

LA PIANIFICAZIONE DI BACINO NELLA TUTELA E GESTIONE DEL TERRITORIO

***L'istituzione delle Autorità di Bacino
I criteri per la redazione del Piano di Bacino Idrografico
I Piani Straordinari per il rischio idrogeologico
I Piani di Tutela delle acque
I Piani Stralcio per il rischio idrogeologico
Il Piano di Bacino ed il Piano Territoriale di Coordinamento
Provinciale***

Le ragioni del degrado ambientale possono essere sostanzialmente classificate in due gruppi: quelle che attengono alle modifiche qualitative delle risorse ambientali e cioè tutti i tipi di inquinamento provocati da emissioni atmosferiche, idriche o da rifiuti solidi; quelle relative al consumo dell'ambiente e delle risorse naturali, in particolare quelle territoriali.

Lo stato delle acque superficiali desta da sempre allarme per la incapacità di ridurre il carico inquinante con i metodi fino ad oggi adottati, malgrado in questo settore si sia concentrata per anni la maggioranza degli investimenti.

Il sistema idrico, in effetti, è uno dei più importanti rilevatori dello stato generale dell'ambiente, perché in tempi più o meno lunghi è il destinatario di tutte le forme di inquinamento. È quindi indispensabile creare un sistema di monitoraggio in continuo della qualità delle acque che consenta di tenere sotto controllo l'intero sistema.

Non meno preoccupanti sono le considerazioni riguardanti il consumo di suoli: le linee guida della pianificazione territoriale, a livello nazionale, restano ancora oggi legate alla distribuzione funzionale delle attività sul territorio e non alla tutela ed al risparmio delle risorse ambientali.

Nel settore agricolo le aree di pianura sono sempre di più investite da utilizzazioni monocolturali che impoveriscono il terreno inquinandolo con concimi, diserbanti, pesticidi e reflui di origine organica, mentre le aree collinari sono caratterizzate da problemi legati all'abbandono delle terre coltivate e alla scarsa manutenzione del bosco.

Di fronte a tali fenomeni di degrado la legge Galasso (431/1985), pur generalizzando il concetto di tutela del paesaggio non è stata in grado di proporre nuove forme di compatibilità fra attività antropiche ed ambiente naturale.

Nondimeno, per ciò che riguarda le politiche ambientali, nel nostro Paese non è mai stato elaborato uno specifico documento di piano. I soli cenni in materia sono contenuti nel «Progetto '80» redatto dal Ministero dell'Ambiente che, oltre ad una analisi delle gerarchie urbane con delle proposte di riequilibrio, forniva anche delle indicazioni relative al disinquinamento, alla difesa del suolo e alla conservazione del patrimonio storico-artistico.

Da allora i tentativi di pianificazione elaborati a scala nazionale si sono indirizzati verso strumenti di governo a breve termine dello sviluppo economico, senza significative indicazioni riguardanti il territorio e l'ambiente. Si è quindi scontata l'assenza di un progetto complessivo in grado di stabilire la priorità degli interventi di mitigazione disarticolati per settori, che ne definisca le modalità ed gli stanziamenti.

L'ISTITUZIONE DELLE AUTORITÀ DI BACINO

Sarà solo con l'entrata in vigore della legge 18 maggio 1989, n. 183 che verrà sancita la centralità della difesa del suolo, della salvaguardia e del risanamento delle acque, della fruizione programmata della risorsa idrica per gli usi razionali di sviluppo economico e sociale e la tutela degli aspetti ambientali connessi a queste problematiche.

Come è noto, le *Autorità di Bacino* trovano il proprio momento costitutivo a livello nazionale con la citata Legge 18 maggio 1989, n. 183 che, all'art. 1, comma 1°, precisa le finalità degli Enti così istituiti: “assicurare la difesa del suolo, il risanamento delle acque, la fruizione e la gestione del patrimonio idrico per gli usi di razionale sviluppo economico e sociale, la tutela degli aspetti ambientali ad essi connessi.”

La Legge sostanzialmente esaurisce la definizione funzionale delle *Autorità* in tale enunciazione che, ancorché estremamente sintetica,

sottolinea la vastità delle funzioni alle quali l'Ente è chiamato a dare puntuale risposta.

