁰; il D.lgs n.152/2006 non ha compiutamente adeguato l'ordinamento interno ai principi della direttiva medesima, con la

⁷ Dir. 2000/60/CE, art.2 (definizioni) n.38) *"servizi idrici": tutti i servizi che forniscono alle famiglie, agli enti pubblici o a qualsiasi attività economica:*

a) estrazione, arginamento, stoccaggio, trattamento e distribuzione, di acque superficiali o sotterranee;

b) strutture per la raccolta e il trattamento delle acque reflue, che successivamente scaricano nelle acque superficiali;"

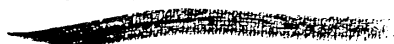
⁸ Il distretto idrografico, quale *"principale unità per la gestione dei bacini idrografici"*, è definito come *"area di terra e di mare, costituita da uno o più bacini idrografici limitrofi e dalle rispettive acque sotterranee e costiere"* (dir. 2000/60, art. 2, n. 15).

⁹ *"iii) Situazione giuridica dell'autorità competente: descrizione della situazione giuridica dell'autorità competente ed eventualmente sintesi o copia dello statuto, dell'atto costitutivo o di ogni altro documento giuridico equivalente.*

iv) Competenze: descrizione delle competenze giuridiche e amministrative di ciascuna autorità competente e del rispettivo ruolo all'interno di ciascun distretto idrografico.

v) Composizione: quando un'autorità competente funge da organo di coordinamento per altre autorità competenti, è necessario un elenco degli organismi in questione e una sintesi dei rapporti interistituzionali esistenti, al fine di garantire un coordinamento. "

¹⁰ *"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*



conseguenza non solo della instabilità del quadro normativo cadenzato da innumeri *decreti correttivi*¹¹, ma anche della amplificazione del contenzioso tra Regioni e Stato, che non avrebbe avuto ragion d'essere, in quanto la Repubblica Italiana disponeva di una consolidata legislazione sulle acque e sulla difesa del suolo, in specie dalla L. n.183 del 1989 (Legge sulla difesa del suolo).

E' un dato di fatto che, con l'entrata in vigore del D.lgs n.152 del 2006, la tutela delle acque e la difesa del suolo hanno subito un vistoso rallentamento, confermato dalla drastica contrazione della spesa pubblica in materia nonché dall'accresciuto controllo privatistico dei flussi finanziari connessi agli usi delle acque pubbliche.

I ritardi vanno comunque recuperati.

La angusta articolazione del D.lgs. n.152 del 2006, in materia di acque e difesa del suolo, ha le sue radici, come già sopra anticipato, in una inammissibile incertezza nel recepimento della Dir.2000/60/CE. Va ricordato che la delega conferita dalla L.15 dicembre 2004 n. 308¹², non prevedeva la potestà di recepimento della Dir.2000/60/CE, né tale delega risulta conferita da leggi successive.¹³

Il D.lgs. n.152/2006 ha rimescolato i punti di equilibrio, nei rapporti tra Stato e Regioni, raggiunti in materia di difesa del suolo dalla L.n.183 del 1989.

Il D.lgs n.152/2006 ha ripartito il territorio in otto distretti idrografici, ciascuno comprendente uno o più bacini idrografici.¹⁴

Il principio della articolazione della pianificazione per bacini idrografici, già introdotto dalla abrogata L.183 del 1989, è stato trasfuso nel d.lgs n.152 del 2006, in una visione di ricentralizzazione delle competenze, anche di quelle in precedenza delegate.

Appare opportuno premettere che la delimitazione delle macroaree, per bacino idrografico, appare un dato incontrovertibile, il quale pone le premesse per un diverso modello di dialogo tra i numerosi soggetti istituzionali, operanti nel medesimo distretto idrografico, con competenze in materia di difesa delle acque e del suolo, prescindendo dalla appartenenza alla struttura statale od a quella regionale; sul punto occorrerà tornare più avanti, per una convergenza della materia verso i nuovi equilibri costituzionali.

5.2. L'evoluzione dello status delle Autorità di bacino.

Più complessa è la verifica dell'inquadramento delle preesistenti Autorità di bacino di interesse nazionale, istituite ai sensi della L. n.183 del 1989.

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, § 330 Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia.

¹¹ Il parere reso dal Consiglio di Stato, Sezione consultiva per gli atti normativi, Ad.5.11.2007, in ordine al terzo decreto correttivo del D.lgs. 152 del 2006, aveva ancora una volta rilevato che "...che una pluralità di correttivi, sebbene tecnicamente e giuridicamente consentita, non giova alla esigenza di certezza del diritto e stabilità delle norme, che costituisce una legittima aspettativa degli operatori, in una logica di qualità formale e sostanziale della regolazione e di semplificazione normativa e amministrativa".

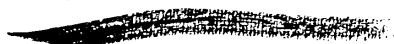
¹² Si tratta della legge di delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione.

¹³ La Dir.2000/60 formava 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 che sarebbe scaduta il 15 maggio 2005. La L.308/2004, ovviamente, non ha rinnovato la delega al Governo per recepire la dir.2000/60. Una diversa interpretazione del sistema di recepimento porta alla necessaria conclusione del superamento dei principi della Legge La Pergola.

¹⁴ Art.74 (definizioni), c.3), D.lgs n.152/2006: "m) bacino idrografico: il territorio nel quale scorrono tutte le acque superficiali attraverso una serie di torrenti, fiumi ed eventualmente laghi per sfociare al mare in un'unica foce, a estuario o delta;

n) sotto-bacino idrografico: il territorio nel quale scorrono tutte le acque superficiali attraverso una serie di torrenti, fiumi e laghi per sfociare in un punto specifico di un corso d'acqua, di solito un lago o la confluenza di un fiume;

o) distretto idrografico: l'area di terra e di mare, costituita da uno o più bacini idrografici limitrofi e dalle rispettive acque sotterranee e costiere che costituisce la principale unità per la gestione dei bacini idrografici;..."



L'art.63 D.lgs 152 del 2006 prevede che le Autorità di bacino siano soppresse.

La disposizione dovrebbe riferirsi alle sole Autorità di bacino di rilievo nazionale istituite con legge dello Stato, in quanto in attuazione della L.183 del 1989 lo Stato istituì le sole Autorità di bacino di rilievo nazionale, tanto è vero che le Autorità di Bacino regionali ed interregionali sono state istituite esclusivamente con leggi regionali, e queste ultime, pienamente vigenti, non risultano travolte da alcuna pronuncia di incostituzionalità.

In base alla vigente legislazione regionale, si rileva che le Autorità di bacino interregionali e regionali non sono strutturate come organi misti Stato-Regione, ma come organi esclusivamente regionali o interregionali, quali espressione del potere di autoorganizzazione riconosciuto alle Regioni.

Infatti, nelle Autorità di bacino regionali ed interregionali, la presenza a livello tecnico di funzionari dello Stato era stata prevista nei soli Comitati tecnici e non per i Comitati istituzionali presieduti dal Ministro p.t. (art.10, c.2 L.183 del 1989).

Si potrebbe invero obiettare che venute meno le Autorità di bacino di interesse nazionale, dovrebbero essere travolte, ope legis, anche quelle regionali ed interregionali.

