

La manutenzione nel governo del territorio:

**la maggiore opera pubblica del Paese,
una nuova frontiera dei servizi**

GRUPPO 183

Difesa del suolo e delle risorse idriche

La manutenzione nel governo del territorio:

la maggiore opera pubblica del Paese,
una nuova frontiera dei servizi

Sommario

- Una proposta per l'azione di governo nei primi 100 giorni 1
- L'opzione manutenzione 3
- Note di contesto generale. 3
- Perché investire risorse nella manutenzione del territorio 6
- La manutenzione nella gestione del rischio idrogeologico 7
- La domanda di manutenzione e i soggetti titolari del governo 9
- L'attuazione degli interventi 11
- Il costo della manutenzione. 12

Allegato 1 . 'proposta per l'azione di governo nei primi 100 giorni: avviamento e attuazione di un programma di manutenzione preventiva del suolo" documento del gruppo 183 inviato al governo dell'ulivo nel maggio 1996

Allegato 2 considerazioni su alcune delle leggi principali sull'ambiente

Questo documento è frutto di un lavoro congiunto all'interno del Gruppo 183: numerosi componenti hanno partecipato alle riunioni di lavoro fornendo il loro apporto di esperienza e di conoscenza. In particolare hanno fornito un contributo operativo: Aureli, Ciofani, Consiglio, Freschi, Fresia, Gavioli, Trezzini.

Hanno curato la stesura finale del documento Patrizia Consiglio e Andrea Freschi.

Gruppo 183 -29.10.98

Una proposta per l'azione di governo nei primi 100 giorni

'Proposta per l'azione di governo nei primi 100 giorni: avviamento e attuazione di un programma di manutenzione preventiva del suolo" non è una sortita di oggi, ma il titolo di un documento dettagliato del Gruppo 183 inviato al Governo dell'Ulivo nel maggio 1996 (Allegato 1).

Ora, il Governo D'Alema riconosce che **"il riassetto idrogeologico e la messa in sicurezza del territorio sono la più grande opera pubblica Nazionale e ciò è tanto più vero per il Mezzogiorno"** e dichiara di impegnarsi a dare seguito operativo a tale affermazione.

Per quanto esprimiamo in competenze e capacità di relazione con soggetti e interessi, istituzioni di governo locale, regionale e centrale, noi vogliamo prenderlo in parola e presentiamo una proposta d'insieme, aggiornata rispetto alla precedente.

Il riconoscimento della necessità di un'azione preventiva per la difesa del suolo e la sicurezza delle popolazioni, soprattutto all'indomani dell'ultimo disastro (Sarno), può suonare vuota e non più credibile.

L'attendibilità di governo si può recuperare attraverso programmi e azioni permanenti di manutenzione, attuati congiuntamente e coerentemente in sede Nazionale, regionale e locale.

Per far ciò occorrono impegni di bilancio adeguati e costanti nel tempo, a questa finalità devono concorrere fonti finanziarie nazionali e comunitarie nonché le entrate ricorrenti delle Regioni provenienti dalla gestione delle risorse idriche.

Parallelamente, è necessaria la diretta responsabilizzazione delle competenze tecniche, professionali e scientifiche disperse nell'Amministrazione, nel mondo della ricerca e delle professioni e nel mercato, la promozione di competenze intersettoriali d'impresa e la collaborazione con gli organismi operanti sul territorio (compresi i Consorzi di Bonifica), che le Regioni, insieme alle Province ed alle Comunità montane, hanno la responsabilità di governare nell'attuazione degli indirizzi definiti in sede di regolazione di bacino.

A questo fine, andrebbe promosso un **patto interistituzionale tra governo centrale e governi regionali e locali per la manutenzione del territorio.**

Con l'iniziativa odierna intendiamo avanzare alle istituzioni nazionali e locali una proposta che avrà futuro solo se sarà assunta da tutte le Parti. E' questa una proposta che potrà essere costitutiva delle scelte economiche, finanziarie e per l'occupazione. Con la precisazione che non deve essere il dramma della disoccupazione lo stimolo per la realizzazione delle attività di manutenzione. Queste ultime sono in ogni caso necessarie.

Poiché un'azione quotidiana di manutenzione non può portare a risultati immediati, vanno esplicitati i presupposti fondamentali:

- l'opzione e i programmi di manutenzione costituiscono un aspetto essenziale delle politiche territoriali e di sviluppo sostenibile, qualsiasi sia l'uso che del territorio viene fatto. Anzi, date le caratteristiche del nostro Paese, ogni politica di sviluppo delle attività produttive impone un'azione d'incremento della sicurezza che si fonda su una permanente ed attiva manutenzione del territorio **(manutenzione come nuova frontiera delle attività di servizio)**;
- a scala di sistema-Paese, nelle valutazioni economiche costi-benefici, va esplicitata la categoria del lucro cessante (perdita della capacità di attrazione di una zona esposta a rischio e/o disastrosa), in aggiunta al danno conseguente all'evento disastroso, finanziariamente, per decine di volte, superiore al costo della prevenzione ordinaria e a carico dello Stato;
- si impone il riassetto e la riqualificazione della componente tecnica delle amministrazioni.

Lo sviluppo del servizio di manutenzione ordinaria può alimentare nuove forme di imprenditorialità diffusa e promuovere condizioni favorevoli allo sviluppo dell'occupazione.

Negli ultimi due anni sono stati introdotti cambiamenti del contesto normativo utili ai nostri fini:

- l'avvio della redistribuzione delle competenze e delle responsabilità nel governo del territorio tra amministrazione centrale, regionale e locale, in senso federalista (legge *n.59197* e D.Lgs *n.112198*);
- la comparsa di normativa, mista tra emergenza e promozione di misure di salvaguardia dai rischi di dissesto, che prevede l'utilizzo di nuove risorse ed estende la pianificazione di bacino dove è assente e, tuttavia, presenta modalità non propriamente rispondenti ad una strumentazione funzionale ad un efficace riassetto delle responsabilità (D L n.180, convertito nella legge *n.267198*);
- delle azioni normative da parte di alcune Regioni, Province ed Autorità di bacino che, se fanno intravedere reali capacità di governo, non sono ancora sufficienti a fare "massa critica".

Il Governo Nazionale è chiamato a promuovere e a sostenere il cambiamento della cultura e del senso comune del governo del territorio.

Vorrà farlo?

