

VIII.**DIFESA DEL SUOLO E LOTTA ALLA DESERTIFICAZIONE, TUTELA DELLE ACQUE E GESTIONE DELLE RISORSE IDRICHE****1. Premessa: la parte III del codice dell'ambiente.**

Dopo aver analizzato i principi e gli strumenti procedurali generali tipizzati dal legislatore in materia ambientale, è ora opportuno passare all'analisi della **Parte III del D.Lgs. n. 152/06**.

In tale porzione del Codice dell'ambiente, invero, sono raccolte **5 specifiche funzioni**, da autorevolissima dottrina descritte come "*distinte ma convergenti verso l'obiettivo della tutela integrata delle risorse idriche*" (P. DELL'ANNO).

La disciplina contenuta nel Codice, peraltro, ha comportato l'armonizzazione degli strumenti volti alla tutela dello specifico valore ambientale oggetto di analisi, abrogando la pleora di normative di settore precedenti.

2. La difesa del suolo e lotta alla desertificazione**A) Finalità e competenze**

Le disposizioni comprese nella **sezione I della Parte III** sono volte ad assicurare:

- A)** la tutela ed il risanamento del suolo e del sottosuolo;
- B)** il risanamento idrogeologico del territorio tramite la prevenzione dei fenomeni di dissesto;
- C)** la messa in sicurezza delle situazioni a rischio;
- D)** la lotta alla desertificazione.

Per il conseguimento delle suddette finalità, il legislatore ha specificato che la pubblica amministrazione svolge ogni opportuna azione di carattere conoscitivo, di programmazione e pianificazione degli interventi, nonché preordinata alla loro esecuzione, sempre in conformità a quanto previsto nel Codice dell'ambiente.

Nello specifico, nell'attività conoscitiva si intendono comprese le azioni di:

- a)** raccolta, elaborazione, archiviazione e diffusione dei dati;
- b)** accertamento, sperimentazione, ricerca e studio degli elementi dell'ambiente fisico e delle condizioni generali di rischio;
- c)** formazione ed aggiornamento delle carte tematiche del territorio;
- d)** valutazione e studio degli effetti conseguenti alla esecuzione dei piani, dei programmi e dei progetti di opere previsti dalla presente sezione;
- e)** attuazione di ogni iniziativa a carattere conoscitivo ritenuta necessaria per il conseguimento delle suesposte finalità.

Un ruolo significativo, inoltre, nell'attività conoscitiva è svolto dall'**Associazione nazionale Comuni italiani (ANCI)** la quale, per espressa previsione dell'**articolo 55**, "*contribuisce allo svolgimento dell'attività conoscitiva di cui al presente*

articolo, in particolare ai fini dell'attuazione delle iniziative di cui al comma 1, lettera e), nonché ai fini della diffusione dell'informazione ambientale di cui agli articoli 8 e 9 del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195, di recepimento della direttiva 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2003, e in attuazione di quanto previsto dall'articolo 1 della legge 17 maggio 1999, n. 144, e altresì con riguardo a: a) inquinamento dell'aria; b) inquinamento delle acque, riqualificazione fluviale e ciclo idrico integrato; c) inquinamento acustico, elettromagnetico e luminoso; d) tutela del territorio; e) sviluppo sostenibile; f) ciclo integrato dei rifiuti; g) energie da fonti energetiche rinnovabili; h) parchi e aree protette." Confermando, così, la particolare attenzione rivolta dal legislatore all'implementazione del superiore principio di **sussidiarietà verticale di cui all'articolo 118 della Costituzione**.

