

## LA PIANIFICAZIONE A SCALA DI BACINO, TRA GOVERNO DELLE RISORSE E GOVERNO DELLE TRASFORMAZIONI

Giovanni Menduni\*

\* *Segretario Generale Autorità di Bacino del Fiume Arno*

### INTRODUZIONE

Il titolo di questo intervento pone sul tavolo tre parole chiave: *pianificazione, governo e trasformazione*. Nessuna delle tre, per quanto usata e abusata, risulta oggi banale e, soprattutto nel contesto di questo Convegno, casuale o logorata dalle innumerevoli citazioni. Che l'ambito della difesa del suolo e della tutela e gestione della risorsa idrica sia riconducibile in termini di *pianificazione, governo* e di *coscienza delle trasformazioni* è questione tutt'altro che scontata. Il problema è tuttavia esaltato dall'attualità che vede in atto il processo correttivo del Decreto legislativo 152/2006, noto come "Testo unico dell'ambiente". Il provvedimento, con l'istituzione dei "distretti idrografici", viene a rivedere proprio l'azione di pianificazione e governo a scala di bacino. Il clima che cambia, inoltre, pone un ulteriore, tangibile, elemento di discussione nella dinamica del territorio che, nella sua evidenza, va ben al di là delle discussioni accademiche.

Il termine "difesa del suolo" è, verosimilmente, una sorta di sintesi di due locuzioni, *difesa idraulica del territorio e conservazione del suolo*. La prima, la *difesa*, è stata per oltre un secolo appannaggio della tradizione del Ministero dei Lavori pubblici e articolata, secondo criteri sostanzialmente post unitari, in strutture territoriali provinciali, organi decentrati del cuore romano saldamente basato a Porta Pia. Una questione soprattutto sulla realizzazione e manutenzione di ingegneria e sulla guardia idraulica durante le piene. Un lavoro assiduo, competente, alle volte glorioso ma orientato, nella stragrande maggioranza dei casi, alla situazione locale. Un respiro limitato al contesto immediatamente connesso con l'opera in questione, la realizzazione dell'argine, del muro, della difesa di questo o quel centro abitato.

Il concetto di *conservazione del suolo* ha origine agronomica, legata al contenimento dell'erosione dei campi coltivati da parte delle acque di pioggia.

Un danno permanente e gravissimo per gli agricoltori costretti a combattere con la riduzione dello spessore dei suoli e, soprattutto, con la progressiva perdita di capacità di scolo dei campi verso il sistema di drenaggio. È immediata, tuttavia, la sua estensione verso l'erosione costiera e, forse ancor più significativamente, con le frane e, più in generale, con la dinamica morfologica dei versanti, vera minaccia per migliaia di centri abitati. Due termini legati all'interazione tra il clima e il paesaggio antropizzato che hanno punteggiato le cronache con infiniti eventi calamitosi che hanno colpito il nostro Paese. Se di pianificazione, governo e trasformazioni dobbiamo parlare, è utile fare un passo indietro e ripercorrere il filo che ha condotto all'emanazione della legge quadro sulla difesa del suolo, la 183/89 che molti, specie tra gli addetti ai lavori, ritengono essere stata una buona legge ma che ricordiamo, ad oggi, è abrogata in attesa del processo di revisione del quale abbiamo dianzi accennato.

Un provvedimento ai tempi forte e rivoluzionario che derivò da spinte altrettanto forti e incisive. L'asse portante, almeno così si può intendere, fu offerto dalla tensione tra due questioni difficilmente conciliabili che hanno dovuto trovare, a tutti i costi, un'indispensabile composizione. Si tratta, per semplificare, di una questione "scientifica" e di una più propriamente "politica".



Figura 1. L'Arno a Firenze.

