

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

Il Decreto Legislativo 152/06 in materia ambientale, modifica profondamente il sistema della difesa idrogeologica del suolo definito dalla legge 183/89, tenendo in minimo conto quanto previsto dalla Direttiva Europea 2000/60 .

Le proposte che seguono cercano di tenere conto delle proposte correttive del D. L. 152/06 dell'attuale Governo, del documento di osservazioni delle Regioni e delle proposte del Gruppo 183 oltre ch , evidentemente, del confronto interno all'organizzazione.

Il profilo istituzionale delle autorit  di distretto

L'attuazione della Direttiva 2000/60, relativa all'assetto idrogeologico, tenuto conto delle caratteristiche naturali del Paese, del quadro normativo e dell'esperienza maturata in questi anni nella gestione dei bacini, porta a individuare per la situazione italiana la configurazione del Distretto come Autorit  di coordinamento tecnico e istituzionale, espressione diretta delle Regioni dei bacini afferenti.

La conseguenza di questo orientamento   che nell'ambito delle Autorit  di Distretto appare opportuno ridimensionare la presenza istituzionale del governo centrale che dovrebbe essere limitata al Ministro dell'ambiente, non essendo di fatto proponibile una sistemica maggioranza degli esponenti governativi rispetto a quelli delle Regioni. Fermo restando che per le problematiche di interesse di altri ministeri, questi possano essere coinvolti direttamente.

La partecipazione del Ministro Dell'Ambiente in rappresentante del Governo centrale, su delega del Presidente del Consiglio, assicurerebbe l'unit  di indirizzo in tutto il territorio nazionale e in tutte le Conferenze istituzionali permanenti, in particolare una volta che venga superata la tripartizione dei bacini di rilievo nazionale, interregionale, regionale, introdotta dalla L.183/89.

Da quanto sopra si verrebbe a configurare l'articolazione seguente:

- il Governo centrale definisce una proposta di Direttiva di indirizzo generale tecnico – economica, sulla base degli elementi raccolti attraverso il concorso delle autorit  di distretto, con il ruolo attivo delle Regioni;
- la proposta di Direttiva viene sottoposta al parere della Conferenza Stato Regioni, EE.LL.;
- il Governo emana la Direttiva sulla base del parere positivo della conferenza unificata;
- nella Direttiva vengono individuati, in una proiezione pluriennale, in particolare gli indirizzi di politica generale in materia di difesa del suolo e risorse idriche, il riparto delle risorse da destinare alla funzionalit  delle strutture ed alla attivit  di pianificazione delle varie autorit , il riparto delle risorse relative ai programmi di intervento.

Il Distretto Idrografico

La configurazione dell'Autorit  di Distretto come organismo di coordinamento, comporta che essa non escluda al proprio interno la pluralit  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 le previsioni di cui all'art. 64 del Decreto 152/06 impraticabili e contrarie alla Direttiva comunitaria, per tutta la parte centrale e del Mezzogiorno continentale del Paese.

Portati tutti allo stesso livello istituzionale nelle competenze, i Distretti per essere efficaci come organismi di coordinamento, 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 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 dai canoni, contribuzioni, tariffe, incentivi e disincentivi).

Sul piano del rispetto delle indicazioni della Direttiva 2000/60, che stabilisce il principio della "governance condivisa", le autorità di distretto dovrebbero comunque mantenere un adeguato livello di indipendenza ed autonomia rispetto agli organi istituzionali coinvolti, garantendo adeguate forme di partecipazione come individuato dalla richiamata Direttiva 2000/60. In tal senso il modello funzionale delle Autorità di Bacino di livello nazionale (che costituisce principio ispiratore delle stesse autorità regionali ed interregionali), appare ancora il modello più adeguato, eventualmente introducendo, come si dirà in seguito, correttivi e rafforzativi nella fase di consultazione e partecipazione delle comunità territoriali. Viceversa l'ipotesi di regionalizzazione delle strutture organizzative delle autorità, oltre a non garantire un'adeguata governance condivisa, produrrebbe nei fatti una frammentazione ingiustificata e irrazionale delle politiche generali di governo delle risorse idriche.

