

RIVISTA QUADRIMESTRALE
DI
DIRITTO DELL'AMBIENTE

NUMERO 3/2012

PAOLA LOMBARDI

*L'evoluzione della disciplina sulla difesa del suolo tra dialettica Stato-
regioni e prospettive applicative degli strumenti di pianificazione*



G. Giappichelli editore

PAOLA LOMBARDI*

L'evoluzione della disciplina sulla difesa del suolo tra dialettica Stato-regioni e prospettive applicative degli strumenti di pianificazione

SOMMARIO: - 1. Introduzione al tema: cenni alla “difesa del suolo” nella prima disciplina di settore. - 2. Unità territoriali di riferimento e Autorità di bacino nella legge quadro. - 3. Distretti idrografici e Autorità di bacino distrettuale nel Codice dell'ambiente. - 4. Gli strumenti: il piano di bacino distrettuale ed i suoi effetti. - 4.1. Il coordinamento con le altre pianificazioni di settore. - 5. Riflessioni conclusive sulle prospettive della disciplina sulla difesa del suolo alla luce di alcune esperienze regionali in materia di governo del territorio.

1. Introduzione al tema: cenni alla “difesa del suolo” nella prima disciplina di settore.

Approcciandosi al concetto di “difesa del suolo”, è dato constatare come non ci si trovi di fronte ad un settore normativo autonomo e definito, bensì al risultato dell'esercizio di funzioni di conoscenza, di prevenzione, di manutenzione e di controllo attinenti a diversi settori di materie, quali le opere idrauliche, la sistemazione idrogeologica, la forestazione, la bonifica montana, l'agricoltura¹ e il governo del territorio.

Date le premesse, ci si avvede altresì come la legge 18 maggio 1989, n. 183 possa essere a buon diritto considerata “legge storica”, poiché ha definito questo settore di tutela considerando per la prima volta in modo unitario i problemi di pianificazione, programmazione ed attuazione degli interventi connessi con le acque, integrando il momento della tutela dalle calamità ricorrenti con il momento della utilizzazione e della considerazione della qualità delle acque².

Essa risultò infatti finalizzata a delineare e rendere operante un quadro organico di riferimento e di coordinamento delle politiche afferenti “il ciclo dell'acqua”, non limitandosi alla sola difesa del suolo *dalle acque* ma aspirando altresì a provvedere alla tutela *delle acque* dall'inquinamento nonché al

* Paola Lombardi, Ricercatore confermato di Diritto Amministrativo nell'Università degli Studi di Brescia.

¹ P. URBANI, *Modelli organizzatori e pianificazione di bacino nella legge sulla difesa del suolo*, in *Riv. giur. edil.*, 1993, II, 50-51 e A. ROBECCHI MAINARDI, *Difesa del suolo e calamità naturali: profili legislativi*, in *Dem. e diritto*, 1982, 3, 19.

² M. RUGEN, *La legge per la difesa del suolo*, in *Rass. lav. pubb.*, 1989, I, 267-268, il quale ha ritenuto di attualità un aforisma di Giustino Fortunato, che già nell'Ottocento sosteneva che l'Italia fosse “un dissesto pendulo sul mare”.

risanamento e gestione del patrimonio idrico³. In altre parole, la legge pensò al territorio come vero e proprio “sistema”, in cui gli interventi di tutela dovessero essere considerati unitamente all'utilizzazione sociale, economica e produttiva delle risorse “acqua” e “suolo”.

Alla più risalente legge un breve cenno merita pertanto di essere fatto, anche perché, come si avrà occasione di appurare di qui a breve, i suoi contenuti sarebbero stati trasfusi, spesso senza modifiche di rilievo, nell'attuale Codice dell'ambiente.

Ai sensi dell'art. 1, «*per il conseguimento delle finalità perseguite dalla presente legge, la pubblica amministrazione svolge ogni opportuna azione di carattere conoscitivo, di programmazione e pianificazione degli interventi, di loro esecuzione, in conformità alle disposizioni che seguono*» (2° comma) «*Alla realizzazione delle attività previste dal comma 1 concorrono, secondo le rispettive competenze: lo Stato, le regioni a statuto speciale ed ordinario, le province autonome di Trento e di Bolzano, le province, i comuni, le comunità montane, i consorzi di bonifica ed irrigazione e quelli di bacino imbrifero montano*» (4° comma).

È evidente dunque come la l. 183/1989, pur presentandosi quale disciplina di settore, mostrò evidenti caratteri di *omnicomprensività*⁴, di *globalità* ed *esaustività*⁵, nella consapevolezza che non fosse possibile risanare il territorio senza disciplinare anche l'uso che di esso si fosse fatto o s'intendesse fare.

Con specifico riferimento all'aspetto soggettivo della difesa del suolo, appare come l'originario obiettivo perseguito con il modello organizzatorio configurato dalla legge quadro fosse quello di creare un apparato fortemente accentrato, attraverso la presenza di numerosi attori statali cui venivano attribuiti tutti i poteri di indirizzo, coordinamento, controllo ed approvazione degli atti programmatori ed esecutivi⁶.

Proprio per questi motivi, quello delle competenze attribuite alle regioni dalla legge in esame costituì fin dall'inizio aspetto di grande rilevanza e non minore criticità. Il problema delle competenze regionali nella materia della difesa del suolo si pose non tanto con riferimento a ciò che dalla legge venne loro direttamente riconosciuto, bensì in relazione a quegli ambiti – come l'organizzazione dei poteri all'interno dei bacini idrografici di interesse nazionale –

³ P. DELL'ANNO, *Manuale di diritto dell'ambiente*, Padova, 2000, 698-699.

⁴ P.M. PIACENTINI, *Aspetti della funzionalità amministrativa nella nuova legge sulla difesa del suolo*, in *Riv. trim. appalti*, 1989, 866-868.

⁵ A. ABRAMI, *Strutture amministrative e poteri di programmazione nella recente legislazione di difesa del suolo*, in *Riv. dir. agr.*, 1992, 2, 329.

⁶ P. URBANI, *Modelli organizzatori cit.*, 56-57.

nei quali furono riconosciute diverse attribuzioni statali che incisero in modo evidente sull'originario assetto delle competenze amministrative.

In effetti, la legge quadro, al momento della sua entrata in vigore, intervenne con condizionamenti pesanti ed incisivi in più di una materia di competenza regionale⁷, puntualmente rilevati dalle regioni e dalle province autonome e portati innanzi alla Corte costituzionale⁸. In particolare, le regioni addebitarono alla legge il ruolo fondamentale assegnato a nuovi soggetti pubblici – le Autorità di bacino di rilievo nazionale – e tale da sostituirle nel proprio operato in tema di difesa del suolo⁹.

