



CENTRO STUDI SULLE BONIFICHE NELL'ITALIA MERIDIONALE

LA DIFESA DEL SUOLO COME MANUTENZIONE PROGRAMMATA DEL TERRITORIO I 25 ANNI DELLA LEGGE QUADRO SULLA DIFESA DEL SUOLO

Venticinque anni di applicazione di una legge, nata come testo organico lungamente studiato per rimediare alla grande vulnerabilità del territorio italiano di fronte al dissesto idrogeologico, sono un tempo sicuramente sufficiente a tracciare un bilancio dei risultati da essa prodotti.

La legge 183 del 2009 fu una risposta ben tardiva allo sgomento che periodicamente attanagliò il Paese in occasione di disastri idrogeologici che trovarono ogni volta sguarnito, privo di difese efficaci, il territorio. Furono gli ultimi drammatici episodi alluvionali del Polesine (1951), di Salerno (1954) e di Firenze (1966) a mettere in moto un meccanismo di riforma, anticipato con grande respiro dalla Commissione De Marchi che nel 1970 licenziava la sua relazione conclusiva. Solo nel 1989, con quasi vent'anni di ritardo, veniva promulgata la legge 183: "Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo".

Nel corso degli anni la legge ha subito sostanziosi interventi di manutenzione, talvolta dettati dalla necessità di recepire specifiche direttive europee, altre volte imposti da ulteriori episodi disastrosi che si abbatterono sulle pianure e sui versanti.

Alla seconda fattispecie appartengono i seguenti provvedimenti:

- Legge 267/98: "*misure urgenti per la prevenzione del rischio idrogeologico ed a favore delle zone colpite da disastri franosi nella regione Campania*", varata all'indomani dei fenomeni alluvionali che sconvolsero Sarno, Bracigliano, Siano, Quindici e S. Felice a Canello in Campania;
- Legge 356/2000 (legge Soverato): "*interventi urgenti per le aree a rischio idrogeologico molto elevato ed in materia di protezione civile, nonché a favore delle zone della regione Calabria danneggiate dalle calamità idrogeologiche di settembre ed ottobre 2000*", approvata dal parlamento dopo l'evento alluvionale del settembre 2000 a Soverato in Calabria.

Al 2000 risale la direttiva europea 2000/60/CE del 23 ottobre 2000: "*quadro per l'azione comunitaria in materia di acque*", mentre nel 2007 viene emanata la direttiva 2007/60/CE, relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni. La prima viene recepita dal governo italiano con il D. Lgs. 152/2006, la seconda con il D. Lgs. 49/2010.

Il processo di adeguamento della legge alle direttive europee non è breve e non è, ancora oggi, completo.



Ci sono voluti sei anni perché la direttiva sulle acque divenisse legge dello Stato e tre perché fosse recepita la direttiva alluvioni. Con la prima, per ciò che riguarda le forme di governo delle problematiche relative alla qualità delle risorse idriche, le Autorità di bacino già previste dalla 183/2989 sono state accorpate nelle Autorità di bacino distrettuali. Ma sono passati quasi altri otto anni dall'approvazione del D.Lgs 152/2006 e l'accorpamento previsto non si è ancora tradotto in atto.

1. L'unificazione della difesa del suolo a scala di bacino

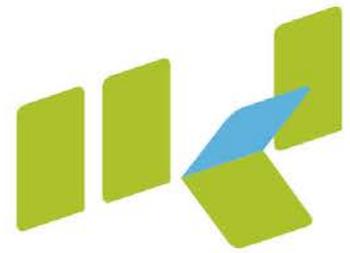
Il passaggio da una difesa del suolo pianificata a una difesa del suolo attuata è il nodo principale da affrontare ancora oggi nella definizione di strategie di prevenzione dei dissesti idrogeologici che consentano di ottenere entro costi sostenibili un sensibile contenimento del rischio al quale sono sottoposti gli insediamenti di versante e di pianura.

Il nodo è ancora intricato e il passaggio, indicato già nella relazione della commissione De Marchi che aprì le porte alla prima legge organica sulla difesa del suolo (183/1989) è ancora lontano dal completarsi.

La grande novità contenuta nella legge del 1989 stava nell'idea "rivoluzionaria" che la difesa del suolo non può essere attuata in ambiti amministrativi, ovvero secondo i confini comunali, regionali o provinciali, ma entro i bacini idrografici, in modo da consentire un approccio organico a fenomeni come le frane e le alluvioni che, pur essendo concettualmente distanti e interessando territori diversi, sono fortemente interrelati. Un principio noto da sempre (si ricorda per tutte l'intuizione del celebre direttore generale di Ponti e Strade dell'Amministrazione borbonica, Carlo Afan De Rivera, che non si stancava, già nei primi decenni dell'800, di additare nei dissodamenti e nei diboscamenti di monte le cause delle alluvioni e degli impaludamenti nelle pianure) ma fino a quel momento totalmente assente nella legislazione italiana.

In realtà l'idea trovò nella pratica applicativa solo un parziale recepimento con la costituzione dei soggetti istituzionali (le Autorità di Bacino) responsabili della pianificazione di settore e della programmazione sull'intero territorio ricadente in uno o più bacini idrografici contigui.

Un elemento questo di sicura chiarezza, che ha consentito finalmente di dare l'avvio alla pianificazione di settore della difesa del suolo sull'intero territorio nazionale. Elemento tuttavia parziale, se si considera che alla base del giustamente famoso rapporto della Commissione De Marchi c'era l'idea che il bacino idrografico sia l'unità più idonea alla *messa in opera di organiche azioni finalizzate alla tutela del territorio e alla salvaguardia naturalistica dei corsi d'acqua*. Parlare di organiche azioni e soprattutto di messa in opera significa considerare l'intera filiera della difesa del suolo intesa come prevenzione, che va dalla pianificazione di settore e dalla programmazione degli interventi alla loro progettazione ed esecuzione, alla



manutenzione, al controllo e al presidio del territorio, al monitoraggio degli interventi e delle azioni. Non c'è dubbio che è l'intero complesso delle azioni e dei relativi soggetti protagonisti ad aver bisogno di un suo inquadramento entro l'unità costituita dal bacino idrografico, come conferma ancora la relazione De Marchi:

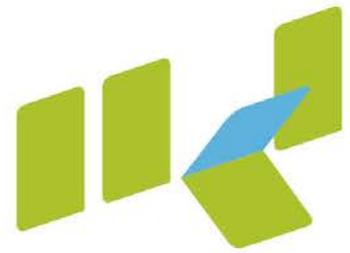
*le attività intese alla difesa idraulica e del suolo debbono inquadrarsi nella visione d'insieme dei problemi di singoli bacini, o gruppi di bacini idrografici considerati come unità inscindibili, e debbono essere promosse con unità di criteri e **d'attuazione** secondo uniformi concezioni tecniche operative per l'intero territorio nazionale ...*

Gli interventi di difesa del suolo devono dunque essere non solo inquadrati in un atto di pianificazione (*la visione d'insieme dei problemi dei singoli bacini*), ma anche **compiuti** con unità di criteri e di attuazione