#### LA QUESTIONE SCIENTIFICA

Tra i prodotti della ricerca, c'è ne sono alcuni così forti che, per quanto apparentemente limitati nel loro ambito, si fanno strada nella coscienza collettiva, determinando vere e proprie rivoluzioni copernicane nel pensiero corrente. Volendo fissare a tutti i costi un punto di partenza, conviene tornare al 14 novembre del 1951, all'alluvione del Polesine. Le prime analisi tecniche furono svolte da Giulio de Marchi, allora brillante professore di idraulica al Politecnico di Milano. Emerse subito il fatto che quel disastro, pur localizzato nella porzione valliva del bacino, era stato determinato anche da tanti interventi disseminati lungo le centinaia di chilometri dell'intero corso del fiume. La successiva legge di programmazione 184/52, ispirata anche dall'opera del Professore, parla della necessità della formazione di un *Piano* che preveda la *sistematica regolazione delle acque, sia ai fini della loro più razionale utilizzazione, sia a quelli della lotta contro l'erosione del suolo e della difesa del territorio contro le esondazioni dei corsi d'acqua*.

Sempre De Marchi, all'indomani dell'emanazione della 184, affronta ancora il problema parlando della necessità di un *piano difensivo* che consideri *l'intero territorio come entità unica e solidale che occorre proteggere con il minimo danno complessivo* e sottolinea l'esigenza del coinvolgimento e della concertazione con le comunità locali. Chiede anche l'istituzione di un *unico ufficio per l'intero corso di ogni fiume, fino al mare, conferendo a tale ufficio l'autorità e i mezzi per lo svolgimento di tali gravosi compiti*. L'appello venne raccolto con la promulgazione della legge 735/56 che istituisce il Magistrato per il Po. Il tema del "Magistrato" è mirato soprattutto a principi di operatività, tant'è che, il primo compito, è la direzione del servizio di piena su tutto il bacino. Ad esso si affianca, in seconda battuta, quello della predisposizione di un "piano generale per la sistemazione idraulica finalizzata alla moderazione delle piene".

Ma il concetto di "piano", così come sarà poi delineato dalla 183/89, costituisce un ulteriore salto di qualità. Si tratta, difatti, di un'attività generale che riconosce allo "spazio bacino" il ruolo di scala ideale per l'analisi e l'organizzazione di un insieme di processi che trascendono il mero controllo delle piene e dell'erosione.



Figura 2. L'Arno e Firenze.

Il raffinamento di questa espressione, il *quantum* logico rispetto al passato, è determinato dal lavoro della Commissione interministeriale “De Marchi”, costituita all’indomani del tragico evento del 1966 e che pubblica il proprio rapporto conclusivo il 30 giugno 1970. La politica della difesa del suolo, in sostanza, può avere successo solo se attuata attraverso l’attività di pianificazione e di programmazione svolta alla scala dell’intero bacino idrografico, transcendendo idealmente i tradizionali limiti amministrativi di Comuni, Province e Regioni e inquadrando i problemi in una visione olistica che superi i singoli aspetti specifici.

#### LA QUESTIONE POLITICA

E si arriva così alla “questione politica”. Poiché svolgere l’attività di cui si è appena trattato, vuol dire anche canalizzare ingenti risorse finanziarie, assegnare priorità di intervento, interferire in ultima analisi con il governo del territorio. Un lavoro, insomma, pensato alla scala globale ma i cui effetti politici si estrinsecano pesantemente a livello delle singole amministrazioni, soprattutto delle Regioni che, fatalmente, vedono intaccata la sfera delle proprie legittime potestà. Un nodo evidente e preoccupante.

E difatti, preoccupò l’insieme delle Regioni, allora elemento emergente del nostro quadro istituzionale. Erano i primi anni Ottanta, e l’elaborazione della 183 avvenne sullo sfondo dell’aspro dibattito sulla ripartizione delle competenze tra centro e periferia. Il testo di allora fu il frutto, come tutti sanno, di un’estenuante mediazione già peraltro avviata con l’emanazione del DPR 616/77 cui, tra l’altro, si deve la gerarchizzazione dei bacini idrografici secondo l’appartenenza ad una o più regioni.

Questa dialettica, come sappiamo, è sopravvissuta all’emanazione della legge e ne ha costantemente punteggiato l’applicazione, anche attraverso ricorsi alla Corte costituzionale, l’ultimo dei quali è quello relativo all’applicazione della L. 365/2000.