La Corte, con sentenza 26 febbraio 1990, n. 85¹⁰, oltre a dichiarare tale ultima questione inammissibile nei termini in cui era stata posta, a causa della sua genericità, respinse quasi tutte le singole censure mosse dalle regioni ai contenuti della legge, partendo dal presupposto che la l. 183/1989 conteneva un insieme di norme che fissavano un *obiettivo* comune per Stato e regioni costituito dalla *difesa del suolo*, da raggiungere attraverso un complesso sistema di strutture, di soggetti (anche a composizione mista Stato-regioni), di pianificazione e cooperazione¹¹ che vincolasse tutti gli interventi delle pubbliche amministrazioni, con particolare riferimento a quelli regionali.

2. Unità territoriali di riferimento e Autorità di bacino nella legge quadro.

È alla luce delle osservazioni svolte che, fin dalla legge quadro del 1989, l'ambito territoriale di riferimento delle azioni di difesa del suolo venne fatto coincidere con il *bacino idrografico*, considerato dall'art. 12 quale vero e proprio "ecosistema unitario".

Ai sensi dell'art. 13 della legge, l'intero territorio nazionale era ripartito in bacini idrografici, classificati in bacini di rilievo nazionale, interregionale e regionale. In particolare, gli art. 14 e 15 procedevano direttamente alla elencazione delle prime due categorie, prevedendo invece l'art. 16, con disposizione residuale,

⁷ G. PASTORI, *Il seicentosedici rovesciato*, in *Le regioni*, 1991, 25.

⁸ Ci si riferisce in particolare alle regioni Veneto e Friuli-Venezia Giulia e alle province autonome di Trento e di Bolzano, i cui ricorsi si possono leggere in *Giur. cost.*, 1989, II, 1994, 2011 e 2026.

⁹ A. ZAMA, *La tutela del suolo*, in AA.VV., *Manuale di diritto ambientale*, a cura di L. MEZZETTI, Padova, 2001, 379.

¹⁰ In *Foro it.*, 1990, I, 1778 con nota di E. ROSSI. L'esposizione dei fatti si può consultare per esteso in *Giur. cost.*, 1990, 359 ss.

¹¹ Così G. PASTORI, *Il seicentosedici rovesciato* cit., 26, A. LOLLI, *Piano generale degli acquedotti, disciplina urbanistica e nuovi modelli di amministrazione introdotti dalla l. 183/89*, in *Riv. giur. urb.*, 1991, 38 e A. LUCARELLI, «Suolo e ambiente: l'esperienza italiana». *Questioni istituzionali, strumenti normativi e piani di bacino*, in AA.VV., *Il diritto e l'amministrazione delle acque*, a cura di R. BURCHI, Padova, 1995, 78.

che fossero di rilievo regionale tutti i bacini non compresi nei due articoli precedenti, spettando alle regioni la relativa delimitazione, anche d'intesa tra loro, in virtù dei rispettivi ambiti di competenza.

I bacini idrografici vennero dunque a costituire la “nuova circoscrizione amministrativa fondamentale” per gli interventi di assetto del territorio e di gestione delle risorse naturali¹² ovvero, per utilizzare altre locuzioni diffuse in dottrina, “denominatore comune” di qualsiasi intervento sul territorio-ambiente¹³, “unità ideale di gestione¹⁴”, “ambito naturale di riferimento” delle politiche pubbliche¹⁵, la cui delimitazione non mancò tuttavia di produrre l'ennesima incrinatura nelle relazioni Stato-regioni¹⁶.

La legge quadro sulla difesa del suolo dispose poi l'istituzione all'interno di ogni bacino idrografico di rilievo nazionale di un nuovo soggetto: l'*Autorità di bacino* (art. 12), i cui organi erano il Comitato istituzionale, il Comitato tecnico, il Segretario generale e la Segreteria tecnico-operativa.

Anche la composizione di questo soggetto costituì tema di dibattito nell'attuazione della legge quadro. Si consideri in primo luogo come in origine fosse previsto che la presidenza dovesse spettare al ministro dei lavori pubblici, salvo competere al ministro dell'ambiente per determinate materie. Nuove disposizioni furono invece introdotte dalla l. 179/2002, che spostò la presidenza in capo al ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e integrò la composizione del Comitato con il ministro delegato per il coordinamento della protezione civile, che pertanto si aggiunse: ai ministri delle infrastrutture e dei trasporti, delle politiche agricole e forestali e per i beni e le attività culturali, ovvero ai sottosegretari delegati; ai Presidenti delle Giunte regionali delle regioni il cui territorio era interessato dal bacino idrografico, ovvero agli assessori dagli stessi delegati; al Segretario generale dell'*Autorità di bacino*, che partecipava con voto consultivo.

Si tenga poi presente che l'art. 12 costituì uno dei principali punti della legge quadro contestati da regioni e province autonome con i ricorsi che hanno dato causa alla già citata sentenza della Corte costituzionale n. 85/1990. Tali enti misero

¹² Così P. DELL'ANNO, *Manuale di diritto dell'ambiente* cit., 707 ss., il quale parla efficacemente di bacino idrografico come “unità amministrativa” che rivela il favore del legislatore per un “criterio oggettivo” come guida del sistema di governo delle acque. Lo stesso Autore, nello scritto *Il regime delle acque tra tutela e gestione*, in *Dir. e giur. agr. amb.*, 1995, 76, parla del bacino idrografico come la “dimensione istituzionale necessaria” degli interventi pubblici in materia, costituendo la definizione degli ambiti territoriali d'intervento uno dei “contenuti prescrittivi” del piano di bacino.

¹³ A. ABRAMI, *Strutture amministrative* cit., 328.

¹⁴ M. NANNI, *Il bacino come unità di gestione delle acque in Italia: tra l'intenzione e la realtà*, in AA.VV., *Il diritto e l'amministrazione delle acque*, a cura di R. BURCHI, Padova, 1995, 91.

¹⁵ N. LUGARESÌ, *Diritto dell'ambiente*, Padova, 2003, 182.

¹⁶ Sul punto, si rinvia a Corte cost., 16 maggio 2002, n. 196 (in *Foro it.*, 2003, I, 2005).

infatti in dubbio la legittimità costituzionale dell'articolo nella parte in cui creava nuove istituzioni statali in luogo di quelle regionali – o provinciali – attributarie delle medesime competenze.

La Corte, come anticipato in precedenza, ha tuttavia ritenuto la questione infondata, sul presupposto che la l. 183/1989 fosse essenzialmente “legge di obiettivi” comuni allo Stato e alle regioni, che pertanto dovevano essere perseguiti attraverso la via della “cooperazione” tra l’uno e gli altri: tra le forme di cooperazione possibili vi era certamente quella della creazione di “organi misti”, la quale, «non può considerarsi costituzionalmente illegittima, dal momento che rientra fra le possibilità che il legislatore ha di conformare la cooperazione di Stato e regioni in relazione al perseguimento di obiettivi comportanti numerosi punti di interferenza e di intreccio tra competenze statali e competenze regionali»¹⁷.