Ne sarà capace?

Dopo gli sviluppi e gli esiti della situazione politica, i primi cento giorni possono segnare una discriminante di credibilità, soprattutto se saprà coinvolgere ed ascoltare le Regioni e i governi locali e se saprà dar spazio alle energie ed agli interessi innovativi diffusi nella società civile.

L 'opzione manutenzione

L'ordinaria manutenzione del territorio rappresenta una scelta strategica di politica di governo del territorio. Relativamente di recente (legge 236/93) sono state approvate norme (nell'ambito di disposizioni per il rilancio dell'occupazione) che prevedono la realizzazione di uno specifico programma di manutenzione, con, in aggiunta alle risorse riconducibili all'attuazione della legge 183/1989, lo stanziamento di alcune centinaia di miliardi.

Ciò non ha, tuttavia, portato risultati tangibili. Anzi, negli anni, si è abbassato il livello di attenzione nei confronti della manutenzione del territorio.

Il sempre maggior grado di abbandono dell'ambiente naturale e non, la crescita del disagio delle popolazioni sempre più esposte al rischio di disastri ambientali ed al ripetersi di emergenze ormai divenute "ordinarie", ci condanna ad inseguire disastri in numero sempre crescente, con impegni economico-finanziari che non potranno mai essere qualificati come investimenti. Le cifre relative ai danni risarciti, alle opere straordinarie eseguite in conseguenza di eventi disastrosi.. senza contare l'arresto delle economie locali, sono enormi: **l'ordinaria emergenza** Tanaro, nel cuneese, ha mobilitato risorse per oltre 10.000 miliardi di lire, quasi l'impegno di una Finanziaria.

Un Paese non sicuro paga la propria condizione con un basso livello di affidabilità, di qualità, di competitività. Le stesse risorse, non impegnate in opere straordinarie, il cui costo può lievitare senza un sufficiente controllo, potrebbero essere impiegate in attività ordinarie caratterizzate da un più elevato tasso di impiego di manodopera, con benefici effetti anche sul versante dell'occupazione e dei consumi.

Si pone con forza sempre maggiore l'esigenza di un reale rilancio dell'attività di manutenzione, ridefinendone i confini culturali ed operativi e creando le condizioni per una efficace attuazione dei programmi.

Trasformandosi da intervento ad **attività permanente** di gestione del territorio, strettamente correlata con gli usi produttivi ed insediativi di ampie aree, la manutenzione si appropria del valore di opera pubblica che le compete.

Note di contesto generale

Reiterare la denuncia sulla prevedibilità di conseguenze disastrose di un dissesto ormai diffuso non conduce a nulla, tanto più che è ormai acclarata la incapacità, ad ogni ripetersi degli "eventi" disastrosi, di tradurre in atti concreti la sterile ritualità dell'unanime invocazione della prevenzione.

Ciò nasconde l'orientamento culturale egemone nei diversi livelli di governo: la pervicace **negazione del territorio come sistema**, da cui consegue la costante separazione tra norme ed interventi di salvaguardia, da una parte, ed utilizzazione socio-economico-produttiva delle risorse acqua e suolo, dall'altra.

In realtà, la scelta della cura ordinaria del territorio inteso nella sua interezza ed complessità: .

- obbliga a rapportare la pressione degli usi delle risorse fisiche, culturali e paesaggistiche alla loro conservazione, difesa, riutilizzazione;
- pone le attività di manutenzione tra le più rilevanti azioni orizzontali a sostegno e servizio delle politiche settoriali, con ciò che ne discende in termini di valutazione e di distribuzione delle risorse economiche e finanziarie¹ ;

¹ L'efficienza ambientale dovrebbe valere anche, e soprattutto, nella promozione di azioni economiche integrate nelle specifiche aree territoriali, come mostrano i risultati delle esperienze riformiste più dinamiche, dei governi locali. Anzi,

- sollecita la promozione di forme di riequilibrio tra le politiche territoriali ed il loro impatto sull'ecosistema;
- misura la coesione degli interessi che riconoscono la necessità e la convenienza della concertazione nel governo del territorio.

La legge quadro di riforma della difesa del suolo (183/89) ha introdotto anche in Italia la cultura di ecosistema che ruota attorno alla capacità di prevedere il carico sopportabile degli eventi e di regolare l'equilibrio tra difesa delle risorse acqua e suolo, sicurezza e pressione degli usi. Questa strumentazione consente di rielaborare, incorporandola, la cultura, preziosa ma insufficiente, della salvaguardia vincolistica (per tutte, legge "Galasso" 431/85) dalle devastazioni del malgoverno del territorio.

A quasi dieci anni dall'approvazione della riforma sono ormai abbastanza definite le indicazioni necessarie al rilancio della stessa legge ed alla sua effettiva applicazione, attraverso:

- la piena responsabilizzazione delle istituzioni regionali e locali nel governo di bacino, nella cooperazione tra gli organismi coinvolti e l'amministrazione centrale;
- l'unità di indirizzo Nazionale e comunitario, rafforzata dalla legge 59/97, Bassanini (art.1, comma 4, lettera c);
- l'adeguamento alle diversità evidenti tra i bacini, a partire da quelli meridionali.

Il recente provvedimento sulla prevenzione del rischio idrogeologico (legge 267/98), se può rilanciare la pianificazione di bacino, rischia di spostare l'attenzione e la destinazione delle prime risorse disponibili verso i "programmi di intervento urgenti anche attraverso azioni di manutenzione dei bacini idrografici" (art.1, comma 2). Complessivamente, sembrano cominciare a verificarsi le condizioni per fare del governo per bacini idrografici una sponda alle azioni di riorganizzazione dei servizi ambientali, in termini di attività ordinaria e permanente.

Saldare tutela ed usi sostenibili, attraverso la regolazione ordinaria dell'uso delle risorse fisiche, per ecosistemi, sposta il baricentro del governo dalla logica delle grandi opere a quella della individuazione degli usi compatibili del territorio e della sua manutenzione.