La soluzione del nodo gordiano fu cercata, e in parte trovata, nella struttura della Autorità di bacino.

L'organo di governo dell'Autorità, il Comitato istituzionale, fu pensato a forte rappresentatività politica, sia centrale che regionale, proprio per garantire l'approvazione di atti di indirizzo e di pianificazione basati su una solida condivisione e concertazione istituzionale. È da notare che il Comitato tecnico, deputato all'elaborazione del Piano di bacino, fu addirittura strutturato in modo da determinare rappresentanze perfettamente bilanciate dal punto di vista numerico tra la componente ministeriale e quella regionale.

#### UNA QUESTIONE DI METODO

Credo che non sia temerario affermare come la “questione scientifica” abbia trovato in questi anni un progressivo consolidamento, con i positivi riflessi che conosciamo anche a livello comunitario. La “questione politica”, invece, non ha evidentemente raggiunto un proprio equilibrio ed ha continuato a sussistere, come problema più o meno latente nell'ambito della difesa del suolo. Anzi, il progressivo affermarsi delle Regioni come soggetto istituzionale più autorevole e incisivo ha reso il nodo vieppiù evidente, anche alla luce del processo di revisione del titolo quinto della Carta costituzionale. È interessante osservare come l'opposizione delle Regioni verso il decreto 152/2006, il nuovo “Codice ambientale”, si sia focalizzata, oltreché sul merito, anche sul metodo con il quale il provvedimento è venuto alla luce. Se guardiamo le cose nella prospettiva appena delineata, ci rendiamo conto della correttezza di questa posizione.

Pensare di modificare un delicato strumento di mediazione, frutto peraltro di un'elaborazione che ha attraversato tre legislature, con un percorso sostanzialmente unilaterale e senz'altro sbilanciato, non può certamente portare buoni frutti. Anche perché si attendeva, così come prescritto dalla Legge delega, soprattutto un segno nella direzione dell'ampliamento dei livelli di concertazione e di partecipazione, fondendo ancor più le strategie generali di difesa dell'ambiente con la legittima aspirazione delle Amministrazioni locali nei confronti del pieno governo del proprio territorio. D'altro canto proprio la Comunità Europea ha recentemente sottolineato l'importanza dell'impatto della regolazione, attraverso la concertazione delle scelte, anche in fase di elaborazione dei provvedimenti normativi, con i soggetti interessati. La stessa Legge delega, da parte sua, prevedeva espressamente una maggiore attenzione a questa fase procedimentale.

#### IL MODELLO DELLA PIANIFICAZIONE E DELLA PROGRAMMAZIONE

Uno degli elementi caratterizzanti della *183* è quello della difesa del suolo incardinata in un atto di pianificazione, elaborato alla scala del bacino idrografico a cui, a seguito dell'analisi delle criticità, consegue la programmazione degli interventi necessari a superarle. È un modello che, al di là di schemi preconcepiuti, presenta innumerevoli elementi oggettivamente virtuosi ed efficaci. Implica, infatti, un approccio solidale al problema della difesa del suolo, nel quale la porzione collinare del bacino, fisicamente deputata alla produzione dei deflussi, coopera con quella valliva che provvede al loro trasporto verso la sezione di chiusura.

Questo approccio vale in maniera altrettanto evidente per la valutazione dei bilanci idrici e la stima dei deflussi minimi vitali. Ma anche la biodiversità, il paesaggio, le reti ecologiche, i mosaici degli habitat, le politiche di fruizione della fascia riparia, richiedono una pianificazione di area vasta che trova, nello “spazio bacino” la scala corretta. Infine, è in questa cornice che vede il suo corretto inquadramento la programmazione di sviluppo socio economico del territorio.

Le Autorità di bacino sono state depositarie ed attrici di questo elemento, che ha peraltro caratterizzato positivamente la politica del nostro Paese, rendendola antesignana anche livello internazionale.

