



AUTORITÀ DI BACINO DEL FIUME PO
PARMA

Parma, 25 GEN. 2016

Prot. n. 354/S. 2

Agli Enti in indirizzo

OGGETTO: Criteri di applicazione della Direttiva "Valutazione del rischio ambientale connesso alle derivazioni idriche in relazione agli obiettivi di qualità ambientale definiti dal Piano di gestione del Distretto idrografico Padano" ("Direttiva Derivazioni").

Nella seduta del 17 dicembre 2015 il Comitato Istituzionale dell'Autorità di bacino ha approvato (con propria Deliberazione n. 8/2015) la Direttiva "Valutazione del rischio ambientale connesso alle derivazioni idriche in relazione agli obiettivi di qualità ambientale definiti dal Piano di gestione del Distretto idrografico Padano" (e di seguito brevemente definita "Direttiva Derivazioni").

Tale Direttiva introduce un metodo di valutazione delle derivazioni di acque superficiali o sotterranee finalizzato alla verifica della compatibilità delle derivazioni stesse rispetto agli obiettivi di tutela ed alle previsioni contenuti nel Piano di Gestione del Distretto idrografico ("PdGPO") e, più in generale, rispetto alla normativa di settore, in conformità alle previsioni di cui all'art. 12 bis, comma 1, lettera a del R.D. n. 1775/1933 nonché alle finalità di controllo di cui all'art. 7, comma 2 del medesimo Regio Decreto.

Detta Direttiva costituisce dunque uno strumento per verificare, nell'ambito del Distretto idrografico padano, la compatibilità delle derivazioni oggetto delle istanze di nuova concessione o di rinnovo di quelle preesistenti rispetto alle finalità ed agli obiettivi previsti dalle disposizioni di legge e di Piano, nonché rispetto alle prescrizioni formulate in sede comunitaria.

La Direttiva costituisce quindi uno strumento di raccordo tra il quadro conoscitivo definito dagli strumenti di Piano e il livello operativo costituito dal procedimento istruttorio delle singole istanze di concessione di derivazione, che deve fare riferimento al citato quadro conoscitivo ed agli obiettivi di tutela e misure di Piano ad esso conseguenti per stabilire se l'istanza sia o meno compatibile con essi.

Tra le sue finalità, la Direttiva ambisce a fornire agli operatori elementi per determinare le ipotesi in cui l'istanza non possa essere accolta per mancanza dei requisiti stabiliti dalle norme richiamate, con notevole risparmio di tempo e di risorse in numerosi casi. Nel medio e lungo periodo, poi, questo strumento potrebbe divenire un riferimento per gli stessi proponenti e per i tecnici di cui questi ultimi si avvalgono,

evitando loro di dare avvio a procedimenti laddove sia evidente, in base ai contenuti della Direttiva, l'assenza dei requisiti necessari per il rilascio: ciò, oltre ad alleggerire l'attività delle amministrazioni concedenti, si tradurrebbe in un risparmio di tempo e di mezzi anche per i soggetti istanti.

In virtù della portata innovativa della Direttiva derivazioni, in sede di approvazione il Comitato Istituzionale ha stabilito di procedere ad una fase di applicazione sperimentale dei contenuti della stessa per un periodo di 18 mesi.

In tale prospettiva si è reputato pertanto necessario fornire alle Amministrazioni competenti alcune precisazioni finalizzate ad agevolare l'applicazione della Direttiva in questione nella fase transitoria. Tali indicazioni sono allegate alla presente Nota.

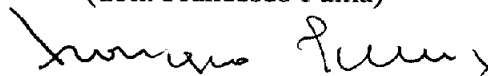
La necessità di tale scelta appare ancora più evidente in considerazione della recentissima pubblicazione, sulla *Gazzetta Ufficiale*, della legge 28 dicembre 2015, n. 221 (recante "*Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali*") con cui, mediante la ridefinizione dei Distretti idrografici e la previsione dell'istituzione delle Autorità di bacino distrettuali, è stato portato a conclusione l'*iter* di riforma legislativa del settore della difesa del suolo e della tutela delle acque avviato con il D. lgs. n. 152/2006.

Giova infine evidenziare che la Segreteria Tecnica dell'Autorità di bacino del fiume Po offre la piena disponibilità a fornire il supporto necessario in fase di prima applicazione della Direttiva, in collaborazione con le Direzioni tecniche regionali competenti.