3. Distretti idrografici e Autorità di bacino distrettuale nel Codice dell'ambiente.

Le criticità rilevate soprattutto quanto al “profilo soggettivo” nell’attuazione nella legge quadro del 1989 sono state tra le principali cause che hanno indotto la l. 15 dicembre 2004, n. 308, recante la «*Delega al governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione*», a prevedere una revisione anche della normativa sulla difesa del suolo, alla luce di specifici principi e criteri direttivi. Tra questi, rileva in particolar modo la necessità di rimuovere i problemi di carattere organizzativo che avevano tradizionalmente ostacolato il conseguimento della piena operatività degli organismi amministrativi e tecnici preposti alla tutela del suolo, anche valorizzando il ruolo e le competenze svolti dagli organismi a composizione mista statale e regionale (art. 1, 9° comma, lett. c)¹⁸.

Il tutto si pone del resto in sintonia anche con le indicazioni provenienti dall’Unione Europea, la quale – pur non avendo una sua specifica politica di difesa del suolo – ha fornito importanti riferimenti programmatici in materia con il sesto Programma d’azione in campo ambientale, che ha previsto una strategia tematica per la protezione del suolo, nell’ottica della prevenzione del danno ambientale, implicante la realizzazione di efficaci politiche di prevenzione e attenuazione del rischio integrate nelle discipline attuative dei singoli Stati¹⁹.

¹⁷ Corte Cost. n. 85/1990 cit.

¹⁸ Sul punto, F. DI DIO, *Frane e dissesto idrogeologico: verso una strategia di adattamento ai cambiamenti climatici*, in *Riv. giur. amb.*, 2011, 463 ss.

¹⁹ AA.VV., *Diritto dell'ambiente*, a cura di G. ROSSI, Torino, 2011, 327-328. Sul tema, soprattutto per i contenuti della suddetta strategia europea, L. MARMO, *La strategia tematica per la protezione del*

In attuazione della delega, il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (c.d. Codice dell'ambiente) si è occupato della difesa del suolo nella Sezione I della sua Parte terza²⁰, ora riportando fedelmente i contenuti della legge del 1989 – che per l'effetto nel 2006 viene abrogata –, ora inserendo innovazioni riguardanti soprattutto gli aspetti soggettivi e di ambito territoriale di riferimento della materia che qui interessa.

L'art. 53, se al 2° comma riproduce le già citate disposizioni contenute nell'art. 1, 2° comma, della vecchia legge del 1989, amplia tuttavia l'obiettivo, chiamando le disposizioni della Sezione «*ad assicurare la tutela ed 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*» (1° comma)²¹.

Una delle più importanti innovazioni introdotte dal Codice è costituita dalla ridefinizione delle unità territoriali di riferimento della difesa del suolo: l'art. 64, infatti, ripartisce l'intero territorio nazionale in 8 *distretti idrografici* (Alpi orientali, Padano, Appennino settentrionale, Serchio, Appennino centrale, Appennino meridionale, Sardegna e Sicilia), ognuno dei quali ricomprende un numero variabile dei bacini nazionali, interregionali e regionali già costituiti ai sensi della l. 183/1989.

La scelta di prevedere i distretti idrografici, in verità normativamente imposta dalla Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, che «*istituisce il quadro per l'azione comunitaria in materia di acque*», sembra rivelare la volontà di superare i problemi di coordinamento amministrativo e territoriale derivanti dalla vecchia ripartizione in bacini idrografici²², alcuni dei quali già normativamente identificati ed altri lasciati alla discrezionalità delle regioni²³.

suolo e la proposta di direttiva quadro della commissione europea, in *Riv. giur. amb.*, 2007, 175 ss. e *Id.*, *La protezione del suolo a livello europeo: un aggiornamento*, *ivi*, 2011, 567 ss.

²⁰ Su questa disciplina, in generale, L. COSTATO-F. PELIZZER, *Commentario breve al codice dell'ambiente*, Padova, 2007, 185 ss., A. CROSETTI, *La difesa del suolo e il regime delle acque*, in A. CROSETTI-R. FERRARA-F. FRACCHIA-N. OLIVETTI RASON, *Diritto dell'ambiente*, Roma-Bari, 2008, 529 ss., AA.VV., *Codice dell'ambiente. Commento al d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, aggiornato alla legge 6 giugno 2008 n. 101*, Milano, 2008, 637 ss., R. PAPANIA, *L'attività di pianificazione dei bacini idrografici nel testo unico ambientale*, in *Riv. giur. urb.*, 2009, 436 ss., AA.VV., *Diritto dell'ambiente*, a cura di G. ROSSI *cit.*, 326 ss., P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, Padova, 2011, 23 ss. e N. LUGARESÌ, *Diritto dell'ambiente*, Padova, 2012, 170 ss.

²¹ Sul punto, A. CROSETTI, *La difesa del suolo e il regime delle acque cit.*, 530.

²² E. GIARDINO, *Distretti idrografici, strumenti ed interventi in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione*, in *Riv. amm. Rep. it.*, 2006, 819.

²³ Semplificata risulta essere anche la definizione di *bacino idrografico*. Se, ai sensi dell'art. 1, 3° comma, *lett. d*), della l. 183/1989 esso era identificato nel «*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*

Le aspettative non hanno tuttavia trovato piena soddisfazione. E questo sia perché ad oggi i nuovi distretti idrografici non risultano ancora costituiti, sia perché lo stesso art. 64 del Codice è stato oggetto di un pesante contenzioso che ha visto numerose regioni dubitare della sua legittimità costituzionale, lamentando la violazione – tra gli altri – del principio di leale collaborazione, per non essere state chiamate ad esercitare alcun ruolo nella determinazione concreta dell'ambito dei distretti, e dell'art. 117 Cost., perché la nuova delimitazione dei bacini distrettuali lederebbe la competenza legislativa regionale in tema di governo del territorio. Si tratta però di questioni dichiarate dalla Corte Costituzionale non fondate²⁴ per le ragioni di cui sarà fatta successivamente menzione: sotto questo punto di vista, pertanto, l'impianto normativo, pur essendo ancora in attesa di attuazione, risulta essere quello previsto dal legislatore delegato.

Sul piano soggettivo, la novità più importante portata dal Codice consegue alla previsione dei nuovi distretti idrografici ed è costituita dalla istituzione in ciascuno di essi di un'*Autorità di bacino distrettuale*, espressamente qualificata dall'art. 63, 1° comma, ente pubblico non economico, "che opera in conformità agli obiettivi della presente Sezione ed uniforma la propria attività a criteri di efficienza, efficacia, economicità e pubblicità". Ne sono organi la Conferenza istituzionale permanente, il Segretario generale, la Segreteria tecnico-operativa e la Conferenza operativa di servizi, le cui competenze sono elencate nell'art. 63, 3°, 4° e 5° comma.