La praticabilità di questa scelta deve tener conto delle novità strutturali introdotte dall'Unione europea:

- la separazione tra responsabilità di governo delle istituzioni e gestione dei servizi, che implica la riorganizzazione di questi ultimi secondo modelli aziendali e la netta separazione dalle funzioni di indirizzo, controllo e governo proprie delle istituzioni;
- la crisi degli strumenti e degli istituti che hanno sostenuto i tradizionali presidi territoriali in montagna e in pianura, in conseguenza del cambiamento dei modelli insediativi e produttivi; crisi che ha coinvolto le diverse espressioni dei diritti di uso comune di beni, fino alle associazioni consortili dei Consorzi di bonifica e che, con il riassetto avviato dall'avvento delle Regioni, ha accelerato la redistribuzione sul territorio e l'adeguamento delle funzioni degli organismi tecnici e degli istituti della Amministrazione statale (dall'ex Genio civile ai Provveditorati alle opere pubbliche, dal Corpo forestale ai Vigili del fuoco, ai vari Enti strumentali come gli ex enti di sviluppo).

E' necessario che le attività di manutenzione del territorio vengano assunte tra le funzioni permanenti del

una buona rete di servizi ambientali e territoriali costituisce un punto essenziale e qualificante di attrazione per gli investimenti esterni. Appare perciò paradossale che la stessa loro considerazione resti latitante nei patti territoriali, tanto diffusi proprio nelle aree economicamente più deboli, specialmente nel meridione. Ciò conferma l'inadeguata cultura di governo Nazionale e locale, una sempre più accentuata perdita di competitività e di attrattività da parte di quelle stesse aree: una diseconomia.

governo ordinario, diventandone un criterio ordinatore delle politiche economiche. Il processo avviato in termini di regolazione istituzionale dalla riorganizzazione dei servizi idropotabili (legge n. 36/94), su basi industriali e d'impresa, con criteri di bilancio della risorsa a scala di bacino, rappresenta un precedente in questa direzione. In alcune realtà meridionali, si sta cercando di valorizzare il rapporto tra autogoverno locale e amministrazione centrale, facendo emergere la correttezza della strada intrapresa e la sua applicabilità a settori non previsti, come, ad esempio, il caso del riassetto dei grandi enti acquedottistici e di bonifica²; la medesima tendenza è riconoscibile nell'esperienza delle aziende pubbliche del centro-nord, dove risulta ancora più evidente la necessità di riportare alle istituzioni locali le funzioni di governo e di sollecitare le aziende a trasformarsi in imprese capaci di operare in una logica di mercato. E' compito delle istituzioni comprendere quali e quante forme di imprenditorialità, singole o associate, possono e debbono essere promosse e sostenute nel campo dei servizi.

L'attuale stato delle attività di manutenzione è assai differenziato per territorio, tipologie di azione, sensibilità sociale ed efficacia. Sarebbe necessaria una ricognizione delle condizioni di tenuta del territorio, dell'assetto idrogeologico ed idraulico, della salute degli ecosistemi agroforestali, in montagna ed in pianura, sviluppando un'analisi ed un governo unitario per bacino e sottobacino che definisca le specifiche necessità in relazione agli usi attuali, all'abbandono, alle modalità ed ai soggetti dell'attività manutentiva, alla sua efficacia e distribuzione.

Essenziale sarebbe determinare l'ampiezza di tale attività, adattandola alle peculiarità di ciascun bacino.

E', infatti, nella lettura corretta delle singole situazioni e dei dati già disponibili che spesso risiede la soluzione dei problemi.

Perche investire risorse nella manutenzione del territorio

E' sbagliato e fuorviante considerare il rischio come un fattore solo fisico e geologico: la componente biologica (interazione tra suolo e vegetazione) e la componente sociale (uso del territorio) rappresentano dei fattori altrettanto importanti.

Nelle condizioni di interrelazione tra uomo e ambiente, per le quali l'uso del suolo è profondamente condizionato dall'evolversi dell'economia e della società, il rischio del verificarsi di eventi disastrosi cresce al decrescere della manutenzione del territorio³.

Lo svolgimento di attività economiche in collina ed in montagna ha di fatto garantito nel tempo, incorporando tecniche ordinarie di gestione agricola e forestale, una costante manutenzione del territorio, senza che quest'ultima venisse percepita come attività a se stante e indispensabile.

In questo modo, negli ultimi decenni, con i cambiamenti dell'equilibrio tra settori economici e modelli insediativi urbani e rurali, si è andata fatalmente perdendo un'importante funzione di salvaguardia. Ma, poiché il territorio, nel suo complesso, ha una forte capacità di autoconservazione, l'effetto della mancata manutenzione diventa evidente solo dopo lunghi periodi di tempo. Ciò implica che, stante la situazione attuale, non è possibile pensare di invertire la sequenza degli eventi nello stesso momento in cui si pone mano alle prime organiche azioni positive di manutenzione.

² Oggetto di concertazione per la stipula di un Accordo di programma, ai sensi dell'art. 17 della L. 36/94, tra Regione Basilicata, Regione Puglia e Ministero LL.PP.

Nell'analisi del fenomeno di degrado, inoltre, non devono essere trascurati i mutamenti del clima e fenomeni ad esso correlati, quali, ad esempio, i processi di desertificazione che pure interessano alcune regioni del nostro Paese.

In definitiva, nell'affermazione della manutenzione quale scelta strategica di governo del territorio, vanno sanciti alcuni principi. La manutenzione:

- è attività ordinaria e permanente;
- va considerata come problema prioritario, di rilievo Nazionale legato alla sicurezza; .è un'opera pubblica e come tale va considerata anche dal punto di vista giuridico;
- è una scelta obbligata che discende, da un lato, dalla sparizione dei presidi storici montani delle popolazioni dedite ad attività agro-silvo-pastorali, e, dall'altro, dalla crisi e dispersione dei presidi istituzionali di pianura;
- richiede tempi lunghi, regole e strumenti certi accompagnati da congrue risorse finanziarie.

La manutenzione ne/la gestione del rischio idrogeologico

In presenza di specifici eventi (frane, smottamenti, completo interrimento di opere idrauliche, ecc.) è necessario operare attraverso interventi di manutenzione straordinaria.

La nostra attenzione è qui, tuttavia, volta alla manutenzione ordinaria, vale adire a tutte quelle azioni continue volte a ridurre i rischi di degrado della terra e delle opere presenti sia nei territori di monte che di valle.

Le azioni reali attraverso cui la manutenzione si esplica sono riconducibili a tipologie di funzioni che è opportuno dividere in relazione alle finalità, ai soggetti coinvolti e alle risorse economiche che sono mobilitabili.

