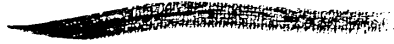


**GRUPPO183**

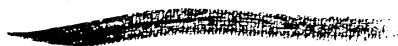


Difesa del suolo e delle risorse idriche

## **Principali criticità e prospettive per il governo dei bacini idrografici**

28 febbraio 2013

# GRUPPO183



Difesa del suolo e delle risorse idriche

Nel nostro Paese le componenti antropiche che concorrono a ingenerare gravi fenomeni di dissesto idrogeologico stanno assumendo un peso sempre più rilevante sia per quanto riguarda le componenti dirette sia quelle indirette. Al considerevole aumento del consumo di suolo e della conseguente impermeabilizzazione dei terreni<sup>1</sup>, si sono infatti accompagnati cambiamenti climatici che sembrano aver definitivamente modificato l'andamento delle precipitazioni atmosferiche con lunghi periodi di regimi siccitosi alternati da precipitazioni intense e concentrate.

La Conferenza nazionale sul rischio idrogeologico del 6 febbraio scorso è stata un momento di riflessione unitaria per numerosi soggetti a vario titolo impegnati sul territorio del nostro Paese. La molteplicità e le diverse competenze dei soggetti promotori e di tutti i partecipanti hanno costituito un'occasione di confronto ed elaborazione raro per il nostro Paese.

Anche il Gruppo 183 ha contribuito ai lavori della Conferenza con la partecipazione di diversi membri dell'Associazione. In questo documento abbiamo cercato di individuare le questioni di maggior interesse per l'Associazione, proposte nella Conferenza e ulteriormente affinate nei giorni successivi.

Speriamo che possano essere di interesse per coloro che hanno a cuore le sorti dei bacini idrografici e la sicurezza del territorio. Crediamo, inoltre, che possano costituire un primo riferimento per orientare l'attività amministrativa degli enti coinvolti nella pianificazione e gestione del rischio idrogeologico e delle risorse idriche.

Alla ricognizione inevitabilmente sintetica delle principali criticità che hanno interessato un lungo periodo di attività (a partire dalle riflessioni spesso ancora attuali delle Commissioni "De Marchi" e "Medici") seguono alcune indicazioni di prospettiva per mettere mano alle carenze evidenziate. Sullo sfondo rimane la necessità di meglio precisare un programma di azioni opportunamente differenziate sul breve e medio-lungo periodo.

## **Principali criticità di lungo periodo**

Le principali criticità sono raggruppate secondo alcuni campi tematici di particolare interesse per il Gruppo 183. Sono riassumibili in tre aspetti: questioni di natura organizzativa che hanno a che fare con l'"architettura" istituzionale che ha sovrinteso al governo dei bacini idrografici; le difficoltà che hanno incontrato gli strumenti di pianificazione a scala di bacino nel diventare i principali riferimenti per l'azione di governo; gli aspetti inerenti alla programmazione delle azioni nel tempo e alle competenze, spesso interferenti in maniera non chiara, espresse dai vari "soggetti" del bacino idrografico. In diversi casi quanto espresso è riaffermato in diverse commissioni di indagine di origine parlamentare.

In chiusura del paragrafo due chiose, per certi versi autonome e propedeutiche, ma assolutamente centrali e ineludibili.

### *Questioni organizzative ("architettura" istituzionale)*

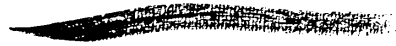
In premessa, occorre ricordare la mancanza di una riflessione continua e sistematica sui contenuti e sul livello di efficacia delle azioni di governo dei bacini idrografici fino ad ora condotte; carenze nella raccolta ed elaborazione dei dati da parte delle istituzioni deputate alla ricostruzione di una visione d'insieme dei processi di governo dei bacini idrografici.

Il problema della classificazione e delimitazione dei bacini idrografici si è riproposto con forza nella definizione dei distretti idrografici contenuta nel D.Lgs. 152/2006. Vi è un problema di geografia: evidente la discutibilità dei criteri con cui si sono accorpati i singoli bacini in aggregati di un qualche significato

---

<sup>1</sup> secondo un recente studio dell'ISPRA si è passati dagli 8.000 kmq del 1956 ai 20.500 kmq del 2010, ponendo l'Italia ben al di sopra della media europea del consumo di suolo, con una percentuale del 6,9% contro il 2,6%.

# GRUPPO183



Difesa del suolo e delle risorse idriche

gestionale (tra l'altro nella specificità italiana di una notevole parcellizzazione dei singoli bacini idrografici).

Lo stesso modello di autorità di bacino è stato messo in discussione secondo prospettive quasi antitetiche: organo di cooperazione tra Stato e regioni, e quindi struttura a supporto dei livelli di governo elettivo esistenti, oppure organo di amministrazione attiva con ampia capacità decisionale autonoma? E di conseguenza: autorità con maggiore indipendenza e autonomia decisionale e finanziaria o viceversa mutazione delle autorità di bacino in strutture operative espressioni di regioni e province finalizzate alla gestione associata delle funzioni più specifiche attribuite originariamente dalla legge 183?

Ancora irrisolta appare la questione della nascita delle autorità di distretto idrografico. Se da più parti è stato infatti prospettato il rischio che la definizione di distretti troppo ampi rispetto alla dimensione effettiva dei bacini possa impedire un'adeguata pianificazione degli interventi, si riconosce comunque, soprattutto da parte delle autorità di bacino nazionali, un problema di eccessiva frammentazione del sistema complessivo di *governance* della difesa del suolo. Si è allora auspicato un rafforzamento della cosiddetta sussidiarietà verticale, con l'attribuzione delle funzioni ai livelli di governo adeguati in un contesto di armonizzazione e cooperazione istituzionale. Contemporaneamente, le autorità di bacino regionali e interregionali hanno messo in evidenza la loro capacità di interagire con le autonomie locali proponendo che le nuove autorità di distretto svolgano un ruolo essenzialmente di coordinamento e che le autorità di emanazione regionale, in quanto "braccio operativo tecnico" delle regioni, mantengano le competenze per quel che riguarda difesa del suolo e gestione delle risorse idriche.

Ad oggi (febbraio 2013) non sono stati emanati i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri che devono fissare i criteri e le modalità per l'attribuzione o il trasferimento del personale e delle risorse patrimoniali e finanziarie alle autorità di distretto. Nella ormai lunga vicenda della difesa del suolo non è semplice leggere una linea interpretativa univoca sul riparto delle competenze tra Stato, regioni e autorità di bacino, con molteplici oscillazioni a seguito di numerosi atti legislativi e di giurisprudenza che non hanno certamente facilitato l'attuazione delle funzioni attribuite<sup>2</sup>

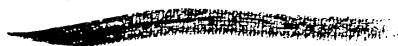
Il rapporto tra Stato e regioni non sembra aver mai raggiunto quella piena e "leale cooperazione" menzionata dalla Corte costituzionale nella nota sentenza 85/1990 e neppure un vero bilanciamento dei pesi relativi nell'ambito delle strutture organizzative delle autorità. Poco funzionale è poi apparsa la gestione dei diversi tipi di bacino, che ha visto a lungo un grado di applicazione assai differente tra bacini nazionali e regionali o interregionali.

