

II Forum di informazione pubblica

14 novembre 2012
Sala *Du Tillot*
Camera di Commercio
Via Verdi, 4/a Parma

(Dr. Mariachiara Alberton, Ricercatrice EURAC)

Quello che mi accingo ad esporre è un intervento sintetico di inquadramento che permetta di evidenziare criticità, sfide aperte e punti di forza del governo multilivello delle risorse idriche a servizio in particolare del percorso che porterà all'approvazione del piano di gestione del rischio di alluvioni.

Primo punto. Tappe evolutive del quadro normativo-istituzionale alla luce delle direttive europee

Tra gli anni Settanta e Novanta del secolo scorso con alcuni provvedimenti (legge 183/89, 36/94, D.Lgs. 152/99), il legislatore italiano ha cercato di costruire un sistema di governo delle acque imperniato su un insieme di nuovi soggetti e nuovi strumenti. Viene abbracciata una logica che vada oltre l'emergenza, basata invece sulla pianificazione e sulla programmazione degli interventi.

In particolare, la legge n. 183 del 1989 tenta per la prima volta una ridefinizione olistica delle problematiche relative alla difesa del suolo, al risanamento delle acque, alla fruizione e gestione del patrimonio idrico per gli usi di razionale sviluppo economico e sociale, nonché alla tutela degli aspetti ambientali ad essi collegati. Il territorio italiano viene infatti ripartito in bacini idrografici di rilievo nazionale, interregionale e regionale, considerati ambiti territoriali ottimali di riferimento per le azioni di tutela del suolo, del sottosuolo e delle acque. Vengono inoltre previsti nuovi soggetti, ovvero le Autorità preposte ai bacini attorno a cui riunire le competenze centrali, regionali e provinciali connesse alla gestione e tutela del territorio e delle acque.

A livello europeo, proprio nell'ottica di guardare al governo dell'acqua in modo integrato, il legislatore europeo ha imposto all'inizio del nuovo millennio agli Stati membri UE una riorganizzazione della gestione geografica ed amministrativa del patrimonio idrico europeo per raggiungere entro il 2015 un buono stato delle acque superficiali e sotterranee. La Direttiva 2000/60/CE richiede a questo fine l'individuazione dei distretti idrografici e delle autorità ad essi preposte, l'adozione dei piani di gestione dei bacini idrografici e altri adempimenti all'interno di ogni distretto idrografico.

Nell'ambito della riorganizzazione richiesta dalla Direttiva, avvenuta in Italia con la Parte Terza del D.Lgs. 152/2006 e successive modifiche, l'Italia è stata ricompresa in (8) distretti idrografici – tra cui il distretto Padano-Bacino del Po. A capo delle aree territoriali così identificate sono state previste le autorità di distretto, che avrebbero dovuto sostituire le autorità di bacino (nazionali, regionali e interregionali) istituite dalla legge 183/89. Dal momento che però le autorità di distretto restano per ora sulla carta, non essendo stato emanato il decreto ministeriale per la loro costituzione, le autorità di bacino esistenti hanno continuato a svolgere nel proprio bacino di riferimento le funzioni di pianificazione e programmazione attraverso in particolare i piani di bacino.

A distanza di pochi anni, viene approvata un'altra direttiva europea (2007/60/CE) che ha per oggetto in particolare la valutazione e la gestione dei rischi di alluvione. In Italia, il recepimento avviene con D.Lgs. n. 49 del 23 febbraio 2010. Si prevedono in capo alle Autorità di distretto, alcune nuove funzioni, temporaneamente svolte dalle autorità di bacino. Le autorità sono chiamate alla valutazione preliminare del rischio di alluvione (entro il 22 settembre 2011), all'individuazione delle zone ove possa sussistere un rischio potenziale significativo di alluvioni o si ritenga che questo si possa generare in futuro, alla predisposizione delle mappe della pericolosità da alluvioni e delle mappe del rischio di alluvioni (entro il 22 giugno 2013), e infine alla predisposizione dei piani di gestione del rischio di alluvioni a livello di distretto idrografico (entro il 22 giugno 2015).

