

LA DIFESA DEL SUOLO IN ITALIA DALLA COMMISSIONE DE MARCHI AD OGGI

TAORMINA 1-2 DICEMBRE 2005

Prof. Roberto Passino

I § - Come si è arrivati alla legge 183/89?

La legge 183/89 ha certamente rappresentato l'atto legislativo più significativo degli ultimi settantacinque anni circa, dopo la lunga pausa succeduta alle leggi che hanno regolato la gestione delle risorse idriche, la difesa delle acque e i problemi associati di governo del territorio, promulgate nei primi anni trenta. Essa fu il risultato di un lungo periodo di sofferta e troppo lenta riflessione, conseguente a due importanti eventi catastrofici, l'alluvione del Polesine del 1951 e l'alluvione di Firenze del 1966. Di questi due eventi, che assieme alla terza grande alluvione nel bacino del Po, quella del 1994, hanno segnato la storia recente della difesa dalle acque nel nostro Paese, è bene richiamare alcuni caratteri essenziali e distintivi.

L'alluvione del Polesine, intervenuta in un sistema fluviale ancora insufficientemente dotato di difese, invase un territorio con una densità di insediamenti, prevalentemente di tipo rurale, ancora contenuta e con una tipologia in qualche modo assuefatta a convivere con le alluvioni, gravità a parte, come è dimostrato dalle caratteristiche strutturali degli insediamenti di allora.

Purtroppo le imponenti opere di difesa realizzate nel periodo successivo, ispirate ad una cultura di tipo esclusivamente ingegneristico e imprenditoriale, totalmente disinteressata e ignorante in materia territoriale, generarono un senso di sicurezza che incoraggiò, nella successiva fase di sviluppo economico, modalità di utilizzazione di quel territorio che il tempo poi dimostrò essere tutt'altro che sicuro.

Fu l'alluvione di Firenze a richiamare l'attenzione sul problema delle alluvioni in territori ad alta densità insediativa. Essa fu anche un allarme, peraltro al momento non percepito, sugli effetti dei cambiamenti meteorologici e idrologici che avevano iniziato a manifestarsi. Anzi questo aspetto, piuttosto che promuovere approfondimenti scientifici sui fenomeni fisici che generano le alluvioni e riflessione sulle modalità di governo delle acque e del territorio, diede vita all'alibi "della eccezionalità e della imprevedibilità degli eventi", che fece da scudo, fino all'alluvione del 1994, alle carenze culturali e organizzative delle strutture istituzionali e tecniche di governo da sempre condizionate, sul piano professionale, dal solo filone della ingegneria idraulica e, sul piano delle scelte di intervento, dalle pressioni del mondo imprenditoriale.

Fu la Commissione De Marchi, istituita a seguito della alluvione di Firenze, a evidenziare i principali difetti del sistema, proponendo che la difesa idraulica dovesse essere inquadrata nell'ambito di bacini idrografici unitari unitamente alla difesa della qualità delle acque e nel quadro di una pianificazione di bacino che costituisse la base delle attività di intervento amministrativo. La

Commissione andò oltre, proponendo anche che i piani di bacino dovessero essere coordinati con gli strumenti generali di pianificazione territoriale.

Certamente influirono sulla Commissione, oltre alle eccezionali qualità del suo Presidente, le risoluzioni che in materia di governo delle acque venivano maturando negli anni 60 in altri Paesi Europei, particolarmente in Francia e nel Regno Unito. In Francia, la legge del 1964 istituiva sei Agenzie di Bacino, in capo alle quali poneva il compito di pianificare e coordinare le varie azioni della Pubblica Amministrazione, rafforzate da specifiche competenze in materia finanziaria e di controllo sugli usi delle acque, nonché dal compito di promuovere la partecipazione dei rappresentanti degli interessi e dei diritti al processo decisionale. Anche nel regno Unito era iniziato sin dai primi anni '60 un intenso dibattito che portò alla emanazione del Water Authorities Act del 1973, che prevedeva la suddivisione del territorio nazionale in dieci bacini idrografici governati da dieci autorità indipendenti, in capo alle quali veniva posto il governo integrato delle risorse idriche, supportato da autonomia economica derivante da introiti sui servizi prestati.

