

LA SFIDA DEI DISTRETTI IDROGRAFICI PER IL GOVERNO COOPERATIVO DELLE ACQUE E DEL SUOLO: LA REVISIONE DEL D.LGS 152/2006 IN MATERIA AMBIENTALE

Documento realizzato dal Gruppo 183 in occasione del convegno tenutosi a Roma il 7 novembre 2006 con il patrocinio del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.



La realizzazione dell'evento è stata resa possibile grazie alla Commissione Europea che ha fornito il supporto economico e il patrocinio

**La sfida dei distretti idrografici per il governo cooperativo delle acque e del suolo:
la revisione del D.Lgs 152/2006 in materia ambientale**

Roma, martedì 7 novembre 2006, ore 9 -13.30

Punti generali di proposta

PREMESSA

Il Decreto Legislativo 152/2006 è stato aspramente criticato dalle Regioni, dalle associazioni ambientaliste e da numerosi esponenti del mondo accademico per una serie di questioni assai rilevanti:

1. Illegittimità per eccesso di delega, avendo introdotto numerose innovazioni, non previste dalla legge di delega. La legge 308/2004, infatti, pur essendo complessivamente generica parla di “uno o più decreti legislativi di riordino, coordinamento e integrazione delle disposizioni legislative “ esistenti (art 1, n.1), “nel rispetto dei principi e delle norme comunitarie e delle competenze per materia delle amministrazioni statali, nonché delle attribuzioni delle Regioni e degli enti locali, come definite ai sensi dell’articolo 117 della Costituzione, della legge 15 marzo 1997, n.59, e del decreto legislativo 31 marzo 1998, n.112, e fatte salve le norme statutarie e le relative norme di attuazione delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano, e del principio di sussidiarietà” (art 1, n. 8).
2. Mancato rispetto degli artt. 117 118 della Costituzione e illegittimità dell’accentramento di compiti e funzioni già trasferite o delegate alle Regioni, che hanno in merito presentato ricorso alla Corte Costituzionale.
3. Contrasto con diverse norme europee.
4. Mancato rispetto della procedura prevista dalla stessa legge delega, mancata consultazione degli organismi interessati, mancata conclusione della Conferenza Stato Regioni.

Inoltre nel decreto le problematiche legate alle competenze sulle coste e sulle acque costiere e alla sussistenza di bacini transfrontalieri (come quello dell’Isonzo) non sono minimamente affrontate.

Merita specifiche considerazioni anche la natura di ente pubblico non economico attribuita dal decreto 152 alla autorità di distretto che comporta un (peraltro escluso esplicitamente dallo stesso decreto) innegabile aggravio dei costi per il bilancio statale e non coglie certo il fondamentale principio della autorità di distretto come luogo della concertazione e cooperazione tra Stato e Regioni, spingendo di fatto l’autorità verso un modello di soggetto terzo, sbagliato nella sostanza e nel merito e con profili di dubbia costituzionalità.

Il decreto e le autorità di bacino

Nel corso della discussione in merito alle esigenze di modifica del decreto legislativo 152/2006, si è spesso fatto riferimento alla opportunità di ottenere un corpo normativo che coerentemente tenesse conto degli insegnamenti desumibili dalla ormai pluriennale esperienza di applicazione della legge 183/1989, nel quadro degli aggiustamenti e delle integrazioni via via intercorsi a seguito della legislazione emanata successivamente alle sciagure di Sarno e Soverato, ma anche di altri strumenti legislativi (vedi ad esempio il DL 398/1993 che prevede l’introduzione dei piani stralcio).

Questa complessa esperienza presenta certamente luci ed ombre e rivela un percorso costellato di ritardi, forti lacune ed inefficienze, ma anche significative accelerazioni ed il sostanziale compimento della pianificazione relativa alla individuazione delle situazioni di rischio e di pericolosità, anche se un’analisi di tali strumenti non manca di rivelare

importanti limiti legati alla mancanza di uniformità sul territorio nazionale ed anche alla parziale estraneità della programmazione degli interventi rispetto al quadro determinato dalle perimetrazioni delle aree a rischio sulla base delle quali, ad esempio, non vi è stato alcun ricorso a misure di delocalizzazione degne di nota.

Il Decreto legislativo non sembra tener conto delle riflessioni e le raccomandazioni sulle esperienze acquisite, come quelle prodotte dalla Commissione Veltri ma al contrario prevede l'abrogazione delle autorità di bacino, non strettamente dovuta ai fini della applicazione della direttiva 2000/60, che peraltro include l'ipotesi che l'autorità competente nel distretto idrografico non sia necessariamente una sola. Sarebbe stata quindi ipotizzabile anche una soluzione che conservasse un ruolo alle autorità di bacino esistenti nell'ambito dei distretti idrografici, in merito alla cui delimitazione ed ai problemi connessi si tornerà in seguito.

La soppressione delle autorità di bacino appare comunque illegittima in ragione del fatto che le autorità di bacino regionali sono state istituite con legge regionale, in applicazione dei principi di riforma economica e sociale introdotti dalla legge 183/1989 (ma anche dalla legge 36/1994), divenuti parte integrante dell'ordinamento e trasfusi nell'ordinamento regionale. Peraltro la legge delega 308/2004 non prevedeva in alcun modo la soppressione delle autorità di bacino. Infine il decreto legislativo non affronta minimamente il (non semplice) problema delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome. Ed è bene sottolineare, da questo punto di vista, che il territorio di queste ultime non è stato interessato dai piani di assetto idrogeologico adottati sin qui dalle autorità di bacino di rilievo nazionale interessate. (L'impostazione centralistica del Decreto Legislativo era stata per la verità anticipata dalla legge 179/2002 che, attraverso l'art. 16 consentiva al Ministro dell'ambiente di definire programmi di interventi urgenti, in sostanza del tutto estranei a qualunque strumento di pianificazione¹).

Esigenza di regole certe

Non vi è dubbio che è più che fondata l'esigenza di pervenire ad un sistema di regole e norme in campo ambientale che diano certezze alle imprese, alle istituzioni, ai cittadini.

In particolare nel settore della tutela dell'acqua e della difesa del suolo il quadro normativo è ancora sostanzialmente non coerente con gli obiettivi di una moderna politica delle acque e delle risorse naturali in genere.

Il legislatore è intervenuto in maniera disarmonica e a più riprese, spesso anche in contrasto con le direttive comunitarie, in merito alle norme sugli scarichi, sulle acque di balneazione e destinate al consumo umano, sulle acque minerali, sulla tutela del mare, sul governo e la tutela dell'acqua e del suolo, sulle tariffe e sulla gestione dei servizi idrici e di depurazione, sulla distribuzione di competenze tra Stato e Regioni.

Le norme finalizzate alla tutela della risorsa idrica e alla salvaguardia ambientale più complessiva si sono sovrapposte ad un sistema legislativo che interveniva sull'uso delle acque principalmente per incentivarlo e con lo scopo di massimizzarne la produttività.

Il decreto legislativo 152/2006 pone l'esigenza di un migliore coordinamento della normativa che risulta spesso confusa, contraddittoria e "pesante", di una semplificazione complessiva del sistema autorizzativo e dei controlli e di una identificazione chiara delle competenze e delle responsabilità, in un sistema, quale quello italiano, in cui livelli di pianificazione settoriale e territoriale si intersecano in un intrico dove ciascun organismo, e di conseguenza ciascuno strumento, tende ad assumere caratteri di autoreferenzialità, impedendo o rendendo difficile la concertazione e la cooperazione tra le varie amministrazioni.

"Il decreto infatti abroga le norme vigenti in materia di difesa del suolo (nello specifico la l. 183/89 e l'art. 1 del D.L. n. 180/98, convertito dalla L. 267/98), ma non riordina la materia in maniera organica, né coordina i diversi livelli di

*pianificazione ordinaria e straordinaria e di programmazione e finanziamento degli interventi definiti dalle norme vigenti, limitandosi a riproporre parti dei provvedimenti abrogati, senza una verifica della coerenza e della compiutezza della costruzione che ne deriva. Il risultato è un insieme di norme lacunose e stravolgenti sia in materia di allocazione di competenze sia in materia di definizione dei procedimenti di formazione e approvazione dei piani e dei programmi di intervento.*²

Il tema della difesa del suolo e dell'acqua, come è evidente, si intreccia strettamente al governo degli usi delle stesse risorse. Soprattutto per quanto riguarda le risorse idriche, storicamente si sono contrapposti, non solo in Italia ovviamente, interessi conflittuali finalizzati a far prevalere determinate modalità di utilizzazione delle risorse, a scapito di altre. In tale contesto e nella logica di dover emanare un provvedimento organico e non frammentato, si sarebbe tra l'altro dovuto prevedere l'abrogazione del T. U. del 1933, limitato alla regolamentazione degli interessi dell'utilizzatore, tralasciando gli aspetti legati alla tutela della risorsa.

Conflitti e contrasti sono all'ordine del giorno anche per quanto riguarda le scelte da compiere, sia che si tratti di preservare aspetti di carattere prettamente ambientale, o di garantire, localmente o meno, migliori condizioni di sicurezza dal punto di vista del rischio idraulico, o di regolare usi conflittuali della risorsa.

Come osservò la Commissione Veltri, certamente non è facile che scelte con finalità di tutela che conseguentemente comportino limitazioni alla libertà di intervento, raccolgano consensi tra le popolazioni o le categorie in qualche modo colpite. Spesso le resistenze di taluni settori della società civile ostacolano lo stesso processo di formazione delle decisioni portando talora a determinazioni inefficaci o tardive. Una pianificazione del territorio e dell'acqua però, che non tenesse correttamente conto degli interessi in gioco e si affidasse a soluzioni imposte o di tipo prettamente vincolistico³ avrebbe breve vita e scarsa utilità effettiva.

