



COMMISSARIO STRAORDINARIO NAZIONALE
PER L'ADOZIONE DEGLI INTERVENTI URGENTI CONNESSI AL FENOMENO DELLA SCARSITA' IDRICA

ALLEGATO B

CENNI SULLA RISORSA IDRICA E SUL SUO UTILIZZO

La risorsa idrica è un bene demaniale (art. 144, comma 1, del D.lgs. 152/2006). Essa è dunque pubblica per legge. La costituzione di diritti può verificarsi in forza di negozi o di altri fatti giuridici contemplati da leggi speciali e puntualmente disciplinati. In particolare, la risorsa idrica può essere prelevata in forza di una **concessione di derivazione** disciplinata dal T.U.1775/1933 e da norme legislative e regolamentari regionali poiché con il trasferimento dallo Stato alle Regioni (D.lgs.112/1998) la competenza in materia è passata in capo a queste ultime, le quali hanno adottato sul punto propri regolamenti. In conseguenza di ciò, il procedimento amministrativo per assentire le concessioni di derivazione e le condizioni a cui deve sottostare il concessionario, a partire dal canone di concessione, si differenziano da Regione a Regione. Differenze, però, che non sempre rispondono alla necessità di considerare le peculiarità territoriali ed idro - morfologiche di riferimento.

La *condicio sine qua non* (art. 12 bis del T.U. 1775/1933) per il rilascio della concessione è che essa non pregiudichi il mantenimento o il raggiungimento degli obiettivi di qualità fissati dalla direttiva 2000/60/CE (Direttiva Quadro Acqua). In aggiunta, in materia, sono stati adottati nel 2017 due decreti direttoriali dell'allora Direzione STA del Ministero Ambiente, con i quali, per la prima volta a livello nazionale, sono stati fissati criteri omogenei e scientificamente avanzati per determinare i deflussi ecologici necessari al mantenimento del buono stato di qualità dei corsi d'acqua e per effettuare una valutazione dello stato della risorsa anticipatamente alle richieste di derivazione d'acqua. A seguito di questi tutte le Autorità di distretto hanno adottato specifiche direttive tecnico giuridiche sui deflussi ecologici e sulla valutazione ex ante coerenti con i decreti direttoriali, poi confluite come misure nei Piani di gestione delle acque. A tal riguardo è importante capire come tali direttive siano applicate nei singoli distretti idrografici, per avere un quadro nazionale in materia.

In materia di **invasi e dighe** si richiama l'art. 114 del d.lgs. 152/2006 che in particolare al comma 2 prevede, al fine di assicurare il mantenimento della capacità d'invaso e la salvaguardia sia della qualità dell'acqua invasata che del corpo recettore, che le operazioni di svaso, sghiaimento e sfangamento delle dighe siano effettuate sulla base di un progetto di gestione di ciascun invaso, finalizzato a definire il quadro previsionale di tali operazioni. Le Regioni sono competenti all'approvazione di tali programmi che vengono in via generale predisposti dai soggetti gestori degli invasi nel rispetto dei criteri fissati a livello nazionale con il Regolamento approvato con decreto del Ministero delle Infrastrutture 12 ottobre 2022, n. 205 e che le singole Regioni possono dettagliare entro un anno, adottando una nuova e specifica disciplina che tenga conto delle specifiche caratteristiche degli sbarramenti e dei corpi idrici interessati. Il decreto del 2022 ha

sostituito quello del Ministero dell'Ambiente del 30 giugno 2004 e prevede, tra l'altro, l'istituzione presso il Ministero dell'Ambiente di un tavolo tecnico permanente per monitorare, tra le altre cose, la complessiva attuazione del regolamento per verificarne gli effetti sotto il profilo ambientale, della sicurezza di persone e cose, e della tutela delle risorse idriche. **Le attività di tale tavolo, appena costituito presso il Ministero dell'Ambiente, dovranno essere coordinate con quelle del Commissario al fine di sfruttare le possibili sinergie di attività sulle comuni tematiche.**

LE AUTORITA' DI BACINO DISTRETTUALI

Sotto l'aspetto della titolarità e delle competenze in materia di governo e gestione della risorsa idrica, si rappresenta dunque che i livelli istituzionali che se ne occupano sono molteplici (Regioni, Province, Comuni) così come lo sono i tanti profili che su di essa impattano. Per quel che qui interessa, l'aspetto quantitativo della risorsa e le azioni antropiche e non, che su di essa impattano, necessitano di una solida base conoscitiva, sia sotto l'aspetto ricognitivo che sotto quello pianificatorio.

