

CONVEGNO DI INAUGURAZIONE NUOVA SEDE CUGRI
- FISCIANO 17 Febbraio 2014 -

**INTERVENTO Avv. Stefano Sorvino – Commissario Straordinario Autorità di
bacino Campania Sud/Sele**

1. Premessa.

Ho accettato con piacere l'invito a partecipare alla inaugurazione della nuova sede del Consorzio Interuniversitario-CUGRI presso il Campus dell'Università di Salerno, per il particolare rilievo di questa Istituzione scientifica e di ricerca anche nei rapporti di partenariato con le Autorità di bacino e, più in generale, con il sistema istituzionale della difesa del suolo nel settore della prevenzione dei rischi idrogeologici.

Mi corre l'obbligo di rivolgere un grato saluto al nuovo Rettore prof. Aurelio **Tommasetti**, al Rettore emerito Raimondo **Pasquino** - per anni instancabile organizzatore della sempre più articolata costruzione universitaria - al Decano del CUGRI Prof. Giacomo **Rasulo**, all'attuale Direttore Prof. Paolo **Villani**, agli ex-Direttori Leonardo **Cascini**, Eugenio **Pugliese Carratelli**, Fabio **Rossi** e agli altri esimi professori delle varie discipline.

Il CUGRI, da sempre con sede a Salerno ma espressione sinergica delle due maggiori Università campane, costituisce una delle articolazioni più qualificate ed attive della ricerca scientifica applicata ai rischi geo-ambientali ed ai fenomeni calamitosi, con particolare riferimento ad uno scenario significativo e caratteristico quale quello della Campania. La nostra regione rappresenta purtroppo un concentrato di criticità ed emergenze ambientali, che determinano rischi acuti e diffusi, ma al tempo stesso – soprattutto nell'ultimo ventennio – un laboratorio positivo di soluzioni avanzate e sperimentali, anche sul piano istituzionale, stimulate dal supporto di una comunità scientifica e professionale di alto livello.

Il Consorzio CUGRI non si è limitato alle formulazioni di accademia, pur incarnate da prestigiosi saperi di livello nazionale, ma si è posto in interazione propositiva con una pluralità di livelli istituzionali - rappresentati dagli Enti territoriali e di settore - delineando i modelli scientifici intesi non astrattamente ma piuttosto come linee guida da applicare per gli operatori del territorio, in particolare nella tematica specifica del rischio idrogeologico nelle sue varie declinazioni. Intercorre, da circa quindici anni, una proficua tradizione di collaborazione ed interscambio tra le Autorità di bacino e le espressioni della comunità scientifica - di cui il CUGRI rappresenta un luogo privilegiato di sintesi – che prendono le mosse dal processo di redazione dei Piani straordinari per il rischio idrogeologico adottati nell'autunno del 1999 (dopo gli eventi di Sarno dell'anno precedente) ai sensi della collegata normativa emergenziale.

E' utile focalizzare il momento storico di *start-up*: le Autorità di bacino della Campania, istituite da una legge del 1994 e rese operative nel gennaio 1998 – a seguito della stipula del contratto di incarico ai Segretari generali – dovevano subito fronteggiare la prima difficile prova consistente nell'adozione (*ex D.L. n. 180/98, conv. in l. n. 267/98*) dei Piani straordinari, a seguito delle catastrofi idrogeologiche della primavera del 1998. In attuazione di tale normativa emergenziale le Autorità di bacino, alle prese con le iniziali difficoltà organizzative ed ancora prive di personale esperto, affidavano al CUGRI la redazione dei Piani straordinari, alla cui elaborazione mancava – soprattutto nella prima fase – un'adeguata collaborazione da parte degli Enti locali, a loro volta largamente impreparati rispetto alla tempistica perentoria dei nuovi adempimenti di legge.

Nella fase di adozione i Piani straordinari vennero generalmente avversati dalle espressioni locali del territorio, impreparato a subirne i vincoli per certi versi inaspettati, per lo più mediante generiche contestazioni rivolte alle classificazioni di aree perimetrate ad alto rischio (R3 ed R4), anche con contenziosi innanzi ai Tribunali amministrativi. Tuttavia quella prima esperienza di pianificazione, ancorchè sommaria e speditiva, ha posto le basi di un importante processo di disciplina d'uso del territorio, che si è via via articolato nel decennio successivo, mediante un

progressivo affinamento dell'impostazione metodologica ed il consolidamento della normativa e prassi di attuazione.