Si tratta di una figura che, nelle intenzioni del Codice, avrebbe dovuto sostituire le Autorità di bacino di cui alla l. 183/1989, da intendersi soppresse a far data dal 30 aprile 2006. Si noti peraltro che – anche sotto questo punto di vista – la disciplina sulla difesa del suolo si trova ad un punto di stallo: il d.lgs. 284/2006 (primo decreto correttivo del Codice) ha infatti sospeso l'efficacia delle norme che sopprimevano le Autorità di bacino, ripristinando la situazione organizzativa precedente, in ragione della mancata costituzione dei nuovi distretti idrografici. Essendo nel frattempo scaduta la delega contenuta nella l. 308/2004, l'organizzazione amministrativa in materia di difesa del suolo è stata colpita da paralisi *a frigore e sine die*²⁵, rimanendo applicabile la disciplina da sostituire a seguito della proroga delle competenze delle vecchie Autorità operata dalla l. 27 febbraio 2009, n. 13 di conversione del d.l. 208/2008.

del medesimo corso d'acqua, ivi compresi in 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", nell'art. 54, 1° comma, lett. r), del Codice diviene "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».

²⁴ Il riferimento è a Corte cost., 23 luglio 2009, n. 232, in *Giur. cost.*, 2009, 2713.

²⁵ P. DELL'ANNO, *Elementi di diritto ambientale*, Padova, 2008, 10-11.

Le previsioni contenute nell'art. 63, 7° comma, del Codice confermano in ogni caso il rilevante ruolo affidato alla nuova Autorità²⁶, chiamata: a) all'elaborazione del piano di bacino distrettuale; b) ad esprimere parere sulla coerenza, con gli obiettivi del piano di bacino, dei piani e programmi sovranazionali, nazionali, regionali e locali relativi alla difesa del suolo, alla lotta alla desertificazione, alla tutela delle acque e alla gestione delle risorse idriche; c) all'elaborazione di un'analisi delle caratteristiche del distretto, di un esame sull'impatto delle attività umane sullo stato delle acque superficiali e sulle acque sotterranee, nonché di un'analisi economica dell'utilizzo idrico.

Anche la composizione di questo soggetto, peraltro, come già la delimitazione dei nuovi distretti idrografici, è stata interessata dal contenzioso sul Codice dell'ambiente che ha impegnato la Corte costituzionale nel luglio del 2009, in questo caso per la violazione degli art. 117 e 118 Cost. e del principio di leale collaborazione, lamentata dalle regioni per aver visto aumentare rispetto al passato il numero dei ministeri che vi devono essere rappresentati, a parità di esponenti delle regioni interessate dai vari distretti²⁷.

Qui va rimarcato come la Consulta abbia ritenuto infondate le questioni non solo ritenendo le regioni sufficientemente rappresentate per il tramite dei loro Presidenti – per quanto, sia qui aggiunto, il loro peso decisionale sarà evidentemente più ridotto rispetto al passato –, ma soprattutto riconoscendo nelle norme impugnate un'ipotesi di riallocazione al livello centrale di funzioni attribuite alle regioni dal d.lgs. 112/1998 che è stata imposta dalla necessità di assicurarne l'esercizio unitario e coordinato²⁸.

E dire che gli art. 86 e 89, *lett. i*), del d.lgs. 112/1998 – nell'ottica della massima sussidiarietà – avevano trasferito alle regioni ed agli enti locali proprio tutte le funzioni di gestione del demanio idrico, sicché la nuova tendenza (normativa e giurisprudenziale), sembra costituire un ripensamento rispetto alle scelte del passato.

²⁶ Sulle competenze delle Autorità di bacino distrettuale alla luce del Codice, C. ALIBERTI, *Le competenze in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione nel Testo unico n. 152/2006 (artt. 57-63)*, in *Riv. amm. Rep. it.*, 2008, 33 ss.

²⁷ Rispetto all'art. 12 l. 183/1989, il numero di ministri presenti nel principale organo deliberativo delle Autorità, vale a dire la Conferenza istituzionale permanente, e che affiancano i Presidenti delle regioni interessate o i loro delegati, è passato infatti da quattro a sei. Si veda sul punto l'art. 63, 4° comma, del Codice.

²⁸ Il riferimento è principalmente alla già citata sentenza Corte Cost., n. 232/2009. In senso conforme, Id., 24 luglio 2009, n. 251, in *Riv. giur. edil.*, 2009, I, 1015, nonché Id., 26 novembre 2010, n. 341, *ibid.*, 2011, I, 35 e Id., 1° aprile 2011, n. 109, in *Foro amm. C.d.S.*, 2011, 1427.

4. *Gli strumenti: il piano di bacino distrettuale ed i suoi effetti.*

Dopo aver elencato all'art. 56 i contenuti che devono assumere le attività di pianificazione, programmazione e di attuazione degli interventi destinati a realizzare le finalità di cui all'art. 53, il Codice si occupa agli art. 65 ss. degli specifici strumenti allo scopo apprestati.

In particolare, viene previsto il *piano di bacino distrettuale*, sostitutivo del vecchio piano di bacino – un tempo configurato per ambiti regionali, interregionali e nazionale – di cui all'art. 17 dell'abrogata l. 183/1989, ma del quale vengono ripresi integralmente i contenuti. Esso viene, infatti, nuovamente definito quale “piano territoriale di settore” nonché «*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 delle acque, sulla base delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato*» (art. 65, 1° comma)²⁹.

È del tutto evidente come l'intento sia quello di fare del piano di bacino il prodotto di un'attività di pianificazione plurifunzionale, nella quale vengono in rilievo in primo luogo elementi di tipo conoscitivo che sottendono alla sua parziale natura di contenitore di interventi e prescrizioni ereditate da altri piani³⁰.

La scelta qualificatoria operata dalle norme pone tuttavia un primo problema di comprensione della reale portata dello strumento, rivelandosi possibile fonte di equivoco l'accostamento della caratteristica di *territorialità* a quella di *settorialità*.

In effetti, l'espressione “*piano territoriale*” viene normalmente utilizzata con riferimento a piani in qualunque modo collegati con il territorio, per distinguerli da quelli collegati ad altri elementi della realtà di carattere sociale ed economico, ovvero – in senso più restrittivo – per quei piani che disciplinano l'uso del territorio medesimo mediante disposizioni d'indirizzo rivolte alle pubbliche amministrazioni³¹.