In realtà questa potente idea di unificazione, certamente presente nei lavori preparatori della legge, ha attecchito solo sulla parte alta della filiera, sul gradino iniziale della pianificazione e della programmazione, che ha trovato finalmente una sua titolarità esclusiva nelle Autorità di Bacino. A valle della pianificazione ha continuato a regnare il più assoluto disordine, con una pletera di soggetti istituzionali che si contendono la titolarità degli interventi, delle progettazioni, degli appalti e dei controlli e che nello stesso tempo cercano di eludere le responsabilità nei confronti di terzi derivanti dalla gestione delle opere. In pratica tutti *gli enti pubblici e di diritto pubblico con sede nel distretto idrografico partecipano all'esercizio delle funzioni regionali in materia di difesa del suolo nei modi e nelle forme stabilite dalle regioni singolarmente o d'intesa tra loro, nell'ambito delle competenze del sistema delle autonomie locali* (art.11, comma 1 della legge 183/1989, poi ripreso nell'art. 62, comma 1 del D. Lgs. 152/2006). E' di tutta evidenza che la stessa legge quadro non ha ritenuto che l'organicità delle azioni di difesa del suolo dovesse risiedere nella individuazione univoca di pochi e certi soggetti responsabili dell'attuazione delle direttive e delle strategie individuate dalle Autorità di Bacino.

Una sommaria ricognizione del quadro di competenze che emerge dalla lettura del D.Lgs. 152/2006 consente di individuare il pletorico addensamento di organismi pubblici che presidiano i diversi segmenti della filiera:

- Presidente del Consiglio dei Ministri;
- Comitato dei Ministri per gli interventi nel settore della difesa del suolo;
- Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare;
- Dipartimento della Protezione Civile;
- Conferenza Stato-Regioni;
- Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale;
- Regione;
- Comuni;
- Province;
- Consorzi o associazioni di Comuni o Province;



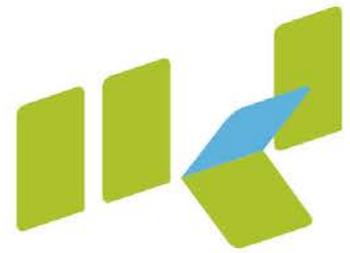
- Comunità montane;
- Consorzi di bonifica e di irrigazione;
- Consorzi di bacino imbrifero montano;
- Altri enti pubblici e di diritto pubblico con sede nel distretto idrografico;
- Autorità di bacino distrettuale, a sua volta partecipata da:
 - i Ministri dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, delle infrastrutture e dei trasporti, delle attività produttive, delle politiche agricole e forestali, per la funzione pubblica, per i beni e le attività culturali o i Sottosegretari dai medesimi delegati, nonché i Presidenti delle regioni e delle province autonome il cui territorio è interessato dal distretto idrografico o gli Assessori dai medesimi delegati, oltre al delegato del Dipartimento della protezione civile (Conferenza istituzionale permanente);
 - rappresentanti dei Ministeri di cui al punto precedente, delle regioni e delle province autonome interessate, del Dipartimento della protezione civile (Conferenza operativa di servizi)

Colpisce per altro la presenza di ben 7 organismi centrali dello Stato (compresa l'Autorità di bacino distrettuale), con compiti che comprendono perfino la *previsione, prevenzione e difesa del suolo da frane, alluvioni e altri fenomeni di dissesto idrogeologico, nel medio e nel lungo termine* (art. 58, comma 3, lettera b), benché si tratti di una materia trasferita alle competenze regionali fin dal 1977¹ e neanche citata, nel riformato titolo V della Costituzione, tra le materie di legislazione concorrente².

Quasi sempre ciò che nella legge funziona male, nella pratica applicativa funziona peggio. Specie nelle Regioni (in primis in quelle meridionali – un esempio per tutte è la Campania) che non hanno provveduto a dare attuazione piena agli indirizzi legislativi nazionali in materia di competenze sulla gestione delle opere idrauliche. Qui il processo di trasferimento di funzioni fondamentali come la gestione del demanio idrico dalla Regione agli Enti locali non è stato mai portato a compimento

¹ DPR 24.7.77 n. 616: *Sono inoltre trasferite alle regioni le funzioni concernenti la sistemazione idrogeologica e la conservazione del suolo, le opere di manutenzione forestale per la difesa delle coste nonché le funzioni relative alla determinazione del vincolo idrogeologico di cui al regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3267, ivi comprese quelle esercitate attualmente dalle camere di commercio. Per la realizzazione di opere di sistemazione idrogeologica e di difesa del suolo che interessino il territorio di due o più regioni, queste provvedono mediante intesa tra loro*

² La voce più affine alla materia della difesa del suolo citata nell'art. 117 riformato della Costituzione è il "governo del territorio", sulla quale locuzione, che sostituisce la voce "urbanistica" del testo precedente, la dottrina ha osservato che "con la nuova denominazione della materia si è voluto solo chiarire che la stessa investe l'intero territorio e non solo la parte occupata da costruzioni, ma non si è affatto inteso accogliere una nozione contenutisticamente più ampia, come pure la nuova espressione potrebbe far pensare se isolatamente considerata". Cfr. Stella Richter, *I principi del diritto urbanistico*, Milano, 2002



con l'assegnazione delle risorse umane e finanziarie e con la definizione della consistenza dei corpi idrici da trasferire; sicché la stessa individuazione della competenza su un tema di straordinario rilievo come la manutenzione delle opere è lasciata alle sentenze del Tribunale delle Acque Pubbliche, puntualmente invocate dai terzi danneggiati in occasione di ogni evento di piena. Casi esemplari, nei quali succede che la Regione, a fronte del rischio di una condanna a risarcire, addita la Provincia come responsabile del disastro, la Provincia scarica sul Consorzio di Bonifica, il Consorzio di Bonifica sulla Regione. Perfetta circolarità! (cfr sentenze TRAP Campania 24/08 e 107/08). Ma se il problema delle competenze istituzionali in una qualsiasi materia deve essere risolto dalle magistrature, ciò è segno inequivocabile dell'opacità di un impianto normativo che non riesce a definire, come sarebbe necessario, univocità di ruoli e responsabilità.

2. Estensione del principio di unificazione all'uso delle risorse idriche

Ancora nella relazione De Marchi è puntuale la definizione del piano di bacino:
*... destinato a costituire la base delle attività da svolgere e dei lavori da eseguire nel bacino per la difesa idraulica e del suolo, **come pure per la utilizzazione delle acque superficiali e sotterranee a qualunque fine, e la tutela di esse contro l'inquinamento.***

E' assai interessante che a ispirare la legge quadro sulla difesa del suolo vi sia l'idea che lo strumento cardine della pianificazione di settore sia un piano complesso e pluridisciplinare che contempri non solo la difesa **dall'acqua** (frane e alluvioni), ma anche la tutela **dell'acqua** (intesa come risorsa di cui è necessario garantire la conservazione in termini quantitativi e qualitativi).