Il quadro normativo trova ulteriori definizioni e specificazioni puntuali in altri strumenti: in particolare, il Decreto Legislativo 12 luglio 1993, n. 275, *Riordino in materia di concessione delle acque pubbliche*, al comma 2° dell'art. 2, stabilisce tra l'altro che le Amministrazioni dello Stato e le Regioni trasmettano i provvedimenti relativi all'uso delle acque pubbliche alla Autorità di Bacino competente per territorio per l'espressione del proprio parere, così pure di rimarchevole interesse appaiono essere le Leggi 5 gennaio 1994, n. 36, *Disposizioni in materia di risorse idriche*, e n. 37, *Norme per la tutela ambientale delle aree demaniali dei fiumi, dei torrenti, dei laghi e delle altre acque pubbliche*; la n. 36, in particolare, all'art. 3, recita: "l'Autorità di Bacino competente definisce ed aggiorna periodicamente il bilancio idrico diretto ad assicurare l'equilibrio fra le disponibilità di risorse reperibili o attivabili nell'area di riferimento ed i fabbisogni per i diversi usi, nel rispetto dei criteri e degli obiettivi di cui agli articoli 1 e 2. Per assicurare l'equilibrio tra risorse e fabbisogni, l'Autorità di Bacino competente adotta le misure per la pianificazione dell'economia idrica in funzione degli usi cui sono destinate le risorse."

La medesima Legge, all'art. 25, comma 1°, richiama espressamente le funzioni dell'Ente in materia di disciplina delle acque nelle aree protette: "nell'ambito delle aree naturali protette nazionali e regionali, l'ente gestore dell'area protetta, sentita l'Autorità di Bacino, definisce le acque sorgive, fluenti e sotterranee necessarie alla conservazione degli ecosistemi, che non possono essere captate."

I CRITERI PER LA REDAZIONE DEL PIANO DI BACINO IDROGRAFICO

Un prezioso riferimento, nella costruzione del Piano di Bacino Idrografico, è fornito dalle indicazioni metodologiche definite dal D.P.R. 18 luglio 1995, *Approvazione dell'atto di indirizzo e coordinamento concernente i criteri per la redazione del Piano di Bacino*. Il Decreto "ritenuta l'opportunità di fissare criteri e metodi al fine di indirizzare e

coordinare l'attività di pianificazione demandata ai competenti Organi delle Autorità di Bacino" per conseguire "unitarietà di impostazione, omogeneità di contenuti e coerenza di indirizzo metodologico nella individuazione degli squilibri territoriali e delle relative soluzioni di intervento", approvava un documento di indirizzo e coordinamento concernente i contenuti del Piano di Bacino.

Il Decreto definisce il Piano di Bacino come un Piano territoriale di settore con criteri, prescrizioni, norme ed interventi finalizzati alla conservazione e gestione delle risorse del bacino idrografico. La redazione del Piano di Bacino si articola in tre fasi (raccolta dei dati conoscitivi, individuazione delle criticità, azioni propositive), che vanno realizzate non necessariamente in sequenza ma correlate in un processo interattivo fra i Piani di Bacino e gli altri strumenti di pianificazione territoriale.

A tal fine dovranno essere valutati l'integrabilità ed il grado di coerenza dei Piani di Bacino con i programmi nazionali, regionali e sub-regionali di sviluppo economico e di ogni altro Piano o programma avente incidenza sulla conservazione e sull'uso del suolo e sulla tutela delle acque, considerandone gli effetti sul territorio e sull'ambiente antropico, nonché le ripercussioni a carattere socio-economico.

I PIANI STRAORDINARI PER IL RISCHIO IDROGEOLOGICO

Ma, in attesa del Piano di Bacino Idrografico, il Legislatore, data la situazione di emergenza creatasi a livello nazionale, riteneva di ricorrere a disposizioni urgenti e straordinarie.

