

4 giugno 2021

- Partecipazione Pubblica per il secondo aggiornamento del Piano di Gestione della risorsa idrica (PGDAC.3) Regione Abruzzo / Regione Molise -



La normativa del PGDAC.3 in relazione al Piano Regionale di Tutela delle Acque

Area amministrativa, legale, istituzionale e segreteria generale
Autorità di bacino distrettuale dell'Appennino Centrale



1. I piani di tutela regionali nel quadro normativo europeo e nazionale

Direttiva 2000/60/CE

DQA - Quadro per l'azione comunitaria in materia di acque

- approccio **integrato** alla protezione delle acque: non solo le acque interne ma anche le acque di transizione (lagune ed apparati di foce) e le acque costiere, oltre alle acque sotterranee
- Ambito territoriale di riferimento è **idrografico e non amministrativo** (gli Stati Membri sono tenuti ad assegnare i singoli bacini idrografici presenti nel loro territorio ai più ampi distretti idrografici)

Segue. Aspetti innovativi DQA

- Lo strumento di pianificazione attraverso il quale conseguire gli obiettivi di qualità delle acque è il **Piano di gestione** del distretto - processo continuo e dinamico che ne prevede aggiornamenti sessennali in base a risultati monitoraggio
- L'**analisi economica** sorregge il processo di costruzione/aggiornamento del piano ed in particolar modo in individuazione obiettivi ambientali e valutazione impatto delle misure
- **Partecipazione attiva del pubblico e dei portatori di interesse** in tutte le fasi di costruzione/aggiornamento → una delle prime direttive europee a tener conto dei principi della Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni e la partecipazione del pubblico

Direttiva 2000/60/CE - Articolo 13 comma 5

I Piani di Gestione delle Acque “possono essere integrati da programmi e piani più dettagliati per sotto-bacini, settori, problematiche o categorie di acque al fine di affrontare aspetti particolari della gestione idrica”

PGDAC:

misure fondamentali di indirizzo adeguate ad un **territorio di area vasta**



Attuazione per fasi progressive:
strumenti di **pianificazione di livello regionale e locale** che concorrono agli stessi obiettivi

D.Lgs. 152/2006 - Attori e strumenti della pianificazione

Art. 65: Il **Piano di bacino distrettuale** è lo strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo mediante il quale sono programmate le azioni e norme d'uso finalizzate alla difesa del suolo ed alla corretta utilizzazione delle acque.

Art. 117: Il **Piano di gestione** rappresenta articolazione interna del Piano di bacino distrettuale e costituisce pertanto piano stralcio del Piano di bacino

Art. 121: Il **Piano di tutela delle acque** costituisce uno specifico piano di settore. E' adottato dalle Regioni in conformità agli obiettivi definiti dalle Autorità di bacino.

Dai primi dubbi sulla natura giuridica dei “nuovi” PTA...

Attuazione DQA: riformulati i rapporti tra i due livelli di pianificazione, entrambi finalizzati all’attuazione di strategie comuni → applicate a differenti scale territoriali.

- previgente art. 44 d.lgs. 152/1999: piano di tutela delle acque è *piano stralcio* del piano di bacino

- nuovo art. 121 del d.lgs. 152/2006 (TUA)

→ piano di tutela delle acque costituisce uno specifico *piano di settore*

→ dopo l’adozione il PTA è trasmesso all’Autorità di bacino che esprime il proprio parere vincolante (coerenza con la pianificazione di distretto)

Alcuni interpreti hanno temuto incertezze nell’applicazione delle misure del PTA in rapporto ad es. ad altri piani di settore, come quelli urbanistici

Corte Costituzionale n. 254/2009: coerenza del sistema

In base a:

- definizioni di "bacino idrografico", "sottobacino" e "distretto idrografico" enunciate nella direttiva 2000/60/CE, con le specifiche differenziazioni
- analisi degli strumenti di pianificazione previsti dalla normativa nazionale di recepimento e, anche in questo caso, dei **diversi ambiti di azione**

