

ATTUALITÀ DELLA PIANIFICAZIONE DI BACINO: FUNZIONI STRATEGICHE, REGOLATIVE, DI COORDINAMENTO.

a cura di Antonio Rusconi e Michele Zazzi

CONVEGNO NAZIONALE

“DIFESA DEL SUOLO E MANUTENZIONE PROGRAMMATA DEL TERRITORIO. I 25 ANNI DELLA LEGGE 183”

PORTICI, 7 NOVEMBRE 2014.

1- In una prima stagione della pianificazione di bacino si è potuto ravvisare, riuniti in un solo processo – e questo pare un fatto abbastanza singolare – gli esiti delle principali funzioni riconosciute come specifiche delle pratiche di pianificazione: quadri, regole, azioni, capacità di programmazione, con in più assicurata una dotazione finanziaria (anche se variabile, non esclusiva e mai adeguata, secondo quanto dichiarato spesso dai corpi tecnici impegnati sul campo), che ha permesso di considerare la realizzazione delle opere un fenomeno non solo virtuale. È anche interessante citare le conclusioni del IV Congresso nazionale del Po del 2007, dove si è accettata definitivamente l'ipotesi che qualsiasi scenario evolutivo del bacino avrebbe dovuto confrontarsi con l'esigenza di mettere in campo azioni coordinate, consapevoli «della multidimensionalità, interconnessione, interattività e dinamicità dei processi ambientali, sociali ed economici che in vario modo interessano l'intero bacino».

Si può, allora, affermare che in questi venticinque anni il successo delle funzioni di regolazione pubblica dei processi in atto, specialmente di quelli che si contraddistinguono per gli aspetti degenerativi, dipendano dalle interazioni di un insieme diramato e complesso di scelte e comportamenti di soggetti diversi, non sempre controllabili e influenzabili dall'autorità di bacino e dalle istituzioni di governo del territorio. Il perseguimento degli obiettivi del governo dei bacini si è spesso dovuto misurare con grovigli di interessi sempre più conflittuali e contraddizioni complesse, puntando all'integrazione dei contributi di pianificazione, programmazione e gestione della difesa del suolo e delle risorse idriche con un campo più ampio di istanze proprie delle politiche di sviluppo del territorio.

Il riformismo originario della Legge 183, fondato sulla fiducia nello strumento di pianificazione e sulla nascita di una originale struttura amministrativa che prevedeva la leale cooperazione tra Stato e regioni, è stato più volte messo alla prova e fatica a ritrovare la forza propulsiva primigenia. Si aprono, di conseguenza, molteplici scenari di prospettiva che sembrano anticipare mutamenti consistenti nei principi fondativi della pianificazione di bacino: il rinnovo dell'architettura istituzionale tra prospettiva distrettuale e “regionalizzazione”; la precisazione dell'apparato strumentale nel confronto pianificazione/programmazione; l'applicazione del principio di sussidiarietà e la partecipazione diffusa; le questioni culturali di lungo periodo. Da qui una rinnovata esigenza di integrazione di temi e strumenti per il governo delle acque e del suolo in una prospettiva disciplinare allargata.

2- L'idea dei piani di bacino nel nostro Paese ha radici lontane, ben prima della legge 183/1989. Nel 1916, nell'8^a Riunione della Società Italiana per il progresso della scienza, l'ingegnere Omodeo affermò la necessità di uno studio di un piano regolatore per ogni bacino imbrifero, caldeggiando l'estensione di tali studi a tutti i bacini idrografici. Nel 1933 venne emanato un apposito Decreto Interministeriale per la compilazione dei Piani Regolatori di bacini idrografici, attraverso i quali dovevano essere tracciate le direttive generali di sistemazione idrogeologica del bacino con l'indicazione delle opere da realizzare. Come

è noto, sono del 1970 le proposte della Commissione “De Marchi” sulla difesa del suolo e della Conferenza “Medici” sulle risorse idriche.

Il Ministero dei Lavori Pubblici nel 1982 avviò i primi finanziamenti per la redazione dei piani di bacino, costituendo un apposito Comitato Centrale per il coordinamento dei piani di bacino idrografici interregionali, con la pubblicazione delle Indicazioni per la redazione del Piano di Bacino: obiettivi, contenuti, metodologia, elaborati.

