

# **I. LA PIANIFICAZIONE DI BACINO. IL RAPPORTO 2003**

## **I.1 Obiettivi del servizio di informazione**

---

Il Servizio di informazione prevede due fasi operative principali con obiettivi complementari: à

1. la raccolta, l'organizzazione e la lettura critica della documentazione relativa agli strumenti di pianificazione prodotti dalle Autorità di bacino di rilievo nazionale<sup>1</sup> mediante la predisposizione di schede su supporto informatico da pubblicare sul sito web del Gruppo 183;
2. la pubblicazione a stampa di un rapporto periodico annuale con la predisposizione di confronti tematici sulle attività di maggior interesse. Le schede di lettura degli strumenti di pianificazione costituiscono il corpo centrale del Servizio di informazione e sono predisposte per ognuno dei piani stralcio che costituiscono a oggi i piani di bacino delle Autorità di bacino di rilievo nazionale.

Con il dispositivo delle schede si propone uno schema di lettura unitaria per i settori tematici di maggiore rilevanza che compongono il piano di bacino. Nel primo anno di attività del servizio sono presentate le schede dei documenti che riguardano i due temi ritenuti di interesse prioritario: la pianificazione dell'assetto idrogeologico e la tutela delle risorse idriche. Le schede si propongono come strumento sintetico che ha l'ambizione di soddisfare molteplici finalità informative in relazione alla natura presumibilmente variegata dei possibili destinatari, che non si ritiene circoscrivibile ai soli referenti tecnici che operano all'interno della Autorità di bacino:

- un'informazione a carattere prevalentemente divulgativo con lo scopo di aumentare il grado di consapevolezza sulla natura e sulla reale consistenza della pianificazione di bacino;
- un'informazione destinata a soddisfare un secondo livello di lettura con l'obiettivo di fornire una chiave interpretativa comune per le principali tecniche

## **I.2 I contenuti della pianificazione di bacino. Il Rapporto 2003**

---

La prima stesura annuale della presente pubblicazione, intitolata La pianificazione di bacino. Rapporto 2003, è intesa come presentazione delle più rilevanti attività di pianificazione rese operanti dalle Autorità di bacino di rilievo nazionale nei tempi recenti, in conseguenza dei significativi adempimenti legislativi inerenti alla pianificazione dell'assetto idrogeologico e alla tutela delle risorse idriche.

A tal fine, il Rapporto è suddiviso in due parti: una prima dedicata all'approfondimento del lavoro analitico svolto sugli strumenti di pianificazione e una seconda dove si riportano le schede di analisi approntate per la diffusione attraverso la rete internet.

La prima parte, poiché introduce un primo approccio sistematico riguardo all'operato delle Autorità di bacino di rilievo nazionale relativo alla pianificazione di bacino, ha richiesto l'inserimento di un quadro introduttivo sul tema con un duplice compito:

1. descrivere i contenuti essenziali delle pratiche di difesa del suolo, soprattutto in termini di riferimenti legislativi, e introdurre le attività pregresse e in corso da parte delle Autorità di bacino;
2. approfondire una selezione di temi di particolare interesse che sembrano rappresentare i tratti qualificanti dei piani analizzati e che diventano chiavi di lettura per una prima indagine comparativa dei contenuti della pianificazione di bacino.

La seconda parte propone in versione cartacea le schede su supporto informatico approntate per la versione internet del servizio informativo. Le schede costituiscono il corpo informativo e documentale da cui nasce l'approfondimento analitico presentato nel Rapporto 2003.

Secondo questo schema organizzativo il Rapporto 2003 è strutturato in diversi capitoli:

- il primo capitolo introduce l'attività del Servizio di informazione mettendone in evidenza obiettivi e programma di lavoro. Segue l'enunciazione dei contenuti e dei criteri di redazione del Rapporto, con l'esplicitazione dei limiti e delle cautele assunte nelle attività del Servizio e con l'individuazione di possibili percorsi di approfondimento per il prosieguo dell'attività;
- il secondo capitolo tratteggia sinteticamente l'evoluzione disciplinare che ha interessato la pianificazione di bacino in Italia con l'approfondimento della componente legislativa che ha accompagnato la redazione degli strumenti di pianificazione delle Autorità di bacino nazionali e dei conseguenti compiti istituzionali delle Autorità stesse. Un'ulteriore sezione del capitolo, la cui redazione è stata curata direttamente dalle Autorità di bacino, presenta le attività di pianificazione svolte dalle singole Autorità fino ad oggi e quelle in fase di ultimazione o di nuova formazione. Questo al fine di costruire un quadro di concetti e procedure rispetto a cui riferire l'analisi critica degli strumenti di piano schedati;