Indirizzi, vincoli e restrizioni devono quindi accompagnarsi ad una corretta politica di incentivi e disincentivi che ne consentano la reale concretizzazione. D'altra parte si coglie comunque una diffusa domanda di servizi adeguati ed efficienti (acqua e depurazione) e di condizioni di sicurezza certe (rischio idraulico) che di fatto preme per interventi che appaiono spesso come palliativi o scorciatoie di dubbia efficacia.

Questa impostazione è espressa chiaramente dalla legge 183/1989 e viene ripresa dallo schema di decreto legislativo 152/2006 nel momento in cui si definisce il piano di bacino: *“Il piano di bacino ha valore di piano territoriale di settore ed è lo strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo mediante il quale sono pianificate e programmate le azioni e le norme d'uso finalizzate alla conservazione, alla difesa e alla valorizzazione del suolo e la diretta utilizzazione delle acque, sulla base delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato.”*

La sentenza della Corte Costituzionale

In merito a questa impostazione ed all'assetto politico amministrativo che la legge 183 disegnava, fu assai intensa la discussione, soprattutto con riferimento al corretto bilanciamento tra i compiti (e le competenze) dello Stato e quelli delle amministrazioni regionali.

Estremamente significativa da questo punto di vista la sentenza della Corte Costituzionale (n. 85 del 1990) che in sostanza afferma che la legge n. 183 del 1989 è essenzialmente una legge di obiettivi, poiché la difesa del suolo è una finalità il cui raggiungimento coinvolge funzioni e materie assegnate tanto alla competenza statale quanto a quella regionale (o provinciale). Essendo, dunque, un obiettivo comune allo Stato e alle Regioni, la difesa del suolo può essere perseguita soltanto attraverso la via della cooperazione fra l'uno e gli altri soggetti. Naturalmente le forme della cooperazione possono essere svariate, poiché oscillano dalla concorrenza (paritaria o non) delle due parti nella produzione del medesimo atto (intese, pareri, etc.) al coordinamento dell'esercizio delle rispettive funzioni, dalla

possibilità di utilizzazione di organi dell'altra parte alla creazione di "organi misti" in cui siano rappresentate, paritariamente o non, le due parti. Nel caso della legge 183 quest'ultima era la soluzione prescelta, dal momento che il governo dei bacini idrografici di rilievo nazionale era affidato ad "autorità" appositamente costituite, alla cui composizione concorrono sia rappresentanti statali che regionali (o provinciali). Di per sé, pertanto, l'istituzione di tali "organi misti" rientra fra le possibilità che il legislatore ha di conformare la cooperazione fra Stato e Regioni in relazione al perseguimento di obiettivi comportanti numerosi punti di interferenza e di intreccio tra competenze statali e competenze regionali. La creazione di organi misti, quando ricorrono ipotesi di discipline funzionalmente e materialmente complesse e di reti pianificatorie particolarmente articolate, appare in sostanza idonea a fungere da supporto di organizzazione e di direzione unitaria del complesso governo del settore.

Da notare inoltre che la Corte Costituzionale, in occasione della medesima sentenza, ebbe ad intervenire in merito alla natura del piano di bacino come piano territoriale di settore e alle caratteristiche di strumento sovraordinato. La Corte osservava che i piani di bacino contengono varie prescrizioni dirette alla preservazione e alla salvaguardia del suolo e dell'attitudine di questo ad essere utilizzato a fini produttivi e civili rispetto alle cause di aggressione dovute alle acque meteoriche, fluviali e marine o a qualsiasi altro fattore meteorico. Come tali, essi non si svolgono attraverso misure e opere inerenti alle competenze urbanistiche o a quelle della protezione civile ovvero a quelle attinenti ad altre competenze regionali o provinciali, quali le cave e miniere, l'agricoltura o la tutela del paesaggio e dell'ambiente, anche se indubbiamente incidono o interferiscono nei confronti di ciascuna di queste attribuzioni.

In base a questa loro natura, i piani di bacino vengono equiparati ai piani territoriali di settore, **non già per significare che si tratta di strumenti inerenti alla disciplina urbanistica** (di competenza regionale o provinciale), ma semplicemente al fine - esplicitato dall'art. 17, comma quinto -, di stabilire che **i vincoli posti dal predetto piano obbligano immediatamente le amministrazioni e gli enti pubblici** (statali e regionali), i quali sono tenuti ad osservarli e ad operare in conseguenza.

La validità di tale interpretazione appare ancora del tutto attuale e sembra certamente opportuno tenerne conto nel momento in cui si costruiscono i nuovi organi istituzionali e tecnici che dovranno guidare le rinnovate autorità di distretto nell'attività di pianificazione.

Da questo punto di vista vanno ricordate anche le ulteriori norme che definiscono le competenze delle Regioni e delle Province in materia di pianificazione del territorio e di difesa del suolo: fin dal DPR 616/77 alla legge 142/1990, al decreto legislativo 112/1998, alla più recente riforma degli articoli 117 e 118 della Costituzione⁴.

D'altra parte la Legge 365/2000 (Conversione del decreto legge "Soverato") prevedeva per la prima volta proprio una specifica procedura per tener conto dell'esigenza di determinare la necessaria coerenza tra pianificazione di bacino e pianificazione territoriale: le Regioni convocano una conferenza programmatica, articolata 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.⁵

Il recepimento della Direttiva 2000/60 dà dunque l'occasione di adeguare e modernizzare anche l'impianto normativo della difesa del suolo.

Purtuttavia occorre ricordare le critiche mosse ai precedenti Governo e maggioranza per aver approvato una legge delega (15 dicembre 2004, n. 308) confusa e generica e per averla di fatto violata, eccedendone i pur vaghi limiti, con il decreto legislativo⁶.

Quindi l'effettiva possibilità di introdurre innovazioni sostanziali (in particolare) nelle norme sulla difesa del suolo potrebbe incontrare delle limitazioni in ragione dei contenuti della delega e delle interpretazioni che se ne dovessero dare in questa fase.

NATURA, ORGANIZZAZIONE E ASSETTO DELLE COMPETENZE DELLE AUTORITÀ DI BACINO DISTRETTUALI.

Nell'ambito delle autorità di distretto deve essere ovviamente organizzata la partecipazione istituzionale. Appare opportuno ridimensionare la presenza istituzionale del governo centrale che dovrebbe essere limitata al Ministro dell'ambiente, non essendo di fatto proponibile una sistematica maggioranza degli esponenti governativi rispetto a quelli delle Regioni. D'altra parte le esigenze di coordinamento ed indirizzo possono essere assicurate dalla presenza del solo Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, in rappresentanza del Presidente del Consiglio, senza inutili ridondanze.

Nella situazione italiana (naturale e normativa, per l'esperienza differenziata dei governi dei bacini) l'individuazione più idonea appare la configurazione del Distretto come Autorità di coordinamento tecnico e istituzionale, espressione diretta delle Regioni dei bacini afferenti.

Le Regioni costituiscono il Distretto per i bacini—singoli o coordinati- di riferimento.

La partecipazione del rappresentante del Governo centrale assicurerebbe l'unità di indirizzo in tutto il territorio nazionale; in tutte le Conferenze istituzionali permanenti, una volta che venga superata la incongrua tripartizione dei bacini di rilievo nazionale, interregionale, regionale, introdotta dalla L.183/89.

Solo il Ministro dell'Ambiente e del Territorio, su delega del Presidente del Consiglio, dovrebbe partecipare alla Conferenza istituzionale permanente dell'Autorità di distretto⁷ (gli attuali artt 63, 65 del Decreto), come coordinatore di un Comitato interministeriale, aggiornato nella composizione e allargato nelle funzioni rispetto al precedente Comitato dei Ministri per i servizi tecnici nazionali e gli interventi nel settore della difesa del suolo (art 4 della legge 183/89). Di pari passo va rivisto l'attuale assetto anche normativo dell'APAT, perseguendo con chiarezza l'obiettivo di agenzia autorevole ed indipendente dal punto di vista tecnico-scientifico.

Portati tutti allo stesso livello istituzionale nelle competenze, i Distretti per essere efficaci come organismi di coordinamento e di governo, dovrebbero aderire alle diversità delle condizioni e alle forme di organizzazione dei vari bacini afferenti: dalla strumentazione diretta o almeno dal coordinamento delle attività conoscitive e di monitoraggio, alle funzioni di indirizzo vincolante (piano direttore), possibili solo con la partecipazione diretta delle Regioni in ogni passaggio, istruttorio e decisionale, nella sede comune della Conferenza istituzionale. Così che innanzitutto ciascuna Regione si riconosca nei criteri e negli strumenti vincolanti della pianificazione di distretto (bilancio idrico quali/quantitativo; demanio idrico da ricostruire congiuntamente, finalizzazione delle entrate da canoni, contribuzioni, tariffe, incentivi e disincentivi).

L'esperienza e le difficoltà di portare a unità di lettura e di regolazione i piani regionali di tutela finora approvati (del bacino del Po, di quello pilota del Tevere) fanno apparire evidente la necessità di muoversi in questa direzione.

La configurazione dell'Autorità di distretto come organismo attrezzato di coordinamento, comporta che essa non esclude al proprio interno la pluralità di soggetti competenti (art 2, c1, n.16 della Direttiva 2000/60) e richiede l'iniziativa di proposta di delimitazione dei Distretti da parte delle Regioni, in sede di Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, verso e con il Governo centrale (in sede di Conferenza unificata, comprensiva degli Enti locali) e il Parlamento. Si tratta di far tesoro delle esperienze, dei risultati e dei problemi delle Autorità di bacino di tutti e tre gli attuali livelli preesistenti e dei processi decisionali avviati da alcune Regioni del Sud (Basilicata e Puglia); e di superare

l'iniziativa del precedente Governo di procedere unilateralmente e con soluzioni impraticabili e contrarie alla Direttiva comunitaria, per tutta la parte centrale e del Mezzogiorno continentale del Paese (art. 64 del Decreto).

