

# L'AUTORITÀ DI BACINO DISTRETTUALE COME ENTE DI PIANIFICAZIONE E TUTELA AMBIENTALE.

**Marco Di Lullo**

*Abstract:* [ITA] L'articolo ha ad oggetto le autorità di bacino distrettuali disciplinate dal D.lgs. n. 152/2006, sia sotto il profilo dell'organizzazione che per quanto attiene alle competenze, con particolare riferimento a quella relativa alla pianificazione di bacino. In particolare, viene esaminato il contenuto e il valore del piano di bacino (e dei relativi stralci), nonché le competenze nell'assegnazione dei finanziamenti degli interventi in materia di mitigazione del rischio idrogeologico. Emerge il ruolo centrale dell'autorità quale ente di area vasta – nel cui ambito sono adeguatamente rappresentati sia gli interessi statali che quelli regionali - preordinato non solo alla difesa del suolo e delle acque, ma anche, più in generale – in considerazione dell'ampiezza della potestà pianificatoria e della relativa incidenza – di tutela del bene ambiente.

*[ENG] This essay focuses on central role of the District Basin Authorities, public-sector entities responsible for the overall planning in the matter of soil and water protection, with the perspective of environmental preservation. After a short introduction concerning the historical evolution of the national and european law on soil and water protection, the essay analyzes the creation of the District Basin Authorities and their role in the national environmental protection system. Furthermore, the paper focuses on the current regulations for the internal organisation of the District Basin Authorities and analyzes the Authorities' planning power, with particular reference to the contents and the effects of the Basin Plans and their sub-Plans. Lastly, the essay examines the recently assigned attributions of the Authorities in the procedure for granting financial assistance for the implementation of the hydrogeological risk mitigation interventions and their key role in the italian environmental protection system.*

**SOMMARIO:** Premessa; **1.** L'evoluzione della disciplina della tutela del suolo e delle acque: la nascita delle Autorità di bacino; **1.1.** La trasformazione delle Autorità in Autorità distrettuali; **2.** Organizzazione delle Autorità di bacino distrettuali; **3.** Le competenze dell'Autorità in materia di pianificazione; **3.1 (Segue:)** i c.d. piani stralcio; **4.** Le recenti attribuzioni alle Autorità di bacino distrettuale per i finanziamenti degli interventi in materia di mitigazione del rischio idrogeologico; **5.** Considerazioni di sintesi: il ruolo centrale delle Autorità nelle pressanti sfide di tutela dell'ambiente.

## **Premessa.**

Il presente lavoro trae spunto dalla constatazione della centralità che hanno assunto nell'agenda politica la tematica dell'adattamento ai cambiamenti climatici e quelle connesse della difesa del suolo, nella sua componente di contrasto e di mitigazione del rischio idrogeologico, e della tutela delle acque. A tale proposito il

PNRR prevede, nell'ambito della missione 2, avente ad oggetto la "rivoluzione verde e la transizione ecologica"<sup>1</sup>, la componente 4 dedicata specificamente alla "tutela del territorio e della risorsa idrica" nella quale sono assegnate consistenti risorse<sup>2</sup> per le finalità di "prevenire e contrastare gli effetti del cambiamento climatico sui fenomeni di dissesto idrogeologico e sulla vulnerabilità del territorio" e di "garantire la gestione sostenibile delle risorse idriche lungo l'intero ciclo e il miglioramento della qualità ambientale delle acque interne e marittime"<sup>3</sup>. In tale contesto, assume un ruolo centrale l'Autorità di bacino distrettuale, ente pubblico preposto, dalla normativa nazionale e da quella comunitaria, alla pianificazione finalizzata alla difesa del suolo e alla tutela delle acque e conseguentemente alla tutela dell'ambiente di cui suolo e acqua sono componenti essenziali.

Il contributo ripercorre in primo luogo (par. 1) l'evoluzione della disciplina in materia di difesa del suolo e delle acque a livello nazionale e comunitario e, in correlazione, la nascita e il ruolo delle Autorità. Verrà quindi analizzata (par. 2) la normativa sull'organizzazione di tali enti, con specifico riferimento agli organi che assumono un ruolo di composizione degli interessi pubblici facenti capo allo Stato, alle Regioni e agli enti territoriali appartenenti al distretto idrografico, quale ambito territoriale di riferimento delle Autorità. Successivamente ci si soffermerà sulla potestà pianificatoria delle Autorità ed in particolare sul valore e sugli effetti del piano di bacino (par. 3) e dei relativi piani stralcio (par. 3.1) e sui rapporti con gli altri piani e programmi, segnatamente quelli urbanistici. Infine (par. 4), si darà conto delle più recenti attribuzioni, operate dalla disciplina nazionale, alle Autorità per i finanziamenti degli interventi in materia di mitigazione del rischio idrogeologico, per

---

1 Cfr. PNRR, pp. 148 ss.

2 Per la misura "prevenire e contrastare gli effetti dei cambiamenti climatici sui fenomeni del dissesto idrogeologico e sulle vulnerabilità del territorio" sono assegnati 8,49 MD di Euro; per la misura "garantire la gestione sostenibile delle risorse idriche lungo l'intero ciclo e il miglioramento della qualità ambientale delle acque interne e marittime", 4,38 MD.

3 Lo stesso PNRR riconosce che "l'Italia è caratterizzata da un ecosistema naturale, agricolo e biologico unico. Un territorio di valore inestimabile che rappresenta un elemento centrale dell'identità, della cultura e della storia nazionale, motore dello sviluppo economico presente e futuro. La sicurezza di questo territorio, intesa come la mitigazione dei rischi idrogeologici, la salvaguardia delle aree verdi e della biodiversità, l'eliminazione dell'inquinamento delle acque e del terreno, e la disponibilità di risorse idriche sono aspetti fondamentali per assicurare la salute dei cittadini e, sotto il profilo economico, per attrarre investimenti. Sulla base di queste premesse la Componente pone in campo azioni per rendere il Paese più resiliente agli inevitabili cambiamenti climatici, proteggendo la natura e le biodiversità... Gli investimenti contenuti in questa componente consentiranno quindi di mitigare e gestire meglio il rischio idrogeologico del nostro Paese, che negli ultimi anni è aumentato e ha reso sempre più importante la necessità di operare sinergicamente sia sul tema della pianificazione e prevenzione che sul versante della gestione delle emergenze per rendere il Paese più resiliente agli inevitabili cambiamenti climatici, proteggendo la natura e le biodiversità... Infine, gli investimenti contenuti in questa componente mirano a garantire la sicurezza, l'approvvigionamento e la gestione sostenibile delle risorse idriche lungo l'intero ciclo, andando ad agire attraverso una manutenzione straordinaria sugli invasi e completando i grandi schemi idrici ancora incompiuti, migliorando lo stato di qualità ecologica e chimica dell'acqua, la gestione a livello di bacino e l'allocazione efficiente della risorsa idrica tra i vari usi/settori (urbano, agricoltura, idroelettrico, industriale)" (p. 149).

poi operare una ricostruzione di sintesi (par. 5) del ruolo di tale ente rispetto alla tutela dell'ambiente, ormai espressamente richiamata nell'ambito dei principi fondamentali della Costituzione.

### **1. L'evoluzione della disciplina della difesa del suolo e delle acque: la nascita delle Autorità di bacino.**

A seguito dell'alluvione di Firenze del 1966, il Governo istituì una Commissione tecnica interministeriale, nota come "Commissione De Marchi", dal nome del suo presidente, allo scopo di individuare possibili azioni di programmazione ed operative per risolvere i problemi tecnici, economici, legislativi e amministrativi connessi alla sistemazione idraulica e alla difesa del suolo.

I lavori della Commissione durarono fino al 1970 e si conclusero con la redazione di una relazione nella quale venivano analizzati l'assetto idraulico ed idrogeologico del Paese, con indicazione delle vulnerabilità e delle carenze di approccio, sia a livello tecnico che di tipo organizzativo. La medesima relazione evidenziava come la difesa del suolo dovesse essere trattata attraverso un approccio sistemico, inquadrata nell'ambito di bacini idrografici unitari, mediante una pianificazione di bacino idonea a costituire la base delle attività di intervento amministrativo, strettamente coordinata con gli strumenti generali di pianificazione territoriale<sup>4</sup>.

In tale contesto, peraltro, con il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 veniva avviato anche il processo di decentramento delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni, anche in materia urbanistica ricomprendenti, ai sensi dell'art. 80 *"la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente"*, nonché quelle inerenti ai beni ambientali.

Le risultanze della Commissione De Marchi furono recepite dalla legislazione nazionale soltanto con la legge 18 maggio 1989, n. 183, recante norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo, che aveva quale obiettivo principale quello di *"assicurare la difesa del suolo, il risanamento delle acque, la fruizione e la gestione del patrimonio idrico per gli usi di razionale sviluppo economico e sociale, la tutela degli aspetti ambientali ad essi connessi"*<sup>5</sup> e che, al fine di garantire l'uniformità della tutela e dell'attuazione della disciplina su tutto il territorio nazionale, stabiliva che le

---

<sup>4</sup> Cfr. A. MURATORI, *La gestione «all'europea» del rischio alluvioni: nuove modalità per affrontare un vecchio problema*, in *Riv. Ambiente & Sviluppo*, n. 2/2009, p. 109. Peraltro, la Commissione De Marchi, ha adottato un approccio innovativo indagando i problemi della sistemazione idraulica e della difesa del suolo anche in relazione ai problemi agricoli e forestali.

<sup>5</sup> Art. 1, comma 1, L. n. 183/1989

disposizioni in essa contenute costituissero “*norme fondamentali di riforma economico-sociale, nonché principi fondamentali ai sensi dell’art. 117 Cost.*”<sup>6</sup>.

La legge n. 183 per la prima volta considerava in maniera unitaria le fasi della pianificazione, programmazione ed attuazione degli interventi connessi con la tutela del suolo e delle acque, integrando gli aspetti relativi alla tutela dalle calamità con quelli relativi all’utilizzo delle acque<sup>7</sup>. A tale proposito, il “bacino idrografico”<sup>8</sup> (di rilievo nazionale, interregionale o regionale) veniva individuato quale ambito territoriale unitario di gestione delle acque e per gli interventi di assetto del territorio; il piano di bacino costituiva lo strumento di pianificazione e di individuazione degli interventi relativi all’uso del suolo e alla tutela delle acque nonché, più in generale, del coordinamento degli interessi ambientali<sup>9</sup>.

Sul piano soggettivo, un ruolo centrale veniva attribuito all’Autorità di bacino<sup>10</sup>, organizzazione amministrativa costituita dalla legge con il principale scopo di predisporre il piano di bacino, avente “*valore di piano territoriale di settore e ... strumento conoscitivo, normativo e tecnico operativo mediante il quale sono pianificate e programmate le azioni e le norme d’uso finalizzate alla conservazione, alla difesa e alla valorizzazione del suolo e la corretta utilizzazione della acque, sulla base delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato*”<sup>11</sup>. Pertanto, sotto il profilo sia oggettivo che soggettivo, la legge del 1989 aveva la finalità di superare una suddivisione amministrativa che ostacolava - e talvolta impediva - la possibilità di affrontare in maniera unitaria, e in una scala territoriale adeguata, i problemi legati al ciclo dell’acqua e alla difesa del suolo e a tale scopo istituiva le Autorità di bacino, aventi

6 Art 1, comma 5, L. n. 183/1989

7 Cfr. M. ALBERTON – E. DOMORENOK, *La sfida della sostenibilità. Il governo multilivello delle risorse idriche*, CEDAM, Padova, 2011, PP. 73 ss.; P. LOMBARDI, *La difesa del suolo*, in R. FERRARA – M.A. SANDULLI, (a cura di) *Trattato di diritto dell’ambiente*, Giuffrè, Milano, 2014, Vol. III, pp. 667 ss.; P. LOMBARDI, *L’evoluzione della disciplina sulla difesa del suolo tra dialettica Stato Regioni e prospettive applicative degli strumenti di pianificazione*, in *Riv. Quadr. Dir. Amb.*, 2012, n. 3, pp. 121 ss.; L. SPALLINO, *Difesa del suolo e consumo di suolo*, in S. NESPOR e L. RAMACCI (a cura di) *Codice dell’ambiente*, Giuffrè, Milano, 2022; P. URBANI, *Modelli organizzatori e pianificazione di bacino nella legge sulla difesa del suolo*, in *Riv. Giur. Edil.*, 1993, pp. 50 ss.;

8 Il bacino era definito dalla Legge come “*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 imbrifero montano ha la superficie maggiore*”

9 Cfr. G. GARZIA, *La pianificazione delle acque nel sistema dei piani regionali e locali*, in *Foro amm.*, 2006, pp. 298 ss.; P. STELLA RICHTER, *I piani di bacino*, in F. BASSI – L. MAZZAROLI (a cura di), *Pianificazioni territoriali e tutela dell’ambiente*, Torino, 2000, pp. 29 ss.

10 Sulle Autorità di bacino disciplinate dalla Legge del 1989 cfr. P. URBANI, *Le autorità di bacino di rilievo nazionale: pianificazione, regolazione e controllo nella difesa del suolo*, in AA.VV., *Studi in onore di Feliciano Benvenuti*, Mucchi, Modena, 1996, V.4, pp. 1687 ss.

11 Art. 17, L. n. 183/1989. Sui piani di bacino nella legge n. 183/1989, cfr. L. RAINALDI, *I piani di bacino nella previsione della legge n. 183 del 1989*, Giuffrè, Milano, 1992,

il compito di assicurare la difesa del suolo, il risanamento delle acque e la tutela degli aspetti ambientali, nell'ambito del bacino idrografico<sup>12</sup>. Al riguardo, con riferimento alle competenze, la medesima legge del 1989 intervenne con “*condizionamenti pesanti ed incisivi in più di una materia di competenza regionale*”<sup>13</sup> attribuendo – come detto – compiti rilevanti alle Autorità di bacino.

Ciò indusse alcune Regioni e le Province Autonome ad adire la Corte costituzionale, sostenendo che la legge comportasse una compromissione delle loro competenze e autonomie.

La Corte tuttavia rigettò i ricorsi rilevando in primo luogo che “*la difesa del suolo è una finalità il cui raggiungimento coinvolge funzioni e materie assegnate tanto alla competenza statale quanto a quella regionale (o provinciale). Essendo, dunque, un obiettivo comune allo Stato e alle Regioni, la difesa del suolo può essere perseguita soltanto attraverso la via della cooperazione fra l'uno e gli altri soggetti. Naturalmente le forme della cooperazione possono essere svariate, poiché oscillano dalla concorrenza (paritaria o non) delle due parti nella produzione del medesimo atto (intese, pareri, etc.) 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 o non, le due parti*”<sup>14</sup>. A tale proposito, la Corte ritenne che la figura delle Autorità di bacino – e la relativa composizione mista degli organici collegali, di esponenti dei Ministeri e delle Regioni – costituisse una forma costituzionalmente legittima di cooperazione istituzionale dello Stato e delle Regioni<sup>15</sup>.