Questa ispirazione ha pervaso tutta la legislazione successiva, di rango nazionale e comunitario, a partire dalla direttiva del parlamento europeo 2000/60/CE del 23 ottobre 2000, finalizzata alla protezione delle acque superficiali interne, delle acque di transizione, delle acque costiere e sotterranee.

La direttiva prevede che le disposizioni amministrative necessarie per il raggiungimento dei fini di protezione siano coordinate all'interno di distretti idrografici, nei quali, ove opportuno, è *possibile accomunare bacini idrografici di piccole dimensioni e bacini di dimensioni più grandi, oppure unificare piccoli bacini limitrofi*. All'interno del distretto idrografico va individuata l'Autorità competente per l'applicazione delle norme previste dalla direttiva, affinché nello stesso ambito siano coordinati i requisiti stabiliti per conseguire gli obiettivi ambientali imposti.

In conseguenza della direttiva europea (ma soprattutto del suo recepimento avvenuto con il D. Lgs. 152/2006) l'ambito di inquadramento delle azioni di difesa del suolo si sposta dal bacino idrografico al distretto idrografico. In realtà il parlamento europeo definisce il distretto solo in funzione degli obiettivi ecologici e quando più



tardi, nel 2007, emana la direttiva alluvioni, concede agli Stati membri di individuare autorità competenti diverse da quelle previste dalla direttiva acque.

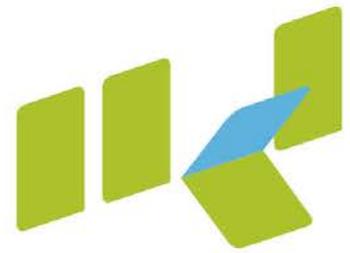
In Italia l'Autorità di bacino distrettuale, che in base all'art. 63, comma 3 del testo unico deve assorbire le preesistenti autorità nazionali, interregionali e regionali, finisce per essere designata come l'autorità unica competente sia nella difesa dalle acque che nella tutela delle acque (anche se poi nei fatti, come si vedrà al par. 6, le cose andranno diversamente).

3. La difesa del suolo come manutenzione del territorio

La manutenzione del territorio è il secondo grande tema declinato in maniera non troppo convincente dalla legge quadro sulla difesa del suolo. L'Italia è per lunga tradizione il paese in cui si investono spesso risorse economiche assai considerevoli per opere pubbliche, ma non si affronta minimamente il problema della gestione delle stesse opere dopo il collaudo (e dei costi di gestione). Il territorio campano è pieno di opere ultimate, collaudate e non utilizzate per mancanza di risorse destinate alla gestione. Talvolta di opere realizzate sull'onda delle diverse emergenze ambientali succedutesi negli anni. Gli impianti pilota di trattamento delle acque di falda contaminate realizzati e poi abbandonati nelle campagne di Acerra in balia dei vandali sono un esempio eloquente. O il sistema di telecamere e monitor progettati per garantire la sicurezza del traffico su autostrade e siti urbani mai entrato in funzione. O le opere di difesa idrogeologica realizzate dal Commissariato per l'emergenza Sarno: ora che il Commissariato non c'è più non solo manca la necessaria manutenzione, ma non esiste più neanche il soggetto istituzionale che ne abbia assunto la responsabilità. Insomma, c'è la macchina (qualche volta anche una grande macchina) ma manca la benzina.

In materia di difesa del suolo il tema della manutenzione delle opere (quindi del territorio) è particolarmente importante e grave, se si parte dall'assunto che **la difesa del suolo sta in maniera preponderante proprio nella manutenzione delle opere idrauliche di presidio, di sistemazione idrogeologica, di drenaggio, di laminazione, di sollevamento**. La mitigazione vera del rischio di alluvione sta proprio nella manutenzione e nella tenuta in efficienza delle reti di drenaggio (corsi d'acqua naturali e opere di bonifica) che consentono in ogni pianura italiana il deflusso delle acque. Così la mitigazione del rischio a franare dei versanti sta principalmente (anche se non dovunque) nella manutenzione degli antichi sistemi di imbrigliamento dei corsi d'acqua, di contenimento e di terrazzamento che per secoli hanno consentito il controllo dell'erosione superficiale. Sistemi il più delle volte abbandonati, ormai da molti decenni.

Laddove esistono organismi (invero assai peculiari, come poi si dirà) specificamente costituiti per lo svolgimento di compiti di manutenzione e sorveglianza delle opere di bonifica, ad essi la legge quadro (e la sua più recente versione inglobata nel testo



unico sull'Ambiente del 2006) dedicano solo una citazione abbastanza distratta: *I comuni, le province, i loro consorzi o associazioni, le comunità montane, i consorzi di bonifica e di irrigazione, i consorzi di bacino imbrifero montano e gli altri enti pubblici e di diritto pubblico con sede nel distretto idrografico partecipano all'esercizio delle funzioni regionali in materia di difesa del suolo* (D. Lgs 152/2006, art. 62). Tutti insieme appassionatamente!

Eppure la relazione De Marchi già denunciava che:

fondamentale lacuna della vigente legislazione sulle opere idrauliche va riconosciuta nel fatto che essa non prevede il coordinamento, pure indispensabile, di quell'azione con tutte le altre iniziative e le altre attività, svolte soprattutto nell'ambito del Ministero dell'Agricoltura, per la sistemazione idraulico-forestale e per la bonifica, le quali hanno esse pure come scopo finale la difesa del suolo

e specificava che

anche con l'intendimento di porre riparo a tale lacuna e di assicurare tale coordinamento la Commissione ha proposto di estendere a tutto il territorio nazionale l'istituto del Magistrato delle Acque (che poi si sarebbe chiamato Autorità di Bacino).

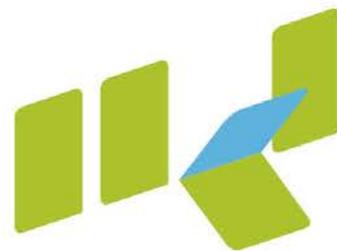
In quanto al peso specifico attribuito alla manutenzione, in considerazione della sua specifica rilevanza in materia, la legge quadro in verità obbliga chi programma interventi di difesa del suolo a garantire almeno una quota delle risorse disponibili per la manutenzione delle opere realizzate:

I programmi triennali debbono destinare una quota non inferiore al quindici per cento degli stanziamenti complessivamente a:

- a) interventi di manutenzione ordinaria delle opere, degli impianti e dei beni, compresi mezzi, attrezzature e materiali dei cantieri-officina e dei magazzini idraulici;*
- b) svolgimento del servizio di polizia idraulica, di navigazione interna, di piena e di pronto intervento idraulico;*
- c) compilazione ed aggiornamento dei piani di bacino, svolgimento di studi, rilevazioni o altro nelle materie riguardanti la difesa del suolo, redazione dei progetti generali, degli studi di fattibilità, dei progetti di opere e degli studi di valutazione dell'impatto ambientale delle opere principali* (D. Lgs 152/2006, art. 69).