²⁹ Conformemente al vecchio art. 17, comma 6-ter, l. 183/1989, è anche oggi previsto che i piani di bacino possano essere redatti ed approvati anche per sottobacini o per stralci relativi a settori funzionali, che, in ogni caso, devono costituire fasi sequenziali e interrelate, garantendo la considerazione sistemica del territorio (art. 65, u.c.): «*nelle more dell'approvazione dei piani di bacino, le Autorità di bacino adottano, ai sensi dell'art. 65, 8° comma, piani stralcio di distretto per l'assetto idrogeologico (PAI), che contengano in particolare l'individuazione delle aree a rischio idrogeologico, la perimetrazione delle aree da sottoporre a misure di salvaguardia e la determinazione delle misure medesime*» (art. 67, 1° comma). È altresì prevista la possibilità che le Autorità approvino piani straordinari diretti a rimuovere le situazioni a più elevato rischio idrogeologico, anche derogando alla procedura ordinariamente prevista per l'approvazione dei piani di bacino (art. 67, 2° comma). È infine disposto che l'attuazione dei piani di bacino avvenga attraverso programmi triennali di intervento, redatti tenendo conto di indirizzi e finalità dei piani e contenenti l'indicazione dei mezzi per farvi fronte e della relativa copertura finanziaria (art. 69).

³⁰ A. ZAMA, *La tutela del suolo* cit., 393.

³¹ L. RAINALDI, *I piani di bacino nella previsione della legge n. 183 del 1989*, Milano, 1992, 43 ss.

Mentre tali ultime connotazioni si possono rinvenire nei piani di bacino, non è invece così certa per essi la caratteristica della *settorialità*, che ad una riflessione superficiale può sembrare comunque sussistente, poiché tutti gli interessi sottesi al suo intervento sono riferibili alla difesa del suolo.

Se di un piano di settore si vuol comunque parlare, certamente si tratta di un settore molto vasto, poiché il fine conservativo sembra piuttosto coinvolgere una pluralità di obiettivi ad esso strumentali: quello che appare veramente caratterizzante è che il piano di bacino reca una pianificazione globale del territorio considerato, in funzione della sua sistemazione generale³².

Nella difesa del suolo, pertanto, il legislatore delinea un metodo di pianificazione ad ampio spettro in grado di captare e coordinare tutte le esigenze presenti sul territorio (urbanistiche e non): il piano di bacino si pone – in verità fin dalla legge quadro del 1989 – come un piano veramente nuovo, in cui devono trovare ordinata collocazione tutti gli interessi riguardanti la difesa del suolo ed il corretto uso delle acque ed al quale il legislatore ha affidato il difficile compito di comporre le contrapposte istanze di cui sono portatori i vari soggetti pubblici chiamati a partecipare alla sua formazione³³ o che comunque presentano una collocazione di rilievo nella materia qui considerata.

In ragione di quanto precede, il piano di bacino dovrà necessariamente porsi a confronto con una molteplicità di strumenti di pianificazione preesistenti³⁴.

Quanto alla sua relazione con gli strumenti urbanistici, è ormai noto come nel nostro ordinamento sia giunto a compimento il passaggio da un'urbanistica integrata "da" ad un'urbanistica integrata "in"³⁵, che ha visto il progressivo ribaltamento³⁶ dell'originario modello di rapporto tra pianificazione urbanistica e pianificazioni a tutela degli interessi c.d. differenziati, basato sulla supremazia della prima³⁷.

³² L. RAINALDI, *I piani di bacino* cit., 48. Sul punto, si vedano anche le considerazioni di P. DELL'ANNO, *Commento agli artt. 17, 18, 19 e 20*, in AA.VV., *La difesa del suolo*, a cura di P. URBANI, Roma, 1993, 192 e di E. MARTINETTI, *Pianificazione urbanistica e pianificazione territoriale di settore. Misure di salvaguardia e misure cautelari nel piano di assetto idrogeologico dell'Autorità di bacino del fiume Po*, in *Riv. giur. urb.*, 2000, 283 ss.

³³ Al riguardo, si pensi ad esempio alla composizione mista (statale e regionale) delle Autorità di bacino.

³⁴ N. CENTOFANTI, *Diritto urbanistico*, Padova, 2008, 110.

³⁵ Così, efficacemente, G. PAGLIARI, *Pianificazione urbanistica e ambiente – V.I.A. e V.A.S.*, in *Riv. Giur. Urb.*, 2011, 137.

³⁶ In questo senso, P. STELLA RICHTER, *Diritto urbanistico. Manuale breve*, Milano, 2012, 24-25.

³⁷ Sui possibili criteri generali di coesistenza tra interessi urbanistici e interessi differenziati, di recente, F. SALVIA, *Manuale di diritto urbanistico*, Padova, 2012, 241 ss. Sia altresì consentito rinviare a 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, 93 ss. per la disamina della precedente dottrina in materia.

Si tratta in particolare di un processo che alla pianificazione urbanistica ha gradualmente sottratto “autonomia funzionale”, rendendola strumento di interessi superprimari e primari diversi da quello propriamente urbanistico³⁸. È dunque evidente come la tutela urbanistica, per molto tempo dominante nella considerazione del legislatore, sia divenuta strumentale rispetto a quella naturalistica, giungendosi per questa via all'affermazione di un vero e proprio modello di tutela c.d. *sostitutiva*, anziché meramente integrata³⁹.

Quanto alla fattispecie che qui interessa, va in realtà precisato che il piano di bacino non può sostituirsi agli strumenti di pianificazione urbanistica nell'indicazione delle direttive generali e degli obiettivi specifici riferibili all'assetto del territorio. Tuttavia, se è corretto affermare che la sua natura non è urbanistica in senso proprio, non va comunque dimenticato che questa attiene al coordinamento dei diversi interessi esistenti nel bacino considerato in funzione di tutela del suolo: è proprio nel perseguimento di questi obiettivi che il piano di bacino potrà effettuare *anche* valutazioni di carattere urbanistico, prevalendo in tal caso sugli strumenti urbanistici generali⁴⁰ che – questa volta sì –diventano recessivi⁴¹ rispetto al primo.

A tale ultimo proposito, ai sensi dell'art. 65, 4° comma, prima parte, del Codice, «*le disposizioni del piano di bacino approvato hanno carattere immediatamente vincolante per le amministrazioni ed enti pubblici, nonché per i soggetti privati, ove trattasi di prescrizioni dichiarate di tale efficacia dallo stesso piano di bacino*»⁴².