In altri termini, per poter ottemperare alla *mission* posta in capo al Commissario, si ritiene imprescindibile potersi avvalere delle sette **Autorità di bacino distrettuali** (cd Autorità di Distretto), due delle quali coincidenti con le due Regioni insulari, Sicilia e Sardegna, e le altre cinque continentali operanti su territori individuati (distretti idrografici), le quali rappresentano, per competenza di legge, gli enti pubblici titolari delle pianificazioni finalizzate ad obiettivi contigui e funzionali all'attività che il Commissario dovrà porre in essere.

L'**approccio integrato** in materia di risorsa idrica previsto dalla normativa comunitaria, alla quale l'Italia si è adeguata in primis con il recepimento della direttiva Quadro mediante il d.lgs. 152/2006 è incardinato, infatti, sull'**unicità di riferimento istituzionale** del settore, riconducibile alle Autorità di distretto.

Le Autorità di distretto sono enti pubblici non economici istituiti per legge con l'art. 51 del cd. Collegato Ambientale (legge n. 221/2015). Con tale norma sono stati integralmente sostituiti gli articoli 63 e 64 del d.lgs. 152/2006, relativi rispettivamente a Autorità di bacino e distretti idrografici ed è stata fissata una nuova disciplina organica della materia. Le principali tappe della riforma distrettuale che ha portato alla costituzione delle nuove Autorità e al rafforzamento della governance distrettuale sono riassumibili nei seguenti punti:

- **2015:** Legge 221 «Collegato Ambientale» (art. 51): modifica degli articoli 63 e 64 del 152/2006
- **2016:** DM 294 del 25.10.2016 (pubblicato sulla G.U. 2.02.2017): soppressione ex lege di tutte le AdB della legge 183/1989 e costituzione delle nuove Autorità di distretto.

2017-2018:

- DPCM 4 aprile 2018: le nuove Autorità di distretto sono operative; si perfeziona il trasferimento di personale, risorse strumentali (e sedi) e finanziarie delle sopresse AdB ex lege 183/1989 ai nuovi enti.
- DM (MATTM di concerto con MEF) n. 52 del 26.02.2018: approvazione degli Statuti delle Autorità distrettuali;

2021-2022: attuazione dell'autonomia regolamentare attraverso l'approvazione dei principali regolamenti dell'ente e approvazione dei primi Bilanci di Previsione delle Autorità distrettuali.

I principali organi delle nuove Autorità distrettuali sono individuati all'art. 63 del d.lgs. 152/2006 e disciplinati nello Statuto. Sono: la Conferenza Istituzionale Permanente (CIP), presieduta dal Ministro dell'Ambiente che è l'organo di indirizzo politico e tecnico dell'Autorità, competente all'adozione dei Piani di bacino, il Segretario Generale e la Conferenza Operativa quale organo consultivo dell'ente.

GLI OSSERVATORI PERMANENTI SUGLI UTILIZZI IDRICI

Con il decreto siccità è stata prevista l'istituzione di un **nuovo organo delle Autorità** ai sensi dell'art. 63 del d.lgs. 152/2006, gli **Osservatori Permanenti sugli utilizzi idrici**, già attivati e operativi dal luglio 2017 alla scala distrettuale in tutti i distretti del territorio italiano quale misura specifica dei Piani di gestione delle acque, sulla base di protocolli d'intesa promossi dal MATTM di concerto con il Dipartimento Nazionale della Protezione Civile al fine di mettere insieme tutti i soggetti con competenze nella materia della gestione delle risorse, in modo da includere e gestire nella pianificazione di breve e lungo periodo, anche gli eventi estremi legati ai cambiamenti climatici.