Una prima distinzione che sembra opportuna è **tra manutenzione del territorio in senso lato e manutenzione del reticolo idrografico**, cioè sui sistemi su cui si concentrano i fenomeni di dissesto idrogeologico.

Il maggiore interesse di applicazione per la **manutenzione del territorio in senso lato** è rappresentato dalla porzione collinare e montana del territorio, dove si generano le piene che producono i maggiori danni nella pianura. In pianura, la manutenzione riguarda prevalentemente la rete idrografica naturale ed artificiale.

Per il territorio collinare e montano si pone il problema di quale assetto fisico mantenere in aree la cui connotazione principale è lo stato di abbandono da parte delle attività primarie, tenendo presente che le condizioni di "abbandono" e quindi la trasformazione non gestita del territorio non è sempre ed automaticamente un fattore negativo ai fini della difesa idrogeologica. Occorre, cioè, distinguere le aree in cui un processo di naturale rimboschimento di un terreno non più coltivato può essere lasciato a se stesso od eventualmente gestito nell'ambito di parchi ed aree protette, e i casi in cui deve essere strettamente indirizzato per controllare gli effetti sull'assetto idrogeologico dei versanti e dei corsi d'acqua.

In particolare, la manutenzione del territorio collinare e montano è costituita da attività che riguardano, a titolo esemplificativo:

- il miglioramento del patrimonio forestale esistente .il ripristino dei boschi
- la ricostituzione di boschi degradati e di zone umide

³ Dice Leonardo da Vinci: "l'acqua disfa li monti e riempie le valli e vorrebbe la terra in perfetta sfericità, s'ella potesse".

- i reimpianti, il cespugliamento, la semina di prati e altre opere a verde
- la salvaguardia delle successioni naturali in atto nei terreni abbandonati
- le sistemazioni idraulico-agrarie e idraulico-forestali sul reticolo idrografico minuto
- il mantenimento della copertura erbacea permanente nelle colture specializzate collinari (viticoltura e frutticoltura)
- il miglioramento fondiario a mezzo di strade poderali ed interpoderali, fabbricati e borgate rurali.

La **manutenzione del reticolo idrografico**, associando ad essa anche quella sulle opere di stabilizzazione delle frane, deve, invece, muoversi sulla base di considerazioni diverse.

Si tratta, in questo caso, di mantenere l'assetto dei corsi d'acqua (opere ed alvei) che garantisce condizioni di rischio compatibili per il territorio circostante.

Nel merito, le azioni di manutenzione da svolgere vanno distinte in funzione del rassetto e della tipologia dei corsi d'acqua sui quali si applicano. Esemplicando, possono essere identificati i seguenti sistemi:

- la rete idrografica in territorio montano o collinare caratterizzata da forte pendenza, elevato trasporto solido, incidenza di opere modesta, punti critici generalmente in corrispondenza degli abitati;
- i sistemi fluviali caratterizzati da assenza di opere in grado di modificare le caratteristiche dell'onda di piena (assenza di argini e sporadica presenza di opere di sponda);
- i sistemi fluviali con opere in grado di controllare quasi totalmente l'assetto morfologico dell'alveo inciso (opere di sponda presenti in modo pressoché continuo, argini di modeste dimensioni, discontinui);
- i sistemi fluviali in grado di modificare le caratteristiche dell'onda di piena (argini pressoché continui, associati o meno a opere di sponda, canali scolmatori, casse di espansione);
- rete idrografica secondaria di pianura, naturale e artificiale.

Al crescere dell'importanza del sistema fluviale e, quindi, in genere, anche **del livello di artificializzazione** dello stesso, la funzione di manutenzione assume caratteri di maggiore specializzazione e programmabilità. In questo senso, si possono identificare azioni quali:

- la **sistemazione** integrata della rete idrografica superficiale attraverso opere di difesa arginale e spondale, di stabilizzazione dell'alveo, di ricalibratura dei cavi di scolo, scolmatori di piena, interventi di manutenzione idraulico forestale finalizzati alla eliminazione dei pericoli per i centri abitati e le infrastrutture a seguito di piene cinquantennali;
- la **manutenzione** dei corsi d'acqua⁴ attraverso la rimozione dei rifiuti solidi, potatura e taglio di alberature di ostacolo al deflusso delle piene ricorrenti, dall'alveo e dalle sponde, la rinaturazione e protezione delle sponde dissestate in frana o in erosione, il ripristino della sezione d'alveo e di deflusso, la rimozione dei depositi alluvionali o di altri materiali, la manutenzione degli argini e delle opere accessorie, il ripristino di spondali a diversa tipologia, il ripristino o il consolidamento di briglie e soglie e delle opere di contenimento dei fenomeni di instabilità dei versanti;
- la salvaguardia dalle esondazioni dei corsi d'acqua con opere idrauliche e servizi di piena;
- il recupero dei suoli con difficoltà di scolo naturale attraverso opere di bonifica e drenaggio dei terreni;
- il controllo dell'inquinamento delle acque ed il riuso delle acque depurate; il controllo e la ricarica della falda idrica superficiale⁵;

⁴ Cfr. "Organizzazione regionale della difesa del suolo in applicazione della legge 18 maggio 1989 n. 183", legge approvata dal Consiglio regionale del Lazio il 9 settembre 1998.

⁵ Un esempio è la città di Milano, che, oggi, a fronte di una sensibile riduzione dei consumi, ha visto il rialzarsi per diversi

- la manutenzione delle opere per il reperimento ed il razionale uso della risorsa idrica a fini produttivi

La domanda di manutenzione e i soggetti titolari del governo

L'identificazione e l'esplicitazione della domanda è uno dei presupposti indispensabili per l'attuazione di un'efficace politica di manutenzione.

Il sistema idrografico, in particolare, richiede l'identificazione dell'assetto di ciascun corso d'acqua, un progetto di programma per il suo mantenimento e armonizzazione all'evoluzione degli obiettivi principali da perseguire, un monitoraggio continuo e finalizzato delle condizioni fisiche e idrauliche, che fornisca gli elementi fondamentali per una programmazione degli interventi.