I provvedimenti del Giudice amministrativo non hanno smentito la fondatezza di quella prima impostazione di piano - con le perimetrazioni emergenziali del rischio e le relative misure di salvaguardia - e gradualmente lo stesso territorio ha assorbito la essenziale valenza di tutela della pianificazione idrogeologica, maturando la capacità di confrontarsi sul piano tecnico con le Autorità di bacino in una dialettica costruttiva.

E' significativo che dai quei primi contenziosi si è poi consolidata una giurisprudenza amministrativa sostanzialmente favorevole alla linea delle Autorità di bacino, secondo cui *"i Piani stralcio per l'assetto idrogeologico costituiscono espressione di discrezionalità tecnica dell'Amministrazione, in cui si manifesta la potestà di scelta contenutistica di merito"*. Il sindacato giurisdizionale amministrativo non può spingersi sino ad una forma di controllo "forte", ovvero alla sovrapposizione di una valutazione tecnica del giudice - acquisita a mezzo di una consulenza di ufficio - alla valutazione tecnica dell'Autorità di bacino ma deve piuttosto configurarsi in termini di controllo cd. "debole", limitandosi ad una verifica di ragionevolezza e coerenza tecnica della decisione amministrativa (sempre ammissibile senza limiti precostituiti) (*TAR Campania – Napoli-Sez. I n. 7524/2003*).

2. Rapporti tra Autorità di bacino e Comunità scientifica

Le Autorità di bacino, per loro stessa natura, non costituiscono meri organismi burocratici di amministrazione attiva ma piuttosto strutture tecnico-operative di alta qualificazione professionale - emanazione associata dello Stato e delle Regioni - con un'organizzazione agile e compiti di pianificazione, controllo, monitoraggio e progettazione strategica.

L'organico delle Autorità di bacino, in Campania costituito (ai sensi della legge istitutiva del 1994) da personale comandato della Giunta Regionale, è formato da poche decine di unità, prevalentemente tecniche – in parte reclutate *ad hoc* nel "dopo-Sarno" – tuttavia dotate di competenza e preparazione superiore alla media della Amministrazione, con preminenza delle figure professionali degli ingegneri (idraulici e geotecnici), geologi ed architetti pianificatori.

Tali uffici sono stati formati e resi operativi, proprio all'indomani dell'apocalisse di Sarno, come organismi di eccellenza, ma dopo la fase di slancio iniziale motivata da produzione ed operatività si è manifestata - secondo la peggiore tradizione amministrativa – la tendenza (fortunatamente contrastata dall'attuale Amministrazione regionale) ad un progressivo assottigliamento e depauperamento del corpo tecnico.

La preoccupazione, parzialmente scongiurata, anche attraverso l'accorpamento delle Autorità della Campania – dalle cinque preesistenti alla due attuali - è che possa ripetersi quanto già verificatosi con lo smembramento e la parziale dispersione dei Servizi tecnici nazionali e regionali, degli uffici del Genio civile e del Corpo di polizia idraulica. I Servizi tecnici sono stati più volte riorganizzati e rimpastati, i Geni Civili progressivamente indeboliti rispetto alla gloriosa tradizione statale e ridotti a settori regionali e la Polizia idraulica soppressa dalla Regione - a cui era stata trasferita negli anni settanta - con "l'imboscamento" delle figure degli Ufficiali e sorveglianti idraulici, pur tanto utili all'esercizio delle attività di controllo, manutenzione e vigilanza sulle opere idrauliche e sui corpi idrici (sin dalla legge del 1904).

Occorre scongiurare quanto già purtroppo verificatosi negli ultimi decenni, in cui le figure tecniche sono quasi scomparse dal profilo dell'amministrazione pubblica mentre invece in passato - sino agli anni cinquanta e sessanta - esistevano ruoli tecnici statali facenti capo ai Ministeri più operativi (Lavori Pubblici, Trasporti, Agricoltura) rispetto alla attuale prevalenza dei quadri ed impiegati amministrativi e dei laureati in giurisprudenza. Il processo di decentramento e "regionalizzazione" degli apparati amministrativi ha consolidato e purtroppo non contrastato questa perniciosa tendenza alla dispersione ed al depauperamento delle strutture tecniche di eccellenza, che pure rappresentano un essenziale braccio operativo della pubblica amministrazione.

