

Convegno Nazionale

DIFESA DEL SUOLO E MANUTENZIONE PROGRAMMATA DEL TERRITORIO I 25 ANNI DELLA LEGGE 183

Reggia di Portici, 7 novembre 2014

QUADRO DI PROPOSTE DI RIFORMA DELL'ORDINAMENTO NORMATIVO (Documento conclusivo)

Gli ultimi eventi disastrosi che hanno ancora una volta investito ampi territori del Paese rendono indifferibili interventi di ricomposizione normativa volti a dare incisività all'azione pubblica preventiva, oggi purtroppo ancora troppo debole e inefficace.

Nei fatti l'azione pubblica è fortemente limitata dai seguenti fattori:

- a) Esiguità delle risorse economiche disponibili, aggravata dall'obbligo del rispetto del patto di stabilità;
- b) Incapacità di spendere le stesse risorse economiche assegnate in tempi accettabili;
- c) Sostanziale mancanza dell'anello di congiunzione funzionale tra pianificazione di bacino (o distretto) e programmazione degli interventi di prevenzione;
- d) Estrema complessità dell'impianto normativo vigente, complicato per altro dal sovrapporsi di competenze statali e regionali nella materia;
- e) Coesistenza di una molteplicità di soggetti pubblici ugualmente "abilitati" alla realizzazione di interventi di prevenzione dei dissesti, che vanifica la possibilità di mettere in opera "organiche azioni finalizzate alla tutela del suolo e alla salvaguardia naturalistica dei corsi d'acqua" e rende incerta l'attribuzione delle responsabilità;
- f) Mancanza di un approccio che privilegi, come sarebbe necessario, la manutenzione delle opere di difesa idraulica e del territorio, piuttosto che la realizzazione di nuove opere;
- g) Incompletezza del percorso di attivazione delle autorità di nuova istituzione, che oltre tutto si sovrappongono a ordinamenti preesistenti senza sostituirli o integrarli;
- h) Ridondanza degli strumenti di pianificazione generale e di settore, primaria e secondaria e mancanza di una gerarchia certa di priorità tra le diverse esigenze di tutela del territorio (idrogeologica, ambientale, paesaggistica);
- i) Procedure estremamente intricate di coinvolgimento delle risorse professionali e imprenditoriali nelle azioni di prevenzione del territorio;
- j) Inadeguatezza delle istituzioni storicamente formatesi per garantire la manutenzione delle opere di difesa idraulica (consorzi di bonifica).

A. Le recenti iniziative di governo danno una prima, fondamentale risposta al problema della mobilitazione di tutte le risorse economiche già da tempo disponibili per la realizzazione o il completamento delle opere di prevenzione già programmate. Il ruolo della Struttura di missione

contro il dissesto idrogeologico nella ripresa e nell'accelerazione dei cantieri è decisivo. Vanno condivisi pure, senza riserve:

- Il chiaro ricorso ai poteri sostitutivi dello Stato nei casi di inadempienza delle Regioni beneficiarie di finanziamenti per la difesa del suolo non spesi;
- l'indicazione del Governo di finanziare la prevenzione dei dissesti per i prossimi anni;
- il tentativo, da giocare su scala europea, di sottrarre la prevenzione dei dissesti ai vincoli dettati dal patto di stabilità.

B. La stessa Struttura di missione contro il dissesto idrogeologico non avrà vita facile nella riattivazione dei cantieri, quando questa sarà contrastata da processi autorizzativi estenuanti, conferenze di servizi, veti delle Soprintendenze, ricorsi di terzi contro le aggiudicazioni, sospensive e sentenze di TAR, Consiglio di Stato, Tribunali delle Acque, richieste di risarcimenti, arbitrati e cause civili, azioni di protesta e di denuncia dei vari comitati del no.

Perciò è indispensabile che alla pur generosa azione di recupero e riutilizzo delle risorse economiche già impegnate si affianchi da subito un ambizioso processo di semplificazione di procedure e regole, che finalmente possa consentire di ricondurre in tempi accettabili il processo di programmazione, progettazione ed esecuzione delle opere pubbliche nonché l'individuazione delle necessarie regole "non strutturali" a corredo.