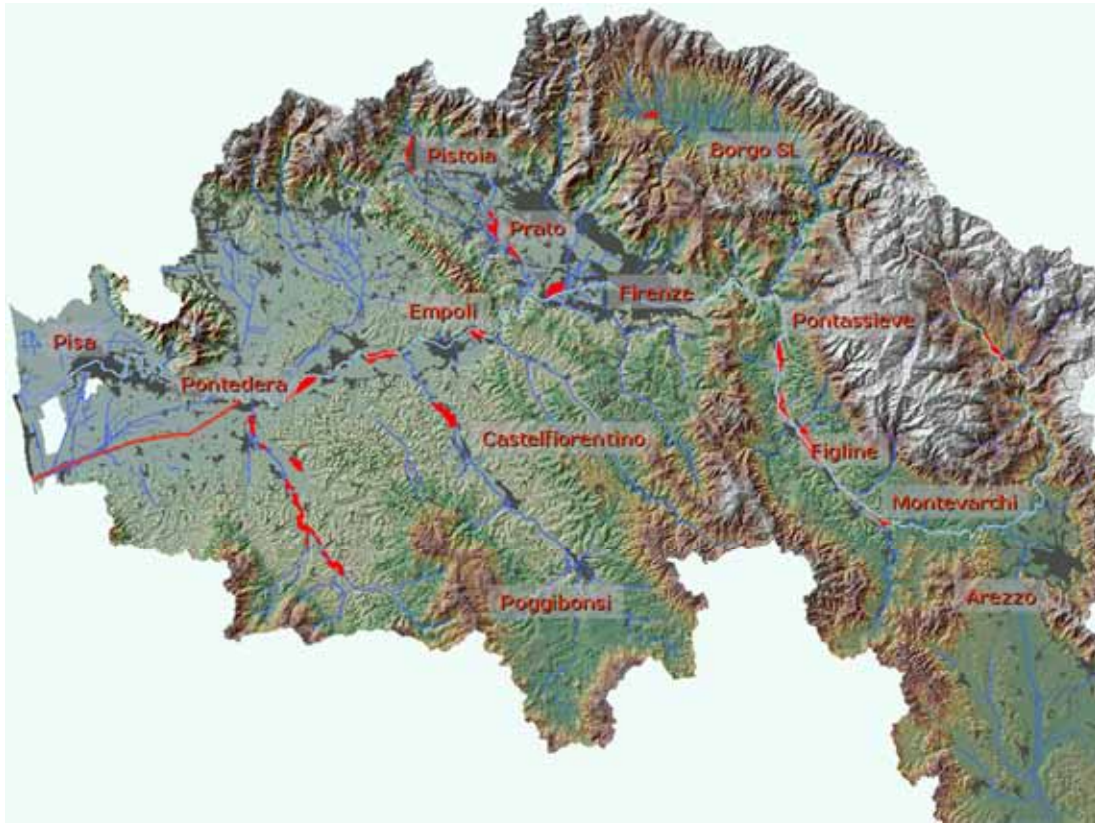


Figura 3. Fiume Arno: il Piano degli interventi prioritari nel “Sistema bacino”.

#### LA CONCERTAZIONE

Le osservazioni appena accennate aprono e pongono l’esigenza della condivisione e concertazione delle scelte. “Bacino” non è solo un elemento idrografico ma individua una vera e propria “comunità” di cittadini, enti locali, associazioni, portatori d’interessi che costituiscono un elemento strategico nella definizione della pianificazione.

La “difesa del suolo”, in senso lato, non si impone per decreto, *manu militari*, oppure nel nome di interessi supremi e inderogabili. Costituisce, invece, materia fluida che richiede di essere adeguatamente plasmata, indirizzata, fatta propria con chi, poi, dovrà gestirla operativamente. Ed è bene sottolineare che non esiste una risposta univoca alle problematiche delle frane e delle alluvioni. La scienza non richiede modelli rigidi ma propone un ampio ventaglio di opzioni, una serie di scenari tutti legittimi e funzionali tra i quali scegliere. La politica, nel senso più nobile del termine, può e deve avere grande spazio in questo.

#### IL RUOLO DELLE REGIONI

Si è già parlato della questione del “governo del territorio”. La difesa del suolo ne costituisce un elemento imprescindibile. Questo attraverso le norme d’uso derivanti dalla pianificazione, con la definizione condivisa degli indirizzi strategici dell’azione di assetto idrogeologico ma anche con l’essere elemento di cerniera con le altre istanze territoriali.