→ si afferma che, *se i piani di tutela delle acque fossero stati qualificati come piani stralcio della pianificazione di bacino, essi avrebbero rischiato di sostituirsi irragionevolmente - per quanto di loro competenza, e cioè per la **tutela delle acque** - ai piani di bacino, svuotandoli di importanza e compromettendo così la **coerenza del complessivo sistema** ideato dal legislatore (non è inutile ricordare che la stessa direttiva 2000/60/CE, all'art. 2, concepisce il distretto idrografico come «principale unità per la gestione dei bacini idrografici»)*

Segue. Corte Costituzionale n. 153/2019

- il Piano di Tutela regionale costituisce uno **strumento fondamentale** di programmazione, attuazione e controllo per l'individuazione degli obiettivi minimi di qualità ambientale per i corpi idrici
- contiene gli **interventi su scala regionale volti a garantire il raggiungimento o il mantenimento degli obiettivi, previsti su scala distrettuale nel Piano di gestione** e, quindi, le misure necessarie alla tutela qualitativa e quantitativa del sistema idrico
- in questo senso si afferma che un'altra legge regionale non può contenere disposizioni in contrasto con quelle del PTA (Cost. art. 117 lettera s- *tutela dell'ambiente*)

Consiglio di Stato n. 6250/2013: PTA è piano di settore che ha natura giuridica mista

- **atto generale**, in ordine ai profili pianificatori, programmatori, temporali, finanziari, ma anche **provvedimento puntuale**
- ruolo centrale non solo a livello di **programmazione e pianificazione**, sul territorio regionale, degli **obiettivi** ..., ma anche in ordine alle attività conoscitive e di studio, alla puntuale individuazione di corpi idrici, di **specifiche misure** di prevenzione o risanamento, all'indicazione delle cadenze temporali degli interventi al reperimento delle risorse finanziarie, alla **localizzazione** delle infrastrutture
- La circostanza, poi, che il Piano possa essere ciclicamente revisionato ed aggiornato (art. 121, comma 5, cod. ambiente), non riduce o attenua la **portata direttamente vincolante delle misure puntuali** in esso previste

2. Il sistema integrato della pianificazione

... fino all'esperienza di reciproca integrazione

La prassi dei cicli di pianificazione dal 2006 in poi ha dimostrato quanto sia consolidato il rapporto di integrazione tra PGDAC e PTA.

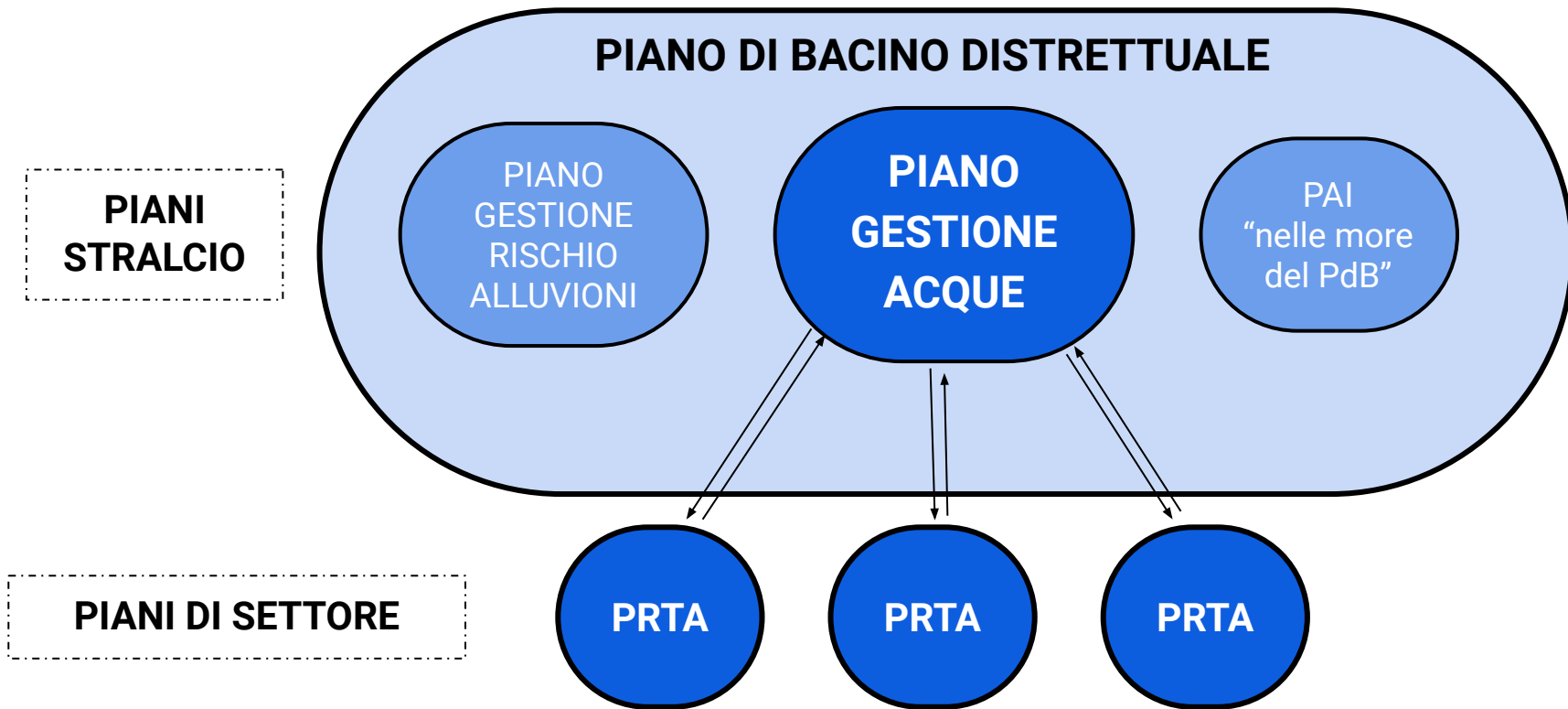
I PTA rappresentano infatti, allo stesso tempo