Sono occorsi venti anni al nostro Paese per pervenire, dalle riflessioni e dalle proposte della Commissione De Marchi, ad una legge. I tanti rinvii parlamentari, legati anche a scadenze di legislatura, avvenivano in un periodo così lungo, comunque caratterizzato da ricorrenti gravi dissesti idrogeologici (Marche, Campania, Calabria, Valtellina) e da un importante evento di natura politico-amministrativa: l'avvento delle regioni a statuto ordinario, alle quali venivano delegate o trasferite competenze mediante il D.P.R. 616/77.

La modificazione del quadro delle competenze e delle responsabilità accelerò purtroppo il decadimento delle strutture tecnico-amministrative dello Stato, tanto a livello centrale che periferico. Le nuove competenze erano poi necessariamente esercitate nell'ambito dei confini amministrativi regionali, eludendo quindi il principio della unitarietà di bacino.

Questi antefatti spiegano le difficoltà entro le quali si svolse il dibattito parlamentare che portò alla approvazione della legge 183 e i compromessi che ne consentirono la approvazione, a scapito della sua qualità. Da una parte le tradizionali Amministrazioni dello Stato miravano a recuperare competenze perse con il D.P.R. 616/77, dall'altra le Regioni miravano a rosicchiare competenze ulteriori e comunque a non condizionare quelle conquistate.

Non a caso le Regioni del Triveneto impugnarono la legge di fronte alla Corte Costituzionale, che dichiarò infondata l'impugnazione con la sentenza 85/90, affrontando, con una serie di dichiarazioni di carattere interpretativo, più volte confermate in sentenze successive, i nodi fondamentali riguardanti la natura del piano di bacino, il rapporto del piano di bacino con altri strumenti di pianificazione, il rapporto Stato/Regioni.

La Corte ha considerato i piani di bacino come strumenti che "contengono varie prescrizioni dirette alla preservazione e alla salvaguardia del suolo e della attitudine di questi 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".

In merito al rapporto con altri strumenti di pianificazione, la Corte ha sentenziato che i piani di bacino sono da considerare come piani territoriali “non già per significare che si tratta di strumenti inerenti alla disciplina urbanistica, ma semplicemente al fine 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 a operare in conseguenza”.

In merito al rapporto Stato/Regioni, la Corte ha sentenziato che, secondo l'impianto normativo e istituzionale della legge 183, tutte le materie regolate da essa devono essere gestite in forme diverse di diretta cooperazione, piuttosto che attraverso lo strumento dell'intesa, quale desumibile dal DPR 616. Tale scelta si rifletteva nella natura giuridica delle Autorità di Bacino, che la Corte definiva “organo misto Stato/Regioni”, di cooperazione tecnico-istituzionale.

Il § - L'applicazione della Legge 183/89

Ho ritenuto utile soffermarmi sugli avvenimenti che ho descritto per dare una idea di quanto lungo, ampio, approfondito e sofferto sia stato il processo che ha portato all'avvento della legge 183, la cui prima applicazione è stata comunque resa difficoltosa dalle diffidenze e dagli interessi particolari emersi in sede di dibattito parlamentare, diffidenze e difesa di interessi che si sono progressivamente attenuati mano mano che cresceva il consenso su alcuni punti fondamentali:

- l'irrinunciabilità a trattare i problemi a livello di bacino;
- la multidisciplinarietà del piano;
- la natura cogente del piano su altri strumenti di pianificazione territoriale;
- il miglioramento del grado di conoscenza del territorio e dei fenomeni che ne provocano l'evoluzione;
- il vantaggio reciproco dei processi decisionali fondati sulla cooperazione;
- i riflessi positivi che il nuovo modo di pianificare determinava sulla partecipazione e sulla informazione del pubblico.