Si è assistito, inoltre, a rilevanti difficoltà nell'esercitare i poteri conferiti, solitamente attribuita alla impossibilità di controllo sui processi attuativi e alla mancanza di un potere sanzionatorio nei confronti dei soggetti inadempienti per il mancato rispetto dei dispositivi normativi. Ma anche ad un modello cooperativo anomalo, che lascia diverse lacune nell'esercizio delle rispettive funzioni. Il problema è inoltre aggravato dalla molteplicità degli enti e delle strutture tecniche che hanno competenze e operano nella difesa del suolo.

---

<sup>2</sup> Da ultima la sentenza della Corte costituzionale n. 232/2009 ove si ritiene non fondata la questione di legittimità costituzionale proposta dalla Regione Calabria riguardo al fatto che il D.Lgs. 152/2006 non abbia conservato la pregressa competenza delle regioni a delimitare i propri bacini idrografici e a promuoverne gli atti di pianificazione. La Corte ha motivato la pronuncia in conseguenza alla riallocazione di tali funzioni al livello centrale, riallocazione ragionevolmente giustificata dal passaggio al sistema dei distretti idrografici e dalla necessità di un esercizio unitario e coordinato.

Ma prima il D.L. 208/2008 ha introdotto il principio secondo il quale i piani di gestione dei distretti idrografici nei quali non sono presenti autorità di bacino nazionali ai sensi della L. 183/1989 possono essere adottati dalle regioni in luogo delle autorità di bacino. La disposizione potrebbe essere letta come un preannuncio dello smantellamento delle esistenti autorità di bacino nazionale, con la dispersione di un enorme patrimonio di elevata professionalità e di conoscenza del territorio.



## *Strumenti di pianificazione*

Concentrando l'attenzione sulla costruzione dei quadri conoscitivi propedeutici alla attività di pianificazione e programmazione, si osserva l'esistenza di almeno un doppio livello, statale e regionale, di raccolta e organizzazione dei dati con il rischio di inutili sovrapposizioni. Anche in questo caso si sono confrontate posizioni a favore del mantenimento di servizi nazionali decentrati o del completo trasferimento delle funzioni ai servizi regionali. L'esperienza ha però evidenziato parecchie situazioni in cui le autorità di bacino hanno dovuto esercitare un ruolo di supplenza aggravando gli oneri e allungando i tempi di elaborazione degli strumenti di pianificazione.

Anche sugli strumenti di pianificazione le perplessità sono numerose. Tre questioni principali: onnicomprensività o settorialità della pianificazione di bacino; contenuti dello strumento di piano in rapporto con la regolamentazione degli altri interessi economici presenti sul territorio (agricoli, produttivi, attività estrattive) e con la disciplina d'uso dei suoli impressa dagli strumenti urbanistici sottostanti il livello del piano di bacino; difficoltà di snellimento dei procedimenti di pianificazione e riaccorpamento delle attività in capo a pochi attori pubblici.

Rilevanti i problemi di attuazione e di coordinamento con la complessa famiglia dei livelli e della tipologia dei piani con cui occorre, e occorre, raccordarsi.

Per quanto attiene all'efficacia del piano di bacino: prevalenza o meno del piano sulla pianificazione urbanistica sottostante – dove la prevalenza implica un potenziale ma immediato contrasto con gli interessi pubblici e privati costituiti; difficoltà di attivazione di un processo di “pianificazione cooperativa interistituzionale” mediante la continua concertazione tra gli enti pubblici coinvolti<sup>3</sup>.

Al di là della disputa tra una esigenza di rafforzamento del potere prescrittivo del piano di bacino oppure di miglioramento e messa in efficienza del trasferimento di contenuti dalla pianificazione di bacino alla ordinaria pianificazione territoriale, non si può non osservare la mancanza completa di strumenti diretti di verifica e controllo dell'attuazione del piano messi a disposizione delle autorità di bacino. Si assiste così ad una curiosa aporia tra il ruolo di pianificazione dell'ente, che si consolida e diventa caratteristica precipua e costitutiva dell'autorità di bacino, e la carenza dei consueti mezzi di controllo delle previsioni proprie di tali enti, come se invece ancora prevalesse l'antica tradizione della sola programmazione ed esecuzione delle opere fisiche di difesa del suolo.

## *Competenze riguardo alla programmazione e agli aspetti finanziari*

Riguardo alla fase di programmazione e gestione delle azioni atte a dare sostanza operativa alla pianificazione di bacino occorre riconoscere la scarsa capacità di spesa che si è avuta in passato da parte dei soggetti attuatori; i ritardi accumulati per la conclusione degli interventi; l'assenza di elaborazioni progettuali sufficientemente avanzate nel momento del finanziamento; la debolezza di molte strutture tecniche degli enti attuatori; la complessità dell'iter burocratico di approvazione dei progetti.

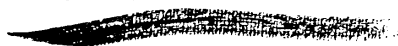
Nell'ultimo decennio abbiamo assistito ad un quadro ancor più confuso riguardo alle competenze dei soggetti coinvolti, autorità di bacino, regioni, enti locali. Diversi dispositivi di legge<sup>4</sup> hanno, infatti, creato

---

<sup>3</sup> Il comma 4 dell'art. 65 del D.Lgs. 152/2006 prevede espressamente che: «In particolare, 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».

<sup>4</sup> L'articolo 16 della L. 179/2002 ha consentito al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio di definire ed attivare programmi di interventi urgenti per il riassetto territoriale di aree per le quali viene dichiarato lo stato di emergenza, assegnando le relative risorse – anche direttamente ai comuni interessati – al di fuori dei programmi triennali di intervento.

# GRUPPO183



Difesa del suolo e delle risorse idriche

decise perplessità sui criteri di assegnazione e sulle effettive priorità a cui dar risposta.

Va, infatti, segnalato come negli ultimi, il finanziamento degli interventi di difesa del suolo, sia stato caratterizzato da una programmazione frammentata (spesso Comune per Comune) e da finanziamenti "straordinari" erogati a valle dei periodici eventi catastrofici nella maggior parte dei casi senza una reale coerenza e coordinamento con la pianificazione di bacino, rafforzando, in questo modo, l'approccio dell'emergenza e del singolo intervento strutturale (ex post) a discapito dell'approccio preventivo e di manutenzione ordinaria del territorio.

Da qui la conseguenza che la difesa del suolo esige una rigorosa programmazione degli interventi. I dati, ormai non troppo aggiornati raccolti nei piani per l'assetto idrogeologico hanno evidenziato un fabbisogno finanziario per la manutenzione e per la sistemazione delle situazioni di dissesto di 44 miliardi di euro (27 per il Centro-Nord; 13 per il Mezzogiorno; 4 per le zone costiere). Nello stesso senso l'ANBI prevede lavori cantierabili per la difesa del suolo in 6,8 miliardi per il programma del 2012. A fronte di questi dati i finanziamenti statali non sono certi né come entità né come provenienza. Infatti, quelli destinati ai programmi triennali per la difesa del suolo ex L. 183/89 sono fermi al 2003, mentre il 2010 è stato l'ultimo anno in cui la legge finanziaria ha assegnato 1 miliardo di euro alla prevenzione e alla mitigazione dei rischi idrogeologici, ridotto successivamente a 800 milioni e con notevoli difficoltà di attuazione.