Il ruolo delle Regioni deve dunque trovare tutto lo spazio necessario nel governo dei bacini idrografici. Lo schema della 183, in questo senso va rivisto e corretto perché, diciamo con grande chiarezza, non ha determinato i frutti sperati.

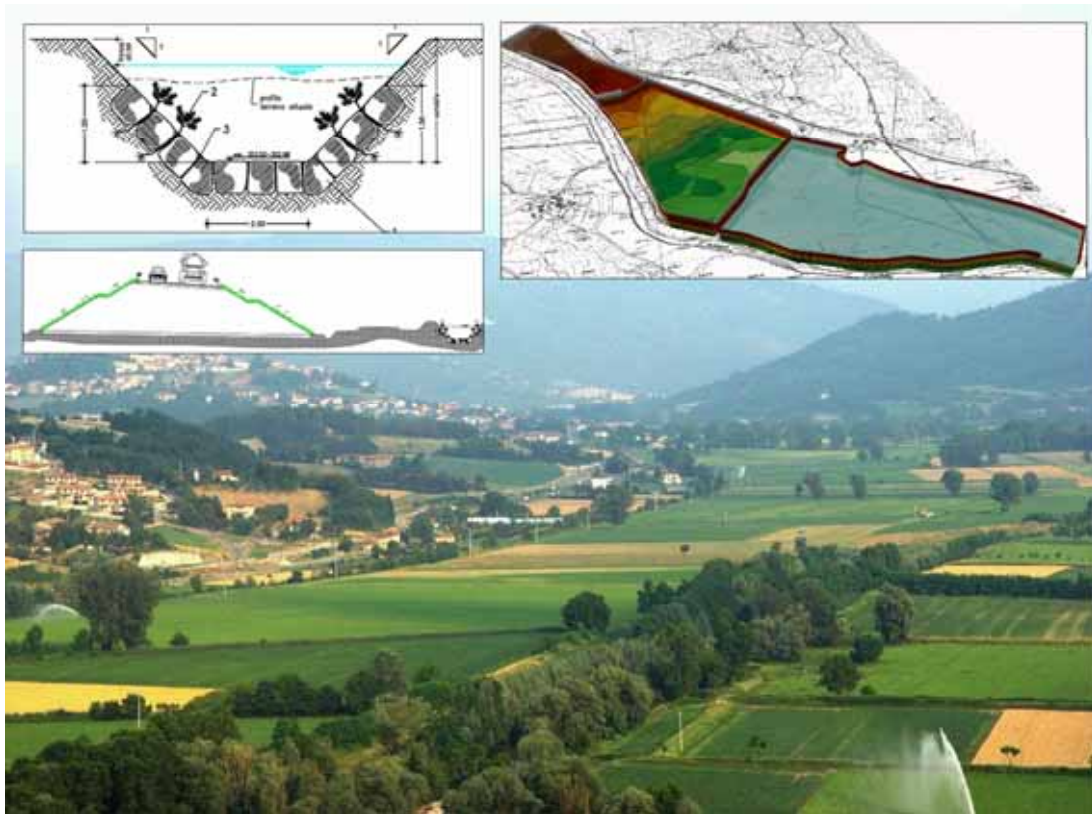


Figura 4. Il Piano degli interventi prioritari: alcuni esempi.

E non si tratta soltanto di una questione politica. La recente emanazione dei Piani di assetto idrogeologico, tanto per fare un esempio, ha evidenziato diverse problematiche sulla “sincronizzazione” degli atti. Basti dire che i Piani determinano, per loro stessa natura, norme d’uso del territorio. La sola Regione Toscana, cito il caso perché mi è particolarmente familiare, vede il proprio territorio suddiviso tra quattro bacini di rilievo nazionale Po, Arno, Serchio e Tevere, quattro bacini interregionali, Conca Marecchia, Fiora, Magra e Reno e tre di rilievo regionale e vi sono Comuni il cui territorio è ripartito tra diversi (persino quattro!) bacini idrografici. È vero che l’Ente Regione è rappresentato in tutte le istanze tecniche e istituzionali e può intervenire nei differenti Comitati tecnici. È altresì da notare che la 183 non prevede alcun momento di collegamento tra le diverse Autorità. Ne è derivato un impegno che è stato gestito comunque positivamente, ma con sforzi facilmente immaginabili e tali da evidenziare una criticità nel processo di elaborazione che può e deve essere superata.