In questo quadro un ruolo particolarmente importante deve essere attribuito al Comitato di consultazione che, sulla base della positiva esperienza del Bacino del PO, vede direttamente coinvolti nell'attività programmatica del bacino le forze sociali e non solo, più rappresentative della realtà del Distretto. In questo senso si ritiene che i Comitati debbano trovare formale riconoscimento istituzionale.

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 concorran 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 Distretto di rilievo nazionale ed interregionale, sentite le province e le autorità d'ambito, definiscono gli obiettivi su scala di bacino, a partire dal bilancio delle risorse idriche, 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 approvazione 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 su tutto il territorio nazionale, non possa permettersi.

Per quanto riguarda invece l'approvazione dei Piani di Distretto, ferma restando l'adozione da parte dell'Autorità di Distretto, si potrebbe pensare o di confermare il ruolo del Consiglio dei Ministri, oppure di attribuire questo ruolo alla Conferenza Stato – Regioni – Enti Locali.

Sempre 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, 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 legislativo.

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. Per questo è necessario che sia chiaramente consolidata la funzione di programmazione propria delle Autorità di Distretto, 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.

Capacità di spesa

La definizione 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 alle realtà locali meno attrezzate e lo snellimento delle procedure di approvazione dei progetti.
- Creare un parco progetti 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 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. 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 2007 proprio su questo tema. 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.

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", 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.

La 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 dei 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.

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 consoni.*
- *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 esistente”.*

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 e 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.

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 e prevedere per il futuro la possibilità che formino un sistema interconnesso a livello nazionale.

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, nella consapevolezza che la complessità e la relativa disomogeneità della situazione italiana (dal punto di vista della ripartizione dei poteri tra Stato e Regioni e 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).

La partecipazione nella Direttiva quadro 2000/60/EC

Analisi economica e partecipazione pubblica costituiscono gli aspetti più innovativi introdotti dalla Direttiva 2000/60/EC.

A distanza di sei anni dalla adozione della Direttiva Quadro il nostro paese non ha ancora prodotto un'analisi di quali settori produttivi verranno impattati dall'applicazione della Direttiva medesima, né di quali saranno i costi ed i necessari correttivi da introdurre. Per contro, in molti paesi membri, tale analisi ha preceduto l'applicazione ed a volte la stessa discussione della Direttiva.

La tutela delle risorse idriche si è progressivamente evoluta da azioni e misure volte all'abbattimento degli inquinanti a valle dei processi produttivi ad azioni e misure volte a ricercare la compatibilità delle pressioni con i corpi idrici recettori, per finire ad azioni e misure che coinvolgono direttamente le forzanti, ovvero che introducono correzioni al modello di sviluppo su basi di sostenibilità ambientale.

E' evidente che le correzioni alle politiche energetiche, agricole, industriali, ecc., coinvolgono uno spettro molto ampio di portatori di interesse, che spaziano dalle imprese ai lavoratori occupati, ai privati cittadini ed alle associazioni che rappresentano gli interessi ambientali in senso stretto.

Il recepimento dei nuovi indirizzi europei in materia di tutela dell'ambiente costituisce in tal senso un aspetto qualificante: la Direttiva richiede la valutazione preventiva delle pressioni e degli impatti che le politiche di settore avranno sul sistema ambiente che dovrà sostenerle. Una strategia così ambiziosa sposta radicalmente l'obiettivo delle politiche ambientali, da politiche di solo recupero (il risanamento della legge Merli) a politiche di sviluppo sostenibile.

La Direttiva pone a base delle azioni per lo sviluppo sostenibile il *Management Plan* del Distretto idrografico. Il *Management Plan* dovrà essere prodotto entro il 2009 e vedrà l'uso di strumenti innovativi quali i processi partecipati e l'analisi economica.