Per quanto riguarda, invece, le attività di programmazione, di pianificazione e di attuazione degli interventi destinati a realizzare le finalità di cui all'**articolo 53**, le stesse, ferme restando le competenze proprie del Servizio nazionale di protezione civile, si occupano:

- a) della sistemazione, della conservazione e del recupero del suolo nei bacini idrografici, con interventi idrogeologici, idraulici, idraulico-forestali, idraulico-agrari, silvo-pastorali, di forestazione e di bonifica, anche attraverso processi di recupero naturalistico, botanico e faunistico;
- b) della difesa, della sistemazione e della regolazione dei corsi d'acqua, dei rami terminali dei fiumi e delle loro foci nel mare, nonché delle zone umide;
- c) della moderazione delle piene, anche mediante serbatoi di invaso, vasche di laminazione, casse di espansione, scaricatori, scolmatori, diversivi o altro, per la difesa dalle inondazioni e dagli allagamenti;
- d) della disciplina delle attività estrattive nei corsi d'acqua, nei laghi, nelle lagune ed in mare, al fine di prevenire il dissesto del territorio, inclusi erosione ed abbassamento degli alvei e delle coste;
- e) della difesa e il consolidamento dei versanti e delle aree instabili, nonché della difesa degli abitati e delle infrastrutture contro i movimenti franosi, delle valanghe e degli altri fenomeni di dissesto;
- f) del contenimento dei fenomeni di subsidenza dei suoli e di risalita delle acque marine lungo i fiumi e nelle falde idriche, anche mediante operazioni di ristabilimento delle preesistenti condizioni di equilibrio e delle falde sotterranee;
- g) della protezione delle coste e degli abitati dall'invasione e dall'erosione delle acque marine ed il ripascimento degli arenili, anche mediante opere di ricostituzione dei cordoni dunosi;
- h) della razionale utilizzazione delle risorse idriche superficiali e profonde, con una efficiente rete idraulica, irrigua ed idrica, garantendo, comunque, che l'insieme delle derivazioni non pregiudichi il minimo deflusso vitale negli alvei sottesi nonché la polizia delle acque;
- i) dello svolgimento funzionale dei servizi di polizia idraulica, di navigazione interna, nonché della gestione dei relativi impianti;

- l) della manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere e degli impianti nel settore e la conservazione dei beni;
- m) della regolamentazione dei territori interessati dagli interventi di cui alle lettere precedenti ai fini della loro tutela ambientale, anche mediante la determinazione di criteri per la salvaguardia e la conservazione delle aree demaniali e la costituzione di parchi fluviali e lacuali e di aree protette;
- n) del riordino del vincolo idrogeologico.

Per quanto riguarda, invece, le competenze, quest'ultime sono ripartite come segue.

Il **Presidente del Consiglio dei Ministri**, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, approva con proprio decreto su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare: le deliberazioni concernenti i metodi ed i criteri, anche tecnici, per lo svolgimento delle attività di cui *supra*, nonché per la verifica ed il controllo dei piani di bacino e dei programmi di intervento; i piani di bacino, sentita la Conferenza Stato-regioni; gli atti volti a provvedere in via sostitutiva, previa diffida, in caso di persistente inattività dei soggetti ai quali sono demandate le funzioni previste dalla presente sezione; ogni altro atto di indirizzo e coordinamento nel settore disciplinato dalla presente sezione. Su proposta del Comitato dei Ministri, altresì, il programma nazionale di intervento.

Il **Comitato dei Ministri** ha funzioni di alta vigilanza ed adotta gli atti di indirizzo e di coordinamento delle attività. Propone al Presidente del Consiglio dei Ministri lo schema di programma nazionale di intervento, che coordina con quelli delle regioni e degli altri enti pubblici a carattere nazionale, verificandone l'attuazione.

Il **Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare** esercita le funzioni e i compiti spettanti allo Stato nelle materie disciplinate dalla presente sezione, ferme restando le competenze istituzionali del Servizio nazionale di protezione civile.

In particolare:

- 1) formula proposte, sentita la Conferenza Stato-regioni, ai fini dell'adozione, ai sensi dell'articolo 57, degli indirizzi e dei criteri per lo svolgimento del servizio di polizia idraulica, di navigazione interna e per la realizzazione, gestione e manutenzione delle opere e degli impianti e la conservazione dei beni;
- 2) predispone la relazione sull'uso del suolo e sulle condizioni dell'assetto idrogeologico, da allegare alla relazione sullo stato dell'ambiente di cui all'articolo 1, comma 6, della legge 8 luglio 1986, n. 349, nonché la relazione sullo stato di attuazione dei programmi triennali di intervento per la difesa del suolo, di cui all'articolo 69, da allegare alla relazione previsionale e programmatica.
- 3) opera, ai sensi dell'articolo 2, commi 5 e 6, della legge 8 luglio 1986, n. 349, per assicurare il coordinamento, ad ogni livello di pianificazione, delle funzioni di difesa del suolo con gli interventi per la tutela e l'utilizzazione delle acque e per la tutela dell'ambiente.