È comunque da ribadire la questione dell'insufficienza dei finanziamenti, soprattutto in relazione alle continue riduzioni e rimodulazioni rispetto a quanto preventivato, andando di conseguenza ad intaccare ogni possibilità programmatoria di medio periodo (in accordo con i programmi triennali di attuazione del piano di bacino previsti dalla legge 183 e poi dal D.Lgs. 152/2006, ma non più finanziati) e privando i soggetti competenti di certezza operativa.

Un'altra criticità rilevante attiene all'effettiva possibilità di ricondurre gli interventi di emergenza alla logica più complessiva della pianificazione di bacino. Tutto questo in un quadro generale dove la ricorrenza delle emergenze – unita ai ritardi nella predisposizione dei programmi di previsione e prevenzione – è tale da costituire una continuità di intervento che può davvero sovrapporsi alla attività ordinaria della pianificazione di bacino.

In uno scenario in cui pianificazione ordinaria e straordinaria sembrano doversi accompagnare per molto tempo e senza dimenticare che la scala locale di molti eventi calamitosi implica che l'intervento post-emergenza sia spesso la prima occasione per un esame sistematico e approfondito del territorio interessato.

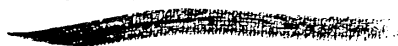
Si assiste, inoltre, a punti di vista molto contrastanti tra i diversi soggetti. L'Associazione nazionale comuni italiani ha storicamente sollecitato una maggiore chiarezza ed una più ampia condivisione in merito ai criteri di riparto delle risorse adottati dal Ministero dell'ambiente, ricordando la preponderanza del ruolo regionale nella ripartizione dei fondi disponibili, senza che vi fosse conoscenza delle priorità reali avanzate dalle autonomie locali. Mentre l'Unione delle province d'Italia ha spesso sottolineato quanto l'erogazione dei fondi direttamente agli enti locali e territoriali sulla base delle necessità e delle emergenze abbia contribuito, insieme alla progressiva riduzione degli stanziamenti, a provocare una gestione delle risorse non coerente con i contenuti della pianificazione territoriale.

*Infine*

---

L'articolo 2, comma 231 della legge finanziaria 2008 (L. 244/2007), con un parziale "dietro-front" ha previsto l'adozione, da parte del Ministro dell'ambiente, di piani strategici nazionali e di intervento per la mitigazione del rischio idrogeologico e per favorire forme di adattamento dei territori, da attuare d'intesa con le autorità di bacino competenti, le regioni e gli enti locali interessati e tenuto conto dei piani di bacino. Ma commi successivi (331 e 332) vedono finanziamenti per programmi di interventi di difesa del suolo nei piccoli comuni e per programmi di interventi di manutenzione del reticolo idrografico minore e dei versanti da destinarsi a comuni e comunità montane.

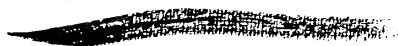
# GRUPPO183



Difesa del suolo e delle risorse idriche

Infine, si ribadisce l'importanza degli aspetti culturali. Modesta conoscenza da parte di amministratori e cittadini dei fenomeni idrogeologici e scarsa consapevolezza del ruolo e delle potenzialità della pianificazione di bacino costituiscono un forte freno nel riconoscere alla difesa del suolo un più ampio campo di prerogative nella gestione controllata e organizzata del territorio.

E forse la criticità più sconcertante può essere individuata nelle difficoltà che la difesa del suolo e la messa in sicurezza del territorio incontrano ancora oggi, dopo una serie impressionante di catastrofi, vittime e danni, a diventare temi centrali del dibattito sul futuro dei contesti locali e, di conseguenza, a costituirsi come contenuto prioritario delle rivendicazioni politiche.



## Alcune prospettive rilevanti

Nel tratteggiare queste anticipazioni si aprono evidentemente (almeno) due scenari: un primo scenario è in accordo con il quadro legislativo e politico attuale; un secondo si configura ipotizzando alcuni mutamenti rilevanti sia nei dispositivi di legge sia nelle prerogative di chi ha responsabilità nei processi decisionali.

Inoltre, occorre ricordare che in Italia manca quasi completamente una visione d'insieme delle vicende che riguardano il governo dei bacini idrografici. Ne risultano prese di posizione spesso approssimative e comunque condizionate da quadri di conoscenza assai limitati. Una prima necessaria operazione riguarda di conseguenza l'approntamento di un osservatorio sulle politiche e la pianificazione applicate ai bacini idrografici.

### *La prospettiva "distrettuale" e la "regionalizzazione"*

Su questi temi è sempre opportuno richiamare un passo della sentenza n. 412/1994 della Corte costituzionale in cui si ricorda che la difesa del suolo è finalità il cui raggiungimento coinvolge funzioni e materie assegnate tanto alla competenza statale quanto alla competenza regionale e provinciale e richiede momenti di cooperazione fra tutti i soggetti pubblici interessati.

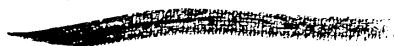
Un punto fermo sostanzialmente indiscusso è che la delimitazione dei distretti debba avvenire per aggregazione di bacini idrografici il cui accorpamento può tenere conto di aspetti climatici, ambientali, socio-economici e amministrativi. In Italia, inoltre, a fianco di un numero assai ampio di bacini idrografici di medie e piccole dimensioni, svolge un ruolo assai importante una rete idrica artificiale molto estesa, che soprattutto nel Mezzogiorno ha modificato il reticolo idrografico naturale e la relativa disponibilità della risorse idrica in funzione della distribuzione territoriale della domanda.

Per supportare tali modelli operativi può essere utile operare su alcune azioni di modifica e precisazione del quadro legislativo vigente. Partendo da quella solo apparentemente più semplice, non si può non condividere un'opinione generalmente negativa sull'originaria perimetrazione dei distretti idrografici effettuata dal D.Lgs. 152/2006. Tale perimetrazione ha individuato i distretti dell'Italia peninsulare con criteri incomprensibili, accorpando bacini sversanti in mari diversi, ignorando totalmente i criteri idrologici, climatici e morfologici (con l'eccezione parziale del Distretto dell'Appennino Meridionale, nel quale i trasferimenti d'acqua investono – in misura diversa – tutti i territori dei bacini di pertinenza delle regioni che lo costituiscono e sono diventati parte costitutiva di un sistema complessivamente autosufficiente). Potrebbe essere, quindi, auspicabile una nuova delimitazione tenendo il crinale appenninico come separazione<sup>5</sup>. A margine, seppur questione non rilevantissima, appare opportuno verificare l'opportunità di

---

<sup>5</sup> Questa ipotesi vede molti pareri contrari, soprattutto per la necessità di rimettere mano ai piani di gestione e per i rischi di accumulare nuovi ritardi nel recepimento delle direttive comunitarie rispetto a quelli già avutisi fino ad ora. Sarebbe però interessante verificare quale sia stata la componente innovativa (e non recuperabile in una diversa composizione dei distretti) dei piani di gestione dei distretti peninsulari rispetto alla composizione degli originari piani di tutela regionale. Va inoltre considerato che il dinamismo introdotto dalla revisione dei piani di gestione (la prima sarà entro il 2015) consentirebbe comunque di apportare anche modifiche derivanti da diverse aggregazioni territoriali dei Distretti.