Naturalmente la verifica della applicazione poneva in evidenza anche alcune debolezze della legge 183, riguardanti soprattutto le procedure di approvazione del piano e uno scarso coordinamento con altre leggi nel frattempo approvate, come la 394/91, la 493/93, la 36/94. Alcune correzioni sono state apportate con leggi successive, come la 267/98 (Sarno), la 365/2000 (Soverato), soprattutto per quanto riguarda l'accelerazione della pianificazione e degli interventi e le misure di salvaguardia nelle aree a rischio elevato.

Nel 1997 i due rami del Parlamento decidevano la costituzione di un Comitato Paritetico per una indagine conoscitiva sulla difesa del suolo.

Il lavoro di questo Comitato è stato ammirevole, nel senso che si è trattato di una indagine vera, capillare e approfondita, che ha coinvolto diffusamente,

attraverso documentazioni scritte ed audizioni, tutti i soggetti a diverso titolo interessati.

L'iniziativa fu accolta da tutti con grande favore e pareva collocarsi lungo la linea delle democrazie europee più mature, nelle quali ogni legge, dopo una prima applicazione, va modificata e integrata secondo le indicazioni emergenti dall'esperienza.

Il Comitato individuò i "nodi" della legge 183, riguardanti i ritardi nell'attuazione, la classificazione e delimitazione dei bacini idrografici, la natura delle Autorità di bacino, l'efficacia dei piani di bacino, il rapporto tra pianificazione di bacino e le attività di protezione civile, la conoscenza del territorio e le strutture tecniche di presidio territoriale.

Il Comitato pervenne all'unanimità, nei due rami del Parlamento e nelle due componenti di maggioranza e di opposizione, a importanti raccomandazioni di miglioramento della legge, relativi ai nodi critici evidenziati e valutati. Le principali raccomandazioni sono sommariamente richiamate nel seguito:

- "l'impianto complessivo della legge 183 è valido e razionale";
- "l'unitarietà fisica dei bacini deve essere preservata";
- "va confermata, potenziata ed estesa la indicazione della legge 183 che incardina l'organizzazione della difesa del suolo sul modello istituzionale ed organizzativo delle Autorità di bacino";
- "va considerato indiscutibile e coerente con l'ordinamento comunitario il modello organizzativo dell'Autorità di bacino";
- "il principio di sussidiarietà deve essere concretamente attuato";
- "la rappresentanza degli interessi regionali, locali e statali deve essere garantita....";
- "l'autonomia finanziaria e funzionale delle Autorità di bacino deve essere garantita....";
- "vanno aumentati i poteri delle Autorità di bacino in riferimento al controllo degli usi delle risorse idriche....";
- "va considerata la possibilità di attribuire all'Autorità di bacino i compiti di rilascio delle concessioni di derivazione delle acque pubbliche";
- "il procedimento di formazione del piano deve essere drasticamente semplificato, riconducendolo all'interno delle Autorità";
- "la protezione assicurativa deve essere favorita";
- "le azioni di difesa del suolo vanno strettamente interrelate a quelle di protezione civile";
- "la gestione delle risorse idriche deve essere pianificata a livello di bacino e quindi coordinata con l'Autorità di bacino";
- "è necessario assicurare un presidio tecnico del territorio adeguato".

Nello svolgimento del suo lavoro, il Comitato aveva costantemente assunto come riferimento la Direttiva Quadro Comunitaria sulle acque, il cui testo era in fase di discussione e sarebbe pervenuto ad approvazione nell'anno 2000.

III § - La Direttiva Quadro Europea sulle Acque 2000/60

Conosciamo tutti la Direttiva. Purtroppo conosciamo anche quanto poco l'Italia abbia contribuito a determinarne i contenuti e altrettanto conosciamo i ritardi nella adozione e il pressapochismo e le inadempienze nella attuazione.

Nello spirito di questa relazione, la domanda da porsi è se siamo pronti, oltre che ad adottarla, ad attuarla in modo appropriato. Limito la risposta agli aspetti istituzionali.

