

III. I TEMI EMERGENTI (UNA PRIMA LETTURA COMPARATA)

III.1 I temi di interesse prioritario

L'attività di analisi dei piani stralcio che a oggi compongono i piani di bacino delle Autorità di bacino nazionali pone in evidenza alcune pratiche ormai consolidate nelle forme di pianificazione. Con la recente adozione o approvazione della quasi totalità dei piani stralcio per l'assetto idrogeologico e con gli adempimenti successivi alla entrata in vigore del Decreto legislativo n.152/99 si può ritenere che una prima stagione della pianificazione di bacino sia arrivata a un punto di coagulo.

Questa sezione del rapporto ha l'obiettivo di individuare alcuni temi condivisi nelle diverse esperienze di pianificazione con lo scopo di porre a confronto metodi e tecniche approntate dalle Autorità di bacino nazionali per rispondere alle richieste formulate alla pianificazione di bacino dalla legislazione vigente, legislazione che, nel caso dell'assetto

idrogeologico risulta fortemente condizionata nella sua evoluzione dalle vicende legate alle emergenze e alle catastrofi occorse negli ultimi anni. Attraverso la lettura di tali temi nelle esperienze concrete dei piani stralcio di bacino, nelle specifiche delibere di Comitato Istituzionale o nei contenuti dei documenti programmatici disponibili, il Rapporto propone alcune linee interpretative sui possibili sviluppi delle azioni di piano intraprese e sulle principali criticità ipotizzabili. L'intenzione dichiarata è di circoscrivere l'analisi dei diversi contributi a ciò che è effettivamente riscontrabile nei contenuti di piano. Questo equivale a dire che le ipotesi interpretative formulate dal rapporto nascono all'interno degli strumenti e dei documenti che costituiscono l'attività di pianificazione e, quindi, nell'alveo delle sperimentazioni portate avanti in prima persona dalle Autorità di bacino. La selezione dei temi è avvenuta secondo due criteri principali:

1. la possibilità di estendere il campo di analisi alle attività di pianificazione di tutte le Autorità di bacino;
2. l'individuazione di aspetti in grado di creare aperture problematiche sui contenuti della pianificazione di bacino.

I temi emergenti, oltre a fornire una prima lettura comparata delle attività di pianificazione in essere, sono intesi come nodi problematici rispetto ai quali proporre, in futuro, una valutazione prospettica degli esiti più significativi di questa stagione della pianificazione di bacino.

Una prima selezione di temi è stata effettuata per i due principali ambiti di interesse su cui si è focalizzata l'attenzione delle Autorità di bacino e la produzione dei principali strumenti di pianificazione che ne hanno caratterizzato l'attività in questi anni. Sono, del resto, gli ambiti di interesse che, per la rilevanza dei documenti prodotti, sono stati selezionati nella fase analitica del Servizio di informazione:

III.1.1 La pianificazione dell'assetto idrogeologico

Una delle principali finalità della pianificazione di bacino, così come delineata dalla L.183/1989, era di ricondurre all'interno di un unico processo di gestione una serie di temi che pur essendo interconnessi fra loro, presentano aspetti spesso in reciproca contrapposizione.

Senza voler rinunciare a una strategia d'insieme per tutte le questioni inerenti il ciclo e l'uso dell'acqua, dopo alcuni anni dall'emanazione della L.183/1989, per dare impulso all'operatività delle Autorità di bacino, che riscontravano non poche difficoltà nell'avviare un'attività di pianificazione così complessa, venne introdotta con la legge 493/1993, la possibilità di affrontare per mezzo di specifici piani stralcio alcuni degli obiettivi tra quelli indicati all'art.3 della L.183/1989. A partire da questa possibilità, nella maggior parte dei casi, le Autorità hanno affrontato prioritariamente le finalità inerenti l'assetto idrogeologico, che tra quelli presenti nell'elenco del già citato articolo 3 sono:

1. la sistemazione, la conservazione ed il recupero del suolo nei bacini idrografici, con interventi idrogeologici, idraulici – forestali, idraulico – agrari, silvo – pastorali, di forestazione e di bonifica, anche attraverso processi di recupero naturalistico, botanico e faunistico;
2. la difesa, la sistemazione e la regolazione dei corsi d'acqua, dei rami terminali dei fiumi e delle loro foci nel mare;
3. la moderazione delle piene, anche mediante serbatoi d'invaso, vasche di laminazione, casse d'espansione, scaricatori, scolmatori, diversivi o altro, per la difesa delle inondazioni e dagli allagamenti;
4. la disciplina delle attività estrattive, al fine di prevenire il dissesto del territorio, inclusi erosione ed abbassamento degli alvei e delle coste;

5. la difesa e il consolidamento dei versanti e delle aree instabili, nonché la difesa degli abitati e delle infrastrutture contro i movimenti franosi, le valanghe ed altri fenomeni di dissesto.

Al successivo art.17 della legge 183/1989, si specificano i contenuti del piano di bacino, e anche tra questi alcuni sono direttamente attinenti all'assetto idrogeologico:

1. il quadro conoscitivo organizzato e aggiornato del sistema fisico, delle utilizzazioni del territorio e dei vincoli ambientali;
2. l'individuazione e la quantificazione delle situazioni, in atto e potenziali, di degrado del sistema fisico, nonché delle relative cause;
3. le direttive per la difesa del suolo, la sistemazione idrogeologica ed idraulica e l'utilizzazione delle acque e dei suoli;
4. l'indicazione delle opere necessarie distinte in funzione: dei pericoli d'inondazione e della gravità ed estensione del dissesto; del perseguimento degli obiettivi di sviluppo sociale ed economico o di riequilibrio territoriale nonché del tempo necessario per assicurare l'efficacia degli interventi;
5. l'individuazione delle prescrizioni, dei vincoli e delle opere idrauliche, idraulico-forestali, di forestazione, di bonifica idraulica, di stabilizzazione e consolidamento dei terreni e di ogni altra azione o norma d'uso del suolo o vincolo finalizzati alla conservazione del suolo e alla tutela dell'ambiente;
6. 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.

