

## L'attività delle Autorità di bacino alla luce dei recenti sviluppi in tema di governo delle acque

*Mariachiara Alberton*

### *Sommario*

*1. Introduzione – 2. La staffetta degli obblighi imposti dalla direttiva quadro in materia di acque – 3. Verso il recepimento della direttiva quadro in Italia: riflessioni sulle scelte passate e sull'eredità tramandata fino al legislatore del 2006 – 4. Il codice ambientale, il recente d.lgs. 49/2010 ed il paradigma di Lazzaro – 5. Osservazioni conclusive alla luce del decreto sul federalismo demaniale.*

### *1. Introduzione*

Il presente articolo, dopo un breve riepilogo delle diverse scadenze e delle sfide poste in essere dalla direttiva quadro in materia di acque<sup>1</sup> e del sistema italiano di tutela e gestione delle risorse idriche in vigore prima del suo recepimento, cerca di far luce sulla complessa e quantomai frammentaria situazione attualmente esistente in Italia con riferimento al governo delle acque. In particolare, l'attenzione è volta alle soppresse e poi prorogate autorità di bacino e ai piani di

---

(1) Direttiva 2000/60/CE che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, in G.U.C.E. L 327 del 22 dicembre 2000, 1-73. La direttiva è stata successivamente modificata dai seguenti atti: decisione 2455/2001/CE relativa all'istituzione di un elenco di sostanze prioritarie in materia di acque, in G.U.U.E. L 331 del 15 dicembre 2001, 1-5; direttiva 2008/32/CE che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, per quanto riguarda le competenze di esecuzione conferite alla Commissione, in G.U.U.E. L 81 del 20 marzo 2008, 60-61; direttiva 2008/105/CE relativa a standard di qualità ambientale nel settore della politica delle acque, in G.U.U.E. L 348 del 24 dicembre 2008; e da ultimo dalla direttiva 2009/31/CE relativa allo stoccaggio geologico di biossido di carbonio, in G.U.U.E. L 140 del 5 giugno 2009, 114-135. Per un commento si vedano: P. CHAVE, *The Water Framework Directive. An Introduction*, IWA Publishing, 2001; S. SCHEUER, *Water*, in European Environmental Bureau, *Eu Environmental Policy Handbook*, Chapter IV.5, 2005, p. 125 ss.

gestione da esse recentemente approvati, al coordinamento dei poteri centrali e locali in tema di gestione delle risorse idriche e ai riflessi che il decreto sul federalismo demaniale da ultimo emanato potrebbe avere in tale ambito.

## ***2. La staffetta degli obblighi imposti dalla direttiva quadro in materia di acque***

Il recepimento della direttiva quadro in materia di acque<sup>2</sup> ha imposto una riorganizzazione della gestione geografica ed amministrativa del patrimonio idrico europeo, comportando per gli Stati membri la predisposizione delle idonee strutture e il graduale raggiungimento di obiettivi secondo un'ambiziosa tabella di marcia: dapprima l'identificazione dei distretti idrografici e delle autorità competenti entro la fine del 2003 (artt. 3, 23); per ogni distretto, l'analisi completa delle caratteristiche delle acque superficiali e sotterranee, la ricognizione sugli impatti ambientali delle attività umane e la preparazione dell'analisi economica degli usi dell'acqua entro il 2004 (art. 5); la predisposizione dei programmi operativi di monitoraggio per assicurare una visione completa dello stato di qualità delle acque all'interno di ogni distretto idrografico e la pubblicazione e la consultazione sui programmi e sul calendario dei lavori per la redazione dei piani di gestione entro il 2006 (artt. 8 e 14); la pubblicazione e la consultazione sulle bozze dei piani di gestione di bacino entro il 2008 (artt. 13 e 14); la redazione dei programmi di misure in ogni distretto idrografico finalizzati al raggiungimento degli obiettivi ambientali entro il 2009 (artt. 11 e 13); l'introduzione di politiche del corretto recupero dei costi dei servizi idrici entro il 2010 (art. 9), l'operatività dei programmi di misure in ogni distretto idrografico per raggiungere gli obiettivi ambientali entro il 2012 (art. 11); il raggiungimento degli obiettivi ambientali entro il 2015 (art. 4), la revisione e l'aggiornamento dei piani ogni 6 anni a partire dal 2012 (art. 13).

---

(2) Sul punto si veda la Comunicazione della Commissione, del 22 marzo 2007, dal titolo *Verso una gestione sostenibile delle acque nell'Unione europea. Prima fase dell'attuazione della direttiva quadro sulle acque (2000/60/CE)*, COM(2007) 128 def.

Sulla base delle scadenze e degli obiettivi summenzionati gli Stati membri hanno riconosciuto che la direttiva è l'atto legislativo più lungimirante e complesso tra quelli emanati in ambito ambientale negli ultimi anni e implica un numero notevole di cambiamenti per il settore idrico europeo, fissando elevati obiettivi di qualità ambientale per tutte le acque, sia superficiali che sotterranee da raggiungere entro il 2015.

L'approccio olistico alla gestione delle risorse idriche introdotto dal legislatore europeo, inoltre, rivela le intenzioni di tutela e di miglioramento dello *status* dell'ambiente acquatico attraverso la fissazione di un "buono stato delle acque superficiali" e di "un buono stato delle acque sotterranee". La principale novità rispetto alla precedente *policy* e alla legislazione prima in vigore consiste proprio nel valutare il "buono stato" delle acque superficiali sulla base della qualità ecologica, accanto a quella chimica.

Uno degli aspetti peculiari della direttiva risiede poi, come anticipato, nell'assegnare le risorse idriche ai distretti idrografici sulla base dei bacini idrografici e nell'identificare le autorità competenti per la redazione dei piani di gestione dei bacini idrografici<sup>3</sup>. Quindi, questi ultimi sono i principali strumenti attraverso cui gli Stati membri possono conseguire i risultati ambientali auspicati dalla direttiva. Il coinvolgimento e la partecipazione pubblica previsti dall'art. 14 della direttiva arricchiscono ulteriormente questo meccanismo: appare infatti essenziale ai fini del procedimento che le parti interessate possano visionare e sottoporre a osservazione le misure da cui saranno poi influenzati; inoltre, maggiore è la trasparenza del procedimento, migliore risulterà il recepimento delle obbligazioni fissate a livello europeo e più forte sarà la voce dei cittadini nel chiedere la tutela ambientale.

---

(3) I criteri generali per l'individuazione dei distretti sono stati enunciati nelle linee guida *Identification of River Basin Districts in Member States-Overview, criteria and current state of play-2002*, redatte entro la cornice della *Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive 2000/60/EC*, 2001 ([http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/objectives/implementation\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/objectives/implementation_en.htm)).