Secondo punto. Gli strumenti rilevanti per il governo delle acque (e del suolo)

La legge 183/89 (abrogata dal D.Lgs. 152/2006) introduce i piani di bacino per pianificare e programmare le azioni e le norme d'uso finalizzate alla difesa e tutela del suolo e alla corretta utilizzazione delle acque, di concerto con i programmi nazionali, regionali e locali in tema di sviluppo economico e uso del suolo, e fornire il quadro di riferimento entro cui elaborare i piani attuativi di governo delle acque per gli usi igienico-antropici.

Accanto ai piani di bacino, sono stati previsti dalla legge 183/89 e poi ripresi e scadenziati da successivi provvedimenti (leggi Sarno 267/98 e Soverato 365/2000) i piani stralcio per l'assetto idrogeologico. Essi sono strumenti conoscitivi, normativi e tecnico-operativi mediante cui sono pianificate e programmate le azioni, gli interventi e le norme d'uso riguardanti la difesa dal rischio idrogeologico. Essi costituiscono il quadro di riferimento a cui devono adeguarsi e riferirsi tutti i piani di settore, compresi i piani urbanistici.

Criticità che hanno caratterizzato il quadro normativo-istituzionale e gli strumenti

- Il processo di riforma del governo dell'acqua di questi anni non è stato né facile né lineare, e ha sovente generato conflitti istituzionali riguardanti non solo le funzioni e la composizione delle autorità di bacino, ma ambiti di competenza più ampi, concernenti diversi settori e livelli di governo. Nel corso dell'attuazione dei provvedimenti introdotti dalla legge sono emerse numerose contraddizioni, insite sia nel disegno istituzionale organizzativo delle autorità stesse, sia nelle pratiche di interazione tra i vari soggetti pubblici coinvolti. A partire dai primi anni Novanta, infatti, nella legislazione italiana si sono susseguiti atti (tra cui legge 142/1990, D.Lgs. 152/1999) che hanno progressivamente destabilizzato la già fragile posizione delle Autorità, incrinando ulteriormente il debole coordinamento tra i vari attori rappresentati al loro interno e compromettendone la legittimità. Si è formato, pertanto, un nodo di tensione, che per decenni ha caratterizzato l'operato delle Autorità di bacino, condizionando anche i passaggi successivi legati all'attuazione della Direttiva Quadro sulle Acque 60/2000/CE.

La situazione si è deteriorata ulteriormente a partire dal 2001 in seguito alla revisione del Titolo V della Costituzione e al nuovo riparto di competenze tra Stato-Regioni e Province Autonome ivi stabilito. La specificazione di questo nuovo assetto in materia ambientale attuata dal D.Lgs. 152/2006 ha dato vita a una rinnovata conflittualità tra livello nazionale e sub-nazionale. Le norme contenute nel D.Lgs. 152/2006 hanno suscitato infatti, da un lato, la reazione delle Regioni e delle Province autonome che vedono marginalizzato il loro ruolo rispetto all'assetto esistente prima delle stesse e riscontrano una forte ingerenza da parte dello Stato e, dall'altro, la contro-reazione dello Stato che a sua volta ha impugnato di fronte alla Corte Costituzionale numerose leggi regionali incidenti sulla tutela e gestione delle risorse idriche, ritenendole in violazione delle sue prerogative. A questo fattore di conflittualità istituzionale si aggiunge un'anomalia costituita dall'espansione dell'azione emergenziale della Protezione civile che negli ultimi anni viene investita di funzioni e poteri d'emergenza che si affiancano all'esercizio ordinario degli stessi. Tuttavia, anche nell'intento del legislatore dell'UE, la gestione del rischio va oltre la sola dimensione della Protezione civile cui sembrano indirizzarsi quasi tutti i provvedimenti ministeriali degli ultimi anni.