A tal fine può essere utile ricordare le indicazioni dell'Allegato I della direttiva quadro con riferimento anche agli aspetti relativi al coordinamento⁸.

Il tema del coordinamento che necessariamente dovrà esercitare l'autorità di distretto trova peraltro dei precedenti nella normativa preesistente (e non abrogata).

Va ricordato il D. Lgs 112/98 che all'art. 89 regola le funzioni conferite alle Regioni ed agli enti locali in materia di risorse idriche e difesa del suolo⁹. Del resto ha anche un certo rilievo la norma della Direttiva che prevede (in analogia sostanziale con le norme italiane sui piani stralcio) che al piano di gestione si possano accompagnare strumenti di maggior dettaglio (comma 5 dell'art. 13)¹⁰:

Il tema della composizione degli organi di governo dei distretti idrografici ha però una certa connessione con problemi non risolti e che si sono manifestati con chiarezza negli anni di applicazione della legge 183 e che furono, tra gli altri, evidenziati dalla Commissione Veltri.

Il riferimento è alla scarsa capacità di spesa da parte dei soggetti attuatori che spesso solo a distanza di anni dall'assegnazione dei finanziamenti riescono a spendere i fondi realizzando gli interventi.

Le ovvie conseguenze di ciò sono evidenti dal punto di vista della risposta ai problemi che determinarono la decisione di finanziamento, dal punto di vista dell'incremento dei costi necessari alla realizzazione dell'intervento, dal punto di vista dei danni che ulteriormente possono essersi verificati, etc..

I motivi dei ritardi nell'attuazione degli interventi sono vari ma possono essere ricondotti sostanzialmente a tre principali questioni.

- L'assenza, al momento del finanziamento, di elaborazioni progettuali sufficientemente avanzate; al contrario spesso vengono ammesse al finanziamento mere "idee progettuali" tutte da approfondire;
- La debolezza di molte delle strutture tecniche dei soggetti attuatori (Regioni, Enti locali) che quindi hanno regolarmente bisogno di supporti esterni;
- La complessità dell'iter burocratico di approvazione dei progetti di intervento che richiede un numero assai rilevante di pareri, nulla-osta, etc..

Sembra quindi comunque opportuna una modifica legislativa¹¹ che, nel quadro di un migliore bilanciamento delle competenze da realizzarsi attraverso un assetto organizzativo ed amministrativo più razionale delle autorità di distretto previste dalla Direttiva 2000/60, produca un'effettiva semplificazione e snellimento delle procedure di approvazione dei progetti di intervento nel settore della difesa del suolo.

Da esplicitare e regolamentare meglio però il potere del Governo (nell'ambito degli organi di distretto) di imporre la coerenza con gli atti di indirizzo di competenza centrale, i poteri sostitutivi (non solo per la realizzazione di opere), etc..

La razionalizzazione dell'assetto e delle competenze delle autorità di distretto comporta anche la razionalizzazione della macchina dell'amministrazione centrale. Si segnala qui solo la necessità di razionalizzare i ruoli della Protezione Civile, dell'APAT e del Ministero, in modo da evitare duplicazioni, tenere distinte le funzioni e le competenze e fornire alle Regioni, ed agli enti attuatori un concreto supporto di informazioni condivise e di know how tecnico per la predisposizione dei progetti. In sintesi va anche ricordata l'importanza di strumenti di analisi territoriale comuni, le ancora rilevanti carenze conoscitive (ad esempio relative alle caratteristiche degli acquiferi sotterranei o al reale utilizzo delle risorse idriche, etc.), l'assenza sostanziale di strumenti di verifica della efficacia degli interventi realizzati nel quadro di una periodica revisione delle condizioni di rischio e di pericolo.

Altro tema connesso e di innegabile importanza è costituito dalla esigenza del coordinamento intersettoriale della pianificazione e, più in generale delle politiche che producono effetti sul territorio. Questa esigenza era colta dalle attribuzioni che la precedente normativa (ripresa in questo caso dal D. Lgs. 152/2006) assegnava al Comitato dei Ministri: *“Al fine di assicurare il necessario coordinamento tra le diverse amministrazioni interessate, il Comitato dei Ministri propone gli indirizzi delle politiche settoriali direttamente o indirettamente connesse con gli obiettivi e i contenuti della pianificazione di distretto e ne verifica la coerenza nella fase di approvazione dei relativi atti”*. Sappiamo che tale compito non è stato mai svolto, anche per la sua genericità. E' però di tutta evidenza che le politiche energetiche, agricole, insediative e industriali debbono essere vagliate od orientate prima, sia al livello più generale sia in fase di predisposizione del “piano di gestione” al fine della verifica di uno sviluppo sostenibile e compatibile con gli obiettivi di tutela dal dissesto idrogeologico e con quelli fissati dalla direttiva quadro.

La Direttiva peraltro, nella sua lettura più avanzata auspicata dalle “linee guida” comunitarie, richiede che il coinvolgimento dei portatori di interesse, pubblici e privati, e delle ONG, sia operativo già nella fase di condivisione delle conoscenze e della scelta delle azioni, ovvero già nelle prime fasi della pianificazione. Tale coinvolgimento deve essere costantemente supportato dall'analisi economica in termini di recupero di costi e soluzione di interessi contrapposti.

In sostanza la drastica riduzione delle rappresentanze governative all'interno degli organi di distretto non deve far perdere di vista l'esigenza di un reale coordinamento intersettoriale della pianificazione e la necessità di concretizzarlo attraverso specifiche procedure¹².

CONTENUTI E MODALITÀ DI APPROVAZIONE DEL PIANO DI DISTRETTO

Per ciò che concerne i contenuti degli strumenti di pianificazione, il problema, non nuovo, è quello del coordinamento di diversi filoni di pianificazione, programmazione, intervento.

Per usare una formulazione schematica, sarebbe in sostanza auspicabile un sistema che privilegiasse la logica della pianificazione a quella delle competenze, attraverso la definizione di strumenti (di piano) alla cui elaborazione concorressero più soggetti, portatori di diversi interessi e competenze.

Da questo punto di vista, ed in considerazione di quanto può osservarsi in merito alla non facile composizione tra le competenze regionali in materia di pianificazione del territorio e il diritto dovere dell'amministrazione centrale di garantire uniformità di criteri e di condizioni sul territorio nazionale, potrebbe essere utile ipotizzare che l'autorità di distretto (con un'estensione più o meno rilevante sul territorio), abbia una competenza in termini di coordinamento generale delle attività di pianificazione ed intervento, in sintonia con l'approccio indicato dal D. Lgs. 152/99 in sede di regolamentazione dei piani di tutela .

Secondo quel modello, le autorità di bacino di rilievo nazionale ed interregionale, sentite le province e le autorità d'ambito, definiscono gli obiettivi su scala di bacino, cui devono attenersi i piani di tutela delle acque, nonché le priorità degli interventi, mentre le Regioni, sentite le Province e previa adozione delle eventuali misure di salvaguardia, adottano il piano di tutela delle acque vero e proprio.

E' però fondamentale che la pianificazione di competenza regionale trovi un momento di verifica e di garanzia (nei confronti delle altre Regioni ed in riferimento alla coerenza con gli obiettivi di distretto) attraverso l'atto di adozione finale affidato all'organo istituzionale dell'autorità di distretto.

In presenza delle nuove autorità di distretto tale modello sembra poter garantire il rispetto delle competenze regionali in materia di pianificazione, evitando anche il rischio che il lavoro, le competenze, le elaborazioni ed in definitiva il patrimonio conoscitivo sin qui maturato e l'esperienza condotta in sede di autorità regionali o interregionali si disperda e si frammenti attraverso un periodo di transizione e di assestamento che rischia di essere più lungo e complesso di

quanto il Paese, in funzione anche del quadro che emerge dallo stato di dissesto e di rischio idrogeologico dettagliato su tutto il territorio nazionale, non possa permettersi.

D'altro canto il piano di bacino da "documento Direttore", che doveva definire gli obiettivi su scala di bacino del governo delle acque e le priorità degli interventi, è venuto assumendo una logica di dettaglio quasi "urbanistico" che ha in qualche modo snaturato la funzione d'indirizzo strategico delle sue indicazioni incrementando, anche in questo caso, la conflittualità tra diversi livelli di governo territoriale ma non migliorando gli effetti pratici.

Ad esempio il processo di adattamento del piano di bacino alle condizioni urbanistico territoriali, che può dar luogo a varianti alle linee d'assetto dei corsi d'acqua, deve essere verificato, nell'ambito del processo di pianificazione urbanistica territoriale delle Regioni fermo restando il mantenimento delle condizioni d'assetto idraulico definite dallo strumento di bacino.

Riguardo alle procedure di approvazione dei piani, nell'ambito dei processi di informazione e partecipazione (che devono essere meglio definiti), è da segnalare anche l'esigenza di chiarire il ruolo e la procedura di VAS all'interno dell'iter di approvazione dei piani, in ragione di quella che potrebbe apparire come una anomalia: l'istruttoria e l'espressione di un giudizio di compatibilità, da parte del Ministero dell'ambiente, nei confronti di uno strumento di pianificazione che lo stesso Ministero ha almeno concorso a predisporre.

Sembra inoltre inevitabile rivedere i contenuti delle varie tipologie di piani cui fa riferimento il decreto 152/2006. Nella stesura attuale non è riconoscibile una struttura gerarchica, limitandosi il testo a riproporre il vecchio piano di tutela accanto al piano di gestione.