Come rilevava Max Weber, la burocrazia, da un lato, esprime in positivo la razionalità della

organizzazione che si impone rispetto ai particolarismi, ai carismi individuali, alle spinte localistiche, ma, dall'altro, corre il rischio in negativo di degenerare nell'autoconservazione e nell'autoreferenzialità come una macchina senz'anima o "uno spirito coagulato". In generale, nella organizzazione burocratica, si propongono in negativo apparati sclerotizzati ed autoreferenziali, che tendono passivamente alla loro conservazione – producendo esternalità improduttive – ed emergono in positivo *elite* propositive (purtroppo non sempre valorizzate), con specialisti dell'innovazione, anche sul piano della cultura tecnico-scientifica, che stimolano i processi di modernizzazione. Le Autorità di bacino aspirano a proporsi nella seconda categoria, con la loro storia recente ma fortemente propositiva, iscrivendosi al servizio della difesa territoriale e della sicurezza idrogeologica, sul piano delle più avanzate attività di conoscenza, previsione e prevenzione del rischio.

Le Autorità di bacino, per loro stessa natura, sono organismi che operano – oltre che attraverso la Segreteria tecnico-operativa – mediante la collaborazione e l'interazione con organismi scientifici (Università, Consorzi, Enti di ricerca), in partenariato per il costante sviluppo di attività di studio e pianificazione specialistiche, che richiedono continue integrazioni, aggiornamenti di conoscenze e complessi processi di approfondimento ed elaborazione. Ecco perchè il rapporto con le strutture scientifiche ed universitarie non rappresenta un momento eventuale ed occasionale di arricchimento e crescita ma piuttosto un aspetto costante e saliente dell'attività degli organismi di bacino nell'esercizio dei compiti di studio e monitoraggio dell'assetto del suolo, progressivamente estesi a più ampi tematismi relativi alla tutela ambientale e territoriale.

Lo strumento principale è stato rappresentato, sin dal biennio 1999/2001, dai Piani stralcio di assetto idrogeologico come nucleo essenziale del Piano di bacino, dapprima progressivamente elaborati con mappature e perimetrazioni delle aree classificate a maggiore rischio e poi aggiornati e dettagliati – sino all'attualità – in rapporto alle sempre maggiori conoscenze, ai nuovi eventi, alle variazioni antropiche, alle opere di messa in sicurezza con tutti gli elementi sopravvenuti. In questo percorso circolare e continuo di approfondimento conoscitivo, le Autorità di bacino della Campania si sono avvalse del costante e qualificato supporto, individuale o collegiale - di consulenza o di progettazione – delle strutture universitarie, con il loro apporto di metodologia tecnico-scientifica ed il loro patrimonio cognitivo e professionale, misurato su interessanti esperienze applicative.

Da questa osmosi sono scaturite più aggiornate ed accurate pianificazioni di assetto idrogeologico sul rischio frane da versante, idraulico-alluvionale, da erosione costiera ed inondazione-mareggiata, a scala di dettaglio 1:5.000 (e in qualche caso 1:2.000), dando luogo alla seconda o terza "generazione" di strumenti di piano dell'ultimo triennio 2010-2012, che costituiscono uno stadio di maturazione di assoluto rilievo, come ulteriore sviluppo di un'esperienza tra le più evolute in ambito nazionale ed europeo.

3. Il rischio idrogeologico nella nuova protezione civile

Il CUGRI, come centro universitario di eccellenza, si è più volte autorevolmente interfacciato con la protezione civile per le catastrofi idrogeologiche, offrendo contributi scientifici originali e fondativi di quella proficua filiera di studi che ha caratterizzato la stagione del post-Sarno.

Oggi il sistema nazionale della protezione civile è stato significativamente rivisto, a seguito di una serie di modifiche legislative del biennio 2011/2013, in particolare per effetto della legge n. 100/2012, che ha parzialmente riscritto la legge istitutiva n. 225/1992, senza tuttavia stravolgerne i principi ispiratori ma innestando significative innovazioni e correzioni.