In particolare, allo scopo di assicurare il massimo coordinamento e la massima omogeneità applicativa della Direttiva a scala di Distretto, questa Autorità si riserva di predisporre successive note esplicative con riferimento agli aspetti problematici di interesse generale che dovessero emergere in fase di prima sperimentazione.

A disposizione per ogni ulteriore chiarimento, l'occasione è gradita per porgere cordiali saluti.

IL SEGRETARIO GENERALE
(dott. Francesco Puma)



Dirigente di Struttura: ing. A. Picarelli (tel 0521/276215)

Referenti: ing. R. Braga (tel. 0521/276235)

arch. P. Pavesi (tel. 0521/276225)

e-mail: segreteria@adbpo.it

ALLEGATO

Criteria di applicazione della Direttiva "Valutazione del rischio ambientale connesso alle derivazioni idriche in relazione agli obiettivi di qualità ambientale definiti dal Piano di gestione del Distretto idrografico Padano" (o "Direttiva Derivazioni") approvata dal Comitato Istituzionale con Deliberazione n. 8 del 17 dicembre 2015.

Premessa

Nella seduta del 17 dicembre 2015 il Comitato Istituzionale dell'Autorità di bacino ha approvato (con propria Deliberazione n. 8/2015) la Direttiva "Valutazione del rischio ambientale connesso alle derivazioni idriche in relazione agli obiettivi di qualità ambientale definiti dal Piano di gestione del Distretto idrografico Padano" (di seguito brevemente definita "Direttiva Derivazioni"), il cui testo è scaricabile dal sito web dell'Autorità all'indirizzo <http://pianoacque.adbpo.it>.

La Direttiva Derivazioni introduce un metodo di valutazione delle derivazioni di acque superficiali o sotterranee finalizzato alla verifica della compatibilità delle derivazioni stesse rispetto agli obiettivi di tutela ed alle previsioni contenuti nel Piano di Gestione del Distretto idrografico ("PdGPO") e, più in generale, rispetto alla normativa di settore, in conformità alle previsioni di cui all'art. 12 bis, comma 1, lettera a del R.D. n. 1775/1933 nonché alle finalità di controllo di cui all'art. 7, comma 2 del medesimo Regio Decreto.

Oltre che costituire uno strumento per una più efficace e concreta attuazione delle finalità del Piano di Distretto, la Direttiva Derivazioni rappresenta anche un adeguamento necessario per ottemperare ad alcuni importanti rilievi mossi dalla Commissione Europea in materia di derivazioni idriche con il procedimento EUPilot 6011/2014/ENVI.

L'applicazione della Direttiva Derivazioni costituisce quindi la condizione minima necessaria per verificare la compatibilità delle derivazioni oggetto delle istanze di nuova concessione o di rinnovo di quelle preesistenti rispetto alle finalità ed agli obiettivi previsti dalle suddette disposizioni di legge e di Piano, nonché rispetto alle prescrizioni formulate in sede comunitaria.

In proposito, si ricorda che per diciotto mesi successivi alla data di entrata in vigore, l'applicazione della Direttiva derivazioni ha valore sperimentale; al termine di questo periodo si procederà all'eventuale affinamento della stessa, con particolare riguardo alle soglie introdotte per definire gli impatti delle derivazioni.

Scopo del presente documento è pertanto quello di fornire alcune precisazioni necessarie per l'applicazione, in via sperimentale, della Direttiva in questione.

Aspetti generali della Direttiva

La Direttiva Derivazioni introduce un sistema di valutazione della compatibilità delle istanze di derivazione nuovo e, per molti aspetti, diverso rispetto al passato. Lo scopo finale è quello di rendere le modalità di controllo più coerenti con un approccio della tutela quali – quantitativa della risorsa idrica a scala di Distretto idrografico. La coerenza dell'istanza dovrà essere valutata rispetto ad obiettivi stabiliti al livello più

generale dagli strumenti della pianificazione distrettuale di competenza di questa Autorità, eventualmente ripresi, integrati e dettagliati alla scala di singolo bacino o corpo idrico nell'ambito degli strumenti di pianificazione di livello regionale. Lo scopo primario della Direttiva è quello di fornire agli operatori (e, in primo luogo, alle Amministrazioni concedenti), sulla scorta del quadro conoscitivo presente nella pianificazione di settore in materia di acque attualmente vigente ai diversi livelli, i criteri e le indicazioni necessari per poter procedere direttamente, in sede di valutazione dell'istanza di concessione o di rinnovo, alla verifica della sussistenza o meno dei requisiti stabiliti dall'art. 12bis del R. D. n. 1775/1933 (con particolare riguardo a quelli di cui al comma 1).