Competenze disciplinari

Per affrontare congiuntamente tutte le questioni connesse ai contenuti sopra elencati attraverso un atto di pianificazione strutturato, in grado di conseguire le finalità indicate dalla legge, o almeno di raggiungere il miglior compromesso possibile fra istanze non sempre conciliabili, sono indispensabili competenze molto articolate. Il D.P.R. 18 luglio 1995 indica i criteri per la redazione dei piani di bacini e, in particolare, dettaglia le informazioni indispensabili per giungere alla descrizione dell'ambiente fisiografico, base fondamentale per la definizione delle azioni di piano. Tali informazioni riguardano:

- morfologia, geologia, pedologia e idrogeologia;
- uso del suolo;
- climatologia e idrogeologia;
- sedimentologia e trasporto solido.

Si tratta di campi del sapere diversi, che utilizzano linguaggi e tecniche estremamente specialistici e quindi poco riconducibili a forme di condivisione e di confronto, non tanto nella costruzione di quadri analitici, quanto nella individuazione di soluzioni a problemi che spesso si affrontano a partire da una decontestualizzazione eccessivamente astratta o, nel migliore dei casi, per situazioni puntuali e anche per questo molto distanti dalla cultura della pianificazione propriamente detta.

Per pianificare l'assetto idrogeologico di aree così vaste come sono i bacini idrografici è invece indispensabile il contributo di tutte queste discipline e la costruzione di scenari di riferimento nei quale sia possibile attribuire, utilizzando metodi di valutazione multi criteria, ad ogni singola istanza la giusta priorità rispetto ad un insieme di azioni e di interventi molto eterogenei.

Tali scenari sono poi fondamentali nelle azioni di coordinamento tra il piano per l'assetto idrogeologico sia con le strategie nazionali ed europee di sviluppo sostenibile del territorio, sia con le strategie di sviluppo locale, di organizzazione degli usi del suolo e di valorizzazione delle risorse.

L'assetto idrogeologico nei territori di pianura e nei territori montani

Alcune distinzioni, che tuttavia non pregiudicano una strategia di piano unitaria, sono ineludibili e fra questa la più evidente è l'irriducibile diversità fra la natura dei fenomeni di dissesto che si verificano in pianura e i fenomeni che si riscontrano nei territori collinari e montani.

Riprendendo le finalità elencate dalla legge è dunque inevitabile che le azioni di contrasto a fenomeni di tipo idraulico e idrogeologico, quali appunto la moderazione delle piene e la difesa dalle inondazioni e dagli allagamenti, da un punto di vista metodologico siano completamente distinte da azioni che contrastano fenomeni di dissesto, quali la difesa dai movimenti franosi e dalle valanghe e il consolidamento dei versanti e delle aree instabili.

Questo dualismo si ritrova quindi nella struttura dei piani per l'assetto idrogeologico, che nel mantenere la distinzione metodologica, al contempo devono assicurare la compatibilità tra le azioni messe in campo a monte e quelle messe in campo a valle, in una logica che tutela l'intero territorio pianificato. Solo lavorando a scala di bacino dunque, è possibile valutare le reali conseguenze che nell'ambito di tutto il sistema, hanno o possono avere interventi certamente efficaci sul singolo problema, ma capaci di compromettere altri equilibri.

Mantenendo la distinzione sopra illustrata, le note che seguono propongono una breve descrizione dei fenomeni e delle principali azioni finalizzate a stabilire il miglior assetto idrogeologico possibile.

Considerando i territori di pianura, l'accadimento più rilevante è il verificarsi di una piena. In termini molto generali, si può definire "piena" una concentrazione di deflusso delle acque, riferita a una determinata sezione idrografica, rispetto alla quale si possono verificare esondazioni, allagamenti, danni alle arginature, alle opere e alle sponde. Di ogni piena è necessario precisare i fattori di concentrazione e quelli di smaltimento: quantità di precipitazione, quota che defluisce diretta e indiretta, tempo di corrivazione, legge di concentrazione nell'alveo e legge di traslazione nell'alveo.

La piena si sposta lungo l'alveo, con un aumento di portata che si sovrappone al movimento della massa liquida nell'alveo stesso, il suo moto è detto "onda di piena", che si caratterizza per l'altezza, la formale velocità di traslazione dell'onda e dell'acqua.

Storicamente, per difendere il territorio dalle piene sono stati messi in campo tecniche idrauliche finalizzate a accelerare la velocità di deflusso: sono state ridotte le superfici degli alvei, sono stati costruiti argini che spesso hanno reso lineare il corso dei fiumi. In questo modo si è prodotta una sensibile modificazione dei tempi di corrivazione delle acque e si è accentuato il carattere torrentizio delle aste fluviali, spesso trascurando di valutare se la somma degli effetti di tali interventi realizzati o meno un interesse generale.