Non esistevano allora le Autorità di Bacino, e quindi, all’inizio del 1984, furono gli stessi uffici periferici del Ministero che diedero concreto avvio alla redazione della fase conoscitiva dei primi piani, utilizzando i finanziamenti appositamente destinati. I piani originariamente pensati da Omodeo, De Marchi e Medici avrebbero dovuto mirare alla programmazione delle opere idrauliche e forestali per la sistemazione complessiva dei corsi d’acqua, dalle pendici montane fino alle aree costiere delle relative foci, ovvero alle opere finalizzate ai fabbisogni idrici. Piani “primordiali” e settoriali, fundamentalmente diversi dal piano di bacino successivamente definito dalla legge 183/1989 sulla difesa del suolo.

Con la legge 183/89, si articolano maggiormente lo spettro delle finalità e gli ambiti di applicazione. Il piano non è più solamente uno strumento tecnico-operativo di azioni strutturali per la sistemazione idrogeologica e la tutela delle acque, ma è anche uno strumento conoscitivo e normativo sull’utilizzazione dei suoli, con prescrizioni e vincoli, finalizzati alla conservazione del suolo ed alla tutela dell’ambiente.

L’urbanistica e l’uso del suolo entrano a pieno titolo nel piano di bacino; le disposizioni del piano hanno carattere immediatamente vincolante e tutti gli Enti sono tenuti a rispettare le prescrizioni nel settore urbanistico, inaugurando così una nuova stagione di complessi rapporti tra idraulica, geologia e pianificazione territoriale, aspetti questi molto dibattuti negli anni che seguiranno.

La legge 183 si era preoccupata anche dell’attuazione dei piani, che avrebbe dovuto avvenire attraverso programmi triennali di intervento, adottati dalle Autorità di Bacino, e trasmessi al Ministro del Tesoro per la predisposizione del disegno di legge finanziaria.

3- Ma come costruirli i nuovi piani? All’atto pratico le difficoltà non tardarono, tanto che furono numerose le iniziative ministeriali finalizzate a dare concreto avvio alle attività previste. Tra queste, nel 1995, il Ministero emanò i Criteri per la redazione dei piani di bacino, che avrebbero potuto essere formati anche per stralci di settori funzionali o di sottobacini.

I risultati non mancarono e, negli anni successivi, furono adottati ed approvati diversi piani stralcio. Un puntuale rapporto del 2003 del Gruppo 183 fornisce un esauriente quadro della pianificazione di bacino in Italia, dopo 15 anni dalla legge sulla difesa del suolo. Il documento descrive l’avanzamento di una trentina di piani stralcio dei diversi bacini idrografici nazionali, riguardanti l’ampio spettro degli ambiti previsti dalla legge 183: la gestione delle risorse idriche, l’assetto idrogeologico, le fasce fluviali e costiere, la difesa idraulica, la tutela ambientale, eccetera.

Ma nonostante questo rilevante sforzo, con il trascorrere degli anni, si evidenziava sempre più una netta distanza tra i piani stralcio ultimati e la loro attuazione, a discapito delle condizioni della difesa del suolo del Paese, tanto che sulla questione si espresse, in maniera molto articolata, anche il Parlamento, con la Commissione “Veltri” del 1999, constatando la sostanziale inefficacia della legge 183, ma affermando però che la stessa non andava stravolta, che era sufficiente una sua correzione, perché il suo impianto era “solido e razionale”.

Il piano di bacino, secondo la Commissione, si era dimostrato troppo complesso ed articolato: la conferma era che, in un decennio, nel Paese non c’era ancora nessun piano di bacino completo, solamente alcuni stralci, adottati ed approvati attraverso lunghi e difficili passaggi istituzionali. I piani sembravano più un lontano traguardo teorico cui tendere che un effettivo strumento concretamente confezionabile.

Il quadro dell'Autorità di Bacino dell'Alto Adriatico su questi aspetti è abbastanza significativo. Il Piano stralcio per la difesa idraulica del Tagliamento è stato approvato nel 2000 dopo 3 anni dalla sua adozione, ma è stato annullato da una sentenza del Tribunale Superiore delle Acque. La Regione Friuli, da diversi anni, ha congelati 41 milioni di euro, mentre si riaprono le polemiche sulle soluzioni strutturali da adottarsi. Il piano stralcio per la difesa idraulica del Piave è stato approvato nel 2010, dopo 9 anni dalla sua adozione. A tutt'oggi nessun programma triennale di intervento, mentre si riaccendono i dissensi sulle scelte operate dal piano. Un destino analogo lo ha avuto il piano stralcio per la gestione delle risorse idriche, approvato nel 2007, dopo 9 anni dall'adozione, eccetera. Ma più di tutti, è l'esempio del Piano stralcio per l'Assetto Idrogeologico (PAI) che fa riflettere.