Sono almeno tre le indicazioni di particolare valenza tecnica su come impostare ogni approfondimento riguardante la delimitazione dei Distretti Idrografici. La prima è contenuta nella Relazione "De Marchi" (1970), quando propone – descrivendoli – di suddividere il territorio nazionale in 8 Magistrati alle Acque, delimitati da "omogeneità idrografiche". La seconda riguarda la stessa tradizionale organizzazione territoriale del Servizio Idrografico Nazionale (1917-2002), che aveva suddiviso il territorio nazionale in 12 compartimenti idrografici. Gli archivi idrologici e la stessa Conferenza Nazionale delle Acque (1971), nel classificare nel modo migliore le risorse idriche del Paese, si sono riferiti a tale classificazione idrografica. La terza proviene dall'osservanza dei criteri contenuti nel D.P.R. del 14 aprile 1994, riguardante i "Criteri tecnici per la redazione dei progetti di delimitazione dei bacini



mantenere in vita il Distretto “pilota” del fiume Serchio.

Nel campo delle questioni organizzative e dell’assetto delle competenze appare ridondante e necessita di razionalizzazione il numero dei soggetti oggi previsti (vedi il Titolo I, Capo II del D.Lgs. 152/2006): sicuramente da ridimensionare il ruolo governativo nella Conferenza istituzionale permanente prevedendo la sola partecipazione del Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio, con delega del Presidente del Consiglio, e contemporaneamente una più esplicita definizione dei poteri del Governo di imporre la coerenza con gli atti di indirizzo di competenza centrale e i poteri sostitutivi, non limitati alla sola esecuzione delle opere. Può essere soppresso il Comitato dei ministri per gli interventi nel settore della difesa del suolo (che dovrebbe essere coordinato dal Ministro dell’ambiente), le cui competenze possono essere affidate in termini di capacità di indirizzo e programmazione al Consiglio dei ministri nel suo complesso su proposta dei singoli ministri, al Comitato interministeriale per la programmazione economica e alla Conferenza Stato-regioni<sup>6</sup>. Da verificare in maniera più puntuale anche l’efficacia dell’attribuzione che il decreto ha affidato all’Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale sulle attività conoscitive, con lo scopo primario di fornire un supporto metodologico condiviso sul piano nazionale rispetto alla raccolta dei dati e agli strumenti di verifica.

Sempre in tema di competenze, occorre ricordare l’esigenza di semplificare il quadro degli strumenti di pianificazione esistenti, che il D.Lgs. 152/2006 ha semplicemente giustapposto, senza dirimere le questioni poste dai nuovi piani di gestione di matrice europea. Si può ritenere che il piano di bacino distrettuale, riguardo alle competenze specifiche della difesa del suolo e delle acque, possa essere esclusivamente composto da piano di gestione delle acque e da piano di gestione del rischio da alluvioni a cui aggiungere i contenuti propri della gestione del rischio da frana, rimandando alla piena attuazione di quanto previsto all’art. 63 del D.Lgs. 152/2006 (comma 5, punto c) il compito di determinare quali componenti del piano costituiscano interesse esclusivo delle singole regioni e quali costituiscano interessi comuni a più regioni, identificando lo strumento più opportuno per dare attuazione a tale interesse esclusivo<sup>7</sup>.

## *Pianificazione*

In tema di strumenti di pianificazione occorre integrare i diversi livelli di pianificazione oggi esistenti nel nostro Paese con particolare attenzione al rapporto tra pianificazioni specialistiche e ipotetica pianificazione generale del territorio.

Se assumiamo come fondativa la prospettiva dell’integrazione, i modi per assicurare un miglior coordinamento ai contenuti delle diverse forme di piano oggi disponibili sono comunque molteplici. Un’istanza di governo dei bacini idrografici e delle risorse idriche che ipotizzi una visione univoca dei concetti di valore e di interesse pubblico è destinata a porre il fianco alla forte frammentazione dei processi decisionali soggiacenti, frammentazione che non pare destinata a diminuire. Nella pianificazione di bacino, come nelle politiche di gestione delle risorse idriche, emerge una caratterizzazione multi-dimensionale delle funzioni assegnate, all’interno della quale convergono molteplici processi e domande sociali, spesso in conflitto tra di loro.

Nell’attualità, su queste considerazioni si innesta il dibattito su quale debba essere la natura del piano di bacino distrettuale previsto all’art. 65 del D.Lgs. 152/2006 alla luce, come detto, di una doverosa revisione

---

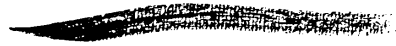
idrografici di rilievo nazionale ed interregionale di cui alla legge 18 maggio 1989, n. 183”. I concetti idrografici, idrogeologici e idromorfologici ivi contenuti mantengono tutta la loro attualità e valenza tecnico-scientifica.

<sup>6</sup> E del resto il Comitato nazionale per la difesa del suolo previsto dall’articolo 6 della L. 183/1989 era già stato soppresso in favore della Conferenza Stato-regioni dal D.Lgs. 281/1997, avendo avuto vita breve.

<sup>7</sup> Fatte salve ovviamente le integrazioni che dovessero rendersi necessarie con l’emanazione delle previste Direttive comunitarie sulla difesa dei suoli e sulla gestione delle siccità, già in avanzato stato di “maturazione”.



# GRUPPO183



Difesa del suolo e delle risorse idriche

dell'articolazione dei diversi piani previsti dai decreti attuativi delle direttive comunitarie<sup>8</sup> nei quali è difficile riconoscere una chiara suddivisione di competenze, responsabilità e rapporti gerarchici.

Il piano di bacino distrettuale dovrà svolgere funzioni di direzione e coordinamento generale delle attività di pianificazione nonché di programmazione strategica degli interventi attraverso la (non facile) composizione delle competenze regionali in materia di pianificazione del territorio e il diritto-dovere dell'amministrazione centrale di garantire l'uniformità di criteri e condizioni nel territorio nazionale.

E del resto l'art. 65 del D.Lgs. 152/2006 prevede che 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. In particolare, 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<sup>9</sup>.

Così facendo si potrebbe recuperare quella giusta enfasi sul ruolo di pianificazione che ha giustificato la nascita delle autorità di bacino, al fine di elaborare strumenti il più possibile unitari con il concorso di più soggetti e portatori di interesse e competenze. Mentre, viceversa, si è assistito nel tempo all'annacquamento del piano di bacino in una suddivisione sempre più marcata delle competenze e nella conseguente corsa all'esercizio dei poteri delegati.