In questa tornata "riformatrice", che ha ridimensionato la dilatazione del sistema di protezione civile verificatasi nell'ultimo decennio, sono state meglio puntualizzate le varie fasi di attività, sia quelle di previsione e prevenzione "ante-evento", sia quelle di gestione dell'emergenza e di suo superamento, focalizzando in modo ancor più compiuto il rapporto istituzionale con la comunità scientifica. In particolare l'art. 3 delle legge di base, oggi riformulato, definisce e disciplina per grandi linee i quattro fondamentali momenti in cui si articola la funzione – distinti, a loro volta, nella doppia sequenza del *prius* e del *posterius* – che sono quelli della previsione e prevenzione, del

soccorso o emergenza e del suo superamento, ricomprendendosi inoltre il concetto molto significativo di "mitigazione del rischio", mutuati dalla esperienza recente della difesa del suolo. Infatti, attesa la strutturale complessità e la intrinseca difficoltà dei principali scenari di rischio che si configurano sul nostro territorio, ogni tipologia di risposta può generalmente dispiegare effetti – più o meno incisivi – di mitigazione ma raramente risulta di definizione risolutiva dei fenomeni. Lo stesso art. 3 della legge del 1992 rinnovellata puntualizza, in modo esplicito rispetto alla formulazione originaria, che le attività di previsione sono "*svolte anche con il concorso di soggetti scientifici e tecnici competenti in materia*", concetto basilare che focalizza la relazione funzionale tra il servizio di protezione civile e l'apporto della componente tecnico-scientifica.

A tale previsione di base si collegano le successive disposizioni, tuttora vigenti, degli articoli 9 (*Commissione Nazionale Grandi Rischi*), 10 (*strutture operative nazionali* tra cui i Gruppi nazionali di ricerca scientifica, l'INGV ed altre istituzioni di ricerca) e l'art. 17 (*Gruppi nazionali di ricerca scientifica*). Le attività di previsione, cui concorrono i soggetti esperti, sono dirette all'identificazione degli scenari di rischio probabili ed anche "*ove possibile, al preannuncio, al monitoraggio, alla sorveglianza ed alla vigilanza in tempo reale degli eventi e dei conseguenti livelli di rischio attesi*".

Il terzo comma dello stesso art. 3 puntualizza le attività di prevenzione ed il loro collegamento con i presupposti segmenti di previsione e conoscenza, specificando che quelle di competenza della protezione civile sono solo le azioni non strutturali relative ai diversi tipi di rischio. Tali azioni vengono indicate per la prima volta con una precisa elencazione, in sette distinti punti: allertamento, pianificazione di emergenze, formazione, diffusione della conoscenza della protezione civile, nonché informazione alla popolazione ed applicazione della normativa tecnica - ove necessaria – ed attività di esercitazione.

In definitiva la prima parte dell'art. 3 consolida, secondo una lettura evolutiva, la moderna filosofia, affermata dal decennio 1981/1992 in poi, di una protezione civile che – prima di occuparsi della gestione delle emergenze – opera in modo continuo e sistematico "ante-evento", dispiegando attività un tempo sconosciute ed oggi invece collaudate ed intensificate, in collegamento organico con la comunità scientifica (per la previsione attraverso il patrimonio conoscitivo) e con quella tecnico-professionale e l'intero sistema delle amministrazioni territoriali (per la funzione di prevenzione non strutturale).

Un'innovazione assai interessante è quella dell'inserimento *ex novo* nella legge base di protezione civile dell'art. 3-bis, che disciplina oggi il "sistema di allerta nazionale per il rischio meteo-idrogeologico ed idraulico", normando con forza di legge una disciplina già in parte attuata nella prassi operativa del Dipartimento nazionale e delle Regioni.