Attraverso la direttiva e gli atti ad essa collegati<sup>4</sup> la politica e la legislazione dell'Unione europea compiono dunque un salto di qualità, incanalando le acque in una gestione unitaria, grazie al cosiddetto ciclo integrato dell'acqua, che ne assicuri un uso sostenibile in tutti gli Stati membri. Il salto di qualità è però determinato dal corretto recepimento negli ordinamenti nazionali degli obblighi previsti dalla direttiva, fase questa complessa e delicata, come dimostra il numero elevato di procedimenti d'infrazione attivati dalla Commissione contro gli Stati membri<sup>5</sup>.

### *3. Verso il recepimento della direttiva quadro in Italia: riflessioni sulle scelte passate e sull'eredità tramandata fino al legislatore del 2006*

Anteriormente al recepimento della direttiva quadro in Italia, il settore idrico, più che altri settori, è stato caratterizzato da un fenomeno di legiferazione per stratificazioni successive che ha comportato problemi di sovrapposizioni di competenze e di frammentazione dei centri decisionali e di potere<sup>6</sup>.

---

(4) Direttiva 2006/118/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, sulla protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento e dal deterioramento, in G.U. L 372 del 27 dicembre 2006, 19-31; direttiva 2007/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni, in G.U. L 288 del 6 novembre 2007, 27-34.

(5) Tra le procedure d'infrazione attivate si ricordano: Comm. c. Lussemburgo (C-32/05); Comm. c. Italia (C-85/05); Comm. c. Portogallo (C-118/05); Comm. c. Italia (C-85/07); Comm. c. Grecia (C-264/07); Comm. c. Spagna (C-516/07); Comm. c. Malta (C-351/09). A questo proposito si consulti la pagina internet <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0060:EN:NOT>.

(6) Sull'evoluzione degli strumenti di *policy* e legislativi nel settore idrico e sui rapporti tra pianificazione, gestione e governo delle acque in Italia si veda da ultimo il contributo di F. RAINALDI, *Il governo delle acque in Italia: dalla pianificazione territoriale al basin management*, Paper presentato al XXIII Convegno della Società Italiana di Scienza Politica, Roma, 17-19 settembre 2009. Si vedano, inoltre, C. CARROZZA, *La riforma italiana dei servizi idrici. Modi locali di governo fra continuità e rottura*, in *Riv. it. pol. pubbl.*, 1, 2008, p. 200 ss.; G. CITRONI, A. LIPPI, *La politica di riforma dei servizi idrici: istituzioni, processi e poste in gioco*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2, 2006, p. 239 ss.; N. GIANNELLI, *La riforma dei servizi idrici: uno sguardo alla normativa nazionale e regionale*, *ivi*, p. 277 ss.; R. PASSINO, *La difesa del suolo in Italia dalla Commissione De Marchi ad oggi*, Relazione presentata al Convegno nazionale "Acqua e suolo: dalla leg-

A partire dalla seconda metà dell'Ottocento<sup>7</sup> e in particolare con l'avvento del Novecento si cominciava a regolamentare l'uso delle risorse idriche, compresi gli "usi speciali ed eccezionali"<sup>8</sup>, la produzione di energia elettrica, la bonifica integrale<sup>9</sup>. Nella seconda metà del secolo scorso, prendeva avvio la programmazione dell'uso delle risorse idriche con l'introduzione dei primi strumenti di pianificazione<sup>10</sup>, la riorganizzazione del settore elettrico<sup>11</sup>, la tutela delle acque dall'inquinamento<sup>12</sup>, il ripensamento degli interventi necessari per la sistemazione idrogeologica e la conservazione del suolo a seguito del grave episodio di alluvione di Firenze del 1966<sup>13</sup>, che sfociava infine nell'ap-

---

ge 183/1989 alla direttiva europea 60/2000, Taormina, 1-2 dicembre 2005", consultabile *on line* sul sito internet del Gruppo 183 ([www.gruppo183.org](http://www.gruppo183.org)).

(7) Legge 20 marzo 1865, n. 2248 "Per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia", pubblicata in G.U. 27 aprile 1865. Essa conteneva alcune disposizioni in materia di acque.

(8) Per "usi speciali" si intendevano quelli che non sottraevano l'acqua alla sua normale destinazione, mentre gli "usi eccezionali" riguardavano la derivazione delle acque a fini industriali, irrigui o di forza motrice, da sottoporre a richiesta di concessione.

(9) Tra i provvedimenti dell'inizio del Novecento in materia di acque si ricordano: il "Testo Unico delle disposizioni di legge intorno alle opere idrauliche delle diverse categorie" (r.d. 25 luglio 1904, n. 523, in G.U. 7 ottobre 1904, n. 234); il "Testo Unico delle disposizioni di legge sulle acque e sugli impianti elettrici" (r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, in G.U. 8 gennaio 1934, n. 5); il "Testo Unico sulla bonifica integrale" (r.d. 13 febbraio 1933, n. 215, in G.U. 4 aprile 1933, n. 79).

(10) "Piano orientativo ai fini di una sistematica regolazione delle acque e relazione annuale del Ministero dei lavori pubblici" (legge 19 marzo 1952, n. 184, in G.U. 7 aprile 1952, n. 83); "Piano regolatore generale degli acquedotti e delega al Governo ad emanare le relative norme di attuazione" (legge 4 febbraio 1963, n. 129, in G.U. 2 marzo 1963, n. 59).

(11) "Istituzione dell'Ente nazionale per l'energia elettrica e trasferimento ad esso delle imprese esercenti le industrie elettriche" (legge 6 dicembre 1962, n. 1643, in G.U. 12 dicembre 1962, n. 316); "Norme integrative della legge 6 dicembre 1962, n. 1643 e norme relative al coordinamento e all'esercizio delle attività elettriche esercitate da enti ed imprese diversi dall'Ente nazionale per l'energia elettrica" (d.P.R. 18 marzo 1965, n. 342, in G.U. 26 aprile 1965, n. 104).

(12) Legge 10 maggio 1976, n. 319 "Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento" (cosiddetta legge Merli), in G.U. 29 maggio 1976, n. 141.