Il D. L. n. 180 del 11 giugno 1998, convertito in Legge n. 267 del 3 agosto 1998 prevede la individuazione e perimetrazione delle aree a rischio idrogeologico stabilendo altresì una serie di criteri generali. Detti criteri sono stati successivamente precisati dall'*Atto di indirizzo e coordinamento* contenuto nel Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, 29 settembre 1998 ed ancora ridefiniti dalla Legge n. 226 del 13 luglio 1999.

Uno degli obiettivi principali che il Decreto si prefiggeva consiste nella perimetrazione su tutto il territorio nazionale delle aree interessate da condizioni di rischio idrogeologico.

Tuttavia, i limiti temporali imposti dalla norma per realizzare la perimetrazione delle aree a rischio consentirono, in generale, di poter assumere, quale elemento essenziale per la individuazione del livello di pericolosità, la localizzazione e la caratterizzazione di eventi avvenuti nel passato riconoscibili o dei quali si abbia ancora memoria.

Nella espressione di maggior semplicità tale analisi considera il prodotto di tre fattori:

- pericolosità o probabilità di accadimento dell'evento calamitoso;
- valore degli elementi a rischio (intesi come persone, beni localizzati, patrimonio ambientale);
- vulnerabilità degli elementi a rischio (che dipende sia dalla loro capacità di sopportare le sollecitazioni esercitate dall'evento, sia dall'intensità dell'evento stesso).

Per gli scopi dell'*Atto di indirizzo e coordinamento* sono da considerarsi come elementi a rischio innanzitutto l'incolumità delle persone ed inoltre, con carattere di priorità, almeno:

- gli agglomerati urbani, ivi comprese le zone di espansione urbanistica;
- le aree su cui insistono insediamenti produttivi, impianti tecnologici di rilievo, in particolare quelli definiti a rischio ai sensi di legge;
- le infrastrutture a rete e le vie di comunicazione di rilevanza strategica, anche a livello locale;
- il patrimonio ambientale e i beni di interesse rilevante;
- le aree sede di servizi pubblici e privati, di impianti sportivi e ricreativi, strutture ricettive ed infrastrutture primarie.

Le attività di progetto sono articolate in tre fasi corrispondenti a diversi livelli di approfondimento:

- fase uno: individuazione delle aree soggette a rischio idrogeologico, attraverso l'acquisizione delle informazioni disponibili sullo stato di dissesto;
- fase due: perimetrazione, valutazione dei livelli di rischio e definizione delle conseguenti misure di salvaguardia;
- fase tre: programmazione della mitigazione del rischio.

Particolare importanza va data alla fase due poichè consente la perimetrazione di aree sulla base di una valutazione speditiva del rischio,

sulle quali saranno applicate le misure di salvaguardia previste dal Decreto-Legge n.180/1998.

Le aree a rischio idrogeologico così individuate e perimetrare, sono sottoposte, con provvedimento delle Regioni o delle Autorità di Bacino, a vincolo temporaneo costituente misura di salvaguardia, ai sensi dell'art. 17, comma 6° bis, della Legge n. 183/1989.

I PIANI DI TUTELA DELLE ACQUE

L'11 maggio 1999 il Ministero dell'Ambiente, di concerto con quello per le Politiche Comunitarie varava il Decreto Legislativo n. 152, *Disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento e recepimento della direttiva 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane e della direttiva 91/676/CEE sulla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole.*

Il Decreto, successivamente integrato e modificato dal successivo Decreto Legislativo n. 258 del 18 agosto 2000, presenta tra le sue finalità quella di ridurre l'inquinamento e procedere al risanamento dei corpi idrici, per conseguire il miglioramento dello stato delle acque individuando gli usi sostenibili e durevoli delle risorse idriche, con priorità di quelle potabili. L'obiettivo è anche quello di conservare la capacità naturale di autodepurazione dei corpi idrici, sostenendo comunità animali e vegetali ampie e diversificate, attraverso l'individuazione di misure per la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento nelle "zone vulnerabili" e nelle "aree sensibili", e con l'emanazione di norme tese alla conservazione, al risparmio, al riutilizzo ed al riciclaggio delle risorse idriche.

