

Il ruolo delle Autorità di Bacino

Giorgio Cesari

Risale al 1989 una legge che assunse il bacino idrografico come ambito di riferimento per gli interventi in una visione integrata per la difesa idraulica e la sistemazione del suolo. Le Autorità di bacino e successivamente le Autorità di distretto che dovrebbero sostituirle sono gli organi deputati allo scopo. Resta tuttora una fase di incertezza legislativa e decisionale.

La prima tentazione da superare, quando si intende rappresentare il ruolo di enti, a tutti gli effetti soppressi, o per meglio dire vigenti in ragione dell'istituzione delle Autorità di Distretto, consiste nel tralasciare la descrizione accurata della storia degli enti stessi. Questa prima scelta è agevolata anche dalla relativa giovane età degli enti in questione, istituiti con la legge 18 maggio 1989, n. 183, "Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo", che si pose come obiettivo innovativo la sistemazione idraulica e la difesa del suolo anche in relazione ai problemi agricoli e forestali, assumendo come riferimento il bacino idrografico quale momento unitario di analisi delle criticità e di condivisione delle scelte di governo, in una visione integrata, dalla pianificazione e dalla gestione delle risorse idriche all'inquadramento degli interventi per la difesa idraulica e per la sistemazione del suolo.

La Legge n. 183 ha introdotto quindi una nuova forma di cooperazione-concertazione tecnico-istituzionale tra Stato e Regioni, sovrintesa dalle Autorità di Bacino, fondata sulla visione integrata dei molteplici aspetti della difesa del suolo e della salvaguardia ambientale delle risorse, in un'ottica di multidisciplinare intersezione di fattori, anche sociali ed economici. Queste argomentazioni sono state riprese dalla Direttiva Quadro (Water Framework Directive - 2000/60/CE),

che ha individuato i distretti, a partire proprio dai bacini idrografici, e relativa autorità competente quali componenti essenziali del raggiungimento degli obiettivi ambientali.

Giova pure ricordare che la sentenza n. 85/1990 della Corte ha equiparato i piani di bacino ai piani territoriali di settore, per indicare che i vincoli posti dai predetti piani obbligano immediatamente le amministrazioni e gli enti pubblici (statali e regionali), i quali sono tenuti ad osservarli e ad operare in conseguenza. Questa visione lungimirante e anticipatoria della "versione" europea, sotto il profilo giuridico però se delineava l'Autorità di Bacino come un *organo misto* Stato-Regioni che programma e pianifica le opere, attraverso Piani di bacino, Piani stralcio e schemi previsionali programmatici (SSPPPP), non le assegnava potere di controllo diretto sulle attività determinate e sull'attuazione degli stessi provvedimenti, né di rilascio di autorizzazioni.

La direttiva 2000/60 è stata recepita con il D. Lgs 152/2006, ma quest'ultimo è ancora oggetto di revisione sulla parte III, cioè quella di interesse delle risorse idriche, mentre è stata rinviata l'istituzione delle Autorità di distretto e quindi la soppressione delle Autorità di bacino.

Se il Bel Paese rivede e riconsidera il D. Lgs 152/2006, l'Europa ha continuato a monitorare le attività in capo alla Direttiva Quadro, obbligando di fatto

anche l'Italia a predisporre e adottare il Piano di Gestione delle risorse idriche. Obbligo cui si è corrisposto con il decreto legge 30 dicembre 2008, n. 208, convertito con modificazioni nella legge 27 febbraio 2009 n. 13, che, nelle more della costituzione dei distretti idrografici e dell'eventuale revisione del d.lgs. 152/2006, ha disposto la sopravvivenza transitoria delle Autorità di bacino, previste dalla L. 183/1989.