(13) Già 20 giorni dopo l'alluvione, il Ministro dei lavori pubblici aveva costituito una Commissione, presieduta dal prof. De Marchi, che al termine di 8 mesi d'indagine elaborò un documento sugli aspetti fondamentali della programmazione delle opere

provazione della legge 183/1989<sup>14</sup>. Tale innovativo atto tentava per la prima volta una ridefinizione olistica delle problematiche relative alla difesa del suolo, al risanamento delle acque, alla fruizione e gestione del patrimonio idrico per gli usi di razionale sviluppo economico e sociale, nonché alla tutela degli aspetti ambientali ad essi collegati<sup>15</sup>. La legge inoltre gettava le fondamenta per la creazione di una struttura amministrativa pubblica “a scala di area idrografica vasta”<sup>16</sup>, attorno a cui riunire le competenze centrali, regionali e provinciali connesse alla gestione del territorio e delle acque. Il territorio italiano veniva infatti ripartito in bacini idrografici<sup>17</sup> di rilievo nazionale, interregionale e regionale, elencati all’art. 14 della legge, considerati ambiti

---

da attuarsi per prevenire o almeno diminuire il rischio di alluvioni. Una seconda Commissione Interministeriale per lo studio della sistemazione idraulica e della difesa del suolo, anch’essa presieduta dal prof. De Marchi, venne istituita nel novembre 1967 congiuntamente dal Ministro dei lavori pubblici e da quello dell’agricoltura e delle foreste (art. 14 della legge 27 luglio 1967, n. 632). All’inizio del 1970 la Commissione redasse una relazione conclusiva di circa 900 pagine, ponendo in evidenza la necessità di una pianificazione di bacino come *conditio sine qua non* di ogni attività amministrativa di settore.

(14) Legge 18 maggio 1989, n. 183, pubblicata in suppl. ord. alla G.U. 25 maggio 1989, n. 120.

(15) Per un’analisi si rinvia a F. GIAMPIETRO, *Obiettivi e strumenti di una nuova normativa italiana sulla qualità delle acque*, in *Giur. merito*, 2, 1997, p. 471 ss.; L. RAINALDI, *I piani di bacino nella previsione della legge n. 183 del 1989*, Milano, Giuffrè, 1992; L.P. TRONCONI, F. RAMPULLA, *Il modello di amministrazione delle acque*, in *Riv. giur. amb.*, 2005, p. 755 ss.; P. URBANI, *La difesa del suolo. Il processo di attuazione della riforma organizzativa e funzionale della difesa del suolo*, Roma, Edizioni delle autonomie, 1993. Si veda, inoltre, A. CUTRERA, A. CAPRIA, P. PERUZZI, G. NOTARBARTOLO, R. MACRORY, *La difesa del suolo e la politica delle acque. In Italia in base alla legge 183/1989. In Francia e nel Regno Unito*, Milano, Giuffrè, 1990.

(16) L’espressione era contenuta nel rapporto del 1970 della Commissione De Marchi. Sul punto si confronti M. ZAZZI (a cura di), *La pianificazione di bacino in Italia. Rapporto 2003*, 22, consultabile on line sul sito del Gruppo 183.

(17) Ai sensi dell’art. 1, punto 3, lett. d) della legge 183/1989 per bacino idrografico doveva intendersi “il territorio dal quale le acque pluviali o di fusione delle nevi e dei ghiacciai, defluendo in superficie, si raccolgono in un determinato corso d’acqua direttamente o a mezzo di affluenti, nonché il territorio che può essere allagato dalle acque del medesimo corso d’acqua, ivi compresi i suoi rami terminali con le foci in mare ed il litorale marittimo prospiciente; qualora un territorio possa essere allagato dalle acque di più corsi d’acqua, esso si intende ricadente nel bacino idrografico il cui bacino infrifero montano ha la superficie maggiore”.

territoriali ottimali di riferimento per le azioni di tutela del suolo, del sottosuolo e delle acque. Accanto al riassetto organizzativo territoriale venivano anche previsti nuovi soggetti, ovvero le Autorità preposte ai bacini di rilievo nazionale del fiume Adige, dei fiumi dell'Alto Adriatico, del fiume Arno, dei fiumi Liri-Garigliano e Volturno, del fiume Po, del fiume Tevere. Le Autorità di bacino dovevano costituire la sede privilegiata di confronto e sinergia tra Stato, Regioni e Province, attraverso, in particolare, gli organi di cui venivano dotate. *In primis*, il Comitato istituzionale, presieduto dal Ministro dei lavori pubblici o dal Ministro dell'ambiente, era composto oltre che dai Ministri summenzionati, dai Ministri dell'agricoltura e delle foreste e per i beni culturali ed ambientali, ovvero da sottosegretari delegati, dai presidenti o dagli assessori delegati delle Giunte delle Regioni interessate, e infine dal Segretario generale dell'Autorità di bacino. Esso deteneva i principali poteri amministrativi. Il Comitato tecnico, in qualità di organo di consulenza del comitato istituzionale, era presieduto dal Segretario generale e costituito da funzionari designati in numero paritetico dalle amministrazioni statali e da quelle regionali presenti nel comitato istituzionale, eventualmente integrato da esperti. Infine, il terzo componente dell'apparato burocratico-amministrativo dell'Autorità di bacino, il Segretario generale, era nominato dal comitato istituzionale, su proposta del Ministro dei lavori pubblici d'intesa con il Ministro dell'ambiente ed oltre agli aspetti organizzativi curava le relazioni e i rapporti con le varie amministrazioni coinvolte, permettendone il raccordo.

Le Autorità di bacino<sup>18</sup> di rilievo nazionale fungevano quindi da sede di coordinamento dei poteri centrali e locali, alternando una maggiore rappresentanza degli interessi statali o viceversa di quelli regionali e provinciali a seconda dei bacini<sup>19</sup>.

---

(18) Si veda per un commento G. GARZIA, *La pianificazione delle acque nel sistema dei piani regionali e locali*, Relazione presentata al Convegno nazionale: "Acqua e suolo: dalla legge 183/1989 alla direttiva europea 60/2000, Taormina, 1-2 dicembre 2005", consultabile *on line* sul sito internet [www.giuristambientali.it](http://www.giuristambientali.it).

(19) Per esempio, per quanto riguardava il bacino del Po netta era la maggioranza degli interessi regionali e locali rispetto a quelli centrali; al contrario nel caso del bacino dell'Adige si riscontrava una maggiore rappresentanza delle funzioni statali.

Invece, nei bacini di rilievo interregionale, elencati nell'art. 15, alle Regioni territorialmente competenti erano trasferite le funzioni amministrative che venivano esercitate previa adozione di specifiche intese. I bacini di rilievo regionale, oggetto dell'art. 16, erano infine amministrati dalle Regioni territorialmente competenti.