Le leggi "Sarno" e "Soverato" avevano specificato che l'adozione del piano avrebbe dovuto avvenire entro il 2001, ma invece l'adozione è avvenuta nel 2012 e l'approvazione nel 2014, quest'anno, dopo 14 anni, nonostante il suo carattere di urgenza. È appena il caso di evidenziare che, in 14 anni, sono sensibilmente cambiati sia l'uso del suolo e sia il clima, rendendo in parte superate le valutazioni originarie del rischio idrogeologico.

4- Il fatto è che, salvo poche eccezioni, i piani di bacino non sono mai stati ben accetti, diffusamente ignorati e malvisti dalle Amministrazioni centrali e locali, a tutti i livelli, a partire dalle Regioni, e sempre più dimenticati dalla politica, dai media, e dalla gente che ne ha sempre criticato le scelte poco partecipate, mentre sono continuate le politiche idriche e di difesa idrogeologica "fuori campo", con la proliferazione di altri piani e programmi, decisi da questa o quella Amministrazione, ognuna per conto proprio. Una dimenticanza significativa, anzitutto del legislatore, a cominciare da due leggi ormai lontane: la legge 225/1992 sulla Protezione Civile e il D.lgs. 152/1999 sulla tutela delle risorse idriche.

La legge sulla Protezione Civile aveva introdotto le attività della previsione e prevenzione con studio e la determinazione delle cause dei fenomeni calamitosi, nonché l'identificazione dei rischi, l'individuazione delle zone del territorio soggette ai rischi stessi e la redazione dei Piani di Emergenza, ignorando l'esistenza della legge 183, delle Autorità di Bacino e dei Piani di Bacino, nonostante le forti somiglianze e le affinità di obiettivi e di contenuti.

Il Decreto 152/1999 aveva introdotto i Piani di Tutela delle Acque, predisposti nell'ambito dei confini regionali anziché di quelli naturali dei bacini idrografici, lasciando alle Autorità di Bacino solamente la "benedizione finale" di un parere di conformità ex post. Succede allora che mentre un piano di bacino può comprendere gli ambiti di più Regioni, un piano di Tutela riguarda le acque di porzioni di più bacini idrografici, rendendo ovviamente impossibile ogni razionale politica di utilizzazioni idriche alla scala del bacino idrografico.

E quando non sono state le leggi ad indebolire il piano di bacino, ci hanno provveduto altri Organi Istituzionali dello Stato, come nel caso degli effetti delle Conferenze Programmatiche del Piano per l'Assetto Idrogeologico, le cui osservazioni e prescrizioni, secondo la legge 365/2000 "Soverato", avrebbero costituito varianti agli strumenti urbanistici. È noto che la Corte Costituzionale, nel 2002, dichiarò illegittimo questo comma della legge, facendo retrocedere l'efficacia del piano di bacino anche sul piano urbanistico-territoriale.

5- Le "riforme" introdotte nel 2006 con il D.lgs. 152 e, nel 2010, con il D.lgs. 49, con cui sono state recepite rispettivamente le Direttive Comunitarie 2000/60 sulle Acque e 2007/60 sulle alluvioni, non hanno portato alcun miglioramento. Anzi, hanno ulteriormente complicato il complessivo impianto della pianificazione di bacino, dimostrandosi subito un intricato pasticcio, con lacune ed errori, introducendo imbrogliati nodi istituzionali assai controversi che hanno costretto a ripetuti rattoppi e interventi correttivi, anche a seguito delle numerose procedure di infrazione emesse nei confronti dell'Italia dalla Commissione Europea.

E di conseguenza il perpetuarsi dell'ormai annoso dibattito sulla natura del piano di bacino distrettuale previsto dal D.lgs. 152. Il piano di bacino distrettuale dovrebbe 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.

Se fosse inteso come prima anticipato, il piano di bacino distrettuale diventerebbe sede di accordo su obiettivi, strategie, direttive e linee programmatiche per settori funzionali e prevedrebbe il processo di successiva integrazione degli strumenti di pianificazione demandati agli altri livelli di governo, atteso il vigente quadro costituzionale delle competenze. Se questo rimane lo scenario più probabile – o meglio: 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 possa sempre più assomigliare a un qualificato centro-studi governativo.

Inoltre, occorre ricordare che, in aggiunta ai due Piani di Gestione dei Bacini Idrografici e del rischio di Alluvioni, previsti dalle ricordate Direttive, il nostro legislatore ne ha aggiunti un numero eccessivo, tra cui il Piano di Bacino Distrettuale, riproponendo ancora il PAI (Piano per l'Assetto Idrogeologico), ed ancora il Piano di Tutela delle Acque, oltre ai Piani Straordinari, ai Piani Urgenti di Emergenza, ai Piani d'Ambito, articolati in un complesso telaio di difficile comprensione.