#### LA QUESTIONE DEI DISTRETTI

Si è detto che l’analisi delle problematiche e l’individuazione delle strategie ha una propria scala di azione che è data dal bacino idrografico. C’è da chiedersi se il governo o, come si dice oggi, la *governance* della difesa del suolo, possa o debba avvenire alla stessa scala territoriale. L’indirizzo dato dalla Direttiva europea 2000/60 può essere interpretato come una risposta e il recepimento della direttiva è elemento fortemente strategico a questo fine. L’introduzione dei distretti tendenzialmente armonizza e riduce, tra l’altro, il numero e la specie degli interlocutori.

Ma ci sono ulteriori aspetti che vale la pena di sottolineare. Ad esempio le nuove tecnologie, che presentano scale di applicazione che trascendono la dimensione caratteristica dei nostri bacini.

Se tralasciamo il Po, vero “distretto” da sempre, si tratta di superfici relativamente ridotte, generalmente comprese tra cinque e quindicimila chilometri quadrati. Il telerilevamento è un caso assai tipico. Dai voli ottici ad alta e altissima risoluzione, ai sensori satellitari multibanda che consentono di acquisire grandi quantità di informazione relativa, ad esempio, all’uso del suolo, allo stato della vegetazione, al contenuto d’acqua dei terreni. Analoga innovazione deriva, ad esempio, dalle tecnologie di interferometria radar, sia per il monitoraggio delle inondazioni che per il controllo della subsidenza e del dissesto geomorfologico di versante. Queste tecnologie, per l’acquisizione del *know how*, l’organizzazione degli investimenti, l’impostazione strategica, richiedono scale, appunto, distrettuali in linea con la direttiva comunitaria.

Un’impostazione analoga riguarda l’adozione di specifiche procedure per la redazione e l’aggiornamento della pianificazione. Il confronto delle esperienze tra le diverse Autorità ha mostrato con forte evidenza, in questi anni, la specifica peculiarità di ciascun contesto territoriale. Ognuno dei grandi bacini presenta caratteristiche, criticità e modalità d’azione proprie e difficilmente trasferibili. Arno e Tevere, ad esempio, hanno bacini geograficamente adiacenti e con superfici, almeno nell’ordine di grandezza, non troppo dissimili. I rispettivi regimi delle portate, sia per quanto riguarda le piene che le magre, sono tuttavia radicalmente diversi e tali sono le criticità coinvolte e le tecnologie per superarle. Eppure vi sono altri contesti per i quali le analogie territoriali, fisiche e climatiche, sono marcate e dove è possibile, ponendo in sinergia determinate azioni, conseguire forti economie di scala. Vi è poi la “*questione delle questioni*”, legata alla omogeneità amministrativa. È innegabile che questo tema debba costituire uno degli elementi di riferimento anche se, verosimilmente, non l’unico. È ragionevole ritenere che un approccio troppo rigido, in questo senso, non è consigliabile qualunque sia l’impostazione generale che si voglia difendere.

#### IL RUOLO DELLE AUTORITÀ DI DISTRETTO

È bene ricordare che le Autorità di bacino, così come disegnate dalla Legge quadro, hanno introdotto elementi virtuosi nella politica di difesa del suolo determinando un bilancio che già il Parlamento, attraverso una estesa indagine conoscitiva del 1998, aveva valutato in termini fortemente positivi. Questo quadro, con il completamento del mosaico dei Piani di assetto idrogeologico, si è ulteriormente valorizzato e costituisce un bagaglio di conoscenza ed un modello organizzativo di grande interesse.

