

Contributi e interventi alla discussione sul decreto ambientale

Intervento di Giuseppe Gavioli (Gruppo 183, 20/03/2006)

per il prossimo numero di "Gazzetta ambiente", dedicato al convegno "La Delega Attuata", promosso dal Ministero dell'Ambiente e del Territorio, Ufficio per la Comunicazione e per le Relazioni con il Pubblico, Roma 20 febbraio 2006.

Uno schema di decreto legislativo da rifare

1. L'associazione *Gruppo 183* ha seguito attivamente le varie fasi della discussione sullo schema di DLgs in materia ambientale, approvato in terza lettura dal Consiglio dei Ministri il 10 febbraio; e le varianti, successive, come il ripristino del Servizio geologico nazionale.

Sul sito dell'Associazione, la documentazione dei testi ufficiali e delle loro variazioni è stata accompagnata: a) dalla informazione sui passaggi nelle Commissioni competenti di Camera e Senato, sulle posizioni della Conferenza Unificata delle Regioni e delle Autonomie locali, delle associazioni ambientaliste, delle forze sociali, di grande parte di quelle economiche, del mondo della ricerca. Fino all'appello al Presidente della Repubblica; b) da note di lettura e di valutazione (sei¹) delle variazioni introdotte nell'intero percorso dello schema di decreto.

Questa attività informativa e di lettura sta incrociando un interesse crescente², purtroppo a fronte di una scarsa attenzione, non solo da parte degli organi di informazione: assolutamente sproporzionata alla posta in gioco, di sistema.

Adesso, il secondo convegno promosso dal Ministero ('*la delega attuata*') cade nel periodo che intercorre tra l'ultima lettura del Governo e il vaglio finale del Presidente della Repubblica: postuma rispetto alle possibilità di modifica, e precedente alla promulgazione; o al rigetto. Per di più, quando il Parlamento è già sciolto e l'opinione pubblica è concentrata sulla campagna elettorale.

2. Qui desidero riprendere alcune osservazioni, di metodo e di merito, sullo schema di DLgs, circoscritte alla difesa del suolo e delle acque, con particolare riguardo all'impianto istituzionale del loro governo e agli strumenti di piano, costitutivi della ragione sociale del *Gruppo 183*.

¹ 15 settembre, 12 ottobre, 7 novembre 2005; 16 gennaio, 23 gennaio, 13 febbraio 2006: tutte sul sito dell'Associazione <http://www.gruppo183.org/leggedelega/commenti183sudecretoambientaledelegato.html> .

² <http://www.gruppo183.org>

Sono rilievi presenti e diffusi tra i soggetti istituzionali, sociali, economici, delle associazioni ambientaliste, del mondo scientifico: larghissimamente convergenti, tutti contrari all'attuale schema di DLgs e alla sua approvazione.

Sono valutazioni miste a disagio e rammarico: di fronte allo smantellamento di un capitale di un quindicennio di riforme (dalla legge quadro 183/89 alla 36/94, cd Galli; al Dlgs 152/99, alla stessa parte iniziale della 267/98, cd Sarno), che pure andavano (e vanno) sicuramente aggiornate, ma non sconvolte. Anche la legge di delega 308/2004 parla di “uno o più decreti legislativi di riordino, coordinamento e integrazione delle disposizioni legislative” esistenti (art 1, n.1). E rispetto ad un patrimonio di esperienze e di attestazioni che verrebbe buttato alle ortiche, aprendo una condizione di paralisi e una caduta di tutele.

Basti pensare alla situazione che si verrebbe a creare dal 30 aprile prossimo (termine addirittura anticipato rispetto al 30 giugno previsto nella prima formulazione dello schema di decreto), per i governi dei bacini, di rilievo nazionale, interregionale, regionale, con la prevista abolizione delle Autorità di bacino, sostituite dalle Autorità di bacino distrettuali (art 63, n.3).