Di fronte alla previsione di questo nuovo impianto organizzativo, alcune Regioni<sup>20</sup> e le Province autonome di Trento e di Bolzano ricorrevano, seppur con argomenti talvolta diversi, contro la legge 183/1989, rea di sconvolgere l'assetto esistente nelle Regioni e nelle Province a favore di uno spostamento statale di competenze e attribuzioni<sup>21</sup>. La Corte costituzionale riteneva però non fondate le questioni, argomentando tale posizione con le seguenti riflessioni: "Si tratta di una legge che non si propone in via principale di stabilire una nuova ripartizione di materie e di competenze fra Stato e Regioni (o Province autonome), ma fissa piuttosto un obiettivo – la difesa del suolo [e delle risorse idriche ad esse connesse] – da raggiungere attraverso una complessa pianificazione dei settori materiali coinvolti. In altre parole, la legge contestata pone molteplici obiettivi imperniati sulla difesa del suolo, per il perseguimento dei quali, fermo restando nella sostanza il quadro generale di ripartizione delle competenze fra Stato e Regioni (o Province autonome) si prevede un'articolata pianificazione degli interventi (piani di bacino), una programmazione dei finanziamenti (programmi triennali d'intervento), la creazione di nuove istituzioni (centrali e periferiche) di supporto per i predetti interventi (Comitato di Ministri; Comitato nazionale per la difesa del suolo e autorità di bacino), la previsione di forme di collaborazione e di atti di indirizzo e coordinamento, la predisposizione di controlli e di atti sostitutivi in ordine agli adempimenti connessi alle attività di pianificazione e di programmazione e, infine, l'accollamento allo Stato di tutti i con-

---

(20) Veneto e Friuli-Venezia Giulia.

(21) Corte cost., 26 febbraio 1990, n. 85, in G.U. 7 marzo 1990. In particolare, fortemente critico l'intervento della Regione Veneto che contestava la legittimità costituzionale dell'intera legge, "in quanto globalmente diretta a porre una orditura prevaricatrice nei confronti delle autonomie regionali avente effetti devastanti sull'assetto istituzionale di queste ultime".

seguenti oneri finanziari”. Inoltre, rispetto alla contestata istituzione delle Autorità di bacino di rilievo nazionale, che avrebbe comportato una spoliazione delle funzioni regionali e provinciali, la Consulta precisava che “la difesa del suolo [e delle risorse idriche ad esse connesse] è un obiettivo comune a Stato e Regioni e può essere perseguita soltanto attraverso la via della cooperazione [...] le forme della cooperazione oscillano dalla concorrenza (paritaria o non) delle due parti nella produzione del medesimo atto al coordinamento dell’esercizio delle rispettive funzioni, dalla possibilità di utilizzazione di organi dell’altra parte alla creazione di organi misti in cui siano rappresentate, paritariamente e non, le due parti. Nel caso dell’impugnato art. 12, quest’ultima è la soluzione prescelta”. Dunque, agli occhi della Suprema Corte l’obiettivo della difesa del suolo e delle risorse idriche veniva legittimamente perseguito attraverso la creazione, l’integrazione e il riordino di istituti, soggetti e strumenti così come previsti dalla legge 183/1989.

Tra gli strumenti previsti dalla legge, il piano di bacino assurgeva a strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo per la pianificazione e programmazione delle azioni e delle norme d’uso finalizzate alla difesa del suolo e alla corretta utilizzazione delle acque. Il piano doveva coordinarsi con i programmi nazionali, regionali e locali in tema di sviluppo economico e uso del suolo e ad esso andavano adeguati molti strumenti di pianificazione di settore, quali ad esempio i piani di risanamento delle acque. Alcune Regioni e Province autonome<sup>22</sup> proponevano quindi ricorso di legittimità per il fatto che il piano di bacino veniva sovraordinato a ogni altra funzione regionale o provinciale, violando così le competenze possedute in materia di assetto del territorio e di utilizzo delle risorse idriche da tali soggetti. La questione veniva però ritenuta infondata dalla Corte con la precisazione di cosa dovesse intendersi per piano di bacino e in particolare

---

(22) In particolare, la Regione Veneto e le Province autonome di Trento e Bolzano contestavano la legittimità costituzionale degli artt. 17 e 18 della legge 183/1989. Per la sola Provincia di Trento, inoltre, tali disposizioni, in combinato disposto con quelle contenute negli artt. 25 e 31, sarebbero state lesive dell’autonomia finanziaria della Provincia stessa. Corte cost., 26 febbraio 1990, n. 85, cit.

con la sua equiparazione a piano territoriale di settore e ad atto di indirizzo e di coordinamento.

Negli anni '90, con due successivi interventi il legislatore provvedeva rispettivamente all'unificazione verticale<sup>23</sup> dei diversi segmenti di gestione delle risorse idriche (captazione, adduzione e distribuzione dell'acqua ad usi civili, di fognatura e depurazione delle acque reflue) mediante l'istituzione del servizio idrico integrato, l'identificazione degli ambiti territoriali ottimali e delle relative autorità<sup>24</sup>, e ad introdurre<sup>25</sup> un nuovo strumento di pianificazione, il cosiddetto piano di tutela delle acque, integrativo del piano di bacino, di competenza regionale<sup>26</sup>. Con questi ulteriori provvedimenti, se da un lato si tentava il coordinamento e la razionalizzazione dei vari livelli di governo delle acque, dall'altro si perveniva a una frammentazione delle funzioni in capo ad autorità diverse e ad una coesistenza di tendenze centripete (dal livello locale/regionale verso il livello statale) e centrifughe (dal livello centrale verso il livello regionale/locale).

---

(23) Legge 5 gennaio 1994, n. 36, recante "Disposizioni in materia di risorse idriche", pubblicata in G.U. 19 gennaio 1994, n. 14.

(24) La legge 26 marzo 2010, n. 42, in G.U. 27 marzo 2010, n. 72, che ha convertito il decreto legge 25 gennaio 2010, n. 2, recante "Interventi urgenti concernenti enti locali e Regioni", in G.U. 26 gennaio 2010, n. 20, all'art. 1, comma 1-*quinquies*, prevede che: "All'articolo 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191, dopo il comma 186, è inserito il seguente: '186-*bis*. Decorso un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge sono soppresse le Autorità d'ambito territoriale di cui agli artt. 148 e 201 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni. Decorso lo stesso termine, ogni atto compiuto dalle Autorità d'ambito territoriale è da considerarsi nullo. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, le Regioni attribuiscono con legge le funzioni già esercitate dalle Autorità, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza'".

(25) D.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, recante "Disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento e recepimento della direttiva 91/21/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane e della direttiva 91/676/CEE relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole", modificato dal d.lgs. 18 agosto 2000, n. 258, pubblicato in G.U. 20 ottobre 2000, n. 246, suppl. ord. n. 172.

(26) Il piano di tutela contiene l'insieme delle misure necessarie alla tutela qualitativa e quantitativa dei sistemi idrici, a scala regionale e di bacino idrografico. Il piano, che costituisce piano stralcio di settore del piano di bacino, è elaborato dalle Regioni, in accordo con le Autorità di bacino e le Province.

Sebbene, dunque, andassero riconosciuti i meriti delle riforme intercorse nell'arco di un ventennio nel settore idrico e l'indubbia lungimiranza di alcune scelte, in particolare della legge 183/1989 e del d.lgs. 152/1999, poi accolte anche dalla direttiva quadro in materia di acque, rimaneva tuttavia un complesso groviglio burocratico-amministrativo a causa della creazione (almeno sulla carta) di organi e comitati a fianco dei già esistenti e non sempre coordinati centri decisionali statali, regionali e locali.