In tempi più recenti si è convenuto sull'importanza di ristabilire un rapporto corretto tra sistema fluviale e sistema territoriale e una tra le più efficaci azioni di contrasto delle piene è apparsa quella che consente al fiume una divagazione dell'alveo simile a quella naturale. A questo scopo, sono stati messi in campo criteri di perimetrazione, lungo le aste principali di pianura, di fasce di territorio non urbanizzato o comunque scarsamente insediato, dove consentire l'espansione degli alvei e la divagazione del fiume. In questo modo si cerca di controllare il processo di sottrazione all'ambiente fluviale di importanti aree, che rappresentano dei serbatoi naturali fondamentali per la riduzione delle portate di colmo.

Gli eventi di piena vengono classificati in funzione della probabilità di una certa portata di essere superata. Le probabilità si esprimono in anni: una piena centenaria ha una probabilità di 1/100 di essere superata. Per la progettazione delle delimitazione delle fasce fluviali si ricorre al concetto di Tempo di ritorno dell'evento, derivante da un'analisi di frequenza che, genericamente, si traduce nel seguente rapporto:

$$Tr = n + 1/m,$$

dove:

Tr = Tempo di ritorno;

n = numero degli eventi registrati;

m = numero d'ordine degli eventi massimi annuali classificati in ordine decrescente.

La determinazione delle portate al colmo per assegnato tempo di ritorno è la prima fase dell'indagine sul regime di piena; la seconda fase è costituita dalla costruzione dell'ideogramma di piena associato alla portata al colmo.

Sempre in termini generali, a ciascuna delimitazione di fascia fluviale si assegna un determinato tempo di ritorno, in funzione del livello di pericolosità che si ritiene accettabile.

I problemi delle aree montane e collinari hanno una natura completamente diversa da quelli che si riscontrano in pianura e quindi devono essere affrontati con tecniche specifiche. Si parla di dissesto idrogeologico quando si giunge ad una repentina rottura di consolidati equilibri, a causa di fenomeni erosivi, di scalzamento, di frane o di smottamenti legati all'azione delle acque. Questi fenomeni vengono individuati sul territorio, spesso considerando anche la loro area di influenza, e sono classificati in base allo stato della loro attività: ad esempio le frane sono generalmente distinte in attive, quiescenti e stabilizzate.

L'Atto d'indirizzo e coordinamento del 29 settembre 1998

Indicazioni metodologiche, tecniche e procedurali sulla elaborazione dei piani per l'assetto idrogeologico sono contenute nel testo dell'atto d'indirizzo e coordinamento (Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 29 settembre 1998) relativo al Decreto legge n. 180, convertito successivamente nella legge 267/1998. Nell'ambito di questi provvedimenti, si è cercato di dare una soluzione alle emergenze connesse agli eventi catastrofici di quegli anni, in particolare a quanto si era verificato in Campania, coniugando istanze "ordinarie" per la pianificazione degli assetti idrogeologiche e istanze "straordinarie" per la riduzione dei rischi.

Infatti il primo criterio fornito dalla legge riguarda proprio la perimetrazione delle aree a rischio idrogeologico, introducendo accanto al concetto di pericolosità, quello di vulnerabilità e di valore del bene esposto. All'articolo 2.1 l'atto d'indirizzo e coordinamento s'introduce dunque l'analisi di rischio totale che si considera quale prodotto di tre fattori: pericolosità o probabilità di accadimento dell'evento calamitoso; valore degli elementi a rischio (intesi come persone, beni localizzati, patrimonio ambientale); vulnerabilità degli elementi a rischio (che dipende sia dalla loro capacità di sopportare le sollecitazioni

esercitate dall'evento, sia dall'intensità dell'evento stesso). L'atto specifica i criteri, differenziando tra le aree a rischio idraulico e le aree a rischio di frana e valanga. Per quanto riguarda le prime si classificano, innanzitutto, gli eventi temuti (colate detritiche, piene repentine, alluvioni di conoide, ecc. nei bacini montani; piene dei corsi d'acqua maggiori, piene con pericolo di disalveamento, piene con deposito di materiale alluvionale, sostanze inquinanti o altro, ecc. nei corsi d'acqua di fondo valle o di pianura). Si procede poi alla perimetrazione delle aree, sulla base di carta con una scala non inferiore a 1: 25.000, considerando tre diverse probabilità di evento, espresse ricorrendo al concetto di tempo di ritorno, così come è stato illustrato precedentemente, che nello specifico sono:

1. aree ad alta probabilità di inondazione (indicativamente con tempo di ritorno "Tr" di 20-50 anni);
2. aree a moderata probabilità di inondazione (indicativamente con "Tr" di 100-200 anni);
3. aree a bassa probabilità di inondazione (indicativamente con "Tr" di 300-500 anni).

Analogamente si procede, per la perimetrazione di fenomeni di pericolosità nei territori montano, dove vengono individuate sulla carta, sempre in scala 1: 25.000, le aree interessate da fenomeni franosi e valanghivi, con l'ausilio eventuale delle foto aeree.

