

1 - PROCESSO DI COSTRUZIONE DEL PIANO

1.1 - Quadro normativo di riferimento

1.1.1 - Norme comunitarie

La Politica ambientale della Comunità europea nasce nel 1973 con l'approvazione da parte del Consiglio europeo del "primo programma di azione" in materia ambientale (1973-1977).

Il Trattato di Roma del 1957, istitutivo della Comunità Economica Europea, non conteneva, infatti, specifiche norme in materia ambientale, ed è solo intorno agli anni '70 che sorge, a livello comunitario, l'esigenza di regolamentare i rapporti dell'uomo con l'ambiente.

E' di questi anni, ad esempio, la Carta Europea dell'Acqua del Consiglio d'Europa, promulgata a Strasburgo il 6 maggio del 1968, e contenente una serie di dichiarazioni di principio tuttora valide. Essa in particolare annuncia che:

"1) Non c'è vita senza acqua. L'acqua è un bene prezioso, indispensabile a tutte le attività umane.

2) Le disponibilità di acqua dolce non sono inesauribili. E' indispensabile preservarle, controllarle e, se possibile, accrescerle.

3) Alterare la qualità dell'acqua significa nuocere alla vita dell'uomo e degli altri esseri viventi che da essa dipendono.

4) La qualità dell'acqua deve essere tale da soddisfare tutte le esigenze delle utilizzazioni previste, ma deve specialmente soddisfare le esigenze della salute pubblica

5) Quando l'acqua, dopo essere stata utilizzata, è restituita al suo ambiente naturale, essa non deve compromettere i possibili usi, tanto pubblici che privati che di questo ambiente potranno essere fatti.

6) La conservazione di una copertura vegetale appropriata, di preferenza forestale, è essenziale per la conservazione delle risorse idriche

7) Le risorse idriche devono essere oggetto di inventario.

8) La buona gestione dell'acqua deve essere oggetto di un piano stabilito dalle autorità competenti

9) La salvaguardia dell'acqua implica uno sforzo importante di ricerca scientifica, di formazione di specialisti e di informazione pubblica

10) L'acqua è un patrimonio comune, il cui valore deve essere riconosciuto da tutti; ciascuno ha il dovere di economizzarla e di utilizzarla con cura

11) La gestione delle risorse idriche dovrebbe essere inquadrata nel bacino naturale piuttosto che entro frontiere amministrative e politiche

12) L'acqua non ha frontiere. Essa è una risorsa comune, che necessita di una cooperazione internazionale."

Con l'Atto Unico Europeo del 1986 (ratificato nel 1987) la politica ambientale entra a far ufficialmente parte del Trattato di Roma, il cui Titolo VII viene dedicato all'ambiente (oggi Titolo XIX dopo le modifiche apportate dal Trattato di Maastricht del 1992).

In particolare, vengono enunciati i principi sui quali l'azione di politica ambientale deve basarsi:

- principio di prevenzione;
- principio del "chi inquina paga";
- principio di sussidiarietà.

Il trattato di Maastricht del 1992 introduce inoltre il "principio dell'integrazione" secondo cui le esigenze connesse alla tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle altre politiche comunitarie.

Il Trattato assegna alla politica della Comunità in materia ambientale i seguenti obiettivi:

- salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente;
- protezione della salute umana;

- utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali;
- promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale.

Successivamente il Trattato di Amsterdam del 1997 introduce la nozione di "sviluppo sostenibile" tra gli obiettivi dell'Unione europea e rafforza l'integrazione della tutela dell'ambiente nelle altre politiche comunitarie soprattutto nell'ambito del mercato interno (articoli 2 e 6 del trattato CE).

Al primo programma d'azione del 1973 ne sono succeduti altri cinque¹, l'ultimo dei quali, il sesto per gli anni 2002-2010, è intitolato "Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta", ed individua i seguenti settori prioritari:

- cambiamenti climatici;
- natura e biodiversità;
- ambiente e salute e qualità della vita;
- risorse naturali e rifiuti.

Per ciò che concerne la tutela delle acque, il sesto programma d'azione stabilisce un obiettivo ben preciso: "raggiungere livelli di qualità delle acque sotterranee e di superficie che non presentino impatti o rischi significativi per la salute umana e per l'ambiente, garantendo che il tasso di estrazione dalle risorse idriche sia sostenibile nel lungo periodo" (art. 7).

Tale obiettivo deve essere raggiunto attraverso determinate azioni prioritarie:

- garantire un livello elevato di tutti i corpi idrici superficiali e sotterranei, prevenendo l'inquinamento e promuovendo l'uso sostenibile delle risorse idriche;
- adoperarsi al fine di garantire una completa attuazione della Direttiva Quadro in materia di acque, con l'obiettivo di creare condizioni soddisfacenti da un punto di vista ecologico, chimico e quantitativo per tale risorsa e di assicurarne una gestione coerente e sostenibile;
- elaborare misure volte a far cessare gli scarichi, le emissioni e le perdite di sostanze pericolose prioritarie, conformemente alle disposizioni della Direttiva Quadro in materia di acque;
- garantire un livello elevato di protezione delle acque di balneazione, procedendo segnatamente alla revisione della Direttive in materia;
- garantire l'integrazione dei concetti e degli approcci introdotti dalla Direttiva Quadro in materia di acque e da altre direttive sulla tutela delle acque in altre politiche comunitarie.