In ogni caso, con non pochi sforzi, le Autorità di Bacino nazionali, nel 2010, sono riuscite ad inaugurare la nuova stagione dei Piani di gestione dei bacini idrografici, finalizzati al raggiungimento del buon stato ecologico delle acque entro il 2015, anche se si tratta di Piani molto sofferti, con scarsi risultati, ed approvati con molto ritardo (alcuni solo quest'anno).

Attualmente le stesse Autorità sono soprattutto impegnate su due fronti, sia per la redazione del 1° aggiornamento del Piano, entro il 2015 (cosa non facile, tenuto conto che si devono analizzare gli scarsi successi raggiunti e le ragioni dei molti insuccessi ottenuti nei cinque anni trascorsi), sia per la redazione del Piano di Gestione del Rischio di Alluvioni, anch'esso entro l'anno prossimo, dopo aver pubblicato le nuove mappe della pericolosità e del rischio di alluvioni.

Ma se appare immotivata e irrazionale la convivenza duale dei Piani di Tutela delle Acque con i Piani di Gestione Distrettuali delle acque, appare ancora meno giustificata la convivenza duale dei riproposti PAI con i nuovi Piani di Gestione delle Alluvioni.

Entrambi i piani sono redatti in base agli stessi criteri di un DPCM del 1998, entrambi sono impostati sulle mappe della pericolosità e del rischio redatte secondo 3 scenari di probabilità di evento meteorico.

Ma mentre il Piano per l'Assetto Idrogeologico ha mantenuto l'originario carattere di urgenza, tanto che il Testo Unico ne ha rinnovato i termini per l'adozione, una tantum, escludendolo dalla Valutazione Ambientale Strategica (VAS), il Piano di Gestione delle Alluvioni conferma la sua natura metodica e dinamica, che si aggiorna secondo periodi stabiliti.

Infatti, ogni sei anni, in un ciclo fondato sui monitoraggi e sulla continua partecipazione del pubblico, sono aggiornati sia le valutazioni del rischio, sia le mappe, sia gli obiettivi e le misure per il loro raggiungimento, tenendo anche conto dei probabili effetti dei cambiamenti climatici sul verificarsi di alluvioni.

Inoltre, per quanto riguarda la partecipazione pubblica alla formazione dei piani, mentre il PAI ha mantenuto le conferenze programmatiche, il piano di gestione non le prevede, indicando invece un dettagliato percorso di informazione, consultazione e partecipazione attiva di tutti i soggetti interessati, sia nelle fasi ex ante di formazione ed aggiornamento del piano sia in quella ex post di attuazione dello stesso per il raggiungimento degli obiettivi.

Un lavoro non facile e molto impegnativo, che si rinnova continuamente e che richiede una nuova stagione organizzativa: nuove potenzialità, nuovi strumenti e nuove professionalità, anche perché il piano deve integrarsi con l'altro piano di gestione delle acque, diventando un unicum; ovviamente tenendo nella massima considerazione le importanti esperienze maturate negli anni scorsi con il PAI e con tutti gli altri piani stralcio di bacino approvati o proposti, tant'è che il nostro Paese ha deciso di non svolgere la valutazione preliminare del rischio di alluvioni, prevista per il 2011, ritenendo tale compito già assolto dal PAI stesso.

6- In alcuni casi però questo spirito innovatore non è compreso molto bene.

Da un lato c'è chi, con stravaganti interpretazioni, vede nei due piani, il PAI ed il Piano alluvioni, due strumenti diversi, uno con finalità riferite al governo del territorio e l'altro rivolto soprattutto alla Protezione Civile; uno riguardante anche il rischio geologico, l'altro esclusivamente il rischio idraulico.

Una seconda deviazione non condivisibile è quella di coinvolgere le Autorità di Bacino per scopi emergenziali, distraendole dai loro già difficili compiti ordinari.

E' ancora particolarmente significativo il caso del Nord-Est. Dopo l'alluvione del 2010, il Commissario straordinario nominò l'Autorità di Bacino "soggetto attuatore", incaricandola di redigere, in 45 giorni, un Piano delle Azioni e degli interventi di mitigazione del rischio idraulico e geologico". Un piano atipico, scritto ed approvato in poche settimane, un lungo elenco di interventi, a dimostrazione di una totale sfiducia – più o meno fondata – per una ventennale politica di pianificazione di bacino ordinaria, costata "lacrime e sangue".