Tra i diversi elementi vale la pena di sottolineare il grado di innovazione tecnologica, il continuo rapporto con il mondo della formazione e della ricerca, la gestione di problematiche complesse e interdisciplinari con l’impiego di risorse umane in continua crescita e specializzazione. È un patrimonio che, nel disegno dei nuovi distretti, sarebbe miope disperdere, relegando magari le Autorità a compiti vaghi e poco incisivi nel contesto della pianificazione e programmazione il cui riferimento all’unitarietà del bacino resta comunque un elemento essenziale anche per le politiche di allocazione delle risorse. A tal riguardo, è utile ricordare come lo stesso Piano Strategico Nazionale richiamato in questi ultimi giorni è orientato al finanziamento di interventi in aree a rischio tre e quattro individuate come tali proprio dalle Autorità di bacino nazionali, interregionali e regionali.

#### IL GOVERNO DELLE TRASFORMAZIONI

I Piani di bacino hanno individuato, laddove sono stati completati, il quadro delle criticità idrogeologiche del territorio, le norme d’uso e gli interventi indispensabili per un approccio sostenibile. Il valore del quadro che ne deriva, basta leggere la nuova direttiva sulle alluvioni, è probabilmente unico a livello europeo, caratterizza positivamente il nostro Paese ed anticipa di diversi anni le scadenze comunitarie. Si tratta adesso di passare ad una fase successiva che, sulla base del lavoro fatto, ne accentui il carattere dinamico.



Figura 5. La dinamica del clima mostra elementi di variazione che sono sensibili già sulla scala temporale della decina d'anni. Il primo da segnalare è la rilevante diminuzione dei valori medi delle portate fluviali che, oltre all'Arno, riguarda buona parte dei grandi fiumi italiani.

Come dire, semplificando all'estremo, passare da un singolo fotogramma ad un film in continua evoluzione. Il tema è così complesso che richiederebbe ben altra trattazione.

Sia consentito tuttavia di accennare ad uno spunto, quello del cambiamento climatico, che è proprio dell'attività della Autorità di bacino.

Interi generazioni di ingegneri si sono formate con l'assioma di un clima stazionario, caratterizzato da parametri statistici invariabili nel tempo, almeno per quanto riguarda gli scenari ordinariamente previsti per la progettazione. Oggi non è così. La dinamica del clima mostra elementi di variazione che sono sensibili già sulla scala temporale della decina d'anni.

Il primo che vale la pena di ricordare è la forte diminuzione dei valori medi delle portate fluviali che, oltre all'Arno, riguarda buona parte dei grandi fiumi italiani. Un dato che, tra l'altro, è palesemente correlato con le forzanti di cambiamento a livello globale. Questo fatto condiziona le scelte di programmazione della risorsa idrica e caratterizza il bilancio idrico dei bacini come dato ulteriormente ed eminentemente teso ad un continuo divenire. Il secondo elemento è quello di un'intensificazione delle precipitazioni che assumono, in maniera tangibile, un carattere viepiù concentrato nel tempo e nello spazio. Il tutto, è bene dirlo, conservando quantomeno intatto il quadro della pericolosità legato ai processi alla scala sinottica, come fu quello che caratterizzò l'alluvione del 1966. Gli schemi di difesa puramente strutturale, propri della cultura degli anni Settanta e Ottanta, si mostrano, alla luce di questi fatti, chiaramente inadeguati prima che insostenibili. L'impostazione di allora era difatti puramente ingegneristica, esclusivamente mirata a ridurre la probabilità di accadimento di eventi catastrofici relegando i temi del governo del territorio e del contenimento del danno ad elementi sostanzialmente marginali o al più transitori.

Gli scenari odierni e futuri, assolutamente più complessi, vanno affrontati con strategie integrate che prevedano la valutazione ed il controllo dell'esposizione al rischio, opere flessibili e polifunzionali, norme d'uso del territorio. Ricordiamoci che il nostro sviluppo avviene in aree che, sia pure in termini via via più ridotti, saranno sempre comunque vulnerabili al rischio.

#### RIFERIMENTI ICONOGRAFICI

Tutte le immagini utilizzate sono state fornite dall'autore del paper.