Il 2 aprile 2010, inoltre, è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 77 il D.Lgs 23 febbraio 2010, n. 49 che recepisce la direttiva 2007/60/CE relativa alla valutazione e gestione del rischio di alluvioni. La direttiva 2007/60/CE fornisce un quadro di riferimento a livello comunitario per l'individuazione delle aree inondabili e delle aree a rischio secondo criteri comuni e per la valutazione e la gestione dei rischi di alluvioni; inoltre la Comunità europea, anche nella Direttiva 2007/60/CE, come nella WFD, sottolinea la centralità della partecipazione pubblica nei processi di pianificazione *ex ante*.

Più recentemente il percorso avviato si è completato attraverso il Decreto Legislativo 219/2010, con cui il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ha inteso dare continuità all'azione svolta dalle Autorità di Bacino di rilievo nazionale nella redazione del Piano di Gestione del Distretto, affidando alle predette il compito di provvedere all'aggiornamento dei Piani di Gestione previsti all'articolo 13 della direttiva 2000/60/CE e, a tale fine, di svolgere funzioni di coordinamento nei confronti delle regioni ricadenti nei rispettivi distretti idrografici. Analogamente, le autorità di bacino di rilievo nazionale, ciascuna per la parte di territorio di propria competenza, provvedono all'adempimento degli obblighi previsti dal decreto legislativo 23 febbraio 2010, n. 49 e, ai fini della predisposizione degli strumenti di pianificazione di cui al

predetto decreto, le autorità di bacino di rilievo nazionale svolgono la funzione di coordinamento nell'ambito del distretto idrografico di appartenenza.

Il decreto legislativo 219/2010, se in via transitoria risolve il problema di dare continuità agli adempimenti di cui alle due Direttive, conferma le Autorità di Bacino di rilievo nazionale come i soggetti coordinatori per gli adempimenti inerenti alla Direttiva "Quadro" per l'aggiornamento dei Piani di gestione e per quelli inerenti alla Direttiva "Alluvioni". Agli adempimenti di cui sopra, nel caso di distretti nei quali non è presente alcuna autorità di bacino di rilievo nazionale, provvedono le Regioni.

La questione, però, è lungi dall'essere adeguatamente risolta, poiché, superata la prima fase impellente di redazione e adozione dei Piani di Gestione delle risorse idriche, resta il problema se, come e quando istituire le Autorità di Distretto, cioè gli organismi a capo dei Distretti Idrografici, senza dimenticare l'attività in corso, e con scadenze stringenti per le due Direttive che impegnano il nostro Paese fino al 2015, con serio rischio di infrazioni comunitarie per il mancato rispetto delle Direttive medesime.

Sono opportune alcune riflessioni sul "come" e "quando" istituire le Autorità di Distretto, in ragione della possibile modifica del D. Lgs 152/2006 dell'opportunità di delineare la *governance* per le due direttive, della definizione delle risorse umane e finanziarie necessarie. Questa analisi consente di inquadrare meglio il ruolo delle Autorità di bacino, almeno nel prossimo futuro, cioè in un'azione tesa al rispetto dei primi adempimenti delle Direttive con il traguardo del 2015.

Con riferimento, in particolare, al "come", il decreto legislativo 219/2010, affidando alle Autorità di bacino di rilievo nazionale il coordinamento delle attività, non fa cenno alle Autorità di bacino regionali e interregionali. Il

tutto in linea con quanto recita il Decreto legislativo 152/2006, ma, di fatto, senza affrontare l'ampia problematica connessa al trasferimento del personale, delle competenze e, con particolare riferimento alla Direttiva "Alluvioni", del patrimonio conoscitivo delle Autorità regionali e interregionali di bacino. Occorre poi precisare, in questa fase, il ruolo delle strutture del Ministero e dell'ISPRA. L'attuale delicato momento esige una proficua intesa e profonda coesione delle Istituzioni, a livello nazionale e regionale e, purtroppo va sottolineato, in assenza di fondi adeguati, sempre allo scopo di limitare concretamente le duplicazioni e regolare i rapporti con la Commissione Europea. Uno sforzo quindi verso la sempre auspicata semplificazione e l'efficacia dell'azione amministrativa

Proseguendo l'analisi sul "come" istituire le Autorità di Distretto, il decreto legislativo 152/2006, comunque oggetto di modifiche sia per le recenti sentenze della Corte Costituzionale, sia per quanto variato negli ultimi anni in termini di organico ed enti coinvolti, potrebbe costituire anche l'occasione per coronare positivamente il faticoso confronto istituzionale tra il Ministero e le Regioni, che insistono, oltre a alcune modifiche alla conformazione territoriale dei Distretti, per il riconoscimento delle risorse necessarie e per una nuova *governance*.