Evidentemente qualcosa non funziona, anche perché, nonostante tutte le deroghe ed i poteri speciali, di tutti gli interventi previsti nel 2010 dal piano dei 45 giorni, a parte le riparazioni degli argini e delle idrovore, a tutt'oggi è in esecuzione solamente uno dei numerosi cantieri previsti, con la realizzazione di una cassa di laminazione sul Bacchiglione, a Caldogeno (Vicenza).

E oggi le cose continuano allo stesso modo. Proprio in questi giorni, l'Autorità di Bacino è stata incaricata di valutare, entro 3 mesi, quale soluzione tecnica proporre per il Tagliamento. Come per l'alluvione di 4 anni fa, anche oggi viene richiesto all'Autorità di Bacino, di svolgere un compito diverso da quello che gli è proprio, assegnatogli dalla legge, in base al quale deve proporre, condividere ed aggiornare i piani di bacino, e non scrivere affrettati elenchi di opere senza gli indispensabili consensi e valutazioni ambientali.

7- Entro l'anno prossimo, nel 2015, verranno presentati dalle Autorità di Bacino i Piani di Gestione del Rischio di Alluvioni e il 1° aggiornamento del Piano di Gestione delle acque del 2010, entrambi rientranti nella gestione integrata dei bacini idrografici, in un unico processo pianificatorio, con validità fino al 2021.

Per affrontare le numerose situazioni del rischio idrogeologico e del governo delle risorse idriche, il nostro Paese ha recentemente distinto una fase urgente, da affrontare e risolvere in brevissimo tempo, da una fase di prevenzione a medio-lungo termine.

La prima domanda che ci si pone è se, e in che modo, questo approccio possa risultare coerente con i percorsi ed i contenuti della nuova pianificazione di bacino in atto, che non prevede alcuna distinzione tra una fase emergenziale ed una fase di medio-lungo termine, ma solo l'attuazione, in 6 anni, delle misure previste per il raggiungimento di determinati obiettivi, ovviamente nel rispetto di fissate priorità.

La seconda domanda è se i nuovi piani di bacino riusciranno a raggiungere gli obiettivi previsti, anche alla luce degli scarsi risultati ottenuti dalla pianificazione della 1ª generazione, e dalla prima edizione dei piani di gestione delle acque del 2010.

La risposta alle due domande è unica: evidentemente la quadratura del cerchio sarà possibile solamente se interverrà quanto prima la tanto attesa riforma legislativa sulla difesa del suolo e sul governo delle acque.

Da diversi anni ormai si ribadisce della necessità di sciogliere i ricordati nodi istituzionali, di riformare le Autorità di Bacino distrettuali, nella composizione e nei ruoli, sciogliendo il nodo del ruolo/necessità delle Autorità di Bacino regionali, in molti casi ancora pienamente attive ed efficienti, prevedendo i necessari strumenti e dotazioni, e riformando altresì gli adempimenti ed i percorsi previsti per la formazione dei piani di bacino distrettuali, riformandone l'impianto complessivo, riducendone il numero eccessivo, semplificandone la complessità e l'articolazione, ma assicurando e promuovendo nel contempo la massima partecipazione multi-scala ed il dibattito del pubblico, le indispensabili valutazioni ambientali, i puntuali monitoraggi e aggiornamenti, ed assicurandone altresì la massima efficacia e gli strumenti per la loro attuazione, anche per quanto riguarda le relazioni con le situazioni emergenziali.

8- Queste osservazioni costituiscono un primo passo verso un modello di governo dei bacini che sia in grado di integrare almeno 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 contesti differenti? Per situazioni che implicano una più accentuata metropolizzazione/globalizzazione oppure per quelle che rischiano la marginalizzazione? O per popolazioni disposte alla concertazione e alla collaborazione per il bene pubblico contrapposte a quelle dove chi regola e punisce rischia di essere a sua volta punito? Non vi è dubbio che il miglior modello di governo 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.

Ma la vera riforma di cui ancora abbiamo forte bisogno riguarda gli aspetti che attengono al crescere di una sensibilità diffusa e più intransigente verso questi temi. Modesta conoscenza da parte di amministratori e cittadini dei fenomeni idrici e idrogeologici, unita alla scarsa consapevolezza del ruolo e delle potenzialità della pianificazione di bacino e delle sue conseguenze gestionali, costituiscono un forte freno per il riconoscimento di un più ampio campo di prerogative della difesa del suolo e della tutela delle acque nella organizzazione del territorio e, quindi, di un maturo governo dei bacini idrografici.

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 sociali e politiche.