Una prima contraria riflessione muove dai contenuti dell'art.61 D.lgs 152 del 2006; questa disposizione nel definire le competenze dello Stato e delle Regioni, ribadisce che le Regioni *"esercitano le funzioni e i compiti ad esse spettanti nel quadro delle competenze costituzionalmente determinate e nel rispetto delle attribuzioni statali..."* ; sempre l'art.61 cit. precisa che le regioni *"assumono ogni altra iniziativa ritenuta necessaria in materia di conservazione e difesa del territorio, del suolo e del sottosuolo e di tutela ed uso delle acque nei bacini idrografici di competenza ed esercitano ogni altra funzione prevista dalla presente sezione."*

Quindi lo stesso D.lgs n.152 del 2006 prevede che vi siano bacini idrografici di competenza regionale; d'altra parte il DL n.208 del 2008 ha disposto che per le Regioni Autonome Sicilia e Sardegna, il Piano di gestione fosse adottabile direttamente dalla competente Regione, senza alcuna riallocazione del potere pianificatorio ad un organo misto Stato-Regione, quale è appunto l'Autorità di distretto idrografico.

Anche l'art.63, comma 8 D.lgs 152 del 2006 muove in tale direzione, attribuendo all'Autorità di distretto il ruolo di coordinamento di enti ed organismi costituiti con legge dello Stato precisando che: *"le Autorità di bacino coordinano e sovrintendono le attività e le funzioni di titolarità ..."*.

Quindi, la competenza delle Regioni ad essere soggetti attivi della pianificazione di bacino dovrebbe permanere; infatti alle Regioni è pacificamente riconosciuta la competenza ad adottare ed approvare un fondamentale piano di settore del piano di bacino che il Piano di tutela delle acque.¹⁵

Il D.lgs n.152/2006, prevede anche la formazione di piani stralcio, con funzione anticipatoria del piano di bacino; si tratta dei piani stralcio di distretto per l'assetto idrogeologico (PAI).¹⁶

¹⁵ Art. 121 D.lgs n.152/2006, *Piani di tutela delle acque.*

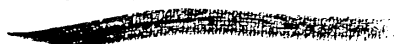
1. Il **Piano di tutela delle acque** costituisce uno specifico piano di settore ed è articolato secondo i contenuti elencati nel presente articolo, nonché secondo le specifiche indicate nella parte B dell'Allegato 4 alla parte terza del presente decreto.

5. Entro centoventi giorni dalla trasmissione del **Piano di tutela** le Autorità di bacino verificano la conformità del piano agli atti di pianificazione o agli atti di indirizzo e coordinamento di cui al comma 2, esprimendo parere vincolante. Il Piano di tutela è approvato dalle regioni entro i successivi sei mesi e comunque non oltre il 31 dicembre 2008. Le successive revisioni e gli aggiornamenti devono essere effettuati ogni sei anni.

¹⁶ Art.67. *(I piani stralcio per la tutela dal rischio idrogeologico e le misure di prevenzione per le aree a rischio.)*

1. Nelle more dell'approvazione dei piani di bacino, le Autorità di bacino adottano, ai sensi dell'articolo 65, comma 8, piani stralcio di distretto per l'assetto idrogeologico (PAI), che contengano in particolare l'individuazione delle aree a rischio idrogeologico, la perimetrazione delle aree da sottoporre a misure di salvaguardia e la determinazione delle misure medesime.

6. Nei piani **stralcio** di cui al comma 1 sono individuati le infrastrutture e i manufatti che determinano il rischio idrogeologico. Sulla base di tali individuazioni, le regioni stabiliscono le misure di incentivazione a cui i soggetti proprietari possono accedere al fine di adeguare le infrastrutture e di rilocalizzare fuori dall'area a rischio le attività produttive e le abitazioni private. A tale fine le



Tali piani hanno ad oggetto la prevenzione del rischio idraulico e del rischio idrogeologico.

La materia sul rischio idrogeologico è, a mio avviso, di competenza regionale; infatti alle Regioni è attribuita la competenza per il riordino del vincolo idrogeologico di cui al Regio decreto 30 dicembre 1923 n. 3267.

Circa il rischio idrogeologico, il D.lgs. n.152 del 2006, pur richiamando le definitive attribuzioni alle Regioni in materia di vincolo idrogeologico, non ha superato, come avrebbe dovuto, la separatezza delle discipline riguardanti il riordino del vincolo idrogeologico introdotto dal tuttora vigente Rd 30 dicembre 1923, n. 3267(art.3, c.1, lett.p), L.n.183 del 1989) ed il vincolo derivante dalla delimitazione delle aree sottoposte a rischio idrogeologico - oltre che a rischio idraulico - di cui alla richiamata legislazione emergenziale del 1998 e del 2000.

Nei contenziosi costituzionali, le Regioni non hanno richiamato le specifiche competenze sul vincolo idrogeologico –che è estensibile fino alle aree costiere ed ha ad oggetto la prevenzione non solo delle frane ma anche delle valanghe (art.17 Rd n.3267 cit.); in tal modo ha prevalso l'improprio richiamo all'art.65 del D.lgs n.152 del 2006, formulato dalla Presidenza del Consiglio, che in assenza di contrasto, è stato accolto dalla Corte.

La scelta di non richiamare le competenze di cui al Rd del 1923 sul vincolo idrogeologico, a mio avviso ha inciso nella impostazione della recente sentenza della C. Costituzionale che ha censurato una legge friulana; la Corte ha rilevato la illegittimità costituzionale della *"... disposizione che ha ad oggetto la descrizione dello stato della stabilità del suolo e dell'equilibrio idrogeologico di taluni territori, con particolare riguardo ai rischi "geologici, idraulici e valanghivi". In ragione di tale contenuto, essa rientra nella materia esclusiva statale della tutela dell'ambiente e non tra le competenze attribuite alla Regione Friuli-Venezia Giulia dallo statuto speciale di autonomia. La disposizione impugnata si pone in contrasto con l'art. 65 del d.lgs. n. 152 del 2006, che rimette alla pianificazione di bacino l'individuazione di dette aree.*

La norma impugnata è pertanto incostituzionale in quanto reca una disciplina che viola la competenza dello Stato nella materia della "tutela dell'ambiente" (sentenze n. 378 del 2007, n. 104 del 2008 e n. 12 del 2009). (Corte cost., sent. 15 luglio 2010, n. 254)

La Regione, nel rispetto della decisione della Corte, ha modificato la legge censurata, con l'art.26 LR 19 maggio 2011 n.6.

A mio avviso, queste discrasie ben possono portare alla apertura di un tavolo tecnico con il Governo, nell'ambito della Commissione paritetica, per superare eventuali scollamenti nella posizione paritaria delle regioni autonome, pur nei limiti delle differenziazioni statutarie.

Nella articolazione del distretto idrografico, nella distribuzione e nella gestione degli stanziamenti, a valere sul bilancio dello Stato, in materia di tutela dell'ambiente.

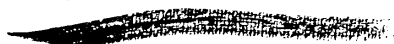
6. Tutela dell'ambiente, pianificazione di bacino ed autorità di distretto nella giurisprudenza della Corte costituzionale.

Le recenti sentenze della Corte costituzionale sulla costituzionalità del D.lgs n.152 del 2006 hanno completato la rotazione interpretativa della materia di tutela dell'ambiente, in applicazione dell'art.117 Cost.

Il cardine sul quale ruota l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale è il già richiamato art.117, c.2 Cost. il quale sancisce che "Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:... s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema ...".