- Altra criticità è emersa in sede di approvazione del piano di gestione.

Per far fronte agli obblighi derivanti dalla Direttiva 2000/60 le autorità di bacino nazionali hanno assunto un ruolo di coordinamento e hanno redatto insieme alle Regioni e Province autonome il Piano di gestione, che abbraccia sia la gestione e la tutela delle risorse idriche che la difesa idrogeologica. Indicato dalla Direttiva come strumento chiave per raggiungere gli obiettivi fissati, nell'esperienza italiana si è invece segnalato perlopiù come un'opportunità mancata di

coordinamento interistituzionale e di reale coinvolgimento delle parti interessate. Il piano di gestione ha un contenuto molto ampio e per tale ragione la Direttiva prevedeva tempi di redazione abbastanza lunghi, dovendosi iniziare la raccolta dati e la stesura del piano già nel 2004. In Italia i piani di gestione sono però stati il frutto di una corsa contro il tempo per rispettare le scadenze imposte dal legislatore italiano e dell'UE. In particolare, i piani sono stati redatti in poco più di sei mesi dalle risorte autorità di bacino, sistematizzando quanto già contenuto nei piani di tutela (elaborati in base alla legge 36/1994 dalle Regioni, in accordo con le Autorità di bacino e le Province, contengono l'insieme delle misure necessarie alla tutela qualitativa e quantitativa dei sistemi idrici, a scala regionale e di bacino idrografico), nei piani stralcio e nei piani d'ambito (strumenti predisposti dalle autorità d'ambito ottimale e attuativi dei piani di bacino e idrico approvati a livello sovraordinato di bacino/distretto) esistenti.

- *Infine, altra criticità è costituita dall'adozione dei piani di assetto idrogeologico soggetta negli anni a ritardi e rinvii continui*

Sfide aperte

Per uscire da una logica emergenziale e frammentata del governo dell'acqua, occorre un'ampia e condivisa riflessione sulla gestione e tutela delle acque su tutto il territorio nazionale e con il reale coinvolgimento di tutti i livelli istituzionali.

Occorre riprendere i principi ispiratori delle leggi lungimiranti, quale la legge 183/1989, e porre rimedio alle lacune e debolezze di quegli impianti normativi alla luce dell'esperienza ormai ventennale accumulata. Il riordino e soprattutto una visione unitaria della politica e della legislazione dell'acqua devono fondarsi su un governo multilivello in cui le competenze, i compiti, le funzioni siano però chiari e non svaniscano in un groviglio burocratico-amministrativo di centri decisionali confliggenti tra loro.

È indispensabile che sia riscoperta una regia statale atta a garantire un sistema unitario e coerente, entro cui dar sostanza e non solo forma a una leale collaborazione con Regioni ed enti locali. L'instaurazione di un dialogo costruttivo tra Stato, Regioni ed enti locali sul governo dell'acqua permetterebbe infatti di rispondere alle esigenze emergenti a livello locale nel rispetto del principio di sussidiarietà ed eviterebbe quei meccanismi gerarchicoformali che negli anni hanno condotto alla parziale e disomogenea attuazione delle riforme. A tal fine, i meccanismi di dialogo e cooperazione esistenti dovrebbero essere rafforzati.

La lezione più recente del referendum sull'acqua insegna inoltre che il governo dell'acqua deve essere condiviso non solo dagli attori istituzionali chiave a livello nazionale e locale, ma anche

alimentato dal confronto con gli stakeholders e con la società civile, secondo un modello partecipativo-cooperativo-solidale. Diventano perciò fondamentali i momenti di informazione e partecipazione pubblica.

Infine, emerge l'esigenza di mettere i vari strumenti di governo e pianificazione del territorio in dialogo tra loro, in modo che il coordinamento tra gli stessi non sia soltanto un riferimento scritto o un'aggregazione di documenti cartacei, che vengono poi ignorati nella pratica con le conseguenze disastrose di cui tutti siamo testimoni.