Si noti poi che ai sensi del 6° comma, «*le regioni, entro novanta giorni dalla data di pubblicazione del piano di bacino sui rispettivi bollettini ufficiali regionali, emanano ove necessario le disposizioni concernenti l'attuazione del piano stesso nel settore urbanistico. Decorso tale termine, gli enti territorialmente interessati*

³⁸ G. Pagliari, *op. ult. cit.*, 137. Sui limiti alla discrezionalità delle scelte di pianificazione urbanistica che ne conseguono, P. STELLA RICHTER, *op. ult. cit.*, 25 e D. DE PRETIS, *Discrezionalità e ambiente*, in AA.VV., *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, a cura di D. DE CAROLIS-E. FERRARI-A. POLICE, Milano, 2006, 452.

³⁹ G. PAGLIARI, *Corsi di diritto urbanistico*, Milano, 2010, 879.

⁴⁰ F. ZEVIANI PALLOTTA, *Le funzioni di coordinamento nei nuovi strumenti di prevenzione e risanamento ambientale*, in *Riv. giur. edil.*, 1990, II, 165. Sul tema, si legga anche M. D'ARIENZO, *L'evoluzione dei rapporti tra l'urbanistica e l'ambiente anche alla luce della riforma del titolo V della Costituzione*, in *Foro amm. T.A.R.*, 2003, 2216 ss. Nel senso che il processo di adeguamento degli strumenti urbanistici alla pianificazione di bacino non possa comunque essere descritto in termini di stretta sovraordinazione gerarchica di una normativa rispetto all'altra, T.a.r. Valle d'Aosta, 20 luglio 2004, n. 93, in *Foro amm. – T.A.R.*, 2004, 1971.

⁴¹ P. URBANI-S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Torino, 2010, 248.

⁴² Per una pronuncia giurisprudenziale sul punto, T.a.r. Sicilia, Palermo, sez. I, 12 giugno 2008, n. 789, in *Foro amm. T.A.R.*, 2008, 1866.

dal piano di bacino sono comunque tenuti a rispettarne le prescrizioni nel settore urbanistico. Qualora gli enti predetti 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, all'adeguamento provvedono d'ufficio le regioni».

Dunque, una conferma dell'assoluta prevalenza di questo piano su tutti gli strumenti di pianificazione urbanistica, giustificata – evidentemente – dalla rilevanza ultralocale degli interessi che vi sono sottesi. In più sussistono disposizioni di tipo vincolistico che fanno pensare ad una natura giuridica “mista”⁴³ o addirittura “atipica”⁴⁴ del piano di bacino, poiché da un lato esso 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 privati e pubbliche amministrazioni⁴⁵.

4.1. Il coordinamento con le altre pianificazioni di settore.

Ai sensi dell'art. 65, 4° comma, seconda parte, e 5° comma, del Codice, i piani e programmi di sviluppo socio-economico e di assetto ed uso del territorio devono essere coordinati, o comunque non in contrasto, con il piano di bacino approvato. Ai fini di cui al 4° comma, «entro dodici mesi dall'approvazione del piano di bacino le autorità competenti provvedono 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 ed alla bonifica».

Dai dati normativi a disposizione si desume che in caso di contrasto tra una disposizione del piano di bacino ed una contenuta in un altro strumento di

⁴³ Così E. MARTINETTI, *Pianificazione urbanistica* cit., 288. In questo senso, v. anche P. DELL'ANNO, *Commento* cit., 188.

⁴⁴ Così G. GARZIA, *Vincoli di piano e misure di salvaguardia della difesa del suolo*, in *Riv. giur. ed.*, 1998, II, 46.

⁴⁵ Infatti, le disposizioni del piano di bacino approvato hanno carattere immediatamente vincolante per le amministrazioni ed enti pubblici, nonché per i soggetti privati, ove trattasi di prescrizioni dichiarate di tale efficacia dallo stesso piano di bacino. Sono previsioni che rispondono evidentemente all'esigenza secondo cui gli obiettivi di conservazione connessi alla tutela del suolo devono poter condizionare tutti i possibili usi del territorio, pena la loro frustrazione: viene pertanto prevista la possibilità che il piano di bacino contenga dei vincoli il cui contenuto, opportunamente, non è stato predeterminato dal legislatore, in modo tale che sia permesso il loro adeguamento alle caratteristiche della situazione contingente in cui occorra intervenire.

pianificazione di settore preesistente prevale sempre la prima sulla seconda⁴⁶: condivisibile appare pertanto l'opinione⁴⁷ per la quale il 4° comma non prevede in realtà un coordinamento reciproco tra vari strumenti pianificatori, bensì un coordinamento “a senso unico”, visto l'obbligo di adeguamento della strumentazione pianificatoria già in essere.

In definitiva, secondo parte della dottrina, sembrerebbe molto chiaro l'intento del legislatore di fare del piano di bacino una sorta di “super-piano”⁴⁸ che – quanto meno in ossequio ai principi di buona amministrazione – si deve certamente coordinare a monte con gli strumenti preesistenti nella misura in cui si riesca a raggiungere già nell'ambito del suo procedimento di formazione la composizione degli interessi contrapposti; ma che si sovrappone a tutti gli altri piani qualora tale coordinamento non riesca.

E vi è di più. In relazione a questo intento del legislatore ed alla lettura in chiave sistematica dei contenuti della normativa sulla difesa del suolo, si è spesso ritenuto che l'elenco dei piani e programmi “cedevoli” in quanto tenuti all'adeguamento non fosse a carattere tassativo bensì meramente esemplificativo, potendo il piano di bacino prevalere anche su altri strumenti con valenza di tutela ambientale non espressamente indicati⁴⁹.

In verità, l'affermazione va oggi rivista, soprattutto alla luce dell'assoluta centralità⁵⁰ che è venuta assumendo nel tempo una particolare pianificazione di settore: quella paesaggistica, oggi disciplinata dagli artt. 143 ss. del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (c.d. *Codice Urbani*) e successive modifiche⁵¹.

Ai sensi dell'ultimo periodo dell'art. 145, 3° comma, del Codice Urbani, «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».

⁴⁶ Sul punto si vedano le osservazioni di G. GARZIA, *op.cit.*, 45 e di G. SCIULLO, *Pianificazioni ambientali e pianificazioni territoriali nello Stato delle autonomie*, in AA.VV., *Pianificazioni territoriali e tutela dell'ambiente*, a cura di F. BASSI-L. MAZZAROLLI, Torino, 2000, 27-28.

⁴⁷ P.M. PIACENTINI, *Aspetti della funzionalità amministrativa nella nuova legge sulla difesa del suolo* cit., 892.

⁴⁸ L'espressione è di L. RAINALDI, *I piani di bacino* cit., 74.

⁴⁹ In questo senso, tra gli altri, F. ZEVIANI PALLOTTA, *Le funzioni di coordinamento* cit., 170-171 e A. ABRAMI, *Strutture amministrative* cit., 331.