Appare opportuno far sì che non si disperda una notevole mole di lavoro ed *expertise* accumulata nelle esperienze delle autorità di bacino regionali e interregionali, poiché i contenuti effettivi della pianificazione dovranno adattarsi ai diversi contesti territoriali, in Italia così differenziati. Si dovranno modulare le previsioni secondo disposizioni valide per l'intero distretto, in ragione della continuità e interdipendenza del reticolo idrografico superficiale naturale e artificiale, degli acquiferi, dell'assetto costiero, delle grandi strutture acquedottistiche, oppure per ambiti più ridotti dove le interrelazioni sono assenti e può essere sufficiente la definizione di criteri di intervento uniformi e l'individuazione delle priorità e della conseguente distribuzione delle risorse finanziarie. Si pensi alle questioni inerenti alla sicurezza idraulica per bacini non interconnessi o al carattere locale della maggioranza dei fenomeni franosi.

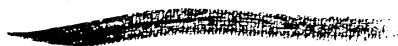
Occorre anche riconoscere la necessaria coesistenza e complementarietà tra la pianificazione di lungo periodo aggiornata ed integrata secondo quanto prescritto dalla Direttiva "Alluvioni"(2007/60/CE) e la necessaria politica di rimozione del rischio nelle situazioni di pericolo "incombente" che non è, di norma, tra i compiti della Protezione civile, ma fa parte a pieno titolo delle attività di prevenzione.

Così inteso il piano di bacino distrettuale diventa sede di accordo su obiettivi, strategie, direttive e linee programmatiche per settori funzionali e prevede il processo di successiva integrazione degli strumenti di pianificazione demandati agli altri livelli di governo, atteso il vigente quadro costituzionale delle competenze. Se questo è lo scenario più probabile – per il quale più forte può essere la condivisione – non si può non osservare che all'orizzonte vi è però il rischio che l'autorità di distretto, se priva di poteri formali e sostanziali di sorveglianza e controllo, nel solo esercizio della definizione di compiti fondamentalmente di indirizzo perda a poco a poco la sua natura di ente di governo e assomigli sempre più a un qualificato centro-studi.

---

<sup>8</sup> Piano per la tutela dal rischio idrogeologico, piano straordinario per le situazioni a più elevato rischio idrogeologico, piano di gestione delle acque, piano di tutela delle acque, piano di gestione del rischio da alluvioni. Solo per rimanere a quelli di stretta pertinenza al discorso che si sta facendo.

<sup>9</sup> Il comma 5 dell'art. 65 del D.Lgs. 152/2006 dice inoltre che: «Ai fini di cui al comma 4, 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».



## Aspetti tecnici

Importanti aspetti tecnici legati al governo dei bacini idrografici sono contenuti in diversi provvedimenti normativo-regolamentari, emanati in epoche diverse, e riguardanti le attività conoscitive (1992), la delimitazione dei bacini idrografici (1994), i criteri generali per la redazione dei piani di bacino (1995), i criteri per i piani per l'assetto idrogeologico (1998), le linee guida sul bilancio idrico, il deflusso minimo vitale ed il catasto delle concessioni (2004) e lo sghiaimento e lo sfangamento dei serbatoi (2004)<sup>10</sup>. Più recentemente, la normativa sul rischio di alluvioni (D.Lgs. 49/2010) ha voluto coniugare i criteri tecnici contenuti nella Direttiva 2007/60 con quelli del ricordato D.P.C.M. del 1998 relativo al piano per l'assetto idrogeologico, senza peraltro introdurre alcun aggiornamento concettuale e tecnico, maturato negli anni recenti, anche grazie alle importanti esperienze dei PAI di "prima generazione".

Appare di prioritaria rilevanza un deciso aggiornamento dell'insieme degli aspetti tecnici legati al governo delle acque e dei bacini idrografici, confermando l'inscindibile legame unitario dei tre ambiti tematici (macrosettori) comprendenti la tutela della qualità delle acque, la tutela del bilancio (disponibilità/fabbisogni) delle risorse idriche e la gestione del rischio idrogeologico. La trattazione sistemica, coerente ed "in parallelo" di questa terna tematica non consente percorsi frazionati, per "compartimenti stagni", collidendo in realtà con il concetto dell'impostazione per stralci della pianificazione di bacino<sup>11</sup>. La stessa Direttiva "Alluvioni" (2007/60) va ad integrarsi con la Direttiva "madre" ("Acque", 2000/60), ed il piano di gestione del rischio di alluvioni diventa un *unicum* con il piano di gestione distrettuale (aggiornato).

Sono allora evidenti le irrinunciabili relazioni tra lo stato ecologico delle acque ed il rischio di alluvioni, tra gli aspetti idromorfologici, quelli fisico-chimici e biologici, con quelli tradizionalmente idrodinamici, senza trascurare gli irrinunciabili aspetti paesaggistici. Questa necessità deve essere comunque considerata, sia nell'ipotesi della conferma dell'attuale quadro legislativo sia nell'ipotesi di eventuali mutamenti sostanziali dei vigenti dispositivi di legge. Numerosi sono i casi, alla scala del bacino idrografico o della loro aggregazione distrettuale, che evidenziano tali aspetti. È il caso di importanti interventi strutturali, quali i grandi accumuli d'acqua (serbatoi), ovvero i trasferimenti idrici sovraregionali, finalizzati sia alle utilizzazioni idriche, e sia alla laminazione e/o alla deviazione delle piene.

Nel caso delle questioni connesse con il deflusso minimo vitale, le richiamate novità, introdotte nel settore dello stato ecologico dei corsi d'acqua, richiedono senz'altro una revisione dei criteri originariamente adottati per la sua quantificazione, proprio per verificare la sua adeguatezza ai fini del raggiungimento degli obiettivi di qualità ambientale previsti.

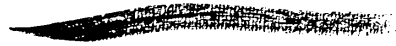
Quindi, nel caso del rilascio delle concessioni di derivazione per gli impianti mini-idroelettrici, non si devono solamente considerare gli aspetti idraulici quantitativi, legati alle portate prelevate e a quelle rilasciate in alveo per il deflusso minimo vitale, ma si devono anche considerare gli impatti prodotti dagli impianti previsti alla morfologia fluviale a causa dell'interruzione del trasporto solido e dell'"ingessamento" introdotto nell'alveo, soprattutto in corrispondenza delle opere di presa.

Nell'ambito della gestione del rischio idrogeologico, con riferimento alla redazione delle mappe della pericolosità da alluvione (che solamente in alcuni casi ed a certe scale idrografiche coincide con l'aggiornamento dei PAI di "prima generazione"), la definizione delle aree a diversa pericolosità non deve considerare solo i previsti criteri idrologico/idraulici a diversa probabilità di accadimento, ma deve considerare anche le possibili evoluzioni della morfodinamica fluviale e costiera, volta a modellare i processi e le forme dei suoli, a differente scala temporale, anche a seguito del cambiamento climatico (comprendente anche l'aumento del livello medio del mare).

<sup>10</sup> Oltre ai provvedimenti riguardanti gli aggiornamenti degli allegati tecnici alla Parte III del D.Lgs. 152/2006.

<sup>11</sup> È diffuso il giudizio secondo cui una delle cause della mancanza di piani di bacino "completi" sia derivata proprio dalla introduzione dei piani stralcio.

# GRUPPO183



Difesa del suolo e delle risorse idriche

Un'importante riforma nella gestione del rischio di alluvioni, anticipata in alcuni dei PAI, è costituita dall'estensione della tutela idrogeologica anche ai territori attualmente non a rischio.