Per quanto riguarda gli aspetti tecnici, difficoltà saranno create da alcune inadeguatezze della direttiva stessa, che una efficace partecipazione al processo di approvazione avrebbe potuto correggere, e da note insufficienze del nostro sistema di gestione tecnico-amministrativa, i cui effetti saranno peggiori del normale in ragione delle più elevate esigenze della direttiva.

A legislazione vigente, la risposta sugli aspetti istituzionali va ritrovata prevalentemente all'interno della legge 183, che integra la difesa dell'assetto idrogeologico, delle acque e della loro qualità a livello di bacino attraverso la forma della cooperazione tecnica e istituzionale nelle Autorità di bacino. Il corrispettivo delle richieste della Direttiva sul governo sostenibile delle acque va ritrovato nella legge 36/94 e nel successivo DL 152/99, che in larga misura anticipa note prescrizioni della Direttiva, in qualche caso andando "ultra petita".

Una analisi attenta e competente degli obblighi derivanti dalla Direttiva avrebbe costituito una eccellente opportunità per rimediare alle lamentate distonie e all'insufficiente coordinamento esistente tra leggi diverse riguardanti la medesima materia.

Va però detto chiaramente che l'assetto istituzionale e tecnico previsto dalla legge 183 si presterebbe, con rifiniture, ad essere utilizzato per gli adempimenti previsti dalla Direttiva, relativamente a:

- individuazione dei bacini idrografici componenti il Distretto;
- individuazione della autorità competente;
- formulazione del piano di gestione.

Relativamente al terzo punto, va chiarito un problema che nasce dal significato dei termini utilizzati. Se il termine italiano "gestione" è la traduzione del francese "aménagement" o dell'inglese "management", allora il corrispondente italiano corretto sarebbe "governo", in quanto i due termini stranieri citati comprendono tanto la pianificazione in senso stretto che la gestione (nel senso di programmazione/amministrazione), intese secondo il significato che a questi termini è proprio nella lingua italiana. Deve allora essere chiaro che il piano di gestione, nello spirito della direttiva, comprende i due momenti sopra richiamati, che, nell'attuale assetto, ricadono il primo nella competenza delle Autorità di bacino, il secondo nella competenza delle Regioni. Ciò non costituisce un problema, perché il secondo riguarda l'aspetto attuativo e amministrativo in senso ampio dei contenuti del primo e ne è quindi una derivata redatta dalle

Regioni, membri costituenti della Autorità di Bacino e quindi concorrenti alla formulazione del piano.

Appare allora indispensabile, per far combaciare bene il quadro esistente con i requisiti della direttiva, rafforzare la titolarità di coordinamento e d'indirizzo vincolante e la funzione di monitoraggio e controllo utile alla pianificazione, completando la normativa esistente con poche e intelligenti integrazioni, come quelle che il Comitato paritetico d'indagine parlamentare aveva proposto nel 1997.

Va sottolineato come l'idoneità del quadro istituzionale esistente si presti bene, con modeste integrazioni, ad assolvere ai compiti di informazione dei cittadini e di partecipazione attiva di tutte le parti interessate ai processi decisionali previste dalla Direttiva Quadro.

Questo modello di attuazione della direttiva, di particolare semplicità ed immediatezza, è stato approfondito di recente e proposto alla discussione mediante numerosi documenti disponibili nella letteratura e comunque inviati alle sedi istituzionali competenti, dalle quali non si è avuta alcuna reazione.

Questo è il commento alla situazione a legislazione vigente, costruito sulla base delle valutazioni che hanno raccolto i più ampi consensi attraverso numerosissimi confronti in sede istituzionale e culturale.

E' a questo punto che è intervenuta la presentazione da parte del Ministro dell'Ambiente in una prima fase di numerosi decreti delegati, uno per materia, e successivamente di un solo decreto delegato in attuazione della delega conferita al Governo dalla legge delega 308/04.