C. Purtroppo gli interventi già programmati dalle Regioni non discendono sempre dagli indirizzi e dalle priorità stabilite dalle pianificazioni di bacino. Alcune delle opere ora bloccate sono certamente di dubbia efficacia e dovranno perciò passare necessariamente, a cura della Struttura di missione contro il dissesto idrogeologico, attraverso una preventiva verifica. È bene riprendere e velocizzare i cantieri dei lavori, prioritariamente quelli relativi alla manutenzione ordinaria e straordinaria, ma non se si tratta di opere inutili.

È ancora più importante garantire che le nuove programmazioni siano definite rigorosamente dalle Autorità responsabili della pianificazione di bacino sulla base del riconoscimento della priorità delle azioni da porre in essere in ciascun bacino per la mitigazione dei rischi.

D. È necessaria una decisa azione di revisione della normativa di settore in materia di difesa del suolo, di governo delle acque, di tutela dell'ambiente e di appalti pubblici. In ciascuna materia il recepimento delle direttive europee, coniugato con la necessità di salvaguardare prerogative dei diversi soggetti istituzionali a scala locale, regionale e centrale, fa sì che procedure autorizzative e di controllo, già di per se complesse, vengano replicate con titolarità diverse in funzione della scala territoriale impegnata: man mano che si passa da ambiti ordinari ad ambiti straordinari (i siti di importanza nazionale e i parchi nazionali) cambiano procedure e competenze in materia di siti inquinati e di aree protette; così, passando da interventi e progetti di minor rilievo a quelli di maggior rilievo, cambiano procedure e competenze in materia di VIA, VAS, AIA e verifiche di compatibilità ambientale.

E. L'assetto normativo attuale tradisce il principio di unicità invocato dalla commissione De Marchi nel 1970, che postulava non solo una *visione d'insieme dei problemi nei bacini idrografici considerati come unità inscindibili*, ma anche il ricorso a *organiche azioni finalizzate alla tutela del*

suolo e alla salvaguardia naturalistica dei corsi d'acqua. Azioni organiche ed efficaci sono impossibili finché la loro titolarità resta distribuita in maniera indifferenziata tra l'attuale moltitudine di enti e soggetti istituzionali. Come è ormai univoca la titolarità della pianificazione di bacino, così deve essere individuato per ciascun bacino (con particolare riferimento a quelli sovra regionali) un soggetto attuatore unico delle strategie di prevenzione e mitigazione del rischio, responsabile di tutte le azioni che vanno dalla progettazione all'esecuzione delle opere, alla manutenzione, al controllo, al monitoraggio (in analogia a quanto avviene con il bacino del Po con l'Agenzia Interregionale per il fiume Po).

F. La prima opera di prevenzione e mitigazione del rischio consiste nella corretta manutenzione (e nell'adeguamento alla mutata realtà territoriale prodotta dal consumo di suolo) dello straordinario patrimonio di opere di difesa idraulica esistenti nel Paese. Le sole opere di bonifica censite contano:

- 180.000 Km di canali
- 22.800 briglie e sbarramenti
- Oltre 9.000 Km di argini
- 914 invasi e vasche di compenso
- 700 impianti idrovori

La corretta e continua manutenzione del complesso delle opere di difesa idraulica è la prima e più importante forma di prevenzione dei dissesti. Dare priorità alla manutenzione delle opere idrauliche significa inoltre alleggerire l'impegno della finanza pubblica nella prevenzione dei dissesti, in quanto buona parte degli oneri di manutenzione (quella ordinaria) è sostenuta dalle proprietà degli immobili che ne ricevono beneficio.

G. Otto anni (dall'approvazione del D.Lgs. 152/06) sono troppi perché venga data attuazione alla legge che stabilisce il superamento delle Autorità di Bacino con le Autorità di Distretto. Il futuro della pianificazione di bacino (in tutte le sue valenze settoriali) sta nella costituzione di un buon equilibrio tra gli organismi di bacino e di distretto, che tenga conto non solo della coerente formulazione di direttive e di indirizzi di piano, ma anche della necessità di garantire il rispetto dei piani attraverso procedure innovative di autorizzazione e controllo delle trasformazioni del territorio che portino al superamento definitivo dell'ormai antiquato istituto del vincolo idrogeologico.