Immaginando che la riserva sia divisa in parti uguali tra le tre lettere si dovrà dedurre che la quota che la programmazione triennale deve riservare agli interventi di manutenzione è pari al 5% circa. Un peso specifico sicuramente molto basso. E come sempre l'applicazione pratica resta ben al di sotto delle pur tiepide aspettative prefigurate dalla legge, come già dimostrano gli esempi prima evocati.

Parlando di manutenzione finalizzata alla mitigazione dei rischi idrogeologici, ci si riferisce in realtà ad azioni continue e programmate di mantenimento in efficienza dei sistemi di raccolta e collettamento delle acque meteoriche e delle opere di consolidamento di versanti o di correzione dei torrenti. In ambienti montani e collinari la gestione delle coperture forestali, la sistemazione idraulico forestale dei



torrenti, la manutenzione delle strutture di contenimento e dei terrazzamenti. In pianura il controllo del trasporto solido, la manutenzione degli argini, delle vasche di laminazione delle piene e di intercettazione dei detriti provenienti dai versanti, la manutenzione e l'esercizio degli impianti di sollevamento meccanico delle acque. **Dunque non manutenzione delle singole opere idrauliche, ma manutenzione del territorio tout court.** Una manutenzione fatta principalmente di interventi diffusi e capillari di ripristino, di pulizia, di consolidamento, ma anche di azioni immateriali (controllo dell'integrità delle opere e delle linee d'acqua, monitoraggio continuo dello stato dei luoghi). Fatta anche, quando necessario, da interventi straordinari di adeguamento delle reti e delle strutture in funzione dell'aumentato impatto antropico. E raramente costituita da interventi concentrati e intensivi, il più delle volte spalmata sull'intero bacino secondo le logiche di progressione stabilite dalle buone regole dell'arte. Fatta, perciò, di poco cemento e di molta manodopera.

4. Le forme di autogestione della difesa del suolo in ambito di bacino

Una larga parte del territorio italiano esposto a rischio idrogeologico (sostanzialmente tutte le pianure, interessate dai fenomeni di esondazione dei corsi d'acqua, di ristagno idrico e di alluvione) è tutelata da opere di difesa idraulica – le opere di bonifica, consistenti prevalentemente in canali di drenaggio, idrovore, vasche di laminazione e di intercettazione del trasporto solido – la cui manutenzione è affidata, sulla base di una classificazione che risale al 1904, a speciali organismi (i consorzi di bonifica) partecipati da tutti i proprietari di immobili che, essendo compresi nell'area di azione del consorzio, ricevono beneficio dalle suddette opere di difesa idraulica. Per questa parte del territorio la mitigazione del rischio di esondazione è assicurata proprio dalla manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere di bonifica, in quanto **la tenuta in efficienza di colatori e sollevamenti è la migliore forma di prevenzione dei dissesti.** E' interessante notare che questa manutenzione, almeno in linea di principio, è a costo zero per i bilanci pubblici, poiché viene sostenuta dalla contribuzione dei proprietari consorziati. E' una buona notizia, visto che le stime fornite dal Governo per il fabbisogno necessario a mettere in sicurezza il territorio in venti anni attraverso l'esecuzione di opere di prevenzione ammontano a ben 40 miliardi di euro. In verità pensare che la messa in sicurezza del territorio delle pianure possa essere ripagata dal solo contributo di bonifica dei proprietari consorziati è sicuramente eccessivo. Non è eccessivo invece ritenere che un approccio evoluto alla problematica debba in primo luogo essere fondato sul **recupero delle forze e delle risorse già in campo**, altrimenti il rischio è di alimentare ulteriormente spesa e sprechi pubblici alla ricerca di nuovi modelli di azione non sempre necessari. Una delle proposte immaginate come panacea in recenti ordini del giorno parlamentari prevede forme di assicurazione privata contro il rischio idrogeologico: un'idea che a prima vista appare provvidenziale, se non altro per



garantire che le esauste casse dello Stato non siano stressate ulteriormente dai costi così esorbitanti della prevenzione dei dissesti. Purtroppo il ricorso alla soluzione dei risarcimenti assicurativi (ovviamente a posteriori) è quanto di più contrario si possa immaginare all'idea di prevenzione e quanto più prossimo invece a un'abdicazione dello Stato di fronte a compiti essenziali per la tutela costituzionale del paesaggio e della salute pubblica.

Si tratta invece di estendere la capacità di azione preventiva, di favorire forme di intervento economicamente sostenibili, di valorizzare i modelli di autofinanziamento già consolidati, utilizzando la finanza pubblica in primo luogo **per sostenere e potenziare la manutenzione programmata del territorio**. I Consorzi di Bonifica, da sempre strutturati per assicurare la gestione delle opere di difesa idraulica e per definizione stessa costruiti generalmente sulla dimensione del bacino o del sottobacino idrografico, possono contribuire più di qualunque altro Ente all'unificazione dell'approccio operativo alla difesa del suolo, ovvero alla *messa in opera di organiche azioni finalizzate alla tutela del territorio e alla salvaguardia naturalistica dei corsi d'acqua*, come suggeriva quasi mezzo secolo fa la commissione De Marchi.

Un modello analogo può essere esteso, come in diverse Regioni è per altro almeno in parte già avvenuto, alla prevenzione dei dissesti idrogeologici di versante, in quanto il beneficio di presidio idrogeologico della stabilità di versante garantito dalle opere di sistemazione idraulico forestale (briglie, contenimenti, difese spondali, ecc.) è del tutto assimilabile, anche in termini di valorizzazione delle proprietà immobiliari, al beneficio idraulico di difesa dalle inondazioni garantito dalle opere di bonifica idraulica. Si tratta di imporre la logica della manutenzione continua e programmata a una miriade di opere di difesa idraulica realizzate nei decenni – qualche volta nei secoli – per la correzione dei torrenti, per il controllo dell'erosione superficiale e per il contenimento delle scarpate, il più delle volte abbandonate fin dalla loro costruzione alla turbolenza delle acque.

Ciò consentirebbe finalmente di unificare non più solo nella pianificazione, ma nell'approccio operativo alla sistemazione idrogeologica e alla manutenzione del territorio, le strategie di difesa del suolo nell'ambito di bacino, e di tornare a collegare così, come è suggerito dalle buone pratiche tecniche, il consolidamento dei versanti alla sicurezza della pianura. Cosa per altro sicuramente facilitata nell'epoca attuale che ha visto, a partire dalla metà del XX secolo e a causa dell'abbandono della montagna, un progressivo e ormai irreversibile ritirarsi delle aree dissodate in quota a vantaggio di una sempre più evidente espansione sui versanti della copertura forestale, ritornata sugli antichi diboscamenti che furono causa di intense e diffuse erosioni.

L'importanza delle forme di autogestione della difesa del suolo in ambito di bacino è tuttavia collegata alla necessità di una radicale riforma degli organismi consortili



responsabili della gestione, della manutenzione e dell'esercizio delle opere idrauliche.