L'unica comprensibile ragione della riunione in un solo decreto dei numerosi decreti iniziali sembra essere quella di rendere più breve il tempo disponibile per il processo approvativo e quindi più difficile approfondire i testi e fare osservazioni eventualmente contrarie da parte di chi è richiesto di esprimere pareri preventivi, con la pistola alla tempia del silenzio/assenso.

IV § - Il decreto delegato in attuazione della legge delega in campo ambientale 308/04

Il Consiglio dei Ministri ha approvato il Testo di Decreto in prima lettura il 18 novembre, ai fini dell'invio alle Commissioni parlamentari e al parere della Conferenza Unificata degli Enti Locali.

A nessuno è stato dato di conoscere chi ha scritto quei testi, dal momento che molti dei cosiddetti "saggi" componenti una commissione appositamente prevista dalla legge delega hanno ammesso di essersi visti recapitare i testi negli ultimi giorni di vita della commissione, cui è stata richiesta una approvazione (si/no) per via elettronica con un lasso di tempo di pochi giorni per presentare osservazioni.

Va anche osservato che per molti dei saggi componenti la commissione non è immediato né facile individuare la fonte della saggezza e forse è questa la

ragione per cui di tutto il dibattito degli anni precedenti e delle relative conclusioni e proposte non vi è traccia nei testi presentati.

Una prima presentazione è stata fatta in pubblico il 12 settembre di quest'anno in occasione di una tavola rotonda promossa dalla Associazione Diritto e Ambiente in una sala presso l'Avvocatura dello Stato.

Il presentatore dei decreti ha motivato il brevissimo tempo e le modalità secondo cui i testi erano stati presentati, dichiarando che le competenze e le esperienze necessarie sono tutte disponibili e pronte all'interno del Ministero dell'Ambiente, affermazione di cui è francamente difficile trovare riscontri oggettivi.

Siamo così passati dalle incertezze decisionali e dalle tendenze ai compromessi della approvazione della legge 183 e dall'apprezzabile impegno di ampia consultazione del Comitato parlamentare del 1997 ad una diversa cultura di governo caratterizzata dalla totale autosufficienza e autoreferenzialità non confortata dal dubbio che essa possa essere fondata sulla sottovalutazione dei problemi e sulla sopravvalutazione di se stessi.

Un commento generale su questo decreto è che l'obiettivo fondamentale della legge delega, mirato alla semplificazione delle leggi ambientali e alla armonizzazione tra loro e con le norme comunitarie è stato totalmente disatteso. Mai avevo visto, nella mia ormai lunga militanza culturale nel campo dell'ambiente, un testo normativo raccogliere critiche radicali e severe in tutti i settori di cui si occupa in modo pressoché unanime, salvo che da parte di pochi, esponenti del mondo industriale, i quali avendo manifestamente ricevuto favori contrari all'interesse generale, hanno perso il prestigio morale occorrente per esprimere giudizi credibili sul provvedimento complessivo.

Le osservazioni sono qui limitate al tema di questo incontro e cioè alle parti riguardanti il governo delle acque. In questa materia i punti criticabili sono numerosissimi e tra essi i principali sono i seguenti:

- il sistema di gestione proposto per la difesa del suolo, la tutela delle acque e i servizi idrici è di tipo spiccatamente centralistico, incapace di coordinare sinergicamente competenze, ruoli, responsabilità e poteri decisionali delle istituzioni interessate, nonché di armonizzare criteri, contenuti, modalità di approvazione, di applicazione e di aggiornamento dei diversi strumenti di pianificazione;
- viene smontata l'architettura istituzionale attuale delle Autorità di Bacino, imperniata sul Comitato Istituzionale, organo politico di rappresentanza di Stato e Regioni, cui compete il ruolo di artefice e garante della leale cooperazione tra Stato e Regioni previsto dalla legge 183 e confermato dalla richiamata sentenza della Corte Costituzionale;
- i compiti del Comitato Istituzionale vengono affidati ad una Conferenza di Servizi, strumento cui sinora l'ordinamento generale ha affidato compiti di semplificazione amministrativa e che non può essere un organismo di direzione politica dell'Autorità;
- l'Autorità di Bacino, di cui sono previsti come organi il Segretario Generale, la Segreteria Tecnico Operativa (?) e il Comitato Tecnico, con il Segretario

generale nominato dal Presidente del Consiglio “sentita” la Conferenza Permanente Stato-Regioni, diviene praticamente una dipendenza del Ministero dell’Ambiente;