Prima di passare alla disamina dei contenuti della Direttiva Quadro 2000/60/CE del 23 ottobre 2000 (nota anche come Water Framework Directive), occorre ricordare che fino alla sua emanazione la Comunità Europea si era mossa nel senso di disciplinare, separatamente, i singoli fattori di pressione sulle acque e quindi i vari aspetti di tutela. Erano così state emanate ad esempio:

- la direttiva 76/160/CEE sulle acque di balneazione,
- la direttiva 80/778/CEE sulle acque destinate al consumo umano,
- la direttiva 86/278 sulla protezione dell'ambiente nell'utilizzazione dei fanghi di depurazione,

¹ Secondo programma d'azione 1977-1981: introduzione della Valutazione d'Impatto ambientale;

Terzo programma d'azione 1982-1986: promozione della ricerca scientifica e dello sviluppo tecnologico;

Quarto programma d'azione 1987-1992: promozione del monitoraggio ambientale al fine dell'accertamento delle cause di degrado e promozione di adeguate misure di salvaguardia;

Quinto programma d'azione 1993-2000: individuazione dei seguenti temi prioritari:

- cambiamento climatico;
- acidificazione e qualità dell'aria
- tutela della biodiversità
- tutela delle acque
- ambiente urbano
- zone costiere
- gestione dei rifiuti.

- la direttiva 91/271/CEE sul trattamento delle acque reflue urbane,
- la direttiva 91/414/CEE sui prodotti fitosanitari,
- la direttiva 91/676/CEE sui nitrati.

La Direttiva Quadro, invece, si propone di creare un quadro unitario di riferimento entro cui inserire le direttive riguardanti specifici settori di tutela, al fine di garantire un' uniforme applicazione delle stesse in tutti gli Stati membri e una politica coerente per la tutela di tutte le acque comunitarie, ovvero delle acque superficiali interne, di transizione e costiere, e delle acque sotterranee.

Gli elementi più innovativi della direttiva possono essere così sintetizzati:

- l'individuazione del bacino idrografico come unità spaziale di riferimento;
- la definizione di obiettivi di qualità per i corpi idrici;
- la classificazione integrata dello stato ecologico dei corpi idrici;
- l'introduzione dell'analisi economica nella pianificazione delle misure e nell'allocatione dei diritti di utilizzo, nonché di strumenti economici basati sul principio di "chi inquina paga";
- la partecipazione pubblica intesa come nuovo metodo per la pianificazione e la gestione, condizione necessaria per la definizione dei Piani di gestione.

La Direttiva Quadro, innanzitutto, impone una riorganizzazione "amministrativa" del patrimonio idrico (art.4 e seguenti). Gli Stati membri, infatti, devono individuare tutti i bacini idrografici presenti nel loro territorio e li devono assegnare a distretti idrografici. Un bacino idrografico che si estende sul territorio di più Stati membri è assegnato a un distretto idrografico internazionale. Per i singoli distretti idrografici deve essere designata un'autorità competente che ha il compito di esaminare l'impatto delle attività umane sulle acque, effettuare l'analisi economica dell'utilizzo idrico e individuare le aree di protezione speciale.

La riorganizzazione amministrativa di cui sopra è il presupposto per il raggiungimento dei nuovi obiettivi ambientali.

A tale proposito, l'articolo 4 comma 1 della Direttiva prescrive, in sintesi, che:

a) per le acque superficiali:

- gli Stati membri attuino le misure necessarie per impedirne il deterioramento, migliorarne e ripristinarne le condizioni al fine di ottenere lo stato di buono, definito in base alle disposizioni dell'Allegato V, nonché per ridurre l'inquinamento dovuto agli scarichi e alle emissioni di sostanze pericolose prioritarie e arrestare o eliminare gradualmente le emissioni, gli scarichi e le perdite di sostanze pericolose prioritarie;

b) per le acque sotterranee:

- gli Stati membri attuino le misure necessarie per impedirne il deterioramento, migliorarne e ripristinarne le condizioni, garantirne l'equilibrio fra l'estrazione e il ravvenamento delle stesse al fine di ottenere lo stato di buono, definito in base alle disposizioni dell'Allegato V;

c) gli Stati membri attuino le misure necessarie a preservare le zone protette.

Gli obiettivi appena descritti devono essere conseguiti entro quindici anni dall'entrata in vigore della Direttiva (ossia entro il 22.12.2015).

Ricorrendo le condizioni espressamente stabilite, è prevista, tuttavia, sia la possibilità di prorogare tale termine, sia la possibilità di conseguire obiettivi ambientali meno ambiziosi dello stato di buono.

L'introduzione degli obiettivi di qualità per i corpi idrici recettori è forse l'innovazione principale introdotta con la Direttiva, che comporta il superamento della politica degli standard allo scarico e pone l'attenzione sui recettori: le falde acquifere e gli ecosistemi acquatici. Questo cambiamento ha delle conseguenze notevoli su molti altri aspetti e soprattutto sulle modalità di pianificazione del settore. Il nuovo approccio, infatti, implica di fissare obiettivi di qualità per ogni corpo idrico e se tali obiettivi non sono già raggiunti, comprenderne le cause, e ipotizzare e pianificare le soluzioni che ne consentano il raggiungimento, facendo ricorso a tutti gli strumenti disponibili.

Entro nove anni dall'entrata in vigore della Direttiva, infatti, per ciascun distretto idrografico devono essere predisposti un Piano di gestione e un programma operativo che tengano conto dei risultati delle analisi e degli studi di cui sopra e contengano le misure volte a raggiungere gli obiettivi ambientali.

Il Piano di gestione del bacino idrografico deve presentare i contenuti indicati all'Allegato VII alla Direttiva, ovvero:

- descrizione generale delle caratteristiche del distretto idrografico;
- sintesi delle pressioni e degli impatti significativi esercitati dalle attività umane sullo stato delle acque superficiali e sotterranee;
- specificazione e rappresentazione cartografica delle aree protette;
- mappa delle reti di monitoraggio istituite ai fini dell'art. 8 e dell'all. V e rappresentazione cartografica dei risultati dei programmi di monitoraggio;
- elenco degli obiettivi ambientali fissati a norma dell'art. 4 per acque superficiali, acque sotterranee e aree protette;
- sintesi dell'analisi economica sull'utilizzo idrico prescritta dall'art. 5 e dall'all. III;
- sintesi del programma o programmi di misure adottati a norma dell'art. 11, compresi i conseguenti modi in cui realizzare gli obiettivi di cui all'art. 4;
- repertorio di eventuali programmi o piani di gestione più dettagliati adottati per il distretto idrografico e relativi a determinati sottobacini, settori, tematiche o tipi di acque, corredato di una sintesi del contenuto;
- sintesi delle misure adottate in materia di informazione e consultazione pubblica, con relativi risultati e eventuali conseguenti modifiche del Piano;
- elenco delle autorità competenti in base all'allegato I.