La fase successiva, sia per le aree di pianura sia per le aree montane, consiste nel rilevare, ancora una volta su base cartografica 1: 25.000 e con l'ausilio di foto aeree, la presenza e la consistenza di insediamenti e di attività antropiche e di elementi del patrimonio ambientale. Si procederà quindi ad una prima perimetrazione delle aree a rischio e ad una valutazione, in tale ambito, dei differenti livelli di rischio, al fine di stabilire le misure più urgenti di prevenzione, mediante interventi, e/o misure di salvaguardia. I livelli di rischio indicati dall'Atto d'indirizzo e coordinamento sono 4, e precisamente:

- **moderato R1**: per il quale i danni sociali, economici e al patrimonio ambientale sono marginali;

- **medio R2**: per il quale sono possibili danni minori agli edifici, alle infrastrutture e al patrimonio ambientale che non pregiudicano l'incolumità' del personale, l'agibilità' degli edifici e la funzionalità delle attività economiche;
- **elevato R3**: per il quale sono possibili problemi per l'incolumità' delle persone, danni funzionali agli edifici e alle infrastrutture con conseguente inagibilità degli stessi, la interruzione di funzionalità delle attività socioeconomiche e danni rilevanti al patrimonio ambientale;
- **molto elevato R4**: per il quale sono possibili la perdita di vite umane e lesioni gravi alle persone, danni gravi agli edifici, alle infrastrutture e al patrimonio ambientale, la distruzione di attività socioeconomiche.

Le procedure di adozione dei Piani per l'assetto idrogeologico nei dispositivi di legge

La L.267/1998 aveva stabilito un termine entro cui le Autorità di bacino di rilievo nazionale e interregionale e le Regioni per i restanti bacini dovevano adottare, ove non si sia già provveduto, Piani stralcio per l'assetto idrogeologico che contengano in particolare l'individuazione e la perimetrazione delle aree a rischio idrogeologico. Tale termine era stato fissato per il 30 giugno 1999 ed era inoltre stato previsto che se entro tale data non si fosse proceduto all'adozione dei piani per l'assetto idrogeologico, le Autorità di bacino avrebbero comunque dovuto adottare misure di salvaguardia nelle aree a rischio. Per una serie di motivi, tra i quali certamente va annoverato il complesso iter di elaborazione e di adozione dei piani stralcio, la maggior parte delle Autorità si trovarono costrette a ricorrere all'adozione di misure di salvaguardia per le aree a rischio idrogeologico molto elevato. Successivamente, purtroppo sempre a seguito di altri eventi alluvionali catastrofici, quali il disastro di Soverato, in Calabria, del settembre del 2000, e la piena del Po dell'ottobre

dello stesso anno, con la L.365/2000 si introdusse un nuovo iter procedurale per l'adozione dei piani stralcio per l'assetto idrogeologico. Innanzitutto veniva stabilita una nuova scadenza per l'adozione di tali piani, fissata questa volta 30 aprile 2001. La novità più rilevante introdotta dalla legge 365/2000 è l'istituzione di conferenze programmatiche, articolate per sezioni provinciali, o per altro ambito territoriale deliberato dalle regioni stesse, alle quali partecipano le province ed i comuni interessati, unitamente alla regione e ad un rappresentante dell'Autorità di bacino. In questo modo innanzitutto si accelerava l'iter di adozione, in quanto i lavori delle conferenze di fatto sostituivano la fase delle osservazioni al piano , e si cercava di mettere in campo una forma di coordinamento più strutturale fra pianificazione di bacino e pianificazione territoriale. Infatti è nell'ambito delle conferenze che deve essere formulato un parere sul progetto di piano per l'assetto idrogeologico, così come è stato adottato in prima istanza dai Comitati Istituzionali. Il parere deve contenere tutte le indicazioni necessarie per la traduzione e l'attuazione dei contenuti idrogeologici e urbanistici del piano alla scala provinciale e comunale. Poiché i Comitati istituzionali, in sede di adozione del piano, devono tener conto delle determinazioni delle conferenze, la definitiva stesura del piano in adozione deve essere coerente con quanto espresso dalla conferenza e dunque recepire le eventuali richieste di modifica, rispetto al progetto di piano precedentemente adottato, che siano comunque coerenti con la strategia complessiva e che non compromettano il raggiungimento degli obiettivi fissati a scala di bacino.

¹ Cfr. L.365/ 2000, articolo 1bis, comma 4: "La conferenza di cui al comma 3 (Conferenza Programmatica) esprime un parere sul progetto di piano con particolare riferimento all'integrazione a scala provinciale e comunale dei contenuti del piano, prevedendo le necessarie prescrizioni idrogeologiche ed urbanistiche. Il parere tiene luogo di quello di cui all'articolo 18, comma 9, della legge 18 maggio 1989, n. 183. Il Comitato istituzionale, di cui all'articolo 12, comma 2, lettera a), della legge 18 maggio 1989, sulla base dell'unitarietà della pianificazione di bacino, tiene conto delle determinazioni della conferenza, in sede di adozione del piano". Tuttavia alcune autorità di bacino hanno ritenuto opportuno mantenere l'iter previsto dal citato articolo della legge 183/90, secondo il quale le osservazione al piano vengono inoltrate alle regioni territorialmente competenti, le quali esprimono un parere in merito.

III.1.2 La pianificazione della tutela delle risorse idriche

In questo paragrafo sono illustrati i principali contenuti della pianificazione di bacino che riguardano la tutela delle risorse idriche. Sembra, infatti, necessario, per meglio inquadrare l'analisi comparativa proposta per i documenti prodotti dalle Autorità di bacino nazionali, approfondire l'evoluzione legislativa e disciplinare della materia.

Le relazioni tra i contenuti della pianificazione di bacino e il tema della tutela delle risorse idriche è il risultato della stratificazione di corpi normativi nati con obiettivi differenti anche se accomunati dal comune compito di salvaguardare specifici interessi pubblici .