Tale valutazione del Giudice delle Leggi in ordine alle Autorità e all'insieme delle competenze ad esse attribuito dalla legge assume grande rilevanza e sostanzialmente ne rappresenta la ragion d'essere e il modello di funzionamento anche attuale<sup>16</sup>, pure in un quadro costituzionalmente modificato relativamente al riparto di competenze

12 Cfr. M. DE BENEDETTO, *Gli Ambiti territoriali ottimali e la programmazione locale. Il ruolo delle Autorità di bacino e degli Enti di governo d'ambito. I rapporti con l'Aeegsi*, in *Rivista giuridica Amministrazione in Cammino*, 31 maggio 2017, pp. 7 ss.

13 P. LOMBARDI, *L'evoluzione della disciplina sulla difesa del suolo tra dialettica Stato Regioni e prospettive applicative degli strumenti di pianificazione*, cit., p. 123

14 Cfr. Corte Cost., 26 febbraio 1990, n. 85

15 In particolare, la Corte ha affermato che “*il governo dei bacini idrografici di rilievo nazionale è affidato a “autorità” appositamente costituite, alla cui composizione concorrono sia rappresentanti statali che regionali (o provinciali). Di per sé, pertanto, l'istituzione di tali “organi misti” non può considerarsi costituzionalmente illegittima, dal momento che rientra fra le possibilità che il legislatore ha di conformare la cooperazione fra Stato e Regioni in relazione al perseguimento di obiettivi comportanti numerosi punti di interferenza e di intreccio tra competenze statali e competenze regionali. Né può dirsi che la creazione delle suddette istituzioni sia di per sé irragionevole, poiché, anzi, quando ricorrono ipotesi di discipline funzionalmente e materialmente complesse e di reti pianificatorie particolarmente articolate, appare tutt'altro che arbitrario prevedere istituzioni a composizione mista dirette a fungere da supporto di organizzazione e di direzione unitaria del complesso governo del settore*”.

16 Cfr. E BUOSO, *Difesa del suolo e sua tutela*, in (PAOLO DELL'ANNO – EUGENIO PICOZZA diretto da) *Trattato di diritto dell'ambiente*, Vol III, CEDAM, Padova, 2015, pp. 583 ss.; R. PEPE, *La natura giuridica delle Autorità di bacino*, in *Riv. Trim. st. e doc.*, 2010, pp. 105 ss.

legislative, fermo restando che la tutela dell'ambiente – di cui suolo e acque rappresentano una componente essenziale – rientra tra le materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Alla legge n. 183/1989 ha fatto seguito una legislazione di emergenza costituita, in primo luogo, per quanto rileva in questa sede, dal D.L. n. 180/1998, emanato a seguito dell'alluvione di Sarno del maggio 1998, il quale prevedeva che le Autorità di bacino adottassero, entro un anno, piani stralcio per l'assetto idrogeologico (c.d. PAI) con individuazione e perimetrazione delle aree a rischio idrogeologico.

### **1.1. La trasformazione delle Autorità in Autorità distrettuali.**

Nella ricostruzione della disciplina in materia di tutela del suolo e delle acque, costituisce certamente un elemento di grande rilievo la Direttiva 2000/60/CE, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque (c.d. Direttiva quadro acque)<sup>17</sup>. Al riguardo, si deve rilevare che la normativa nazionale previgente appariva, con riferimento alla materia della tutela del suolo e delle acque, ampiamente "anticipatrice" di quella contenuta nella Direttiva, a tal punto che larga parte della stessa è stata poi trasfusa nella nuova disciplina nazionale di attuazione della normativa comunitaria.

La Direttiva ha l'obiettivo principale di ottenere un buono stato delle acque e tale finalità persegue mediante – tra l'altro – l'individuazione da parte degli Stati membri di bacini idrografici, da raggrupparsi in distretti idrografici secondo i criteri elaborati a livello comunitario<sup>18</sup>. I distretti "*diventano dunque la sede più idonea per la pianificazione, il coordinamento e l'adozione dei programmi di misure e delle azioni volti a realizzare gli obiettivi della direttiva, stabilendo una stretta connessione tra la dimensione territoriale e quella funzionale delle risorse idriche*"<sup>19</sup>.

Sotto un profilo organizzativo, viene prevista l'istituzione di autorità preposte a garantire il coordinamento e l'uniformità degli strumenti di gestione e tutela. La Direttiva lascia agli Stati membri decidere se le funzioni delle Autorità siano attribuite ad organismi già esistenti o se creare nuovi soggetti, la cui composizione e modo di funzionamento sono rimessi alla discrezionalità degli stessi Stati.

A livello nazionale, con il D.lgs. n. 152/2006, recante il c.d. "Codice dell'Ambiente", il Legislatore, nell'ambito della disciplina della tutela del suolo e delle acque, è intervenuto sia "riportando" alcune disposizioni della legge del 1989

---

17 Sulla c.d. "Direttiva quadro acque" e la relativa attuazione cfr. *ex multis*; M. ALBERTON, M. PERTILE, P. TURRINI (a cura di), *La direttiva quadro sulle acque (2000/60/CE) e la direttiva alluvioni (2007/60/CE) dell'Unione Europea. Attuazione e interazioni con particolare riferimento all'Italia*, Università degli Studi di Trento, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018; P. URBANI, *Il recepimento della direttiva comunitaria sulle acque (2000/60): profili istituzionali di un nuovo governo delle acque*, in *Riv. Giur. Amb.*, n. 2/2004, pp. 210 ss.

18 Cfr. art. 3 Direttiva

19 M. ALBERTON, M. PERTILE, P. TURRINI, *op. cit.*, p. 13

sia recependo quelle della Direttiva quadro acque in attuazione della quale ha introdotto alcune rilevanti novità relativamente alla disciplina delle Autorità di bacino. A tale proposito, l'obiettivo delle disposizioni della Sezione I della Parte III del Codice dell'Ambiente è più ampio di quello della legislazione previgente del 1989 in quanto esse sono finalizzate *“ad assicurare la tutela e il risanamento del suolo e del sottosuolo, il risanamento idrogeologico del territorio tramite la prevenzione dei fenomeni di dissesto, la messa in sicurezza delle situazioni a rischio e la lotta alla desertificazione”*<sup>20</sup> e sul punto acquista rilievo la definizione di suolo prevista ai fini dell'applicazione della Parte III del Codice che include non solo *“lo strato più superficiale della crosta terrestre situato tra il substrato roccioso e la superficie”*, ma *“anche il territorio, il sottosuolo, gli abitati e le opere infrastrutturali”*<sup>21</sup>. Sicché *“l'inserimento della disciplina della tutela del suolo nel Codice dell'ambiente ne sottolinea opportunamente una nuova considerazione nella veste di fattore ambientale fondamentale e insostituibile”*.<sup>22</sup>

Con specifico riferimento all'argomento oggetto di esame, l'art. 63, comma 3, D.lgs. n. 152/2006 ha previsto l'abolizione delle Autorità di bacino esistenti con attribuzione delle relative funzioni<sup>23</sup> alle costituende sette (nella sua versione originaria, otto) Autorità di bacino distrettuali<sup>24</sup>. Invero, attraverso l'individuazione di sette bacini distrettuali (originariamente otto)<sup>25</sup> sul territorio nazionale, il Legislatore ha ampliato la base territoriale di riferimento delle Autorità di bacino collegandola al *“distretto idrografico”*, definito come *“l'area di terra e di mare, costituita da uno o più bacini idrografici limitrofi e dalle rispettive acque sotterranee e costiere”*<sup>26</sup>. In tal modo, le Autorità di bacino sono divenute un modello organizzativo unitario, essendo venuta meno la *“tripartizione”* prevista dalla legislazione previgente di Autorità di livello nazionale, ultraregionale e regionale e conseguentemente si è resa necessaria una profonda *“riorganizzazione di carattere amministrativo”*<sup>27</sup>, anche per la transizione dal precedente al nuovo assetto. A tale proposito, per quanto le Autorità di bacino distrettuali siano state introdotte fin dal

20 Cfr. art. 53, comma 1, D.lgs. n. 152/2006.

21 Art. 5, comma 1, *lett v-quater*, D.lgs. n. 152/2006

22 E. BUOSO, *op. cit.*, p. 571

23 Peraltro, come rilevato in dottrina, la soppressione delle Autorità di bacino attraverso il D.lgs. n. 152/2006 poneva alcune problematiche di conflitto tra norme statali e norme regionali atteso che le Autorità di bacino erano state istituite con provvedimenti regionali. Cfr. M. ALBERTON, *L'attività delle Autorità di bacino alla luce dei recenti sviluppi in tema di governo delle acque*, in *Le Istituzioni del federalismo: regione e governo locale*, 2010, pp. 363 ss.

24 Le Autorità di bacino sono: Autorità di Bacino Distrettuale delle Alpi Orientali; Autorità di Bacino Distrettuale del Fiume Po; Autorità di Bacino Distrettuale dell'Appennino Settentrionale; Autorità di Bacino Distrettuale dell'Appennino Centrale; Autorità di Bacino Distrettuale dell'Appennino Meridionale; Autorità di bacino regionale della Sardegna; Autorità di Bacino del Distretto Idrografico della Sicilia.

25 Art. 51, comma 5, L. n. 221/2015

26 Art. 74, comma 2, lett. o), del D.lgs. n. 152/2006

27 G. GARZIA, *La pianificazione delle acque nel sistema dei piani regionali e locali*, *cit.*, p. 299.

2006, *“le vecchie Autorità di bacino hanno continuato a svolgere le loro funzioni”*<sup>28</sup> per un lunghissimo lasso di tempo. In particolare, l’art. 1, comma 3, D.lgs. n. 284/2006 aveva introdotto un regime transitorio, inserendo nell’art. 170 del D.lgs. n. 152/2006 il comma 2-bis a norma del quale *“nelle more della costituzione dei distretti idrografici di cui al Titolo II della Parte terza del presente decreto e della revisione della relativa 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 L. n. 308 del 2004, definisca la relativa disciplina”*<sup>29</sup>.

L’art. 51, L. n. 221/2015 (c.d. Collegato Ambientale), nel riscrivere l’art. 63, D.lgs. n. 152/2006, ha previsto che, con decreto ministeriale, sarebbero stati disciplinati l’attribuzione e il trasferimento alle Autorità di bacino distrettuali del personale e delle risorse strumentali, ivi comprese le sedi, e finanziarie delle Autorità di bacino di cui alla legge 18 maggio 1989, n. 183. Di fatto, l’effettiva costituzione delle “nuove” Autorità di bacino distrettuali è quindi avvenuta solo nel febbraio 2017, con l’entrata in vigore del Decreto del Ministro dell’Ambiente n. 294/2016, ossia dopo oltre un decennio di proroghe nel quale hanno continuato ad operare le originarie Autorità di bacino<sup>30</sup>.

Nelle more dell’entrata in funzione delle Autorità distrettuali, le competenze delle stesse sono state aumentate dal Legislatore, per effetto della Direttiva 2007/60/CE relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni (c.d. Direttiva Alluvioni) recepita a livello nazionale dal D.lgs. n. 49/2010. A tale riguardo, la Direttiva Alluvioni si pone come complementare a quella relativa alle Acque *“che, pur ponendosi obiettivi di tutela del suolo e mitigazione degli effetti delle inondazioni come corollario dell’approccio olistico in tema di risorse idriche, non affronta specificamente la questione del rischio idrogeologico derivante dalle alluvioni”*<sup>31</sup>. Essa ha quale obiettivo principale quello di *“istituire un quadro per la valutazione e la gestione dei rischi di alluvioni volto a ridurre le conseguenze negative per la salute umana, l’ambiente, il patrimonio culturale e le attività economiche connesse con le alluvioni all’interno della Comunità”*<sup>32</sup> e, per quanto rileva in questa sede, riconosce che, nonostante le alluvioni non siano di per sé prevedibili, *“le misure per ridurre tali rischi dovrebbero, per quanto*

28 Corte cost., sent. n. 232/2009, cons. in dir. n. 13.4.

29 Inoltre, lo stesso D.lgs. dell’8 novembre 2006, n. 284, stabiliva, all’art. 1, comma 4, che *«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»*.

30 Cfr. M. ALBERTON, *L’attività delle Autorità di bacino alla luce dei recenti sviluppi in tema di governo delle acque*, cit., che, con riferimento alla proroga del funzionamento delle “vecchie” Autorità, parla di *“paradigma di Lazzaro”* (p. 573).

31 M. ALBERTON, M. PERTILE, P. TURRINI (a cura di), *op. cit.*, p. 20.

32 Cfr. art.1 Direttiva

*possibile, essere coordinate a livello di bacino idrografico*<sup>33</sup> e dunque il presupposto per l'applicazione della Direttiva Alluvioni è la costituzione dei distretti al pari di quanto previsto dalla Direttiva Quadro Acque.

Pur lasciando la Direttiva agli Stati membri la facoltà di affidare le funzioni dalla stessa indicate alle medesime Autorità previste dalla Direttiva Acque ovvero ad altri soggetti, il Legislatore nazionale, con il D.lgs. n. 49/2010, ha accentrato in capo alle Autorità di cui all'art. 63, D.lgs. n. 152/2006 i compiti previsti dalla disciplina comunitaria<sup>34</sup>.

## **2. Organizzazione delle Autorità di bacino distrettuali.**

In ciascun distretto idrografico di cui all'art. 64 del Codice dell'Ambiente è quindi stata istituita l'Autorità di bacino distrettuale espressamente qualificata come ente pubblico non economico, come tale assoggettata anche al controllo di gestione della Corte dei conti<sup>35</sup>, nonché alla vigilanza del Ministro dell'Ambiente, che approva le deliberazioni della conferenza istituzionale permanente<sup>36</sup>, nonché – di concerto con il Ministro dell'Economia - lo statuto, i bilanci preventivi, i conti consuntivi e le variazioni di bilancio, il regolamento di amministrazione e contabilità, la pianta organica, il piano del fabbisogno del personale e gli atti regolamentari generali dell'Autorità<sup>37</sup>.

A norma dell'art. 63 del Codice dell'Ambiente sono organi delle Autorità di bacino distrettuali: la conferenza istituzionale permanente (nota anche come CIP), il segretario generale, la conferenza operativa, la segreteria tecnica operativa e, in conformità alle previsioni della normativa vigente, il collegio dei revisori dei conti<sup>38</sup>.

---

33 Preambolo, parr. 3 e 5.

34 L'art. 3, comma 1, D.lgs. n. 49/2010 stabilisce che *“Ferme restando le competenze del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, agli adempimenti di cui agli articoli 4, 5, 6 e 7, comma 3, lettera a), provvedono, secondo quanto stabilito agli stessi articoli, le autorità di bacino distrettuali di cui all'articolo 63 del decreto legislativo n. 152 del 2006, alle quali, ai sensi dell'articolo 67 dello stesso decreto, compete l'adozione dei piani stralcio di distretto per l'assetto idrogeologico”*.