L'innesto di tale articolo è rilevante sul piano formale, sia perchè introduce nell'ambito di una disciplina generale multirischio una normativa di settore - formatasi su una sola e specifica tipologia di rischio afferente la difesa del suolo - sia perchè codifica in legge protocolli consolidati nel decennio precedente a livello amministrativo e regolamentare, legiferando esperienze avanzate sul campo nella prevenzione dei rischi idrogeologici. Il sistema di allerta nazionale, nella sua duplice componente regionale e statale, viene in tal modo inquadrato in modo organico – assumendo una valenza normativa generale – dal nuovo articolo 3 bis, che richiama i diversi provvedimenti degli ultimi anni di regolamentazione delle attività di allertamento, definendo così un chiaro regime di compiti e responsabilità a livello istituzionale e territoriale.

In particolare si evidenzia che il sistema stesso è costituito dagli strumenti, metodi e modalità stabilite per sviluppare ed acquisire la conoscenza, le informazioni e valutazioni in tempo reale – inerenti al preannuncio, all'insorgenza ed alla evoluzione dei rischi conseguenti agli eventi calamitosi – al fine di allertare ed attivare il servizio di protezione civile ai diversi livelli territoriali. Il governo e la gestione del sistema di allerta sono assicurati da una serie di strutture e strumenti tecnico-amministrativi, primo fra tutti il Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio e le Regioni, il Servizio meteorologico nazionale distribuito, le reti strumentali di

monitoraggio e sorveglianza, i presidi territoriali, i centri di competenza e "ogni altro soggetto chiamato a concorrere funzionalmente ed operativamente a queste reti".

L'art. 3-bis opera nella sostanza una significativa ricognizione di specifici strumenti introdotti e collaudati sul piano operativo con apposite discipline, come la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27/2/2004 per i Centri funzionali e le disposizioni dei decreti "Sarno" (D.L. n. 180/98, conv. in L. n. 267/98) e "Soverato" (D.L. n. 279/2000, conv. in L. n. 365/2000) per le reti strumentali di monitoraggio e sorveglianza ed i presidi territoriali idrogeologici.

4. L'evoluzione tra bacini e distretti idrografici

Le Autorità di bacino della Campania, in un quindicennio di intensa funzionalità, hanno prodotto – anche con il supporto di *know how* reso da istituti come il CUGRI – una notevole mole di atti e cartografie, elaborando una significativa filiera di studi, azioni conoscitive e di monitoraggio con strumenti di piano, progressivamente affinati dalla esperienza di attuazione e perfezionati nella rappresentazione di dettaglio.

Tuttavia non è ancora il tempo dei rendiconti finali e dell'età della pensione di questi organismi, nonostante il recente disegno di legge presentato dal Governo "Letta" (cd. "*collegato ambientale*") alla legge di stabilità 2013/2014, preveda la istituzione delle Autorità di distretto idrografico ulteriormente accorpate rispetto alla formulazione iniziale – nella forma di veri e propri Enti pubblici non economici – paventando la possibile e successiva soppressione delle attuali Autorità di bacino, anche di rilievo regionale ed interregionale. Si tratta dell'ennesimo tentativo, già scritto nel decreto legislativo n. 152/2006 (cd. *Codice ambientale*), di attuazione a livello nazionale, della Direttiva comunitaria 2000/60/CE, in Italia rimasta sospesa a mezz'aria – con i suoi complessi problemi applicativi – dai contenuti in parte recepiti e in parte congelati, che propone un quadro unitario di tutela e gestione delle risorse idriche per ambiti distrettuali.

La necessità di dare compiuta applicazione a tale direttiva, che ha aperto una linea di tendenza verso la *governance* per Distretti idrografici - come autorità competenti alla pianificazione per area vastissima - viene imperiosamente richiamata dalla Commissione europea che censura i ritardi italiani. Tuttavia i nodi di carattere applicativo e normativo nel sistema nazionale appaiono piuttosto complessi e difficili da dirimere, anche per la asimmetria territoriale e di caratteristiche dimensionali dei bacini idrografici italiani, con significativi divari di configurazione tra i grandi bacini del Centro Nord ed il reticolo idrografico minore che caratterizza generalmente le aree dell'Appennino meridionale.