Notevole importanza riveste, poi, la disposizione che obbliga gli Stati membri ad incoraggiare la partecipazione attiva di tutti gli interessati all'attuazione della Direttiva, segnatamente per quanto concerne l'elaborazione, il riesame e l'aggiornamento dei piani di gestione dei distretti idrografici.

Prescrizione che fa intendere come il legislatore europeo abbia compreso che la gestione e protezione delle acque passa non solo attraverso la capacità di programmazione, ma anche attraverso quella di dialogo con i cittadini.

È importante evidenziare, poi, che la predetta Direttiva contiene, oltre ad una serie di norme concernenti la qualità e la tutela delle acque, anche il principio del recupero dei costi dei servizi idrici. L'art. 9 specifica, infatti, che gli Stati membri – entro il 2020 – devono assicurare che le politiche dei prezzi dell'acqua incentivino un uso efficiente delle risorse idriche, contribuiscano agli obiettivi ambientali della Direttiva nonché provvedano ad un adeguato contributo del recupero dei costi dei servizi idrici a carico dell'industria, dell'agricoltura e delle famiglie.

Nel corso della riunione dei Direttori delle Acque tenutasi a Copenhagen nei giorni 21 e 22 novembre 2002, si è conclusa la prima fase della strategia comune di implementazione della Direttiva Quadro sulle acque 2000/60/CE con l'approvazione delle linee guida e degli strumenti condivisi predisposti dagli Stati membri dell'Unione Europea, dalla Norvegia e dalla Commissione per supportare e facilitare l'attuazione della Direttiva stessa.

1.1.2 - Norme nazionali

Il tema del governo dell'acqua nei suoi molteplici aspetti, relativi all'uso, alla tutela dall'inquinamento e alla prevenzione dei rischi idrogeologici, è stato affrontato in Italia attraverso una legislazione copiosa, anche se troppo spesso settoriale e risalente nel tempo.

Importanti aspetti della disciplina delle acque risultano regolati da corpi normativi emanati nei primi anni del '900. In particolare, per la c.d. polizia delle acque si fa riferimento al Regio Decreto 25 luglio 1904, n. 523 (Testo Unico delle disposizioni di legge intorno alle opere idrauliche delle diverse

categorie), mentre per la disciplina della derivazione e utilizzazione delle acque pubbliche trova ancora oggi applicazione il Regio Decreto 11 dicembre 1933, n. 1775 (Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e gli impianti elettrici).

In epoca più recente, dove una maggiore attenzione è rivolta al processo di pianificazione, un importante intervento è rappresentato dall'emanazione della Legge 4 febbraio 1963, n. 129 in cui viene prevista l'emanazione di un Piano regolatore generale degli acquedotti.

E' tuttavia la Legge 10 maggio 1976, n. 319 - c.d. Legge Merli – la prima legge che a livello nazionale pone in evidenza la necessità di pianificare obiettivi di tutela delle acque e i criteri per il raggiungimento degli stessi attraverso i Piani regionali di risanamento delle acque.

La Legge 18 maggio 1989, n. 183 (legge quadro sulla difesa del suolo) istituisce le Autorità di bacino e introduce un nuovo strumento di pianificazione a scala di bacino idrografico, il Piano di bacino attraverso cui sono delineate e programmate le azioni e le norme d'uso finalizzate alla conservazione, alla difesa e alla valorizzazione del suolo e alla corretta utilizzazione delle acque, sulla base delle caratteristiche fisiche e ambientali del territorio interessato. Il Piano di bacino viene dunque a rappresentare uno strumento di azione globale di governo del territorio integrando la difesa del suolo e la tutela delle acque.

In tale percorso evolutivo riveste particolare importanza la Legge 5 gennaio 1994, n. 36, c.d. Legge Galli, istitutiva del servizio idrico integrato inteso “come l'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua per usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue”.

La Legge Galli segna, tra le altre cose, il definitivo superamento della distinzione tra acque pubbliche e private di cui al R.D. 11 dicembre 1933, n. 1775, affermando che “tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo, sono pubbliche e costituiscono una risorsa che è salvaguardata ed utilizzata secondo criteri di solidarietà”.

Essa sancisce, inoltre, il principio per cui l'uso dell'acqua per il consumo umano è prioritario rispetto agli altri usi (che sono ammessi se la risorsa è sufficiente e a condizione che non ledano la qualità dell'acqua per il consumo umano); sottolinea il principio dell'uso sostenibile della risorsa idrica; promuove il risparmio idrico e il riutilizzo delle acque reflue.

Ulteriore punto qualificante della Legge Galli in materia di equilibrio del bilancio idrico è quello di rendere obbligatorio il rispetto del minimo deflusso vitale, laddove si richiede che le derivazioni d'acqua siano regolate in modo da garantire il livello di deflusso necessario alla vita negli alvei sottesi e tale da non danneggiare gli equilibri degli ecosistemi interessati.

Per ovviare al problema della frammentarietà delle gestioni e alle diseconomie conseguenti, la riforma introdotta dalla “Legge Galli” ha previsto anche una riorganizzazione del servizio idrico integrato sia di tipo territoriale sia di tipo funzionale.

Dal punto di vista territoriale, è stata prevista l'individuazione dei c.d. Ambiti Territoriali Ottimali. Dal punto di vista funzionale, è stato previsto l'affidamento del servizio ad un Gestore Unico.