H. In Italia la direttiva 2000/60/CE è stata recepita in maniera alquanto bizzarra.

Ai piani di gestione delle acque richiesti dall'Europa (di competenza delle Autorità di Distretto) si assommano i piani di tutela delle acque di competenza regionale (contenenti esattamente gli stessi elaborati) e si sovrappongono i piani d'ambito per la gestione del servizio idrico integrato (di competenza delle Autorità d'Ambito). Il risultato è che in tutte o quasi le regioni italiane permangono condizioni di qualità delle acque inaccettabili (e le relative sanzioni europee).

Il discorso può essere generalizzato a tutte le politiche ambientali e di assetto idro-geologico (con i piani di gestione del rischio di alluvioni di cui alla Direttiva 2007/60/CE): uno stesso valore (l'integrità territoriale) viene tutelato come suolo (leggi sulla difesa del suolo), come territorio (leggi urbanistiche), come paesaggio (testo unico sui beni culturali) e come ambiente (leggi di

tutela ambientale e delle aree protette), con strumenti di pianificazione diversi (piani di bacino, piani territoriali e urbanistici a varia scala, piani paesistici, piani di tutela delle aree protette, piani di tutela delle matrici ambientali) che impegnano una molteplicità di organismi locali e centrali e che bizzarramente statuiscono per legge ciascuno la propria predominanza su tutti gli altri.

I. La prevenzione dei dissesti richiede il ricorso a contributi del mondo professionale (per le progettazioni) e di quello imprenditoriale (per l'esecuzione materiale degli interventi). Le procedure di coinvolgimento delle risorse professionali e imprenditoriali nelle azioni di prevenzione del territorio sono estremamente intricate, esposte a micidiali contenziosi tra le parti interessate e a pericolose discrezionalità da parte delle commissioni aggiudicatrici (e quindi al costante pericolo di esplosione di pratiche corruttive e di infiltrazioni mafiose negli appalti). I tentativi assunti dal legislatore per arginare i fenomeni illegali (centrali uniche di appalto, Autorità di controllo sugli appalti, patti di legalità, certificazioni antimafia) si sono tradotti più in ulteriore allungamento delle già estenuanti procedure di aggiudicazione (oggi non di rado occorre più tempo per perfezionare una gara che non per ultimare i lavori) che in effettivo contenimento delle deviazioni. Occorre una legislazione sugli appalti profondamente innovata e semplificata, fondata sulla separazione tra attività professionali e attività imprenditoriali e sull'azzeramento di ogni forma di discrezionalità pubblica nella selezione dei contraenti.

J. Il modello dell'affidamento dei compiti di manutenzione a enti pubblici economici che, come i Consorzi di Bonifica, siano in condizione di operare impegnando solo in parte la finanza pubblica, va certamente salvaguardato, se si intende privilegiare, nella strategia di difesa del suolo, il momento della gestione e della manutenzione delle opere. Tuttavia i Consorzi di Bonifica devono essere essi stessi radicalmente riorganizzati,

- Superando la filosofia che li ha sempre visti come strutture di supporto esclusivo all'agricoltura (la prevenzione conta di più nelle aree urbanizzate che in quelle agricole, almeno in termini di entità dei valori esposti al rischio);
- Ripensandone la *governance*, in modo da rafforzare nella loro gestione il ruolo proprio degli specialisti del settore;
- Trasformandoli in soggetti attuatori (per i comprensori di competenza) delle strategie di difesa del suolo già pianificate;
- Riducendo l'incidenza delle spese di funzionamento sul costo complessivo delle manutenzioni mediante il ricorso alle migliori pratiche già in atto: alcune Regioni già stanno procedendo a riorganizzazioni e accorpamenti.

Ad integrazione della nota che lo scorso 22 ottobre la *Coalizione per la prevenzione del rischio idrogeologico*, sottoscritta anche dal Gruppo 183, ha consegnato in occasione dell'incontro con l'Unità di Missione del Governo "Italia Sicura", CESBIM, Gruppo 183 e CUGRI sottopongono all'azione di governo, come loro specifico contributo, il presente decalogo, sintesi del dibattito svolto nel convegno del 7 novembre: **DIFESA DEL SUOLO E MANUTENZIONE PROGRAMMATA DEL TERRITORIO – I 25 ANNI DELLA LEGGE 183**, trasmettendolo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, al Ministro dell'Ambiente, alla Struttura di Missione contro il dissesto idrogeologico e per lo sviluppo delle infrastrutture idriche.