35 Cfr. art. 6, comma 1, D.M. 294/2016

36 Cfr. art. 63, comma 5, D.lgs. n. 152/2006

37 Cfr. art. 6, commi 3 e 4 D.M. 294/2016

38 Tali organi sono quasi completamente coincidenti con quelli che erano stabiliti dall'art. 12 della L. n. 183/1989, ossia il comitato istituzionale, il comitato tecnico, il segretario generale e la segreteria tecnico-operativa. In particolare, il comitato istituzionale doveva stabilire i criteri e i metodi per l'elaborazione dei piani di bacino; il comitato tecnico, presieduto dal segretario generale e costituito dai funzionari designati in pari numero dalle amministrazioni statali e da quelle regionali presenti nel comitato istituzionale, svolgeva attività di consulenza del comitato istituzionale; il segretario generale si occupava di favorire lo svolgimento delle varie attività da parte dell'autorità di bacino curandone gli adempimenti necessari e riferendo al comitato istituzionale sullo stato di attuazione del piano di bacino; la segreteria tecnico-operativa, infine, svolgeva attività operativa nell'ambito dell'ingegneria, dell'idrologia, della geologia, delle scienze ambientali, della pianificazione territoriale ed urbanistica, oltretutto in campo giuridico, amministrativo ed economico.

La conferenza istituzionale permanente (CIP) è l'organo di indirizzo politico dell'Autorità e ne adotta gli atti di indirizzo, coordinamento e pianificazione<sup>39</sup> e in particolare, *“adotta criteri e metodi per l'elaborazione del Piano di bacino in conformità agli indirizzi e ai criteri di cui all'articolo 57”*<sup>40</sup> e *“adotta il Piano di bacino e i suoi stralci”*<sup>41</sup>; inoltre delibera in ordine ai principali atti organizzativi dell'Autorità, quali lo statuto, i bilanci preventivi, i conti consuntivi e le variazioni di bilancio, il regolamento di amministrazione e contabilità, la pianta organica, il piano del fabbisogno del personale e gli atti regolamentari generali.

Il piano di bacino, come meglio si vedrà di seguito, è sovraordinato alle altre pianificazioni regionali e locali e produce un consistente impatto sia sulle attività dei soggetti pubblici che di quelli privati, anche in materia urbanistica<sup>42</sup>. Conseguentemente, alla luce dei contenuti e del valore del piano di bacino, la CIP assolve una funzione molto delicata, anche di composizione di diversi interessi pubblici, facenti capo a diverse amministrazioni, che possono in taluni casi risultare potenzialmente o concretamente confliggenti, nel rispetto dell'assetto costituzionale delle competenze legislative e amministrative fissato dalla riforma del 2001.

Pertanto, acquista rilievo la composizione del suddetto organo e le relative modalità di funzionamento.

La CIP è composta dai Presidenti delle Regioni e delle Province autonome il cui territorio è interessato dal distretto idrografico, o dagli assessori dai medesimi delegati, nonché dal Ministro dell'Ambiente, dal Ministro delle Infrastrutture, o dai sottosegretari dagli stessi delegati, oltre che dal Capo del Dipartimento della Protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri. Inoltre, nei casi in cui siano coinvolti i rispettivi ambiti di competenza, partecipano altresì alla CIP il Ministro delle politiche agricole e il Ministro della cultura, ovvero i sottosegretari dagli stessi delegati.

Come chiarito dall'art. 63, comma 5, D.lgs. n. 152/2006, la conferenza istituzionale permanente è validamente costituita con la presenza di almeno tre membri, tra i quali necessariamente il Ministro dell'Ambiente, e delibera a maggioranza dei presenti. Dunque, la CIP è un organo collegiale i cui membri sono tutti “esterni” all'Autorità e la sua composizione manifesta l'intenzione del legislatore di creare un coordinamento tra gli interessi locali e regionali, con quelli statali.

A tale proposito, occorre rimarcare che – così come accaduto con riferimento alla Legge del 1989 – anche con riferimento alla disciplina del 2006 e al ruolo e alle

---

39 Cfr. art. 63, comma 5, D.lgs. n. 152/2006.

40 Art. 63, comma 6, lett. a)

41 Art. 63, comma 6, lett. e)

42 Cfr. sul punto, P. LOMBARDI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati: la difesa del suolo quale archetipo di virtuose forme di cooperazione tra distinti ambiti di amministrazione*, in *Riv. Giur. Edil.*, 2010, n. 2, pp. 93 ss.

competenze delle Autorità di Bacino dalla stessa disegnato è stata sollevata questione di costituzionalità dalle Regioni per violazione delle loro competenze. Anche in tal caso, la Corte costituzionale ha ritenuto che l'assetto delle competenze previsto dalla Legge sia conforme a Costituzione, affermando che *“se è vero che le competenze di tale nuovo organismo possono indirettamente avere conseguenze su ambiti materiali di competenza concorrente (come il governo del territorio), è anche vero che il coinvolgimento delle Regioni è assicurato dalla norma in esame che prevede la partecipazione dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome il cui territorio è interessato dal distretto idrografico di cui di volta in volta si tratta, alla Conferenza istituzionale permanente (art. 63, comma 4), principale organo dell'Autorità di bacino che assomma le vaste competenze elencate nel comma 5 dello stesso art. 63. Non sussiste, pertanto, la denunziata violazione delle attribuzioni regionali garantite dagli artt. 117 e 118 Cost. e del principio di leale collaborazione”*<sup>43</sup>. Inoltre, la stessa Corte ha precisato che le disposizioni di cui agli artt. 63 e 64 D.lgs. n. 152/2006 non attengono alla materia del “governo del territorio”, bensì *“attengono pienamente alla materia della tutela dell'ambiente, le Autorità di bacino distrettuale essendo preposte a compiti rientranti in quelli previsti in generale dalla sezione I della Parte III del D.lgs. n. 152 del 2006. Pertanto non è ravvisabile alcuna invasione di competenze regionali, né il principio di leale collaborazione richiede necessariamente che negli organismi a composizione mista la componente regionale sia numericamente equivalente a quella statale”*. Dunque, la Corte ha ricondotto le disposizioni che concernenti l'organizzazione e le competenze delle Autorità alla materia “tutela dell'ambiente” e perciò ha ritenuto le stesse conformi all'assetto e al riparto di competenze fissato in Costituzione, affermando che il modello organizzativo della CIP garantisce in maniera “costituzionalmente adeguata” la rappresentanza delle Regioni.

Occorre sottolineare che, alla luce delle disposizioni normative richiamate, la composizione della CIP non è “fissa”, ma variabile e si diversifica a seconda della “ampiezza” del distretto di riferimento e degli interessi oggetto di valutazione, potendo accadere che la componente facente capo alle Regioni risulti (numericamente) preponderante poichè la prevalenza dei componenti “statali” o “regionali” dipende sostanzialmente dall'oggetto della CIP e (soprattutto) dal numero delle Regioni che appartengono al distretto.

Tuttavia le deliberazioni non possono essere assunte senza la presenza del Ministro dell'Ambiente (o del suo delegato) al quale spetta in ogni caso l'approvazione delle delibere della CIP, ai sensi dell'art. 63, comma 5, D.lgs n. 152/2006, nell'ambito del proprio potere di vigilanza.

Sotto tale profilo, la doppia veste del Ministro, di componente della CIP e di soggetto vigilante cui è attribuito il potere di approvazione delle delibere, è assai singolare e occorre chiedersi se possa verificarsi la circostanza che siano adottate

<sup>43</sup> Corte cost, 23 luglio 2009, n. 232

deliberazioni su cui il Ministro abbia espresso, in qualità di componente, voto negativo e sulle quali lo stesso Ministro è chiamato ad esprimersi per l'approvazione, potendosi configurare una sorta di "potere di veto". Ciò comporta, in buona sostanza, che, al fine di approvare una delibera, debba essere preventivamente raggiunta una condivisione tra le diverse "anime" dell'organo collegiale.

Anche per l'approvazione del piano di bacino (e dei relativi stralci) la componente statale sembra acquisire un ruolo determinante, atteso che il piano viene adottato dalla CIP e approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'Ambiente, sentita la Conferenza Stato- Regioni<sup>44</sup>.

La conferenza operativa è un organo collegiale con funzioni di tipo consultivo e tecnico, che esprime pareri sul Piano di bacino distrettuale e i relativi stralci, tra cui il piano di gestione del bacino idrografico, che deve essere elaborato dall'Autorità di bacino distrettuale, ed emana direttive, anche tecniche, al fine di consentire all'Autorità di bacino distrettuale di esprimere i pareri *"sulla coerenza con gli obiettivi del Piano di bacino dei piani e programmi dell'Unione europea, nazionali, regionali e locali relativi alla difesa del suolo, alla lotta alla desertificazione, alla tutela delle acque e alla gestione delle risorse idriche"*<sup>45</sup>.

In particolare, la conferenza operativa è convocata dal segretario generale, che la presiede, ed è composta da rappresentanti delle amministrazioni presenti nella CIP. Inoltre, alla conferenza operativa possono essere invitati, in funzione consultiva, due rappresentanti delle organizzazioni agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale e un rappresentante dell'ANBI-Associazione nazionale consorzi di gestione e tutela del territorio e acque irrigue, per i problemi legati alla difesa del suolo e alla gestione delle acque irrigue.

La conferenza operativa delibera a maggioranza dei tre quinti dei presenti e può essere integrata, per le attività istruttorie, da esperti appartenenti a enti, istituti e società pubbliche, designati dalla conferenza istituzionale permanente e nominati con decreto del Ministro dell'Ambiente, senza però diritto di voto.

Altro organo dell'Autorità è il segretario generale che, ai sensi dei commi 7 e 8 del medesimo art. 63 del D.lgs. n. 152/2006, è il rappresentante legale dell'Autorità e provvede agli adempimenti necessari al funzionamento dell'Autorità di bacino, all'istruttoria degli atti di competenza della conferenza istituzionale permanente alla quale formula proposte, alla promozione della collaborazione tra le amministrazioni statali, regionali e locali, ai fini del coordinamento delle rispettive attività.

Inoltre, cura l'attuazione delle direttive della conferenza operativa e riferisce semestralmente alla conferenza istituzionale permanente sullo stato di attuazione del Piano di bacino.

---

<sup>44</sup> Cfr. combinato disposto degli artt. 66, comma 6 e dell'art. 57, comma 1, n. 2, lett a), D.lgs. n. 152/2006  
<sup>45</sup> Art. 63, comma 9, D.lgs. n. 152/2006

Infine, al segretario generale è demandato il compito di curare la raccolta dei dati relativi agli interventi programmati e attuati nonché alle risorse stanziare per le finalità del Piano di bacino da parte dello Stato, delle Regioni e degli enti locali e comunque agli interventi da attuare nell'ambito del distretto, qualora abbiano attinenza con le finalità del Piano medesimo, rendendoli accessibili alla libera consultazione nel sito internet dell'Autorità.

Pertanto, il Segretario Generale assolve importanti compiti sia per quanto attiene alla gestione dell'Ente sia in materia istruttoria ed operativa, dovendo favorire il dialogo tra le diverse amministrazioni, verificare l'attuazione delle direttive assunte dalla conferenza operativa e procedere alla raccolta dei dati relativi agli interventi programmati e attuati nonché alle risorse stanziare per le finalità del Piano di bacino.

Il suddetto organo è nominato per cinque anni con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Ministero dell'Ambiente e le modalità di nomina evidenziano la volontà del legislatore di consentire al governo centrale di mantenere un controllo diretto sulle autorità di distretto: l'indicazione del nominativo da parte del dicastero di riferimento è evidentemente significativo della funzione dell'ente di gestione della risorsa idrica all'interno dell'assetto istituzionale dell'ambiente<sup>46</sup>.

La Segreteria tecnica è composta dal Segretario Generale, che la presiede, e da organi professionali dell'Autorità nonché – in taluni casi – da dirigenti regionali che operano in settori rilevanti per lo svolgimento delle funzioni dell'Autorità.

Le funzioni e la composizione della segreteria tecnica operativa non sono fissate direttamente dalla disciplina legislativa e sono quindi rimesse all'autonomia statutaria delle Autorità.

In particolare, tale organo è preposto allo svolgimento di attività di carattere tecnico e in particolare quelle di cui all'art. 63, comma 10, D.lgs. n. 152/2006 e pertanto elabora il Piano di bacino distrettuale e i relativi stralci, tra cui il piano di gestione del bacino idrografico e il piano di gestione del rischio di alluvioni, nonché i programmi di intervento; esprime parere sulla coerenza con gli obiettivi del Piano di bacino dei piani e programmi dell'Unione Europea, nazionali, regionali e locali relativi alla difesa del suolo, alla lotta alla desertificazione, alla tutela delle acque e alla gestione delle risorse idriche.

### **3. Le competenze dell'Autorità in materia di pianificazione.**

L'attività certamente preponderante delle Autorità – anche per l'impatto che la stessa produce rispetto agli enti territoriali, agli operatori economici e ai privati

---

46 Cfr. D.A. ROTTGEN - A. FARI, *Codice dell'Ambiente commentato*, Il Sole 24 Ore, Milano-Roma, 2021, p. 67.

cittadini - concerne l'elaborazione del piano di bacino che attiene al distretto idrografico.

Stabilisce infatti l'art. 63, comma 10, D.lgs. n. 152/2006 che essa provvede "a) a elaborare il Piano di bacino distrettuale e i relativi stralci, tra cui il piano di gestione del bacino idrografico, previsto dall'articolo 13 della direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, e successive modificazioni, e il piano di gestione del rischio di alluvioni, previsto dall'articolo 7 della direttiva 2007/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, nonché i programmi di intervento; b) a esprimere parere sulla coerenza con gli obiettivi del Piano di bacino dei piani e programmi dell'Unione europea, nazionali, regionali e locali relativi alla difesa del suolo, alla lotta alla desertificazione, alla tutela delle acque e alla gestione delle risorse idriche". Dunque, l'Autorità non solo elabora il Piano di bacino distrettuale nelle sue diverse componenti (o stralci), ma verifica anche la coerenza con gli obiettivi del Piano medesimo, di tutti i piani e i programmi europei nazionali, regionali e infraregionali relativi a tematiche che, nel loro insieme, possono definirsi di tutela ambientale.

Al riguardo, come in precedenza anticipato, in attuazione della Direttiva Quadro Acque, l'ambito territoriale di riferimento di ciascuna Autorità è il "distretto idrografico" che consiste in una "area di terra e di mare, costituita da uno o più bacini idrografici limitrofi e dalle rispettive acque sotterranee e costiere che costituisce la principale unità per la gestione dei bacini idrografici"<sup>47</sup>; il "bacino idrografico" è "il territorio nel quale scorrono tutte le acque superficiali attraverso una serie di torrenti, fiumi ed eventualmente laghi per sfociare al mare in un'unica foce, a estuario o delta"<sup>48</sup>.