Tali cambiamenti si sono accompagnati ad una nuova definizione della tariffa, rispondente al principio del recupero dei costi del servizio idrico e calcolata in modo tale da assicurare la copertura integrale, oltre che del costo per il servizio, anche dei costi d'investimento e di esercizio sostenuti dal gestore.

La disciplina generale per la tutela delle acque è stata poi riordinata dal decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152 (integrato e corretto dal D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 258), emanato in recepimento della direttiva 91/271/Cee, concernente il trattamento delle acque reflue urbane, e della direttiva 91/676/Cee relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato da fonti agricole.

Rispetto alla legislazione precedente in materia di risorse idriche, il decreto legislativo 152/1999 introduce importanti nuovi elementi, anticipando molti contenuti della successiva direttiva 2000/60/Ce.

La richiamata Legge Merli, infatti, se da un lato ha rappresentato, a livello nazionale, la prima normativa organica per la tutela dei corpi idrici, dall'altro ha affrontato solo parzialmente il problema dell'inquinamento idrico, basandosi sul concetto di “valore limite di emissione” senza tenere conto delle

caratteristiche dei corpi idrici recettori. Il d. lgs. 152/1999 supera il limite insito nella Legge 319/76, fissando obiettivi di qualità ambientale riferiti alle caratteristiche idromorfologiche, biologiche e fisico-chimiche dei corpi idrici.

In attuazione di quanto previsto dal Decreto legislativo 152/1999, sono state emanate con D.M. 28.7.2004 le linee guida per la predisposizione del bilancio idrico di bacino, comprensive dei criteri per il censimento delle utilizzazioni in atto e per la definizione del minimo deflusso vitale.

In tale contesto di stratificazione legislativa, è intervenuto il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) che ha riunito in un unico corpus normativo tutta la legislazione italiana in materia ambientale comprensivo delle discipline relative a: procedure di valutazione ambientale ex ante (VAS, VIA, IPPC), tutela delle acque, gestione dei rifiuti, bonifica di siti inquinati, inquinamento atmosferico, tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente.

Il decreto, in primo luogo, richiama, agli articoli da 3 bis a 3 sexies, i principi generali regolativi della materia ambientale di derivazione comunitaria.

Si fa riferimento, innanzitutto, al c.d. sviluppo sostenibile, sancito dall'articolo 2 (e ribadito all'articolo 6) del Trattato della Comunità europea, che costituisce obiettivo primario della politica comunitaria e consiste nella promozione delle attività economiche secondo un modello compatibile con l'ambiente.

Tale obiettivo comunitario viene a costituire un limite rilevante, nella legislazione nazionale, per tutte le attività pubbliche e private sottoposte alle discipline settoriali del codice dell'ambiente (articolo 3 quater).

In sede comunitaria, nella prospettiva dello sviluppo sostenibile, vengono individuati i principi che consentono di perseguire una politica mirante ad elevato livello di protezione dell'ambiente e di miglioramento della sua qualità: ci si riferisce ai principi dell'azione preventiva e di correzione dei danni ambientali preferibilmente alla fonte, al principio di precauzione e al principio "chi inquina paga" (articolo 174, comma 2 del Trattato). Tali principi (insieme al principio dello sviluppo sostenibile) costituiscono limiti generali nell'adozione degli atti normativi, di indirizzo e coordinamento e nell'emanazione dei provvedimenti contingibili e urgenti (articolo 3 bis comma 2) e vincolano l'esercizio del potere discrezionale nell'attività amministrativa e l'esercizio di tutte le attività private (articolo 3 ter).

I principi di prevenzione e di correzione del danno nel nostro ordinamento mirano, secondo un principio di proporzionalità, a prevenire, o quanto meno a minimizzare, il rischio (statisticamente calcolabile) di danno, in modo da evitare o ridurre interventi successivi per eliminarne le conseguenze.

Tali principi vengono declinati in tutte le discipline di settore tese ad imporre una pianificazione ambientale indicativa degli obiettivi di qualità, la correlazione tra gli obiettivi di qualità e gli standard di emissione. Tali principi sono altresì a fondamento delle discipline volte a ridurre i rischi di incidenti nella detenzione e nel trasporto di sostanze pericolose, nonché nelle discipline impositive della valutazione ambientale strategica, della valutazione d'impatto ambientale e della valutazione d'incidenza degli interventi sugli ambienti e le specie di rilevanza comunitaria.

Anche il principio di precauzione, sancito a livello internazionale dalla Convenzione di Rio del 1992, rafforza il principio di prevenzione, estendendone la rilevanza ai rischi ipotetici.

Tale principio è stato interpretato restrittivamente dalla Commissione europea che in un'apposita comunicazione (COM/2000/01) ha sancito i seguenti indirizzi applicativi:

- necessità che il rischio sia prospettato da ricerche condotte con metodi scientifici;
- rilevanza della partecipazione dei soggetti interessati nella scelta delle misure di riduzione del rischio;
- proporzionalità delle misure rispetto al rischio ipotetico.

Il principio "chi inquina paga" invece è il principio secondo il quale il costo dell'inquinamento deve essere a carico di chi lo produce (cd internalizzazione dei costi) ed è a fondamento non solo delle regole di responsabilità civile (anche oggettiva), ma anche dell'imposizione dei costi ai fruitori delle risorse naturali (es. tariffa del servizio idrico integrato).

Accanto a tali principi, che fondano le strategie di tutela ambientale, il decreto legislativo 152/2006 ne pone di altri di natura organizzativa: principio di sussidiarietà, di leale collaborazione, di informazione.

La Parte III del decreto legislativo in commento è intitolata "Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche" ed ha recepito i contenuti delle citate Leggi 183/1989, 36/1994, 152/1999 (ormai abrogate) aggiornandoli alla luce della Direttiva Quadro 2000/60/CE.