⁵⁰ In questo senso, G. PAGLIARI, *Gli interessi meritevoli di tutela nel diritto urbanistico*, in AA.VV., *Il “meritevole di tutela”: scenari istituzionali e nuove vie di diritto*, a cura di G. DE GIORGI CEZZI-P.L. PORTALURI-F.F. TUCCARI-F. VETRÒ, Napoli, 2012, 254.

⁵¹ Per l'approfondimento di questo tipo di pianificazione sia consentito rinviare a P. LOMBARDI, *La pianificazione paesaggistica*, in www.federalismi.it e alla dottrina ivi richiamata.

La relazione tra i piani paesaggistici e quelli ad incidenza territoriale contemplati dalle normative di settore è peraltro costruita in termini di prevalenza dei primi *solo* per quanto concerne la valutazione dell'interesse paesaggistico. Di conseguenza, avuto ad esempio riguardo proprio alla pianificazione di bacino, a quest'ultima il piano paesaggistico dovrebbe comunque cedere il passo quanto alle disposizioni che attengono all'incolumità fisica e alla protezione civile delle popolazioni dal rischio di calamità naturali, in ragione della primarietà dei beni ad essa attinenti⁵². In altri termini, per gli ulteriori specifici profili di tutela presenti vi sarebbe una sorta di "riserva di competenza" in favore della diversa normativa di settore a difesa del suolo⁵³, che impedisce di ritenere che tra i due tipi di piano sussista un rapporto propriamente gerarchico⁵⁴.

In sostanza, resterebbe intatta l'operatività degli ordinari strumenti di composizione dei contrasti con gli altri interessi pubblici aventi il medesimo rango costituzionale primario⁵⁵. Nella fattispecie, di particolare utilità appaiono l'istituto della partecipazione istituzionale al procedimento di pianificazione paesaggistica *ex art. 144 del Codice Urbani*, e – più in generale – la collaborazione attiva tra enti nell'ambito dei procedimenti di formazione dei rispettivi strumenti di piano⁵⁶.

⁵² P. CARPENTIERI, *Art. 145*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2006, 180.

⁵³ Sul punto, G. CIAGLIA, *La nuova disciplina del paesaggio*, Ipsoa, 2009, 132.

⁵⁴ In questo senso, è ad esempio orientata anche la giurisprudenza che si è occupata della relazione tra piano paesaggistico e piano per il parco considerata dall'ultimo periodo dell'art. 145, 3° comma, del Codice Urbani. Si veda infatti Cons. Stato, sez. V, 14 giugno 2012, n. 3518, in www.giustizia-amministrativa.it, che ha negato la violazione del principio di prevalenza da parte del piano del parco per quelle disposizioni che introducono una disciplina più restrittiva del piano paesaggistico per la tutela di "valori ulteriori" rispetto a quelli propriamente paesaggistici. Confermano ulteriormente questo assunto gli insegnamenti della Corte costituzionale, che ha dichiarato costituzionalmente illegittime alcune leggi regionali nella parte in cui prevedevano la sostituzione del piano paesaggistico in favore del piano per il parco, in ragione del fatto che venivano ad alterare l'ordine di precedenza che la normativa statale – cui è riservata tale competenza in virtù della primarietà del valore del bene complesso ed unitario su cui grava la tutela ambientale e paesaggistica – detta tra gli strumenti di pianificazione, anche per il tramite dell'art. 145 del Codice Urbani. Il rinvio è a Corte cost., 30 maggio 2008, in *Foro it.*, 2008, I, 2075, su cui si può leggere anche 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, 801 ss., e Id., 29 ottobre 2009, n. 272, commentata da S. DE LAURENTIIS, *L'evoluzione della disciplina prevista in tema di paesaggio tra modelli di tutela di fonte costituzionale e onnicomprensività della nozione di ambiente*, in *Riv. giur. edil.*, 2010, I, 756.

⁵⁵ P. UNGARI, *Art. 145*, in AA.VV., *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, coordinato da R. TAMIOZZO, Milano, 2005, 661.

⁵⁶ S. AMOROSINO, *Beni naturali, energie rinnovabili e paesaggio*, Napoli, 2012, 32-33, nonché F. DI DIO, *op. loc. cit.*, 808, che rileva come questa soluzione produca altresì una semplificazione "a valle" della gestione coordinata dei procedimenti autorizzatori dei diversi interventi sul territorio.

5. *Riflessioni conclusive sulle prospettive della disciplina sulla difesa del suolo alla luce di alcune esperienze regionali in materia di governo del territorio.*

A conclusione di questo breve approfondimento della disciplina in materia di difesa del suolo, va comunque rilevato che anche la pianificazione di bacino distrettuale è stata colpita dalla “paralisi” prodotta dalla mancata costituzione dei bacini distrettuali: lo stallo ha infatti prodotto un “effetto-domino” non solo sull’organizzazione amministrativa, ma anche sugli strumenti pianificatori, posto che il piano – prima di essere approvato con d.p.c.m. – è adottato dalla Conferenza istituzionale permanente delle Autorità di bacino distrettuale.

Tuttavia, non va dimenticato come la legislazione regionale di ultima generazione abbia riposto particolare fiducia nella pianificazione di bacino, aprendo la strada verso nuovi scenari in grado di valorizzarne la portata applicativa e spingendo nella direzione di una compiuta attuazione del sistema.

Anche senza entrare nel merito della positiva esperienza fatta da questo tipo di pianificazione nel bacino del fiume Po, si noti ad esempio che, sia dalla l.r. Lombardia n. 12 del 2005, che dalla l.r. Emilia Romagna n. 20 del 2000, emerge che la scelta di un assetto territoriale e di un suo sviluppo sostenibili, in quanto compatibili con gli obiettivi di prevenzione dal rischio idrogeologico definiti soprattutto dalla pianificazione di bacino, costituisce una “scelta strategica” che trova la sua naturale collocazione nella parte “strutturale” dello strumento comunale e che va perseguita facendo perno sul metodo della concertazione istituzionale e sulla completezza dei quadri conoscitivi, cui risulta evidentemente prodromico lo scambio delle informazioni relative al territorio⁵⁷.