- **strumenti di attuazione** delle previsioni del PGDAC in fase “discendente”
- **strumenti conoscitivi** ai fini dell'aggiornamento del PGDAC in fase “ascendente”

→ *cd. cross fertilization*

I tempi di aggiornamento del PTA e i relativi strumenti di partecipazione (art. 122) sono stati allineati a quelli del PGDAC, inserendo a tutti gli effetti i PTA nel **ciclo europeo di attuazione** della DQA

D.lgs. n. 152/2006



Art. 76, d.lgs. 152/06. Obiettivi → PTA strumento di attuazione

1. In attuazione della parte terza del presente decreto sono adottate, **mediante il Piano di tutela delle acque** ..., misure atte a conseguire gli obiettivi seguenti entro il 22 dicembre 2015:

- a) sia mantenuto o raggiunto per i corpi idrici significativi superficiali e sotterranei l'obiettivo di qualità ambientale corrispondente allo stato di «buono»;
- b) sia mantenuto, ove già esistente, lo stato di qualità ambientale «elevato» ...
- c) siano mantenuti o raggiunti altresì per i corpi idrici a specifica destinazione di cui all'articolo 79 gli obiettivi di qualità per specifica destinazione ...

6. Il Piano di tutela provvede al coordinamento degli obiettivi di qualità ambientale con i diversi obiettivi di qualità per specifica destinazione.

7. Le regioni possono definire obiettivi di qualità ambientale più elevati, nonché individuare ulteriori destinazioni dei corpi idrici e relativi obiettivi di qualità

Contenuti PTA (art. 121): base per la redazione del PGDAC e per i successivi aggiornamenti

- risultati dell'**attività conoscitiva**
- **obiettivi** di qualità ambientale e per specifica destinazione d'uso
- **elenco dei corpi idrici** a specifica destinazione d'uso e delle aree che richiedono **misure di prevenzione** dall'inquinamento
- **misure di tutela** per ogni bacino idrografico
- indicazione della **cadenza temporale** degli interventi - priorità e programma di verifica dell'**efficacia**
- interventi di **bonifica** dei corpi idrici
- **analisi economica**
- **risorse finanziarie**