E' richiesta l'analisi preventiva delle misure e dei costi che i soggetti su cui essi ricadranno dovranno sostenere (copertura dei costi). Per contro i processi partecipati ne verificano la condivisione e l'accettazione essendo i portatori di interesse pubblici e privati, anche contrapposti, coinvolti nel processo di pianificazione e di condivisione delle scelte e delle azioni.

Si tratta di una forte innovazione per la quale il paese non sembra al momento adeguatamente attrezzato, né culturalmente né in termini di norme e strutture.

Appare pertanto evidente che i nuovi organismi distrettuali dovranno essere altamente innovativi e rappresentativi degli indirizzi centrali, delle politiche regionali e dei portatori di interesse. Affinché una *governance* dell'acqua di questo tipo possa essere implementata occorre che siano rispettate due condizioni preliminari:

- la prima è che nella configurazione istituzionale/organizzativa delle costituende Autorità di Distretto siano previste strutture di cui le precedenti Autorità di bacino non erano dotate, ovvero organismi di valutazione economica e di partecipazione pubblica;

- la seconda è che le Regioni si riconoscano pienamente in tali organismi, o meglio che essi siano una loro diretta espressione, in quanto dalle elaborazioni condivise in tali organismi discenderanno indicazioni e vincoli alle politiche di sviluppo regionali.

Ad un secondo livello le Regioni, in sede di sviluppo della pianificazione di competenza, dovranno affrontare conflitti e interessi contrapposti a scala locale e risolverli sulla base di considerazioni economiche e processi partecipati.

Quanto potrà emergere da tali confronti rispetto alle assunzioni preliminari fatte in sede di Distretto dovrà necessariamente essere riportato in tale sede attraverso un processo iterativo di correzioni ed aggiustamenti affinché Pianificazione di distretto e Pianificazioni regionali costituiscano un corpo unitario e coerente e vengano a configurarsi come il *Management Plan* richiesto dalla Direttiva Quadro.

Il documento del Ministro dell'ambiente della tutela del territorio e del mare, nella proposta di discussione recante "Questioni rilevanti da affrontare per la revisione della parte III del D. Lgs 152/06, rileva la necessità di collocare "l'analisi economica e la partecipazione pubblica" nel nuovo contesto normativo.

Il documento della Conferenza delle Regioni del 18 aprile 2007 evidenzia che: "E' opportuno che il piano direttore sia adottato previo svolgimento di idonei momenti di partecipazione quale è, ad esempio, la "conferenza programmatica" mutuata dall'esperienza dei piani stralcio per l'assetto idrogeologico (PAI), nonché procedure allargate di informazione, consultazione e partecipazione dei portatori di interesse non istituzionali, secondo quanto previsto dalle direttive comunitarie" e ancora "L'Autorità di Distretto Idrografico deve assumere, in ultima istanza, un effettivo ruolo di indirizzo, controllo strategico e di gestione in merito agli obiettivi definiti e condivisi a scala di distretto, per dar vita ad una nuova gestione della risorsa idrica, del suolo e degli aspetti territoriali coerenti con i dettami comunitari, coordinati a livello di distretto ed in grado di garantire rappresentatività, governance e partecipazione condivisa di tutti gli stakeholders"

Allo stato attuale gli orientamenti della Commissione europea, delineati attraverso la linea guida "Partecipazione Pubblica" messa a punto dalla Strategia Comune di Implementazione non sembrano ancora del tutto recepiti nel dibattito nazionale.

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 viene 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.

Tutto questo ci porta a confermare la validità dell'esperienza dei “Comitati di consultazione” composti dall'insieme delle forze sociali ed associative presenti nelle diverse realtà, da consolidare attraverso un loro chiaro riconoscimento istituzionale.

Si tratta di una condizione/obiettivo discriminante: una garanzia di 'terzietà' riconosciuta dai diversi interessi in campo, cui "riconduurre, 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"