3. Soprattutto adesso, alla soglia della decisione definitiva dell'approvazione (o del rigetto) dello schema di decreto, appare ancora più evidente che l'attuazione della legge delega 308/2004 richiede il coordinamento tra Stato centrale, Regioni e Autonomie locali (a partire dalla Conferenza Unificata) nel governo dei distretti idrografici. Se si vuole assicurare:

- a) il rispetto delle competenze previste dalla Costituzione in vigore e di quelle già operanti di redistribuzione delle attribuzioni tra Stato centrale, Regioni e Autonomie locali, disciplinate dalla legge 59/97 e dal DLgs 112/98 (cd Bassanini); e secondo il principio di sussidiarietà, richiamato espressamente dalla stessa legge delega 308/2004 (art 1, n.8);
- b) la natura intersettoriale del governo dell'ambiente, che non è una materia, ma un valore trasversale, ripetutamente sottolineato dalla Corte costituzionale. E che dunque investe responsabilità dirette (concorrenti od esclusive) delle Regioni e del sistema delle Autonomie locali; e richiede la “leale collaborazione” tra Stato centrale e Regioni, anche quando la competenza è esclusiva dello Stato centrale, come avviene per l'ambiente;
- c) il campo -specifico e di sistema- del governo integrato delle acque (e del suolo), necessariamente per bacini idrografici, secondo quanto viene riconosciuto e rafforzato dalle direttive comunitarie (innanzitutto la 2000/60), in grado di assicurare conoscenze condivise e criteri ordinatori riconosciuti per decisioni efficaci: a partire dal *bilancio idrico*, quali/quantitativo per i diversi impieghi delle acque, esplicito nella legge 36/94 (cd Galli, art

3), nel DLgs 152/99 (art 22), presente come problema nella stessa riforma quadro 183/89 (art 3, lett i)³.

4. Qui appare in tutta la sua portata, l'intesa sottoscritta tra il Ministro dell'ambiente e la Conferenza dei Presidenti delle Regioni, l'UPI, ANCI (come gli effetti della sua violazione), sin dall'inizio della discussione della legge delega in materia ambientale (4 ottobre 2001): di "operare pariteticamente nell'elaborazione legislativa ai fini di conseguire gli obiettivi condivisi, ivi compresa la riaffermazione del ruolo legislativo delle Regioni nel segno della continuità delle competenze loro riconosciute dalla vigente legislazione nazionale... (e).. a garantire una interlocuzione sistematica con le Regioni e gli Enti Locali nella fase preliminare ed in quelle successive sui singoli temi dell'elaborazione dei decreti legislativi".

Si tratta della concreta modalità di formazione di un provvedimento in 'materie' che richiedono la "leale collaborazione" tra Stato centrale e Regioni (per la parte di territorio di pertinenza del bacino), costitutiva della forma di governo dei bacini di rilievo nazionale nelle Autorità di bacino, e sottolineata dalla Corte costituzionale fin dall'inizio della attuazione della 183/89⁴: necessità di sistema, condizione di efficacia e criterio fondamentale di verifica del successivo sovrabbondante schema di DLgs di disposizioni che in termini impropri viene assunto come 'codice dell'ambiente' .

Ora, mentre nei confronti del Parlamento, le modalità vincolanti sono state fissate dalla stessa legge di delega (art 1, n,5), nei rapporti Stato centrale, Regioni, Autonomie locali, l'azione del Ministero, innanzitutto, è andata in direzione diversa, opposta:

a) *nei modi*, essendo stata ignorata del tutto l'intesa di cooperare nella formazione dei testi: lo schema dei DLgs (inizialmente separati per materia), già in circolazione dal 10 settembre, è stata ufficialmente comunicato alla Conferenza delle Regioni quasi due mesi dopo (8 dicembre), per di più fissando un termine brevissimo per l'espressione di parere (non vincolante) su un complesso straripante di norme e allegati; e su materie che, tutte, attraversano le competenze delle Regioni;

b) *nel merito*, in quanto viene operata una doppia espropriazione di competenze e responsabilità delle Regioni: arbitraria (la ricentralizzazione di funzioni di programmazione, finanziamento e controllo degli interventi, di previsione e prevenzione, in capo direttamente al Ministero, con una formulazione rimasta invariata nelle diverse variazioni dello schema di decreto (ora, art 58, n.3, lett a e b) e provocatoria (nelle prime stesure, la sostituzione della

³ Da ultimo, sia pure in ritardo di oltre cinque anni rispetto al termine fissato dal DLgs 152/99, il Decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio del 15 novembre 2004: *Linee guida per la predisposizione del bilancio idrico di bacino, comprensive dei criteri per il censimento delle utilizzazioni in atto e per la definizione del minimo deflusso vitale, di cui all'art 22, comma 4, del decreto legislativo 11 maggio 1999 n.152.*

⁴ Sentenza della Corte costituzionale n.85 del 1990.

leale collaborazione tra Stato centrale e Regioni nelle Autorità di bacino di rilievo nazionale, con organismi burocratici di diretta emanazione ministeriale, le Conferenze di servizi, titolare della adozione del piano di bacino, a maggioranza, con la presenza delle Regioni solo in sede tecnica (art 11 del testo iniziale).