Il piano di gestione, che dovrà aggiornare e/o concludere i PAI vigenti (che avevano considerato anche il rischio da frane e valanghe), estendendo le indagini a tutte le diverse tipologie di alluvioni (reti idrauliche minori, affluenti montani, colate detritiche), alle inondazioni causate dalle reti di drenaggio artificiali (reti di bonifica, deflussi delle vaste aree metropolitane, fognature urbane, ecc.) ed alle mareggiate, dovrà anche, con efficacia, prevenire il peggioramento delle condizioni di rischio in tutto il territorio, anche quello finora non perimetrato dalle mappe, a causa sia del proseguire di perniciose politiche territoriali sia del cambiamento climatico.

Nel piano dovranno quindi essere estese a tutto il territorio le cogenti regole riguardanti l'invarianza idraulica, che non dovrà essere intesa come "lasciapassare" idraulico per continuare a costruire e consumare suolo, aumentandone comunque la sua artificializzazione, ma, all'incontrario, dovrà concorrere ad una evoluta politica territoriale rivolta alla riduzione di opere di difesa, da utilizzare solo per i casi dove sono veramente essenziali e favorendo invece il mantenimento e/o la creazione di aree rinaturalizzate, perifluviali ed urbane, da destinare all'espansione delle acque di pioggia, e comunque l'uso di tecniche di ingegneria naturalistica e di sistemazioni idraulico-forestali. Particolare rivalutazione dovrà avere la sistematica manutenzione, ordinaria e straordinaria, delle opere idrauliche e idraulico-forestale.

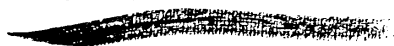
Nel caso di quei bacini idrografici, il cui elevato rischio idraulico in pianura non è ancora stato mitigato nonostante l'approvazione in passato di specifici piani stralcio di bacino, sono opportune la revisione dei criteri a suo tempo adottati nella scelta delle azioni strutturali e, nell'ambito di ampi processi partecipati e di valutazione ambientale strategica statale, la proposta di soluzioni strutturali distribuite nel tempo e nel territorio, gradualmente attuate, *in progress*. Analoga revisione sarà necessaria per i numerosi piani straordinari, redatti in conseguenza di situazioni emergenziali di siccità, alluvioni, contaminazioni, ecc., approvati con le norme di Protezione civile, in deroga alla vigente normativa ordinaria e consistenti quasi sempre in elenchi di opere forestali, idrauliche e marittime.

È, inoltre, prioritaria la questione del presidio, del monitoraggio e dei controlli delle acque e dell'osservanza della norma ambientale in genere. Risulta indispensabile riformare il servizio di polizia idraulica: ferme restando le competenze delle regioni, un primo passo può essere fatto assegnando al Corpo forestale dello Stato compiti di indirizzo, coordinamento e controllo di tali funzioni e chiamandolo a far parte dei Comitati tecnici delle autorità di bacino. Da verificare anche la possibilità di attribuire al personale tecnico delle autorità di bacino i compiti di accertamento delle violazioni alla parte III del D.Lgs. 152/2006 e di polizia idraulico-fluviale, in passato spettante al personale tecnico del Genio civile.

Non secondario, infine, è l'aspetto delle risorse economiche necessarie per l'attività conoscitiva. Nell'ambito della ricordata necessità di verifica delle attribuzioni che la vigente normativa ha affidato all'ISPRA, deve essere affrontata l'inderogabile necessità di assicurare alle Autorità di Bacino una sistematica aliquota di risorse economiche per lo specifico aggiornamento sistematico dei rilievi degli alvei dei corsi d'acqua (compresi i serbatoi) e delle linee di costa, nonché delle misure meteo-idrologiche, ad integrazione delle attività svolte dalle ARPA.

Risulta necessario altresì prevedere la riforma del D.P.C.M. del 27 febbraio 2004, relativo al sistema di allertamento ed al governo delle piene, riconducendone la totale competenza al piano di bacino distrettuale ed alle autorità di bacino.

Ed ancora, ma non ultimo, si devono approfondire e regolamentare le correlazioni tecniche esistenti tra il governo delle acque dei bacini idrografici e la bonifica dei siti inquinati (parte IV, titolo V del D.Lgs. 152/2006), attualmente del tutto assenti.



## Programmazione

Allo scopo di ottenere un quadro di interventi razionale ed efficace, si impone comunque la necessità di riportare l'intera programmazione degli interventi di difesa del suolo nell'ambito di un contesto unitario ed organico riconducendo sotto un'unica cabina di regia i finanziamenti che oggi transitano da provvedimenti legislativi diversi, con la sovrapposizione di piani e programmi definiti in sedi diverse (CIPE, Ministero dell'ambiente, autorità di bacino, regioni).

Tale quadro unitario dovrebbe essere costruito alla scala del distretto idrografico o comunque considerando aggregati di bacini di dimensione congrua. Il programma triennale di intervento in attuazione del piano di bacino deve pienamente recuperare la sua centralità e riportare a unità una situazione resa assai disorganica da meccanismi di attribuzione delle risorse che avvengono direttamente a regioni ed enti locali e non rispettano le cadenze temporali adeguate. Questo per evitare possibili sprechi e duplicazioni, addirittura eludendo le criticità e le priorità messe in evidenza dagli strumenti di pianificazione e andando a minare profondamente la rilevanza e la necessità dello stesso operato delle autorità di bacino.

In particolare, devono trovare spazio tre principali linee di intervento:

- gli interventi strategici per la difesa del suolo, la cui individuazione si fonda evidentemente sugli strumenti di pianificazione di bacino, e che dovrebbe interessare le aree metropolitane, le infrastrutture importanti e gli insediamenti produttivi, con un impegno considerevole di risorse finanziarie;
- gli interventi urgenti, di norma di dimensioni limitate, così come emergono dall'attività di controllo e presidio del territorio effettuata dalle regioni e dagli enti locali;
- la manutenzione diffusa del territorio, anche ai fini dell'incremento dell'occupazione nelle aree di montagna e nei piccoli comuni.

A queste carenze occorre rispondere con misure che consentano una più efficiente attuazione delle politiche ordinarie e incrementino la capacità operativa dei soggetti attuatori, ad esempio mediante un intervento, anche solo organizzativo, che disciplini le quote di finanziamento per interventi strutturali e non strutturali a favore della messa in sicurezza e della manutenzione del territorio disponibili annualmente (in via ordinaria vincolata) nel bilancio dello Stato, evitando le distorsioni che si sono sempre presentate nei programmi di finanziamento straordinari degli ultimi dieci anni e assicurando la certezza della programmazione. Tale atto dovrebbe individuare i criteri di affidamento agli enti (in maniera esclusiva alle Regioni?) nel rispetto delle previsioni degli strumenti di pianificazione di scala distrettuale.

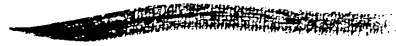
Può essere pensato anche un supporto tecnico alle realtà locali meno attrezzate: realizzando un "parco progetti" a servizio delle regioni e degli enti locali, nel tentativo di superare i poteri ministeriali di sostituzione di difficilissima messa in atto; migliorando la suddivisione dei compiti operativi e distinguendo con chiarezza le funzioni attribuite ai soggetti istituzionali e ad altri soggetti con compiti strumentali quali i consorzi di bonifica.