L'organizzazione per distretti, come macro-aggregazioni di bacini contigui e di complessi territoriali assai vasti, costituisce un caposaldo del disegno normativo europeo, formulato sulla esperienza dei grandi fiumi transfrontalieri del Centro Europa (ma non delle regioni mediterranee) e sulla interconnessione delle risorse idriche sotterranee. Tale assetto si radica sul piano organizzativo con spiccato riferimento alla problematica dei Piani di gestione delle acque e dei collegati Piani di difesa dalle alluvioni - di cui alla successiva Direttiva 2007/60/CE - che hanno finora impegnato anche in Italia un quinquennio di specifica attività di pianificazione delle Autorità di bacino (coordinate tra loro e con le Regioni).

Tuttavia mentre la configurazione orografica e geomorfologica del Centro-Nord risulta più facilmente assimilabile ad un'articolazione per distretti - coincidente con l'area dei grandi bacini (come per il Po, il Tevere, l'Adige, l'Arno) – invece la morfologia delle Regioni meridionali, sia del versante adriatico che di quello tirrenico, mal si presta ad una omogeneizzazione forzata del governo idrografico, potenzialmente ingestibile nel contesto unitario del megadistretto dell'Appennino meridionale.

Occorre perciò superare le criticità che si riscontrano nel disegno di "*collegato ambientale*" alla legge di stabilità 2014, individuando più efficaci ed aderenti modalità di riorganizzazione del governo della difesa idraulica e del suolo - anche assumendo il livello distrettuale - coerenti con i rilievi mossi dalle istituzioni comunitarie, con una puntuale ma corretta applicazione delle Direttive alla specificità delle condizioni nazionali. Il discorso oggettivamente complesso merita un

ragionamento approfondito di carattere multidisciplinare, che associa gli aspetti di carattere giuridico-organizzativo agli inscindibili risvolti fisici e tecnici.

5. Prospettive di soluzione

Il tema della *governance* dell'assetto idrografico e del riassetto dei bacini in un contesto distrettuale, da organizzare in conformità alle direttive comunitarie di settore ma anche in coerenza con le caratteristiche geomorfologiche ed idrografiche del territorio nazionale, richiede ulteriori approfondimenti e riflessioni sul piano giuridico e tecnico (che, anche nel recente passato, non hanno dato risultati apprezzabili).

In particolare, la direttiva comunitaria n. 2000/60/CE dell'ottobre 2000, istitutiva di un quadro di azione europeo in materia di risorse idriche, ha costituito il primo passo dell'Unione europea verso una strategia di gestione integrata dell'articolata disciplina delle acque e della difesa idraulica, da riorganizzare tendenzialmente nella dimensione dei distretti idrografici.

Tale direttiva muove da una serie di presupposti qualificanti, tra cui (punto 13), *"le diverse condizioni ed esigenze riscontrabili all'interno della Comunità richiedono l'adozione di soluzioni specifiche ... le decisioni dovrebbero essere adottate a livello più vicino possibile ai luoghi di utilizzo effettivo e di degrado delle acque. Si dovrebbero privilegiare le azioni che rientrino fra le competenze degli Stati membri, attraverso programmi di misure adeguati alle condizioni regionali e locali"*.

Tale impostazione trovava già parziale corrispondenza nel quadro normativo nazionale, in cui più della metà del territorio – come in Campania - vede dagli anni novanta la operatività di Autorità di bacino regionali ed interregionali (articolate secondo il disegno della legge n. 183/89), che hanno svolto ed aggiornano costantemente un'attività di programmazione e pianificazione della difesa del suolo, aderente alla capillare specificità delle condizioni territoriali di riferimento.

La stessa direttiva ha previsto che la funzione programmatica a livello regionale e locale debba essere declinata nel contesto di una unità territoriale più vasta configurata come distretto idrografico, formato da uno o dall'aggregazione di più bacini idrografici contigui, che possono a loro volta articolarsi in sottobacini. Gli Stati membri devono, in fase di recepimento, identificare un'Autorità competente alla gestione/coordinamento per ciascun distretto, assicurando una pianificazione coordinata come referente unitario in ambito nazionale ed europeo.

La direttiva quadro non esclude, pertanto, che il distretto idrografico possa essere governato anche mediante il coordinamento delle Autorità di bacino o sottobacino già operative sul territorio. In particolare l'art. 3, comma 6, della stessa direttiva prevede che gli Stati membri possano anche individuare l'autorità competente tra gli organismi già esistenti, senza doverne istituire necessariamente uno nuovo. Infatti il comma 8 dello stesso articolo prevede che gli Stati dell'Unione forniscano alla Commissione Europea una serie di dati per ciascun distretto e *"qualora l'autorità competente dovesse fungere da organo di coordinamento per altre autorità competenti, è necessario un elenco degli organismi ... e una sintesi dei rapporti interistituzionali esistenti, al fine di garantire un coordinamento"*.