La sent.232/2009 della Corte Costituzionale, con una certa rottura rispetto ai precedenti, poggia su una pluralità di pilastri.

regioni, acquisito il parere degli enti locali interessati, predispongono, con criteri di priorità connessi al livello di rischio, un piano per l'adeguamento delle infrastrutture.



Il pilastro principale, di carattere interpretativo dei contenuti dell'art.117 Cost., si fonda sul testuale riconoscimento della attribuzione esclusiva allo Stato della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; di qui, ad affermare che la tutela dell'ambiente ricomprende –interamente- la difesa del suolo- occorre che si tenga conto delle cd norme interposte, e la definizione della nozione della difesa del suolo, di cui al citato art. 54 del D.Lgs n.152 del 2006.

Il secondo pilastro è ravvisabile nell'applicazione del principio di sussidiarietà.

Il carattere flessibile del principio di sussidiarietà consente allo Stato - competente per la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - di riservare a sé le relative funzioni amministrative, tutte le volte in cui, ai sensi dell'art. 118 Cost., sia ravvisata l'esigenza di un loro esercizio unitario.

Un terzo pilastro è individuabile nell'affermazione di un principio di riallocazione delle competenze allo Stato, anche se delegate in precedenza alle Regioni, quale riflesso del principio di sussidiarietà sulla legislazione anteriore al novellato Titolo V della Costituzione.

La sent. n.232 cit. esclude l'*immodificabilità* della distribuzione delle funzioni amministrative in materia ambientale contenuta nel d.lgs. n. 112 del 1998, osservando che l'art.117 Cost. consente allo Stato, anche successivamente ad una delega, di riservare a sé le funzioni amministrative in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, *"tutte le volte in cui, ai sensi dell'art.118 Cost. sia ravvisata l'esigenza del loro esercizio unitario"* (C.Cost. sent.232/2009) con la conseguenza che *"nessun carattere di intangibilità può attribuirsi alle previsioni delle predette norme ordinarie."*

Stabilito il canone interpretativo, valido in via di principio alla luce dell'art.117 Cost., la sent. n.232 cit. afferma che l'attuale assetto costituzionale consente allo Stato di riallocare, presso di sé, alcune competenze già trasferite. In concreto, gli atti di riallocazione, a prescindere dai considerevoli vincoli di bilancio, sono destinati a riflettersi sugli assetti organizzativi sia statali che regionali, talvolta consolidati da qualche decennio, con la conseguenza che mentre la riallocazione di potestà legislativa di principio è agevole, viceversa essa non appare del tutto idonea per interventi che si risolvessero nella riattrazione nell'organizzazione dello Stato, di uffici e strutture amministrative ormai divenuti parte del modello organizzativo regionale.¹⁷

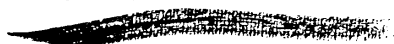
Il quarto pilastro della sent. n.232 cit., muove dalla condivisione del nucleo centrale delle tesi della Presidenza del Consiglio, secondo le quale *"la creazione delle nuove Autorità distrettuali, prevista nell'art. 64, risponderebbe alla necessità di tener conto della struttura geofisica del Paese e prescinderebbe dalle delimitazioni amministrative dei confini regionali."* (C.Cost. sent. 232 del 2009 § 12.5.), senza osservare che tale condizione era già propria delle Autorità di bacino di interesse nazionale, previste dalla L. n. 183 del 1989.

Il punto più critico della sent. n.232 del 2009 concerne la ipotesi di confluenza delle Autorità di bacino interregionali e regionali nell'Autorità di distretto idrografico, sulla quale si tornerà più avanti, dopo aver svolto una riflessione sulla portata della sentenza della Corte, ma anche sui molti punti nei quali i ricorsi delle Regioni sono stati superati, non per una decisione nel merito, ma *"per difetto di adeguata motivazione"* dei medesimi ricorsi, con conseguente inammissibilità di questioni non di dettaglio. Resta comunque da sottoporre ad analisi la non rilevata questione della formale assenza di delega al Governo - nel già richiamato silenzio della L. 15 dicembre 2004 n. 308- per il recepimento della Dir.2000/60/CE.

Un quinto pilastro concerne la riallocazione a livello centrale della pianificazione di bacino, giustificata dal passaggio al sistema dei distretti idrografici e dalla necessità di un esercizio unitario e coordinato. ¹⁸

¹⁷ Si richiama la complessa normazione attuativa della L. n.183/1989; v.Dpr 14 aprile 1994 *Atti di indirizzo e coordinamento in ordine alle procedure ed ai criteri per la delimitazione dei bacini idrografici di rilievo nazionale e interregionale.*

¹⁸ *"Non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 61 del D.Lgs. n. 152 del 2006, proposta, in riferimento agli artt. 76, 117 e 118 della Costituzione dalla Regione Calabria, sul presupposto della mancata previsione, da parte della norma impugnata, della preesistente competenza delle Regioni a delimitare i propri bacini idrografici, ad attivare la costituzione di comitati per i bacini"*



Tuttavia tale riallocazione era stata già sconfessata dall'art.1, comma 3-bis del D.L. 31 dicembre 2008, n. 208 il quale dispone che: "Per i distretti idrografici nei quali non è presente alcuna autorità di bacino di rilievo nazionale, provvedono le regioni."

Sugli effetti dirompenti di questa disposizione si tornerà più avanti.

L'analisi delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle Regioni, evidenzia la obiettiva difficoltà per il Giudice costituzionale di dover affrontare, non la costituzionalità di una singola disposizione, ma dell'intero impianto di un decreto legislativo, peraltro sostanzialmente disorganico ed anche contraddittorio.

I molti passaggi della sentenza conclusi con formali inammissibilità, pongono due questioni di fondo: i limiti dello stare decisis e gli spazi di ripresa di dialogo tra Stato e Regioni per superare le obiettive difficoltà che non possono risolversi con meri, ulteriori e disorganici correttivi del D.lgs n.152 del 2006. Questione cruciale è il rapporto tra le Autorità di bacino interregionali e regionali e le Autorità di distretto idrografico.

7. Lo stare decisis.

Il principio dello *stare decisis*¹⁹ impone alle parti di rispettare quanto stabilito e di operare coerentemente con quanto deciso per sentenza di arbitri o di giudici togati; sempre che sui punti controversi vi sia stata una pronuncia di merito e non un mero risvolto procedimentale o formale.

Le Regioni non possono non prendere atto dei pilastri sopra richiamati, per come delineati dalle sentenze della Corte costituzionale.

Lo Stato, a sua volta - confermati i limiti dei Distretti idrografici, dopo aver superato le esitazioni della L.n.183/1989 mediante la ragionevole estensione, all'intero territorio nazionale, di un modello organizzativo e concertativo unitario - può valutare l'opportunità di affidare alla sede della Conferenza Stato-Regioni la promozione di un prudente dialogo per la messa a punto di vie d'uscita, reciprocamente rispettose delle attribuzioni costituzionali e degli eventuali limiti della cd. riallocazione.

In tal caso diverrebbe essenziale stabilire i pilastri del nuovo correttivo del D.lgs n.152/2009.

8. Autorità di bacino e Autorità di distretto.

8.1.