La forzatura è apparsa tanto provocatoria da essere criticata dalla stessa maggioranza della Commissione della Camera, e (solo nella stesura di gennaio) il testo viene modificato con il recupero di una modalità attenuata di partecipazione delle Regioni, di norma minoritaria, nelle ‘Conferenze istituzionali permanenti di distretto’ (l’attuale art 63, n.2).

5. Le conseguenze sono gravi. L’accantonamento dell’intesa del 2001 da parte del Ministero produce uno svuotamento fino all’espropriazione di competenze costituzionali delle Regioni; altera i rapporti interistituzionali; rovescia il principio di sussidiarietà: dal basso verso l’alto (contro l’art 118 della Costituzione riformata nel 2001); moltiplica il contenzioso.

Le Regioni, congiuntamente nella loro Conferenza e con l’appoggio della rappresentanza delle Autonomie locali, si vedono costrette ad assumere una critica -unanime- di metodo e di merito, dell’intero schema di decreto⁵.

Viene così intaccata la “leale cooperazione” tra Stato e Regioni nel governo delle acque e del suolo per bacini idrografici, recependo le innovazioni di sistema introdotte dalla Direttiva quadro 2000/60⁶, attraverso: a) l’utilizzo delle entrate derivanti dall’impiego sostenibile di acque e suolo (canoni, contribuzioni, tariffe, premi assicurativi); b) “la protezione e la gestione sostenibile delle acque integrata con le politiche economiche di settore (energia, trasporti, agricoltura, ecc (preambolo n. 16); c) la promozione delle modalità del controllo sociale e della responsabilizzazione economica degli utilizzatori, (cittadini, gestori dei servizi, imprese). Dunque, la loro partecipazione alla formazione e modifica delle decisioni che sono tenuti ad applicare, “al livello più vicino possibile ai luoghi di utilizzo effettivo o di degrado delle acque” (preambolo, n.13); e il riconoscimento comune delle condizioni della risorsa e la fiducia che l’amministrazione garantisca la loro veridicità e autonomia, condizione per condividere il percorso necessario alle scelte e alla ripartizione sociale e territoriale degli oneri tra i diversi impieghi (art 14).

⁵ V. il documento della conferenza delle Regioni e delle Province autonome: *“Schema di decreto delegato attuativo della legge 15 dicembre 2004 n.208,”Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l’integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione*”, 26 gennaio 2006; odg Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, 26 gennaio 2006, anche sul sito dell’Associazione all’indirizzo <http://www.gruppo183.org/leggedelega/commenti183sudecretoambientaledelegato.html> .

⁶ Ora è avviata la discussione di una nuova Direttiva per la prevenzione, protezione e mitigazione delle inondazioni: *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni: Gestione dei rischi di inondazione*, 12 luglio 2004 e sviluppo successivo nella proposta di direttiva della Commissione, 2006.

Perciò la Direttiva fornisce i criteri più aggiornati –e vincolanti per ogni Stato dell’unione europea- di lettura del percorso e degli esiti della nuova normativa prevista dalla schema di decreto legislativo. E anche per vedere quanto sia grave e controproducente la disinvolta dissipazione di una fase intera aperta con la 183/89, finora garantita da una costante giurisprudenza della Corte costituzionale di fronte ai ripetuti assalti iniziati già all’indomani della sua approvazione; e convalidata dalle conclusioni unanimi della indagine conoscitiva sulla difesa del suolo del Comitato interparlamentare (Commissione Veltri, 1998)⁷, con indicazioni che si intrecciavano con quanto si stava definendo nella Direttiva quadro comunitaria sulle acque, in formazione⁸.