Le Autorità di bacino sono competenti in materia di pianificazione di bacino e provvedono alla redazione dei Piani stralcio di bacino, tra cui in particolare il Piano di Gestione delle Acque, Piano di Gestione rischio alluvione e Piano di Assetto Idrogeologico Frane. Come sottolineato in più di un'occasione dalla Corte dei Conti le Autorità rappresentano un organismo tecnico con una visione d'insieme – che supera i confini amministrativi – strategico nella gestione, programmazione e manutenzione del territorio e della risorsa. Ed è dunque per questo che si è scelto di avvalersi in questa fase di dette Autorità.

LA PIANIFICAZIONE DEI DIVERSI UTILIZZI

Ad un unico ente competente su un'ampia porzione territoriale corrisponde analoga unicità in termini di pianificazione, il "**Piano di gestione delle acque**", quale strumento pianificatorio e programmatico, previsto su scala distrettuale per affrontare il tema della **gestione della risorsa idrica nel suo complesso** e secondo i principi ispiratori, nonché gli obiettivi cogenti, imposti dalla Direttiva. Il Piano di gestione è il *masterplan* di riferimento non soltanto in termini di ricognizione delle caratteristiche di partenza del distretto, bensì di pianificazione in termini di valutazione dello stato quantitativo e qualitativo delle acque, degli usi della risorsa (potabile, irriguo, industriale), di correlazione della risorsa con l'ecosistema afferente e di programmazione in termini di misure da assumere per il mantenimento o ripristino delle situazioni ai fini del rispetto degli **obiettivi di qualità/quantità** e di condizioni di utilizzo della risorsa senza sfruttamento e di sostenibilità ambientale. Si tratta in definitiva di una pianificazione complessiva sulla base di un quadro accertato e documentato di cause/effetti in cui le azioni intraprese o da intraprendere hanno conseguenze da valutarsi alla scala dell'intero distretto idrografico e devono poggiare su una efficace analisi economica

Il sistema concettuale sopradescritto, è organizzato sotto il profilo rappresentativo cartografico-modellistico, in modo tale da permettere la visualizzazione di questi elementi a scale diverse, passando dal livello di sintesi generale al livello di dettaglio, con dati organizzati in un database geografico relazionale costantemente aggiornato a fronte di variazioni di tipo naturale e/o soprattutto artificiale (infrastrutture).

Il Piano di gestione delle acque si occupa di tutti gli utilizzi risorsa idrica ed è per sua natura fortemente interrelato alle altre pianificazioni di dettaglio, a cominciare dalla “pianificazione di tutela” delle Regioni e dalla “pianificazione di ambito” degli Enti di gestione d’ambito (enti esponenziali degli enti locali) per quanto specificatamente attiene all’uso idropotabile e la pianificazione e programmazione nel campo irriguo.

Nello specifico, i “**Piani d’ambito**” di cui all’art. 149 del D.lgs. 152/2006 e s.m.i. sono costituiti, tra le altre, da un “programma degli interventi” nel quale, per ciascun ambito ottimale, sono individuate le nuove opere da realizzare ed i nuovi interventi di approvvigionamento che consistono in infrastrutture idriche, alcune delle quali sono rappresentate proprio da invasi. In tale ottica il Commissario dovrà verificare se e quali siano gli interventi aventi caratteristiche idonee a rientrare nella sua sfera di competenza.

Analogamente alle pianificazioni d’ambito, per quanto attiene invece all’utilizzo irriguo, occorre rappresentare la parte dei Piani di gestione, ed in particolare dei programmi di misure di detti Piani, più direttamente afferente al settore irriguo e quindi correlata alle programmazioni regionali e nazionali della PAC e quindi al PSN e ai piani regionali di dettaglio ma anche ai programmi di interventi dei consorzi di bonifica e a tutte le ulteriori programmazioni di dettaglio rivolte a tale utilizzo.