Questa aggiornata modalità di esercizio dei controlli prescritti dalle vigenti normative in materia di tutela delle acque è in linea con il fondamentale *principio di sussidiarietà* introdotto dal Trattato sull'Unione Europea ed in base al quale i compiti di gestione amministrativa della cosa pubblica devono essere affidati alla struttura più vicina alla cittadinanza, lasciando alle strutture amministrative sovraordinate soltanto quelle funzioni che, per loro natura, non possono essere svolte efficacemente a scala locale. Inoltre, la Direttiva risponde anche agli ulteriori *principi di semplificazione e non aggravio del procedimento amministrativo*, alla base dei più recenti sviluppi legislativi in tema di attività della Pubblica Amministrazione.

Tale nuovo approccio procedurale appare conforme al quadro organizzativo del settore delle acque e della difesa del suolo di cui alla recentissima legge 28 dicembre 2015, n. 221 (recante "*Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali*": pubblicata su *G. U. R. I.*, Serie Generale, n. 13 del 18 gennaio 2016) che ha portato a conclusione l'*iter* di riforma legislativa iniziato con il D. lgs. n. 152/2006 istituendo i distretti idrografici e le Autorità di bacino distrettuali. Nel nuovo sistema, alle istituende Autorità di Distretto (che prenderanno il posto non solo delle previgenti Autorità di bacino di rilievo nazionale, ma anche di quelle regionali e interregionali a suo tempo previste dalla legge n. 183/1989) saranno attribuiti compiti di pianificazione ad una scala territoriale assai vasta e di verifica del raggiungimento degli obiettivi stabiliti a tale scala.

Ciò rende opportuno fin da ora definire, a scala distrettuale, un quadro conoscitivo idoneo a determinare *ex ante* le situazioni in cui il rilascio o il rinnovo di concessioni di derivazione possa pregiudicare o meno il raggiungimento degli obiettivi stabiliti dagli strumenti della pianificazione di bacino distrettuale per ciascun ciclo di pianificazione, in vista del perseguimento delle finalità stabilite dalle Direttive comunitarie.

La Direttiva in esame costituisce dunque lo strumento di raccordo tra il quadro conoscitivo definito dagli strumenti di Piano e il livello operativo costituito dal procedimento istruttorio delle singole istanze di derivazione, che deve fare riferimento al citato quadro conoscitivo ed agli obiettivi di tutela e misure di Piano ad esso conseguenti per stabilire se l'istanza sia o meno compatibile con essi.

La necessità di predisporre un tale strumento di raccordo, in realtà, era già stata prevista, seppure in linea di massima, nell'elencazione dei contenuti del Piano di bacino dell'art. 17 della legge n. 183/1989, poi ripresi dall'art. 65 del D. lgs. n. 152/2006. Oggi tuttavia la sua approvazione acquista un rilievo particolare, in quanto, nel nuovo contesto determinato dalla creazione dei Distretti idrografici, la mancanza di un tale strumento di raccordo determinerebbe gravi inconvenienti, suscettibili di pregiudicare il raggiungimento degli obiettivi di Piano nel rispetto delle scadenze previste in sede

comunitaria e di dar luogo, tra l'altro, a procedure di infrazione. Il principale inconveniente consiste nella difficoltà, per le amministrazioni concedenti, di individuare agevolmente i contenuti di Piano cui fare riferimento per determinare la sussistenza, nei singoli casi di specie, dei requisiti necessari per il rilascio del provvedimento di concessione ai sensi dell'art. 12bis del R. D. n. 1775/1933.