- - il terzo capitolo, che chiude la prima parte del Rapporto, propone un tentativo di analisi comparata dei piani e dei documenti oggetto di schedatura. Il criterio adottato prevede che la lettura comparata avvenga mediante l'identificazione di temi emergenti che mettono in evidenza i contenuti rilevanti, i nodi problematici o i possibili sviluppi della pianificazione di bacino;
- - la seconda parte, con i capitoli che la compongono, propongono l'attività svolta nell'ambito del contratto di servizio tra Autorità e Gruppo 183, in particolare l'attività di schedatura degli strumenti di pianificazione inerenti ai temi ritenuti di interesse prioritario che riguardano l'assetto idrogeologico e la tutela delle risorse idriche. Alla riproposizione delle schede analitiche predisposte per il sito internet e adattate per la pubblicazione, viene anteposto un capitolo in cui sono esposti i criteri che hanno informato la redazione delle schede.

E' evidente che il contributo originale riscontrabile nel Rapporto 2003 dipende dai contenuti del capitolo in cui sono proposti i temi emergenti che sembrano aver caratterizzato la recente stagione della pianificazione di bacino in Italia. Al riguardo è possibile proporre alcune anticipazioni essenziali.

Il capitolo sui "Temi emergenti" del Rapporto 2003 si pone l'obiettivo di individuare alcuni elementi condivisi nelle diverse esperienze di pianificazione e di porre a confronto metodi e tecniche approntate dalle Autorità di bacino per rispondere alle richieste formulate alla pianificazione di bacino dall'evoluzione della legislazione vigente. Attraverso la lettura di tali temi nelle esperienze concrete dei piani stralcio di bacino, il rapporto individua i diversi contenuti metodologici espressi e propone alcune linee interpretative sui possibili sviluppi delle azioni di piano intraprese. Le ipotesi interpretative si mettono in rilievo i diversi approcci alla pianificazione di bacino promossi dalle singole Autorità di bacino, ponendo particolare attenzione alla ricchezza e alla varietà dei contributi metodologici proposti all'interno degli strumenti di pianificazione e, quindi, alle innovazioni riscontrabili nell'operato delle Autorità.

La scelta 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. la selezione di molteplici chiavi di lettura utili per una lettura comparata attenta alla fertile diversità esistente negli strumenti di pianificazione analizzati.

I temi emergenti sono, quindi, funzionali alla rappresentazione di quei nodi interpretativi che presentano le maggiori potenzialità per una lettura comparata e per una valutazione di prospettiva. Una prima selezione di temi è stata effettuata per le due principali anime della pianificazione di bacino, che hanno costituito l'oggetto della fase analitica del Servizio di informazione: la pianificazione dell'assetto idrogeologico; la tutela delle risorse idriche, identificabile negli obiettivi di qualità delle acque e nella definizione del bilancio delle risorse idriche.

I principali temi che sono emersi nell'analisi dell'attività di pianificazione promossa dalle Autorità di bacino, con diverso grado di definizione in relazione alla natura degli strumenti considerati e al loro iter di approvazione, sono i seguenti:

1. l'evoluzione del piano di bacino in conseguenza della pianificazione a carattere di emergenza;
2. la definizione degli ambiti di pericolosità idraulica e di frana;
3. la definizione dei livelli di rischio idraulico e di frana;
4. la gestione del piano: gli interventi strutturali e non strutturali;
5. l'efficacia normativa del piano e i rapporti con la pianificazione urbanistica e territoriale;
6. i rapporti tra piano di bacino e piani regionali di tutela delle acque;
7. gli obiettivi di qualità delle acque;

8. il bilancio delle risorse idriche;

9. la definizione del minimo deflusso vitale dei corsi d'acqua.