E' intuibile il ruolo centrale che le Autorità di Bacino assumono nei confronti delle finalità del Decreto; esse vengono peraltro espressamente chiamate in causa unitamente allo Stato, alle Regioni, alle Provincie ed alle Agenzie Nazionali per la protezione dell'ambiente, nel disposto di cui al 2° comma dell'art. 3.

Nondimeno il medesimo articolo, ai successivi commi 6° e 7°, stabilisce che i Consorzi di Bonifica, anche attraverso accordi di programma con le competenti autorità, concorrono alle azioni di

salvaguardia ambientale e di risanamento delle acque, anche al fine della loro utilizzazione irrigua, della rinaturalizzazione dei corsi d'acqua e della fitodepurazione e stabilisce che le Regioni debbano assicurare la più ampia divulgazione delle informazioni sullo stato della qualità delle acque trasmettendo all'Agenzia Nazionale per la protezione dell'ambiente i dati conoscitivi e le informazioni utili all'attuazione del Decreto. Le Regioni hanno anche il compito di elaborare Programmi atti a mantenere o adeguare il livello di qualità delle acque agli standards precedentemente assunti.

Le Autorità di Bacino sono, tra l'altro, chiamate ad esprimersi in merito alla individuazione delle zone vulnerabili da nitrati di origine agricola ed alla designazione delle aree sensibili, o di quei corpi idrici già ricompresi all'interno di aree sensibili che, per la loro natura ed il loro stato, non sottostanno a particolari norme di tutela.

Compito delle Autorità inoltre è quello di definire l'equilibrio del bilancio idrico trasmettendo i dati in possesso all'Agenzia Nazionale per la protezione dell'ambiente, esprimendo il proprio parere sulle domande di derivazione, in ordine alla compatibilità delle utilizzazioni con le previsioni del Piano di Tutela dei corsi d'acqua, ai fini del controllo sull'equilibrio del bilancio idrico.

I PIANI STRALCIO PER IL RISCHIO IDROGEOLOGICO

Nel frattempo il susseguirsi di eventi calamitosi imponeva di accelerare le procedure di elaborazione dei Piani di Bacino, almeno limitatamente agli aspetti legati al rischio idrogeologico.

Il già citato Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 29 settembre 1998, *Atto di indirizzo e coordinamento per l'individuazione dei criteri relativi agli adempimenti di cui all'art. 1, commi 1 e 2, del Decreto Legge 11 giugno 1998, n.180*, alla luce degli ultimi drammatici accadimenti riguardanti l'assetto del territorio, ridefinisce i contenuti del D.M. 14 febbraio 1997, demandando alle Autorità di Bacino l'adozione di Piani Stralcio per il rischio idrogeologico (intendendo con questa dicitura sia il rischio idraulico che quello dovuto all'instabilità dei versanti), che

individuino le aree critiche ed indichino le misure di salvaguardia, così come previsto dalla Legge n. 183 del 1989.

La perimetrazione delle aree a rischio ed in particolare di quelle dove la maggiore vulnerabilità del territorio si lega a maggiori pericoli per le persone, le cose ed il patrimonio ambientale sono quindi individuate unitamente alle norme di salvaguardia, pervenendo ad una articolazione puntuale dei livelli di rischio e fornendo criteri ed indirizzi utili alla adozione di misure preventive strutturali e non strutturali in grado di mitigare gli effetti negativi sul territorio ed i beni esposti.

L'art. 12 della legge 4 dicembre 1993, n.493 aveva a suo tempo integrato l'art. 17 della Legge 18 maggio 1989, n. 183, prevedendo la possibilità di redazione di Piani di Settore funzionali interrelati rispetto ai contenuti del Piano di Bacino, che rimane lo strumento generale ed organico di pianificazione e programmazione delle azioni e delle norme d'uso finalizzate alla conservazione, alla difesa ed alla valorizzazione del suolo sulla base delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato.

I contenuti del *Piano Stralcio per il rischio idrogeologico* costituiscono quindi una anticipazione del Piani di Bacino, la cui adozione definitiva è programmata per il 30 giugno del 2003.