Il Piano di bacino è disciplinato dall'art. 65, D.lgs. n. 152/2006 che lo definisce come "lo strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo mediante il quale sono pianificate e programmate le azioni e le norme d'uso finalizzate alla conservazione, alla difesa

---

47 Cfr. direttiva 2000/60/CE, art. 54, lett. t).

48 Cfr. direttiva 2000/60/CE, art. 54, lett. r).

*e alla valorizzazione del suolo ed alla corretta utilizzazione delle acque, sulla base delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato”.*

I contenuti del piano sono raggruppabili in quattro categorie di elementi che debbono essere in esso ricompresi, ossia: elementi di carattere descrittivo, di carattere normativo e prescrittivo, di carattere tecnico-operativo ed elementi di natura programmatica<sup>49</sup>.

In particolare, il piano di bacino contiene la pianificazione e le norme d'uso finalizzate alla conservazione, difesa e valorizzazione del suolo e di corretta utilizzazione delle acque (art. 65, comma 1), in conformità ai criteri stabiliti dalla conferenza istituzionale permanente (comma 3). Si tratta di un piano contenente

49 In particolare, l'art. 65, comma 3, D.lgs. n. 152/2006 stabilisce che «Il Piano di bacino, in conformità agli indirizzi, ai metodi e ai criteri stabiliti dalla Conferenza istituzionale permanente di cui all'articolo 63, comma 4, realizza le finalità indicate all'articolo 56 e, in particolare, contiene, unitamente agli elementi di cui all'Allegato 4 alla parte terza del presente decreto:

- a) il quadro conoscitivo organizzato ed aggiornato del sistema fisico, delle utilizzazioni del territorio previste dagli strumenti urbanistici comunali ed intercomunali, nonché dei vincoli, relativi al distretto, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42;
- b) la individuazione e la quantificazione delle situazioni, in atto e potenziali, di degrado del sistema fisico, nonché delle relative cause;
- c) le direttive alle quali devono uniformarsi la difesa del suolo, la sistemazione idrogeologica ed idraulica e l'utilizzazione delle acque e dei suoli;
- d) l'indicazione delle opere necessarie distinte in funzione:
 
  - 1) dei pericoli di inondazione e della gravità ed estensione del dissesto;
  - 2) dei pericoli di siccità;
  - 3) dei pericoli di frane, smottamenti e simili;
  - 4) del perseguimento degli obiettivi di sviluppo sociale ed economico o di riequilibrio territoriale nonché del tempo necessario per assicurare l'efficacia degli interventi;
  - e) la programmazione e l'utilizzazione delle risorse idriche, agrarie, forestali ed estrattive;
  - f) la individuazione delle prescrizioni, dei vincoli e delle opere idrauliche, idraulico-agrarie, idraulico-forestali, di forestazione, di bonifica idraulica, di stabilizzazione e consolidamento dei terreni e di ogni altra azione o norma d'uso o vincolo finalizzati alla conservazione del suolo ed alla tutela dell'ambiente;
  - g) il proseguimento ed il completamento delle opere indicate alla lettera f), qualora siano già state intraprese con stanziamenti disposti da leggi speciali, da leggi ordinarie, oppure a seguito dell'approvazione dei relativi atti di programmazione;
  - h) le opere di protezione, consolidamento e sistemazione dei litorali marini che sottendono il distretto idrografico;
  - i) i meccanismi premiali a favore dei proprietari delle zone agricole e boschive che attuano interventi idonei a prevenire fenomeni di dissesto idrogeologico;
  - l) la valutazione preventiva, anche al fine di scegliere tra ipotesi di governo e gestione tra loro diverse, del rapporto costi-benefici, dell'impatto ambientale e delle risorse finanziarie per i principali interventi previsti;
  - m) la normativa e gli interventi rivolti a regolare l'estrazione dei materiali litoidi dal demanio fluviale, lacuale e marittimo e le relative fasce di rispetto, specificatamente individuate in funzione del buon regime delle acque e della tutela dell'equilibrio geostatico e geomorfologico dei terreni e dei litorali;
  - n) l'indicazione delle zone da assoggettare a speciali vincoli e prescrizioni in rapporto alle specifiche condizioni idrogeologiche, ai fini della conservazione del suolo, della tutela dell'ambiente e della prevenzione contro presumibili effetti dannosi di interventi antropici;
  - o) le misure per contrastare i fenomeni di subsidenza e di desertificazione, anche mediante programmi ed interventi utili a garantire maggiore disponibilità della risorsa idrica ed il riuso della stessa;
  - p) il rilievo conoscitivo delle derivazioni in atto con specificazione degli scopi energetici, idropotabili, irrigui od altri e delle portate;
  - q) il rilievo delle utilizzazioni diverse per la pesca, la navigazione od altre;

direttive alle quali devono uniformarsi la difesa del suolo, la sistemazione idrogeologica ed idraulica, l'utilizzazione delle acque e dei suoli (art. 65, comma 3, lett. c). Nell'ambito dell'ampio elenco di elementi (come dettagliato nell'allegato 4 alla Parte terza del decreto) richiamati dalla norma, vanno menzionati – per la diretta attinenza con la materia della tutela dell'ambiente – la valutazione preventiva dell'impatto ambientale dei principali interventi previsti (comma 3, lett. 1), la determinazione delle norme d'uso e dei vincoli per la conservazione del suolo e la tutela dell'ambiente (lett. f), la normazione sulle estrazioni di materiale litoide dalle aree demaniali fluviali, lacuali e marittime (lett. m), l'indicazione di zone da assoggettare a speciali vincoli di protezione (lett. n), la statuizione delle priorità degli interventi e la previsione delle risorse finanziarie necessarie (lett. s) e t)<sup>50</sup>.

Per quanto concerne l'approvazione dei piani di bacino, l'art. 66, D.lgs. n. 152/2006 stabilisce che, prima della loro approvazione, gli stessi siano sottoposti alla verifica di assoggettabilità alla valutazione ambientale strategica (VAS). Di seguito, la loro adozione è rimessa alla CIP.

L'adozione del piano deve essere pubblicata con le forme e con le modalità previste dal Codice dell'Ambiente con riferimento alla procedura di VAS in sede statale. Una volta conclusa la procedura di valutazione ambientale strategica, i piani di bacino sono approvati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri<sup>51</sup>.

Particolare rilievo assume il valore giuridico del piano.

Esso è in primo luogo qualificato dalla norma come “piano territoriale di settore” ma, mentre il requisito della “territorialità” appare coerente con le caratteristiche del piano di bacino, in quanto “l'espressione piano territoriale viene normalmente utilizzata con riferimento a piani legati in qualche modo al territorio ...ovvero per quei piani che disciplinano l'uso del territorio”<sup>52</sup>, il carattere della “settorialità” appare meno confacente<sup>53</sup>. Infatti, se è vero che il suo ambito di intervento è riferibile alla “difesa

r) il piano delle possibili utilizzazioni future sia per le derivazioni che per altri scopi, distinte per tipologie d'impiego e secondo le quantità;

s) le priorità degli interventi ed il loro organico sviluppo nel tempo, in relazione alla gravità del dissesto;

t) l'indicazione delle risorse finanziarie previste a legislazione vigente».

50 Cfr. P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, CEDAM, Padova, 2021, pp. 136 ss.

51 Al riguardo, è stato rilevato che “il piano di bacino, pur avendo riguardo a misure di conservazione degli equilibri ambientali di suolo e acqua, è il risultato di un insieme di decisioni assunte tanto da organismi tecnici quanto da organismi politici, con una prevalenza di questi ultimi”. Cfr. S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Governo del territorio e ambiente*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'Ambiente*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 237.

52 P. LOMBARDI, *L'evoluzione della disciplina sulla difesa del suolo tra dialettica Stato Regioni e prospettive applicative degli strumenti di pianificazione*, cit., p. 129

53 In proposito, cfr. P. CHIRULLI, *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, in *Dir. Amm.* 2015, pp. 51 ss., che rileva che “niente affatto pacifica è peraltro la portata settoriale, e dunque squisitamente tecnica, di questo piano, ovvero la sua valenza pianificatoria, come tale volta a operare una comparazione di interessi e dunque permeata da discrezionalità” (p. 72). Rileva altresì la discussa natura del potere esercitato anche A. BARTOLINI, *Piano di bacino*, in S. BATTINI – L. CASINI – G. VESPERINI – C. VITALE (a cura di), *Edilizia e urbanistica*, UTET giuridica, Torino, 2013, pp. 783 ss.; cfr. A. GERMANO',

del suolo” è anche vero che tale obiettivo coinvolge una pluralità di settori ed interessi ad esso correlati, in quanto la difesa del suolo può riguardare qualsiasi attività umana che può essere svolta sul territorio<sup>54</sup>; sicché, il piano di bacino “reca una pianificazione globale del territorio considerato, in funzione della sua sistemazione generale”<sup>55</sup> e presenta una complessità di aspetti tale da far sì che non possa essere assimilato ai tradizionali piani di settore<sup>56</sup>.

Del resto, il piano di bacino assolve a finalità sia conoscitive, dal momento che effettua una ricognizione generale del contesto fisico, ambientale ed antropico del bacino idrografico, sia normative, in quanto detta prescrizioni e direttive per la salvaguardia, la tutela e la bonifica delle risorse suolo ed acqua nella loro accezione più ampia, sia una funzione programmatica individuando le metodologie e gli interventi strutturali e non-strutturali per la difesa del suolo e la gestione delle risorse idriche<sup>57</sup>.

Se si considera, ad esempio, che il piano, nel perseguimento delle ampie finalità di cui all’art. 56, contiene – tra l’altro – “la individuazione delle prescrizioni, dei vincoli e delle opere idrauliche, idraulico-agrarie, idraulico-forestali, di forestazione, di bonifica idraulica, di stabilizzazione e consolidamento dei terreni e di ogni altra azione o norma d’uso o vincolo finalizzati alla conservazione del suolo ed alla tutela dell’ambiente” nonché “l’indicazione delle zone da assoggettare a speciali vincoli e prescrizioni in rapporto alle specifiche condizioni idrogeologiche, ai fini della conservazione del suolo, della tutela dell’ambiente e della prevenzione contro presumibili effetti dannosi di interventi antropici”, è

---

*Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione*, in *Commento al codice dell’ambiente*, Torino 2013, pp. 268 ss. che sottolinea il carattere polimorfo e non semplicemente settoriale del piano di bacino. E’ stato inoltre osservato da R. PAPANIA, *L’attività di pianificazione dei bacini idrografici nel testo unico ambientale*, in M.P. CHITI – R. URSI (a cura di), *Studi sul codice dell’ambiente*, Torino, 2009, p. 317, che laddove la norma attribuisce al piano di bacino valore di piano di settore, ciò significa “che le disposizioni del piano di bacino producono gli stessi effetti di quelle contenute in un piano di settore, ma nulla viene stabilito in ordine alla natura del piano di bacino medesimo”

54 Cfr. G. FICO, *Norma in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione* in A. BUONFRATE (commentario diretto da), *Codice dell’ambiente e normativa collegata*, Utet, Torino, 2008, pp. 115 ss.

55 P. LOMBARDI, *op. ult. cit.*, p. 130; cfr. anche L. RAINALDI, *op. cit.*, pp. 43 ss.

56 Sul “valore” dei piani di bacino cfr. *ex multis* P. STELLA RICHTER, *Il piano di bacino*, in *Riv. giur. Urb.*, 1998, pp. 523 ss.; P. URBANI, *La pianificazione per la tutela dell’ambiente, delle acque e per la difesa del suolo*, in *Riv. giur. Amb.*, 2001, pp. 199 ss.. Recentemente è stato affermato da P. LOMBARDI, *Il rischio idrogeologico: paesaggio, ambiente e governo del territorio nella prospettiva degli strumenti di pianificazione*, in *Riv. Giur. Urb.*, 2019, pp. 236 ss.; che il piano costituisce “uno strumento a contenuto “complesso”, poiché da un lato ha un contenuto normativo generale che disciplina, in funzione di direttiva e di coordinamento, l’esercizio dei poteri pianificatori dei soggetti pubblici, dall’altro può avere un contenuto prescrittivo concreto, attraverso l’imposizione di vincoli di immediata efficacia nei confronti di pubbliche amministrazioni e di privati” (p. 249).

57 In proposito, il Consiglio di Stato ha rilevato che “Il piano di bacino... ha sostanzialmente tre funzioni: una funzione conoscitiva, una funzione normativa e prescrittiva, una funzione programmatica (che fornisce le possibili metodologie d’intervento finalizzate alla mitigazione del rischio)” (Cons. Stato, Sez. IV, 26 settembre 2019, n. 6438).

evidente che esso, anche in ragione del contenuto non tipizzato delle prescrizioni e dei vincoli, può assumere un contenuto assai ampio, tendenzialmente generale.

In questo senso, è stato opportunamente rilevato che i Piani di bacino non rappresentano piani finalizzati unicamente alla difesa del suolo in quanto tale, ma perseguono la tutela dell'integrità fisica del territorio "sotto i suoi molteplici aspetti geologico, idrologico, idrogeologico, idraulico, ambientale, urbanistico, agrario e paesaggistico"<sup>58</sup>. Emerge quindi la sostanziale non tipizzazione dei contenuti del piano, in quanto essi non sono rigidamente predeterminati dal legislatore considerato che l'art. 65 del Codice dell'Ambiente li indica per "categorie", prevedendo che lo stesso possa contenere elementi di tipo conoscitivo, normativo, tecnico-operativo o programmatico.

Per quanto attiene agli effetti del piano, l'art. 65, comma 4, D.lgs. n. 152/2006 stabilisce che le disposizioni del Piano di bacino approvato hanno, qualora dalle stesse previsto in modo espresso, carattere immediatamente vincolante per le amministrazioni e gli enti pubblici, nonché per i soggetti privati, ove trattasi di prescrizioni dichiarate di tale efficacia dal piano di bacino.

Al riguardo, è stato autorevolmente osservato che "i piani di bacino vengono equiparati ai piani territoriali di settore, non già per significare che si tratta di strumenti inerenti alla disciplina urbanistica (di competenza regionale o provinciale), ma semplicemente al fine ... di stabilire che i vincoli posti dal predetto piano obbligano immediatamente le amministrazioni e gli enti pubblici (statali e regionali), i quali sono tenuti ad osservarli e ad operare in conseguenza"<sup>59</sup>.

Pertanto, il piano può disporre vincoli di immediata efficacia anche rispetto alla proprietà privata e la scelta di individuare la casistica e la tipologia dei vincoli è sostanzialmente lasciata alla valutazione dell'Autorità di bacino in sede di redazione o aggiornamento del piano, che avviene con le modalità sopra indicate che garantiscono adeguate forme di pubblicità e di partecipazione dei soggetti destinatari.<sup>60</sup>

Conseguentemente, i piani possono prevedere sia l'impossibilità assoluta di modificare il bene oggetto del vincolo sia la possibilità di procedere ad una modifica previo accertamento della compatibilità dell'intervento con le finalità del vincolo<sup>61</sup>.