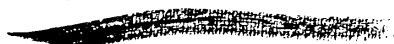
Sul passaggio dalle Autorità di Bacino alle Autorità di Distretto idrografico, la sent. n.232 del 2009 non è condivisibile, soprattutto laddove essa ha fondato argomenti essenziali sugli artt. 6 e 20, comma 3 L.183 del 1989; inoltre la crisi profonda della Direzione Generale della difesa del suolo, del Ministero

di rilievo regionale e interregionale, ed a stabilire le modalità di consultazione di enti, organismi, associazioni e privati in ordine alla redazione dei piani di bacino. Invero, la mancata previsione delle predette competenze regionali consegue alla modifica del sistema di pianificazione in materia di difesa del suolo e tutela delle acque introdotta dal D.Lgs. n. 152 del 2006, che ha operato una riallocazione delle funzioni a livello centrale, ragionevolmente giustificata dal passaggio al sistema dei distretti idrografici e dalla necessità di un esercizio unitario e coordinato." (C.Cost. sent. n.232 del 2009).

¹⁹ "... un principio, come lo **stare decisis** dell'ordinamento anglosassone, che, in tema di interpretazione della disciplina anzidetta, vincoli il giudice al rispetto di una precedente pronuncia. (Cass. civ., 4.3.1983, n. 1598).

"Benché non esista nel nostro sistema processuale una norma che imponga la regola dello **stare decisis**, essa costituisce tuttavia un valore immanente nell'ordinamento, in forza del quale non è consentito discostarsi da una interpretazione consolidata del giudice di legittimità, senza una ragione giustificativa;... (Cass. civ. Sez. lavoro, 13.5.2003, n. 7355)

"Nell'ordinamento interno, le previsioni delle direttive fungono comunque da parametro di legittimità della normativa interna e ne condizionano l'interpretazione, che deve essere, per quanto possibile, conforme al senso precettivo delle direttive stesse. A tal fine, risulta poi decisivo il contenuto della giurisprudenza comunitaria, la quale chiarisce il senso delle direttive, vincolando, non solo il giudice di rinvio, ma anche le altre giurisdizioni nazionali alla stregua di quanto accade negli ordinamenti anglosassoni in cui vige il principio dello **stare decisis**. (Cass. civ. Sez. V Sent., 29.8.2007, n. 18219)



dell'ambiente, ha avuto conseguenze devastanti per un puntuale inquadramento della complessa situazione normativa sviluppatasi sul corpo della L.183/1989 e su quello degli interventi di protezione civile.

A livello legislativo andavano premesse alcune riflessioni sugli sviluppi degli organi tecnici per la pianificazione di bacino.

Si ricorda che nel corso dei lavori parlamentari per l'esame del ddl sulla difesa del suolo – che sarebbe sfociato nella L. n.183 del 1989- la previsione di Magistrati alle Acque per ciascun bacino o gruppo di bacini, era stato previsto per l'intero territorio nazionale, comprese le isole maggiori.

Le Regioni si opposero a tale soluzione e quindi la composizione dei contrapposti interessi fu raggiunta con la previsione di alcune Autorità di bacino di interesse nazionale e di un insieme, elencato, di bacini regionali ed interregionali. Furono lasciate fuori dal perimetro delle Autorità di bacino nazionali i territori della Liguria, delle Marche, il bacino emiliano del Reno, quasi tutto l'Appennino Meridionale, e le due isole maggiori. Per i bacini regionali le Regioni avrebbero costituito proprie Autorità di bacino, ovviamente d'intesa fra loro per le autorità preposte ai bacini interregionali.

Di fatto, le Autorità di bacino interregionali e regionali sono state costituite con leggi regionali.

La sentenza della Corte n.232/2009 è incorsa, a nostro avviso, in un duplice lapsus.

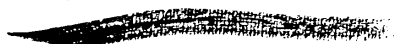
8.2. L'art.6 L.n.183/1989.

Il primo lapsus della sentenza n.232/2009 riguarda i criteri di elaborazione, adozione ed approvazione dei Piani di bacino nazionali, interregionali e regionali regolati dalla L.n.183/1989, laddove essa afferma che "il procedimento era il medesimo" aggiungendosi che, per i piani interregionali e regionali, i relativi progetti "erano approvati dalle regioni per le parti di rispettiva competenza territoriale e poi nuovamente trasmessi al Comitato nazionale per la difesa del suolo; in caso di mancato adeguamento, da parte delle Regioni, alle osservazioni del Comitato dei ministri, il Consiglio dei Ministri poteva adottare eventuali modifiche." (sent. n.232/2009 § 16.1).

È pacifico che il Comitato nazionale difesa del suolo previsto dall'articolo 6 della legge 18 maggio 1989 n.183 –richiamato dall'art.20, c.3 - è stato soppresso dall'art.7 del d.lgs 28 agosto 1997, n.281, per cui la procedura disegnata dalla sentenza ha avuto applicazione molto limitata nel tempo.²⁰

²⁰ L'esame della legislazione regionale, di seguito richiamata in via esemplificativa e non certamente esaustiva, palesa che le Autorità di bacino interregionali e regionali sono divenute operative, nella quasi totalità, dopo la legislazione emergenziale della cd. L.Sarno:

- L.Abruzzo 16 luglio 1997, n.59, Autorità di bacino interregionale del Tronto (Abruzzo, Marche e Lazio);
- L.Abruzzo 16 settembre 1998, n.81, unica Autorità di bacino per l'insieme dei bacini abruzzesi;
- L.Abruzzo 16 settembre 1998, n.78, Autorità di bacino interregionale F. Trigno, Biferno e Minori, Saccione e Fortore (Abruzzo, Campania, Molise e Puglia)
- L.Basilicata 25 gennaio 2001, n.2 Costituzione dell'Autorità di bacino regionale.
- L.Calabria 29 novembre 1996, n.35, Autorità di Bacino dei bacini idrografici regionali.
- L.Campania 7 febbraio 1994, n.8, Autorità di Bacino dei bacini idrografici regionali.
- L.Emilia Romagna 25 maggio 1992, n.25, Autorità di bacino del F.Reno.
- L.Friuli-Venezia Giulia, 2002, n.16, Autorità di Bacino dei bacini idrografici regionali.
- L.Lazio, 7 ottobre 1996, n.39, Autorità di Bacino dei bacini idrografici regionali.
- L.Liguria 28 gennaio 1993, n.9, Autorità di Bacino dei bacini idrografici regionali.
- L.Liguria 28 gennaio 1993, n.9, Autorità di Bacino F.Magra (Liguria e Toscana).
- L.Marche, 25 maggio 1999, n.13, Autorità di Bacino dei bacini idrografici regionali.
- L.Molise, 28 ottobre 2002, n.29, Autorità di Bacino del F.Sangro.
- L.Puglia, 9 dicembre 2002, n.19 Autorità di bacino della Puglia, con competenza sia sui sistemi idrografici regionali,... che, per effetto delle intese sottoscritte con le regioni Basilicata e Campania, sul bacino idrografico interregionale Ofanto.
- L.Sardegna, 6 dicembre 2006, n.19, Autorità di bacino per l'insieme dei bacini regionali.
- L.Veneto, 18 aprile 1995, n.29, Autorità di bacino F.Sile "e della pianura tra Piave e Livenza"



L'esame della legislazione regionale evidenzia che alle autorità di bacino regionali ed interregionali è stata attribuita una pluralità di competenze regionali, per cui le loro funzioni, in caso di estinzione delle Autorità di bacino regionali e interregionali, dovranno essere attribuite ad altri uffici regionali, ma non meramente sopresse. La soppressione delle autorità di bacino interregionali e regionali potrà provocare un deficit di strutture specializzate, ma non porterà a risparmi significativi, viste le quasi trascurabili dotazioni di bilancio.