6. Il terreno di verifica preliminare del recepimento della Direttiva, attraverso la cooperazione tra Stato centrale e Regioni, stava nell’individuare –entro il dicembre 2003- i singoli bacini idrografici e nell’assegnarli “a singoli distretti idrografici...o (nell’)accomunare in un unico distretto bacini idrografici di piccole dimensioni e bacini di dimensioni più grandi, oppure unificare piccoli bacini limitrofi”; ed entro il 2004, nel provvedere per ciascun distretto all’analisi delle sue caratteristiche, all’esame dell’impatto delle attività umane sullo stato delle acque superficiali e sotterranee, all’analisi economica dell’utilizzo idrico” (art 5, n.1). Ma la Direttiva 2000/60 rimane finora inevasa e l’Italia è stata recentemente sanzionata dalla Corte di Giustizia Europea⁹.

Il primo, tardivo, adempimento viene introdotto nella edizione dello Schema di decreto del 19 gennaio, senza alcuna consultazione con le Regioni e la loro Conferenza, con la ripartizione dell’intero territorio nazionale in otto distretti idrografici (più esattamente: sette grandi distretti, con l’aggiunta del piccolissimo distretto del Serchio: art 64).

L’assenza di ogni confronto preliminare con le Regioni e di ogni verifica della attività delle Autorità di bacino di rilievo nazionale, istituite dal 1990 e di quelle interregionali e regionali operanti negli anni successivi, porta ad una scelta largamente arbitraria, difforme dagli indirizzi fissati dalla Direttiva 2000/60. Stando all’attuale scelta dello schema di decreto, non sembra si sia tenuto conto delle proposte, numerose e convergenti elaborate in un trentennio: dalla Commissione De Marchi del 1970 all’articolazione per gruppi di bacini del Servizio idrografico e mareografico del 1991, a quella più recente ipotizzata dall’APAT (2004). Così come sono stati ignorati sia l’atto di indirizzo e coordinamento in ordine alle

⁷ Atti del *Comitato paritetico Camera e Senato per l’indagine conoscitiva sulla difesa del suolo*, Senato della Repubblica, Roma 1998, tomo II° pagg 7-44, e in particolare pagg 40-44 (Considerazioni conclusive)

⁸ Per i bacini di rilievo nazionale e del bacino pilota del Serchio, v. *il Rapporto 2003, la pianificazione di bacino*, realizzato dal Gruppo 183 e a cura di Michele Zazzi con Federica Legnani, per incarico delle sei Autorità di bacino di rilievo nazionale e di quella pilota del Serchio, Roma 2003. Il Rapporto è reperibile anche sul sito dell’Associazione all’indirizzo:

<http://www.gruppo183.org/autoritadibacino/default.htm>

procedure ed ai criteri per la delimitazione dei bacini idrografici di rilievo nazionale e interregionale¹⁰, sia i più recenti criteri generali di identificazione dei distretti redatti nell'ambito delle linee guida di implementazione della direttiva 2000/60¹¹.

Bisogna anche rilevare che dopo l'approvazione della Direttiva, non si è avuta una adeguata iniziativa di proposta da parte delle Regioni, capace di promuovere le forme adeguate di 'leale cooperazione' tra Regioni e Stato centrale, a partire dalla individuazione di criteri e di proposte aperte da sottoporre al confronto col Governo, che ha potuto così arrivare direttamente alla decisione unilaterale scritta nello schema di decreto.

Eppure non sono mancate elaborazioni da parte di qualche Regione, come quella conseguente all'intesa tra Basilicata/Puglia/Ministero Lavori Pubblici sul governo coordinato delle acque dei bacini gravitanti nelle due regioni¹², che precorre alcuni aspetti della stessa Direttiva 2000/60 (regolazione della risorsa tra disponibilità e impieghi per gruppi di bacini interconnessi e parziale distribuzione dei costi dei grandi trasferimenti).

Infatti, da quella intesa si sviluppa l'ulteriore iniziativa di criteri e di proposta di delimitazione dei distretti idrografici nel Mezzogiorno, che tengono conto dei reticoli naturali, artificiali, dei sistemi dei trasferimenti d'acqua¹³. La proposta non è stata ancora discussa, ma ha avuto un seguito nelle due Regioni con la formazione di due Autorità di bacino di rilievo interregionale coordinata da un governo unitario che anticipa la logica distrettuale della direttiva comunitaria 2000/60.