Stesso approccio occorre seguire per tutti gli altri utilizzi e per le pianificazioni di settore che se ne occupano.

In definitiva, il “contenitore” Piano di gestione delle acque, se correttamente implementato ed aggiornato dalle Autorità distrettuali in coerenza con i dettami della direttiva quadro, rappresenta senza dubbio lo strumento di riferimento in termini pianificatori e programmatori anche per il Commissario, funzionale alla redazione di un proprio “Piano commissariale” senza pericolo di sovrapposizioni e, soprattutto, senza che esso resti avulso dalla pianificazione e programmazione definita in via ordinaria dai soggetti ed enti titolati a farla.

Si evidenzia che nelle pianificazioni ambientali non può mai omettersi la garanzia di una **sostenibilità di tipo ambientale**, trattandosi di interventi volti al rispetto di finalità che attengono ad obiettivi e servizi che presuppongono *in primis* una corretta allocazione della risorsa disponibile, coerentemente con il bilancio idrico ed a garanzia del minimo deflusso vitale, e che devono rispettare le prescrizioni a tutela degli acquiferi e dei corpi idrici superficiali sotto l’aspetto degli obiettivi quantitativi e qualitativi posti dalla normativa nazionale e comunitaria di settore.

In tale ottica, il “**piano del bilancio idrico**” – anch’esso parte del più ampio “Piano di gestione delle acque”- di competenza delle Autorità di Distretto, deve considerarsi il punto di partenza nella ricostruzione del quadro conoscitivo di analisi e valutazione dello stato quantitativo della risorsa. Esso, infatti, è diretto a verificare il rapporto fra disponibilità di risorse reperibili o attivabili nell’area di riferimento ed i fabbisogni per i diversi usi previsti, ed assicurare l’equilibrio tra le

medesime risorse esistenti e/o attivabili per i diversi utilizzi. In questo modo l'Amministrazione ha la conoscenza dell'effettiva disponibilità quantitativa di risorse idriche a fronte della variazione stagionale ma anche quotidiana della domanda stessa, in un determinato territorio ed al contempo dei fabbisogni per i diversi usi distribuiti nello spazio e nel tempo, tenuto conto delle capacità sia del sistema idraulico naturale che di quello derivato per mano delle infrastrutture idriche. Il fabbisogno da soddisfare deve tenere conto e garantire la tutela ambientale e la salvaguardia degli ecosistemi acquatici mantenendo il "deflusso minimo vitale". Il legislatore comunitario e quello nazionale hanno a tal fine posto l'accento sul corpo idrico, considerandolo quale soggetto portatore di "istanze" antropiche e naturali da considerare e soddisfare, in modo sostenibile, sia sotto l'aspetto prettamente ambientale che ed è per questo che il Piano di gestione delle acque, restituisce il dato delle pressioni e dello stato finale alla scala di ciascun o dei principali corpi idrici del distretto idrografico. A tale riguardo, il Commissario si avvarrà dei dati contenuti nel Bilancio idrologico nazionale sviluppato da ISPRA nell'ambito del POA ambiente FSC 2014 – 2020, con specifici convenzioni e finanziamenti del Ministero dell'Ambiente, in coordinamento con convenzioni parallele con le singole Autorità distrettuali, per l'effettuazione di una campagna straordinaria (triennale) di misure di portata sui singoli territori distrettuali e connesso aggiornamento delle scale di deflusso utilizzando quindi i dati idrologici e idrometrici raccolti per effettuare una stima migliore a scala mensile delle componenti del bilancio idrologico a scala distrettuale e nazionale attraverso modelli specifici adeguati.