Proprio in attuazione di quest'ultima, l'articolo 64 prevede che l'intero territorio nazionale sia suddiviso non più in bacini di rilievo nazionale, interregionale o regionale, così come prevedeva la legge n. 183/89, ma in distretti idrografici ciascuno con a capo una Autorità di bacino distrettuale, aventi le funzioni di cui all' art. 63, compresa l'elaborazione e approvazione del piano di bacino distrettuale e del piano di gestione, di cui rappresenta un'articolazione interna.

L'istituzione delle suddette Autorità è stata tuttavia sospesa², e onde evitare una situazione di stallo, il decreto legislativo 286/2006 e successivamente la Legge 13/2009 hanno prorogato, modificando l'articolo 170 del decreto legislativo 152/2006, le Autorità di bacino di cui alla legge 183/1989, da ultimo, fino alla data di entrata in vigore del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri relativo all'attribuzione o al trasferimento del personale e delle risorse patrimoniali e finanziarie alle nuove Autorità di bacino distrettuale .

A tal fine è stata inoltre riconosciuta efficacia giuridica agli atti compiuti (e da compiersi) da parte delle vecchie Autorità di bacino, delle quali era formalmente intervenuta l'abrogazione fin dal 30 aprile 2006, cioè dal giorno successivo all'entrata in vigore del decreto legislativo 152/2006.

L'articolo 1 del D.L. 30 dicembre 2008, n. 308 convertito con la legge n. 13/2009³ ha potenziato "nelle more della costituzione dei distretti idrografici" e dell'eventuale variazione della normativa le

² Articolo 1 Decreto legislativo 286/2006:

"...Omissis

3. All'articolo 170 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, dopo il comma 2, è inserito il seguente:

«2-bis. Nelle more della costituzione dei distretti idrografici di cui al Titolo II della Parte terza del presente decreto e della revisione della relativa disciplina legislativa con un decreto legislativo correttivo, le autorità di bacino di cui alla legge 18 maggio 1989, n. 183, sono prorogate fino alla data di entrata in vigore del decreto correttivo che, ai sensi dell'articolo 1, comma 6, della legge n. 308 del 2004, definisca la relativa disciplina.»

4. Fino alla data di entrata in vigore del decreto legislativo correttivo di cui al comma 2-bis dell'articolo 170 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, come inserito dal comma 3, sono fatti salvi gli atti posti in essere dalle autorità di bacino dal 30 aprile 2006.

...Omissis"

In seguito, spirati inutilmente e definitivamente i termini per l'esercizio della delega di cui alla Legge 308/2004, la disposizione appena richiamata è stata sostituita dall'articolo 1 del D.L. 30 dicembre 2008, n. 308, convertito con L. 13/2009 nei seguenti termini:

"1. Il comma 2-bis dell'articolo 170 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, è sostituito dal seguente «2-bis. Nelle more della costituzione dei distretti idrografici di cui al Titolo II della Parte terza del presente decreto e della eventuale revisione della relativa disciplina legislativa, le Autorità di bacino di cui alla legge 18 maggio 1989, n. 183, sono prorogate, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, fino alla data di entrata in vigore del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al comma 2, dell'articolo 63 del presente decreto.»

2. Fino alla data di entrata in vigore del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui all'articolo 170, comma 2-bis, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, come sostituito dal comma 1, sono fatti salvi gli atti posti in essere dalle Autorità di bacino di cui al presente articolo dal 30 aprile 2006."

³ Articolo 1 D.L. 308/2008

"...Omissis..."

3-bis. L'adozione dei piani di gestione di cui all'articolo 13 della direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, è effettuata, sulla base degli atti e dei pareri disponibili, entro e non oltre il 22 dicembre 2009, dai comitati istituzionali delle autorità di bacino di rilievo nazionale, integrati da componenti designati dalle regioni il cui territorio ricade nel distretto idrografico al quale si riferisce il piano di gestione non già rappresentate nei medesimi comitati istituzionali. Ai fini del rispetto del termine di cui al primo periodo, le autorità di bacino di rilievo nazionale provvedono, entro il 30 giugno 2009, a coordinare i contenuti e gli obiettivi dei piani di cui al presente comma all'interno del distretto idrografico di appartenenza, con particolare riferimento al programma di misure di cui all'articolo 11 della citata direttiva 2000/60/CE. Per i distretti idrografici nei quali non è presente alcuna autorità di bacino di rilievo nazionale, provvedono le regioni.

3-ter. Affinché l'adozione e l'attuazione dei piani di gestione abbia luogo garantendo uniformità ed equità sul territorio nazionale, con particolare riferimento alle risorse finanziarie necessarie al conseguimento degli obiettivi ambientali e ai costi sopportati dagli utenti, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con proprio decreto, emana, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, linee guida che sono trasmesse ai comitati istituzionali di cui al comma 3-bis.

attribuzioni delle Autorità di bacino di rilievo nazionale, assegnando loro il compito di adottare i piani di gestione di cui all'articolo 13 della direttiva 2000/60/Ce, entro e non oltre il 22 dicembre 2009.

Quanto alla tutela dall'inquinamento, l'art. 73 del decreto legislativo 152/2006 ribadisce, sostanzialmente, gli obiettivi già espressi nel decreto legislativo n. 152/99 (prevenzione e riduzione dell'inquinamento, risparmio idrico, uso sostenibile e durevole delle risorse idriche), da realizzare attraverso:

1. l'individuazione degli obiettivi minimi di qualità ambientale e per specifica destinazione dei corpi idrici;
2. l'individuazione di misure per la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento nelle zone vulnerabili e nelle aree sensibili (artt. 91-94);
3. una tutela integrata sia degli aspetti quantitativi e qualitativi;
4. la previsione di un regime autorizzatorio (artt. 124-127) e l'adozione di misure volte al controllo degli scarichi e delle emissioni nelle acque superficiali secondo un approccio combinato (artt. 128-132);
5. la previsione di sanzioni adeguate (artt. 137-140).