Integrazione in fase di redazione del PGDAC

1. Analisi delle caratteristiche fisiche, sociali ed economiche:
 - organizzazione del distretto in **sub-distretti** con elevata omogeneità globale (le singole Regioni colgono così gli elementi di condizionalità fisica al contorno amministrativo);
 - individuazione di **pressioni e impatti** sulle acque superficiali e sotterranee a **scala di bacino**, in base anche alla pregressa esperienza dell'AbT, bacino pilota in ambito di *Common Implementation Strategy*;
 - individuazione dei **corpi idrici superficiali e sotterranei** (in attuazione delle procedure previste dal D.M. n. 131/2008) quali elementi di base degli sviluppi analitici sul **livello di rischio di non conseguimento** degli obiettivi della DQA

2. Definizione di **pressioni e impatti significativi** (DM 17/7/2009) ha consentito:

- alle **Regioni**, di definire pressioni ed impatti di scala locale per l'individuazione delle misure di base (e se del caso quelle supplementari) dei piani di tutela delle acque, sulla scorta dello schema della Parte B dell'Allegato 4 alla Parte III del D. Lgs. n. 152/2006;
- all'**Autorità di bacino**, di definire pressioni ed impatti di scala distrettuale che, unitamente alle valutazioni di rischio del “non conseguimento “ degli obiettivi, hanno condotto a definire le misure supplementari distrettuali.

OGGI: PGDAC.3 riporta in Allegato le misure assunte dalle Regioni con i propri piani

Partecipazione integrata

Partecipazione sul PTA come fase iniziale per la partecipazione nel Piano di Gestione

Le fasi del processo di partecipazione svolte dalle varie Regione per i Piani di tutela rappresentano, nella predisposizione del piano di gestione, le **misure adottate** per favorire la partecipazione a livello regionale.

I risultati delle consultazioni sui PTA sono integrati nei processi di partecipazione dei Piani di Gestione

→ approfondire e integrare i temi affrontati

→ adattare il processo partecipativo alle esigenze, anche territoriali e sociali, del pubblico

Strategia integrata della DQA è ancora *fit for purpose*

Dicembre 2019 - La valutazione finale della Commissione europea ha concluso che **le norme della direttiva quadro acque sono "adatte allo scopo"**

→ gli obiettivi della legge "sono rilevanti ora come lo erano al momento dell'adozione"

→ ha portato a “un più alto livello di protezione per i corpi idrici e la gestione del rischio di alluvioni”.

I fatto che gli obiettivi della DQA non siano stati ancora pienamente raggiunti è in gran parte dovuto a **finanziamenti insufficienti**, eccessiva **lentezza nell'attuazione** e un'insufficiente **integrazione degli obiettivi ambientali nelle politiche settoriali** e non a carenze della normativa stessa

Raccomandazioni UE per il terzo ciclo di gestione (Febbraio 2019)

- **uniformare** gli approcci utilizzati a livello regionale per definire la significatività delle pressioni
- migliorare le relazioni tra **pressioni e misure** in tutti i distretti; assicurare il coinvolgimento del settore agricolo e della relativa programmazione (PAC- PSR) per l'abbattimento dei carichi inquinanti ed il raggiungimento degli obiettivi ambientali
- affrontare la questione dello scarico delle **acque reflue urbane**
- assicurare che siano incluse nel PDG misure per il contrasto delle pressioni idromorfologiche. Completare il passaggio dal deflusso minimo vitale al **deflusso ecologico**
- rafforzare la **misurazione del consumo** per tutti i prelievi e rivedere il sistema delle concessioni. Assicurare l'adozione di misure per affrontare i prelievi illegali in particolare nei distretti con problemi di carenza idrica
- assicurare il **finanziamento** delle misure di piano

Come ben sintetizzato nelle premesse alla DGR Abruzzo n. 111 del 04.03.2021 relativa all'aggiornamento del Quadro conoscitivo del PTA:

*Il Piano di Tutela delle Acque si configura quindi come lo **snodo di raccordo** tra la pianificazione strategica distrettuale e quella regionale.*

*Quest'ultima **traduce sul territorio** le disposizioni a larga scala con disposizioni di dettaglio, adattandole alle diverse situazioni locali, basate su di una più accurata comparazione tra **costi** previsti/sostenuti e **benefici ambientali** ottenuti/ottenibili.*

Grazie!



Avv. Irene De Chiaro

i.dechiaro@autoritadistrettoac.it