Inoltre appare necessario osservare che i contenuti effettivi dei piani dovranno essere adattati alle diverse realtà territoriali, enfatizzando, ad esempio, il problema della pianificazione degli usi delle risorse idriche che spesso dovrà necessariamente comportare una vera e propria pianificazione a scala di distretto, in ragione della effettiva estensione degli acquiferi e della esigenza di governare efficacemente i diversi utilizzi, mentre in altri settori e per determinate realtà territoriali non vi sarà necessariamente una stretta interdipendenza tra le singole scelte di piano nelle diverse aree del distretto, se non dal punto di vista della adozione di criteri di intervento uniformi e di individuazione delle priorità e della conseguente distribuzione delle risorse finanziarie. Si pensi ad esempio da questo punto di vista al problema della sicurezza idraulica di bacini idrografici non interconnessi o a quello dei fenomeni franosi che possono essere efficacemente affrontati anche in ambito locale.

COMPETENZE NELLA PROGRAMMAZIONE DEGLI INTERVENTI;

Dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, che riconosce maggiori competenze alle Regioni, e la riorganizzazione della Pubblica Amministrazione, che riunisce nel Ministero dell' Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM) tutte le tematiche attinenti la difesa del territorio, il disegno di una nuova forma organizzativa della Difesa del Suolo in Italia dovrebbe tenere conto del ruolo sempre più incisivo ricoperto dalle Regioni nel governo del territorio e delle risorse e, di conseguenza, dovrebbe tracciare un percorso normativo in cui: lo Stato, attraverso il MATTM, definisce i criteri e le metodologie per le attività di pianificazione e di programmazione ed implementa, attraverso un corretto rapporto con le Regioni e le Province Autonome (Conferenza dei Servizi, la programmazione degli interventi e delle relative risorse finanziarie, secondo criteri di assegnazione chiaramente individuati e concordati.

Da questo punto di vista può essere utile rammentare i compiti di rilievo nazionale che, in materia di difesa del suolo e risorse idriche, individua il D. Lgs. 112/1998 (art. 88), sottolineando che tale corpo normativo è assunto, come ricordato, tra i fondamenti della legge delega e quindi dovrebbe informare anche le impostazioni del conseguente decreto legislativo¹³.

Non sembra dunque che l'autorità competente per l'applicazione della Direttiva 2000/60/CE in ciascun futuro distretto idrografico del territorio italiano possa essere qualcosa di diverso da una forma di coordinamento strutturato delle politiche e degli strumenti di intervento territoriali e settoriali delle Regioni e delle Province autonome, che del distretto faranno parte, mantenendo nel MATTM la centralità necessaria sulla definizione dei criteri, sulla verifica e controllo dello stato di pianificazione e programmazione e sul monitoraggio degli interventi.

Così definito, il meccanismo di gestione amministrativa del distretto idrografico sarebbe prevalentemente una sede di confronto e di decisione sulla programmazione e la pianificazione degli interventi delle Regioni e delle Province autonome, con valore vincolante per i singoli ordinamenti in quanto proveniente da volontà condivise, nell'ambito dello schema dell'*intesa "forte"* come espressione della leale collaborazione tra Stato e Regioni.

Da ricordare un aspetto non secondario del problema.

Come è noto l'approccio della legge 183 comportava implicitamente l'obbligo della unanimità. Il decreto 152/2006 esplicita, al contrario, la possibilità di assumere deliberazioni a maggioranza (nell'ambito di una composizione dell'organo con una maggioranza governativa precostituita).

Per regolare gli eventuali conflitti si potrebbe pensare a soluzioni già adottate in passato e che per la rarità con cui ne è stato fatto ricorso, di fatto fungono più che altro da deterrente.¹⁴

E' necessario che sia chiaramente consolidata la funzione di programmazione propria delle autorità di bacino, nell'ambito della quale tutti gli interventi dei vari possibili soggetti attuatori devono essere coordinati da un'unica cabina di regia identificata evidentemente nell'organo di governo del Distretto. Non si può, infatti, non rilevare che, nella sostanza, pur in presenza di uno strumento di pianificazione approvato e vigente (il Piano Stralcio per l'assetto Idrogeologico) conseguente spesso ad un lungo e sofferto percorso di discussione con le istituzioni, si sono manifestati rilevanti problemi di merito nel dare completa attuazione alle indicazioni di piano e **la pratica progettuale e le azioni realizzative non hanno mostrato segni significativi di innovazione.**

La revisione dei ruoli e dei compiti non può non comportare anche l'assunzione di misure che consentano l'efficiente attuazione delle politiche ordinarie. In sintesi appare opportuno:

- Incrementare la capacità operativa (e quindi di spesa) dei soggetti attuatori attraverso supporto tecnico delle realtà locali meno attrezzate, snellimento delle procedure di approvazione dei progetti.
- Creare un parco progetti¹⁵ a servizio delle Regioni e degli enti locali. Il Decreto legislativo si limita a prevedere la possibilità di interventi sostitutivi (in caso di inadempienza) affidandoli di fatto al Ministero delle infrastrutture (che peraltro non ha più, da tempo, alcuna competenza in materia idraulica), invertendo, a distanza di circa dieci anni il processo di decentramento e di riordino delle competenze dei ministeri, individuato dalle leggi "Bassanini"
- Riorganizzazione dei compiti operativi (Distinguendo con chiarezza le funzioni dei soggetti istituzionali quali Regioni, Province, Comuni, da quelle di altri soggetti, che pure possono svolgere un ruolo, anche se meramente -strumentale, come ad esempio i Consorzi di Bonifica)

In questo contesto:

- le Regioni, in qualità di destinatari dei finanziamenti (europei, statali), operano in qualità di soggetto attuatore. Le Regioni, quindi, ciascuna per il proprio territorio, coordineranno l'attuazione degli interventi con gli Enti Locali ed attiveranno tutte le ulteriori procedure necessarie per lo snellimento dell'iter di approvazione dei progetti;
- Stato e Regioni insieme assicureranno il monitoraggio coordinato degli interventi attuativi e dei flussi di finanziamento.

Quello del monitoraggio (evidentemente non solo, con riferimento a quanto detto appena sopra, relativamente agli interventi) è certamente un tema non secondario.

Il d.lgs. 152/2006 presenta alcune innovazioni della normativa previgente, apparentemente secondarie, che hanno un notevole effetto anche per quanto riguarda il monitoraggio. Le sovrapposizioni, non risolte ed anzi aumentate, fra gli strumenti di conoscenza e pianificazione e fra le competenze degli enti sono foriere di conflitti istituzionali e di duplicazioni. Le Regioni conservano la competenza relativa all'elaborazione ed attuazione di *programmi per la conoscenza e verifica dello stato qualitativo e quantitativo delle acque* (art. 120) tuttavia il termine monitoraggio non compare mai nella sezione III del decreto, mentre è presente ben 108 volte nella Direttiva 2000/60/CE che lo descrive in un articolo specifico e in un allegato tecnico corposo. Nell'allegato 1 del d.lgs. 152/2006, inerente al monitoraggio, non sono citate le Agenzie Regionali e Provinciali per la Protezione dell'Ambiente che svolgono attualmente le attività di monitoraggio ai sensi della Legge 61/1994.

Alle Regioni è poi demandata, in palese sovrapposizione con le Autorità di bacino, l'attuazione di *programmi di rilevamento dei dati utili a descrivere le caratteristiche del bacino idrografico e a valutare l'impatto antropico esercitato sul medesimo* (art. 118 e allegato 3), infatti anche *le Autorità di bacino distrettuali elaborano secondo le specifiche tecniche che figurano negli allegati un'analisi delle caratteristiche del distretto* (art. 63 comma 7 c). I criteri del monitoraggio e della classificazione non tengono conto dell'approccio previgente, definito nell'allegato 1 del d.lgs. 152/1999, che poteva e doveva essere integrato con le indicazioni della nuova normativa europea.

Per lo svolgimento del monitoraggio secondo standard europei, con la reale attuazione della Direttiva 2000/60/CE, l'elemento chiave è rappresentato dalle future scelte del Governo: l'obiettivo è la messa a punto di un sistema nazionale, distrettuale e regionale autorevole che raccolga e renda disponibili dati, informazioni e valutazioni ambientali, in maniera trasparente.

In tema di programmazione generale degli interventi e delle risorse da impiegare va ricordato ovviamente il problema delle scarse risorse disponibili e sono fortemente da apprezzare le scelte compiute nella proposta di legge finanziaria proprio su questo tema, in controtendenza con la scellerata politica di tagli del precedente Governo. Infatti nelle disposizioni per la formazione del bilancio vengono destinati al Ministero dell'Ambiente **per interventi in difesa del suolo: 200 milioni annui per il 2007 e 265 milioni di euro per 2008 e/2009**

Tuttavia l'entità del fabbisogno complessivo è talmente rilevante (oltre 40 miliardi secondo i PAI approvati), da suggerire anche soluzioni alternative. Occorre verificare se e a quali condizioni possa essere ammesso il contributo di privati, occorre concretizzare le opportunità di delocalizzazione (oggi solo sulla carta), occorre approfondire il possibile utilizzo (evitando accuratamente le distorsioni del modello statunitense) degli strumenti di carattere assicurativo.

Si è evidenziata una sostanziale debolezza dell'azione coordinata di tutti i soggetti nel mettere in atto una seria e efficace azione coordinata nella programmazione delle risorse.

La legge 183/89, pur assegnando all'Autorità di bacino il compito di coordinare i vari canali di spesa non agiva con sufficiente incisività per far diventare il Programma d'intervento triennale il momento centrale delle politiche della difesa del suolo. Nel frattempo l'incremento delle logiche "anti-piano", già citate in premessa, caratterizzate dalla diretta assegnazione di risorse alle Regioni ed ai comuni ha enormemente accresciuto la difficoltà a programmare la spesa con riferimento alle priorità e alle criticità a scala di bacino.