Mentre **l'identificazione dell'assetto di progetto** va fatta a scala di bacino idrografico, in sede di piano di bacino, rappresentando la condizione di funzionalità rispetto alla quale le attività di manutenzione possono essere definite e controllate, **il monitoraggio è una delle funzioni della struttura che svolge la manutenzione.**

I principali fattori che hanno determinato la grave carenza di manutenzione nel nostro Paese sono ormai noti:

- l'inadeguatezza dei finanziamenti e la loro discontinuità;
- lo scarso interesse dell'imprenditoria che ha tradizionalmente lavorato alle opere di difesa del suolo (interventi in gran parte modesti, diffusi sul territorio e richiedenti molta manodopera) e la progressiva scomparsa di imprenditorialità specifica;
- la complessità delle procedure di approvazione e di attuazione di un progetto di programma;
- la carenza di capacità programmatica e progettuale degli enti competenti in materia.

Alla luce delle norme che si sono via via sommate e sovrapposte nel tempo, senza arrivare mai ad un quadro coerente e unitario, la ripartizione delle competenze e delle responsabilità rappresenta, in Italia, un'opera complessa, spesso impossibile.

Basti pensare che a livello di governo centrale, per le materie ambientali, le competenze del Ministero dell'Ambiente sono concorrenti con quelle di ben altre sei autorità ministeriali: beni culturali, sanità, lavori pubblici, politiche agricole, interni e dipartimento per la protezione civile.

Certamente è utile pensare a realizzare un unico Ministero per l'ambiente e il territorio, ma non si risolverà il problema solo spostando una direzione generale da un ministero ad un altro.

A livello regionale, le competenze si articolano con una ripartizione delle deleghe tra gli . assessorati che, pur variando da Regione a Regione, ricalcano sostanzialmente l'impostazione del Governo centrale.

La legge n.142/90 individua nella Provincia l'ente locale intermedio competente nei settori della difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità, tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche, protezione della flora e della fauna, parchi e riserve naturali.

La medesima legge individua i compiti delle Regioni nella definizione dei Programmi.

metri della falda sottoposta alla città, minacciando attività agricole, commerciali e industriali del territorio provinciale.

Tutto ciò va ricollocato nell'ambito della legge n.183/89 che attribuisce alle Autorità di Bacino, che esplicano la propria attività sull'unità fisica del bacino idrografico, una serie di competenze molto ampie nel settore della pianificazione nella gestione delle acque e nella tutela del suolo, rappresentando anche uno sviluppo delle conclusioni della Commissione De Marchi, del 1970.

la riorganizzazione delle competenze amministrative, da attuare a seguito della legge 59/97 e del D.lgs 112/98, costituisce sicuramente un'occasione per migliorare complessivamente la gestione del settore.

Nella situazione precedente, ancora oggi non concretamente modificata, le competenze di progettazione, gestione e polizia idraulica sui corsi d'acqua, sono ripartite tra Amministrazione centrale (II e III categoria, R.D. 523/1904) e Regioni (IV e V non classificate). Solo per la II categoria è svolto il servizio di piena secondo un modello organizzativo definito: è dai risultati di tale servizio che emergono alcune specifiche operazioni di manutenzione oggi ordinariamente svolte.

le esigenze attuali sono finalizzate all'estensione del servizio di piena ad un numero molto maggiore di corsi d'acqua oltre che di realizzare un servizio di monitoraggio dei sistemi idrici che identifichi la domanda di manutenzione nonché supporti la programmazione della stessa.

Tanto nella riorganizzazione operativa dei servizi, quanto nella revisione delle competenze di indirizzo e di programmazione vanno attentamente valorizzate e sviluppate le interrelazioni esistenti, prevedendo anche, come già accade per il bacino del Po e del Reno, che i criteri e i programmi definiti a livello istituzionale vengano confrontati con le associazioni e gli enti interessati⁶.

L'attuazione degli interventi

Affermato il principio della potestà di pianificazione e programmazione delle Regioni (attraverso le Autorità di bacino) e delle Province, i soggetti che possono partecipare all'attuazione degli interventi di manutenzione sono molteplici. Infatti, assumendo l'attività manutentiva quale attività di servizio pubblico, può essere posta in essere tutta la strumentazione che regola l'affidamento di tali servizi, attraverso la stipula di convenzioni con specifici soggetti o la creazione di aziende speciali da parte di Province, Comuni e Comunità montane⁷.

L'affidamento degli interventi non dovrebbe comunque essere perseguito senza un elemento convenzionale che ne stabilisca gli oggetti, le attività, i criteri di efficacia, efficienza ed economicità, la durata e le sanzioni.

In generale, al fine di garantire l'effettuazione dell'intervento, deve essere applicato il principio di

⁶ Secondo il Comitato di consultazione per l'attività del Piano di bacino del Po, il criterio principale per l'individuazione delle priorità d'intervento è il rischio totale per ciascun comune, dato dal prodotto "pericolosità x valore esposto x vulnerabilità". Questo tipo di valutazione porta a privilegiare solo azioni di difesa di valle e a trascurare le aree di monte, nelle quali il valore esposto è basso. Obiettivo degli interventi dei Piani è il conseguimento del rischio accettabile complessivamente e, quindi, le azioni tengono conto di un'integrazione delle analisi affinché acquistino maggior peso i luoghi in cui la pericolosità si forma attraverso interventi di rinaturalizzazione intesi nell'accezione più estesa. Vanno pertanto individuati degli scenari ambientali di riferimento verso i quali tendere. Nel Lazio, le Autorità di bacino svolgono attività di pianificazione e programmazione, le province espletano funzioni amministrative, l'Agenzia regionale per la difesa del suolo avrà il compito di attuare gli impegni più rilevanti (costa e idraulica maggiore), i Consorzi di bonifica, riformati e riorganizzati, svolgeranno funzioni operative diffuse di idraulica minore, manutenzione ed esercizio di opere ed impianti. L'affidamento dei servizi non è automatico, ma prevede la stipula di specifiche convenzioni.

⁷ Sulla base di questo principio generale è possibile individuare le forme più confacenti alle diverse situazioni territoriali, valorizzando la molteplicità delle esperienze in relazione alla capacità operativa delle comunità montane, dei comuni, dei consorzi di bonifica e degli stessi agricoltori - se presenti in numero sufficiente a garantire l'efficacia degli interventi - nonché di nuovi soggetti.

sussidiarietà.

Attenzione particolare deve essere posta alle necessità di riorganizzazione che investono i soggetti che hanno storicamente svolto un importante ruolo di servizio sul territorio: i Consorzi di bonifica. Un dibattito sulla revisione del complesso delle norme che regolano l'esistenza e le funzioni dei Consorzi deve essere sviluppato con urgenza in sede Nazionale, mettendo a frutto le importanti esperienze in corso in Regioni quali l'Abruzzo, il Lazio e la Toscana, nonché tenendo conto della recente sentenza della Corte Costituzionale sulla legge n. 326 del 14.07.1998 della Regione Marche.