Il non condivisibile focus della sent. n.232 non ha tenuto conto neanche degli ulteriori elementi derivanti dalla introduzione dei piani stralcio per la tutela dal rischio idrogeologico; la L.3 agosto 1998 n.267 aveva disposto che "le autorità di bacino di rilievo nazionale e interregionale, e le regioni per i restanti bacini, adottano, ove non si sia già provveduto, piani stralcio di bacino per l'assetto idrogeologico (PAI) redatti ai sensi dell'art. 6-ter dell'art.17 L.183/1989". Si ricorda, considerato il non pertinente riferimento legislativo della sentenza della Corte Cost. n.232 del 2009, che anche i PAI delle Autorità di bacino interregionali non sono stati mai deliberati dal Comitato nazionale difesa del suolo, poiché questo Organo era stato già soppresso.

I PAI hanno assunto una importanza fondamentale, per la difesa dal rischio idrogeologico ed idraulico; pertanto sarebbe stata fondamentale –sia in sede di legislazione delegata che in sede di contenzioso costituzionale - una attenta riflessione sul mantenimento e sulla evoluzione di questi strumenti, per la cui redazione ed approvazione resta imprescindibile il ruolo delle Regioni.

Poiché la sent. n.232/2009, fuorviata dalla incoerente e confusa legislazione, non poteva affrontare tali temi, questi dovranno essere ragionevolmente ricomposti con un ennesimo correttivo del D.lgs 152/2006, nel quadro di una intesa Stato-Regioni, e con una riflessione ulteriore per le Regioni e le Province Autonome.

8.3.Dal bacino idrografico della L. 183/1989 al Distretto idrografico del D.lgs 152/2009.

Il § 16.1 della sent. n.232, afferma che la L. n.183/1989 *"prevedeva che per ciascun bacino idrografico occorreva adottare un piano di bacino, ma diverse erano le autorità competenti alla sua elaborazione ed approvazione, a seconda del tipo di bacino idrografico cui esso si riferiva."*

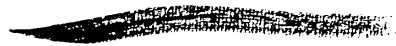
La Corte è restata impaniata nella terminologia tecnica; secondo l'art.1, c.1 lett.d) L.n.183/1989 il bacino idrografico era definito come *"il territorio dal quale le acque pluviali o di fusione ... defluendo in superficie, si raccolgono in un determinato corso d'acqua, ivi compresi i suoi rami terminali con le foci in mare ed il litorale marittimo prospiciente;..."*.

Quindi il bacino idrografico veniva a coincidere essenzialmente con il bacino imbrifero.

Invece le Autorità di bacino di rilievo nazionale erano state disegnate dalla L.n.183/1989 secondo un duplice criterio:

1. il criterio del bacino imbrifero (Autorità di Bacino del Po, dell'Adige, del Serchio, dell'Arno e del Tevere);
2. il criterio del distretto idrografico - come disegnato dalla direttiva 2000/60/CE e quindi ampiamente anticipatorio della direttiva medesima: Autorità dei fiumi Isonzo, Tagliamento, Piave, Brenta-Bacchiglione, ed Autorità del Liri-Garigliano e Volturno. Queste due Autorità di bacino fin dall'inizio sono state strutturate come Autorità di distretto idrografico; quel che difettava nella L. n.183/1989 era il coordinamento tra Autorità di bacino di rilievo nazionale ed Autorità di Bacino interregionali e regionali, ricadenti nel perimetro del distretto idrografico.

Il secondo criterio, seguito in parte dalla L. n.183/1989, è risultato vincente; infatti la direttiva 2000/60/Ce definisce il distretto idrografico, quale "principale unità per la gestione dei bacini idrografici", e precisamente, come "area di terra e di mare, costituita da uno o più bacini idrografici limitrofi e dalle



rispettive acque sotterranee e costiere" (dir. 2000/60, art. 2, n. 15). Il D.lgs n.152/2009 recepisce la nozione europea di distretto idrografico.

Ne consegue, per questo profilo, che la premessa maggiore della sent. n.232/2009 non è puntuale, anzi fuorviante, soprattutto laddove la decisione perviene alla premessa minore secondo la quale "l'art.65 del d.lgs. n.152/2009 contiene una nuova disciplina del piano di bacino...In particolare, mentre sono rimasti sostanzialmente confermati valore, finalità e contenuti del piano di bacino, è cambiato l'ambito territoriale cui esso si riferisce (il distretto idrografico e non più il singolo bacino nazionale, interregionale o regionale) e l'autorità che lo elabora (in tutti i casi l'Autorità di bacino distrettuale)."

La sentenza della Corte n.232/2009 cit. appare prefigurare l'attrazione nell'autorità di bacino distrettuale di qualsiasi competenza di pianificazione attualmente ancora attribuita alle Autorità di bacino interregionali e regionali, non solo dalla legislazione regionale, ma anche dalla legislazione statale sulla prevenzione del rischio idrogeologico (v. L.3 agosto 1998, n.267 e L.11 dicembre 2000, n.365).

Nella sent. n.232/2009 cit. risulta appannata una questione di cruciale importanza per la pianificazione: il bacino; sul punto, si osserva che, nel distretto idrografico, l'unità fisica di riferimento per la pianificazione resta il singolo bacino idrografico, all'interno del quale si valutano portate, deflussi, bilancio idrico, minimo deflusso vitale, difesa del suolo e quindi si redigono i relativi atti di pianificazione e di prevenzione del rischio idrogeologico.

9. Ipotesi applicative del DL n.208 del 2008.

L'art.1, comma 3-bis del D.L. n. 208 del 2008 cit. dispone che: *"Per i distretti idrografici nei quali non è presente alcuna autorità di bacino di rilievo nazionale, provvedono le regioni."*

Si è già illustrato che per i territori della Sicilia e della Sardegna i rispettivi piani di gestione del distretto idrografico sono stati istruiti ed adottati dalle rispettive Regioni.

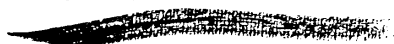
In pratica, per le Regioni Autonome Sicilia e Sardegna, il Piano di distretto idrografico è stato adottato direttamente dalla Regione, senza nessuna riallocazione del potere pianificatorio a livello centrale.

Poiché le Regioni autonome di Sicilia e Sardegna hanno adottato direttamente il Piano di gestione di Distretto idrografico, mentre la Regione Autonoma della Valle d'Aosta e le Province autonome di Trento e Bolzano, hanno inserito direttamente le loro determinazioni nel Piano di distretto del Fiume Po, il D.L. n.208 del 2008, nella assenza di un meditato progetto legislativo, ha anche introdotto un elemento di discriminazione nei confronti della sola Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, esclusa da qualsiasi attività di adozione del piano di gestione di distretto, avendovi dovuto provvedere l'Autorità di Bacino dell'Alto Adriatico di Venezia, al di là della rispettosa saldezza dei notori rapporti intersoggettivi ed interpersonali.