E' necessario che sia definitivamente superato un approccio ormai anacronistico adottato dai Consorzi di Bonifica, che continuano generalmente a considerare la propria attività come prevalente azione di supporto a un'agricoltura ormai ovunque fortemente erosa dalla dispersione urbana, piuttosto che come decisiva azione di tutela dell'assetto idrogeologico a vantaggio degli insediamenti antropici (tanto più esposti al rischio quanto più sono intensivi); i Consorzi di Bonifica devono essere invece né più né meno che i soggetti attuatori, nei bacini di loro competenza, dei piani predisposti dalle Autorità di Bacino per la mitigazione del rischio idrogeologico. E' necessario un forte accorpamento dei numerosissimi consorzi oggi esistenti – molti della superficie irrisoria di poche migliaia di ettari – perché le loro attività possano svolgersi in economia di scala, consentendo il superamento di frequenti condizioni di indebitamento cronico dovute alla preponderanza dei costi del personale impiegato.

E' ancora necessario declinare il concetto di partecipazione e di autogestione in maniera semplificata ed efficace, garantendo la formazione elettiva di organismi consultivi dei proprietari consorziati, ma imponendo amministrazioni tecniche di elevato profilo, impermeabili alle ingerenze della politica locale.

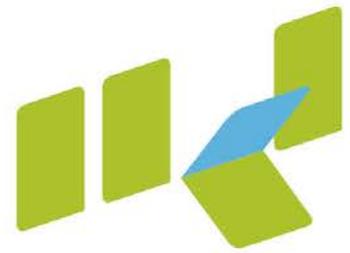
E infine semplificare le procedure burocratiche di attuazione degli interventi esecutivi di manutenzione del territorio, soggetti per definizione a una specifica e ineludibile tempistica che non può essere inficiata da ritardi e lungaggini di nessun genere.

5. I distretti idrografici tra programmazione degli interventi di prevenzione e controllo dell'uso del suolo

Gli strumenti di pianificazione degli usi del territorio, volti a consentirne uno sviluppo quanto più possibile e ordinato e a proteggerlo dalle conseguenze di eventi naturali o di azioni antropiche impattanti, contemplan sempre due aspetti fondamentali:

- la programmazione degli interventi pubblici o di interesse pubblico necessari per creare le condizioni dello sviluppo desiderato o per contrastare i fenomeni di dissesto o di degrado;
- la disciplina e la regolamentazione degli interventi privati, in modo che la loro attuazione non sia di contrasto alle ipotesi di sviluppo assunte dal piano, né determini impatti negativi sulla qualità del territorio da essi interessato.

La pianificazione della difesa del suolo definisce le condizioni essenziali e primarie dello sviluppo economico del territorio di un bacino attraverso l'individuazione della compatibilità delle diverse forme d'uso con la "portanza" propria di quel territorio, intesa come limite al di là del quale non è garantito il mantenimento della stabilità



idrogeologica, ovvero di un grado accettabile di sicurezza degli insediamenti umani a fronte di eventi naturali potenzialmente disastrosi.

Nella fattispecie il primo filone va sviluppato individuando le aree esposte ai diversi rischi idrogeologici (frane, erosione, colate rapide, esondazioni, alluvioni, ristagni), valutando l'entità degli stessi in funzione delle caratteristiche geomorfologiche e idrogeologiche del territorio, determinando la priorità di ciascuno degli interventi di prevenzione o di mitigazione del rischio necessari, affinché la programmazione economica delle azioni preventive, che è costruita sulla base della reale disponibilità di risorse finanziarie, possa assumere il massimo di efficienza, ovvero garantire, a parità di spesa preventivata, il maggior abbattimento delle condizioni di rischio.

Il secondo filone della pianificazione di bacino è rivolto invece al controllo degli usi del suolo, dai quali può derivare, in mancanza di adeguata disciplina, aggravamento delle condizioni di rischio idrogeologico. Si tratta dunque di disciplinare gli usi del territorio sui versanti e nelle pianure, in modo che gli interventi di trasformazione (dissodamenti, messe a coltura, trattamenti selvicolturali, sistemazioni agronomiche, realizzazione di infrastrutture, edificazione) non determinino innesco di fenomeni di instabilità, né provochino modificazioni pericolose dei deflussi superficiali, né inducano aumento dei valori esposti ai rischi di frane o alluvioni.

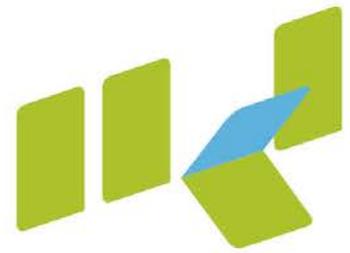
E' importante che di tutto ciò si tenga conto nell'attuale processo di riorganizzazione di bacini e distretti idrografici, in attuazione dell'art. 63 del D. Lgs 152/2006, affinché la dimensione dei distretti sia tale da poter consentire in maniera equilibrata:

- una pianificazione a scala ottimale degli interventi di prevenzione per singoli bacini idrografici;
- un rapporto non eccessivamente distante con la platea degli utenti assoggettati a verifica di compatibilità delle trasformazioni del suolo da essi proposte con gli indirizzi di pianificazione assunti e con le condizioni di rischio idrogeologico individuate area per area.

In una visione moderna del ruolo delle Autorità costituite con la legge 183/2009 e ridefinite dal D. Lgs 152/2006 e nel rispetto del principio di unificazione che ne improntò la nascita, è necessario che l'Autorità responsabile della pianificazione, ovvero della regolamentazione degli usi del suolo in funzione della loro compatibilità con le condizioni di rischio naturale, sia chiamata pure a garantire che lo sviluppo del territorio, a partire dalla definizione dei piani territoriali, urbanistici e di settore e fino alla attuazione dei singoli progetti, sia congruente con gli indirizzi stabiliti dalla pianificazione di bacino, specie nelle aree classificate a rischio.

Ma ancora una volta il principio di unificazione è accolto solo in parte dalla legge sulla difesa del suolo. Se infatti è vero che l'art. 65 comma 3 del D. Lgs. 152/2006 comprende, tra i contenuti del piano di bacino:

f) la individuazione delle prescrizioni, dei vincoli e delle opere idrauliche, idraulico-agrarie, idraulico-forestali, di forestazione, di bonifica idraulica, di stabilizzazione e



consolidamento dei terreni e di ogni altra azione o norma d'uso o vincolo finalizzati alla conservazione del suolo ed alla tutela dell'ambiente;

n) l'indicazione delle zone da assoggettare a speciali vincoli e prescrizioni in rapporto alle specifiche condizioni idrogeologiche, ai fini della conservazione del suolo, della tutela dell'ambiente e della prevenzione contro presumibili effetti dannosi di interventi antropici;

è pur vero che, come vuole l'art. 63, comma 7, l'Autorità di Bacino distrettuale provvede a esprimere parere solo:

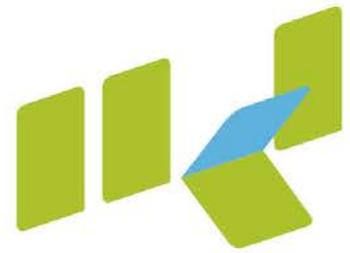
b) sulla coerenza con gli obiettivi del Piano di bacino dei piani e programmi comunitari, nazionali, regionali e locali relativi alla difesa del suolo, alla lotta alla desertificazione, alla tutela delle acque e alla gestione delle risorse idriche.