- in tal modo viene scardinato lo strumento cui nell’assetto esistente è affidato il compito di garantire il coordinamento tra le concorrenti competenze in materia territoriale, su cui il piano di bacino esercita effetti di grande rilievo;
- è previsto (art. 65) un piano di bacino, i cui contenuti sono limitati alla replica del testo della L. 183, salvo che per i compiti di programmazione, finanziamento e controllo degli interventi, nonché previsione, prevenzione e difesa da frane, alluvioni e altri disastri, che vengono impropriamente affidati al Ministero dell’Ambiente;
- vengono previsti due tipi di piani stralcio del piano di bacino: il piano di gestione (art. 117), la cui descrizione dei contenuti riproduce il testo della Direttiva Quadro, e i piani di tutela regionale (art. 121), che praticamente coincidono con quelli previsti dal criticato art. 44 del D.L. 152/99. Le materie previste per i due piani presunti a stralcio non si ritrovano nei contenuti del piano di bacino sovraordinato mentre i due piani stralcio sono totalmente sordinati tra loro e con il primo. Ne risulta un quadro della pianificazione totalmente incomprensibile, aggravato da una diffusa confusione terminologica, prova lampante della mancata assimilazione dei problemi principali delle materie regolate, nonché dello spirito della Direttiva Comunitaria;
- il piano di gestione è un piano subordinato e non il punto focale del governo delle acque previsto dalla Direttiva;
- sono totalmente disattesi lo spirito e la lettera della Direttiva Quadro comunitaria, poiché il sistema di governo proposto non consegue i requisiti di integrazione che la Direttiva impone, salvo che attraverso operazioni di sottrazioni di competenze a chi sinora le ha esercitate bene per riportarle al Ministero dell’Ambiente, di cui è lecito dubitare che possa esercitarle altrettanto bene;
- sono totalmente disattesi i requisiti di “partecipazione attiva” al processo di pianificazione e di informazione dei cittadini espressamente richiesti dalla direttiva e comunque resi difficilmente praticabili attraverso il modello di architettura istituzionale proposto;
- si perde l’occasione per riordinare il tema delle concessioni, rendendo regole e procedure più consone al processo di pianificazione;
- le norme rappresentano, in maniera diffusa, una palese “invasione” dello Stato sia su competenze Regionali, non limitandosi a stabilire principi, ma stabilendo regole e attribuendosi poteri sostitutivi su argomenti di pertinenza degli Enti Locali, sia sugli Enti Gestori, fissando soluzioni obbligatori che potrebbero condizionare l’efficacia delle prestazioni (vedi ad es. art. da 142 a 153);
- per quanto riguarda le parti più squisitamente tecniche, il testo è caratterizzato da numerose carenze e imprecisioni, nonché, in qualche caso, da modifiche dei testi preesistenti, che attenuano il livello di controllo e di prevenzione e comunque denotano insufficiente conoscenza delle materie trattate.

V § - È molto difficile trarre conclusioni su un panorama così sconcertante.

Penso ci si possa limitare a due considerazioni:

- una prima riguarda l'evoluzione del sistema derivato dalle applicazioni delle leggi esistenti, evoluzione senz'altro positiva in una prospettiva di radicamento e di crescita graduale, che peraltro avrebbe richiesto le correzioni e le integrazioni proposte per arrivare a traguardi ancora più soddisfacenti;
- la seconda riguarda le prospettive aperte dalla proposta di decreto delegato. A questo riguardo non resta che affidarsi alla saggezza dei soggetti diversi che dovranno concorrere alla sua approvazione e promulgazione nonché alla eventuale verifica finale di costituzionalità.