All'epoca della pubblicazione della direttiva del 2000, il nostro Paese risultava sostanzialmente avvantaggiato per la propria tradizione amministrativa ed organizzativa in materia di difesa del suolo – risalente alle intuizioni della Commissione De Marchi - anche attraverso l'azione del sistema delle Autorità di bacino (di rilievo regionale, interregionale e nazionale). Il decreto legislativo n. 152/2006, convenzionalmente noto come "codice dell'ambiente", ha invece optato *tout court*, in maniera abbastanza incompiuta e discutibile, per il modello della Autorità di bacino distrettuale, senza puntualizzare la promozione di un coordinamento delle esistenti Autorità di bacino a scala di distretto.

Il D.lgs. n. 152/2006 ha così articolato il territorio nazionale in cinque distretti idrografici, corrispondenti alle attuali Autorità di bacino nazionali - oltre al distretto-pilota coincidente con il bacino del fiume Serchio - e ha individuato due ulteriori distretti nella Sicilia e Sardegna, definendo

complessivamente un sistema costituito da otto distretti idrografici, disegnati con un'organizzazione che ricalca quella delle attuali Autorità di bacino. Ad oggi le Autorità di bacino distrettuali, da attivare mediante decreto istitutivo del Presidente del Consiglio dei Ministri, non sono state rese operative per una serie di ragioni, tra cui la difficoltà di configurare questi nuovi organismi sovradimensionati nelle loro competenze territoriali, il divieto di oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica e l'interesse di diverse Regioni a conservare l'esercizio di competenze specifiche nella difesa del suolo, garantendo standard di servizi consolidati nella legislazione regionale e nelle esperienze attuative.

Nelle more della costituzione delle Autorità di distretto, il decreto legge n. 280/2008, convertito nella legge n. 13/2009, ai fini dell'adozione del Piano di gestione delle acque, ha attribuito il compito di coordinamento della pianificazione distrettuale ai comitati istituzionali delle Autorità di bacino nazionali, integrati dalle restanti Regioni. In tal modo è stato superato l'*empasse* determinato dalle difficoltà di applicazione del codice dell'ambiente, attraverso un'operazione di razionale recepimento della direttiva comunitaria 2000/60, con la promozione del coordinamento a scala distrettuale delle Regioni, competenti comunque alla redazione del Piano di tutela delle acque in ambito regionale (in sostanza stralcio del Piano di gestione).

Le Regioni si sono avvalse delle proprie Autorità di bacino di rilievo regionale e quelle nazionali sono state chiamate ad esercitare in via transitoria una funzione di coordinamento per l'area del distretto idrografico, che complessivamente ha prodotto discreti risultati di pianificazione in materia di risorse idriche.

6. La Direttiva alluvioni 2007/60/CE

Con la direttiva 2007/60/CE dell'ottobre 2007, relativa alla valutazione e gestione dei rischi alluvionali, l'Unione Europea ha consumato un secondo e più ampio passaggio verso una strategia comunitaria di gestione integrata dei bacini idrografici aggregati per ambiti distrettuali, non solo per la pianificazione delle acque ma anche per la difesa idraulica.

Tra le premesse della direttiva si evidenzia – pur tenendo come riferimento essenziale il distretto - che i Piani di gestione del rischio di alluvioni "*dovrebbero tener conto delle specifiche caratteristiche delle zone da essi coperte e proporre soluzioni mirate in base alle esigenze ed alle priorità di tali zone, garantendo sempre il coordinamento appropriato all'interno dei distretti idrografici ...*". La direttiva consente la possibilità di una gestione specifica di particolari bacini idrografici, senza la necessità di una omogeneizzazione forzata ma con specifiche azioni di coordinamento, mediante la possibilità di individuare - nell'ambito dello stesso distretto - zone costiere o singoli bacini idrografici assegnandoli ad un'unità di gestione diversa, con la possibilità di individuare quale Autorità competente un organismo già esistente.