L'evoluzione legislativa

Generalmente sono individuati cinque fasi giuridiche in materia di tutela delle risorse idriche:

- I fase: (fine XIX secolo) dove si promuove la tutela del buon regime delle acque, delle loro pertinenze e della loro regolamentazione, nonché definizione della natura giuridica dei diritti dell'utenza idrica. Sono definiti gli usi "liberi" delle acque, cioè quello sfruttamento conforme alla destinazione del bene corale fruibile da tutti, e che non richiede consumo delle risorsa naturale, considerata ancora come disponibile in quantità sufficiente a soddisfare i fabbisogni primari (consumo umano, agricoltura, navigazione);

- II fase (primi decenni del XX secolo): dove sono disciplinati gli usi “speciali” (tali cioè che non sottraggono il bene alla sua normale destinazione) da assentire mediante licenza (fluitazione), autorizzazione (pesca), concessione (navigazione delle acque interne mediante piroscifo), e gli usi “eccezionali”, consistenti nella derivazione delle acque a fini industriali, irrigui o di forza motrice, da sottoporre a regime concessorio. Si può ritenere che questa fase si concluda con due provvedimenti di grande rilievo, per buona parte ancora in vigore e i cui principi condizionano tuttora la situazione e le prospettive dei problemi delle acque in Italia: il Testo Unico sulla bonifica integrale e il Testo Unico sulle acque e gli impianti elettrici, entrambi del 1933;
- III fase (anni '60 e '70): che inizia con l'avvio dei processi di programmazione nell'uso delle risorse idriche con l'istituzione di strumenti di pianificazione quali il Piano di attuazione per una sistematica regolazione dei corsi d'acqua naturali e del Piano Regolatore Generale degli Acquedotti, contestuale ai numerosissimi interventi realizzati nel settore irriguo e industriale e si sostanzia con l'avvento della L.319/76, ispirata dall'esigenza di assicurare una tutela qualitativa alle risorse idriche, inserite nella più ampia nozione di ambiente e considerate nella loro funzione di recipiente del metabolismo umano ed industriale;
- IV fase (anni 80): dove si focalizza l'attenzione sulla tutela del patrimonio idrico e della difesa del suolo. È caratterizzata dalle leggi 183/89 e 36/94, con le quali si provvede alla necessità di affrontare l'impiego dell'acqua secondo una politica razionale e coordinata che ne consideri la caratteristica di risorsa scarsa, adottando misure organiche relative al ciclo dell'acqua (negli aspetti interconnessi del prelievo, dell'uso e della restituzione) e forme di gestione unitaria (fondate su criteri ambientali di esercizio

delle funzioni amministrative attribuite ai diversi soggetti pubblici, sulla scala territoriale del bacino idrografico);

- V fase (in corso): con la finalità di una sempre maggiore integrazione della gestione delle risorse idriche con gli obiettivi di qualità complessiva, secondo misure che intendono conciliare le esigenze dello sviluppo economico e sociale con la preservazione di essenziali equilibri ecologici dei corpi idrici. Due sono i momenti legislativi che, nei tempi recenti, hanno introdotto significative modifiche al quadro normativo che coinvolge la tutela delle risorse idriche: il Decreto Legislativo n.152/99 e la Direttiva comunitaria 2000/60/CE.

La tutela delle risorse idriche nella pianificazione di bacino

Come anticipato, il D.Lgs.152/99 si inserisce nel quadro delle normative ambientali già esistenti, riguardanti la salvaguardia delle acque, in particolare tra le leggi 319/76 e 183/89, definendo i Piani di tutela delle acque quali strumenti di pianificazione sostitutivi di fatto dei Piani di risanamento previsti dalla L.319 e integrativi dei Piani di bacino, relativamente ai Piani stralcio sulla qualità delle acque previsti dalla L.183/89. Appare, quindi, opportuno verificare come si possa configurare l'attività pianificatoria propria delle Autorità di bacino di rilievo nazionale, titolari della pianificazione di bacino e delle eventuali misure di salvaguardia previste dalla L.493/93, con quella delle regioni, che adottano i piani di tutela e le eventuali misure di salvaguardia secondo il D.Lgs.152/99. Questo anche alla luce delle attività già avviate dalle Autorità di bacino in relazione alla pianificazione stralcio di bacino inerente alla qualità delle acque prima del D.Lgs.152/99. Con la L.183/89 il modello normativo attinente alle risorse idriche fino ad allora vigente viene notevolmente modificato: non è disciplinata una ulteriore materia, bensì individuato un obiettivo, la difesa del suolo, che necessariamente ricomprende ogni aspetto di

governo e gestione degli elementi materiali che vi rientrano. In questa normativa l'acqua viene assunta quale bene-risultato di cui occorre tutelare la qualità ambientale e, conseguentemente, coordinare qualsiasi uso suscettibile di produrre effetti rilevanti su di essa. In particolare si possono riconoscere alcuni campi privilegiati di intervento:

- nelle finalità istitutive dove, all'art.1, oltre alla difesa del suolo, sono ricomprese la fruizione e la gestione del patrimonio idrico per gli usi di razionale sviluppo economico e sociale e il risanamento delle acque, nonché la tutela degli aspetti ambientali a essi connessi;
- nei contenuti generali di pianificazione e programmazione, come elencati all'art.3:
 - h. il risanamento delle acque superficiali e sotterranee allo scopo di fermarne il degrado e, rendendole conformi alle normative comunitarie e nazionali, assicurarne la razionale utilizzazione per le esigenze della alimentazione, degli usi produttivi, del tempo libero, della ricreazione e del turismo, mediante opere di depurazione degli affluenti urbani, industriali ed agricoli, e la definizione di provvedimenti per la trasformazione dei cicli produttivi industriali ed il razionale impiego di concimi e pesticidi in agricoltura;
 - i. la razionale utilizzazione delle risorse idriche superficiali e profonde, con una efficiente rete idraulica, irrigua ed idrica, garantendo, comunque, che l'insieme delle derivazioni non pregiudichi il minimo deflusso costante vitale negli alvei sottesi, nonché la polizia delle acque;
 - o. la gestione integrata in ambiti ottimali dei servizi pubblici nel settore, sulla base di criteri di economicità e di efficienza delle prestazioni;
- nei contenuti specifici del piano di bacino, individuati dall'art.17:

- c. le direttive alle quali devono uniformarsi la difesa del suolo, la sistemazione idrogeologica ed idraulica e l'utilizzazione delle acque e dei suoli;
- e. la programmazione e l'utilizzazione delle risorse idriche, agrarie, forestali ed estrattive;
- n. le prescrizioni contro l'inquinamento del suolo ed il versamento nel terreno di discariche di rifiuti civili ed industriali che comunque possano incidere sulle qualità dei corpi idrici superficiali e sotterranei
- p. il rilievo conoscitivo delle derivazioni in atto con specificazione degli scopi energetici, idropotabili, irrigui od altri e delle portate;
- q. il rilievo delle utilizzazioni diverse per la pesca, la navigazione od altre;
- r. il piano delle possibili utilizzazioni future sia per le derivazioni che per altri scopi, distinte per tipologie d'impiego e secondo le quantità;

Si può ritenere che la L.183/89, pur intitolata al riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo, introduca un tentativo di pianificazione concepito come riassuntivo di tutti gli indirizzi e coordinatore di tutte le scelte aventi influenza sulla destinazione delle risorse ambientali e territoriali comprese nel bacino onnicomprensivo del territorio del bacino, da realizzare attraverso una considerazione privilegiata e unitaria del governo delle risorse idriche.

Le funzioni di pianificazione dell'Autorità di Bacino ai fini di espletare i compiti di governo della risorsa idrica sono poi integrati da una serie di adempimenti che discendono dalla L.36/94 con particolare preminenza posta alla definizione e all'aggiornamento del bilancio idrico. L'individuazione degli squilibri quantitativi e qualitativi esistenti fra la disponibilità e l'uso della risorsa risulta, infatti, indispensabile per la successiva definizione degli interventi a carattere strutturale e non strutturale.

Le Autorità di bacino, in tema di gestione integrata dei servizi idrici, svolgono le seguenti attività:

- adottano le misure per la pianificazione dell'economia idrica in funzione degli usi cui sono destinate le risorse e, nei bacini

idrografici caratterizzati da consistenti prelievi e/o da trasferimenti, regolamentano le derivazioni al fine di garantire il livello di deflusso minimo vitale, tale da non alterare gli equilibri degli ecosistemi interessati. (L.36/94, art. 3);

- esprimono il parere, per le determinazioni di competenza ex art.12, L.183/89, relativo al progetto di delimitazione degli A.T.O. redatto dalle Regioni;
- coordinano le Regioni stesse per l'espletamento delle azioni volte all'aggiornamento dei P.R.G.A. e programmano tutti gli interventi attuativi successivi (art. 8, L.36/94);
- promuovono accordi di programma in materia di opere ed interventi per il trasferimento di acqua (art.17, L.36/94);
 - disciplinando la definizione delle acque ai fini del divieto di captazione insieme agli enti gestori nelle aree protette (art.25, L.36/94).
- in base alle rispettive competenze, al pari di altri Enti deputati alla gestione della risorsa idrica (Regioni, Province, Enti Locali, A.T.O., ecc.), partecipano alla programmazione del razionale utilizzo della stessa in modo da assicurare sia "la salvaguardia del patrimonio idrico, dell'agricoltura, della fauna e della flora acquatica, dei processi geomorfologici, degli equilibri idrologici e della vivibilità dell'ambiente", sia il soddisfacimento della domanda e la corrispondenza tra qualità ed uso della stessa (art.1 e 2, L. 36/94).

I contenuti della pianificazione di bacino alla luce del D.Lgs.152/99

In questo quadro normativo, si inserisce il D.Lgs.152/99: “Disposizioni sulla tutela delle acque dall’inquinamento e recepimento della Direttiva 91/21/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane e della Direttiva 91/676/CEE relativa alla protezione delle acque dall’inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole”. Questo decreto introduce un nuovo strumento di programmazione: il Piano di tutela delle acque, che ha la finalità di definire la disciplina generale per la tutela delle acque superficiali, marine e sotterranee mediante:

- il pieno recepimento delle Direttive comunitarie 91/271 e 91/676;
- una politica della tutela delle acque che integra gli aspetti qualitativi con quelli quantitativi;
- una politica di risanamento e prevenzione basata sugli obiettivi di qualità dei corpi idrici recettori e sulla necessità di diversificare le azioni di prevenzione in base alle criticità presenti sul territorio (aree sensibili e zone vulnerabili);

Tali finalità si sostanziano in una serie di obiettivi specifici:

- indicare gli obiettivi di qualità ambientale e per specifica destinazione assunti sulla scala regionale e disporre il coordinamento (art.4.);
- effettuare la classificazione dei corpi idrici e delle aree da assoggettare a speciale prevenzione o risanamento;
- adottare le misure per la tutela di ciascun corpo idrico prevedendo in caso di necessità anche l'adozione dei provvedimenti integrativi

o restrittivi della disciplina degli scarichi e dell'uso delle acque (art.15);

- recepire i programmi di miglioramento dell'ambiente idrico (art.6);
- assicurare la tutela qualitativa e quantitativa per bacino idrografico;
- definire le cadenze temporali e le priorità;
- il programma di verifica dell'efficacia degli interventi previsti;
- disporre gli interventi di bonifica dei corpi idrici (art.44).