La programmazione degli interventi e, soprattutto dei flussi di finanziamento connessi deve essere dunque portata ad unitarietà. La dispersione attraverso diversi canali non fa che accrescere la confusione, rende possibili duplicazioni e sprechi, elude spesso i contenuti e le priorità della stessa pianificazione di bacino.

IL PROBLEMA DELLA DELIMITAZIONE DEI DISTRETTI IDROGRAFICI

I criteri generali per la delimitazione dei distretti idrografici, suggeriti dalle linee guide redatte nell'ambito della "Common Implementation Strategy" per l'attuazione della Direttiva quadro, prevedono, a partire dall'individuazione bacini idrografici, i seguenti passi sequenziali:

- la delimitazione degli acquiferi principali,
- l'accorpamento dei bacini di piccole dimensioni,
- l'attribuzione ai distretti degli acquiferi,
- l'attribuzione ai distretti delle acque costiere.

Le linee guida propongono in sintesi di partire da una delimitazione su base fisiografica, rappresentativa del sistema idrografico naturale e quindi della distribuzione territoriale delle risorse idriche superficiali.

Il passo successivo è quello di effettuare gli accorpamenti dei bacini minori, evidentemente necessari dal punto di vista funzionale-operativo; i criteri con cui effettuare tali accorpamenti sono di omogeneità climatica, ambientale e socio-economica, oltre a tener conto degli aspetti amministrativi esistenti.

Le fasi finali riguardano l'assegnazione degli acquiferi e delle acque costiere ai distretti idrografici delimitati secondo il percorso precedentemente indicato.

Le soluzioni adottate dai principali paesi europei appaiono spesso in continuità con gli assetti organizzativi precedentemente adottati, quando questi assumevano già la dimensione di riferimento del bacino idrografico.¹⁶

Nel caso italiano, una corretta identificazione dei distretti idrografici appare tutt'altro che semplice, dovendo tenere conto:

- di un territorio caratterizzato da un reticolo idrografico naturale molto articolato e da un'orografia particolarmente complessa;
- di una rete idrica artificiale molto estesa, soprattutto nelle Regioni del Mezzogiorno, che ha modificato il reticolo idrografico naturale e la relativa disponibilità della risorsa idrica in funzione della distribuzione territoriale della domanda;
- di una complessa organizzazione amministrativa, anche specificamente relativa al settore delle acque (vedi in particolare i compiti delle autorità d'ambito).

In merito alla identificazione dei distretti idrografici così recita la Direttiva 2000/60/CE, all'art. 3:

- Gli Stati membri individuano i singoli bacini idrografici presenti nel loro territorio e [...] li assegnano a singoli distretti idrografici.
- Ove opportuno, è possibile accomunare in un unico distretto bacini idrografici di piccole dimensioni e bacini di dimensioni più grandi, oppure unificare bacini limitrofi.
- Qualora le acque sotterranee non rientrino interamente in un bacino idrografico preciso, esse vengono individuate e assegnate al distretto idrografico più vicino o più consono.
- Le acque costiere vengono individuate e assegnate al distretto idrografico o ai distretti idrografici più vicini o più consono.
- Gli Stati membri provvedono a adottare le disposizioni amministrative adeguate, ivi compresa l'individuazione dell'autorità competente, per l'applicazione delle norme previste dalla presente direttiva all'interno di ciascun distretto idrografico presente nel loro territorio....
- Ai fini della presente direttiva, gli Stati membri possono individuare quale autorità competente un organismo nazionale o internazionale esistente¹⁷

Sembra dunque evidente che il criterio fondamentale per la delimitazione dei distretti debba essere quello idrografico e che, in sede di accorpamento di bacini minori a quelli principali occorra tener conto di una pluralità di considerazioni appunto, come detto, climatiche, ambientali, socio-economiche ed amministrative.

Da segnalare anche la recente Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa alla valutazione e alla gestione delle alluvioni **[SEC(2006) 66**

La proposta di direttiva e le misure di attuazione sono strettamente collegate all'attuazione della direttiva quadro sulle acque. La Commissione propone di allineare interamente gli elementi organizzativi ed istituzionali e i tempi delle due direttive, in particolare per quanto riguarda elementi quali i distretti idrografici, le autorità competenti. Con l'adozione della direttiva sulla gestione delle alluvioni sarà necessario coordinare da vicino l'attuazione dei due testi, che avranno quindi obiettivi complementari.

La situazione delineata dalla legge 183/1989 nel nostro paese era ed è del tutto coerente con questa impostazione, assumendo, come è noto, il bacino idrografico come unità di pianificazione intersettoriale, attraverso tre livelli di bacini e, conseguentemente di autorità, come meglio si vedrà in nota.¹⁸

Vale la pena di ricordare però, a sostanziale conferma della lettura effettuata delle linee guida comunitarie, le indicazioni contenute nella Relazione conclusiva della **Commissione De Marchi** (1970), che avviò il laborioso processo che ha dato origine, circa 20 anni dopo, alla legge 183/89 sulla difesa del suolo.

La Relazione della Commissione introduce per la prima volta in Italia, il concetto del bacino idrografico come unità territoriale per la pianificazione e la gestione delle risorse idriche e per la difesa dalle piene, viste in forma integrata, e suggerisce, sul modello dei 2 Magistrati esistenti (per il Po e alle acque per le Venezie), di istituirne altri 8, di cui 4 per l'Italia continentale (versante tirrenico dell'Italia centro-settentrionale, versante adriatico dell'Italia centrale, dal Reno al Tronto; versante tirrenico dell'Italia meridionale e versante Ionico- Calabro, sino al Sinni escluso; versante adriatico e ionico dell'Italia meridionale) e 2 rispettivamente per la Sicilia e la Sardegna. Il criterio prevalente appare evidentemente essere quello idrografico ed infatti i bacini individuati fanno esplicito e corretto riferimento ai versanti.

Un elemento di rilevante importanza nel caso dell'Italia deve essere riconosciuto nel sistema idrico artificiale, con particolare riferimento agli schemi idrici che interconnettono gruppi di bacini e costituiscono la rete di convogliamento e distribuzione dell'acqua per i diversi usi in gran parte del Mezzogiorno.

La rete idrica artificiale è costituita dal sistema delle canalizzazioni e dalle condutture che permettono il convogliamento e la distribuzione dell'acqua, prelevata da corpi idrici superficiali e sotterranei, alle diverse utilizzazioni, di tipo potabile, irriguo, industriale, di produzione di energia e ambientale.

Ne risulta un reticolo idrografico artificiale estremamente articolato, interconnesso e diffuso su gran parte del territorio nazionale che presenta però alcune sostanziali diversità tra le varie aree:

- nella parte settentrionale (bacini del Po, Adige e alto Adriatico), che è dotata di un'elevata disponibilità della risorsa idrica, la rete artificiale è molto sviluppata ma svolge sostanzialmente la funzione di distribuzione locale dell'acqua all'interno dei singoli bacini idrografici, al più interconnettendo nelle aree di pianura i corsi d'acqua minori;
- nella parte meridionale (Abruzzo, Molise, Puglia, Campania, Basilicata, Calabria) i collettori idrici, diffusamente interconnessi tra loro, trasferiscono grandi quantità di acqua tra le diverse aree del territorio servito, superando i confini idrografici e quelli amministrativi delle Regioni, con conseguenti implicazioni per

il coordinamento della gestione e della distribuzione delle risorse idriche nell'intero territorio sotteso da uno schema idrico.

Il sistema degli schemi idrici artificiali costituisce pertanto un elemento chiave di cui tenere conto in sede di aggregazione ai distretti dei singoli bacini idrografici.¹⁹

Da queste considerazioni scaturisce l'opportunità di verificare l'identificazione dei distretti idrografici, delineando altre possibilità di aggregazione, prendendo in considerazione gli elementi descritti e valorizzando l'omogeneità dal punto di vista idrografico, morfologico ed ambientale, tenendo nel debito conto l'attuale assetto amministrativo e delle competenze delle Regioni.

Le Regioni dovranno, peraltro, avere un ruolo fondamentale di proposta e di condivisione, trattandosi di una scelta (l'individuazione dei distretti e della relativa articolazione delle autorità competenti) che coinvolge direttamente le esclusive competenze in materia di governo del territorio.

La proposta del Gruppo 183 è quindi una riflessione ed una sollecitazione, nella consapevolezza che la complessità e la relativa disomogeneità della situazione italiana (dal punto di vista della ripartizione dei poteri tra Stato e Regioni, dal punto di vista fisico, ambientale, amministrativo, etc.) non determina certamente soluzioni univoche. Purtroppo alcuni principi generali possono essere almeno enunciati.

In tal senso sembra più corretto, ad esempio, tenere distinti i bacini che afferiscono al versante ligure-tirrenico da quelli che recapitano nel versante opposto. I bacini del versante ligure-tirrenico potrebbero quindi essere in qualche misura aggregati attorno alle tre autorità di bacino di rilievo nazionale ereditate dall'assetto della legge 183 (Arno, Tevere, Liri-Garigliano-Volturno), valutando in particolare l'eventuale ipotesi di un distretto idrografico distinto che raccolga il versante ligure con i bacini settentrionali della Toscana, incluso il bacino del Magra. In merito alla soluzione da adottarsi per i bacini calabresi del medesimo versante si potrà tener conto della loro ridotta estensione territoriale.

Per ciò che concerne il versante Adriatico sembra opportuno mantenere un'aggregazione dei bacini veneti che recapitano nell'Alto Adriatico, ovviamente l'autorità del Po e, progredendo verso sud l'aggregazione dei bacini delimitati dall'Appennino centrale, con un eventuale ulteriore distretto che raccolga Puglia, Basilicata e Calabria. Rispetto a questo schema è opportuno approfondire la migliore collocazione del versante tirrenico della Liguria, l'opportunità di due distretti del versante adriatico (orientativamente Romagna e Marche e, procedendo verso Sud, Abruzzo e Molise).