L'art. 7.1 della direttiva prevede che gli Stati membri stabiliscano piani di gestione del rischio di alluvioni coordinati a livello di distretto idrografico o unità di gestione, mentre il successivo art. 8.1 prevede che per i distretti o le unità, gli Stati membri garantiscano che vengano predisposti un unico piano di gestione del rischio alluvioni o una serie di piani coordinati a livello distrettuale. La stessa direttiva 2007/60/CE non esclude pertanto che il distretto idrografico possa essere governato coordinando le Autorità di bacino o sottobacino operative sul territorio – alla stregua di sub-distretti - e le sue previsioni potevano ritenersi già recepite nel quadro normativo nazionale previgente, secondo la esperienza maturata da oltre un decennio dalle diverse Autorità di bacino (nazionali, interregionali e regionali) nella pianificazione di tutela dal rischio idraulico, che costituisce essenziale componente dei piani stralcio di assetto idrogeologico.

Tuttavia il decreto legislativo n. 49/2010, di attuazione della Direttiva 2007/60/CE, ha incaricato le Autorità di bacino distrettuali di provvedere al Piano di gestione delle alluvioni, prevedendo tuttavia, all'art. 8, che per i distretti idrografici possano essere predisposti o un unico piano di gestione delle alluvioni o una serie di piani coordinati a livello distrettuale. Nelle more del complessivo riordino di bacini e distretti, il decreto legislativo n. 219/2010 ai fini dell'adozione del piano di gestione delle alluvioni ha assegnato alle Autorità di bacino nazionali la funzione di

coordinamento per il distretto di appartenenza.

Il disegno di legge presentato dal Governo nel febbraio 2014, cd. "Collegato ambientale" alla legge di stabilità 2014, prevede il definitivo superamento della fase transitoria e la configurazione stabile e definitiva delle nuove Autorità di distretto – come scomposizione e ricomposizione dell'intero quadro preesistente - ma tuttavia da una lettura obiettiva ed organica di tale disegno emergono significative criticità. In particolare si conferma la soppressione di tutta la galassia delle Autorità di bacino, direttamente o indirettamente previste dalla legge fondativa n. 183/89, configurandosi da un lato nuovi organismi di distretto con dimensioni ingigantite ed ingestibili e, dall'altro, il rischio di disperdere un sistema collaudato di professionalità – dislocate a livello regionale ed interregionale – che ha consentito al nostro Paese di maturare una piena conoscenza ed una compiuta pianificazione delle criticità idrauliche e geologiche, ad un livello tra i più avanzati e capillari d'Europa.

D'altronde milita un interesse istituzionale di diverse Regioni, soprattutto dell'Italia meridionale, a conservare specifiche competenze di programmazione ed intervento nella materia della difesa del suolo, garantendo standard di servizi consolidati in decenni di legislazione regionale, anche attraverso attività di prevenzione ed un controllo capillare di compatibilità su progetti di determinati interventi (oltre ad azioni di progettazione strategica, coordinamento di presidi territoriali, svolgimento di servizi di polizia idraulica, ecc.).

E' quindi opportuno, come proposto da alcune Regioni dell'Italia meridionale, che nel riordino del collegato ambientale - volto anche al contenimento dell'uso eccessivo di suolo e risorse naturali - si consideri un modello di *governance* idrografica in ambito distrettuale, che si eserciti attraverso il coordinamento di unità di gestione di livello territoriale, consentendo la elaborazione di programmi e piani di gestione più dettagliati ed aderenti per sottobacini, settori e tematismi.

Tale riordino dovrebbe confermare la delimitazione di sette Autorità di distretto, consentendo però il pieno avvalimento di sub-distretti coincidenti con le attuali strutture di bacino regionali ed interregionali da coordinare – cui delegare l'esercizio di funzioni e compiti come all'attualità – senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica, considerando nell'area dell'Appennino meridionale l'esperienza operativa delle Autorità di bacino molisana del Trigno, Biferno e Minori, Saccione e Fortore, della Puglia ed Ofanto, della Basilicata, della Calabria e della Campania (oggi razionalmente riarticolate in Campania Centrale e Campania Sud/Sele).