La **Conferenza Stato-regioni** formula pareri, proposte ed osservazioni, anche ai fini dell'esercizio delle funzioni di indirizzo e coordinamento in ordine alle attività ed alle finalità di cui alla sezione *de qua*, ed ogni qualvolta ne è richiesta dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. In particolare: a) formula proposte per l'adozione degli indirizzi, dei metodi e dei criteri di cui al predetto articolo 57; b) formula proposte per il costante adeguamento scientifico ed organizzativo del Servizio geologico d'Italia - Dipartimento difesa del suolo dell'ISPRA e per il suo coordinamento con i servizi, gli istituti, gli uffici e gli enti pubblici e privati che svolgono attività di rilevazione, studio e ricerca in materie riguardanti, direttamente o indirettamente, il settore della difesa del suolo; c) formula osservazioni sui piani di bacino, ai fini della loro conformità agli indirizzi e ai criteri di cui all'articolo 57; d) esprime pareri sulla ripartizione degli stanziamenti autorizzati da ciascun programma triennale tra i soggetti preposti all'attuazione delle opere e degli interventi individuati dai piani di bacino; e) esprime pareri sui programmi di intervento di competenza statale.

L'**ISPRA** è il soggetto cui è demandato: lo svolgimento dell'attività conoscitiva, qual è definita all'articolo 55; la realizzazione del sistema informativo unico e la rete nazionale integrati di rilevamento e sorveglianza; la fornitura, a chiunque ne formuli richiesta, di dati, pareri e consulenze, secondo un tariffario fissato ogni biennio con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Per quanto riguarda le Regioni, invece, ferme restando le attività da queste svolte nell'ambito delle competenze del Servizio nazionale di protezione civile, ove occorra d'intesa tra loro, esercitano le funzioni e i compiti ad esse spettanti nel quadro delle competenze costituzionalmente determinate e nel rispetto delle attribuzioni statali, ed in particolare: collaborano nel rilevamento e nell'elaborazione dei piani di bacino dei distretti idrografici secondo le direttive assunte dalla Conferenza istituzionale permanente di cui all'articolo 63, comma 4, ed adottano gli atti di competenza; formulano proposte per la formazione dei programmi e per la redazione di studi e di progetti relativi ai distretti idrografici; provvedono alla elaborazione, adozione, approvazione ed attuazione dei piani di tutela di cui all'articolo 121; per la parte di propria competenza, dispongono la redazione e provvedono all'approvazione e all'esecuzione dei progetti, degli interventi e delle opere da realizzare nei distretti idrografici, istituendo, ove occorra, gestioni comuni; provvedono, per la parte di propria competenza, all'organizzazione e al funzionamento del servizio di polizia idraulica ed a quelli per la gestione e la manutenzione delle opere e degli impianti e la conservazione dei beni; provvedono all'organizzazione e al funzionamento della navigazione interna, ferme restando le residue competenze spettanti al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; predispongono annualmente la relazione sull'uso del suolo e sulle condizioni dell'assetto idrogeologico del territorio di competenza e sullo stato di attuazione del programma triennale in corso e la trasmettono al Ministro dell'ambiente entro il mese di dicembre; **assumono ogni altra iniziativa ritenuta necessaria in materia di conservazione e difesa del territorio, del**

suolo e del sottosuolo e di tutela ed uso delle acque nei bacini idrografici di competenza ed esercitano ogni altra funzione prevista dalla presente sezione.

I comuni, le province, i loro consorzi o associazioni, le comunità montane, i consorzi di bonifica e di irrigazione, i consorzi di bacino imbrifero montano e gli altri enti pubblici e di diritto pubblico con sede nel distretto idrografico, eventualmente avvalendosi dell'ISPRA, partecipano all'esercizio delle funzioni regionali in materia di difesa del suolo nei modi e nelle forme stabilite dalle regioni singolarmente o d'intesa tra loro, nell'ambito delle competenze del sistema delle autonomie locali.