---

58 Cfr. L. CONTI, *I distretti idrografici, gli strumenti, gli interventi*, in D.A. ROTTGEN - A. FARÌ, *Codice dell'Ambiente commentato*, Il Sole 24 Ore, Milano-Roma, 2021, p. 67.

59 Corte cost., n. 85/1990 cit.

60 Cfr. art 66, comma 7, D.lgs n. 152/2006

61 Cfr. G. FICO, *op. cit.*, pp. 115 ss. In proposito, osserva l'Autrice che è «ciò che avviene, ad esempio, nel caso dei vincoli idrogeologici. Detti vincoli, infatti, non precludono qualsiasi attività di trasformazione del territorio vincolato, ma esclusivamente le forme di attività edilizia suscettibili di compromettere la stabilità del terreno, di depauperare il patrimonio boschivo o di turbare il regime delle acque mediante attività di nuova costruzione, demolizione o di ingente modificazione dei manufatti preesistenti che incidano in misura apprezzabile sull'altezza, sull'assetto planivolumetrico e sulla struttura architettonica degli edifici».

Con riferimento ai rapporti con gli altri strumenti di pianificazione e programmazione vigenti, *“il piano di bacino distrettuale, in quanto piano territoriale e di direttive è posto ai vertici del sistema di pianificazione sia ambientale che urbanistico”*<sup>62</sup>. E' infatti previsto che i piani e programmi di sviluppo socio-economico e di assetto ed uso del territorio devono essere coordinati con il piano di bacino approvato, o comunque non devono essere in contrasto con lo stesso. In proposito, le Autorità competenti sono tenute, entro dodici mesi dall'approvazione del piano, ad adeguare i rispettivi piani territoriali e programmi regionali quali, in particolare, quelli relativi alle attività agricole zootecniche ed agroforestali, alla tutela della qualità delle acque, alla gestione dei rifiuti, alla tutela dei beni ambientali e alla bonifica.

Con specifico riferimento alla disciplina urbanistica, l'art. 65, D.lgs. n. 152/2006 stabilisce che le Regioni, entro novanta giorni dalla data di pubblicazione del Piano di bacino sui rispettivi Bollettini Ufficiali regionali, emanano le disposizioni concernenti l'attuazione del Piano stesso nel settore urbanistico. In ogni caso, qualora sia decorso tale termine, gli enti territorialmente interessati dal Piano di bacino sono comunque tenuti a rispettarne le prescrizioni nel settore urbanistico. Qualora i suddetti enti non provvedano ad adottare i necessari adempimenti relativi ai propri strumenti urbanistici entro sei mesi dalla data di comunicazione delle predette disposizioni, e comunque entro nove mesi dalla pubblicazione dell'approvazione del Piano di bacino, provvederanno d'ufficio, le Regioni provvedono d'ufficio all'adeguamento rispetto alle disposizioni del Piano.

In particolare, è stato osservato come, piuttosto che un coordinamento specifico tra i vari strumenti di pianificazione, vi sia un coordinamento a senso unico con onere di tutti i piani di adeguarsi alle disposizioni del piano di bacino<sup>63</sup>.

Da quanto precede, emerge la sovraordinazione dei piani di bacino rispetto agli altri strumenti di pianificazione ed appare chiaro l'intento del legislatore di farne un *“super-piano”*<sup>64</sup> che, in caso di mancato coordinamento con gli altri strumenti di pianificazione, prevale su questi ultimi<sup>65</sup>.

Con specifico riferimento alla relazione intercorrente tra il piano di bacino e gli strumenti urbanistici, si deve osservare che *“il piano di bacino non può sostituirsi agli strumenti urbanistici nella indicazione delle direttive generali e degli obiettivi specifici*

62 A. CROSETTI, *Suolo (difesa del)*, in *Dig. Disc. Pubbl. Agg.*, II, 2008, p. 880

63 Cfr. P. LOMBARDI, *L'evoluzione della disciplina sulla difesa del suolo tra dialettica Stato-regioni e prospettive applicative degli strumenti di pianificazione*, cit., pp. 121 ss.

64 Cfr. L. RAINALDI, *op. cit.*, p. 74

65 Cfr. P. LOMBARDI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati: la difesa del suolo quale archetipo di virtuose forme di cooperazione tra distinti ambiti di amministrazione*, cit, ove l'Autrice osserva che *“il piano di bacino distrettuale sembra ... definire un nuovo complesso di stringenti eterodeterminazioni della pianificazione urbanistica, sulla quale gli stessi enti territoriali possono influire attraverso la prevista partecipazione agli organi istituzionalmente deputati alla sua formazione oppure dando luogo ad un tempestivo adeguamento nel settore urbanistico che consenta di sfruttare gli spazi di manovra eventualmente consentiti”* (p. 105).

riferibili all'assetto del territorio"<sup>66</sup>. Infatti, il piano di bacino è definito dal D.lgs. n. 152/2006 quale piano di settore, cioè a dire può intervenire nei settori e per gli obiettivi assegnati dalla norma che lo disciplina. Pertanto "solo nel perseguimento dei suoi obiettivi, il piano potrà contenere disposizioni che impattano anche nell'ambito urbanistico"<sup>67</sup>.

In tal senso, si può ipotizzare che, al fine di tutela del suolo, in aree qualificate a "pericolosità elevata" sotto il profilo del dissesto idrogeologico, possano essere previsti nel piano sensibili limitazioni sotto il profilo urbanistico-edilizio. E tuttavia, ove venissero effettuate opere che consentissero ad un'area di uscire da quel livello di pericolosità, automaticamente dovrebbero cessare le limitazioni urbanistiche previste per quella tipologia di area. In altri termini, la limitazione di carattere edilizio-urbanistico viene ad essere strettamente connessa ad un'esigenza di tutela dal rischio idrogeologico.

Pertanto, il contenuto del piano concerne direttamente fondamentali componenti ambientali, quali il suolo, le acque e impatta in modo vincolante su altre materie direttamente connesse all'ambiente quali l'urbanistica<sup>68</sup>. Il piano, "in tal senso funge da strumento di coordinamento degli interessi ambientali esistenti nel bacino in funzione della tutela del suolo ..."<sup>69</sup>.

A tale proposito, si deve considerare che "il territorio costituisce il necessario riferimento sia della disciplina giuridica del paesaggio che di quella dell'ambiente, declinato sotto il profilo della tutela del suolo"<sup>70</sup>. Occorre pertanto verificare quali siano i rapporti tra piano paesaggistico, disciplinato dagli artt. 135 ss., D.lgs. n. 42/2004 (c.d. Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio), ed il piano di bacino. Sul punto, si deve ricordare che l'art. 145, D.lgs. n. 42/2004 stabilisce, in via generale, la prevalenza del piano paesaggistico rispetto agli altri strumenti di pianificazione<sup>71</sup>, prevedendo che "le previsioni dei piani paesaggistici ... non sono derogabili da parte di piani, programmi e

66 F. ZEVIANI PALLOTTA, *Le funzioni di coordinamento nei nuovi strumenti di prevenzione e risanamento ambientale*, in *Riv. Giur. Ed.*, 1990, II, p. 165

67 *Ibidem*

68 A tale riguardo, si segnala che tutte le Autorità di distretto, nei propri siti istituzionali, riportano puntualmente tutta la pianificazione di competenza insistente sul distretto. In taluni casi le stesse Autorità mettono a disposizione degli operatori dei software che consentono agli stessi di verificare, in modo interattivo, le tipologie di intervento - e le relative caratteristiche - realizzabili, conformemente alle disposizioni pianificatorie di competenza, in una determinata area del distretto.

69 G.A. PRIMERARO, *Il consumo di suolo e la rigenerazione urbana, la salvaguardia di una matrice ambientale mediante uno strumento di sviluppo sostenibile*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, p. 84

70 Cfr. P LOMBARDI, *Il rischio idrogeologico: paesaggio, ambiente e governo del territorio nella prospettiva degli strumenti di pianificazione*, cit., p. 236

71 Cfr. Corte cost., sentenza n. 367/2007, su cui cfr. M. IMMORDINO; *La dimensione forte della esclusività della potestà legislativa statale sulla tutela del paesaggio nella sentenza della Corte costituzionale n. 367 del 2007*, in *Aedon*, n. 1/2008; e sentenza n. 180/2008 su cui cfr. F. DI DIO, *Cogenza del piano paesaggistico sul piano di assetto delle aree naturali protette: siamo sicuri che si tratti di un rapporto gerarchico?*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2008, pp. 801 ss. Sul valore "prevalente" del piano paesaggistico, cfr., *ex multis*, G.F. CARTEI, *Paesaggio*, in S. CASSESE (diretto da) *Diz. Dir. Pubbl.*, 2006, V, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 4063 ss.

*progetti nazionali o regionali di sviluppo economico, sono cogenti per gli strumenti urbanistici..., sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici. Per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette*<sup>72</sup>.

La suddetta disposizione non menziona espressamente i piani di bacino e si pone quindi il problema del suo coordinamento con quanto previsto dall'art. 65, commi 4 e 5, D.lgs. n. 152/2006 che – come in precedenza ricordato - stabilisce che i piani e programmi di sviluppo socio-economico e di assetto ed uso del territorio devono essere coordinati e comunque non in contrasto con il piano di bacino e che impone alle amministrazioni competenti di adeguare gli strumenti urbanistici alle previsioni del piano e comunque a rispettarne le prescrizioni nel settore urbanistico.

Le due disposizioni menzionate quindi sembrano - in prima battuta - assegnare un valore equiordinato ai due strumenti di pianificazione prevedendone la prevalenza su piani e programmi di sviluppo socio-economico e sugli strumenti urbanistici. Tuttavia, l'art. 145 prevede altresì che, per quanto attiene alla tutela del paesaggio, il piano paesaggistico prevale sugli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore.

Occorre quindi comprendere se e in che misura tale disposizione sia da riferirsi anche al piano di bacino e la dottrina ha rilevato come non sia semplice individuare un criterio di prevalenza tra i due piani *“che appaiono espressione di interessi tra loro non comparabili ed entrambi a caratterizzazione assoluta”*<sup>73</sup>. A tale proposito, è stato osservato che vi sono alcuni interessi *“che non possono non avere una posizione sovraordinata e sono quelli che proteggono la stessa sopravvivenza umana: si pensi alla difesa del suolo (e dunque dell'uomo) da eventi che possono metterne a repentaglio l'esistenza... la consistenza di tali interessi è tale da non consentire alcuna mediazione: ...un interesse che non accetta di essere comparato e può solo essere recepito per quello che è, condizionando ogni scelta che ne discende”*<sup>74</sup>. Sicché, tenuto anche conto che, in base all'art. 145, comma 3, D.lgs. n. 42/2004 *“la prevalenza [del piano paesaggistico] è quindi attinente solo agli aspetti ... relativi alla mera tutela del paesaggio”*<sup>75</sup>, il piano paesaggistico potrebbe ritenersi

<sup>72</sup> In ordine alle problematiche dei rapporti tra il piano paesaggistico e gli altri strumenti di pianificazione, con particolare riferimento al piano per il parco, cfr. S. AMOROSINO; *I rapporti tra i piani dei parchi e i piani paesaggistici alla luce del Codice Urbani*, in *Aedon*, n. 3/2006; L. DE LUCIA, *Piani paesaggistici e piani per i parchi. Proposta per una razionale divisione del lavoro amministrativo*, in *Riv. Giur. Urb.*, 2014, pp. 72 ss. Cfr. anche A. SOLA, *Il rapporto di primazia dei piani paesaggistici*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 2/2020

<sup>73</sup> P. CHIRULLI, *op. cit.*, p. 99, nota 138 e cfr. dottrina ivi richiamata. In senso difforme A. BARTOLINI, *op. cit.*, il quale ritiene che alla “regola” della prevalenza del piano di bacino sugli altri strumenti di pianificazione e programmazione che incidono sugli interessi tutelati dal medesimo piano le cui disposizioni sono “prevalenti... anche su quelle previste dai piani di bacino” (p. 788).

<sup>74</sup> P. CHIRULLI, *op. cit.* pp. 105-106 e sul punto si rinvia alla dottrina ivi richiamata.

<sup>75</sup> Cons. Stato, Sez. V, 14 giugno 2012, n. 3518

“recessivo” rispetto al piano di bacino in relazione alle disposizioni di quest’ultimo che attengono all’incolumità delle popolazioni, in ragione della primarietà dei beni ad esse attinenti<sup>76</sup>.

Si deve poi considerare che mentre il piano paesaggistico ha una valenza regionale quello di bacino ha quale riferimento territoriale il distretto idrografico che – come ricordato – travalica i confini delle singole Regioni e quindi investe (almeno potenzialmente) un contesto territoriale certamente più ampio, in ragione degli interessi tutelati e delle finalità previste dalla normativa; inoltre il piano di bacino – per quanto già previsto dalla l. n. 183/1989 – ha assunto l’attuale valore e portata a seguito dell’emanazione del D.lgs. n. 152/2006 (attuato per quanto di interesse solo a partire dal 2016) e cioè dopo l’entrata in vigore del D.lgs. n. 42/2004 ed in ogni caso la modifica del comma 3 dell’art. 145 dello stesso D.lgs. n. 42/2004 apportata dal D.lgs. n. 157/2006 non ha introdotto alcun riferimento al piano di bacino, diversamente da quanto avvenuto per il piano del parco; infine, alcuni piani stralcio (PGRA e PGA) del piano di bacino – che ne condividono natura ed efficacia - costituiscono strumenti di attuazione della normativa comunitaria. Non deve poi trascurarsi che l’art. 65, comma 5, D.lgs. n. 152/2006 sopra richiamato, con riferimento ai piani e programmi che devono adeguarsi al piano di bacino, contiene un’elencazione che, sulla base del tenore letterale della disposizione, può ritenersi esemplificativo e non esaustivo.

Alla luce delle suesposte considerazioni appare difficile ipotizzare che il rapporto tra i due piani possa essere risolto in termini di “prevalenza assoluta” di uno dei due, mentre il criterio che appare più conferente sembra essere quello della competenza<sup>77</sup>, anche in considerazione del disposto dell’art. 145, comma 3, D.lgs. n. 42/2004, che – come detto - limita la prevalenza del piano paesaggistico agli aspetti di tutela del paesaggio. *“In altri termini, per gli ulteriori specifici profili di tutela presenti vi sarebbe una sorte di riserva di competenza in favore della diversa normativa di settore di difesa del suolo,*

---

76 Cfr. P. CARPENTIERI, *Art. 145*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2006, pp. 176 ss., in part. p. 180. Tuttavia, si osserva che la Corte costituzionale - chiamata a pronunciarsi sull’art. 2, comma 3, della legge regionale n. 11 del 2015, il quale sostituisce il comma 5 dell’art. 2 della legge reg. Liguria n. 36 del 1997 con il comma seguente *“i piani di bacino, nonché i piani delle aree protette di cui alla vigente legislazione regionale, vincolano, nelle loro indicazioni di carattere prescrittivo, la pianificazione territoriale di livello regionale, metropolitano, provinciale e comunale con effetto di integrazione della stessa e, in caso di contrasto, di prevalenza su di essa”* - ha ritenuto che *“la norma regionale, subordinando la pianificazione territoriale di livello regionale ai piani di bacino e ai piani per le aree protette, si pone in evidente contrasto con il principio di prevalenza del piano paesaggistico sugli atti di pianificazione ad incidenza territoriale posti dalle normative di settore, dettato dall’art. 145, comma 3, del codice dei beni culturali e del paesaggio”* (Corte cost., 10 marzo 2017, n. 50).