Tale "parco-progetti" potrà essere differenziato tra (limitati) interventi sull'assetto dei principali corsi d'acqua e interventi minori di scala locale prevalentemente dedicati alla manutenzione del territorio, da attuarsi in tempi brevi, con finanziamenti anche ridotti e immediata capacità di spesa. Dovranno anche essere individuati alcuni progetti ad alta priorità, a scala nazionale e regionale, con chiarezza dei criteri di selezione e di attribuzione delle risorse.

Parallelamente occorre adottare forme di controllo e monitoraggio dell'efficienza di spesa da parte degli enti destinatari dei fondi statali (senza entrare nel merito della qualità, i dati ormai storici parlano di una sistematica incapacità di spesa).

Se non vi è dubbio che nella tradizione legislativa italiana la difesa del suolo richieda un intervento finanziario diretto dello Stato centrale, appare sempre più necessario che i flussi di finanziamento "nascano" e possano essere attribuiti e controllati in stretta attinenza ai capitoli e ai territori di

# GRUPPO183



Difesa del suolo e delle risorse idriche

competenza. Appare, quindi, di sicuro interesse valutare pro e contro della possibilità che le autorità di bacino o di distretto possano avere canali di finanziamento propri. Al riguardo si è spesso discusso dell'opportunità di trasferire alle autorità parte dei canoni delle concessioni per l'uso del demanio fluviale e delle risorse idriche di competenza distrettuale.

Deve essere stabilito un meccanismo stabile e continuo per il finanziamento degli interventi (strutturali e non strutturali) di difesa del suolo programmati nel contesto della pianificazione di bacino, anche ricorrendo a strumenti finanziari basati sul recupero dei costi dei servizi idrici (tariffe, canoni, concessioni, pertinenze idrauliche, tasse di scopo, etc.). Solo attraverso la disponibilità certa e costante di risorse finanziarie adeguate e modulate sulle effettive esigenze, si potrà recuperare la capacità di operare in regime ordinario per la manutenzione del territorio (con un forte ruolo centrale delle Autorità distrettuali) e non solo in regime "straordinario" come purtroppo è accaduto negli ultimi decenni caratterizzati da finanziamenti disordinati e di dubbia efficacia, stanziati a valle degli eventi catastrofici.

Un aspetto di particolare rilievo, dato che l'origine dei dissesti idrogeologici parte dalle zone collinari e montane, concerne la presenza e la sorveglianza attiva della popolazione rurale. Per questo in occasione della imminente riforma della Politica Agricola comunitaria 2014-2020 bisognerà puntare a che il finanziamento per il II Pilastro, ossia per la politica di sviluppo rurale, ove rientrano gli interventi di protezione ambientale, raggiunga almeno il 50% del finanziamento complessivo.

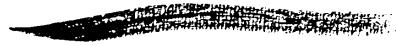
Ciò è condizione necessaria ma non sufficiente. Infatti l'esperienza dimostra che gli interventi finalizzati alla difesa del suolo già realizzati in forza delle misure ambientali dagli agricoltori in Italia (Condizionalità) sono stati molto scarsi. D'altra parte tali interventi devono essere consistenti e concentrati territorialmente perché abbiano una rilevanza per la messa in sicurezza del suolo. Per questo si dovrà attivare un'azione di promozione a favore di azioni di difesa del suolo, specialmente nelle zone vulnerabili, sulla falsariga dell'esperienza realizzata dai "Gruppi di intervento territoriale" in Francia.

In questo modo la manutenzione del territorio assumerebbe un importante impatto economico e sociale. Da una parte l'ANBI calcola che per ogni milione di euro impegnato si creerebbero circa 7 posti di lavoro; dall'altra la Legge sulla montagna e varie Finanziarie successive, se utilmente utilizzate, consentirebbero agli enti territoriali l'affidamento di piccoli lavori di ingegneria naturalistica (fino a 30.000 euro) a cooperative agricole o singoli agricoltori.

Infine, data l'entità talmente rilevante del fabbisogno complessivo per opere di messa in sicurezza del territorio, è opportuno suggerire la verifica di soluzioni alternative al solo finanziamento pubblico. Gli strumenti disponibili a riguardo sembrano essere: assicurazioni; canoni; tasse. In particolare, appare maturo l'approfondimento sulla possibile utilizzazione degli strumenti di carattere assicurativo; tema che in Italia è stato finora affrontato quasi esclusivamente con la proposizione di una polizza obbligatoria per il patrimonio immobiliare finalizzato alla costituzione di un fondo nazionale di garanzia per i contributi post-evento calamitoso utile per portare a regime un sistema in grado di reggere la sfida del mercato assicurativo.

L'assicurazione, in ogni caso non può sostituire o attenuare la responsabilità pubblica sull'adozione di politiche adeguate e strumenti di previsione, prevenzione e gestione del rischio. L'assicurazione privata ha il difetto di avere una copertura limitata allo start-up, ma soprattutto comporta il rischio di costi elevati insopportabili per le fasce di reddito più deboli; l'assicurazione pubblica non garantisce il risarcimento dei danni e comunque dovrebbe essere applicata in modo strettamente correlato e dipendente dalle condizioni di vulnerabilità e di rischio delle situazioni morfologiche specifiche. Di conseguenza in questa fase sembra prematuro introdurre una assicurazione obbligatoria, mentre risulta più opportuno passare attraverso un processo sperimentale di assicurazione volontaria accompagnata dalla defiscalizzazione dei costi assicurativi.

Se si optasse per l'introduzione di canoni, potrebbe essere utile adottare un sistema simile a quello adottato per i canoni consortili pagati nei consorzi di bonifica. Questi infatti sono canoni *erga omnes*, dove tutti i proprietari di immobili agricoli ed extragratici, siti nel comprensorio di contribuzione e che godono di



un beneficio specifico derivante dalle opere di bonifica gestite dal Consorzio, sono obbligati al pagamento di un contributo consortile in proporzione al beneficio diretto conseguito.

Ma se si assume il principio che il suolo sia un “bene comune pubblico”, lo strumento più adeguato sembra essere la tassazione. In questo caso sarebbe necessario introdurre una tassa rigorosamente “di scopo” ed evitare ulteriori, fastidiosi e impopolari aggravii su capitoli di bilancio del tutto estranei al campo d’interesse, qual è, ad esempio, l’aumento dell’accise sulla benzina.

## *Sussidiarietà e partecipazione*

Nel governo dei bacini idrografici deve assumere sempre maggiore rilevanza una configurazione interattiva dei processi di pianificazione, con attenzione per pratiche attuative che avvengono secondo forme associative, patti, accordi, contratti. Questa configurazione sembra meglio adattarsi alla specificità dei problemi territoriali e ipotizza che un’attività strutturata di partecipazione sociale nei processi decisionali che informano le politiche applicate ai bacini idrografici possa costituire una alternativa adeguata ai modi di coordinamento dell’azione collettiva solitamente utilizzati.