Dei soli piani e programmi di difesa del suolo e simili!

E' evidente il rischio che l'interpretazione della legge sottragga del tutto all'Autorità di distretto la fondamentale azione di controllo sulle attività di trasformazione del territorio mediante l'obbligatorietà del parere tecnico sulla conformità di dette azioni alle indicazioni di piano. E che il controllo vero del territorio continui a essere relegato alla sola osservanza del vincolo idrogeologico, un anacronismo incredibile, se si pensa che tale vincolo, gloriosa innovazione introdotta dalla legge Serpieri del 1923, è costruito niente di meno che con una linea rossa tracciata su una tiratura speciale delle carte catastali in scala 1:10.000. Per di più il vincolo idrogeologico è amministrato da Regioni, Province e Comunità montane, con procedure burocratiche generalmente farraginose, che non tengono conto alcuno delle determinazioni del rischio idrogeologico effettuate con il piano di bacino. Una storia antica e ricorrente quella della sovrapposizione di soggetti istituzionali che svolgono per strade separate e non comunicanti la stessa azione di controllo dello stesso valore di interesse pubblico (in questo caso l'integrità fisica del territorio), ma con procedure e titolarità diverse. Nello specifico l'aggravante è che lo strumento della pianificazione di bacino, costruito su sistemi evoluti di rappresentazione geografica e di analisi geomorfologica, sta al vincolo idrogeologico come – in campo diagnostico – un apparecchio di risonanza magnetica sta allo stetoscopio di legno che usavano i medici condotti di anteguerra.

E' difficile immaginare che un'Autorità di bacino distrettuale estesa su ben sette Regioni (è il caso dell'Italia meridionale) possa efficacemente interloquire con la platea degli utilizzatori del suolo, da Pescara fino a Crotone, per garantire il rispetto delle *prescrizioni in rapporto alle specifiche condizioni idrogeologiche, ai fini della conservazione del suolo, della tutela dell'ambiente e della prevenzione contro presumibili effetti dannosi di interventi antropici.*

E' molto più facile pensare che a 25 anni da una legge quadro sulla difesa del suolo che doveva legare uso del suolo e prevenzione dei dissesti al bacino idrografico, si voglia ancora continuare, e chissà fino a quando, in una logica di inaccettabile e irrazionale sovrapposizione di procedure burocratiche, a garantire la sostenibilità



degli interventi antropici di trasformazione del territorio attraverso la gestione dell'anacronistico vincolo idrogeologico. Vanamente l'art. 56, comma 1, lettera n) del D. Lgs. 152/2006 (già art. 3 comma 1 della legge 183/89) ha dunque inserito il riordino del vincolo idrogeologico tra le attività di pianificazione, di programmazione e di attuazione disciplinate dalla legge.

6. La legge quadro tra difesa del suolo e protezione della risorsa idrica.

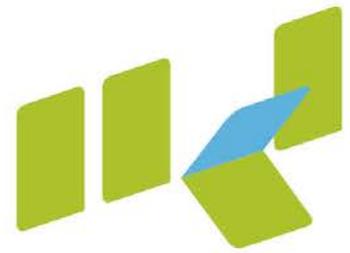
Con il recepimento delle direttive comunitarie in materia di acque e di alluvioni il quadro degli strumenti di pianificazione si complica considerevolmente, a dispetto dell'originario principio di unificazione che presidiava la legge originaria.

La legge quadro nasceva, come si è detto, dalla grande impressione suscitata dalle alluvioni del Polesine e di Firenze. Nell'ambito del bacino idrografico essa dava perciò centralità alla pianificazione degli interventi di prevenzione del dissesto idrogeologico, che veniva poi estesa alle tematiche della salvaguardia naturalistica dei corsi d'acqua. Il piano di bacino è orientato dunque principalmente alla prevenzione di frane e alluvioni, poi alla protezione della risorsa idrica. E' un piano di settore che può essere redatto e attuato per stralci (come il piano di assetto idrogeologico introdotto dalla legge 4.12.1993 n. 493). L'Autorità di bacino (nazionale, interregionale o regionale) procede all'elaborazione dei piani stralcio.

Con la direttiva del parlamento europeo 2000/60/CE viene definito il distretto idrografico (che mette assieme più bacini), con l'intento di **accentrare a scala di distretto le sole azioni amministrative volte al raggiungimento degli obiettivi ambientali**. Quando, sei anni dopo, la direttiva viene recepita dal parlamento italiano con il testo unico dell'ambiente, il distretto viene assunto come ambito di riferimento sia della prevenzione del dissesto che della protezione delle acque superficiali interne, delle acque di transizione, delle acque costiere e sotterranee, tant'è che viene disposto lo scioglimento delle vecchie Autorità di bacino nelle nuove Autorità di distretto.

E saranno ancora le Autorità di distretto a prendere in carico più tardi i compiti assegnati dalla direttiva del parlamento europeo 2007/60/CE in tema di alluvioni, anche se in una condizione di strana precarietà. Giacché nel 2010, quando viene recepita la direttiva alluvioni, le Autorità di Bacino son ancora vive e vegete (e lo rimarranno fino a oggi) e il compito dell'Autorità di distretto deve limitarsi in sostanza a una mera funzione di coordinamento.

Il quadro che si va comunque delineando nella legislazione italiana a partire dal 2006 è quello di una pianificazione di bacino ormai riferita all'ambito distrettuale, articolata in piani stralcio. Lo stesso piano di gestione del bacino idrografico imposto dalla direttiva del 2000 è definito dall'art. 117 del D. Lgs. 152/2006 come articolazione interna del Piano di bacino distrettuale del quale è pertanto uno stralcio.



Non può dunque che apparire come una ridondanza l'introduzione, al successivo art. 121, del piano di tutela delle acque, *specifico piano di settore* i cui contenuti coincidono sostanzialmente con quelli già stabiliti dall'allegato VII alla direttiva per i piani di gestione. La differenza sta solo nel fatto che il piano di tutela non è più a scala di distretto, ma è adottato dalle singole Regioni.

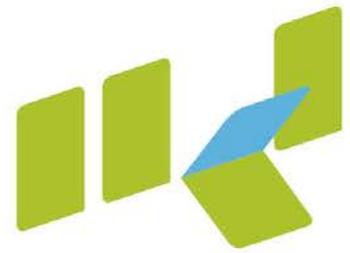
Così la qualità delle acque italiane finisce per essere tutelata due volte, con due diversi strumenti di pianificazione che contengono gli stessi elementi conoscitivi e le stesse misure da adottare per il raggiungimento degli obiettivi imposti, ma che appartengono alla titolarità di Autorità diverse.