La modifica del D. Lgs 152/2006 prima dell'istituzione delle Autorità di Distretto (quindi "come" e "quando") richiede un vasto consenso tra il Governo nazionale e i Governi regionali, sia per contenere le modifiche a quelle realmente efficaci, sia per tenere conto di una realtà mutata negli ultimi recenti anni, sia per graduare le modifiche stesse nel tempo in ragione degli adempimenti alle due direttive.

In sostanza, una *lesson learned* suggerirebbe di prevedere un congruo periodo

transitorio nella confluenza degli organismi regionali e interregionali, sia per mettere a fattore comune il grande bagaglio conoscitivo acquisito negli anni dalle Autorità di bacino, sia per attivare e soprattutto sperimentare procedure di *governance*, sia per individuare nuove risorse finanziarie. Il periodo transitorio di "sperimentazione", rimboccandosi le mani, è valutabile in circa due-tre anni. In seguito, per quanto concerne sia l'adempimento agli obblighi delle direttive sia l'avvio dell'operatività stessa degli organismi coinvolti, si potrebbe configurare una diversa e più efficace articolazione e organizzazione delle Autorità di Distretto rispetto a quanto previsto nel decreto 152/2006.

Venendo alla trattazione sul "quando" occorre affrontare la questione delle risorse necessarie. Se il problema delle risorse umane può a medio/lungo/periodo essere risolto con l'accorpamento, per quanto e per quando sarà possibile, del personale delle Autorità dei bacini regionali e interregionali, non si può sottacere la necessità che le Autorità di bacino di rilievo nazionale possano da subito, disposizioni di *spending review* permettendo, attraverso mobilità, concorsi e ricorso straordinario a strumenti di lavoro flessibile, completare il proprio organico, attualmente quasi al 50%.

Il discorso prioritario va però incentrato sull'individuazione delle risorse finanziarie. Per queste ultime, considerato il "silenzio" delle leggi finanziarie e le difficoltà economiche, risultando molto improbabile definire nuovi ridotti obiettivi e tempi dilazionati rispetto a quelli ora previsti per gli adempimenti alle due direttive, occorre individuare nuove leve, che peraltro difficilmente potranno aggravare il bilancio dello Stato e delle Regioni. La soluzione però esiste e la proposta concreta consiste nella riscossione di canoni, sostanzialmente mai esatti ma da finalizzare agli obiettivi delle Direttive, per coprirne i costi di co-

struzione delle opere e la loro gestione, consentendo così una reale programmazione (secondo i canoni europei) delle misure per conseguire gli obiettivi che la pianificazione ha individuato.

Per quanto infine riguarda l'assetto dei Distretti, questo dovrà essere definito in sede politica. Sede che dovrà ben caratterizzarne la personalità giuridica e autonomia finanziaria, la competenza per la pianificazione e programmazione a livello di Distretto, i compiti di indirizzo e di verifica in ordine all'attuazione delle misure programmate.

Un'ulteriore semplificazione, nel rispetto delle attività da realizzare, ben vedrebbe l'organizzazione dei distretti idrografici in sub-distretti come aggregazione di bacini idrografici al fine della maggiore efficacia e conformità della pianificazione regionale alla direttiva comunitaria quadro sulle acque, anche con riferimento alla revisione dei vigenti Piani Regionali di Tutela delle Acque. Il Piano di gestione del distretto bacino distrettuale, da redigere per sub-distretti, deve fornire gli indirizzi, pianificare e programmare le misure finalizzate, nonché individuare le attività di coordinamento per superare le criticità di livello sovregionale che per la loro estensione e per la loro importanza richiedono il contributo e il concorso della collettività nazionale.