PARTECIPAZIONE DEI SOGGETTI ISTITUZIONALI AL PROCESSO DI FORMAZIONE DEL PIANO

In merito al possibile ruolo degli enti locali si è già fatto cenno in precedenza.

Resta forse da dire che il ruolo dei soggetti istituzionali nel corso della formazione del piano dovrà presumibilmente assumere delle forme variabili da caso a caso.

Certamente una soluzione del genere si propone (anche per la composizione degli organi di distretto) per i distretti che siano "monoregionali", dovendosi quindi "fisiologicamente" riconoscere un ruolo alle amministrazioni provinciali.

I fattori e le problematiche che costituiscono il terreno comune delle singole autorità di distretto non sono sempre gli stessi e questo può comportare appunto che su alcuni temi vi sia in sostanza una mera verifica di coerenza, mentre su altri si tratta di dar vita a scelte di piano coordinate, perché interdipendenti, e condivise.

Non è ovviamente da escludere che su alcuni temi (ad esempio per le problematiche concernenti le acque sotterranee) siano necessarie forme di coordinamento e di accordo tra diversi Distretti, sotto il "tutoraggio" dell'amministrazione centrale. Al contrario ciò che rende complesso il problema della delimitazione dei distretti e la stessa individuazione delle competenze (articolazione e disomogeneità territoriale e morfologica, ripartizione dei poteri tra Stato, Regioni ed Enti locali), suggerisce l'esplicita indicazione di forme istituzionalizzate di cooperazione tra distretti.

E' forse opportuno inoltre sottolineare una problematica particolarmente delicata appunto nell'ambito dei rapporti tra pianificazione di bacino e soggetti istituzionali interessati (soprattutto gli enti locali). Il decreto legislativo 152 non appare cogliere né la importanza di una attenta conservazione degli atti di pianificazione di bacino fino ad oggi adottati o approvati, né la funzione delle misure di salvaguardia, per la verità previste anche dall'art.65, ma con un procedimento che le espone a decadere dopo un triennio. Non c'è traccia del cospicuo contenzioso che ha riguardato in questi anni, la pianificazione di bacino, i piani stralcio, le misure di salvaguardia, le problematiche sul minimo deflusso vitale e sulla laminazione delle piene, anche in relazione all'uso potenziale degli invasi sia nei periodi di siccità che in quelli a rischio di piena.

L'art. 65 prevede che le misure di salvaguardia decadano dopo un triennio dalla loro adozione se il piano di bacino non sia approvato nello stesso termine. Il termine massimo di tre anni dalla adozione del piano di bacino, per la validità delle misure di salvaguardia, farà decadere quasi tutte le misure di salvaguardia, in quanto i soli obblighi di informazione dei cittadini e degli enti locali e di partecipazione al procedimento richiedono un termine non inferiore ai tre anni.

MODALITÀ PER GARANTIRE LA FASE DI PUBBLICITÀ, PARTECIPAZIONE E CONDIVISIONE DELLE SCELTE

Con le innovazioni introdotte dalla Direttiva è adesso possibile e necessario promuovere un vasto processo di partecipazione nel governo delle acque, da integrare con quello del suolo, come già stabilisce correttamente la 183. E come, dopo un accenno esplicito della stessa Direttiva, lascia già intravedere la recente Comunicazione della Commissione europea per la gestione dei rischi di inondazione (2004), in vista di una Direttiva specifica. Del resto, appare impensabile anche solo ipotizzare nello stesso bacino/distretto una qualche istituzione di governo separato, o parallelo, delle acque e del suolo.

Si apre un largo ventaglio di possibilità, che vanno dalla partecipazione consultiva a vere e proprie modalità di concertazione: "la partecipazione può essere intesa, innanzitutto, come trasparenza e apertura del processo decisionale allo scrutinio dell'opinione pubblica: In secondo luogo, come consultazione delle parti interessate. In terzo luogo, come concertazione –ossia coinvolgimento degli stakeholder con un ruolo attivo nella formulazione degli obiettivi e degli strumenti della policy. Infine, come vero e proprio trasferimento del poter decisionale dallo Stato alla società, attraverso la costituzione di istituzioni innovative che vanno dai mercati ambientali al governo condiviso delle *common properties*. Un altro asse lungo il quale possono essere distinti i processi partecipativi è quello che delimita gli attori coinvolti. Questi possono essere intesi come la collettività nel suo complesso, le istituzioni rappresentative dei vari 'interessi pubblici' in gioco –dai sindacati alle imprese, dagli agricoltori agli ambientalisti, ai singoli soggetti che portano specifici e concreti interessi toccati dalle scelte di policy".

La partecipazione pubblica, in particolare nella fase di definizione e di attuazione del piano, assumerà un ruolo sempre più strategico nello scenario di scarsità dell'acqua che si va delineando, non solo per l'Italia, e per l'indispensabile responsabilizzazione economica degli utilizzatori della risorsa.

Le diverse modalità di controllo sociale e di partecipazione, di coinvolgimento della responsabilità dei differenti portatori di interessi; per diversi ambiti (da singoli corpi idrici a bacini e sottobacini), per settori di impiego singoli o integrati, innanzitutto da parte delle istituzioni del governo delle acque (e del suolo), ma anche per iniziativa delle diverse espressioni della società civile interessata, vanno ricondotte esplicitamente alle logiche e alle compatibilità di ecosistema di bacino.

Si tratta di una condizione/obiettivo discriminante: una garanzia di 'terzietà' riconosciuta dai diversi interessi in campo, cui "ricondurre, per quanto possibile, i diversi (legittimi) interessi a un piano di confrontabilità nel quale i diversi attori in conflitto riescano ad attribuire legittimità (anche se non ovviamente a condividere) i punti di vista degli altri". Sta qui la innovazione principale introdotta di quella forma di governo della sostenibilità, che vede la distinzione tra momento

conoscitivo e momento della decisione (come è previsto nelle modalità di formazione delle decisioni delle Autorità di bacino, della 183); dove si inseriscono le modalità condivise della partecipazione.

Perciò la fase sperimentale della partecipazione deve essere promossa dalla definizione di modalità di funzionamento in grado di garantire “l'equilibrio tra la (necessaria) organizzazione e istituzionalizzazione e la capacità di mantenere il processo aperto, imprevedibile e non scontato...ovviamente molto difficile e precario, (che) richiede in ogni caso progettualità e professionalità specifiche. La partecipazione improvvisata o affidata a meccanismi inadeguati e dilettanteschi non porta lontano e può anzi essere controproducente ”

¹ (Provvidenze per le aree a rischio idrogeologico).

1. Per le finalità di difesa del suolo nelle aree a rischio idrogeologico di cui al decreto-legge 11 giugno 1998, n. 180, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 1998, n. 267, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge il Ministro dell' ambiente e della tutela del territorio, d'intesa con le Regioni o gli enti locali interessati, definisce ed attiva programmi di interventi urgenti per il riassetto territoriale delle aree medesime per le quali viene dichiarato lo stato di emergenza, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225. A tal fine possono essere utilizzate le risorse finanziarie che, per effetto delle disposizioni di cui al comma 2 dell'articolo 27, residuano sul capitolo 7850, nell'ambito dell'unità previsionale di base 4.2.3.3, dello stato di previsione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio.

² Tratto dal documento della Conferenza delle Regioni del 26 gennaio 2006

³ Da questo punto di vista sembra utile almeno accennare alla esigenza di una riflessione approfondita in merito alla opportunità di introdurre i principi della perequazione urbanistica al caso dei vincoli di natura idrogeologica, questione in qualche misura trattata dalla stessa legge delega nei commi da 21 a 24.

⁴ Ad esempio è opportuno ricordare che la legge 142/90 prevede che il piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP) possa avere anche contenuti relativi alle linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico - forestale e in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque. Il decreto legislativo 112/98 conferma questo concetto assegnando al PTCP "il valore e gli effetti dei piani di tutela nel settore della tutela dell'ambiente, delle acque e della difesa del suolo, sempreché la definizione delle relative disposizioni avvenga nella forma di intesa fra la Provincia e le amministrazioni, anche statali, competenti".

⁵ Si ricordi però la sentenza 524/2002 della Corte Costituzionale che sancisce l'illegittimità costituzionale della norma che attribuiva alle determinazioni assunte in sede di Comitato istituzionale delle Autorità di bacino il valore di “variante agli strumenti urbanistici” in quanto in netto contrasto con le competenze regionali in materia di pianificazione urbanistica.

⁶ La legge delega infatti prevede in generale ed in particolare per il settore della difesa del suolo queste indicazioni:
Art. 1.

1. Il Governo e' delegato ad adottare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, uno o più decreti legislativi di riordino, coordinamento e integrazione delle disposizioni legislative nei seguenti settori e materie, anche mediante la redazione di testi unici:

....
c) difesa del suolo e lotta alla desertificazione;

....
2. I decreti legislativi di cui al comma 1, nel disciplinare i settori e le materie di cui al medesimo comma 1, definiscono altresì i criteri direttivi da seguire al fine di adottare, nel termine di due anni dalla data di entrata in vigore dei medesimi decreti legislativi, i necessari provvedimenti per la modifica e l'integrazione dei regolamenti di attuazione ed

esecuzione e dei decreti ministeriali per la definizione delle norme tecniche, individuando altresì gli ambiti nei quali la potestà regolamentare e' delegata alle Regioni, ai sensi del sesto comma dell'articolo 117 della Costituzione.

6. Entro due anni dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di cui al comma 1, nel rispetto dei principi e criteri direttivi stabiliti dalla presente legge, il Governo può emanare, ai sensi dei commi 4 e 5, disposizioni integrative o correttive dei decreti legislativi emanati ai sensi del comma 1, sulla base di una relazione motivata presentata alle Camere dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, che individua le disposizioni dei decreti legislativi su cui si intende intervenire e le ragioni dell'intervento normativo proposto.