Il DL n.208 del 2008 tra l'altro, ha introdotto il principio secondo il quale i piani di gestione dei distretti idrografici possono essere adottati dalle competenti Regioni, in luogo delle Autorità di Bacino. La disposizione potrebbe essere letta come preannuncio dello smantellamento delle esistenti Autorità di bacino di interesse nazionale, con la dispersione di un enorme patrimonio di elevata professionalità e di conoscenza del territorio. In pratica si smantella, nella totale inconsapevolezza del Parlamento, quanto è stato costruito in materia di difesa del suolo, a decorrere dall'alluvione di Firenze del 1966, annientando un cinquantennio di dibattiti parlamentari, di leggi e di stanziamenti di bilancio spesi per il recupero di ritardi che tanti lutti hanno provocato nel Paese.

Il tutto pur di non riconoscere che la trasformazione delle Autorità di bacino di interesse nazionale in enti pubblici istituzione è stato un paralizzante anacronismo, non praticabile e con oneri intollerabili per il bilancio dello Stato.

Le Autorità di bacino di interesse nazionale possono ben restare come organi misti Stato-Regione, avvalendosi di una unica Autorità di bacino per ciascuna Regione e quindi lasciando alle Regioni interessate di risolvere, d'intesa, le strutture più condivise per la pianificazione nei bacini interregionali.



Ovviamente, l'Autorità di distretto idrografico dovrà anche essere messa in condizione di affrontare il coordinamento dei soggetti pubblici per il recupero e la riqualificazione delle aree costiere, così come sottoscritto dalla Repubblica a livello europeo e mediterraneo.

10. La ragione delle acque.²¹

La indubbia complessità del diritto delle acque induce alla ricerca di una sintesi operativa per il governo delle acque e della difesa del suolo, nella consapevolezza che l'economia idrica è una componente essenziale del Prodotto interno lordo.

La intuizione del Distretto idrografico, quale modello di coordinamento delle diverse autorità, enti ed uffici che operano negli svariati settori delle acque, richiede che siano definiti modelli operativi in grado di comporre le disfunzioni finora rilevate.

Il riparto di competenze tra Stato e Regioni, e tra Stato e Regioni a statuto speciale, induce a superare, con una analisi imparziale, il contenzioso tra Stato e Regioni, ed a prevenirne una qualsiasi espansione, poiché la paralisi del sistema settoriale di governo delle acque e di difesa del suolo è oltremodo di pregiudizio per i comparti dell'economia idrica.

Se il D.lgs n.152/2006 è tenuto a non porre ulteriori spese a carico del bilancio dello Stato, la confluenza nell'Autorità di Distretto di tutte le Autorità di bacino interregionali e regionali, va rivisitata, ovviamente senza potersi servire di questa fase per conservare disfunzioni e scollamenti da quel complesso di principi e buone regole che sintetizziamo nella richiamata ragione delle acque.

Se l'Autorità di distretto è organo di coordinamento, questa attitudine risulta fondamentale al fine di superare le ritrosie al lavoro in equipe, su scala vasta.

Non essendo ipotizzabile, salvo la costruzione di modelli organizzativi del tutto nuovi, che tutti i soggetti che operano nei servizi idrici (v. Dir.2000/60 cit.) debbano confluire nell'Autorità di distretto idrografico, appare molto più utile stabilire forme di coordinamento piuttosto che di fusioni a freddo dal risultato molto incerto; d'altra parte lo stesso D.lgs n.152/2006 concilia l'autonomia degli organi del Servizio idrico integrato con le esigenze di coordinamento e di controllo pubblico, prospettando, tra l'altro il Piano di tutela delle acque.

Ugualmente gli attuali soggetti che a livello interregionale e regionale svolgono essenziali, e positive, funzioni di pianificazione di bacino (PAI, Piani stralcio e Piani di settore a vario oggetto), detengono una conoscenza capillare del territorio che sfugge ad una autorità di area vasta, salvo a voler concepire quest'ultima come una entità con diramazioni territoriali capillari; ma questa strada è preclusa dalle scelte irreversibili del decentramento e della concentrazione delle funzioni statali.

L'attuale ripartizione per distretti idrografici appare ormai un fatto acquisito, salvo a voler rielaborare ex novo i Piani di gestione, amplificando negativamente le conseguenze dei ritardi accumulati dal sistema Italia, nel recepimento della Dir.2000/60/CE, né trascurando i pesanti oneri sulla finanza pubblica derivanti dalla infrazione.

Le Autorità di bacino nazionale ben possono far proprie, in un progetto coordinato di area vasta, gli strumenti di pianificazione approntati dalle Autorità di bacino interregionali e regionali, così come è stato disposto per i Piani di tutela delle acque.

L'eventuale pluralità tra Autorità di bacino interregionali e regionali può essere superata con la individuazione, a livello di ciascuna Regione, di una unica Autorità referente dell'Autorità di distretto.

I rapporti tra Regioni per gli intermedi bacini interregionali possono essere composti a livello interregionale, senza incidere sul principio della unicità dell'Autorità regionale referente.

²¹ "Presso noi Italiani questa locuzione ha una singolare proprietà, la quale esprime il diritto considerato come legge, a differenza del diritto considerato come pura facoltà di operare. Questa locuzione giustamente apprezzata dal Vico, viene usitata presso de' buoni scrittori." Così ricorda nel fondamentale *Trattato delle acque*, G.D. Romagnosi, Prato 1836, Tomo 1, pag.4.

Invece, è indispensabile che a livello normativo siano coordinati, se non unificati, i diversi procedimenti, sia per la pianificazione che per gli usi delle acque.

Si osserva che a fronte della esigenza di affinare i procedimenti di concessione di acque pubbliche, regolati ancora dal TU 1775/1933 e dal Regolamento n.1285/1920, non poche Regioni hanno regolato con atti di Giunta i procedimenti di concessione, ponendo un non agevole compito interpretativo in quanto la legge statale è cedevole innanzi ad un atto normativo di pari forza, e non certamente a fronte di atti a contenuto generale, aventi forza di provvedimenti amministrativi.

Deve anche essere coordinato il cd procedimento unificato per le energie rinnovabili con i previgenti – e non coordinati – procedimenti di concessione di acque pubbliche appena richiamati.

In materia di pianificazione di bacino, un ostacolo che è già sfociato in un contenzioso sfavorevole per le Autorità di bacino, è costituito dalla impropria forza interinale –limitata al triennio - delle misure di salvaguardia senza tenere conto del fatto che con la denominazione di norme di salvaguardia sono indicati soprattutto gli indici di rischio e di pericolo idraulico ed idrogeologico.

La ragionevole opportunità di superare il contenzioso Stato-Regioni, che è soltanto sopito, trae maggior forza dalla perdurante incertezza dei rapporti tra Autorità di Distretto e Regioni a Statuto speciale.

11. Acque e difesa del suolo: il quadro normativo nel territorio della Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia.

La rubrica del 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, indica chiaramente che alla Regione FVG sono state trasferite funzioni anche per la difesa del suolo. E' ben vero che rubrica non est lex, tuttavia in forza del principio del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative, la Regione ha titolo a svolgere azioni ed attività per la tutela e la salvaguardia del territorio, delle acque e della fascia costiera. (ricordiamo la definizione di difesa del suolo dell'art.54 D.Lgs n.152 del 2006)

Le competenze attribuite alla Regione dal D.lgs n.265/2001²², sono state disciplinate dalla L.FVG 3 luglio 2002, n.16, delineando la *"... titolarità di attribuzioni garantite dalla Costituzione o dallo statuto speciale di autonomia e dalle relative norme di attuazione ..."* con l'esercizio unitario dei compiti di indirizzo e di programmazione. (v. C.cost. sent. 22.7.2005, n. 232).²³

Le funzioni regionali in materia di bacini idrografici nazionali ed interregionali sono regolate dall'art.2, c.3 L.R. FVG 3 luglio 2002, n.16²⁴.