7. Come risultato, abbiamo ora una singolare delimitazione di grandi distretti, in prevalenza per catene montuose, a prescindere dai versanti dei bacini idrografici e dai loro sbocchi a mare: delle 'Alpi orientali' (bacini triveneti) e di quelli dell'Appennino settentrionale, centrale, meridionale. Così il distretto dell'"Alto Appennino", diventa un'ammucchiata senza connessione di alcun genere: un assemblaggio che va dai bacini liguri a quelli toscani (con esclusione del Serchio), romagnoli e in parte marchigiani.

Il bacino del Po è il solo a mantenere la delimitazione attuale (il 'distretto padano'), con l'integrazione del Fissaro Tartaro Canalbianco nella prima stesura, dopo qualche settimana trasferito puramente e semplicemente al 'distretto delle Alpi orientali' (art 64).

⁹ Sentenza del 12 gennaio 2006.

¹⁰ Decreto del Presidente della Repubblica, 14 aprile 1994.

¹¹ Identification of River Basin Districts in Member States-Overview, criteria and current state of play.2002.

¹² Accordo di programma tra la Regione Basilicata, la Regione Puglia, il Ministero dei Lavori pubblici del 5 agosto 1999, in attuazione dell'art 17 della L.36/94, cd Galli.

¹³ *Proposta di delimitazione dei distretti idrografici per le Regioni del Mezzogiorno, attuazione della Direttiva 2000/60/CE*, promossa dalla Regione Basilicata con la collaborazione del Gruppo 183 e di Artambiente, giugno 2004 disponibile sul sito all'indirizzo:

<http://www.gruppo183.org/direttiva/propostadistrettiidrograficisud.htm>

Eppure i criteri di identificazione dovrebbero attenere alla possibilità stessa degli adempimenti conoscitivi preliminari fissati dall'art 5 della Direttiva, per poter assumere la governabilità degli impieghi sulla base del bilancio quali/quantitativo tra disponibilità e insieme degli impieghi per ogni bacino e in sede di distretto, soprattutto in caso di trasferimento di acqua da un bacino all'altro.

Ancora, la delimitazione fissata nello schema di Dlgs, mentre porta giustamente tutti i distretti a superare la diversa disciplina della tripartizione dei bacini della 183/89 (di interesse nazionale, interregionale, regionale), come del resto già richiedeva la Commissione Veltri del '98, non dice nulla sulla sorte delle attuali Autorità di bacino di rilievo interregionale e regionale. Ma, nell'articolo dedicato alle Autorità di bacino distrettuale, si limita a stabilire che "le Autorità di bacino previste dalla legge 18 maggio 1989, n.183, sono soppresse a far data dal 30 aprile 2006" (art 63, n.3). Si dà per scontato che lo scioglimento riguarda tutte le Autorità di bacino, quindi anche quelle regionali interregionali?

Ma la formulazione dello Schema di decreto non tiene conto che l'Autorità di distretto non esclude al proprio interno la pluralità di Autorità competenti (definite ai sensi dell'art 2, c1, n.16 della Direttiva); che le Autorità regionali e interregionali sono state istituite con legge regionale e almeno si richiederebbe una previa intesa tra Stato centrale e Regioni volta a volta interessate. Né si tiene conto, ad esempio, della natura delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome. Con conseguenze paradossale: per la Sicilia e la Sardegna si avrebbero Conferenze istituzionali permanenti formate da sei rappresentanti del Governo centrale e da uno solo della Regione.

Va aggiunto che qualora le Autorità di bacino regionali e interregionali venissero puramente assorbite dalle Autorità di distretto, gli oneri attualmente a carico delle Regioni interessate dovrebbero essere trasferite allo Stato centrale, contravvenendo un vincolo esplicito della stessa legge di delega 308/2004 di "invarianza degli oneri a carico dello Stato" (art 1, n.8, lett c), ribadito ripetutamente dallo stesso schema di decreto.