In particolare, il decreto prevede che le Regioni procedano alla classificazione dei corpi idrici secondo i criteri indicati dal Decreto ministeriale 131/2008 e successivamente adottino, nell'ambito dei piani di tutela delle acque le misure necessarie per il conseguimento degli obiettivi minimi di qualità ambientale fissati agli articoli 76 e 78 entro il 22 dicembre 2015 in conformità a quanto previsto dalla direttiva 2000/60/Ce. Ai sensi di quanto previsto all'articolo 77 commi 6 e 7, in presenza di determinate condizioni, le regioni possono prevedere un differimento di tale termine o fissare obiettivi meno rigorosi.

Quanto al servizio idrico integrato, il decreto legislativo in commento riprende molto dell'impostazione e dei contenuti della legge 36/1994 (legge Galli). In particolare, il servizio idrico integrato è definito come l'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili di fognatura e di depurazione delle acque reflue. I servizi idrici sono organizzati sulla base degli ambiti territoriali ottimali definiti dalle Regioni secondo i criteri di cui all'articolo 147 comma 2.

Le funzioni relative al servizio idrico integrato sono affidate alle Autorità d'ambito, che costituiscono forme di cooperazione tra comuni e province.

Occorre, tuttavia, ricordare che il comma 38 dell'art. 2 della Legge n. 244/07 (legge finanziaria 2008) ha disposto, per finalità di contenimento della spesa pubblica, che "le regioni,, procedono entro il 1° luglio 2008, fatti salvi gli affidamenti e le convenzioni in essere, alla rideterminazione degli ambiti territoriali ottimali per la gestione dei medesimi servizi secondo i principi dell'efficienza e della riduzione della spesa nel rispetto dei seguenti criteri generali, quali indirizzi di coordinamento della finanza pubblica:

a) in sede di delimitazione degli ambiti secondo i criteri e i principi di cui agli articoli 147 e 200 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, valutazione prioritaria dei territori provinciali quali ambiti territoriali ottimali ai fini dell'attribuzione delle funzioni in materia di rifiuti alle province e delle funzioni in materia di servizio idrico integrato di norma alla provincia corrispondente ovvero, in caso di bacini di dimensioni più ampie del territorio provinciale, alle regioni o alle province interessate, sulla base di appositi accordi; in alternativa, attribuzione delle medesime funzioni ad una delle forme associative tra comuni di cui agli articoli 30 e seguenti del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, composte da sindaci o loro delegati che vi partecipano senza percepire alcun compenso;

b)"

1.1.3 - Norme regionali

In materia di tutela quantitativa della risorsa idrica, il legislatore regionale è intervenuto con legge regionale 27 novembre 2001, n. 28 (Attuazione del D.Lgs 152/99 in materia di deflusso minimo vitale delle derivazioni d'acqua), definendo in via provvisoria il parametro per la misura del deflusso minimo vitale (art. 1, comma 4), e prevedendo alcune ipotesi in cui lo stesso parametro può essere derogato (art. 1 bis, commi 1 e 1 bis). In attuazione della legge è stata emanato il D.PReg. 7 agosto 2003, n. 0278, che approvava il "Regolamento per la disciplina delle portate di rilascio relative agli utilizzi idropotabile ed irriguo in deroga al parametro di cui all'art. 1, comma 4, della L.R. 27/11/2001, n. 28, da applicare in situazioni di deficit idrico". La legge stabilisce altresì che il parametro possa essere derogato nel caso in cui vengano avviati programmi sperimentali di misura e monitoraggio per la determinazione dei valori del deflusso minimo vitale, finalizzati alla redazione del Piano di tutela delle acque.

Con la legge regionale 23 giugno 2005, n. 13 "Organizzazione del servizio idrico integrato e individuazione degli ambiti territoriali ottimali in attuazione della legge 5 gennaio 1994, n. 36 (Disposizioni in materia di risorse idriche)", la Regione Friuli Venezia Giulia ha fatto propri, in materia di organizzazione del settore idrico, i principi di precauzione, di salvaguardia delle aspettative e dei diritti delle generazioni future, del risparmio e del rinnovo delle risorse idriche, considerando il diritto all'acqua come diritto inalienabile dell'uomo a carattere universale.

Tale legge prevede, in primo luogo, alla delimitazione degli ambiti territoriali ottimali per la gestione del servizio idrico integrato, come di seguito:

- Ambito territoriale ottimale, denominato "Occidentale", comprendente il territorio della Provincia di Pordenone;
- Ambito territoriale ottimale, denominato "Centrale", comprendente il territorio della Provincia di Udine;
- Ambito territoriale ottimale, denominato "Orientale goriziano", comprendente il territorio della Provincia di Gorizia;
- Ambito territoriale ottimale, denominato "Orientale triestino" comprendente il territorio della Provincia di Trieste.

Tali delimitazioni possano essere modificate, anche mediante fusione di due o più ambiti, con deliberazione della Giunta regionale, sentita la Commissione consiliare competente, al fine di ottimizzare la gestione del servizio o armonizzare le dimensioni degli ambiti a sopravvenute scelte della programmazione regionale, sentite le Autorità di bacino e le Autorità d'ambito interessate.

E' prevista, inoltre, all'articolo 4 la possibilità di costituire un ambito territoriale interregionale comprendente i Comuni compresi nel bacino idrografico interregionale del Lemene, previo accordo con la Regione del Veneto.

Per ciascun ambito è costituita una specifica Autorità, dotata di personalità giuridica, e a cui partecipano obbligatoriamente tutti gli enti locali ricadenti nell'ambito medesimo. In particolare la legge regionale 13/2005 prevede due forme di cooperazione

- convenzione di cui all'articolo 30 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali);
- consorzio di funzioni di cui all'articolo 31 del decreto legislativo 267/2000.

Ciascuna Autorità d'ambito è tenuta a dotarsi di un proprio Piano d'ambito costituito dalla ricognizione delle opere esistenti, dal programma pluriennale degli interventi e dal relativo piano finanziario. In particolare il piano deve indicare le risorse disponibili, quelle da reperire, nonché i proventi da tariffa.