Il piano di tutela delle acque costituisce un piano stralcio di settore del piano di bacino. La formazione del piano di tutela delle acque è il risultato di una cooperazione tra le istituzioni interessate (le Regioni e le Autorità di bacino competenti per territorio): alle Autorità di bacino nazionale ed interregionale (sentite le Province e le Autorità di ambito per la gestione delle risorse idriche) spetta definire gli obiettivi e le priorità degli interventi dei piani di tutela su scala di bacino (il compito doveva teoricamente essere già assolto entro il termine non perentorio del 31.12.2001); entro il 31.12.2003 le Regioni (sentite le Province e previa adozione di eventuali misure di salvaguardia) adottano il piano di tutela delle acque e lo trasmettono alle competenti Autorità di bacino; entro i successivi novanta giorni le Autorità di bacino competenti ne verificano la conformità agli obiettivi e alle priorità precedentemente fissate, esprimendo parere vincolante; il piano è approvato dalle Regioni entro i successivi sei mesi e comunque non oltre il 31 dicembre 2004. In relazione a questo processo di formazione di tutela assai atipico nel quadro della pianificazione italiana sono state proposte diverse osservazioni che generalmente riguardano la mancata applicazione della disciplina dei piani stralcio delle Autorità di bacino secondo gli standard procedurali.

Poiché invece la scelta del decreto legislativo n. 152/1999 è stata di lasciare il piano di tutela delle acque quasi completamente nella sfera dei compiti regionali, si può concludere che il collegamento operato dall'art.44 del D.Lgs.152/99 non sia finalizzato a un rinvio generale alla legge quadro sulla difesa del suolo ma serva come qualificazione descrittiva/funzionale del piano di tutela delle acque e come mezzo per il suo inserimento nel sistema dei piani di settore con valenza di piani territoriali. In questo confermando

indirettamente la necessità di un coordinamento tra strumenti diversi di gestione delle risorse idriche che operano all'interno di un bacino idrografico unitario.

Con la L.183 si pone pertanto una esigenza di coordinamento che si è espressa nei seguenti modi:

- a. l'attribuzione di funzioni consultive in molti procedimenti decisori e programmatori all'autorità di bacino compresi i procedimenti volti all'individuazione delle aree sensibili e delle zone vulnerabili;
- b. b. il riferimento al bilancio idrico quale definito dall'autorità di bacino per il rilascio delle concessioni e la riduzione di quelle in atto, nonché un obbligo di informazione su tutte le concessioni;
- c. c. l'utilizzazione dei dati e dei rilevamenti e di tutta l'attività conoscitiva e di rilevamento dello stato di qualità dei corpi idrici, espletato per la redazione dei piani di bacino, quale base e presupposto per la predisposizione del piano di tutela;
- d. d. lo specifico rapporto di contenimento fra Piano di tutela e Piano di bacino come individuato all'art.44. Se il Piano di bacino pianifica e programma le azioni per la conservazione, difesa, valorizzazione e risanamento del suolo e delle acque, la pianificazione delle acque fa parte di questa programmazione.

Ma l'impostazione della tutela della risorsa idrica sull'obiettivo di qualità da perseguire per tutti i corpi idrici; il riconoscimento dell'incidenza quantitativa della risorsa; l'attribuzione di una particolare rilevanza alla tutela delle acque sotterranee e quindi alla previsione della riduzione degli inquinamenti a distanza, e cioè degli inquinamenti diffusi e indiretti diversi dallo scarico puntuale ma maggiormente connessi con l'assetto e l'utilizzazione del territorio, sono azioni che comportano una necessaria connessione tra pianificazione del suolo e pianificazione della tutela delle acque dall'inquinamento.

L'aver ricondotto le competenze del Piano di tutela alla Regione, in analogia con quanto previsto dai piani di risanamento delle acque, comporta un capovolgimento delle regole classiche di coordinamento tra i diversi enti concorrenti alla definizione dei suoi contenuti,

in quanto i Piani di bacino nazionale saranno composti da una pluralità di piani stralcio adottati dalle regioni, nella funzione speciale di Piani di tutela delle acque. Tale situazione ribalta il criterio di integrazione tra i livelli di piano: nella L.183/89 esso è di tipo discendente, nel D.Lgs.152/99 è di tipo ascendente, dalle regioni verso lo stato. Inoltre, le Autorità di bacino si devono limitare alla definizione degli obiettivi su scala di bacino cui devono attenersi i Piani di tutela delle acque, ad indicare le priorità di intervento e a verificare la conformità del piano alle indicazioni date. Sono, invece, le Regioni a redigere e ad approvare il piano.

Alla luce dei predetti assunti si è consolidata una lettura delle funzioni di pianificazione delle Autorità di bacino nazionali e regionali che distingue i compiti reciproci per il livello dei contenuti su cui incidono: in nome dell'affermazione dell'unitarietà del bacino idrografico, su macro-scala vengono fissati obiettivi comuni a tutte le Regioni afferenti al bacino stesso, mentre in ambito regionale, nel rispetto delle peculiarità e specificità locali, sono determinati e attuati gli interventi e le azioni preordinate al raggiungimento dei prefissati fini. Non secondaria per questa impostazione si è rivelata la necessità di tradurre nell'ordinamento italiano l'approccio per bacino elaborato dalla proposta di direttiva quadro comunitaria con l'inserimento dell'attività pianificatoria regionale di tutela delle acque nei complessi meccanismi della L.183/89, che già si fondava proprio sull'individuazione del bacino idrografico come unità ecosistemica di riferimento che superasse la logica della pianificazione per confini amministrativi.