²² 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."

²³ Si ricorda che il richiamato unico precedente della Corte, relativo al D.lgs 265/2001 ha rilevato che *"...dalla medesima norma, viene specificato il contenuto delle funzioni trasferite alla Regione speciale ai sensi del precedente art. 2, salvaguardando l'esercizio unitario dei compiti di indirizzo e di programmazione."* (v. C.cost. sent. 22.7.2005, n. 232).

²⁴ "sono altresì di competenza della Regione...le funzioni relative:

- a)** alla delimitazione dei bacini idrografici di propria competenza;
- b)** alla collaborazione nel rilevamento e nell'elaborazione del progetto di piano dei bacini di rilievo nazionale secondo le direttive dei relativi Comitati istituzionali, e all'adozione degli atti di competenza;
- c)** alla formulazione di proposte per la formazione dei programmi e per la redazione di studi e progetti relativi ai bacini di rilievo nazionale;
- d)** alla elaborazione, adozione, approvazione e attuazione dei piani dei bacini idrografici di rilievo regionale;

Il bacino interregionale del Lemene, è disciplinato, tra l'altro, dall'art.3 L.R.FVG n.16/2002 e dall'art. 4 L.R.FVG 23.6.2005 n. 13 25.

Il territorio della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia è stato ricompreso nel Distretto idrografico delle Alpi Orientali, dal D.lgs n.152/2006 26.

Tuttavia il territorio friulano, confinante con l'Austria e la Slovenia, ricade anche nell'Ecoregione n.4 della Alpi, individuata dalla Dir.2000/60/CE, ponendosi in tal modo la opportunità anche per un approccio di territorio di versante di un comune rilievo montuoso.²⁷

I bacini idrografici friulani presentano alcune ulteriori peculiarità; il bacino del Fiume Isonzo, estendosi su più stati membri, con l'Accordo di Osimo era stato qualificato bacino idrografico internazionale. 28

Si osserva che la Slovenia fa ormai parte dell'Unione Europea, pertanto il Fiume Isonzo è divenuto un fiume transfrontaliero.

Ugualmente, anche il Fiume Judrio, per la parte che era stata definita come fiume di confine, è anche esso divenuto fiume transfrontaliero.

I bacini dei fiumi transfrontalieri sono gestiti dalle regioni confinanti, con la conseguenza che, ragionevolmente, i precedenti trattati internazionali dovrebbero essere considerati esauriti e superati dalla attuale cornice europea.

Si aggiunga che il territorio friulano ricade, sia pure per una porzione modesta, ma significativa, nel bacino danubiano e quindi la Regione Friuli Venezia Giulia, attraverso l'Autorità di bacino regionale ha ben titolo a far parte dei Paesi componenti della Convenzione sulla protezione del Danubio.²⁹

e) alla elaborazione, adozione, approvazione e attuazione dei piani dei bacini idrografici di rilievo interregionale, in collaborazione con la Regione del Veneto."

²⁵ **Art. 4 Ambito territoriale ottimale interregionale.**

1. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Presidente della Regione è autorizzato a stipulare un accordo con la Regione Veneto, al fine di costituire un Ambito territoriale ottimale interregionale comprendente i Comuni compresi nel bacino idrografico interregionale del Lemene, come perimetrato dal decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999 (Delimitazione del bacino idrografico del fiume Lemene), pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 22 agosto 2000, n. 195 supplemento ordinario.

2. L'accordo di cui al comma 1 è stipulato su conforme deliberazione della Giunta regionale, previa intesa con i Comuni interessati.

3. Il mancato raggiungimento di un'intesa con tutti i Comuni interessati non preclude la conclusione dell'accordo volto alla costituzione dell'Ambito territoriale ottimale interregionale. I Comuni che non aderiscono all'intesa vengono inclusi nell'Ambito territoriale ottimale denominato «Occidentale».

4. Nell'Ambito territoriale ottimale interregionale il servizio idrico integrato è organizzato secondo criteri di efficacia, efficienza ed economicità, mediante una delle forme di cooperazione di cui all'articolo 8, comma 1.

²⁶ **"64. Distretti idrografici.**

1. L'intero territorio nazionale, ivi comprese le isole minori, è ripartito nei seguenti distretti idrografici:

a) distretto idrografico delle Alpi orientali, con superficie di circa 39.385 Km², comprendente i seguenti bacini idrografici:

1) Adige, già bacino nazionale ai sensi della legge 18 maggio 1989, n. 183;

2) Alto Adriatico, già bacino nazionale ai sensi della legge n. 183 del 1989;

3) Lemene, Fissare Tartaro Canalbianco, già bacini interregionali ai sensi della legge n. 183 del 1989;

4) bacini del Friuli-Venezia Giulia e del Veneto, già bacini regionali ai sensi della legge n. 183 del 1989;..."

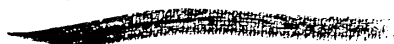
Il bacino interregionale del Lemene, fra Veneto e Friuli Venezia Giulia, è stato previsto dall'art.15 L.183/1989.

²⁷ **Le Ecoregioni europee.** Il territorio europeo è stato suddiviso in due tipologie di ecoregioni sulla base, le prime, delle interrelazioni dei bacini fluviali e lacuali (allegato XI, mappa A), le seconde, delle acque di transizione e acque costiere (allegato XI, mappa B).

La Mappa A individua 25 ecoregioni. L'Italia ricade nella Regione n. 3, comprendente Italia, Corsica e Malta; tuttavia l'Italia è interessata anche dalla Regione n. 4 che delimita l'ecoregione delle Alpi.

La Mappa B designa sei ecoregioni; il territorio italiano ricade interamente nella ecoregione mediterranea. Le sei ecoregioni, nelle quali è stato suddiviso il territorio idrico europeo, sono state definite muovendo dai corpi marini, le cui acque sono molto influenzate dalla qualità delle acque interne che ricevono.

²⁸ Il bacino idrografico del Fiume Isonzo, "si estende sul territorio di più Stati membri" (Dir.2000/60/CE art. 3, c. 3) è qualificato come bacino idrografico internazionale.



Coerentemente con questa impostazione, la Corte, nell'inquadramento dei rapporti tra Regioni ed organismi di altri Stati in materia di bacini transfrontalieri, ha già dichiarato la legittimità costituzionale dell'art. 48 L.R. Friuli Venezia Giulia 3 luglio 2002 n. 16, che attribuisce al Presidente della Regione il potere di stipulare intese con la Slovenia e con l'Austria al fine del coordinamento delle attività in materia di difesa del suolo nei bacini idrografici transfrontalieri. (Corte Cost. sent. 15.7.2003, n.242) 30.

A mio avviso, la attuale difficoltà nei rapporti tra Stato e Regioni in materia di ambiente e di difesa del suolo, risale allo sconsiderato e velleitario impianto del D.lgs n.152 del 2006, che avrebbe dovuto trasporre la Direttiva 2000/60/CE, ma che, rispetto alla ulteriore ambizione di redigere il Codice dell'ambiente, si è risolto in una ammicchiata di leggi preesistenti.