In un quadro propositivo aperto alla discussione e alle critiche, il ruolo delle Autorità di bacino va infine analizzato per sia garantire le imprescindibili funzioni e compiti istituzionali, sia avallarne la funzionalità e giustificarne non tanto la sopravvivenza, quanto l'efficacia dell'azione. Ciò anche se a dispetto di talune asserzioni semplicistiche che il risparmio conseguito dalla soppressione *tout court* possa essere risolutivo per la finanza dello Stato. Innanzitutto va considerato che i costi del personale, pur se molto limitati rispetto ad altre Amministrazioni centrali e regionali,

costituiscono la parte più significativa del totale dei fondi trasferiti dallo Stato. Ma non sono eliminabili e al più si tratterebbe di trasferirne gli oneri ad altri organismi: quindi costo ma anche risparmio pari a zero per l'economia del Paese, senza ignorare il fatto della totale non funzionalità di una soluzione del genere. Occorre piuttosto concretamente individuare risorse finanziarie aggiuntive e innovative. Tra queste la riscossione dei canoni su menzionati, la cui preliminare valutazione, su canoni esigibili e finora mai esatti per la sola difesa del suolo, comporterebbe una leva di alcune decine di milioni di Euro l'anno per Regione, che, rapportata all'intero Paese, potrebbe garantire con mutuo della Cassa Depositi e Prestiti, un investimento di circa 10 miliardi di Euro per realizzare il quadro di intervento dei prossimi dieci anni.

Ma l'aspetto più importante per qualificare il ruolo delle Autorità di bacino trova ragione proprio nella loro capacità di saper assicurare al Paese la *governance* per l'efficacia dell'azione amministrativa. Ciò al fine di assolvere gli adempimenti delle Direttive europee, promuovendo azioni che siano destinatarie di un generale consenso e di un percorso concreto e condiviso per consentire, entro il 2015, l'omogeneizzazione e l'uniformazione degli strumenti di pianificazione, sulla base anche dei differenti contesti idrografici e istituzionali.

A questo proposito interviene il "fattore P" del DNA delle Autorità di bacino, già congenito con la Legge 183/1989 e maturato nei venti anni di attività. Innanzi tutto, professionalità e proposizione. L'investimento del Paese negli anni ha permesso di formare tecnici preparati e in grado di rispondere in tempi brevissimi all'organizzazione di atti di pianificazione di tipo europeo, in assenza, peraltro di risorse finanziarie. Poi, pianificazione e programmazione; la capacità cioè di far confluire atti di

pianificazione in atti di programmazione quali quelli ormai richiesti in sede europea, pur mantenendo efficienza e efficacia nell'adempimento dei compiti istituzionali tipici delle Autorità di bacino, a servizio del territorio. Infine, partecipazione e prevenzione. L'Autorità, unico esempio di cooperazione territoriale tra Stato e Regioni, continua a garantire il necessario *trait d'union* con la realtà socioeconomica e con il patrimonio culturale e ambientale del Paese, svolgendo altresì quella funzione di prevenzione che, sempre più acclamata, trova proprio nelle Autorità l'efficace risposta. Parlare del ruolo, di oggi e di domani, delle Autorità di bacino significa soprattutto riconoscere un

nuovo concetto di azione che, a livello europeo, significa programmazione e prevenzione. E questa esperienza, legata alla professionalità e alla capacità di rappresentare e interpretare le istanze del Paese, ha permesso finora un'efficace risposta all'esigenza di predisporre in tempi brevi i Piani di gestione delle Risorse Idriche e, per quanto possibile, il rispetto degli adempimenti della Direttiva Alluvioni, in un'ottica temporale che iniziata alla fine del 2008, traguarda il 2015, per consentire il consolidamento del sistema di razionalizzazione delle misure e della *governance* delle risorse idriche in generale.