Uno strano eccesso di zelo, in un paese dove poi la qualità delle acque e i livelli di rischio idrogeologico continuano ad essere ancora oggi gli stessi di sempre. E' come se l'interesse del legislatore italiano fosse quello di **rendere ridondante e barocca la proliferazione degli strumenti di pianificazione, piuttosto che sicuro e pulito il territorio**. Tutto ciò giova poco sia a semplificare la vita a chi opera nel concreto per la riqualificazione del territorio degradato, sia a complicarla a chi illecitamente e con abusi ha contribuito e contribuisce alla sua devastazione. Che è esattamente ciò di cui avremmo bisogno.

Un'ultima riflessione sul principio di unificazione insito nella legge quadro sulla difesa del suolo porta a considerare la diversità delle motivazioni che spingono ad accentrare le strategie di intervento pubblico – che mirino alla prevenzione dei dissesti o alla tutela delle risorse idriche – in ambiti determinati.

E' chiaro a tutti che la difesa del suolo va esercitata all'interno di un'unità territoriale minima che è il bacino idrografico, in cui tutti i fenomeni e i rischi derivanti dalla circolazione delle acque superficiali sono in qualche modo connessi. Si comprende quindi subito che l'azione pubblica di prevenzione dei dissesti va organizzata nell'ambito di tale unità (il bacino) o di una sua aggregazione (il distretto idrografico). E' meno chiara la centralità del distretto nella materia della tutela qualitativa delle risorse idriche. In fondo il disinquinamento dei corsi d'acqua e delle falde lo si ottiene solo (o quasi) attraverso una corretta organizzazione dei sistemi di convogliamento e di trattamento delle acque reflue provenienti dagli insediamenti antropici, civili e industriali, ovvero attraverso azioni che rientrano nella gestione dei servizi idrici integrati per la quale il legislatore ha a sua volta individuato ambiti di riferimento specifici – gli ambiti territoriali ottimali – con la legge 5 gennaio 1994 n. 36: "*disposizioni in materia di risorse idriche*", più tardi confluita anche essa nel testo unico dell'ambiente.

Succede allora che lo strumento di pianificazione che contempla gli investimenti per la depurazione delle acque (ovvero per evitare che nei corsi d'acqua interni, nelle acque costiere, in quelle di transizione e nelle falde siano immessi reflui inquinanti) viene predisposto per l'ambito ottimale dall'Ente d'Ambito con l'elaborazione del **piano d'ambito**; lo strumento che contiene la sintesi delle misure necessarie per attuare la normativa comunitaria sulla protezione delle acque (che in larghissima



parte coincidono con quelle previste dal piano d'ambito) viene predisposto dall'Autorità di distretto con l'elaborazione del **piano di gestione dei bacini idrografici**; a questi si aggiunge un ulteriore strumento di pianificazione, che declina ancora grosso modo gli stessi contenuti, predisposto questa volta dalle singole Regioni con il **piano di tutela delle acque**. Tre diverse Autorità confezionano sostanzialmente lo stesso prodotto su tre ambiti territoriali sicuramente diversi. Sarà davvero un esito improbabile quello che vedrà corrispondere i contenuti dei tre strumenti di pianificazione in un quadro di complessiva coerenza delle azioni e delle misure proposte.

Così succede che il principio di unificazione originariamente posto alla base dell'azione pubblica per la difesa del suolo e per la tutela delle risorse idriche con la legge quadro del 1989, che voleva essere prima di tutto principio di semplificazione normativa, teso a definire unità territoriali nelle quali fossero univocamente individuate le responsabilità della *messa in opera di organiche azioni finalizzate alla tutela del territorio e alla salvaguardia naturalistica dei corsi d'acqua*, è stato declinato, per effetto delle successive addizioni normative, in modo da produrre moltiplicazione di competenze istituzionali e di strumenti di pianificazione di settore. Ennesima metafora della vocazione tutta italiana a complicare gli intrichi burocratici anche quando si parte dalla buona intenzione di semplificarli.

7. La difesa del suolo ai tempi della crisi

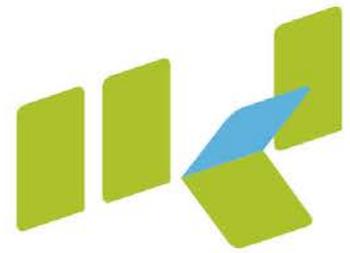
a) Risorse economiche e tempi di attuazione

E' esercizio sicuramente utile l'inventario delle risorse disponibili per l'attuazione di un programma, specie in tempi di crisi. Si è già detto delle risorse economiche occorrenti sulla base delle più recenti stime di fonte governativa. Il dato inquietante è che nonostante vi sia una evidente sproporzione tra le somme occorrenti e quelle finanziate con le diverse leggi, resta addirittura ancora troppo esiguo il rapporto tra le somme effettivamente spese e quelle impegnate per l'attuazione dei programmi di prevenzione. Al dicembre 2012 dei 2,1 miliardi stanziati nel biennio 2010/2011 sono stati erogati e resi disponibili sulle contabilità regionali solo 178 ml, pari all'8% del totale³.

Dei 4.473 milioni di euro finanziati tra il 1999 e il 2013 per interventi di prevenzione in attuazione dei piani stralcio delle Autorità di Bacino, i lavori ultimati al 2013 corrispondono a 1677 milioni, pari al 37,49%. Se si considerano i soli decreti di finanziamento emessi a partire dal 2010, per complessivi 2.108 milioni di euro, la percentuale di ultimazione scende al 3,13%⁴.

³ Legambiente: I costi del rischio idrogeologico – emergenza e prevenzione – Roma, 3 dicembre 2012

⁴ ISPRA (Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale: banca dati ReNDIS – web.

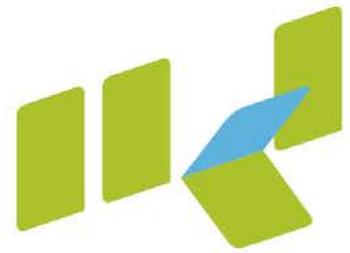


Sono tempi incompatibili con l'esigenza di prevenire efficacemente i disastri, sui quali influisce certamente in maniera spropositata la lunghezza dei tempi occorrenti per lo svolgimento delle diverse procedure di autorizzazione e di appalto.