Il costo della manutenzione

Per poter svolgere un'attività permanente di manutenzione sul territorio, occorre poter contare su un flusso di risorse continuo nel tempo.

Non è oggi possibile, in concreto e in ipotesi, prefigurare l'introduzione di nuove entrate fiscali dedicate allo scopo, tuttavia, in un futuro non troppo lontano, si dovrà lavorare affinché nella fiscalità generale si tenga conto di queste esigenze.

La fattibilità delle attività indicate richiede la concertazione di più linee di azione come, nel caso del territorio collinare e montano, il finanziamento diretto di alcuni settori, la realizzazione di condizioni di sostenibilità economica per attività inerenti le coltivazioni forestali, forme di integrazione del reddito per i residenti impegnati nel settore primario. I fondi strutturali U.E., che costituiscono uno strumento privilegiato della politica di coesione economica e sociale dell'Unione europea, dovranno essere utilizzati anche a questo scopo prevedendo anche l'utilizzo di prestiti BEI per accelerare l'impatto delle iniziative più urgenti.

All'Italia, nel periodo 1994-1999, sono stati assegnati circa 44.000 miliardi di lire, a cui deve essere aggiunta una cifra all'incirca pari di cofinanziamento da parte dello Stato centrale e delle Regioni. E' nota la difficoltà (incapacità?) del nostro Paese ad utilizzare tali risorse, tuttavia, questi fondi, pur non essendo oggi espressamente orientati al finanziamento di investimenti legati al riassetto idrogeologico, potrebbero essere opportunamente riorientati.

In una prospettiva di medio termine, è condivisa in sede europea l'opinione che una riforma della politica strutturale debba esprimere "una maggiore concentrazione dei finanziamenti tanto sul piano tematico che geografico". Per il periodo 2000-2006 si renderebbero disponibili circa 260 miliardi di ECU: l'ipotesi è che anche il rischio idraulico ed idrogeologico possa essere inserito tra i fattori che concorrono alla definizione di "marginalità economica" di un contesto territoriale.

Riclassificare a scala regionale o, ancor meglio, di bacino idrografico le zone vulnerabili a favore delle quali destinare prioritariamente finanziamenti per attività estensive di manutenzione, con fini di difesa idrogeologica, dovrebbe essere un'attività preliminare alla fase di contrattazione con l'UE per la programmazione del prossimo QCS (Quadro Comunitario di Sostegno).

Naturalmente, a valle deve esistere una capacità propositiva e progettuale credibile, da gestire in sede di pianificazione a livello regionale o di ampio bacino idrografico. E' quindi necessario operare nel medio periodo per la formazione di tecnici la cui principale qualità, indipendentemente dalla provenienza di base, deve essere la capacità di operare in contesti multidisciplinari.

Al termine delle nostre considerazioni, ci siamo esercitati nella stima del fabbisogno finanziario annuo, riportato nell'ambito di una pianificazione pluriennale, utilmente coincidente con i periodi di programmazione

delle risorse comunitarie ex fondi strutturali. La simulazione, che riguarda esclusivamente la manutenzione ordinaria, è stata effettuata sulla base di indicazioni parametri che sviluppate in specifici ambiti e considerando il numero e la dimensione dei comprensori irrigui, di bonifica e dei bacini idrografici. Si tratta, come è ovvio, di una stima che in questa sede vuole esprimere l'ordine di grandezza delle risorse da mettere in campo.

- 600 miliardi annui per la manutenzione del reticolo di pianura e degli alvei (stima effettuata sulla base delle indicazioni fornite dalla esperienza operativa di alcune Autorità di bacino, estesa alla dimensione Nazionale. Ad esempio, l'Autorità di bacino del Po stima in 55 miliardi all'anno l'esigenza finanziaria per il suo territorio);
- 1.600 miliardi all'anno per la manutenzione dei versanti, attraverso interventi di carattere agricolo e di difesa idraulico-forestale (la stima è basata sulle necessità di manutenzione ordinaria rilevabile in ambiti omogenei significativi, quali i territori di alcune Comunità montane, estendendo il valore medio al territorio Nazionale);
- 500 miliardi all'anno per altre forme di riduzione del rischio idrogeologico quali reti, sistemi ed attività di monitoraggio per la sorveglianza del territorio e degli eventi che hanno effetti sul rischio idrogeologico, educazione e formazione, addestramento e simulazioni.

Nel complesso, si stima la necessità di un flusso finanziario minimo pari a 2.700 miliardi da destinare, annualmente, all'attività di manutenzione ordinaria in Italia.

Da un'analisi sviluppata sulla base della contabilità dello Stato ai fini della difesa del suolo nel periodo 1989-1997, si apprende che, sui circa 360 miliardi l'anno disponibili, circa un quarto giace inutilizzato.

Come è evidente, occorre migliorare la capacità di spesa, rimuovendo le forme di vischiosità, tecniche ed amministrative, che ostacolano l'utilizzazione delle risorse disponibili, ma ancor di più è necessario incrementare l'ammontare delle risorse, oggi molto lontano da ciò che si reputa corretto e indispensabile.