#### *4. Il codice ambientale, il recente d.lgs. 49/2010 ed il paradigma di Lazzaro*

Il decreto legislativo<sup>27</sup> che ha recepito la DQA in Italia ha abrogato quasi tutta la legislazione precedente in materia di acque, con l'intento di semplificare e rendere organica la ormai complessa e disarticolata disciplina esistente. L'intervento si è però distinto, a parere unanime di dottrina e operatori del settore, per aver disegnato norme non coordinate, contraddittorie, non compiute, e lacunose<sup>28</sup>.

---

(27) Parte III del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante "Norme in materia ambientale", pubblicato in G.U. 14 aprile 2006, n. 88, suppl. ord. n. 96. Il decreto è stato emanato in attuazione della legge delega 15 dicembre 2004, n. 308, pubblicata in G.U. 27 dicembre 2004, n. 302, suppl. ord. n. 187. Il decreto è stato oggetto di vari interventi di modifica: una prima volta ad opera del d.l. 8 novembre 2006, n. 284 "Disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale", pubblicato in G.U. 24 novembre 2006, n. 274; le modifiche più rilevanti al tema del danno ambientale sono state apportate in materia di interventi di bonifica, con il d.l. 16 gennaio 2008, n. 4 "Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale", pubblicato in G.U. 29 gennaio 2008, n. 24, suppl. ord. n. 24. Da ultimo, si segnala l'intervento emendativo apportato dalla legge 27 febbraio 2009, n. 13 "Conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 30 dicembre 2008, n. 208, recante misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente", pubblicata in G.U. 28 febbraio 2009, n. 49.

(28) Per un commento si vedano, tra gli altri, A. MURATORI, *Se il legislatore (ambientale) è... di memoria corta: le discipline "mutilate" per omessa emanazione delle norme esecutive (parte seconda)*, in *Ambiente & Sviluppo*, 4, 2009, p. 305 ss.; A. QUARANTA, *Il riordino disarticolato della disciplina a tutela delle acque nel t.u. ambientale*, in F. GIAMPIETRO (a cura di), *Commento al Testo Unico Ambientale*, Milano, Ipsa, 2006; C. SCARDACI, *Il Testo Unico in materia ambientale e la nuova disciplina sulla gestione delle risorse idriche: prime considerazioni*, 2007, consultabile sul sito internet [www.](http://www.)

In particolare, ha previsto *ex art.* 63, comma 3, l'abolizione entro il 30 aprile 2006 delle Autorità di bacino<sup>29</sup> al fine di attribuire le funzioni di pianificazione degli usi delle risorse idriche alle costituenti otto Autorità di distretto definite dalla DQA. L'art. 63, comma 2, del d.lgs. 152/2006, stabiliva a tal proposito l'istituzione delle Autorità di bacino distrettuali preposte ai nuovi distretti idrografici "con decreto del presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la funzione pubblica, da emanarsi sentita la Conferenza permanente Stato-Regioni entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della parte terza di questo decreto". Il decreto richiamato non è però stato emanato e si è così determinata una situazione di vuoto istituzionale risolta solo in via provvisoria, in attesa della conclusione del processo di revisione e correzione del decreto ambientale, da un decreto correttivo<sup>30</sup>, che ha restituito alla vita le sopresse Autorità di bacino. L'art. 1, n. 3 disponeva che all'art. 170 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, dopo il comma 2,

---

giuristiambientali.it. Si vedano, inoltre, M. VITA, *Il recepimento della direttiva 2000/60 CE in Italia: problematiche e proposte di attuazione*, in *Ambientetalia*, 3, 2006, p. 8 ss.; GRUPPO 183, *La sfida dei distretti idrografici per il governo cooperativo delle acque e del suolo: la revisione del d.lgs. 152/2006 in materia ambientale*, documento presentato il 7 novembre 2006; WWF ITALIA-LEGAMBIENTE, *Nota sul documento del Gruppo 183*, documento presentato il 7 novembre 2006; GRUPPO 183, *Analisi del Rapporto Italiano sull'art. 5 della direttiva quadro europea sulle acque 2000/60/CE*, documento presentato il 10 ottobre 2006; A. AGAPITO LUDOVICI, C. TONGHINI, *Indagine del Wwf sull'applicazione della direttiva 2000/60/CE in materia di acque. Analisi del ruolo dell'informazione ambientale e della partecipazione pubblica*, documento presentato il 20 dicembre 2005; GRUPPO 183-IEFE BOCCONI-LEGAMBIENTE, *Per l'attuazione della direttiva europea quadro sulle acque (2000/60)*, documento presentato il 17 ottobre 2003; GRUPPO 183, *Note di analisi e di proposta della bozza provvisoria di revisione della parte III d.lgs. 152/2006: i distretti idrografici e i servizi idrici ad uso civile*, Roma, 17 settembre 2007. I documenti citati sono consultabili sul sito del Gruppo 183 ([www.gruppo183.org](http://www.gruppo183.org)); P. URBANI, *Il recepimento della direttiva comunitaria sulle acque (2000/60): profili istituzionali di un nuovo governo delle acque*, in *Riv. giur. amb.*, 2004, p. 209 ss.

(29) Tale soppressione ad opera del codice ambientale poneva inoltre delicate questioni di conflitto tra norme statali e regionali, essendo state le Autorità di bacino (regionali e interregionali) istituite con provvedimenti regionali.

(30) Decreto legislativo 8 novembre 2006, n. 284, rubricato "Disposizioni correttive del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale", pubblicato in G.U. 24 novembre 2006, n. 274.

venisse inserito un comma *2-bis* in base al quale: “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’art. 1, comma 6, della legge 308/2004, definisca la relativa disciplina”. Spirati i termini per l’esercizio della delega di cui alla legge 308/2004<sup>31</sup> e, quindi, decaduta la possibilità di emanare il decreto istitutivo delle Autorità di distretto, un nuovo decreto<sup>32</sup> novellava la parte terza del codice ambientale, sostituendo la formulazione del comma citato con la seguente: “[...] e della eventuale revisione della relativa disciplina legislativa, le Autorità di bacino [...] sono prorogate fino alla data di entrata in vigore del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al comma 2, dell’art. 63 del presente decreto”. Differimento *sine die*, dunque, della costituzione delle Autorità di distretto e prorogata attività *post mortem* delle Autorità di bacino.

Attività *post mortem* delle Autorità di bacino che si riverbera anche in materia di valutazione e gestione del rischio alluvioni. Infatti, a seguito dell’entrata in vigore del d.lgs. 23 febbraio 2010, n. 49<sup>33</sup>, recante “Attuazione della direttiva 2007/60/CE relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvione”<sup>34</sup>, sono state previste<sup>35</sup> in capo alle Autorità di bacino distrettuali di cui all’art. 63 del decreto legislativo

---

(31) Legge 15 dicembre 2004, n. 308 “Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l’integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione”, pubblicata in G.U. 27 dicembre 2004, n. 302, suppl. ord. n. 187.