77 Cfr. P. LOMBARDI, *Il rischio idrogeologico: paesaggio, ambiente e governo del territorio nella prospettiva degli strumenti di pianificazione*, cit., p. 253

*che impedisce di ritenere che tra i due tipi di piano sussista un rapporto propriamente gerarchico*<sup>78</sup>.

D'altra parte, anche a voler ricondurre la difesa del suolo (non tanto e solo agli aspetti relativi alla sopravvivenza umana ma) alla tutela dell'ambiente, tutela del paesaggio e tutela dell'ambiente costituiscono valori costituzionali che difficilmente possono entrare in "conflitto". In concreto, la pianificazione territoriale e segnatamente quella urbanistica dovrà considerare e adeguarsi alle prescrizioni vincolanti eventualmente contenute in entrambi i piani, attenendosi, in caso di coesistenza di prescrizioni sul medesimo ambito territoriale, a quelle più stringenti, in modo tale da recepire implicitamente anche quelle ulteriori<sup>79</sup>. Nell'ambito dei procedimenti autorizzatori relativi ad interventi che acquistano rilievo per entrambe le discipline, occorrerà quindi verificare la rispondenza dell'intervento a tutte le disposizioni che lo concernono<sup>80</sup>.

In ogni caso, è stato osservato che, al fine di evitare la sussistenza di eventuali contrasti tra i due piani *"è auspicabile che il conflitto venga sempre prevenuto o risolto a monte, e pertanto alla luce di valutazioni svolte nella loro sede naturale, che è sempre quella amministrativa, onde evitare il loro inevitabile trasferimento alla sede giurisdizionale"*<sup>81</sup>

Si deve infine rilevare che, a fronte dell'ampia potestà pianificatoria spettante all'Autorità di bacino e degli effetti della pianificazione stessa anche sulle posizioni giuridiche dei privati, il rispetto delle previsioni dei piani, in assenza di specifica previsione sul punto nell'ambito del D.lgs. n. 152/2006, è rimessa alla verifica di altri enti e in particolare di quelli competenti al rilascio dei provvedimenti autorizzatori o concessori inerenti agli interventi di trasformazione del suolo richiesti<sup>82</sup>. Ciò a meno che non sia la stessa norma di piano a prevedere l'obbligo di un preventivo assenso

<sup>78</sup> P. LOMBARDI, *L'evoluzione della disciplina sulla difesa del suolo tra dialettica Stato Regioni e prospettive applicative degli strumenti di pianificazione*, cit., p. 134; cfr. anche G. CIAGLIA, *La nuova disciplina del paesaggio*, IPSOA, 2009, p. 132

<sup>79</sup> In ordine ai rapporti tra pianificazione di area vasta e pianificazione urbanistica, cfr. L. DE LUCIA, *Pianificazione di area vasta e pluralismo amministrativo*, in *Riv. giur. urb.*, 2002, pp. 39 ss.; P. CHIRULLI, *op. cit.*

<sup>80</sup> A tale riguardo, si segnala che il D.P.R. n. 31 del 2017, avente ad oggetto *"Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata"* annovera, nell'allegato A, tra gli interventi non soggetti ad autorizzazione paesaggistica *"opere idrauliche; interventi di realizzazione o adeguamento della viabilità forestale al servizio delle attività agrosilvopastorali e funzionali alla gestione e tutela del territorio"* (A 20) nonché *"interventi di manutenzione degli alvei, delle sponde e degli argini dei corsi d'acqua, compresi gli interventi sulla vegetazione ripariale arborea e arbustiva, finalizzati a garantire il libero deflusso delle acque – Interventi di manutenzione e ripristino funzionale dei sistemi di scolo e smaltimento delle acque e delle opere idrauliche in alveo"* (A 25) e *"interventi puntuali di ingegneria naturalistica diretti alla regimazione delle acque e/o alla conservazione del suolo"* (A 26). Sono assoggettati alla procedura semplificata considerata dall'allegato B, rilevanti interventi di settore come *"interventi di modifica di manufatti di difesa delle acque delle sponde dei corsi d'acqua e dei laghi per adeguamento funzionale"* (B 39) e *"interventi sistematici di ingegneria naturalistica diretti alla regimazione delle acque, alla conservazione del suolo o alla difesa dei versanti da frane e slavine"* (B 40).

<sup>81</sup> P. LOMBARDI, *Il rischio idrogeologico: paesaggio, ambiente e governo del territorio nella prospettiva degli strumenti di pianificazione*, cit., p. 255

da parte dell’Autorità di bacino. Tale circostanza può venire a costituire un limite all’effettiva capacità dei piani di perseguire in concreto gli obiettivi di tutela ambientale assegnati loro dalla legge.

### 3.1 (Segue:) i c.d. piani stralcio.

La disciplina vigente, in ragione del contenuto assai complesso del piano di bacino, consente che esso possa articolarsi in piani per sotto-bacini o mediante piani-stralcio relativi a settori funzionali<sup>83</sup>. Tali piani hanno la medesima natura e gli stessi effetti giuridici del piano di bacino.

Tra i suddetti piani, alcuni sono obbligatori in quanto previsti dalla legislazione nazionale attuativa delle Direttive comunitarie in materia di acque e alluvioni. Ci si riferisce in particolare al piano gestione delle acque (che nella legislazione nazionale è chiamato piano di gestione del bacino idrografico) e al piano di gestione del rischio alluvioni, che costituiscono gli strumenti di pianificazione funzionali agli ambiti di tutela in cui si esplica l’azione di tutela dell’Autorità di Bacino, cioè a dire l’assetto delle risorse idriche – e quindi una “tutela dell’acqua”, ovvero degli utilizzi della risorsa idrica – e l’assetto del territorio – e quindi una “tutela dall’acqua”, ovvero dai fenomeni di dissesto idrogeologico.

In particolare, il Piano di Gestione delle Acque (PGA) è previsto dall’art. 13 della Direttiva Quadro Acque che stabilisce un preciso cronoprogramma per il raggiungimento degli obiettivi prefissati – il buono stato ambientale per tutti i corpi idrici, superficiali e sotterranei ed aree protette connesse – individuando nel PGA lo strumento operativo e gestionale per attuare una politica coerente e sostenibile della tutela delle acque, attraverso un approccio integrato dei diversi aspetti gestionali ed ecologici alla scala di distretto idrografico.

A livello nazionale, il piano di gestione del bacino idrografico è previsto dall’art. 117, D.lgs. n. 152/2006 e costituisce *“un’articolazione interna del Piano di bacino distrettuale di cui all’articolo 65. Il Piano di gestione costituisce pertanto piano stralcio del Piano di bacino e viene adottato e approvato secondo le procedure stabilite per quest’ultimo”*. Dunque, esso ha il medesimo valore e produce i medesimi effetti del piano di bacino, acquisendo sostanzialmente un valore sovraordinato agli altri strumenti di pianificazione di settore e per tale motivo il medesimo art. 117 stabilisce che le Autorità, *“ai fini della predisposizione dei Piani di gestione, devono garantire la partecipazione di tutti i soggetti istituzionali competenti nello specifico settore”*. I contenuti del Piano di Gestione, così come previsti dalle norme nazionali, coincidono con quelli

---

82 Cfr. G. GARZIA, *La disciplina amministrativa del vincolo idrogeologico e del piano di assetto idrogeologico (PAI)*, in F.G. SCOCA, P. STELLA RICHTER, P. URBANI (a cura di) *Trattato di diritto del territorio*, vol. 2, Torino, Giappichelli, 2018, p. 1121., pp. 1124 ss.

83 Cfr. art. 65, comma 8, D.lgs. n. 152/2006

individuati dalla Direttiva europea e comprendono la descrizione delle caratteristiche del bacino e delle aree protette, della sintesi degli inquinamenti e degli altri impatti antropici, delle iniziative di monitoraggio e delle misure per conseguire gli obiettivi ambientali, come dettagliati nella parte A dell'All. 4 alla Parte III del D.lgs. n. 152/2006.

Al piano di gestione deve conformarsi il piano di tutela delle acque che, ai sensi dell'art. 121 D.lgs. n. 152/2006, deve essere adottato da ciascuna Regione. In particolare, le Autorità di bacino definiscono gli obiettivi su scala di distretto cui devono attenersi i piani di tutela delle acque, nonché le priorità degli interventi e verificano la conformità del piano agli atti di pianificazione o agli atti di indirizzo surrichiamati, esprimendo parere vincolante. Il Piano di tutela è approvato dalle Regioni. Il suddetto piano di tutela contiene le misure necessarie alla tutela qualitativa e quantitativa del sistema idrico ed è stato ritenuto dalla Corte costituzionale uno *“strumento fondamentale di programmazione, attuazione e controllo [...] per l'individuazione degli obiettivi minimi di qualità ambientale per i corpi idrici, la cui disciplina rientra nella competenza legislativa statale in materia di tutela dell'ambiente (sentenza n. 44 del 2011; nello stesso senso, sentenze n. 254, n. 251, n. 246 e n. 232 del 2009)”*<sup>84</sup>. Per quanto attiene alla competenza relativa all'assetto del territorio e alla *“tutela dall'acqua”*, lo strumento pianificatorio di derivazione comunitaria di competenza delle Autorità di bacino è il Piano di Gestione del Rischio Alluvioni (PGRA).

Il PGRA è previsto dall'art. 7 della Direttiva Alluvioni che mira a costruire un quadro omogeneo a livello distrettuale per la valutazione e la gestione dei rischi da

---

<sup>84</sup> Corte cost., 21 giugno 2019, n. 153.

fenomeni alluvionali, al fine di ridurre le conseguenze negative nei confronti della salute umana, dell'ambiente, del patrimonio culturale e delle attività economiche.

In particolare, l'art. 7 della Direttiva prevede che gli Stati membri predispongano i suddetti piani coordinati a livello di distretto idrografico o di unità di gestione, sulla base delle mappe di pericolosità e rischio di alluvioni predisposte dagli stessi Stati membri.

All'interno del PGRA devono essere definiti obiettivi appropriati per la gestione del rischio alluvioni nelle aree a cui sono applicati, focalizzandosi sulla riduzione delle potenziali conseguenze negative che le alluvioni possono avere per la salute umana, l'ambiente, il patrimonio culturale e le attività economiche e, se ritenuto appropriato, privilegiando iniziative di tipo non strutturale e/o che agiscano sulla riduzione della probabilità di inondazione<sup>85</sup>.

Per il raggiungimento dei suddetti obiettivi devono essere definite idonee misure<sup>86</sup> le quali devono riguardare tutti gli aspetti della gestione del rischio di alluvioni, ovvero la prevenzione<sup>87</sup>, la protezione<sup>88</sup>, la preparazione<sup>89</sup> e la ricostruzione e valutazione post-evento<sup>90</sup>. I PGRA possono anche comprendere la promozione di pratiche sostenibili di uso del suolo, il miglioramento delle capacità di ritenzione delle acque nonché il ricorso all'inondazione controllata di certe aree in caso di evento alluvionale.

Nell'ordinamento italiano la Direttiva è stata recepita con il D.lgs. n. 49/2010 che ha individuato nelle Autorità di bacino distrettuali le autorità competenti per gli

---

85 Cfr. art. 7, comma 2 Della Direttiva.

86 Cfr. ISPRA, *Piani di gestione del rischio alluvioni*, in [www.isprambiente.gov.it](http://www.isprambiente.gov.it).

87 Misure che agiscono sulla vulnerabilità e sul valore degli elementi esposti. A tale categoria appartengono le misure di vincolo atte a evitare l'insediamento di nuovi elementi esposti nelle aree allagabili (politiche di gestione e pianificazione del territorio); le misure di rimozione e ricollocazione (politiche di delocalizzazione); le misure di "adattamento" per la riduzione della vulnerabilità degli elementi esposti (interventi su edifici, reti pubbliche, ecc.).

88 Misure che agiscono sulla probabilità di inondazione. A questa categoria appartengono le misure per ridurre il deflusso in alveo agendo sui meccanismi di formazione dei deflussi nel bacino di drenaggio e sulla naturale capacità di laminazione delle aree golenali e della piana inondabile; misure strutturali per la regolazione dei deflussi che hanno un significativo impatto sul regime delle portate; misure che agiscono sulla dinamica dell'evento di piena favorendone il deflusso; misure per migliorare il drenaggio delle acque superficiali in ambiente urbano; programmi di manutenzione delle opere di difesa.

89 Misure volte a migliorare la capacità di risposta agli eventi alluvionali della popolazione e del sistema di protezione civile. A questa categoria appartengono le misure per l'istituzione e/o il potenziamento dei sistemi di allertamento e previsione di piena; le misure per migliorare la pianificazione d'emergenza e la capacità di risposta delle istituzioni durante l'emergenza da alluvione; le misure per accrescere la consapevolezza e la preparazione della popolazione rispetto agli eventi alluvionali; tali misure includono evidentemente le attività di formazione e informazione.

90 Misure volte a superare le condizioni di criticità derivanti da un evento alluvionale attraverso attività di messa in sicurezza e ripristino. A esse si aggiungono le attività, riconducibili alla fase di valutazione preliminare del rischio, di acquisizione di informazioni e dati inerenti gli eventi alluvionali quali l'estensione dell'inondazione e i danni conseguenti.

adempimenti legati alla Direttiva stessa e nelle Regioni, in coordinamento tra loro e col Dipartimento Nazionale della Protezione Civile, gli enti incaricati di predisporre ed attuare, per il territorio del distretto a cui afferiscono, il sistema di allertamento per il rischio idraulico ai fini di protezione civile.

In particolare, l'art. 7 del suddetto Decreto legislativo, nel ricalcare i contenuti dell'art. 7 della Direttiva, stabilisce che *“detti piani sono predisposti nell'ambito delle attività di pianificazione di bacino di cui agli articoli 65, 66, 67, 68 del decreto legislativo n. 152 del 2006, facendo salvi gli strumenti di pianificazione già predisposti nell'ambito della pianificazione di bacino in attuazione della normativa previgente”* (comma 3, lett a) e dunque anche tali piani rientrano a pieno titolo nella pianificazione *“stralcio”* predisposta dall'autorità di bacino, con il valore e l'efficacia e il procedimento di approvazione propri del piano di bacino medesimo.