.....
8. I decreti legislativi di cui al comma 1 si conformano, nel rispetto dei principi e delle norme comunitarie e delle competenze per materia delle amministrazioni statali, nonché delle attribuzioni delle Regioni e degli enti locali, come definite ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, della legge 15 marzo 1997, n. 59, e del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, e fatte salve le norme statutarie e le relative norme di attuazione delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, e del principio di sussidiarietà, ai seguenti principi e criteri direttivi generali:

.....
e) piena e coerente attuazione delle direttive comunitarie, al fine di garantire elevati livelli di tutela dell'ambiente e di contribuire in tale modo alla competitività dei sistemi territoriali e delle imprese, evitando fenomeni di distorsione della concorrenza;

.....
9. I decreti legislativi di cui al comma 1 devono essere informati agli obiettivi di massima economicità e razionalità, anche utilizzando tecniche di raccolta, gestione ed elaborazione elettronica di dati e, se necessario, mediante ricorso ad interventi sostitutivi, sulla base dei seguenti principi e criteri specifici:

.....
c) rimuovere i problemi di carattere organizzativo, procedurale e finanziario che ostacolano il conseguimento della piena operatività degli organi amministrativi e tecnici preposti alla tutela e al risanamento del suolo e del sottosuolo, superando la sovrapposizione tra i diversi piani settoriali di rilievo ambientale e coordinandoli con i piani urbanistici; valorizzare il ruolo e le competenze svolti dagli organismi a composizione mista statale e regionale; adeguare la disciplina sostanziale e procedurale dell'attività di pianificazione, programmazione e attuazione di interventi di risanamento idrogeologico del territorio e della messa in sicurezza delle situazioni a rischio; prevedere meccanismi premiali a favore dei proprietari delle zone agricole e dei boschi che investono per prevenire fenomeni di dissesto idrogeologico, nel rispetto delle linee direttrici del piano di bacino; adeguare la disciplina sostanziale e procedurale della normativa e delle iniziative finalizzate a combattere la desertificazione, anche mediante l'individuazione di programmi utili a garantire maggiore disponibilità della risorsa idrica e il riuso della stessa; semplificare il procedimento di adozione e approvazione degli strumenti di pianificazione con la garanzia della partecipazione di tutti i soggetti istituzionali coinvolti e la certezza dei tempi di conclusione dell'iter procedimentale;

⁷ Va verificata la possibilità e i limiti della partecipazione del rappresentante del Governo nazionale nella Conferenza permanente dei Distretti della Sicilia e della Sardegna; come delle altre Regioni a statuto speciale per la parte dei loro territori afferenti all'Autorità di distretto. Il precedente della Provincia di Trento e di Bolzano, per i vincoli di accordi internazionali, solleva più di un interrogativo sulla efficacia di governo per l'intero bacino/distretto, affidata ad una partecipazione senza vincoli agli organi dell'Autorità/Distretto.

In ogni caso, è significativo della volontà centralistica prevaricante del Decreto (art 61, n.4); e paradossale che nelle Autorità di distretto di **Sicilia e Sardegna**, Regioni a statuto speciale, sia stato possibile prevedere una Conferenza istituzionale permanente composta da tre rappresentanti della Regione e da sei rappresentanti dei ministeri, più un delegato della Protezione civile (?).

⁸ ALLEGATO I INFORMAZIONI RICHIESTE PER LA COMPILAZIONE DELL'ELENCO DELLE AUTORITÀ COMPETENTI

Secondo l'articolo 3, paragrafo 8, gli Stati membri forniscono le informazioni indicate di seguito sulle autorità competenti all'interno di ciascun distretto idrografico, nonché la parte degli eventuali distretti idrografici internazionali presenti nel loro territorio.

... .. omissis

iii) *Situazione giuridica dell'autorità competente: descrizione della situazione giuridica dell'autorità competente ed eventualmente sintesi o copia dello statuto, dell'atto costitutivo o di ogni altro documento giuridico equivalente.*

iv) *Competenze: descrizione delle competenze giuridiche e amministrative di ciascuna autorità competente e del rispettivo ruolo all'interno di ciascun distretto idrografico.*

v) **Composizione: quando un'autorità competente funge da organo di coordinamento per altre autorità competenti, è necessario un elenco degli organismi in questione e una sintesi dei rapporti interistituzionali esistenti, al fine di garantire un coordinamento.**

vi) **Relazioni internazionali: se un distretto idrografico si estende sul territorio di vari Stati membri o comprende Stati non membri, è necessario presentare un profilo dei rapporti interistituzionali esistenti, al fine di garantire un coordinamento.**

⁹ Infatti il comma 4 precisa che : **“Le funzioni conferite con il presente articolo sono esercitate in modo da garantire l'unitaria considerazione delle questioni afferenti ciascun bacino idrografico.”**

¹⁰ **“I piani di gestione dei bacini idrografici possono essere integrati da programmi e piani di gestione più dettagliati per sotto-bacini, settori, problematiche o categorie di acque al fine di affrontare aspetti particolari della gestione idrica”.**

¹¹ Probabilmente, in considerazione anche della complessità, tale modifica non potrà essere introdotta in sede di correzione del D. Lgs. 152/2006, anche se una preliminare riduzione dei passaggi e dei nulla osta richiesti potrebbe essere conseguita contingentando i tempi e istituendo, parallelamente agli organi di distretto una conferenza di servizi permanente che abbia l'esclusivo compito di seguire l'iter dei progetti.

¹² Si ricordi, allo scopo, il contenuto del comma 20, art. 1 della legge delega che recita: **20. All'articolo 36 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, dopo il comma 1 e' aggiunto il seguente: "1-bis. Nei processi di elaborazione degli atti di programmazione del Governo aventi rilevanza ambientale e' garantita la partecipazione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio”**

¹³ **Art. 88. Compiti di rilievo nazionale**

1. Ai sensi dell'articolo 1, comma 4, lettera c), della legge 15 marzo 1997, n. 59, hanno rilievo nazionale i compiti relativi:

a) al censimento nazionale dei corpi idrici;

b) alla programmazione ed al finanziamento degli interventi di difesa del suolo;

c) alla determinazione di criteri, metodi e standard di raccolta elaborazione e consultazione dei dati, alla definizione di modalita' di coordinamento e di collaborazione tra i soggetti pubblici operanti nel settore, nonche' indirizzi volti all'accertamento, ricerca e studio degli elementi dell'ambiente fisico e delle condizioni generali di rischio; alla valutazione degli effetti conseguenti alla esecuzione dei piani, dei programmi e dei progetti su scala nazionale di opere nel settore della difesa del suolo;

d) alle direttive generali e di settore per il censimento ed il monitoraggio delle risorse idriche, per la disciplina dell'economia idrica e per la protezione delle acque dall'inquinamento ;

e) alla formazione del bilancio idrico nazionale sulla scorta di quelli di bacino;

f) alle metodologie generali per la programmazione della razionale utilizzazione delle risorse idriche e alle linee di programmazione degli usi plurimi delle risorse idriche;

g) alle direttive e ai parametri tecnici per la individuazione delle aree a rischio di crisi idrica con finalita' di prevenzione delle emergenze idriche;

h) ai criteri per la gestione del servizio idrico integrato come definito dall'articolo 4 della legge 5 gennaio 1994, n. 36;

i) alla definizione dei livelli minimi dei servizi che devono essere garantiti in ciascun ambito territoriale ottimale di cui all'articolo 8, comma 1, della legge 5 gennaio 1994, n. 36, nonche' ai criteri ed agli indirizzi per la gestione dei servizi di approvvigionamento, di captazione e di accumulo per usi diversi da quello potabile;

l) alla definizione di meccanismi ed istituti di congruaggio a livello di bacino ai fini del riequilibrio tariffario;

m) ai criteri e agli indirizzi per la programmazione dei trasferimenti di acqua per il consumo umano laddove il fabbisogno comporti o possa comportare il trasferimento di acqua tra Regioni diverse e cio' travalichi i comprensori di riferimento dei bacini idrografici;

n) ai compiti fissati dall'articolo 17 della legge 5 gennaio 1994, n. 36, in particolare alla adozione delle iniziative per la realizzazione delle opere e degli interventi di trasferimento di acqua;

o) ai criteri ed indirizzi per la disciplina generale dell'utilizzazione delle acque destinate a scopi idroelettrici ai sensi e nei limiti di cui all'articolo 30 della legge 5 gennaio 1994, n. 36, fermo restando quanto disposto dall'articolo 29, comma 3;

p) alle direttive sulla gestione del demanio idrico anche volte a garantire omogeneita', a parita' di condizioni, nel rilascio delle concessioni di derivazione di acqua, secondo i principi stabiliti dall'articolo 1 della legge 5 gennaio 1994, n. 36;

q) alla definizione ed all'aggiornamento dei criteri e metodi per il conseguimento del risparmio idrico previsto dall'articolo 5 della legge 5 gennaio 1994, n. 36;

r) alla definizione del metodo normalizzato per definire le componenti di costo e determinare la tariffa di riferimento del servizio idrico;

s) alle attività di vigilanza e controllo indicate dagli articoli 21 e 22 della legge 5 gennaio 1994, n. 36;

t) all'individuazione e delimitazione dei bacini idrografici nazionali e interregionali;

u) all'esercizio dei poteri sostitutivi in caso di mancata istituzione da parte delle Regioni delle autorità di bacino di rilievo interregionale di cui all'articolo 15, comma 4, della legge 18 maggio 1989, n. 183, nonché dei poteri sostitutivi di cui agli articoli 18, comma 2, 19, comma 3, e 20, comma 4 della stessa legge;

v) all'emanazione della normativa tecnica relativa alla progettazione e costruzione delle dighe di sbarramento e di opere di carattere assimilabile di qualsiasi altezza e capacità di invaso;

z) alla determinazione di criteri, metodi e standard volti a garantire omogeneità delle condizioni di salvaguardia della vita umana, del territorio e dei beni;

aa) agli indirizzi generali ed ai criteri per la difesa delle coste;

bb) alla vigilanza sull'Ente autonomo acquedotto pugliese.