Quadro delle possibili fonti finanziarie da coordinare

Fonti		
Fiscalità generale	Attualmente più legata alla costituzione di fondi per la risoluzione di problemi aventi carattere di emergenza	Continua nel tempo
Risorse rinvenienti alle regioni dalla gestione del demanio idrico (art. 86 D L112)	Risorse il cui ammontare può essere molto diverso in relazione alla definizione di una tariffa all'ingrosso dell'acqua e a una ridefinizione drastica degli oneri di concessione; la gestione di tali risorse è indirizzata agli interventi di difesa delle aree sensibili.	Continua nel tempo
Contributi di bonifica corrisposti dai soggetti consorziati e dai soggetti che ricevono vantaggi (servizi)	Risorse non particolarmente consistenti destinati specificatamente alla copertura dei costi della gestione del consorzio	Continua nel tempo
Prestiti BEI	Utilizzabili anche dagli enti locali per investimenti nel campo ambientale	Utili per accelerare un programma pluriennale di interventi
Fondi strutturali FEAOG (per i contesti rurali), FESR (per le attività più prettamente infrastrutturali), FSE (per il completamento formativo di risorse tecniche)	Risorse cospicue utilizzabili sia per investimenti straordinari che per copertura di interventi ordinari	Durata e consistenza variabile (diverso livello di intervento per regione)
Strumenti normativi di spesa		
Programmazione europea POP e DOCUP (nuovi piani di sviluppo rurali PSR)	Destinazione concertata tra autorità regionali e europee con il coordinamento dello stato	Prossima programmazione 2000/2006
Fondi nazionali l. 183/89	Destinazione vincolata agli interventi pianificati nei piani delle autorità di bacino	Durata e consistenza non predefinita
l.236/93	Manutenzione per il rilancio dell'occupazione	
D.L 180 e L. 267/98	Risoluzione di problemi aventi il carattere di emergenza	Durata limitata nel tempo
Applicazione di interventi volti alla riduzione della disoccupazione (tra LSU e l'imprenditorialità giovanile)	Risorse da definire a valere sulla fiscalità generale	Durata e consistenza variabile nel tempo

Allegato 1 "Proposta per l'azione di governo nei primi 100 giorni: avviamento e attuazione di un programma di manutenzione preventiva del suolo" documento del Gruppo 183 inviato al Governo dell'Ulivo nel maggio 1996

Allegato 2 Considerazioni su alcune delle leggi principali sull'ambiente

Il binomio "salvaguardia del territorio"¹ ed "utilizzo compatibile delle risorse"² impone una chiara e coordinata programmazione di governo, a breve e a lungo termine, che recepisca anche le Direttive allo scopo emanate dalla Comunità europea.

L'argomento impone scelte estremistiche, senza possibilità di mediazioni tra Governo centrale e parti interessate.

L'ambiente inteso come acqua, suolo, aria e paesaggio è **un bene collettivo**: associazioni, corporazioni, enti e privati cittadini non sono autorizzati a vantare speciali privilegi che possano comprometterlo.

I tristi avvenimenti catastrofici, ai quali assistiamo passivamente con straordinaria frequenza obbligano le preposte Autorità a bandire incertezze e paure che le attanagliano da decenni.

Lunghi passi sono stati fatti nella elaborazione ed emanazione di normative in materia, prioritariamente in seguito all'alluvione di Firenze del 1966; altrettanto ampio è, però, stato il tempo impiegato per il varo di leggi timorose e caotiche.

Il periodo più fecondo per le leggi sull'ambiente è il quinquennio 1989 -1994: .

- la legge n. 305/1989: aree ad elevato rischio ambientale, risanamento atmosferico e acustico, piani di risanamento idrico, parchi nazionali, monitoraggio ambientale, Programma triennale per la tutela dell'ambiente;
- la legge n. 183/1989: difesa del suolo e delle risorse idriche; .la legge n. 142/1990: ordinamento delle autonomie locali; la legge n. 394/1991: aree protette;
- la legge n. 157/1992: attività faunistica; la legge n. 395/1992: protezione civile;
- la legge n. 36/1994: risorse idriche, dichiarazione di pubblica utilità di tutte le acque del territorio nazionale;
- la legge n. 37/1994: protezione dei corsi d'acqua attraverso la difesa delle rive ricadenti nel demanio pubblico di fiumi, laghi, etc.;
- la legge n. 97/1994: nuove disposizioni per le zone montane.

Pur definendo validi riferimenti per i futuri programmi orientati alla generale e organica difesa del territorio, queste leggi sono spesso incomplete e non ben coordinate tra loro. Apprendere che la legge 183/89 sia oggetto di studio da parte della Commissione per l'ambiente e il territorio per gli aggiornamenti necessari e che le medesime norme siano scaturite nel 1986, immediatamente prima dell'istituzione del Ministero dell'ambiente, è motivo di soddisfazione e testimonianza dell'evolversi nel Paese di una generale coscienza civica e della volontà di affrontare la questione in termini globali ed esaustivi.

Tuttavia, circoscrivendo l'attenzione ai corsi d'acqua e alla difesa del suolo, occorre precisare limiti e ritardi delle leggi appena richiamate:

- nessuna di esse recepisce le Direttive comunitarie n. 91/271 e n. 91/676 sul deflusso minimo fluviale, rivolte al mantenimento di condizioni minime di qualità per l'esistenza di un ecosistema naturale. Le leggi 183/1989 e 36/1994 definiscono troppo genericamente il deflusso minimo vitale di un corso d'acqua e le Autorità di bacino sono chiamate a fornire, risposte che, probabilmente, giungeranno con eccessivo

¹ Suolo, nell'accezione più rigorosa del termine, ed ambiente circostante, in senso lato.

² Tra le quali l'acqua e il suolo.

ritardo, saranno mal formulate e molto eterogenee. Le stesse Direttive peccano di vaghezza nella determinazione dei parametri idraulici di riferimento. Molteplici sono i metodi idrologici e sperimentali studiati e applicati in diversi ambiti territoriali¹. Metodologie di calcolo ed espressioni matematiche di chiara interpretazione sono state ufficialmente adottate, ad esempio, negli Stati Uniti (Montana), Inghilterra, Francia, Svizzera, Canada. Il nostro Ministero dell'Ambiente ha recentemente dettato norme non connesse ai basilari parametri di riferimento di un corso d'acqua (portate minime e medie che defluiscono in alveo), prospettando indefiniti criteri per proteggere la flora e la fauna entro limitati spazi temporali: sono giudicati sufficienti gli interventi che prevedono la protezione fino al 2008 e buoni quelli che garantiscono la tutela fino al 2016 (sic!);