Conseguentemente, la suddetta disposizione prevede la *“sovraordinazione”* delle disposizioni del PRGA rispetto a quella vigente degli altri enti territoriali, specificando che gli enti territorialmente interessati si conformano alle disposizioni dei suddetti piani *“a) rispettandone le prescrizioni nel settore urbanistico, ai sensi dei commi 4 e 6 dell'articolo 65 del decreto legislativo n. 152 del 2006; b) predisponendo o adeguando, nella loro veste di organi di protezione civile, per quanto di competenza i piani urgenti di emergenza di cui all'articolo 67, comma 5, del decreto legislativo n. 152 del 2006...”*<sup>91</sup>.

L'elaborazione dei PGRA è temporalmente organizzata secondo cicli di pianificazione in quanto la Direttiva prevede che i Piani siano riesaminati e, se del caso, aggiornati ogni sei anni.

Nell'ambito della pianificazione relativa all'assetto del territorio e segnatamente all'assetto idrogeologico esiste un ulteriore strumento di pianificazione, antecedente al PGRA e attualmente in parziale *“sovrapposizione”* a quest'ultimo, ed è il Piano di Assetto Idrogeologico (PAI).

Tale strumento di pianificazione è stato introdotto nel nostro ordinamento dalla legislazione di emergenza adottata a seguito dell'alluvione di Sarno del 1998, cioè a dire il D.L. n. 180/1998, che prevedeva che tutte le Autorità di bacino adottassero entro un anno piani per l'assetto idrogeologico con l'individuazione e la perimetrazione delle aree a rischio idrogeologico e l'individuazione delle misure di salvaguardia per le suddette aree.

---

<sup>91</sup> Art. 7, comma 6, D.lgs. n. 49/2010.

Successivamente, tale disposizione è stata sostanzialmente trasfusa nell'art. 67, D.lgs. n.152/2006<sup>92</sup>. All'interno dei PAI sono anche individuate *“le infrastrutture e i manufatti che determinano il rischio idrogeologico”*<sup>93</sup>.

Il PAI, per espressa previsione di legge, costituisce uno stralcio del piano di bacino e pertanto ne condivide la natura giuridica, gli effetti e le finalità, come espressamente riconosciuto dalla Corte costituzionale<sup>94</sup>, anche se – differentemente dal piano di bacino – non è sottoposto a VAS<sup>95</sup>.

Pertanto, *“i vincoli in esso contenuti sono riconducibili alla più generale figura dei vincoli di piano di bacino in senso stretto di cui all'art. 65, comma 3, lett n), D.Lgs n. 152/2006”*<sup>96</sup>, a mente del quale il piano deve contenere *“l'indicazione delle zone da assoggettare a speciali vincoli e prescrizioni in rapporto alle specifiche condizioni idrogeologiche, ai fini della conservazione del suolo, della tutela dell'ambiente e della prevenzione contro presumibili effetti dannosi di interventi antropici”*.

Quanto agli effetti dei vincoli di piano, non può che richiamarsi primariamente la disposizione di cui all'art 65, comma 4, D.lgs. n. 152/2006, in forza del quale i piani di bacino possono contenere sia disposizioni alle quali gli enti territoriali devono adeguarsi, sia anche disposizioni direttamente vincolanti per i privati e quindi conformative della proprietà: *“le previsioni del PAI, pertanto, producono effetti sugli usi del territorio e delle risorse naturali e sulla pianificazione urbanistica anche di livello*

---

92 Detta disposizione disciplina al comma 1, individua il contenuto dei PAI, mentre al comma 2, prevede un ulteriore strumento di pianificazione di carattere emergenziale, denominato “piano straordinario”. I piani straordinari sono diretti a rimuovere le situazioni a più elevato rischio idrogeologico e devono contenere prioritariamente le aree a rischio idrogeologico per le quali è stato dichiarato lo stato di emergenza e contenere, in particolare, l'individuazione e la perimetrazione delle aree a rischio molto elevato per l'incolumità delle persone, per la sicurezza delle infrastrutture e del patrimonio ambientale e culturale. Il piano straordinario costituisce un *pruus* logico e giuridico del PAI e le sue misure di tutela hanno efficacia transitoria, sino all'approvazione del PAI stesso.

93 Art. 67, comma 6, D.lgs. n. 152/2006. Aggiunge la disposizione che *“Sulla base di tali individuazioni, le regioni stabiliscono le misure di incentivazione a cui i soggetti proprietari possono accedere al fine di adeguare le infrastrutture e di rilocalizzare fuori dall'area a rischio le attività produttive e le abitazioni private. A tale fine le regioni, acquisito il parere degli enti locali interessati, predispongono, con criteri di priorità connessi al livello di rischio, un piano per l'adeguamento delle infrastrutture, determinandone altresì un congruo termine, e per la concessione di incentivi finanziari per la rilocalizzazione delle attività produttive e delle abitazioni private realizzate in conformità alla normativa urbanistica edilizia o condonate. Gli incentivi sono attivati nei limiti della quota dei fondi introitati ai sensi dell'articolo 86, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, e riguardano anche gli oneri per la demolizione dei manufatti; il terreno di risulta viene acquisito al patrimonio indisponibile dei comuni. All'abbattimento dei manufatti si provvede con le modalità previste dalla normativa vigente. Ove i soggetti interessati non si avvalgano della facoltà di usufruire delle predette incentivazioni, essi decadono da eventuali benefici connessi ai danni derivanti agli insediamenti di loro proprietà in conseguenza del verificarsi di calamità naturali”*.

94 Cfr. Corte cost., 23 luglio 2009, n. 232.

95 Cfr. art. 68, comma 1, D.lgs. n. 152/2006.

96 G. GARZIA, *La disciplina amministrativa del vincolo idrogeologico e del piano di assetto idrogeologico (PAI)*, cit., p. 1121.

*attuativo, nonché su qualsiasi pianificazione e programmazione territoriale insistente sulle aree di pericolosità idrogeologica*<sup>97</sup>.

Se il PAI assume dunque gli effetti del piano di bacino di cui è stralcio, *“ne consegue che le prescrizioni contenute nel PAI non presentando un contenuto predefinito dal legislatore, potranno, anzi dovranno essere graduate dall’Autorità di bacino in relazione alle specifiche esigenze di tutela connesse all’assetto idrogeologico del territorio”*<sup>98</sup>.

Pertanto il PAI – in quanto stralcio del piano di bacino – può determinare vincoli alquanto ampi, con la sola limitazione che essi devono essere adottati previa adeguata valutazione delle specifiche condizioni idrologiche del territorio e con la finalità indicate dalla medesima disposizione di conservazione del suolo, tutela dell’ambiente e della prevenzione contro effetti dannosi di interventi antropici.

A tale proposito, occorre rilevare che i PAI presentano degli elementi comuni, quali la perimetrazione delle aree affette da pericolosità idraulica e geologica, la valutazione sulle condizioni di pericolosità, la classificazione delle aree e l’individuazione di una corrispondente disciplina normativa.

Tuttavia, non tutti i PAI risultano omogenei nell’assunzione dei rispettivi approcci metodologici con la conseguenza che alcune condizioni di pericolosità non hanno avuto un identico criterio di indagine e ad esse, conseguentemente, non è sempre corrisposta l’attribuzione della medesima classificazione<sup>99</sup>.

Sempre sul piano contenutistico, occorre poi rilevare la possibile sovrapposizione tra diversi piani stralcio in materia di tutela del rischio idrogeologico e segnatamente del PAI e del PGRA. Tale sovrapposizione trova la propria ragion d’essere nella “stratificazione” dei diversi interventi normativi che si sono succeduti nel tempo e nella necessità di fare in certo qual modo salve le disposizioni di tutela del suolo preesistenti, nelle more dell’approvazione dei nuovi strumenti.

Si è infatti osservato che la previsione dei PAI risale al 1998 e quindi ad un momento antecedente alla costituzione delle Autorità distrettuali e del relativo Piano di bacino. Così il Legislatore del 2006 ha previsto che nelle more dell’adozione del (complesso) piano di bacino, le Autorità approvassero i PAI di dimensione distrettuale<sup>100</sup> e tuttavia che, nelle more dell’approvazione del primo o del secondo,

97 Cons. Stato, Sez. IV, 26 settembre 2019, n. 6438

98 G GARZIA, *ibidem*; cfr. anche E. GAZ, *I piani di assetto idrogeologico e il loro rapporto con la disciplina urbanistica e paesaggistica*, Relazione al XXIX Convegno annuale dell’Associazione Veneta degli Avvocati Amministrativisti, sul tema: “*Cambiamenti climatici, tutela del suolo e uso responsabile delle risorse idriche*”, Cortina d’Ampezzo, 5 luglio 2019

99 Cfr. C. LANNA, *Ruolo e competenze delle Autorità di bacino*, Relazione al XXIX Convegno annuale dell’Associazione Veneta degli Avvocati Amministrativisti, sul tema: “*Cambiamenti climatici, tutela del suolo e uso responsabile delle risorse idriche*”, Cortina d’Ampezzo, 5 luglio 2019.

100 Art. 67, comma 1, D.lgs. n. 152/2006

continuassero ad applicarsi i previgenti PAI adottati dalle soppresse Autorità di bacino di cui alla legge del 1989, prevedendo le modalità di modifica degli stessi<sup>101</sup>.

Il PGRA inserito nell'ambito della pianificazione di distretto a seguito del recepimento della Direttiva Alluvioni, per espressa previsione di legge fa *“salvi gli strumenti di pianificazione già predisposti nell'ambito della pianificazione di bacino in attuazione della normativa previgente”*<sup>102</sup> e dunque anche i PAI predisposti sulla base della normativa previgente.

Tuttavia, poiché in base all'art. 63, comma 10, D.lgs. n. 152/2006 il PGRA può essere considerato come uno stralcio settoriale relativo alla pericolosità idraulica e da alluvioni del piano di bacino deve ritenersi che, alla luce del contenuto e delle finalità dei PAI e dei PGRA, i contenuti della parte del settore idraulico sviluppata nei PAI debbano tendenzialmente essere *“assorbiti”* dai PGRA, mentre la parte del settore geologia e movimenti gravitativi (*“frane”*) dei PAI è destinata a permanere in essere, almeno sino all'approvazione del (più ampio) piano di bacino.

#### **4. Le recenti attribuzioni alle Autorità di bacino distrettuale per i finanziamenti degli interventi in materia di mitigazione del rischio idrogeologico.**

Tra le più recenti attribuzioni delle Autorità di bacino una particolare rilevanza assumono i compiti alle stesse demandati in relazione al finanziamento degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico. Al riguardo, con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 settembre 2021 - in attuazione di quanto disposto dall'art. 10, comma 11, del D.L. 24 giugno 2014, n. 91 - sono stati aggiornati i criteri, le modalità e l'entità delle risorse destinate al finanziamento degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico, in precedenza recati dall'Allegato I al D.P.C.M. 28 maggio 2015.

In particolare, l'allegato I al DPCM, redatto all'esito dei lavori del gruppo di lavoro sul dissesto idrogeologico istituito presso il Ministero dell'Ambiente con la partecipazione dei rappresentanti regionali e delle autorità di bacino distrettuali, fissa i criteri e le modalità di individuazione degli interventi prioritari di mitigazione del rischio idrogeologico ai fini della loro ammissione al finanziamento statale<sup>103</sup> e disciplina le modalità di presentazione delle richieste di finanziamento degli interventi, il procedimento di valutazione delle richieste di finanziamento, il monitoraggio degli interventi. Il Decreto, pertanto, individua uno specifico iter istruttorio, articolato in cinque fasi, tutte sottoposte al coordinamento ed alla supervisione del Ministero dell'Ambiente, ovvero:

---

101 Art. 68, comma 4 bis, D.lgs. n. 152/2006.

102 Art. 7, D.lgs. n. 49/2010.

103 Peraltro, come chiarito dallo stesso D.P.C.M. 27.09.2021, i criteri di selezione e la sequenza di accertamento non si applicano nel caso di interventi di manutenzione ordinaria.

a) la fase 1 - che potremmo definire “introduttiva” - concerne le modalità di presentazione delle istanze di finanziamento e si sviluppa tramite l’inserimento dei relativi dati e la loro validazione da parte delle Regioni attraverso il sistema online ReNDiS (Repertorio Nazionale degli interventi per la Difesa del Suolo);

b) la fase 2 - che qui maggiormente interessa - concerne la valutazione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico proposti dalle Regioni da parte dell’Autorità di bacino distrettuale territorialmente competente, che svolge il ruolo di “filtro di ammissibilità” degli interventi;

c) la fase 3 ha ad oggetto la convalida dell’intervento proposto e l’assegnazione del relativo punteggio - necessario al fine di inserire il singolo intervento proposto nella relativa graduatoria regionale delle richieste di finanziamento - sempre ad opera dell’Autorità di bacino distrettuale territorialmente competente.

All’esito di tali tre fasi, dunque, vengono predisposte le singole graduatorie regionali, in cui risultano inseriti i vari interventi che le stesse Regioni - a seguito del conforme parere delle Autorità di bacino distrettuali - ritengono meritevoli di finanziamento e, quindi, adeguate a consentire la mitigazione del rischio idrogeologico.

Solo gli interventi inseriti in dette graduatorie possono, annualmente, essere destinatari dei fondi previsti a livello nazionale per il finanziamento di tale tipologia di interventi.

Il procedimento di valutazione degli interventi è, poi, strutturato in ulteriori due fasi, le cui attività sono eseguite direttamente dal Ministero dell’Ambiente, ovvero la fase 4 - avente ad oggetto la classificazione degli interventi proposti - e la fase 5, concernente la valutazione economica ed “appaltistica” dei medesimi interventi.

Tali ultime due fasi sono, dunque, sostanzialmente esecutive, nel senso che tramite queste ultime vengono concretamente individuati - sulla base delle risorse finanziarie effettivamente disponibili a legislazione vigente - gli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico che verranno realizzati tramite l’apporto di risorse economiche provenienti dallo Stato.

Così conclusa la sintesi del procedimento di individuazione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico ammessi a godere dei finanziamenti statali, non si può non rilevare che uno dei maggiori elementi di novità del procedimento richiamato - in particolare rispetto a quello previgente, individuato dal D.P.C.M. 28 maggio 2015 - è costituito dal ruolo centrale attribuito alle Autorità di bacino distrettuali, preposte ad un vaglio preliminare di ammissibilità dei singoli interventi.

In particolare, a fronte di ciascuna delle richieste di finanziamento presentate dalle Regioni tramite la piattaforma ReNDiS, l’Autorità di bacino distrettuale competente a livello territoriale è chiamata ad esprimere un parere, sulla medesima piattaforma, in

merito alla coerenza dell'intervento proposto rispetto agli strumenti di pianificazione vigenti.

L'Autorità, dunque, deve valutare la coerenza dei dati relativi ai criteri di classificazione inseriti dalla Regione con quelli in proprio possesso e – anche a seguito di eventuali richieste di integrazione documentale - procede alla disamina degli elaborati tecnici al fine di verificare che l'opera "proposta" ricada in aree perimetrate nella pianificazione di bacino, oppure in aree comprese negli aggiornamenti in corso della pianificazione di bacino o in aree colpite da eventi calamitosi recenti.