Invero, l'istruttoria per il rilascio di una concessione di derivazione presenta spesso elementi di complessità, in quanto l'Amministrazione concedente deve valutare la sussistenza di diversi presupposti, oltre a quelli indicati dalla norma di legge richiamata. Tuttavia, gli elementi di cui all'art. 12bis (e, in particolare, quelli di cui al comma 1 di tale articolo) sono presupposti necessari ed ineludibili. La disponibilità di uno strumento come la Direttiva in esame (tramite il quale sia agevole per il concedente rintracciare la presenza o meno dei presupposti di legge per il rilascio della singola concessione richiesta) potrebbe dunque consentire, già in via preliminare, di stabilire le ipotesi in cui l'istanza non possa essere accolta per mancanza dei requisiti stabiliti dalle norme richiamate, con notevole risparmio di tempo e di risorse in numerosi casi (si pensi a quelle istanze che richiedono l'esperimento di procedure di VIA rispetto alle opere da realizzare per la derivazione).

Nel medio e lungo periodo, poi, la Direttiva potrebbe divenire un riferimento per gli stessi proponenti e per i tecnici di cui questi ultimi si avvalgono, evitando loro di predisporre istanze laddove sia evidente, in base ai contenuti della Direttiva, l'assenza dei requisiti necessari per il rilascio delle stesse: ciò, oltre ad alleggerire l'attività delle Amministrazioni concedenti, si tradurrebbe in un risparmio di tempo e di mezzi anche per i soggetti proponenti.

Aspetti relativi all'equilibrio del bilancio idrico

Un aspetto non secondario dell'approccio che la Direttiva in esame vuole adottare riguarda il *controllo sull'equilibrio del bilancio idrico*. La garanzia di tale equilibrio costituisce uno dei presupposti stabiliti dal comma 1 dell'art. 12bis per il legittimo rilascio del provvedimento di concessione di derivazione. In tal caso (e a differenza di quanto accade per gli altri presupposti indicati da tale norma) il legislatore ha previsto (art. 7, comma 2 del R. d. n. 1775/1933) che il controllo sulla sussistenza o meno di tale requisito vada effettuato dalla stessa Autorità di bacino nell'ambito di un sub-procedimento finalizzato all'adozione di un parere vincolante in forma espressa riferito ad ogni singola istanza di derivazione presentata nell'ambito territoriale del Distretto idrografico.

Tale sistema di controllo puntuale rispecchia ancora, sostanzialmente (seppure con alcune importanti modifiche apportate successivamente), quello a suo tempo stabilito dal D. lgs. 12 luglio 1993, n. 275, che introdusse il parere in questione. Tale disposizione, tuttavia, era stata stabilita con riferimento ad un sistema di pianificazione di settore profondamente diverso da quello attualmente vigente e, ancora di più, rispetto a quello risultante dall'entrata in vigore della citata legge n. 221/2015. In quel sistema, in particolare, la previsione di un tale controllo costituiva una necessità, non essendovi altri strumenti idonei a fornire alle Amministrazioni concedenti i dati necessari per stabilire se la concessione richiesta fosse compatibile o meno con la garanzia dell'equilibrio del bilancio idrico.

Oggi, tuttavia, con l'evoluzione della pianificazione di settore in materia e lo sviluppo di un quadro conoscitivo sempre più esauriente e sofisticato, la situazione appare assai mutata.

Alla luce di ciò, in base ai ricordati principi di sussidiarietà, di semplificazione amministrativa e di non aggravio dei procedimenti, la Direttiva in esame assume la funzione di individuare *ex ante*, sulla scorta del quadro conoscitivo desumibile dagli strumenti di pianificazione vigenti in materia in ambito distrettuale e per il tramite di una precisa metodologia, condivisa con le Regioni e le altre Amministrazioni interessate, una serie di situazioni in cui la garanzia dell'equilibrio del bilancio idrico possa ritenersi, rispettivamente, sussistente o meno in caso di rilascio di una determinata concessione, al pari degli altri presupposti di cui al citato art. 12bis.

In questo modo, laddove il quadro conoscitivo dei vigenti strumenti di pianificazione sia a priori idoneo a determinare la sussistenza o meno delle garanzie prescritte dalla legge, si potrà evitare di procedere ad un sub - procedimento di esame puntuale per ogni singola istanza di derivazione.

In questi casi, il parere dell'articolo 7, comma 2 del R. D. n. 1775/1933 potrà essere sostituito dal riferimento, nell'ambito del provvedimento di rilascio o di diniego adottato dall'Amministrazione concedente, ai contenuti della Direttiva che, anche e soprattutto in questo caso, assolve alla funzione di raccordo tra il livello della pianificazione di settore distrettuale e regionale ed il livello dei provvedimenti di concessione, che costituiscono anche strumenti di attuazione rispetto alle finalità ed agli obiettivi del primo.