(32) Decreto legge 30 dicembre 2008, n. 208 “Misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell’ambiente”, pubblicato in G.U. 31 dicembre 2008, n. 304, convertito in legge 27 febbraio 2009, n. 13 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 30 dicembre 2008, n. 208, recante misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell’ambiente”, pubblicata in G.U. 28 febbraio 2009, n. 49.

(33) Pubblicato in G.U. 2 aprile 2010, n. 77.

(34) Direttiva 2007/60/CE “relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni” del 23 ottobre 2007, pubblicata in G.U.U.E. L 288/27 del 6 novembre 2007. Per un commento si veda A. MURATORI, *La gestione “all’europa” del rischio alluvioni: nuove modalità per affrontare un vecchio problema*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2, 2009, p. 105 ss.

(35) Si confrontino gli artt. 3 ss. del d.lgs. 49/2010.

152/2006 alcune nuove funzioni. In particolare, esse sono chiamate alla valutazione preliminare del rischio di alluvione (da effettuarsi entro il 22 settembre 2011), all'individuazione delle zone ove possa sussistere un rischio potenziale significativo di alluvioni o si ritenga che questo si possa generare in futuro, alla predisposizione delle mappe della pericolosità da alluvioni e delle mappe del rischio di alluvioni (entro il 22 giugno 2013), e infine alla predisposizione dei piani di gestione del rischio di alluvioni a livello di distretto idrografico (entro il 22 giugno 2015). Dunque, in attesa della nascita delle Autorità di distretto, le Autorità di bacino sono investite delle ulteriori competenze previste in tema di valutazione e gestione del rischio alluvioni.

A differenza del precedente modello di autorità, le Autorità di distretto, così come disciplinate dall'art. 63 del d.lgs. 152/2006, sono enti pubblici non economici e sono formate dai seguenti organismi: la Conferenza istituzionale permanente, il Segretario generale, la Segreteria tecnico-operativa e la Conferenza operativa di servizi. Il primo organo, in particolare, è composto dai Ministri (o sottosegretari) dell'ambiente e della tutela del territorio, delle infrastrutture e dei trasporti, delle attività produttive, delle politiche agricole e forestali, per la funzione pubblica, per i beni e le attività culturali, e inoltre dai presidenti delle Regioni e delle Province autonome il cui territorio è interessato dal distretto idrografico, oltre al delegato del Dipartimento della protezione civile: si profila quindi più che come un centro di coordinamento tra istanze locali-regionali e centrali come una *longa manus* del governo statale, attraverso una maggioranza numerica dei rappresentanti ministeriali. Da organo misto Stato-Regioni-Province autonome, l'Autorità si è quindi trasformata (almeno sulla carta) in una propagazione dei poteri ministeriali, così allontanandosi da quelle che sono le indicazioni della DQA, ovvero dalla scelta di un assetto istituzionale che coinvolga un'effettiva pluralità di attori, dal livello centrale/statale a quello periferico/regionale-provinciale-comunale, sia pubblici che privati. Inoltre, la natura giuridica dell'Autorità pone un ulteriore problema, comportando di fatto un aggravio per il bilancio dello Stato, senza essere accompagnato da un adeguato intervento finanziario a suo sostegno, e anzi prevedendosi espressamente che dall'attuazione delle disposizioni non derivino nuovi o maggiori oneri

per la finanza pubblica<sup>36</sup>. A questo riguardo, si deve richiamare la difficile situazione finanziaria in cui già versano le Autorità di bacino a seguito dei tagli apportati dalle ultime leggi finanziarie e da interventi ministeriali *ad hoc*<sup>37</sup>. Le risorse attribuite alle Autorità di bacino per lo svolgimento delle attività istituzionali sono state ormai da qualche anno drasticamente ridotte, tanto da determinare anche problemi di insolvenza per alcune di esse<sup>38</sup>. Il novellato assetto non pare quindi apportare alcuna novità positiva al quadro grigio appena descritto.

La riforma citata viene alla luce in uno scenario già altamente instabile, *in primis* a causa della riforma del titolo V della Costituzione e dei successivi conflitti scaturiti tra Stato e Regioni e Province autonome relativamente al riparto di competenze nelle materie elencate all'art. 117 Cost., in particolare quelle che insistono sul bene ambiente. Tali conflitti sono aumentati esponenzialmente con l'approvazione del codice ambientale e in particolare delle norme che delineano le competenze e le funzioni dei diversi soggetti istituzionali. La parte terza, intitolata "Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche", è stata infatti impugnata più volte<sup>39</sup> ad opera delle Regioni che hanno visto marginalizzato il loro ruolo rispetto all'assetto esistente prima della riforma e hanno riscontrato una forte ingerenza da parte dello Stato.

In generale, i ricorsi sono stati respinti dalla Corte perché la presunta lesione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite, per esempio in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni ambientali, non si è di fatto verificata, essendo le funzioni in

---

(36) Si confronti il comma 9 dell'art. 65 del d.lgs. 152/2006.

(37) Si veda il rapporto dal titolo *Direttiva Quadro Acque 2000/60/CE. I Piani di gestione di bacino idrografico* pubblicato dal Gruppo 183-WWF Italia nel novembre 2009, consultabile sul sito del Gruppo 183 ([www.gruppo183.org](http://www.gruppo183.org)).

(38) Tristemente noto è il caso dell'Autorità di bacino del fiume Tevere che si è vista notificare lo sfratto esecutivo dalla sede per morosità nel giugno 2007.

(39) Tra le altre: Corte cost., 23 luglio 2009, n. 232, in G.U. 29 luglio 2009; Corte cost., 23 luglio 2009, n. 233, in G.U. 29 luglio 2009; Corte cost., 24 luglio 2009, n. 246, in G.U. 29 luglio 2009; Corte cost., 30 luglio 2009, n. 254, in G.U. 5 agosto 2009.

oggetto riconducibili all'ambito materiale della tutela dell'ambiente, e cioè alla sfera di esclusivo esercizio del potere statale.

Questa sottile linea di demarcazione tra fruizione e tutela dell'ambiente e il conseguente *discrimen* tra competenze regionali e statali ha creato una grande conflittualità istituzionale in tema di gestione e tutela delle risorse idriche, di cui la Corte costituzionale è ormai paradossalmente vittima<sup>40</sup>, che rischia di compromettere non solo la gestione e la tutela delle risorse idriche, ma anche a lungo andare di aver ripercussioni sulla salute e la sicurezza dei cittadini.