## I.3 Le prospettive

---

Come più volte ricordato, il Rapporto 2003 è inteso come un primo contributo alla ricostruzione del quadro complessivo della pianificazione di bacino in Italia. L'impossibilità di affrontare nel primo anno del Servizio di informazione un compito così gravoso ha suggerito di selezionare alcuni temi di particolare attualità per i quali erano disponibili un numero significativo di esperienze di pianificazione per tutte le Autorità coinvolte.

Rimangono, quindi, da affrontare molti altri temi, che potrebbero diventare occasione di approfondimento nel prosieguo dell'attività del Servizio di informazione. Se ne elencano alcuni tra i più significativi per la specificità dei temi trattati e per il livello di competenza istituzionale coinvolto:

- il rapporto tra le novità introdotte dalla L.267/98 e la pianificazione di bacino ordinaria, soprattutto per la forza della pianificazione straordinaria quando opera sulle criticità evidenti, con il conseguente spostamento concettuale dei presupposti della L.183/89;
- - le politiche di coordinamento tra pianificazione di bacino e pianificazione dell'emergenza intesa come insieme dei programmi di previsione e prevenzione della protezione civile;
- - gli ambiti di efficacia dei piani fino a ora predisposti, sia in termini di corretta rappresentazione delle utilità specifiche delle istituzioni e degli interessi della società civile comunque coinvolte, sia in relazione alle

migliori forme per assicurare adeguati processi di verifica e controllo dei dispositivi messi in campo, soprattutto nella predisposizione di indirizzi, direttive e prescrizioni per la pianificazione urbanistica e territoriale;

- - la verifica dei modi di finanziamento che supportano l'attuazione dei piani di bacino, dal tradizionale richiamo al coordinamento delle diverse fonti di finanziamento - statale, comunitario, regionale - alla predisposizione di copertura dei costi con modalità innovative (canoni e tariffe negli impieghi delle risorse naturali, ...);
- - l'approfondimento delle esperienze di pianificazione messe in campo alla scala dei bacini interregionali e regionali al fine di avere un quadro il più possibile esaustivo della pianificazione di bacino in Italia.

Riguardo alle potenzialità del Servizio di informazione è possibile prevedere:

- il completamento della schedatura di tutti i piani fino a ora prodotti, con l'affinamento dei criteri di analisi;
- - la redazione di approfondimenti analitici su temi specifici per singola Autorità in conseguenza di differenti occasioni di pianificazione nei diversi contesti territoriali;
- - la promozione di iniziative specifiche che possano contribuire alla diffusione della conoscenza e della cultura della pianificazione di bacino e arricchire il relativo dibattito disciplinare (pubblicazioni, convegni, ...).

Mentre la trattazione dei temi emergenti nel Rapporto 2003 rappresenta in massima parte la ricostruzione e il confronto dei contenuti tecnico-scientifici dei piani analizzati - permettendo una fertile lettura comparata delle forme di pianificazione adottate nei diversi contesti territoriali - altri temi aprono prospettive di più ampia portata che coinvolgono, *in primis*, i punti critici rappresentati dall'efficacia dei processi di attuazione dei piani, soprattutto in relazione ai rapporti con le politiche territoriali e ai quadri normativi, nazionali e comunitari, in evoluzione.

Due i temi che sembrano condensare le principali occasioni di approfondimento da affidare alla prosecuzione del servizio informativo:

1. le relazioni tra pianificazione di bacino e pianificazione territoriale di area vasta, con particolare attenzione alle possibilità espresse dalla recente stagione dei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciali (PTCP);
2. le difficoltà di coordinamento tra pianificazione di bacino e piani regionali di tutela delle acque alla luce del D.Lgs. 152/99 e della normativa comunitaria al fine di mantenere una omogeneità di approccio che conservi l'unitarietà del bacino idrografico e del sistema idrico relativo.