La tariffa è determinata dall'Autorità d'ambito sulla base del decreto del Ministero dei lavori pubblici 1 agosto 1996 (Metodo normalizzato per la definizione delle componenti di costo e la determinazione della tariffa di riferimento del servizio idrico integrato), e tenendo conto di quanto previsto agli articoli 154 e 155 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152. Essa costituisce il corrispettivo del servizio idrico

integrato e assicura la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi e secondo il principio "chi inquina paga".

In particolare, l'articolo 154 del citato d. lgs. 152/2006 statuisce che "tutte le quote della tariffa del servizio idrico integrato hanno natura di corrispettivo". Fondandosi su questo dato la Corte Costituzionale con sentenza n. 335/2008 ha dichiarato l'incostituzionalità dell' articolo 155 comma 1 "nella parte in cui prevede che la quota di tariffa riferita al servizio di depurazione è dovuta dagli utenti anche nel caso in cui la fognatura sia sprovvista di impianti centralizzati di depurazione e questi siano temporaneamente inattivi. Tale disposizione, infatti, imponendo l'obbligo di pagamento in mancanza della controprestazione, prescinde dalla natura di corrispettivo contrattuale della quota".

Infine, l'articolo 13 della Legge regionale 5 dicembre 2008, n. 16 (Norme urgenti in materia di ambiente, territorio, edilizia, urbanistica, attività venatoria, ricostruzione, adeguamento antisismico, trasporti, demanio marittimo e turismo) ha disciplinato il procedimento di formazione del Piano regionale di tutela delle acque tenendo conto di quanto previsto all'articolo 121 del decreto legislativo 152/2006.

In primo luogo, il Piano regionale di tutela delle acque viene qualificato come piano di settore ai sensi della vigente normativa regionale in materia urbanistica, soggetto alla procedura di valutazione ambientale strategica.

L'articolo 13 inoltre disciplina le fasi di adozione e approvazione sia del progetto di Piano che del Piano stesso; tali fasi si concludono con decreto del Presidente della Regione previa conforme deliberazione della Giunta regionale. E' delineato in sostanza un procedimento complesso capace tuttavia di coinvolgere al suo interno una molteplicità di soggetti sia pure a vario titolo: dal Consiglio delle Autonomie locali, alle Province, alle Autorità d'ambito, alle Autorità di bacino oltre naturalmente ai cittadini.

A salvaguardia dell'efficacia delle misure di Piano, l'articolo in commento prevede inoltre che dalla data di adozione del Piano regionale di tutela delle acque non siano più rilasciati nulla osta, permessi, atti di consenso, autorizzazioni, concessioni, nonché i relativi rinnovi e varianti, concernenti opere, interventi o attività in contrasto con le norme del Piano stesso. Si stabilisce ancora che dalla medesima data non siano più rilasciate concessioni di derivazione di acque superficiali o sotterranee per uso diverso da quello idropotabile, qualora in contrasto con il Piano di tutela delle acque.

Infine, l'ultimo comma dell'articolo 13 attribuisce alle norme di Piano efficacia vincolante *erga omnes*.

1.1.4 - Bibliografia dei principali riferimenti normativi.

Norme comunitarie:

Direttiva 2008/56/CE del Parlamento europeo e Consiglio del 17 giugno 2008 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino (direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino);

Decisione 2007/322/CE del 4 maggio 2007 - Commissione - che stabilisce misure di protezione relative agli utilizzi dei prodotti fitosanitari contenenti tolilfluanide che provocano una contaminazione dell'acqua potabile;

Direttiva 2006/118/CE del 12 dicembre 2006 - Parlamento europeo e Consiglio - sulla protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento e dal deterioramento ;

Direttiva 2006/113/CE del 12 dicembre 2006 - Parlamento europeo e Consiglio - relativa ai requisiti di qualità delle acque destinate alla molluschicoltura;

Direttiva 2006/44/CE del 6 settembre 2006 - Parlamento europeo e Consiglio - sulla qualità delle acque dolci che richiedono protezione o miglioramento per essere idonee alla vita dei pesci;

Direttiva 2006/7/CE del 15 febbraio 2006 - Parlamento europeo e Consiglio - relativa alla gestione della qualità delle acque di balneazione e che abroga la direttiva 76/160/CEE;

Decisione 2003/334/CE del 13 maggio 2003 - Commissione - recante misure transitorie ai sensi del regolamento (CE) n. 1774/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio relative al materiale raccolto durante il trattamento delle acque reflue;

Decisione 2001/2455/CE: Parlamento Europeo e Consiglio del 20 novembre 2001 relativa all'istituzione di un elenco di sostanze prioritarie in materia di acque e che modifica la direttiva 2000/60/CE;

Direttiva 2000/60/CE del 23 ottobre 2000 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque -modificata dalla Decisione 2001/2455/CE;

Direttiva 98/83/CE del 3 novembre 1998 concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano;

Direttiva 91/676/CEE del 12 dicembre 1991 relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole;

Direttiva 91/271 CEE del 21 maggio 1991 concernente il trattamento delle acque reflue urbane;

Direttiva 86/278/CEE sulla protezione dell'ambiente nell'utilizzazione dei fanghi di depurazione;

Direttiva 76/160/CEE del 8 dicembre 1975 concernente la qualità delle acque di balneazione.