A questo proposito, appare utile un richiamo alle disposizioni e ai principi contenuti nella DQA, in particolare a quanto contenuto nei *consideranda*. Il legislatore UE sostiene, infatti, l'opportunità di tener conto delle diverse condizioni ed esigenze nella programmazione e nell'esecuzione delle misure atte a garantire la protezione e l'utilizzo sostenibile delle acque nell'ambito del bacino idrografico. A tal fine, "le decisioni dovrebbero essere adottate al livello più vicino possibile ai luoghi di utilizzo effettivo o di degrado delle acque"<sup>41</sup>. Inoltre, afferma che il successo della DQA dipende da una stretta collaborazione e da un'azione coerente, a livello locale, della Comunità e degli Stati membri, oltre che dall'informazione, dalla consultazione e dalla partecipazione dell'opinione pubblica, compresi gli utenti<sup>42</sup>. Il richiamo della DQA a un modello cooperativo-solidale tra i diversi livelli di governo delle risorse idriche è anche contenuto nell'Allegato I della DQA, laddove tra le informazioni richieste agli Stati membri vi è l'elenco degli organismi coordinati dall'autorità competente di distretto e una sintesi dei rapporti interistituzionali esistenti, proprio allo scopo espresso di garantire un coordinamento tra gli stessi.

---

(40) Negli ultimi anni il numero di ricorsi davanti alla Corte costituzionale è cresciuto in maniera esponenziale. Si confrontino le Relazioni annuali sulla giurisprudenza costituzionale, consultabili sul sito internet della stessa Corte ([www.cortecostituzionale.it/informazione/interventi\\_dei\\_presidenti/interventideipresidential2001aoggi/relazioniannuali.asp](http://www.cortecostituzionale.it/informazione/interventi_dei_presidenti/interventideipresidential2001aoggi/relazioniannuali.asp)). Inoltre, per un commento sul punto mi si permetta di rinviare a M. ALBERTON, *Dall'"intreccio-incrocio" al "concorso": verso una definizione della querelle tra Stato e Regioni in materia di tutela e fruizione dell'ambiente. Il caso delle risorse idriche*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 10 aprile 2010.

(41) Considerando n. 13 della DQA.

(42) Considerando n. 14 della DQA.

Al contrario, il modello italiano attuale sembra caratterizzato *in primis* da forti incertezze istituzionali, cui si aggiunge un rapporto conflittuale tra Stato, Regioni e Province autonome e quindi una mancata attuazione del principio di leale collaborazione tra le stesse. L'incertezza e la conflittualità si riflettono, come si è anticipato, anche a livello di Autorità di bacino.

Per quanto riguarda poi il piano di gestione del bacino idrografico, strumento indicato dalla DQA nell'art. 13 e specificato nei suoi contenuti dall'Allegato VII, l'esperienza italiana recente si segnala ancora una volta per aver mancato un'opportunità di coordinamento interistituzionale e di reale coinvolgimento delle parti interessate. Il piano di gestione ha infatti un contenuto molto ampio, abbracciando sia la gestione e la tutela delle risorse idriche che la difesa idrogeologica. Per tale ragione la direttiva prevedeva tempi di redazione abbastanza lunghi, dovendosi iniziare la raccolta dati e la stesura del piano già nel 2004. In Italia i piani di gestione, che costituiscono articolazione interna (piano stralcio) dei piani di bacino distrettuale di cui all'art. 65 del d.lgs. 152/2006, sono però stati il frutto di una corsa contro il tempo per rispettare le scadenze imposte dal legislatore italiano e dell'UE; in particolare, i piani sono stati redatti in poco più di sei mesi dalle risorte autorità di bacino, sistematizzando quanto già contenuto nei piani di tutela, nei piani stralcio e nei piani d'ambito esistenti. Si è trattato perlopiù di un assemblaggio di dati e documenti già prodotti in sede regionale al fine di evitare di incorrere in nuove procedure d'infrazione attivate dalla Commissione. Proprio con riferimento alle modalità di redazione dei piani di gestione, adattati in tempi brevissimi sulla base degli esistenti piani regionali (piani di tutela), si può però osservare che di fatto il livello regionale ha permesso di portare a termine il compito assegnato all'Autorità di bacino e ha supplito almeno in questa circostanza alle carenze di coordinamento col livello centrale.

Il vero problema evidenziato in questa circostanza non è quindi stato il lasso di tempo a disposizione per la redazione dei piani, in quanto la base conoscitiva e le informazioni richieste per tali documenti erano già in possesso delle autorità, quanto il coordinamento tra tutti gli attori in gioco.

Infine, si ricorda che l'approvazione del piano di gestione è soggetta alle procedure stabilite per il piano di bacino *ex art.* 66 del d.lgs. 152/2006 e in particolare alla preventiva valutazione ambientale strategica (VAS) in sede statale e che il soggetto valutatore di tale procedimento è il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare: risulta evidente un conflitto d'interessi dal momento che lo stesso Ministero, come componente degli organi dell'autorità di bacino/distretto, è attore principale della redazione del piano, adottato da ultimo con decreto del presidente del Consiglio dei Ministri.

Dunque, ancora una volta si riscontra un accentramento delle funzioni a livello statale a scapito del coinvolgimento delle parti interessate, sia enti pubblici che privati, e del coordinamento con Regioni e Province autonome<sup>43</sup>.

### ***5. Osservazioni conclusive alla luce del decreto sul federalismo demaniale***

La *governance* delle risorse idriche si sta rivelando un vero banco di prova per i modelli adottati o in corso di adozione in Italia. Il presente contributo ha messo in luce come nel caso delle risorse idriche la ripartizione di competenze tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali disegnata dal nuovo titolo V della Costituzione e specificata dalla parte terza del codice ambientale, oltre a contraddire l'impianto legislativo e giurisprudenziale costituzionale formatosi in precedenza, accresca tra i diversi soggetti istituzionali<sup>44</sup> fenomeni di competizione e contrasto a cui la Corte costituzionale, sempre più oberata di ricorsi, difficilmente può porre freno.

Peraltro, al di là dei numerosi proclami riformisti, l'esperienza recente italiana in materia non è riconducibile ad un preciso modello, tanto meno federalista o regionalista, in quanto nel suo esercizio concreto si caratterizza piuttosto per una sovrapposizione di competenze tra livello centrale e regionale-locale, con una tendenza all'accentramen-

---

(43) Sul punto si veda anche l'intervento di M.R. VITTADINI negli Atti del Convegno tenuto a Venezia il 16 marzo 2007 dal titolo *Il Governo delle Regioni del distretto idrografico del nord Est*, pubblicato sul sito del Gruppo 183 ([www.gruppo183.org](http://www.gruppo183.org)).