- la legge 183/1989 individua sei bacini nazionali con puntuali confini geografici e distinti organi preposti alla gestione. L'immediato futuro potrà riservare clamorose sorprese nelle azioni di tutela, in fase di programmazione, per la possibile discordanza degli obiettivi da perseguire: le mete di carattere generale avrebbero dovuto essere prefigurate a monte dell'elaborazione dei Piani di Bacino⁴;
- la stessa legge 183/1989 è stata applicata solo dopo il 1992, con l'inizio delle attività di redazione dei Piani di Bacino, tuttora in fase di studio o, comunque, non approvati. Ad oggi, il solo Piano del Po sembra essere definito anche negli aspetti amministrativi; ma nulla si sa sui tempi occorrenti per le osservazioni, le contro deduzioni e la sua definitiva approvazione;
- la legge 305/1989 non solo non integra e non soccorre le Autorità di bacino ex legge 183/1989, ma le ignora del tutto;
- la legge 225/1992 individua le Prefetture quali organi responsabili dei piani di protezione civile ignorando che i prefetti non dispongono di personale tecnico o di professionisti con competenza in materia. Al contrario, le Autorità di bacino potrebbero svolgere un ruolo decisivo, in termini di proposte e di azioni concrete⁵;
- la legge 142/1990 ridisciplina complessivamente Comuni, Province, Comunità montane, aree metropolitane, servizi pubblici locali, forme associative e di cooperazione e accordi di programma. In particolare, agli artt. 14 e 15, individua le competenze della pianificazione territoriale e ambientale delle Province e il loro rapporto con la Regione. La legge ha valore di normativa quadro e viene ricollocata dai successivi provvedimenti Bassanini (legge 59/1997 e Dlgs 112/1998) nella nuova distribuzione delle attribuzioni tra regione e Provincia. Pur disciplinando la stessa materia della 183/1989, agli artt. 14 e 15, e pur essendo stata approvata appena un anno dopo di questa, la ignora totalmente;
- la legge 97/94 riprende e aggiorna la 142 per la parte relativa alle Comunità montane e stabilisce che i piani pluriennali di sviluppo socioeconomico delle Comunità montane (ex art. 29, n.3, legge 142/1990) "hanno come finalità principale il consolidamento e lo sviluppo delle attività economiche ed il miglioramento dei servizi; essi inoltre individuano le priorità di realizzazione degli interventi di salvaguardia e valorizzazione dell'ambiente mediante il riassetto idrogeologico, la sistemazione

¹ Le Province di Bolzano e di Torino e le Regioni Lazio e Piemonte.

⁴ Ad esempio, dovrebbe essere assunta univocamente la decisione sul se parlare di alveo fluviale (letto fluviale e sponde) oppure di fascia fluviale (letto, sponde e area laterale demaniale di rispetto), ovvero di fascia ambientale o corridoio fluviale (fascia di ampiezza superiore alla precedente, che ingloba anche aree di particolare pregio naturalistico da sottoporre a tutela o zone da utilizzare come casse di espansione per fronteggiare le piene). Non è stato ancora stabilito se la fascia idraulica soggetta a rischio idraulico debba essere meritevole di indennizzi in caso di piena. Non emergono risoluzioni in merito all'evoluzione morfologica del fiume, persistendo la titubanza se inibire con argini artificiali i naturali ampliamenti fluviali o lasciare libertà di azione erosiva e di deposito alla corrente idrica. ,

⁵ Il Piano in corso di redazione da parte dell'Autorità di bacino del Liri-Garigliano-Volturno ipotizza tipici interventi di protezione civile nelle aree a rischio, con tempo di ritorno delle piene inferiori a trecento anni..

idraulico-forestale, l'uso delle risorse idriche". Allo stesso art. 7, si stabilisce che "le previsioni di interventi per la salvaguardia e valorizzazione dell'ambiente, mediante il riassetto idrogeologico, la sistemazione idraulico-forestale e l'uso delle risorse idriche, sono coordinate con i piani di bacino" e che "allo scopo di riconoscere il servizio svolto dall'agricoltura di montagna, la legge regionale disciplina la concessione, attraverso le Comunità montane, di contributi fino al 75% del loro costo per piccole opere ed attività di manutenzione ambientale concernenti proprietà agro-silvo-pastorali. Possono essere ammessi a contributo anche gli interventi svolti da imprenditori agricoli a titolo non principale";

- gli Accordi di programma raggiunti tra le Autorità di bacino ed altri enti hanno, finora, sembianze di nobili, ma semplici, dichiarazioni di intenti per la successiva inattuabilità degli stessi: le solite procedure burocratiche, il sistema di verifica della documentazione e una miriade di organi di controllo⁶ dilatano oltre i confini della sopportabilità umana i tempi di approvazione di un'opera oppure impediscono, di fatto, qualsiasi azione con la richiesta di varianti non unanimemente accettate o, ancora, rigettano le proposte con la formula "**l'opera manomette l'assetto della zona**"⁷. A seguito dello stato di cose qui riportato, 2.180 miliardi di lire disponibili dal 1989 per la pianificazione e la difesa del suolo, sommati ad altri 2.000 miliardi di residui dei fondi CIPE, hanno prodotto investimenti trascurabili, a fronte di richieste pari a sette volte gli importi utilizzabili!;
- la normativa italiana recepisce parzialmente quella europea in materia di valutazione di impatto ambientale, facendo riferimento solo alle grandi opere. Qualche Regione ha raccolto integralmente gli indirizzi della Direttiva comunitaria estendendo questa procedura anche alle piccole opere (ovvero prive del parere obbligatorio del Ministero competente), generando qualche confusione. Sono, infatti, necessarie prescrizioni di riferimento per l'esecuzione di opere pubbliche minori, orientate alla difesa del suolo e che implicano utilizzo di risorse idriche, dato il loro numero, diffusione e realizzazione spesso carente per la parte che riguarda il razionale adattamento all'ambiente circostante, specie se meritevole di tutela⁸.

⁶ Regione, Soprintendenza ai Beni ambientali, Soprintendenza Archeologica, Comune, Ente Parco, Genio Civile. Provveditorato alle OO.PP., Corpo forestale dello Stato.

⁷ L'istituto della Conferenza dei servizi potrebbe, ad esempio, essere modificato imponendo l'obbligo della presenza e della concertazione, termini certi di rilascio del parere, introduzione della regola del silenzio-assenso.

⁸ Studi propedeutici alla redazione di specifici progetti compaiono nell'art.13 della legge 641/1974 (studi geomorfologici a corredo del PRG e varianti) e nel D.M. 11.3.1988 (indagini geologiche e geotecniche obbligatorie per la esecuzione di opere pubbliche e private). I progetti di opere idrauliche o di opere per la difesa del suolo "minori" sono spesso redatte da un solo tecnico; non pochi sono gli esempi di scempi compiuti lungo le sponde fluviali, nei versanti franosi da stabilizzare e negli alvei con muri di contenimento, briglie, traverse e opere mal concepite. I canoni dell'ingegneria naturalistica sono spesso ignorati e sottovalutati.