2. Le funzioni di cui al comma 1 sono esercitate sentita la **Conferenza unificata**, fatta eccezione per le funzioni di cui alle lettere t), u) e v), **che sono esercitate sentita la Conferenza Stato-Regioni**.

¹⁴ Si pensi ad esempio alla procedura individuata dalla precedente normativa sulla v.i.a., in base alla quale i conflitti tra amministrazioni centrali (con particolare ma non esclusivo riferimento al Ministero dell'ambiente e a quello dei Beni culturali) vengono rimessi per la decisione definitiva alla Presidenza del Consiglio. Altro possibile riferimento che conferma il possibile ruolo di "arbitro" dello Stato è dato dal comma 2 dell'art. 89 del citato D. Lgs. 112/1998 che così recita:

2. Sino all'approvazione del bilancio idrico su scala di bacino, previsto dall'articolo 3 della legge 5 gennaio 1994 n. 36, le concessioni di cui al comma 1, lettera i), del presente articolo che interessino più Regioni sono rilasciate d'intesa tra le Regioni interessate. In caso di mancata intesa nel termine di sei mesi dall'istanza, ovvero di altro termine stabilito ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 241 del 1990, il provvedimento è rimesso allo Stato."

¹⁵ Realizzazione di un parco progetti distinto tra interventi sull'assetto del corso d'acqua (nuovi argini, importanti modifiche della morfologia, casse di espansione, etc.) e interventi minori e locali;

- differenziazione dell'approccio progettuale e di valutazione;
- individuazione di alcuni progetti ad alta priorità da avviare prioritariamente

Per gli interventi STRATEGICI:

- verifica di coerenza con il PAI;
- verifica preliminare di coerenza con gli strumenti di pianificazione territoriale;
- verifica preliminare delle criticità eventuali legate alla compatibilità ambientale;
- aggregazione dei progetti e delle valutazioni di compatibilità ambientale per asta fluviale;
- progettazione a responsabilità interna supportata da strutture esterne per approfondimenti specialistici legati alle analisi idrauliche, modellazione numerica, analisi geologiche-geotecniche, ecc.);
- valutazioni di compatibilità ambientale esterna.

Per gli interventi NON STRATEGICI:

- progettazione locale
- verifica di compatibilità ambientale standardizzata (interna o esterna)

¹⁶ **Spagna:** 14 Distretti, di cui 12 continentali e 2 arcipelaghi (Isole Baleari e Canarie). Fonte: Ministero de Medio Ambiente.

Francia : 12 Distretti, di cui 8 continentali, 3 isole (Guadalupa, Martinique e Réunion) e 1 oltremare (Guyana). Fonte: Ministère de l'Environnement (Direction de l'Eau).

Germania : 10 Distretti, di cui 7 per i corsi d'acqua maggiori (Danubio, Elba, Ems, Meuse, Oder, Reno e Weser; 6 sono la parte tedesca di bacini idrografici internazionali) e 3 per i tributari minori del Baltico e del Mare del Nord. Fonte: Umweltbundesamt.

Inghilterra e Galles: 11 Distretti. Fonte: Department of Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA).

¹⁷ A livello europeo sono stati definiti dei criteri generali per l'identificazione dei distretti a partire dai bacini idrografici attraverso le linee guida “ *Identification of River Basin Districts in Member States - Overview, criteria and current state of play - 2002* ” redatte nell'ambito della Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive 2000/60/EC.

I criteri possono essere sintetizzati attraverso la tabella seguente tratta dal medesimo documento.

ATTIVITÀ	DATI RICHIESTI	METODO RACCOMANDATO
1.Delimitazione preliminare: definizione degli elementi principali		
1.1 Delimitazione dei bacini idrografici	DTM: Digital Terrain Elevation	Analisi GIS

1.2 Delimitazione degli acquiferi principali	Dati geologici e idrogeologici	Metodi di analisi idrogeologica
2. Razionalizzazione della delimitazione topografica e geologica		
Considerazione di elementi non fisici		
2.1 Raggruppamento dei bacini di piccole dimensioni	Climatici Ambientali Socio-economici Amministrativi	Analisi GIS
2.2 Ripartizione degli acquiferi in distretti	Ambientali Pressioni e impatti Risorse sotterranee Topografici	Definizione delle risorse e della domanda idrica
2.3 Definizione e attribuzione delle acque costiere	Ambientali Pressioni e impatti Idrodinamica	Analisi GIS

Anche solo da questa schematica sintesi emerge con chiarezza che, una volta individuati i bacini idrografici, ci si deve porre il problema dell'assegnazione ai bacini principali dei piccoli bacini, ovvero il problema comunque dell'accorpamento di bacini, di non grandi dimensioni, tra di loro. Tale questione viene evidentemente impostata in modo da tener conto di altri elementi di omogeneità tra bacini limitrofi che non coincidano con quelli che hanno portato alla identificazione dei bacini stessi dal punto di vista della conformazione geografica e morfologica e della estensione degli acquiferi.

Per inciso sembra opportuno notare che in merito a tale ultimo elemento risulta **discriminante l'effettivo stato della conoscenza** sull'argomento. Peraltro le linee guida indicano anche gli strumenti tecnici e/o metodologici da utilizzarsi per ciascuno degli step indicati.

In particolare per l'accorpamento di piccoli bacini le linee guida suggeriscono di prendere in considerazione gli elementi di similitudine dal punto di vista climatico, ambientale, socio-economico ed amministrativo, partendo da una comune interpretazione del concetto di piccolo bacino. Da quest'ultimo punto di vista le linee guida fanno riferimento alle delimitazioni adottate da un consistente numero di paesi membri che vedono per la verità una situazione assai diversificata, ma comunque con una dimensione media pari a oltre 12.000 kmq e la maggior parte dei distretti compresa tra 5.000 e 15.000 kmq.

¹⁸ A seguito dell'approvazione della legge 183/89 si ebbe l'istituzione di:

6 Autorità di bacino di rilievo nazionale

Po (Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria, Lombardia, Prov. di Trento, Veneto, Toscana, Emilia-Romagna),

Adige (Veneto, Prov. di Trento, Prov. di Bolzano),

Alto Adriatico: Isonzo, Tagliamento, Livenza, Piave, Brenta-Bacchiglione (Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Prov. di Trento),

Arno (Toscana, Umbria),

Tevere (Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzo),

Liri-Garigliano-Volturno (Lazio, Abruzzo, Campania),

17 autorità di bacino di rilievo interregionale, di cui:

10 sul versante adriatico

Lemene (Friuli-Venezia Giulia, Veneto),

Fissero-Tartaro-Canal Bianco (Lombardia, Veneto),

Reno (Emilia-Romagna, Toscana),

Conca-Marecchia (Emilia-Romagna, Toscana, Marche),

Tronto (Marche, Lazio, Abruzzo),

Sangro (Abruzzo, Molise),

Trigno (Abruzzo, Molise),

Saccione (Molise, Puglia),

Fortore (Campania, Molise, Puglia),

Ofanto (Campania, Basilicata, Puglia),

2 sul versante jonico

Bradano (Puglia, Basilicata),

Sinni (Basilicata, Calabria),

5 sul versante tirrenico

Magra (Liguria, Toscana),

Fiora (Toscana, Lazio),

Sele (Campania, Basilicata),

Noce (Basilicata, Calabria),

Lao (Basilicata, Calabria).

Tutti gli altri bacini idrografici sono classificati come regionali e ciascuna regione li ha regolati con propri atti.

Risultano complessivamente a scala nazionale porzioni territoriali di competenza delle diverse Autorità fortemente disomogenee, con bacini interregionali prevalentemente di piccole dimensioni incuneati tra i bacini nazionali e quelli regionali. Per contro l'esperienza di circa 15 anni di applicazione della legge ha visto strutturarsi e operare le Autorità nazionali, mentre una non trascurabile parte di quelle interregionali e regionali hanno mostrato difficoltà maggiori, sicuramente anche in ragione della frammentazione territoriale.

Nella situazione attuale due Autorità di bacino di rilievo nazionale comprendono più bacini idrografici e coordinano i singoli piani di bacino: al nord, l'Autorità dell'alto Adriatico accomuna i bacini interregionali di Isonzo, Tagliamento, Livenza, Piave, Brenta-Bacchiglione; al sud, vengono accorpati in una sola Autorità i bacini interregionali di Liri-Garigliano e Volturno.

¹⁹ Gli schemi idrici più importanti, in ordine di superficie servita, sono i seguenti:

- **lo schema Jonico – Sinni** : alimenta l'arco ionico della Basilicata e della Puglia, il Salento ed in parte la zona jonica calabrese; la parte centrale dello schema è costituita dall'invaso di Monte Cotugno sul fiume Sinni, che, oltre allo stesso Sinni, regola le acque del torrente Sarmiento e dall'invaso del Pertusillo sul fiume Agri;
- **lo schema Ofanto** : serve le aree del medio e basso Ofanto in Basilicata e la Puglia centrale; è alimentato dagli invasi di Conza e Osento in Campania; attualmente è utilizzato come fonte alternativa e/o integrativa rispetto al canale principale dell'Acquedotto del Sele-Calore;
- **lo schema Fortore** : alimenta i territori nei comprensori del Fortore, in Puglia settentrionale, e del Larinese, in Molise, approvvigionati dall'invaso di Occhito sul fiume Fortore e dalla diga sul torrente Celone;
- **lo schema Trigno** : serve i territori meridionali dell'Abruzzo e il nord del Molise.