(44) Sul punto mi si permetta il rinvio a M. ALBERTON, *Dall'“intreccio-incrocio” al “con-*

to statale. Anche laddove si siano previsti meccanismi di dialogo e interazione tra i diversi soggetti, come per esempio nei distretti idrografici, in realtà la trasformazione delle autorità ad essi preposte in enti pubblici non economici e la prevalente componente statale degli organi delle autorità rischiano di esautorare le rappresentanze regionali-locali. Deboli appaiono le forme di cooperazione e coordinamento amministrativo tra il governo centrale e quelli locali e in generale i raccordi di tipo organizzativo stentano a mutare la frammentazione in aggregazione. Inoltre, non sembra che la pluralità di interessi che insistono in materia di pianificazione, gestione e tutela delle risorse idriche trovi voce in tali sedi.

La questione cui il nostro ordinamento deve necessariamente dare risposta, a meno di incorrere, oltre che in nuovi procedimenti di infrazione avanti la Corte di Giustizia dell'UE, nel rischio di ingestibilità e di inefficace tutela delle acque, riguarda proprio il coordinamento delle istanze e delle competenze a tutti i livelli. Come è stato osservato in dottrina, "il problema fondamentale non è se si debbano scegliere le autonomie o il centralismo, ma se e come funzioni la rete (esistente di diritto e di fatto) di funzioni e soggetti: se, ad esempio, siano adeguati i criteri di distribuzione delle funzioni tra i livelli territoriali; se vi siano le condizioni e le sedi per una effettiva collaborazione e per giungere ad una condivisione delle responsabilità; [...] se il finanziamento degli interventi degli enti territoriali e i rapporti finanziari siano coerenti con il riconoscimento dell'autonomia, favoriscano la responsabilità e consentano il coordinamento; se funzioni e procedimenti possano giovare o meno dell'esistenza di un insieme normativo ordinato"<sup>45</sup>.

Da ultimo, appare interessante soffermarsi brevemente sulle attuali tinte federaliste di cui il nostro ordinamento sembra si stia rivestendo. Il trasferimento di beni statali alle Regioni e agli enti locali, prefigura-

---

*corso*: verso una definizione della querelle tra Stato e Regioni in materia di tutela e fruizione dell'ambiente. Il caso delle risorse idriche, cit.

(45) C. DESIDERI, *Il riparto delle attribuzioni per la tutela dell'ambiente*, in C. DESIDERI (a cura di), *Autonomie territoriali e tutela dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 12.

to dal decreto sul cosiddetto “Federalismo demaniale”<sup>46</sup>, costituisce il primo adempimento formale del processo di attuazione dell’art. 119 della Costituzione delineato dalla legge delega in materia di federalismo fiscale<sup>47</sup>.

Ai sensi dell’art. 5 del decreto tra i beni dello Stato trasferibili con decreto del presidente del Consiglio dei Ministri su proposta ministeriale figurano i beni appartenenti al demanio marittimo e relative pertinenze e quelli appartenenti al demanio idrico e relative pertinenze, nonché le opere idrauliche e di bonifica di competenza statale, ad esclusione dei fiumi e dei laghi di ambito sovraregionale<sup>48</sup>. Inoltre, *ex art. 3*, comma 2, “una quota dei proventi dei canoni ricavati dalla utilizzazione del demanio idrico trasferito è destinata da ciascuna Regione alle Province, sulla base di un’intesa”.

Il demanio idrico è regolato dall’art. 822 c.c. e dall’art. 1 del t.u. 1775/1933<sup>49</sup>. La prima norma stabilisce che “appartengono allo Stato e fanno parte del demanio pubblico [c.c. 1145] il lido del mare [c.c. 942], la spiaggia, le rade e i porti; i fiumi, i torrenti [c.c. 945], i laghi e le altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia [c.c. 2774; c.n. 28, 29, 692]; le opere destinate alla difesa nazionale [c.c. 879]”. L’art. 1 del t.u. 1775/1933 sancisce come pubbliche: “tutte le acque sorgenti, fluenti e lacuali, anche se artificialmente estratte dal sottosuolo, sistemate o incrementate, le quali, considerate sia isolatamente per la loro portata o per l’ampiezza del rispettivo bacino imbrifero, sia in relazione al sistema idrografico al quale appartengono abbiano ed acquistino attitudine ad usi di pubblico generale interesse”.

---

(46) D.lgs. 28 maggio 2010, n. 85 “Attribuzione a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di un loro patrimonio, ai sensi dell’art. 19 della legge 5 maggio 2009, n. 41”, pubblicato in G.U. 11 giugno 2010, n. 134.

(47) Legge 5 maggio 2009, n. 42 “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’art. 119 della Costituzione”, pubblicata in G.U. 6 maggio 2009, n. 103.

(48) Per quest’ultima categoria il n. 2, lett. *b*), comma 1, dell’art. 5 del decreto precisa: “per i quali non intervenga un’intesa tra le Regioni interessate, ferma restando comunque l’eventuale disciplina di livello internazionale”.

(49) R.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, in G.U. 8 gennaio 1934, n. 5.

Ai fini del trasferimento a titolo non oneroso del demanio idrico, così come in precedenza definito, lo Stato si attiene ai criteri di territorialità, sussidiarietà, adeguatezza, semplificazione, capacità finanziaria, correlazione con competenze e funzioni, nonché valorizzazione ambientale<sup>50</sup>.

Dunque, l'attribuzione dovrebbe avvenire sulla base di parametri che tendono a garantire la massima valorizzazione funzionale del bene e nell'interesse della collettività rappresentata.

Sebbene il trasferimento di beni sia giustificato dalla necessità di dotare Regioni ed enti locali di un patrimonio che permetta di sanare almeno in parte l'attuale *deficit* e compensi le sempre più ridotte erogazioni statali, si ravvede tuttavia nell'ultima disposizione<sup>51</sup> del decreto un possibile limite a tale intento, laddove si dispone che: "con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta ministeriale, previa intesa sancita in sede di Conferenza unificata, sono determinate le modalità per ridurre, a decorrere dal primo esercizio finanziario successivo alla data di trasferimento, le risorse a qualsiasi titolo spettanti alle Regioni e agli enti locali contestualmente e in misura pari alla riduzione delle entrate erariali conseguente all'adozione dei decreti di attribuzione e trasferimento dei beni".

Quali, quindi, le possibili conseguenze del decreto sul Federalismo demaniale, in particolare con riferimento alla delicata questione della *governance* delle risorse idriche?

L'impressione è che tale provvedimento alimenti la distanza e il mancato coordinamento tra Stato e Regioni ed enti locali, andando in senso opposto rispetto a quello auspicato dalla DQA e cioè distaccandosi sempre più da una gestione e tutela ordinaria, unitaria e integrata delle acque.

Frammentazione non più solo nella pianificazione e nella gestione delle risorse idriche tra i vari livelli di governo, ma ora anche frammentazione della proprietà delle risorse idriche.

---

(50) Art. 2 (*Parametri per l'attribuzione del patrimonio*) del decreto.

(51) Art. 9, comma 2, del decreto.