⁵⁷ Quanto alla legge lombarda, sul vincolo in tal modo posto ad ogni comune lombardo di riflettere sul rispettivo territorio in termini propriamente strategici in via preliminare rispetto ad ogni successiva scelta puntuale di pianificazione, AA.VV., *Il governo del territorio in Lombardia dopo il testo unico regionale*, a cura di A. MANDARANO, Milano, 2007, 138. Più in generale, sui contenuti di questa legge, V. PARISIO-E. BOSCOLO, *La Lombardia: innovazioni in attesa della riforma*, in AA.VV., *Poteri regionali e urbanistica comunale*, a cura di E. FERRARI-P.L. PORTALURI-E. STICCHI DAMIANI, Milano, 2005, 180 ss., AA.VV., *Governo del territorio. Commento alla legge 11 marzo 2005, n. 12 della regione Lombardia*, Milano, 2005, *passim*, E. BOSCOLO, *Le regole dell’urbanistica in Lombardia*, Milano, 2006, *passim*, M. SOLLINI, *La pianificazione urbanistica regionale allo specchio: profili comparativi sintetici e linee evolutive*, in *Riv. giur. urb.*, 2008, 507 ss., e M. CAVICCHI-G.A. INZAGHI-E. MARINI, *La legge per il governo del territorio della Lombardia*, Bologna, 2009, *passim*. Quanto invece ai contenuti della legge dell’Emilia Romagna, F. PERLINI, *La nuova legge urbanistica dell’Emilia Romagna (l.r. 24 marzo 2000, n. 20 e successive modificazioni ed integrazioni): profili critico-ricostruttivi*, in *Riv. giur. urb.*, 2005, 260, A. DE MICHELE, *Vigore, efficacia ed applicabilità dei piani regolatori comunali nel sistema di pianificazione locale*, *ibid.*, 437 e AA.VV., *La pianificazione urbanistica in Emilia Romagna*, a cura di B. GRAZIOSI, Milano, 2007, 91.

Molto particolari sono poi le discipline contenute nel regolamento di attuazione della l.r. Toscana 3 gennaio 2005, n. 1⁵⁸ e nel d.d.l. n. 159 del 5 settembre 2011 del Piemonte, ancora in attesa di definitiva approvazione, che ha riprodotto in modo pressoché letterale i contenuti del disegno di legge circolato nella scorsa legislatura regionale⁵⁹.

Secondo l'art. 2 del decreto del presidente della giunta della regione Toscana n. 3/2007, le province, ai fini della formazione o revisione del p.t.c.p., possono procedere anche attivando forme di collaborazione con le Autorità di bacino e con i comuni competenti per addivenire ad un aggiornamento congiunto dei rispettivi quadri conoscitivi.

Alla luce poi del progetto piemontese, al piano territoriale di coordinamento provinciale viene riconosciuto il ruolo di «*quadro di riferimento strutturale del territorio volto [in particolare] a delineare l'assetto idrogeologico, che, anche per stralci, approfondisca la pianificazione di bacino e che sia idoneo ad assumere, in esito all'intesa tra la provincia, la regione e l'Autorità di bacino del fiume Po, ai sensi dell'articolo 57 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (...) la valenza e l'efficacia di strumento atto alla pianificazione di bacino*» (art. 10).

Su quest'ultima norma vale la pena effettuare due ordini di considerazioni: a) il richiamo all'art. 57 va ben oltre la mera formula di stile, che si ritrova nella maggior parte delle leggi regionali, divenendo l'idoneità per lo strumento provinciale ad assumere la valenza di piano di bacino (alle condizioni in quell'articolo previste) il vero e proprio obiettivo che la provincia si deve imporre, non una semplice eventualità; b) viene espressamente richiesto che l'intesa non riguardi solo la provincia e l'autorità di settore, poiché deve coinvolgere anche l'ente regionale, alla ricerca – pertanto – della più ampia condivisione pubblica delle scelte.

Le due regioni da ultimo citate sembrano dunque catalizzare la loro attenzione, quanto alla formazione dello strumento territoriale provinciale, soprattutto sulla necessità di un raccordo con i soggetti pubblici deputati all'allestimento del piano previsto dalla disciplina sulla difesa del suolo. Non si dimentichi del resto che proprio questo settore è stato caratterizzato negli anni da profili di altissima criticità, connessi ad una scorretta considerazione degli interessi afferenti al territorio, che si sono manifestati nel triste svolgersi di gravi episodi di dissesto idrogeologico.

⁵⁸ Su di essa, D.M. TRAINA, *La dialettica dei poteri urbanistici nella regione Toscana*, in AA.VV., *Poteri regionali e urbanistica comunale*, a cura di E. FERRARI-P.L. PORTALURI-E. STICCHI DAMIANI cit., 376 ss.

⁵⁹ Per un commento all'attività di progettazione legislativa svolta in materia dalla regione Piemonte, A. CROSETTI, *La difficile ricerca di una riforma urbanistica in Piemonte*, in AA.VV., *Poteri regionali e urbanistica comunale*, a cura di E. FERRARI-P.L. PORTALURI-E. STICCHI DAMIANI cit., 221 e 224 ss.

Il suddetto raccordo viene ricercato in Toscana, al fine di implementare la conoscenza del territorio, anche per l'aggiornamento dei quadri di cui dispongono i comuni, senza peraltro la necessità che tale attività conduca ad un'intesa *ex art. 57* d.lgs. 112/1998; in Piemonte, per approfondire l'assetto idrogeologico del territorio in modo da permettere al p.t.c.p. di assumere le vesti di un vero e proprio piano di bacino. Sotto tale ultimo punto di vista, si noti che l'attitudine ad assumere le vesti di un piano di bacino sembra dover essere la vera e propria "missione" del piano provinciale piemontese, per di più a seguito di un accordo ad ampio raggio che coinvolge non solo provincia ed autorità di settore, ma anche lo Stato.

ABSTRACT

Paola Lombardi- *L'evoluzione della disciplina sulla difesa del suolo tra dialettica Stato-regioni e prospettive applicative degli strumenti di pianificazione*

L'articolo descrive l'evoluzione normativa della difesa del suolo, oggi disciplinata dal d.lgs. n. 152/2006 (*Codice dell'ambiente*). In particolare, l'articolo esamina la tematica delle competenze delle Autorità di bacino, dei nuovi distretti idrografici e dei piani di bacino distrettuali.

Viene messo in luce come l'ultima produzione normativa abbia cercato di risolvere i problemi provocati dalle inefficienze della vecchia disciplina. Benché nell'attuale sistema ci siano ancora alcuni problemi attuativi (ad esempio i nuovi bacini idrografici non sono ancora stati costituiti), è possibile identificare nuove forme di cooperazione tra differenti autorità amministrative per raggiungere un corretto uso del territorio. Questo è dimostrato soprattutto dalla legislazione regionale più recente, che dà particolare rilievo alla pianificazione di bacino anche attraverso la corretta attuazione dell'art. 57 d.lgs. 112/1998.

The article describes the evolution of soil protection legislation, now regulated by Legislative Decree No. 152/2006 (Environmental Code). In particular, the article examines the issue of river basin Authority's competences, new river basin districts, and river basin plans.

The latest law-making has tried to solve the problems caused by the inefficiencies of the old discipline. Although in the current system there are still some implementation problems (for example, new river basin districts have not yet been made), it is possible to identify new forms of cooperation between different administrative authorities to reach the right use of the territory. This is especially shown by regional legislation, which gives particular emphasis to river basin planning through the correct implementation of art. 57 Legislative Decree No. 112/1998.