La crisi si è amplificata per alcune sentenze della Corte costituzionale, peraltro adita dalle sole Regioni a statuto ordinario. Sul D.Lgs n.152 del 2006 e sulle sentenze della Corte si tornerà più avanti.

11.2. Distretto idrografico e Regioni a statuto speciale.

Il contenzioso fra Regioni e Stato sul D.lgs n.152/2006, in materia di pianificazione di bacino, ha visto sostanzialmente estranee le Regioni a Statuto speciale.

L'impugnazione dell'art.63 D.lgs n.152/2006, proposta dalla Valle d'Aosta, è restata incapsulata in un vizio di motivazione.

Per le Regioni Sicilia e Sardegna il D.lgs. n.152/2006 prevede che per ciascuna Regione sia istituita una Autorità di distretto; poiché il primo Piano di Gestione è stato approvato dalle Regioni, un eventuale –se non prevedibile – contenzioso potrebbe aprirsi sugli atti successivi, ad iniziare dalla composizione del Comitato Istituzionale dell'Autorità di distretto e la preposizione non calibrata di rappresentanti dello Stato. Comunque il DL n.208 del 2008 ha introdotto un vulnus dalle imprevedibili conseguenze, tali da porre in crisi la lunghissima azione sulla difesa del suolo che si è sviluppata nel Paese dopo i luttuosi eventi del 1966 e culminata con la L.n.183 del 1989.

La Regione Valle d'Aosta e le Province autonome di Trento e Bolzano appaiono mantenere una amplissima autonomia nel Distretto Idrografico, in forza delle norme speciali.

Il già richiamato punto della sent. n.232/2009 della Corte, secondo il quale “nessun carattere di intangibilità può attribuirsi alle previsioni delle predette norme ordinarie”, ha come conseguenza che restano intangibili le norme di rango costituzionale, e quindi le disposizioni attuative che regolano il riparto di attribuzioni alle Regioni a statuto speciale ed alle Province Autonome,

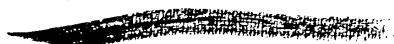
I reiterati correttivi del D.lgs n.152/2006 avrebbero dovuto affrontare con ponderazione questo profilo, che nel testo normativo appare alquanto in ombra.

Di qui una ulteriore spinta ad individuare modelli non conflittuali, disincentivanti inutili contenziosi.

11.3.

²⁹ Convenzione 24 giugno 1994, sulla cooperazione per la protezione e l'utilizzazione sostenibile del Danubio (Convenzione sulla protezione del Danubio).

³⁰ “Premesso che l'art. 117 comma 9, prevede che sono possibili intese con enti territoriali interni ad altri Stati e non con questi ultimi e che le intese possono essere concluse soltanto nei casi e con le forme disciplinati con leggi dello Stato, la disposizione impugnata si limita ad attribuire la competenza in ordine alle intese ivi previste al presidente della regione e non viola l'indicato parametro, non potendosi ritenere che sia necessario attendere una legge statale ordinaria di attuazione dell'art. 117 comma 9, cost., per stabilire a chi, nell'ambito delle istituzioni della regione Friuli-Venezia Giulia, spetti la competenza per tali stipulazioni; la dedotta violazione della norma costituzionale risulta quindi proposta solo in via ipotetica e per censurare intese ed accordi con altri Stati che non risultano in alcun modo stipulati. È infondata, in riferimento all'art. 117 comma 9, cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 48 L.R. Friuli Venezia Giulia 3 luglio 2002 n. 16, che attribuisce al Presidente della Regione il potere di stipulare intese con la Slovenia e con l'Austria al fine del coordinamento delle attività in materia di **difesa del suolo** nei bacini idrografici transfrontalieri.” (Corte cost. sent. 15.7.2003, n.242)



L'Autorità di bacino regionale è stata istituita dall'art.5 L.R.FVG 3 luglio 2002, n.16; l'Autorità di bacino è unica per tutti i bacini classificati di rilievo regionale (art.4 L.R.FVG n.16/2002) e comprende il bacino idrografico del Torrente Slizza, il bacino idrografico dei tributari della laguna di Grado e Marano, ivi compresa la laguna medesima, nonché il bacino idrografico del levante posto ad est del bacino idrografico del Fiume Isonzo e fino al confine di Stato.

Il piano di bacino è "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, dei corpi idrici e dell'ambito lagunare, nonché la corretta utilizzazione delle acque,..." (art.12, c.1 L.R. FVG n.16/2002).

Il piano di bacino è coordinato con i programmi nazionali, regionali e sub-regionali di sviluppo economico e di uso del suolo (art.13).

Per il bacino interregionale del Fiume Lemene, la legge regionale prevede intese con la Regione Veneto, adottate dalla Giunta regionale su proposta dell'Assessore regionale all'ambiente (art.3, c.4 L.R. FVG n.16/2002).

In una prospettiva di razionalizzazione delle competenze –e degli uffici- in materia di pianificazione di bacino, la Regione autonoma ha facoltà di pervenire ad una intesa, con lo Stato e quindi con la Regione Veneto, per svolgere, con le proprie strutture di pianificazione di bacino, le competenze in materia, ai fini del conseguimento degli obiettivi della direttiva (ex art.13, §2 Dir.2000/60/CE). Ovviamente l'intesa cura il coordinamento delle attività, la omogeneità delle procedure di rilevamento e redazione della cartografie, e dei modelli matematici per il calcolo delle portate, del bilancio idrico e del minimo deflusso vitale.

A fronte di una compiuta disciplina regionale, autonomamente vigente, l'accento della Corte Costituzionale sulla sola Autorità di bacino distrettuale quale "l'autorità che elabora il piano di bacino" (C.cost. sent. 232/2009 § 16.1. ultima parte), appare un *obiter dictum* –nei confronti del territorio friulano – con la conseguenza che l'autonomia della legislazione regionale, non resta incisa dalla sentenza; tra l'altro non constano autonome impugnazioni pendenti od anche definite in precedenza.

L'inquadramento, appena svolto, non porta comunque a sancire un inesistente criterio di separatezza, fra i diversi soggetti competenti in materia di acque e difesa del suolo, all'interno del distretto idrografico, così come delimitato nei confronti dell'Unione Europea; invece proprio il mantenimento della unità del distretto idrografico giustifica, sul piano operativo ed organizzativo, forme di coordinamento, cooperazione e di collaborazione, fermo restando il potere di "rappresentanza" che l'ordinamento comunitario riconosce alla Autorità di distretto idrografico nei confronti dell'Europa.

I rapporti tra Autorità di distretto idrografico ed Autorità di Bacino regionale possono svolgersi secondo le regole della collaborazione tra uffici pubblici, del coordinamento ed anche con forme di avvalimento, ciascuna nell'autonomo esercizio delle competenze attribuite.

11.4.

Qualsiasi confronto ben potrebbe mettere a punto procedure di coordinamento e di circolazione delle conoscenze riguardanti l'ambiente oggetto di pianificazione; vi è spazio soprattutto per forme di cooperazione e di collaborazione, in adesione alle rispettive attribuzioni, come ripartite dalla Costituzione, dallo Statuto e dalle norme attuative; l'incomprensibile conflitto aperto dal D.Lgs n.152 del 2006 va composto e superato. Nel Paese c'è bisogno di dialogo e di fare presto.



Udine 15 giugno 2011