RAPPORTI TRA BILANCIO IDRICO E IL PIANO NAZIONALE IDRICO

La **legge di bilancio 2018 (L.205/2017)** dispone che per la programmazione e la realizzazione degli interventi necessari alla mitigazione dei danni connessi al fenomeno della siccità e per promuovere il potenziamento e l'adeguamento delle infrastrutture idriche, anche al fine di aumentare la resilienza dei sistemi idrici ai cambiamenti climatici e ridurre le dispersioni di risorse idriche, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, di concerto con i Ministri della transizione ecologica, delle politiche agricole alimentari e forestali, della cultura e dell'economia e delle finanze, sentita l'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente, previa acquisizione dell'intesa in sede di Conferenza unificata sia adottato il **Piano nazionale di interventi infrastrutturali e per la sicurezza nel settore idrico**.

La **legge 146 del 2021** modifica in parte la precedente versione del 2017. Si mantiene sostanzialmente l'assetto originario ma, per quel che qui interessa, è opportuno precisare alcuni contenuti della predetta modifica che il Ministero delle Infrastrutture, nel decreto regolamentare n. 350 del 22 ottobre 2022, richiama espressamente. In particolare si legge che: *"sono definiti le modalità e i criteri per la redazione e per l'aggiornamento del Piano nazionale di cui al comma 516 del presente articolo e della sua attuazione per successivi stralci secondo quanto previsto dal medesimo comma, tenuto conto dei piani di gestione delle acque dei bacini idrografici predisposti dalle Autorità di bacino distrettuali, ai sensi del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e in particolare:[...]."*

Un altro passaggio contenuto nella norma primaria seppur non richiamato dal decreto regolamentare n. 350/22, afferma: *“Il Piano nazionale e' aggiornato, di norma, ogni due anni, tenendo conto dello stato di avanzamento degli interventi in corso di realizzazione già inseriti nel medesimo Piano nazionale, come risultante dal monitoraggio, **delle programmazioni esistenti e dei nuovi interventi necessari e urgenti, da realizzare per il potenziamento, il ripristino e l'adeguamento delle infrastrutture idriche, anche al fine di contrastare la dispersione delle risorse idriche, con preferenza per gli interventi che presentano tra loro sinergie e complementarità tenuto conto dei Piani di gestione delle acque predisposti dall' Autorità di distretto, ai sensi del decreto legislativo n. 152 del 2006**».*

Preme evidenziare che l'aggiornamento che effettua il Ministero dovrà tenere conto del monitoraggio delle programmazioni esistenti con priorità per interventi tra loro sinergici e complementari, sempre tenuto conto del Piano di gestione delle Autorità di distretto che per sua natura ha questa peculiarità. In sostanza, al Piano di gestione delle acque viene confermato implicitamente il ruolo di *“masterplan”* pianificatorio che fa sintesi tra le varie programmazioni in essere e che, proprio per questo, in grado di rappresentare meglio l'interdipendenza funzionale di alcuni interventi al posto di altri e di fornire la visione d'insieme, sistemica ed unitaria a livello Distrettuale.

In tal senso la necessità di avvalersi delle Autorità di distretto e di poter disporre della loro pianificazione di gestione delle acque da intendersi come solida piattaforma alla quale dovrebbero essere stati ricondotti fino ad oggi tutti (e a maggior ragione lo dovranno essere da qui in avanti) gli interventi finanziati e che lo saranno. In sostanza si ritiene che l'attestata coerenza con il Piano di gestione delle acque, in particolare sotto l'aspetto quantitativo presupponga (per quelli già finanziati) o, in ogni caso, debba presupporre (per quelli futuri) un'istruttoria volta alla verifica della compatibilità delle opere sulle quali viene avanzata richiesta di finanziamento rispetto al bilancio idrico del territorio ed alle proiezioni dell'evoluzione del medesimo a scala futura.

Quanto sopra in sintesi rappresentato è un'ulteriore conferma delle necessità che ogni tipo di programmazione di fondi pubblici, nazionali o comunitari che siano, non può prescindere dalla tecnicità delle assunzioni contenute nella pianificazione di distretto, con particolare riguardo alle analisi e valutazioni che nella medesima vi sono in ordine all'aspetto quantitativo della risorsa e all'impatto che sulla stessa hanno avuto ed avranno i cambiamenti climatici in atto.