La **L. 28 dicembre 2015, n. 221** ha previsto, inoltre, un'ulteriore ente, avente la natura di **organismo di diritto pubblico**, volto a coadiuvare l'attività dei soggetti sopra richiamati.

L'**articolo 63** del Codice, invero, prevede oggi la **c.d. Autorità di Bacino distrettuale**. Ai sensi di tale disposizione, infatti, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza nonché di efficienza e riduzione della spesa, **nei distretti idrografici di cui all'articolo 64 D.Lgs. n. 152/06 il cui territorio coincide con il territorio regionale, le regioni, al fine di adeguare il proprio ordinamento ai principi del presente decreto, istituiscono l'Autorità di bacino distrettuale**; alla medesima Autorità di bacino distrettuale sono altresì attribuite le competenze delle regioni di cui alla parte *de qua*.

Nello specifico, le Autorità di bacino provvedono:

- 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.

B) I distretti idrografici e il piano di bacino distrettuale

Ai sensi del suesposto art. 64 del Codice dell'ambiente, in attuazione della **Direttiva 60/00/CE**, l'intero territorio nazionale, ivi comprese le isole minori, è ripartito nei seguenti **distretti idrografici**:

- a)** distretto idrografico delle Alpi orientali, comprendente i seguenti bacini idrografici: 1) Adige; 2) Alto Adriatico; 3) bacini del Friuli Venezia Giulia e del Veneto; 4) Lemene;
- b)** distretto idrografico del Fiume Po, comprendente i seguenti bacini idrografici: 1) Po; 2) Reno; 3) Fissero Tartaro Canalbianco; 4) Conca Marecchia; 5) Lamone; 6) Fiumi Uniti (Montone, Ronco), Savio, Rubicone e Uso; 7) bacini minori afferenti alla costa romagnola;

- c) distretto idrografico dell'Appennino settentrionale, comprendente i seguenti bacini idrografici: 1) Arno; 2) Serchio; 3) Magra; 4) bacini della Liguria; 5) bacini della Toscana;
- d) distretto idrografico dell'Appennino centrale, comprendente i seguenti bacini idrografici: 1) Tevere; 2) Tronto; 3) Sangro; 4) bacini dell'Abruzzo; 5) bacini del Lazio; 6) Potenza, Chienti, Tenna, Ete, Aso, Menocchia, Tesino e bacini minori delle Marche; 7) Fiora; 8) Foglia, Arzilla, Metauro, Cesano, Misa, Esino, Musone e altri bacini minori;
- e) distretto idrografico dell'Appennino meridionale, comprendente i seguenti bacini idrografici: 1) Liri-Garigliano; 2) Volturno; 3) Sele; 4) Sinni e Noce; 5) Bradano; 6) Saccione, Fortore e Biferno; 7) Ofanto; 8) Lao; 9) Trigno; 10) bacini della Campania; 11) bacini della Puglia; 12) bacini della Basilicata; 13) bacini della Calabria; 14) bacini del Molise;
- f) distretto idrografico della Sardegna;
- g) distretto idrografico della Sicilia.

Giova rilevare, inoltre, che ai sensi **dell'articolo 54, primo comma, lett. r)** per bacino idrografico deve intendersi *"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"*.

L'**articolo 65** del Codice si occupa di disciplinare gli strumenti amministrativi volti alla difesa del suolo e al perseguimento delle finalità in precedenza rilevate.

Lo strumento principale è costituito dal **c.d. Piano di bacino distrettuale, avente valore di piano territoriale di settore**, definito 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 e alla valorizzazione del suolo ed alla corretta utilizzazione delle acque, sulla base delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato"*.

Nello specifico, il Piano di bacino è redatto dall'Autorità di bacino in conformità agli indirizzi, ai metodi e ai criteri stabiliti dalla Conferenza istituzionale permanente di cui all'**articolo 63, comma 4**.

Tale atto ha lo scopo di realizzare le finalità indicate all'**articolo 56** e, in particolare, contiene, unitamente agli elementi di cui all'**Allegato 4 alla parte terza del D.Lgs. n. 152/06**:

- 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