Sono le calamità idrogeologiche di settembre ed ottobre 2000 ad accelerare ancora di più il processo di pianificazione: Il Decreto Legge 12 ottobre 2000, n. 279, *Recante interventi urgenti per le aree a rischio idrogeologico molto elevato ed in materia di protezione civile*, viene convertito nella Legge 365, con modificazioni, l'11 dicembre 2000.

Tra gli elementi di novità introdotti da questa Legge, è da segnalare la rivalutazione del ruolo del Vincolo Idrogeologico di cui al R.D. del 1923, laddove si prevede che “nelle Regioni danneggiate dalle calamità idrogeologiche ... chiunque voglia operare tagli di bosco, anche ceduo, in zone con Vincolo Idrogeologico ai sensi delle normative vigenti, deve inoltrare richiesta al Sindaco del comune su cui insiste l'area sottoposta a taglio.”

Particolarmente interessante è la correlazione, finalmente esplicita anche a livello nazionale, tra questo strumento di tutela e l'attività delle Autorità di Bacino: “il Sindaco, dopo aver acquisito il parere della competente commissione del Comune, dell'Autorità di Bacino, del Corpo

forestale dello Stato competente per territorio, della Sovrintendenza competente in materia di beni ambientali, nonché della Regione, rilascia nulla osta allo svolgimento dei tagli, indicando le prescrizioni di taglio.”

L'articolo 1 della Legge, stabilisce inoltre che le misure di salvaguardia per le aree a rischio molto elevato, sino all'approvazione dei piani stralcio per l'assetto idrogeologico, si applicano:

- alle aree ricomprese nel limite di 150 metri dalle ripe o dalle opere di difesa idraulica dei laghi, fiumi ed altri corsi d'acqua, situati nei territori dei comuni per i quali lo stato di emergenza è determinato da fenomeni di inondazione, nonché dei Comuni o delle località indicate come ad alto rischio idrogeologico nei Piani Straordinari.
- nelle aree con probabilità di inondazione corrispondente alla piena con tempo di ritorno massimo di 200 anni;

L'art. 1-bis della citata Legge 365/2000 “Procedura per l'adozione dei Progetti di Siani Stralcio”, per la sua rilevanza e novità, viene così riassunto per punti:

1. I Progetti di Piano Stralcio per la tutela dal rischio idrogeologico sono adottati entro il termine perentorio del 30 aprile 2001;
2. l'adozione dei Piani Stralcio per l'assetto idrogeologico è effettuata, sulla base degli atti e dei pareri disponibili, entro e non oltre sei mesi dalla data di adozione del relativo Progetto di Piano, ovvero entro e non oltre il termine perentorio del 30 aprile 2001 per i progetti di piano adottati antecedentemente alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto;
3. ai fini dell'adozione ed attuazione dei Piani Stralcio e della necessaria coerenza tra pianificazione di Bacino e pianificazione territoriale, le Regioni convocano una Conferenza Programmatica alle quali partecipano le Province ed i Comuni interessati, unitamente alla Regione e ad un rappresentante dell'Autorità di Bacino.;
4. la Conferenza esprime un parere sul Progetto di Piano con particolare riferimento alla integrazione a scala provinciale e comunale dei contenuti del piano, prevedendo le necessarie prescrizioni idrogeologiche ed urbanistiche;

5. le determinazioni assunte in sede di Comitato Istituzionale delle Autorità, a seguito di esame nella Conferenza Programmatica, costituiscono variante agli strumenti urbanistici.

L'articolo citato, che ha indotto molte Regioni ad assumere atteggiamenti fortemente critici circa i suoi dettami (fino ad arrivare, in alcuni casi, anche a ricorsi al Consiglio di Stato) contiene, in effetti, non poche incongruenze con quanto previsto con le indicazioni della Legge 183/89, che individua diverse procedure per l'approvazione del Piano di Bacino e dei suoi Piani Stralcio.

Un elemento di apprezzabile novità è comunque rappresentato dalla introduzione della Conferenza di Pianificazione che vuole essere, nelle intenzioni del Legislatore, il "tavolo di confronto" tra il Piano di Bacino (in questo caso il Piano Stralcio per il rischio idrogeologico) e gli strumenti di pianificazione locale, in particolare dei Comuni e delle Province.