La Direttiva andrà cioè ad assolvere, la funzione del parere in un certo numero di casi in cui (in presenza della Direttiva medesima) il parere stesso diventerebbe superfluo. Per questi casi la Direttiva introduce una nuova fase di valutazione per l'insieme delle nuove derivazioni (il cosiddetto "*cumulo*"), a cura dell'Autorità di bacino, che permette comunque di valutarne l'impatto a scala di bacino.

Il parere puntuale dell'Autorità verrà invece mantenuto in tutti gli ulteriori casi in cui, per la natura o l'entità dell'istanza di concessione, la stessa (anche se astrattamente ammissibile) richieda specifici accertamenti in considerazione dell'impatto che essa può avere rispetto al raggiungimento degli obiettivi di Piano a scala distrettuale, con particolare riguardo agli impatti effettivi e misurabili sul bilancio idrico o idrogeologico a scala di bacino. In merito a ciò, si deve evidenziare che la Direttiva Derivazioni individua le tipologie di istruttorie per le quali è comunque necessaria la valutazione espressa dall'Autorità di bacino concernente il rispetto dell'equilibrio del bilancio idrico dei corpi idrici, come previsto dall'art. 7 comma 2 del già citato R.D. n. 1775/1933.

A tale scopo si segnala la fondamentale importanza del capitolo 5.4 "Aspetti procedurali per l'applicazione del metodo ERA nelle istruttorie" della Direttiva stessa, nel quale si specificano, per ciascun soggetto coinvolto nella valutazione in questione, le competenze sugli aspetti ambientali e sull'ambito spaziale influenzati dalla derivazione.

Aspetti relativi alla prima applicazione della Direttiva e alla gestione della fase transitoria.

Come è evidente, la Direttiva ambisce ad apportare notevoli cambiamenti alla prassi operativa che caratterizza l'attuale sistema dei controlli della coerenza delle istanze di derivazione rispetto alle finalità ed agli obiettivi della pianificazione.

Ciò comporta, necessariamente, che l'applicazione definitiva della Direttiva sia preceduta da una congrua *fase transitoria*, come è stato previsto dalla Deliberazione C.

I. n. 8/2015 e come è stato richiamato in precedenza. Durante questa fase transitoria, la Direttiva si applica solo alle istanze presentate successivamente alla data di pubblicazione della Direttiva sul sito web di questa Autorità (12 gennaio 2016); in ogni caso, la Direttiva può costituire comunque un elemento integrativo anche nelle istruttorie delle istanze presentate precedentemente a tale data e tuttora in corso di valutazione.

Il metodo introdotto dalla Direttiva, denominato "*Metodo ERA - Esclusione, Repulsione, Attrazione*", è descritto nell'Allegato 7.2 "*Valutazione del rischio ambientale connesso alle derivazioni idriche*" del PdGPo 2015; per l'impiego operativo, esso è invece ripreso e articolato negli Allegati 1 e 2 della Direttiva per la valutazione, rispettivamente, delle derivazioni da acque superficiali e da acque sotterranee.

Stante la varietà e la complessità degli aspetti procedurali riscontrabili nel Distretto idrografico padano, la Direttiva ha inteso anche chiarire il quadro delle competenze tra i diversi soggetti coinvolti, affinché in tutte le numerose amministrazioni interessate il processo di valutazione delle derivazioni d'acqua possa essere condotto in modo omogeneo e coerente con la pianificazione di bacino.

Come già accennato, a tale riguardo assume rilevanza fondamentale il capitolo 5.4 della Direttiva, citato in precedenza. Giova evidenziare, in questa sede, che per i casi in cui (per effetto dell'applicazione della Direttiva) l'Autorità cesserà di esprimere il parere ex art. 7, comma 2 del R. d. n. 1775/1933, viene meno l'obbligo, le Amministrazioni concedenti di trasmettere all'Autorità l'istanza di concessione nonché tutta l'ulteriore documentazione allegata e quella relativa al successivo *iter* procedurale. Come già accennato, infatti, per questi casi sarà cura dell'Autorità di bacino predisporre un apposito modulo per la trasmissione cumulativa delle informazioni relative a tutte le concessioni rilasciate nel corso dell'anno di riferimento da ciascun ente concedente (cfr. capitolo 5.5 della Direttiva "*La valutazione ex post a scala di bacino*").