Nel primo caso risulta che una funzione importante per l'efficacia a scala locale della pianificazione di bacino potrà essere svolta dalla capacità di trovare forme di integrazione con la pianificazione territoriale in generale e, in particolare, con quella provinciale. Le azioni conseguenti all'attuazione dei Piani per l'assetto idrogeologico, ovvero l'attuazione dei contenuti e la gestione delle prescrizioni e della programmazione degli interventi puntuali, potranno essere condotte in ambito provinciale, rafforzando un ruolo già delineato dalla L.142/90, che attribuisce ai PTCP specifiche competenze in materia di difesa del suolo, valorizzazione dell'ambiente e difesa dalle calamità. Ruolo che è stato confermato dal D.Lgs.112/98 con l'assegnazione alle Regioni del compito di prevedere, con propria legge regionale, che il PTCP *“assuma il valore e gli effetti dei piani di tutela nei settori della protezione della natura, della tutela dell'ambiente, delle acque, della difesa del suolo e delle bellezze naturali, sempre che la definizione delle relative disposizioni avvenga nella forma di intese fra la provincia e le amministrazioni, anche statali, competenti”*.

Questa linea appare condivisa anche dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio nell'intesa operativa con l'Unione delle Province d'Italia (UPI), il cui primo risultato è stato l'elaborazione di una ricerca, condotta su tutto il territorio nazionale, sullo stato di attuazione, sull'integrazione e sui contenuti dei principali strumenti di pianificazione di area vasta (non solo i PTCP, ma anche i Piani delle Autorità di bacino, i Piani paesistici regionale, i Piani dei parchi, etc.), che in modo diretto o indiretto, si prefiggono obiettivi connessi alla difesa del suolo e della tutela del territorio. L'integrazione tra PAI e PTCP potrà avvenire nell'ambito di un processo che consenta di trasporre regole e indirizzi definiti alla scala di bacino alla dimensione territoriale specifica, a partire dall'analisi dettagliata dei dati conoscitivi sull'effettivo stato del territorio e proseguendo nella assunzione di regole e criteri comuni per ambiti territoriali locali. Un primo

passo verso la definizione di questo processo è stato certamente rappresentato dalle conferenze programmatiche di ambito provinciale, attive durante la fase istruttoria dei piani per l'assetto idrogeologico, che hanno gestito il confronto inter-istituzionale tra amministrazioni comunali, provinciali, regionali e Autorità di bacino.

Nel secondo caso la situazione è resa particolarmente complessa dagli adempimenti legislativi che nel loro succedersi hanno posto poca attenzione alle necessarie forme di coordinamento degli strumenti di pianificazione introdotti. Il D.lgs.152/99 ha introdotto delle novità di rilievo rispetto alle preesistenti norme di tutela delle acque, con finalità molto ampie che prevedono discipline generali per la tutela delle risorse idriche e strumenti innovativi.

Un esempio significativo è rappresentato dal tentativo di integrare e raccordare il piano regionale di tutela delle acque con il piano di bacino idrografico operato dal suddetto decreto. Se il piano di tutela delle acque costituisce un piano stralcio di settore del piano di bacino ai sensi dell'art.17, comma 6-ter, della L.183/1989, le conseguenze operative di tale dichiarazione sono, però, inficiate dalla procedura discutibile introdotta con l'art.44 del D.Lgs.152/99. Nella formazione del piano di tutela delle acque, infatti, cambia la funzione dell'Autorità di bacino rispetto a quella delle Regioni competenti per territorio: alle Autorità di bacino nazionali ed interregionali (sentite le Province e le Autorità di ambito per la gestione delle risorse idriche), oltre alla verifica di conformità e alla espressione di un parere vincolante sui piani regionali adottati, spetta la sola definizione degli obiettivi e delle priorità degli interventi dei piani di tutela regionali su scala di bacino. Appare, allora, evidente la necessità di una azione di coordinamento da parte delle Autorità di bacino – con le Regioni competenti per territorio - in ogni fase della pianificazione delle acque, se si vuole assicurare non solo un'effettiva tutela condivisa delle acque ma, soprattutto, un'efficace programmazione dei diversi impieghi possibili (civili, irrigui, energetici, industriali, ambientali) a scala di bacino idrografico, singolo o interconnesso.