8. L'allontanamento dalle innovazioni di sistema della Direttiva quadro 2000/60, la furia di liquidare le principali legge di riforma (salvo riprenderne letteralmente diversi pezzi, come materiali avulsi dal nuovo impianto) e la scelta di rifonderle in un unico testo scoordinato, la stessa rinuncia a raccordare l'attività di pianificazione ordinaria e straordinaria¹⁴ se non col

¹⁴ Infatti, nella riorganizzazione dell'insieme della normativa –ordinaria- in materia ambientale, con particolare attenzione alle acque e al suolo, non viene prestata attenzione ai collegamenti e alle interazioni con le competenze e l'attività della Protezione civile, a fronte della intensificazione degli eventi 'eccezionali', alimentando in tal modo la cultura e la prassi delle 'emergenze' e delle loro gestioni parallele, separate dalle attività ordinarie di previsione e dunque da gestire con modalità sovrapposte alla attività ordinarie e con risorse finanziarie straordinarie: le prime in crescita esponenziale, inversamente proporzionale al calo di quelle ordinarie, ormai residuali.

rinvio alle competenze del Dipartimento della Protezione civile e l'introduzione di un suo delegato nella Conferenza istituzionale permanente, hanno portato a una riscrittura affrettata e spesso confusa della normativa, che in ogni caso eccede chiaramente la natura e i limiti fissati della legge delega 308/2004.

Infatti, lo schema di decreto "non riordina la materia in maniera organica, né coordina i diversi livelli di pianificazione ordinaria e straordinaria e di programmazione e finanziamento degli interventi definiti dalle norme vigenti, limitandosi a riproporre parti dei provvedimenti abrogati, senza una verifica della coerenza e della compiutezza della costruzione che ne deriva. Il risultato è un insieme di norme lacunose e stravolgenti sia in materia di allocazione di competenze sia in materia di definizione dei procedimenti di formazione e approvazione dei piani e dei programmi di intervento"¹⁵.

Per stare agli organi di governo delle acque e del suolo e alla pianificazione e gestione dei distretti idrografici, l'indeterminazione e la sconnessione tra i diversi tipi di pianificazione rendono ardua la lettura coordinata dei testi. Difficoltà che verrebbe moltiplicata fino alla paralisi se dovessero diventare norme da applicare.

Così, in materia di tutela delle acque, invece di correggere lo svuotamento della pianificazione di distretto resa possibile dall'art 44 del DLgs 152/99 (confermato dalla esperienza in atto dei piani di tutela regionali delle acque, nei fatti difformi dall'art 22 dello stesso DLgs 152/99), viene abrogato il DLgs nel suo insieme, ma si mantiene proprio la disciplina dell'art 44, anche se non si qualifica più il Piano regionale di tutela come piano stralcio del piano di bacino (art 121 dello schema di decreto).

Infatti, sulla base di semplici obiettivi e indirizzi definiti da parte dell'Autorità di bacino distrettuale, permane la difficoltà, se non l'impossibilità, di leggere -per confini amministrativi, sia pure regionali- le condizioni delle acque superficiali e sotterranee. Mentre è necessaria una scala conoscitiva di ecosistema (il bacino idrografico) ai fini della formazione del bilancio idrico quali/quantitativo. A sua volta, presupposto indispensabile per rivedere l'intero sistema delle concessioni; costruire una reale pianificazione dell'economia idrica; gestire il demanio idrico e le sue entrate (in capo alle Regioni) nelle azioni di governo coordinato dei diversi impieghi compatibili della risorsa.

9. Quanto all'insieme dei piani e alle loro interazioni, lo schema di decreto stabilisce che "per ciascun distretto idrografico è adottato un Piano di gestione, che rappresenta

Eppure, in sede centrale, regionale e locale (e anche in alcune Autorità di bacino) è in corso una interazione ormai ricca di esperienze, elaborazione e strumentazione. Per tutti, si vedano: la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, 27 febbraio 2004: *Indirizzi per la gestione organizzativa e funzionale del sistema di allertamento nazionale e regionale per il rischio idrogeologico ed idraulico ai fini della protezione civile* e il successivo decreto del Dipartimento della Protezione civile: *Identificazione dei centri di competenza utili alla rete dei centri funzionali*, gennaio 2005.

articolazione interna del Piano di bacino distrettuale”, il quale “ha valore di piano territoriale di settore” (art 65), con l’integrazione della VAS (art 66). Nelle more dell’approvazione dei piani di bacino, le Autorità di bacino distrettuale adottano i piani stralcio di distretto per l’assetto idrogeologico (PAI), che però non sono sottoposti a VAS (art 67; art 68, n.1); e, in deroga alle procedure ex art 66, anche piani straordinari per le situazioni a più elevato rischio idrogeologico (art 67, n.2).