Il nodo della questione è evidentemente nella definizione delle quote di potere che il settore pubblico detentore della capacità di attivazione del processo partecipativo, in questo caso l’autorità di distretto idrografico, intende lasciare alla interazione cooperativa o conflittuale tra attori e assetti istituzionali che partecipano al processo decisionale.

Per quanto attiene all’applicazione del principio di sussidiarietà, si possono evidenziare alcune prospettive “istituzionali” e altre più informali. Sicuramente è una partita aperta il rapporto tra pianificazione di bacino e pianificazione territoriale di coordinamento di livello provinciale. Il piano provinciale è stato considerato lo strumento di pianificazione tramite il quale raccordare tutti gli interessi sovra-locali inerenti alla tutela dell’ambiente nonché ricomporre le varie istanze a favore dello sviluppo delle comunità locali<sup>12</sup>. Si tratterebbe, quindi, di condividere e declinare i contenuti della pianificazione di bacino alla scala provinciale, secondo un’ottica di co-pianificazione consapevole dei diversi interessi pubblici relativi alle questioni territoriali<sup>13</sup>, conservando in capo al piano di bacino la responsabilità di verifica della coerenza del quadro complessivo. Sono però noti i ritardi e le inadempienze della pianificazione provinciale nel quadro nazionale, oltre alle recenti indeterminazioni sul ruolo futuro, se non sulla stessa permanenza in vita, delle province.

Sugli aspetti meno legati agli adempimenti istituzionali si possono ricordare almeno due elementi propulsivi: l’aspirazione da parte delle autorità di bacino a un ruolo di governo per campi d’azione più vasti di quelli tradizionalmente riconosciuti in diretta conseguenza di una più sentita esigenza di legittimazione sociale; l’attenzione per la scala locale delle possibili forme di azione, solitamente legate alla promozione dello sviluppo socio-economico delle comunità insediate oppure ad attività di protezione e cura dei luoghi di vita.

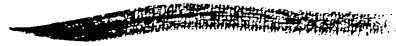
La vera sfida è, però, offerta dalla effettiva capacità di prefigurare una interazione decisionale e operativa secondo una articolazione mirata, e selettiva, di processi o progetti locali. A tal riguardo vi sono ormai molteplici esperienze che assumono un approccio contrattuale e volontaristico nel trattamento dei

---

<sup>12</sup>L’articolo 57 del D.Lgs. 112/1998 stabilisce che il Piano territoriale di coordinamento provinciale assume, per mezzo di un’intesa con l’autorità di bacino, il valore e gli effetti dei piani di tutela in settori quali la protezione della natura, la tutela dell’ambiente, delle acque, la difesa del suolo, la tutela delle bellezze naturali.

<sup>13</sup> Un importante passaggio è rappresentato dalle Conferenze programmatiche istituite dalla L. 365/2000 e promosse dalle regioni a scala provinciale, con i rispettivi comuni. Tali conferenze prevedono l’espressione di un parere obbligatorio sul piano di bacino da parte delle istituzioni locali. Dal punto di vista culturale vale il principio che un territorio “sicuro” è condizione necessaria per ogni ipotesi di mantenimento o miglioramento delle condizioni socio-economiche di una comunità insediata.

# GRUPPO183



Difesa del suolo e delle risorse idriche

temi territoriali inerenti all'acqua –quali i contratti di fiume – già lungamente sperimentati nel mondo francofono e recentemente introdotti in Italia in diverse iniziative delle amministrazioni locali.

La riflessione sulle pratiche di partecipazione nei processi di governo dei bacini idrografici ha assunto un rilievo sempre più significativo in conseguenza dell'accelerazione determinata dai primi passi applicativi della Direttiva europea sulle acque (2000/60). Non sembra però bastevole una generica evocazione di tali procedure: occorre, invece approfondire quale forma di partecipazione sia più opportuna nei diversi contesti; con quali tempi e risorse sia possibile attivarla; in quali luoghi, in quali sedi e coinvolgendo quali soggetti; non dimenticando mai l'esigenza di integrare temi, territori e istituzioni.

Ne individuiamo due sulle quali converrà concentrare l'attenzione negli anni a venire. Dapprima i processi di concertazione, dove l'autorità pubblica detentrica della capacità di attivazione del processo partecipativo subordina la propria deliberazione all'assenso esplicito dei portatori di interesse. Per quanto riguarda il governo dei bacini idrografici si può far riferimento ai processi di cooperazione inter-istituzionale dei diversi attori pubblici; alla composizione dei conflitti tra amministrazioni; all'individuazione di forme stabili di cooperazione e coordinamento e alla selezione delle scale più opportune per definire i modi di gestione. Sono questi gli obiettivi che pare ragionevole affidare a questo tipo di interazione e che contraddistinguono l'azione prevalente fino a ora portata avanti dalle autorità di bacino.

In maniera più sperimentale, i processi di natura negoziale, dove l'autorità pubblica, stabiliti gli aspetti generali delle politiche, affida scelte di organizzazione e di programmazione all'iniziativa diretta dei portatori di interesse. Tra queste troviamo la concertazione consensuale nella ottimizzazione delle risorse organizzative e finanziarie; la definizione delle autonomie decisionali provenienti sia dai livelli di governo intermedi sia dagli attori sociali ed economici; la "territorializzazione" delle pratiche di *governance* locale nel bacino idrografico; la definizione di indirizzi e strategie di risposta per i bacini in stato critico, in quanto problemi non affrontabili con procedure generali. Altre aspettative derivano dalla verifica di procedure finalizzate alla definizione di meccanismi "premiati" generati sull'intero bacino e da attribuirsi in sede associativa locale a fronte dell'adozione di determinate misure o iniziative virtuose; dalla sperimentazione di molteplici scenari evolutivi per i bacini idrografici locali, mettendo a confronto fattori di integrazione e di valutazione di politiche, piani e programmi, opzioni per la costruzioni di politiche di rete; dalla promozione di scenari evolutivi dove alla cooperazione inter-istituzionale si aggiunge una dimensione di micro-concertazione.

Applicare gli stili di partecipazione prima abbozzati significa fare un primo passo verso un modello di *governance* dei bacini idrografici che integra alcune tra le questioni più urgenti e note nel panorama delle più ampie politiche ambientali, quali, ad esempio: il cambiamento climatico, la perdita di biodiversità, l'aumento dei prezzi dell'energia e dei prodotti agricoli, l'invecchiamento della popolazione, l'incremento dell'immigrazione. In quale modo questi eventi influenzeranno le diverse realtà italiane nei prossimi decenni?

Certamente non in modo uguale. Si può concepire un unico approccio verso la salvaguardia del territorio e delle acque in realtà diverse, per situazioni che vanno verso una più accentuata metropolizzazione/globalizzazione oppure in quelle che rischiano la marginalizzazione? O per popolazioni disposte alla concertazione e alla collaborazione per il bene pubblico e per quelle dove chi regola e punisce rischia di essere a sua volta punito?

Non vi è dubbio che il miglior modello di *governance* sia quello che prende in considerazione i diversi elementi; un modello interdisciplinare, flessibile, trasparente e continuamente monitorato. La sfida è quella di articolarlo nella maniera più opportuna per avere i migliori risultati in condizioni di partenza così diverse e frammentate.