Effettuata tale valutazione, l'Autorità di bacino esprime il parere sulla compatibilità degli interventi proposti con gli strumenti di bacino vigenti per le aree di interesse del progetto e sulla incidenza delle opere sulla mitigazione della pericolosità o del rischio idraulico ed idrogeologico.

Nella medesima sede, inoltre, l'Autorità valuta se un determinato intervento - classificato dalla Regione quale intervento "integrato" (o win-win) - posseda i relativi requisiti ovvero costituisca un semplice intervento "ordinario"<sup>104</sup> e verifica che gli interventi proposti rispettino i presupposti e le condizioni atte ad impedire il deterioramento dei corsi idrici, nei termini di cui all'art. 4, punti 7, 8 e 9 della Direttiva Quadro Acque, dettando, se necessario, eventuali prescrizioni per la fase esecutiva<sup>105</sup>. Inoltre, il decreto stabilisce che nel caso in cui l'intervento concorra all'attuazione di una misura di piano, il sistema assegna ulteriori punteggi cumulativi a quelli dei criteri di valutazione. Anche tale aspetto si ritiene sia oggetto di verifica da parte dell'Autorità, la cui attività incide quindi sia sull'astratta

---

104 Al riguardo occorre precisare - per ragioni di chiarezza espositiva - che gli interventi integrati sono definiti dall'art. 7, comma 2, del D.L. n. 133/2014, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 164/2014 (cd. decreto Sblocca Italia) come quegli interventi sul reticolo idrografico che non devono alterare ulteriormente l'equilibrio sedimentario dei corsi d'acqua, bensì tendere ovunque possibile a ripristinarlo: ne consegue, quindi, che tali interventi "integrati" sono quelli "finalizzati sia alla mitigazione del rischio sia alla tutela e al recupero degli ecosistemi e della biodiversità, ovvero che integrino gli obiettivi della direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, e della direttiva 2007/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni..., in grado di garantire contestualmente la riduzione del rischio idrogeologico e il miglioramento dello stato ecologico dei corsi d'acqua e la tutela degli ecosistemi e della biodiversità". Tali interventi, dunque - essendo idonei non soltanto a mitigare il rischio idrogeologico ma anche a migliorare il profilo ambientale - godono di punteggi maggiori nell'ambito delle Graduatorie Regionali e sono più agevolmente ammessi ai finanziamenti statali: proprio per tale ragione è stato previsto il citato vaglio preliminare da parte delle Autorità, finalizzato a verificare se gli interventi qualificati come "win win" dalle Regioni possano effettivamente ritenersi tali.

105 L'Allegato I al D.P.C.M. chiarisce che, relativamente alla valutazione del deterioramento e all'eventuale mitigazione degli impatti negativi sul corpo idrico, si può eventualmente fare riferimento a quanto indicato nella Linea Guida n. 36 "Esenzioni dagli obiettivi ambientali a norma dell'articolo 4, paragrafo 7", approvata nell'ambito della Strategia Comune di Attuazione (CIS) della Direttiva quadro acque ed alla Direttiva alluvioni. Nel caso in cui l'intervento concorra all'attuazione di una misura di piano, il sistema assegna ulteriori punteggi cumulativi a quelli dei criteri di valutazione secondo le modalità illustrate al paragrafo successivo.

finanziabilità o meno dell'intervento proposto sia sull'attribuzione del punteggio da attribuirvi e quindi sulla concreta possibilità che lo stesso intervento sia finanziato.

Il parere espresso dall'Autorità - nei termini in precedenza richiamati - non ha tuttavia un mero valore istruttorio, ma diviene centrale nell'ambito del procedimento, costituendo un vero e proprio presupposto di procedibilità della richiesta di finanziamento: infatti, qualora l'Autorità esprima parere negativo, l'intervento non può proseguire nell'iter di valutazione e dunque non potrà essere oggetto di finanziamento. Stabilisce infatti il Decreto, al par. 2.3 che *“qualora l'Autorità esprima parere negativo, l'intervento non può, pertanto, proseguire nell'iter di valutazione”*<sup>106</sup>.

Dunque, il parere espresso dall'Autorità ha natura obbligatoria e vincolante.

Tali nuove competenze delle Autorità attestano un'assoluta centralità di queste ultime non soltanto a livello pianificatorio - come in precedenza rilevato - ma anche in fase “esecutiva”, poiché è dalle valutazioni tecniche espresse dalle Autorità che discende la possibilità dei singoli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico di accedere ai finanziamenti e, quindi, in definitiva, di essere concretamente realizzati.

In altri termini, la finalità del decreto è quella di garantire che le risorse economiche destinati alla realizzazione di interventi di mitigazione del rischio vengano assegnate ed utilizzate in modo coerente con la pianificazione in materia, di competenza delle Autorità, così da evitare interventi su proposta regionale disallineati rispetto alle esigenze del territorio così come emergenti dagli appositi strumenti pianificatori.

## **5. Considerazioni di sintesi: il ruolo centrale delle Autorità nelle pressanti sfide di tutela dell'ambiente.**

La legislazione vigente assegna alle Autorità distrettuali di bacino un ruolo centrale nella tutela dell'ambiente.

Esse, infatti, hanno competenze di pianificazione e programmazione che concernono direttamente il suolo e le acque, che – come ci ricorda la Corte costituzionale sin dal secolo scorso<sup>107</sup> - costituiscono due componenti essenziali del bene “ambiente”, la tutela delle quali rientra, in linea di massima, nell'ambito della materia “tutela dell'ambiente”, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. s) della Costituzione.<sup>108</sup>

---

<sup>106</sup> Fermo restando che il medesimo intervento potrà, comunque, essere nuovamente valutato a seguito di successive integrazioni tecniche e documentali da parte della Regione con riferimento ai rilievi effettuati dall'Autorità nell'ambito della valutazione di competenza.

<sup>107</sup> Cfr. Corte cost., 28 maggio 1987, n. 210; Corte cost., 30 dicembre 1987, n. 641.

<sup>108</sup> Cfr. in materia di tutela delle acque, ex multis, Corte cost., 24 luglio 2009, n. 246; 24 luglio 2009, n. 251; 11 febbraio 2011, n. 44; in materia di difesa del suolo cfr. Corte cost., 12 aprile 2017, n. 77.

In particolare, il piano di bacino distrettuale adottato dall’Autorità contiene anche le norme d’uso e i vincoli per la conservazione del suolo e la tutela dell’ambiente (art. 65, comma 3, lett. f), D.lgs. n. 152/2006).

Lo stesso piano, che può essere anche costituito da “piani stralcio”, dà attuazione alla Direttiva europea in materia di acque, attraverso il piano di gestione delle acque e alla c.d. Direttiva alluvioni, mediante il piano di gestione del rischio alluvioni.

A tale proposito, occorre sottolineare che le disposizioni del piano di bacino e dei relativi piani stralcio prevalgono rispetto agli altri strumenti di pianificazione, ivi compresi quelli di tipo urbanistico, e possono assumere carattere immediatamente vincolante per le amministrazioni e gli enti pubblici, nonché per i soggetti privati. Inoltre, l’ambito territoriale di riferimento della pianificazione delle Autorità è il distretto idrografico che ha, per le proprie caratteristiche, una valenza ultraregionale. Sicché le disposizioni del piano di bacino e dei relativi piani stralcio vengono a comporre un quadro unitario sovraregionale di misure finalizzate alla tutela dell’ambiente che possono incidere anche su tematiche, rientranti nella materia “governo del territorio”, che in linea di massima spettano alla competenza delle Regioni.

Ci si riferisce in particolare al contrasto al consumo di suolo<sup>109</sup> che presenta strette interrelazioni con le tematiche afferenti alla prevenzione e mitigazione del rischio alluvioni e più in generale del dissesto idrogeologico, oggetto della pianificazione di competenza delle Autorità.

Ciò emerge chiaramente, ad esempio, dalla Comunicazione COM (2021) 699 al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, avente ad oggetto una “*Strategia dell’UE per il suolo per il 2030. Suoli sani a vantaggio delle persone, degli alimenti, della natura e del clima*”, del 17 novembre 2021, nella quale la Commissione europea ha illustrato le ragioni sottese alla scelta di presentare una prossima proposta legislativa - finalizzata all’adozione di una Direttiva europea - in materia di cura e gestione dei suoli. In particolare, la Commissione europea ritiene improcrastinabile un intervento legislativo avente ad oggetto la risorsa “suolo” proprio per poter coordinare in maniera efficace le politiche in materia di acque e suolo, e anche in considerazione delle caratteristiche complementari del suolo a una parte degli obiettivi dell’Unione in materia di clima e biodiversità oltre che a obiettivi economici di lungo termine. A livello nazionale, la

---

109 Sulla tematica del contrasto al consumo di suolo cfr. ex multis G.F. CARTEI, *Il problema giuridico del consumo di suolo*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. com.*, 2014, 1261; G. F. CARTEI, *Il suolo tra tutela e consumo*, in *Riv. Giur. Urb.*, 4, 2016, 10; L. DE LUCIA, *Il contenimento del consumo di suolo e il futuro della pianificazione urbanistica e territoriale*, in G. DE GIORGI CEZZI – P.L. PORTALURI (a cura di), *La coesione politico territoriale*, in L. FERRARA – D. SORACE (a cura di), *A 150 anni dall’unificazione amministrativa italiana*, Firenze, 2016, 299; L. DE LUCIA, *Il contenimento del consumo di suolo nell’ordinamento italiano*, in G.F. CARTEI – L. DE LUCIA (a cura di), *Contenere il consumo del suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, Napoli, 2014, 91.

stretta correlazione tra le due tematiche è dimostrata, sul piano legislativo, dall'art. 4, comma 4 *novies*, D.L. n. 141/2019 (c.d. Decreto Clima) che prevede che *“a decorrere dal 1° gennaio 2020, nelle aree interessate da pericolosità o da rischio idraulico di grado elevato o molto elevato, come definite dalle norme tecniche di attuazione dei relativi Piani di bacino, non sono consentiti incrementi delle attuali quote di impermeabilizzazione del suolo”*. Sempre a livello nazionale – oltre a quanto previsto nel PNRR (cui si è fatto cenno in premessa) - il Piano per la Transizione Ecologica, previsto dall'art. 57 bis, D.lgs. n. 152/2006 (introdotto dall'art. 4, D.L. n.22/2021) e approvato nel marzo 2022 dal Comitato Interministeriale per la Transizione Ecologica, pone tra i suoi macro-obiettivi quello dello *“Adattamento ai cambiamenti climatici”*, da attuarsi anche mediante *“ interventi di contrasto ai dissesti idrogeologici in atto... anche attraverso l'azzeramento del consumo di suolo”* (p. 31).

Dunque, le misure e le disposizioni adottate dall'Autorità nell'ambito della pianificazione di sua competenza possono produrre effetti incisivi anche con riferimento al consumo di suolo e più in generale sugli ambiti di pianificazione regionale e infraregionale di competenza degli enti territoriali.

L'Autorità di bacino quindi è un ente il cui ambito territoriale di riferimento travalica quello regionale ed è calibrato in base alle finalità di tutela assegnate dalla legge.

La potestà pianificatoria dell'Autorità è particolarmente incisiva sia in senso orizzontale che verticale.

In senso orizzontale, oltre all'ambito territoriale di riferimento particolarmente esteso, il contenuto del piano di bacino e dei relativi stralci è assai ampio in quanto attiene direttamente alla difesa del suolo e alla tutela delle acque, recando una pianificazione globale del territorio considerato e indirettamente impatta su settori di competenza di altri Enti e in particolare su quelli attinenti al governo del territorio; inoltre, il contenuto dei piani è sostanzialmente non tipizzato in quanto individuato per categorie e concerne elementi di carattere descrittivo, di carattere normativo e prescrittivo, di carattere tecnico-operativo ed elementi di natura programmatica.

In senso verticale, il piano di bacino è sovraordinato ai piani e programmi di sviluppo socio-economico e di assetto ed uso del territorio e in particolare anche ai piani urbanistici, che devono essere coordinati con il piano di bacino approvato, le cui disposizioni prevalgono sugli altri strumenti di pianificazione e possono assumere valore cogente anche per i privati, venendo a conformare (e limitare) la loro posizione giuridica. Dunque, l'Autorità di bacino costituisce un'autorità di area vasta i cui poteri di pianificazione sono finalizzati alla tutela dell'incolumità delle popolazioni e dell'ambiente e che, per le proprie finalità istituzionali, assume un ruolo fondamentale anche nelle attuali sfide di tutela dell'ambiente quali – oltre a quella già richiamata relativa al contrasto al consumo di suolo - quella assai

“evidente” ed urgente relativa all’adattamento ai cambiamenti climatici, sulla quale si concentra l’attenzione dell’Unione Europea<sup>110</sup> nonché del Ministero dell’Ambiente<sup>111</sup>, con le connesse componenti relative al rischio alluvioni e al dissesto idrogeologico<sup>112</sup>.

Il rispetto dell’assetto delle competenze fissato in Costituzione è garantito mediante adeguate norme di organizzazione e di funzionamento degli organi dell’Autorità e in particolare da quelle relative alla Conferenza istituzionale permanente nonché dalle norme relative all’iter di approvazione del piano di bacino, che salvaguardano l’esigenza di contemperamento dei diversi interessi correlati all’esercizio della potestà pianificatoria delle Autorità.

---

110 Cfr. COM(2021) 82 final del 25 febbraio 2021, Plasmare un’Europa resiliente ai cambiamenti climatici – La nuova Strategia dell’UE di adattamento ai cambiamenti climatici.

111 Cfr. Piano Nazionale Adattamento ai Cambiamenti Climatici, versione dicembre 2022, ove si afferma che “*i cambiamenti climatici rappresentano e rappresenteranno in futuro una delle sfide più rilevanti da affrontare a livello globale ed anche nel territorio italiano. L’Italia si trova nel cosiddetto “hot spot mediterraneo”, un’area identificata come particolarmente vulnerabile ai cambiamenti climatici (IPCC, ARC.6; IPCC ARC.5; EEA 2012). Il territorio nazionale è inoltre notoriamente soggetto ai rischi naturali (fenomeni di dissesto, alluvioni, erosione delle coste, carenza idrica) e già oggi è evidente come l’aumento delle temperature e l’intensificarsi di eventi estremi connessi ai cambiamenti climatici (siccità, ondate di caldo, venti, piogge intense, ecc.) amplifichino tali rischi i cui impatti economici, sociali e ambientali sono destinati ad aumentare nei prossimi decenni. È quindi evidente l’importanza dell’attuazione di azioni di adattamento nel territorio per far fronte ai rischi provocati dai cambiamenti climatici*”.

112 Cfr. M. A. SANDULLI, *Cambiamenti climatici, tutela del suolo e uso responsabile delle risorse idriche*, in *Riv. Giur. Ed.*, 2019, pp. 291 ss.