Ma l'aver trasferito il Piano di tutela nell'ambito del Piano di bacino comporta l'applicazione al Piano di tutela delle regole e dei principi stabiliti dalla L.183/89, con la conseguenza che il Piano di tutela diventa:

- a. strumento conoscitivo e quindi in primis descrittivo del contesto ambientale, fisico ed antropico, delle condizioni del suolo, delle acque, delle cause dello stato di inquinamento ambientale, delle condizioni climatiche, dei fenomeni naturali incidenti sul ciclo delle acque. Si prevede altresì una sintesi dei risultati dell'analisi economica anche allo scopo di una valutazione del rapporto costi-benefici, delle misure previste

e delle azioni relative alla estrazione, distribuzione, raccolta e depurazione delle acque;

- b. strumento tecnico-operativo di individuazione delle cause dell'inquinamento ambientale che consegue l'individuazione delle misure e degli interventi secondo le finalità di prevenzione e risanamento;
- c. strumento normativo in quanto contenente le direttive alle quali uniformare gli interventi di tutela della risorsa idrica, le prescrizioni e i vincoli finalizzati alla tutela ambientale. Inoltre, in quanto parte del Piano di bacino, è indiscutibile la valenza di piano sovra-ordinato che contraddistingue il Piano di tutela, al quale la restante pianificazione territoriale deve conformarsi. Le disposizioni del piano di tutela infatti, in quanto piano stralcio relativo a settori funzionali, hanno carattere immediatamente vincolante per l'amministrazione ed enti pubblici nonché per i soggetti privati, ove in tal senso, il piano si sia dichiarato.

Si può, allora, concludere che l'evoluzione dei contenuti della legislazione vigente nel campo della tutela delle risorse idriche secondo l'integrazione operata dal D.Lgs.152/99, delinea nuove prospettive nell'articolazione dei rapporti tra pianificazione di bacino e pianificazione regionale di settore:

- il Piano di bacino assume una valenza generale, si configura cioè come un piano strategico, sovraordinato, che stabilisce gli obiettivi su scala di bacino e la priorità degli interventi, definendo anche tempi di attuazione e flussi finanziari;
- il Piano di tutela delle acque è un piano di ampio dettaglio, elaborato e adottato dalle regioni, alle quali compete soprattutto il rilevamento dello stato di qualità dei corpi idrici, l'indicazione degli interventi necessari e delle priorità, che devono, comunque, essere sottoposte al parere vincolante delle Autorità di bacino.

In un quadro che apre nuove prospettive nell'operatività della pianificazione di bacino, il principale punto di criticità, come già ricordato, concerne la definizione del Piano di tutela delle acque in quanto Piano stralcio di settore del Piano di bacino ai sensi della L.183/89. Ciò contrasta col fatto che il Piano stralcio tematico, quale si configura il Piano di tutela delle acque, non può riferirsi a porzioni di territorio regionali nell'ambito del bacino idrografico, come specificamente stabilito anche dall'art.17 della L.183/89. Inoltre nei bacini di rilievo nazionale il Piano di bacino è necessariamente sottoposto a un iter procedurale di adozione da parte del Comitato Istituzionale e di approvazione da parte del Consiglio dei Ministri. Ciò è in contraddizione con la sua adozione da parte delle Regioni stabilita dal D.Lgs. Il Piano di tutela delle acque dovrebbe perciò non "costituire" ma "concorrere" a definire il Piano di bacino, nello stralcio di settore sulla qualità delle acque. Ciò manterrebbe la posizione del Piano di bacino legata agli obiettivi generali e alla priorità degli interventi a scala di bacino idrografico e consentirebbe nello stesso tempo di rendere il Piano di tutela uno strumento agile e flessibile attraverso l'adozione regionale.

² I contenuti di questo paragrafo sono desunti da molteplici fonti informative. Le fonti principali sono costituite dai capitoli introduttivi di informazione giuridica approntate dalle Autorità di bacino nelle relazioni tecniche dei piani e dei documenti predisposti in relazione al tema in oggetto. Altre fonti derivano dagli "Atti della 1° Conferenza Nazionale sulla Tutela delle Acque", promossa dal Ministero dell'Ambiente e tenutasi a Roma, il 28-29-30 settembre; in particolare dai contributi seguenti: "Fondamenti della tutela delle acque: situazioni e prospettive" di Roberto Passino; "Le finalità e gli strumenti nella nuova normativa per la tutela delle acque" di Anna Cenerini; "L'articolazione tecnica della nuova normativa" di Riccardo Rifici; "I piani di tutela a livello di bacino idrografico" di Raffaello Nardi.

INFORMAZIONI REDAZIONALI

Responsabile scientifico

Michele Zazzi

Curatore sintesi e schedatura

Michele Zazzi

Progetto e realizzazione sito web

Paolo Motta

Segreteria editoriale

gruppol83@uni.net

Ultimo aggiornamento: 11 luglio 2003

© 2003 - Servizio informazioni sulle attività di pianificazione delle Autorità di bacino nazionali e dell'Autorità di bacino pilota del fiume Serchio