Del resto si pone in questa direzione la recente Direttiva comunitaria 2000/60/CE, che rafforza la tutela della qualità delle acque a scala di bacino idrografico, prevedendo che gli Stati membri individuino – entro il 2003 - i singoli distretti idrografici presenti nel loro territorio e assegnino a questi ultimi anche la funzione di gestione. Principio di tutela rafforzato anche dalla contemporanea adozione delle disposizioni amministrative atte a individuare l'autorità nazionale competente per

l'applicazione delle norme previste dalla direttiva in ciascun distretto idrografico e per la predisposizione del Piano di gestione del bacino idrografico.

Alla luce di questi accadimenti emergono alcune osservazioni sulle conseguenze ipotizzabili nello scenario italiano: un primo approfondimento coinvolge la futura struttura dell'assetto istituzionale in relazione all'adeguatezza delle attuali Autorità di bacino – attualmente organi di pianificazione - a ricoprire tutte le funzioni di distretto idrografico quale “principale unità per la gestione dei bacini idrografici” e proprio per la tutela delle acque. In ogni caso sembra essere rafforzata la responsabilità di pianificazione a scala di bacino idrografico – come prevista dalla L.183/89 - prevedibilmente in capo all'organismo di cooperazione tecnica e istituzionale delle Autorità di bacino. Questa considerazione implica naturalmente un difficile processo di riorganizzazione amministrativa e funzionale per superare un'impostazione fortemente settoriale, processo che dovrà potenzialmente coinvolgere un numero rilevante di organismi che attualmente detengono competenze in merito alla gestione delle risorse idriche.

Il passo successivo riguarda il quadro della pianificazione delle risorse idriche, dove sembra inevitabile porre mano al corredo di strumenti e di competenza presenti, con l'obiettivo di aggiornare e integrare i contenuti indicati nella Direttiva anche al fine di coordinare la dispersione delle fonti informative necessarie e riconducibili a soggetti istituzionali distinti. Questo in ottemperanza a quelle caratteristiche di terzietà, probabilmente segno distintivo del futuro delle Autorità di bacino, che obbliga ad assicurare un'azione permanente di informazione, impegna tutte le parti contraenti nella informazione degli associati e richiede una verifica delle stesse forme di rappresentanza e di partecipazione degli interessi sociali, economici, ambientali.

---

<sup>1</sup> Le Autorità di bacino di rilievo nazionale sono elencate all'art.14 della L.183/89: Autorità di bacino del fiume Adige; Autorità di bacino dei fiumi dell'Alto Adriatico; Autorità di bacino del fiume Arno; Autorità di bacino dei fiumi Liri-Garigliano e Volturno; Autorità di bacino del fiume Po; Autorità di bacino del fiume Tevere. Il Servizio di informazione e, di conseguenza la presente pubblicazione, ha esteso l'indagine, per la particolare specificità del bacino pilota previsto dall'art.30 della L.183/89, anche alle attività di pianificazione dell'Autorità di bacino del fiume Serchio. Nel prosieguo del testo, quindi, con la dizione di "Autorità di bacino di rilievo nazionale" o "Autorità di bacino nazionali" si intendono tutte le Autorità prima elencate.

## INFORMAZIONI REDAZIONALI

---

Responsabile scientifico

Michele Zazzi

Curatore sintesi e schedatura

Michele Zazzi

Progetto e realizzazione sito web

Paolo Motta

Segreteria editoriale

[gruppol83@uni.net](mailto: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**

Nome file: uno  
Directory: C:\Documents and Settings\x\Documenti\b sito\PDF\pdf\_rapporto  
Modello: C:\Documents and Settings\x\Dati applicazioni\Microsoft\Modelli\Normal.dot  
Titolo: oooooop  
Oggetto:  
Autore: x  
Parole chiave:  
Commenti:  
Data creazione: 16/01/2004 11.43  
Numero revisione: 14  
Data ultimo salvataggio: 18/01/2004 14.09  
Autore ultimo salvataggio: x  
Tempo totale modifica 28 minuti  
Data ultima stampa: 18/01/2004 14.11  
Come da ultima stampa completa  
Numero pagine: 11  
Numero parole: 3.034 (circa)  
Numero caratteri: 17.299 (circa)