IL PIANO DI BACINO

ED IL PIANO TERRITORIALE DI COORDINAMENTO PROVINCIALE

Proprio sul problema del rapporto tra pianificazione di bacino e pianificazione comunale e provinciale possono essere utili le riflessioni di Paolo Stella Richter (*Piano di bacino e piano territoriale di coordinamento provinciale*, Ravenna dicembre 1999) che mette in evidenza come, secondo quanto previsto dalla Legge 183/89, il Piano di Bacino sia considerato un piano di formazione essenzialmente tecnica, destinato a prevalere su ogni altro piano, ispirato alla logica della gerarchia degli interessi; solamente un anno dopo il Legislatore, nel dettare il nuovo ordinamento delle autonomie locali, attribuiva alla Provincia «difesa del suolo», tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità», nonché «tutela e valorizzazione delle risorse idriche», con le connesse attività di «raccolta ed elaborazione dati» (art. 14, legge n. 142 del 1990).

La medesima legge, senza menzionare i Piani di Bacino e mantenendo ferme soltanto le competenze dei Comuni, stabiliva che «gli Enti e le Amministrazioni pubbliche, nell'esercizio delle rispettive competenze, si conformano ai piani Territoriali di Coordinamento delle Province».

Come rileva l'autore "ci troviamo in presenza di una legge che ridisciplina la materia, ispirandosi a principi esattamente opposti rispetto alla legge precedente: la difesa del suolo diviene funzione preminente della Provincia, la pianificazione è quindi essenzialmente espressione dell'autonomia. Un siffatto ribaltamento di impostazione pone un grave problema di rapporto tra i Piani. Può escludersi che la nuova legge regoli l'intera materia già regolata dalla legge anteriore e quindi l'abbia abrogata, perchè essa ha ad oggetto il riordino dell'ordinamento delle autonomie locali e non della difesa del suolo. Non può invece negarsi una certa incompatibilità tra le nuove disposizioni e le precedenti, atta a causare quell'abrogazione che l'art. 64, comma 2, della legge n. 142 del 1990 si preoccupa di riaffermare stabilendo che «con effetto dall'entrata in vigore della presente legge sono abrogate tutte le altre disposizioni con esse incompatibili».

Ora una incompatibilità è certamente ravvisabile tra la norma che stabilisce che «le disposizioni del Piano di Bacino approvato hanno carattere immediatamente vincolante per le Amministrazioni ed Enti Pubblici» e l'attribuzione alla Provincia del potere di «determinare» propri indirizzi di assetto del territorio, «ferme restando (soltanto) le competenze dei comuni ed in attuazione della legislazione e dei programmi regionali».

L'urbanistica, intesa come materia attribuita dalla Costituzione alla competenza delle Regioni, non può da sola governare tutti gli interessi pubblici radicati nel territorio. Ne consegue la necessità di un'urbanistica sovraregionale, e dunque statale; ma ciò non deve dar luogo, se non eccezionalmente – e quindi per ambiti limitati o nei casi di urgenza o di sostituzione in applicazione del "principio di sussidiarietà", ad interventi settoriali autonomi, ad interventi cioè in un comparto funzionale, che si presume dotato di propria razionalità tecnica, svincolato dal campo di interrelazioni a cui partecipa e dalle quali è condizionato.

Sulla base di queste considerazioni appare ormai ineluttabile come il comparto della pianificazione territoriale non possa essere ispirato che ad un unico principio: quello della co-progettazione. Questo concetto di "sussidiarietà" viene, a livello regionale, introdotto anche dalla recente Legge della Regione Emilia Romagna del 24 marzo 2000, n. 20, *Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio*, dove, all'art. 21 si prevede che il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale possa assumere, il

valore e gli effetti dei piani settoriali di tutela e uso del territorio di competenza di altre Amministrazioni, qualora le sue previsioni siano disposte d'intesa con le Amministrazioni medesime; *co-progettazione* e *sussidiarietà*, quindi, come nuove frontiere di una pianificazione concertata e coordinata del territorio.