Norme nazionali

Decreto Legislativo 16 marzo 2009, n. 30: Attuazione della direttiva 2006/118/CE, relativa alla protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento e dal deterioramento;

Decreto 16 giugno 2008, n. 131: Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare. Regolamento recante i criteri tecnici per la caratterizzazione dei corpi idrici (tipizzazione, individuazione dei corpi idrici, analisi delle pressioni) per la modifica delle norme tecniche del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante: «Norme in materia ambientale», predisposto ai sensi dell'articolo 75, comma 4, dello stesso decreto;

Decreto Legislativo 30 maggio 2008, n. 116: Attuazione della direttiva 2006/7/CE relativa alla gestione della qualità delle acque di balneazione e abrogazione della direttiva 76/160/CEE;

Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 5 Ottobre 2007: Indirizzi operativi per prevedere, prevenire e fronteggiare eventuali situazioni di emergenza connesse a fenomeni idrogeologici e idraulici;

Decreto Legislativo 11 Luglio 2007, n. 94: Attuazione della direttiva 2006/7/CE, concernente la gestione delle acque di balneazione, nella parte relativa all'ossigeno disciolto;

Decreto 7 aprile 2006: Ministero delle Politiche Agricole e Forestali. Criteri e norme tecniche generali per la disciplina regionale dell'utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento, di cui all'articolo 38 del decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152;

Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152: Norme in materia ambientale.

Decreto del Presidente della Repubblica 15 febbraio 2006: Norme di attuazione del Piano generale di utilizzazione delle acque pubbliche;

Decreto 6 luglio 2005: Ministero delle Politiche Agricole e Forestali. Criteri e norme tecniche generali per la disciplina regionale dell'utilizzazione agronomica delle acque di vegetazione e degli scarichi dei frantoi oleari, di cui all'articolo 38 del decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152;

Deliberazione 27 maggio 2005: Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica. Programma nazionale degli interventi nel settore idrico, legge n. 350/2003, articolo 4, commi 35-36. (Deliberazione n. 74/05);

Decreto 22 dicembre 2004: Ministero della Salute. Disciplina concernente le deroghe alle caratteristiche di qualità delle acque destinate al consumo umano che possono essere disposte dalle regioni e dalle province autonome;

Legge 28 luglio 2004 n.192: Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 giugno 2004, n. 144, recante differimento della disciplina sulla qualità delle acque di balneazione;

Decreto 28 luglio 2004: Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio. Linee guida per la predisposizione del bilancio idrico di bacino, comprensive dei criteri per il censimento delle utilizzazioni in atto e per la definizione del minimo deflusso vitale, di cui all'articolo 22, comma 4, del decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152;

Decreto 29 dicembre 2003: Ministero della Salute - Attuazione della direttiva n. 2003/40/CE della Commissione nella parte relativa ai criteri di valutazione delle caratteristiche delle acque minerali naturali di cui al decreto ministeriale 12 novembre 1992, n. 542, e successive modificazioni, nonché alle condizioni di utilizzazione dei trattamenti delle acque minerali naturali e delle acque di sorgente;

Decreto 6 novembre 2003, n. 367: Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio. Regolamento concernente la fissazione di standard di qualità nell'ambiente acquatico per le sostanze pericolose, ai sensi dell'articolo 3, comma 4, del decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152;

Decreto 12 giugno 2003, n. 185: Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio. Regolamento recante norme tecniche per il riutilizzo delle acque reflue in attuazione dell'articolo 26, comma 2, del decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152;

Legge 31 luglio 2002, n. 179: Disposizioni in materia ambientale;

Decreto 31 maggio 2001: Modificazioni al Decreto 12 novembre 1992, concernente il regolamento recante i criteri di valutazione delle caratteristiche delle acque minerali naturali;

Decreto legislativo 2 febbraio 2001, n. 31: Attuazione della direttiva 98/83/CE relativa alla qualità delle acque destinate al consumo umano;

Decreto 8 gennaio 1997, n. 99: Ministero dei Lavori Pubblici - Regolamento sui criteri e sul metodo in base ai quali valutare le perdite degli acquedotti e delle fognature.

Decreto Legislativo del 27.01.1992, n. 99: Attuazione della direttiva 86/278/CEE concernente la protezione dell'ambiente, in particolare del suolo, nell'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura;

Legge 31 dicembre 1982 n. 979 "Disposizioni per la difesa del mare";

D.P.R. 8 giugno 1982 n. 470 "Attuazione della direttiva 76/160/CEE del 8 dicembre 1975 concernente la qualità delle acque di balneazione".

R.D. 11 dicembre 1933 n. 1775 "Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici";

Norme regionali

Legge regionale 5 dicembre 2008, n. 16 :Norme urgenti in materia di ambiente, territorio, edilizia, urbanistica, attività venatoria, ricostruzione, adeguamento antisismico, trasporti, demanio marittimo e turismo;

Legge regionale 18 agosto 2005, n. 25: Interventi in materia di edilizia, lavori pubblici, ambiente, pianificazione, protezione civile e caccia – articolo 14 (Disposizioni in materia di scarichi di acque reflue urbane);

Legge regionale 23 giugno 2005, n. 13 : Organizzazione del servizio idrico integrato e individuazione degli ambiti territoriali ottimali in attuazione della legge 5 gennaio 1994, n. 36 (Disposizioni in materia di risorse idriche);

DPRReg. 7 agosto 2003, n. 0278/Pres: Regolamento per la disciplina delle portate di rilascio relative agli utilizzi idropotabile ed irriguo in deroga al parametro di cui all'art. 1, comma 4, della L.R. 27/11/2001, n. 28, da applicare in situazioni di deficit idrico

Legge regionale 15 maggio 2002, n. 13 : Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2002) - articolo 18 (disposizioni in materia di gestione faunistico-venatoria, di pesca nelle acque interne, di ambiente, di protezione civile e di parchi)

Legge regionale 27 novembre 2001, n. 28: Attuazione del D.Lgs 152/99 in materia di deflusso minimo vitale delle derivazioni d'acqua);

Legge regionale 26 febbraio 2001, n. 7 : Modifiche alla legge regionale 19 novembre 1991, n.52, recante: "Norme regionali in materia di pianificazione territoriale e urbanistica" e ulteriori disposizioni in materia urbanistica e ambientale, - articolo 22 (scarichi di acque reflue domestiche che non recapitano in rete fognaria).