E' evidente che uno dei primi obiettivi da assumere è quello della semplificazione delle procedure e dell'alleggerimento burocratico. Una semplificazione vera, che deve significare eliminazione di ogni sovrapposizione nelle procedure amministrative di autorizzazione e di controllo. Non è accettabile che la compatibilità degli interventi nei riguardi dell'assetto idrogeologico sia contemporaneamente garantita dalle autorizzazioni della Regione per il rispetto del vincolo idrogeologico e dell'Autorità di Bacino per il rispetto del piano di bacino. Non è accettabile che per la tutela dell'ecosistema e del paesaggio sia necessaria una cascata di autorizzazioni e di pareri di enti diversi, dagli organi del Ministero dei beni culturali, alla Regione, ai Comuni, agli enti Parco e ancora alle commissioni per la compatibilità ambientale e alle agenzie per la protezione dell'ambiente. In fondo paesaggio ed ecosistema sono la stessa cosa, un fondamentale bene comune che viene tutelato se è garantito il mantenimento della qualità delle matrici ambientali, se non viene compromessa la biodiversità, se viene salvaguardata l'identità culturale dei luoghi oggetto di trasformazione. Le procedure possono essere unificate e semplificate, le titolarità possono essere accorpate. I tempi possono diventare ragionevoli. E tutto ciò non esclude che le verifiche e i controlli siano ugualmente rigorosi.

b) Risorse umane

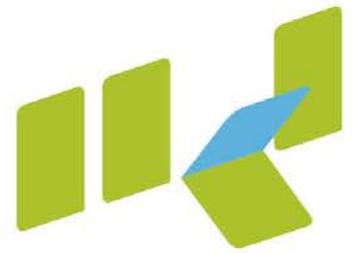
L'Italia meridionale è interamente esposta al rischio idrogeologico, che investe in forme diverse sia i versanti appenninici che le strette pianure litoranee. Ed è di conseguenza interessata da un elenco infinito di frane e alluvioni che hanno afflitto praticamente ogni suo Comune. Più che in ogni altro luogo c'è qui bisogno di far funzionare la manutenzione programmata di un territorio largamente interessato da dissesti e da instabilità potenziale; di attivare sistemi efficaci di gestione e controllo delle opere di correzione dei torrenti, di sistemazione idraulico-forestale e di bonifica. In genere azioni diffuse sul territorio, piccoli interventi di verifica e ripristino dei contenimenti, di svuotamento degli accumuli detritici nelle vasche di intercettazione, di consolidamento spondale, di correzione delle pendenze nei corsi d'acqua in erosione, di verifica e consolidamento degli argini, di mantenimento in efficienza di caditoie e tombini e ancora di monitoraggio delle aree critiche, di controllo degli apparati di misurazione (idrometri, pluviometri, inclinometri, ecc.), di ispezione sulle attività di uso del suolo condotte sulle aree demaniali e sulle fasce di rispetto. Si tratta di azioni che vanno ripetute con periodicità variabili, che non si risolvono in interventi episodici ma vanno attuate secondo precisi calendari, di azioni che richiedono perciò una grande disponibilità di personale da impiegare nell'esecuzione dei lavori, dei controlli e dei monitoraggi. E' proprio nell'Italia meridionale, ove più vistosi sono i fenomeni di abbandono del territorio, che



paradossalmente esiste la massima potenzialità di intervento. Se ne parla in genere in toni dispregiativi sulla stampa locale e nazionale, si tratti dei ventimila forestali siciliani o dei cinquemila campani o delle migliaia di lavoratori socialmente utili e di disoccupati inquadrati nelle diverse società partecipate dalle Regioni. Si parla di “forestali senza foreste” e si individua giustamente nell’assistenzialismo clientelare la motivazione principale di così eccessivi e sproporzionati organici, che costituiscono ormai un insopportabile peso sulla fiscalità generale. In realtà si tratta di braccianti, di operai idraulico-forestali, ovvero di persone formate da tempo (così almeno dovrebbe essere) nella esecuzione di interventi di sistemazione idrogeologica e di difesa del suolo. Non si sa se è possibile andare decisamente verso una consistente riduzione di questi organici; di certo non deve essere un esito probabile, se è vero che tale situazione, alimentata e sostenuta dal potere politico locale, si protrae ormai da decenni. Oppure va considerato che non mancano affatto le possibilità di un impiego produttivo di una massa di operatori così consistente, a fronte della necessità di interventi continui e diffusi di manutenzione di un territorio generalmente disastroso o comunque esposto a gravi rischi idrogeologici. A patto che siano radicalmente cambiate le regole di ingaggio, in modo tale che il costo già gravante sulla collettività per il sostentamento di una così numerosa manodopera, generalmente male utilizzata, sia ripagato da un deciso salto di produttività nella realizzazione degli interventi di manutenzione del territorio a rischio idrogeologico, interventi da attuare sulla base di accorte progettazioni e nel rispetto delle indicazioni fornite dalla pianificazione di bacino.

8. Conclusioni

Tutto sommato i 25 anni trascorsi dall’approvazione della legge quadro sulla difesa del suolo hanno marcato un evidente arricchimento degli strumenti di pianificazione di settore e delle strutture burocratiche poste a capo della materia, ma hanno visto la solita inefficacia e impotenza dell’azione pubblica di prevenzione dei dissesti di fronte a un ripetersi costante, inesorabile, dei disastri idrogeologici. Impotenza ormai dichiarata esplicitamente con il tentativo finale di gettare la spugna eludendo la mitigazione del rischio, che viene derubricata a risarcimento assicurativo del danno. Lo stesso recepimento delle direttive europee si è tradotto talvolta in un’ipertrofia normativa e di pianificazione alla quale non ha fatto seguito un reale miglioramento dell’assetto del territorio, come se obiettivo dell’Europa fosse la proliferazione dei piani di settore e non già il miglioramento significativo della sicurezza idrogeologica o della qualità delle matrici ambientali. I nuovi strumenti di pianificazione o di controllo si aggiungono agli antichi senza sostituirli, così come le nuove istituzioni si assommano a quelle preesistenti senza riuscire ad assorbirle in una coerente architettura istituzionale. L’esecuzione degli interventi di prevenzione resta compito potenziale di una serie interminabile di enti, talora in reciproco



conflitto, il che rende impossibile pensare a una responsabilità di risultato. La logica (se di logica si può parlare) è quella di un paese il cui impianto normativo e amministrativo si accresce indefinitamente solo per addizioni successive, che portano alla costruzione di un edificio burocratico sempre più complesso e astruso, senza che mai vi sia il ricorso a una sottrazione di enti o strumenti ormai obsoleti o che vi sia un ricompattamento funzionale alla razionalizzazione dei servizi o al raggiungimento di economie di scala.

Nella prospettiva di un paese che “cambia verso” è assolutamente necessario rimettere ordine nelle materie della difesa del suolo e della salvaguardia naturalistica dei corsi d’acqua, dalle quali dipendono in larga misura non solo la sicurezza e il benessere delle popolazioni e la qualità del territorio, ma anche la possibilità di sviluppare lavoro e occupazione e di dare una importante spinta alla ripresa economica nazionale attraverso la facilitazione e l’incentivazione degli interventi e delle azioni preventive fino a oggi sottovalutate o trascurate, la semplificazione delle procedure amministrative, l’accorpamento dei soggetti istituzionali chiamati in causa, la costituzione di coordinamenti efficaci che presidino l’intero percorso che va dalla programmazione all’attuazione, alla manutenzione e al controllo degli interventi di prevenzione, il recupero di istituzioni e meccanismi storicamente affidabili e ingiustamente abbandonati, l’eliminazione degli sprechi nell’utilizzazione delle risorse economiche e umane disponibili.