Ancora, e chiudendo il cerchio dei rimandi incrociati e delle integrazioni delle materie, “per ciascun distretto idrografico è adottato un Piano di gestione, che rappresenta articolazione del Piano di bacino distrettuale di cui all’articolo 65. Il Piano di gestione costituisce *pertanto* (con logica deduttiva: ndr) piano stralcio del Piano di bacino e viene adottato e approvato secondo le procedure stabilite per quest’ultimo (s’intende il Piano di bacino distrettuale: ndr) dall’articolo 66” (art 117, n.1).

Ma siccome il piano di bacino distrettuale (analogamente a quanto prevede la 183/89) può essere redatto anche per sottobacini o per stralci relativi a settori funzionali (art 65, n.8), il piano di gestione verrebbe (forse) a configurarsi come piano operativo, mentre quello di bacino distrettuale potrebbe rientrare nella categoria dei piani strategici; e però ha contenuti prescrittivi e vincolanti (art 65, n.4).

Si potrebbe continuare, ma alla fine resta da chiarire –nello schema di decreto- cosa si intenda per piani di gestione, quando questo termine, nella direttiva 2000/60 è comprensivo di tutte le misure e azioni di governo (regolazione e gestione), ma non stralcio di un piano superiore, né articolazione di una pianificazione settoriale di bacino distrettuale.

Il tutto, nell’assenza di ogni sforzo di allargare e innovare le modalità della partecipazione, costitutiva della Direttiva 2000/60, pure richiamata qua e là dallo schema di decreto. Che introduce un impegno generico dell’Autorità di bacino distrettuale a promuovere “la partecipazione attiva di tutte le parti interessate all’elaborazione, al riesame e all’aggiornamento dei piani di bacino” (art 66, n.7), per riprendere poi semplicemente le procedure previste dalla 183/89, dal Dlgs 152/99 (abrogate dallo schema di decreto) e dalla 265/2000, in capo alle Regioni: arretrate rispetto alle innovazioni di sistema aperte dalla Direttiva.

10. Insomma, la lettura della parte terza dello schema di decreto legislativo, relativa al governo dell’acqua e del suolo, mette in evidenza una normativa che straripa dagli argini della legge 308/2004 (eccesso di delega); rompe il principio di leale cooperazione tra Stato centrale e Regioni, intaccando competenze sancite dalla Costituzione e disciplinate dalla

¹⁵ Doc della Conferenza delle Regioni cit, pag 21.

normativa di redistribuzione delle competenze tra Stato centrale, Regioni, autonomie locali (L.59/97 e Dlgs 112/98), ribadite dalla stessa legge delega; si scosta dalla Direttiva quadro 2000/60 che pure solennemente dichiara di recepire; comporta l'aumento degli oneri dello Stato, mentre ribadisce ripetutamente il contrario. Ma soprattutto scardina un complesso di riforme e di esperienze e attestazioni consolidate in sede nazionale, regionale e di bacino, che stanno operando da anni, attivando strumenti di tutela e attività di pianificazione nel governo delle acque e del suolo.

Perciò va ripreso l'obiettivo di mettere mano ad un reale attività di "riordino, coordinamento e integrazione delle disposizioni legislative" in più di una parte della 'materia' ambientale. Come richiede la legge 308/2004.

Esistono i punti di riferimento e di indirizzo comunitario e nazionale. E sono noti e vanno assunti, utilizzando la mole di lavoro di questi anni e degli stessi ultimi mesi, anche per vedere quanto va utilizzato della mole di norme e allegati dello Schema di decreto legislativo. Così da realizzare uno strumento di governo unificato, o almeno coordinato delle acque e del suolo, del territorio insomma; di adeguare gli altri 'settori', rafforzare e riqualificare l'autonomia e l'autorevolezza riconosciute degli strumenti conoscitivi, di controllo: per fare dell'ambiente una leva fondamentale e una misura discriminante della politica economica sostenibile di cui ha bisogno un Paese civile.

Giuseppe Gavioli, Gruppo 183

20 marzo 2006.