

Il governo dei bacini idrografici 1989-2014: un'esperienza di riformismo atipica

Michele Zazzi

Università degli Studi di Parma e Gruppo 183

Breve introduzione: sul governo dei bacini idrografici

Devo anteporre qualche breve nota introduttiva per giustificare un intervento che potrebbe apparire eccentrico o forse eccessivamente settoriale rispetto agli altri contributi della presente pubblicazione. Ragionare di governo dei bacini idrografici è infatti argomento non così consueto, neppure nei discorsi ad ampio raggio sulle questioni ambientali. Ma è prevalentemente secondo questa angolazione – credo di poterlo affermare a ragione – che Giuseppe Gavioli ha orientato il suo interesse verso i temi ambientali di scala nazionale, soprattutto dalla metà degli anni novanta in poi. Ed è lavorando su questi aspetti che ci siamo conosciuti, abbiamo condiviso quasi una quindicina d'anni di impegno e saldato un'amicizia profonda.

In una recente pubblicazione a lui dedicata dalla Regione Emilia-Romagna (B. Mussini, M. Petazzini, P. Tamburini (a cura di), *Il paradigma ambiente. Cultura e pratica della sostenibilità dalla riforma della scuola al governo del territorio*, Regione Emilia-Romagna, 2013) ricordavo il quadro che si prospettava nei primi anni '90, quando la legge 183 sul riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo faticava a trovare la sua prima applicazione. In quei tempi Gavioli si è ritagliato un ruolo solo apparentemente secondario nell'Autorità di bacino del fiume Po: coordinatore del Comitato di consultazione, organo formato dalle rappresentanze degli enti locali e dei soggetti socio-economici operanti nel bacino, concepito come soggetto strategico di discussione e di confronto in grado di fornire elementi utili a una compiuta valutazione degli effetti delle scelte di pianificazione. Forse il contraltare del Segretario dell'Autorità di bacino, in quella divisione dei ruoli di influenza politica in voga anche in quegli anni. In quella sede attribuisco alla sempre maggiore generalità degli effetti della crisi ambientale del bacino padano e alla lunga frequentazione con le aporie della "questione meridionale", la responsabilità di aver favorito un suo sguardo più ampio e una conseguente azione politica, seppur obliqua, sulla scena dell'intero Paese.

Nel 1995 nasce formalmente il Gruppo 183, associazione senza fini di lucro dedicata alla difesa del suolo e delle risorse idriche. Gavioli chiama a raccolta una compagine piuttosto eterogenea di figure e competenze: esperti, ambientalisti, parlamentari e rappresentanti di regioni, enti locali, dirigenti sindacali e d'impresa. Il nome dell'associazione, per alcuni forse un poco criptico, è un giusto riconoscimento al ruolo della principale legge di riforma ambientale e istituzionale per la difesa del suolo e la tutela delle acque (la suddetta legge 183 del 1989, poi abrogata dal decreto legislativo 152 del 2006, il cosiddetto "testo unico dell'ambiente"). L'associazione nasce, infatti, per dare impulso e piena attuazione agli obiettivi di tale legge e ancora oggi ne recupera il valore simbolico nella propria azione di proposta e di intervento. Obiettivo statutario del Gruppo 183 è la promozione di politiche di sviluppo sostenibile in materia di difesa del suolo, di tutela e risanamento delle acque, di fruizione e gestione del patrimonio idrico per gli usi di razionale sviluppo economico e sociale, di tutela degli aspetti ambientali connessi ai temi elencati. Storicamente l'associazione si è caratterizzata come una sede di dibattito e approfondimento nella scena culturale e politica, spesso mediante un rapporto privilegiato con le istituzioni deputate a legiferare e a governare. In sostanza, un ruolo di "serbatoio di pensiero" finalizzato alla pressione sulle rappresentanze politiche e istituzionali per migliorare il complesso delle politiche pubbliche inerenti ai compiti statutari.

Il termine è abusato e lo uso con molta circospezione: nelle intenzioni di Gavioli si trattava di rispondere ai problemi “complessi” del bacino idrografico – dell’interazione tra suolo (territorio) e acque – con una organizzazione “complessa”.

Un primo passo per rappresentare questa complessità lo tento con l’uso del termine “governo” al fine di accorpate un ampio campo di azioni nel bacino idrografico. Tale dizione non richiama acquisizioni consolidate e non si rinviene nei testi di leggi. È però evidente l’analogia con una prassi di pianificazione del territorio che ha da tempo colto, se non influenzato preventivamente, il passaggio operato dal legislatore costituzionale verso la nozione di governo del territorio. In essa si persegue necessariamente l’integrazione delle politiche di sviluppo degli insediamenti e delle infrastrutture con la tutela e la valorizzazione del territorio e dei suoi valori ambientali, paesaggistici, culturali, sociali ed economici.

A supporto di questa chiave di lettura si può ricordare che in una prima stagione della pianificazione di bacino si è potuto ravvisare, riuniti in un solo processo – e questo pare un fatto abbastanza singolare – gli esiti delle principali funzioni riconosciute come specifiche delle pratiche di pianificazione : quadri, regole, azioni, capacità di programmazione, con in più assicurata una dotazione finanziaria (anche se variabile, non esclusiva e mai adeguata, secondo quanto dichiarato spesso dai corpi tecnici impegnati sul campo), che ha permesso di considerare la realizzazione delle opere un fenomeno non solo virtuale. E ancora pare possibile citare le conclusioni del IV Congresso nazionale del Po del 2007, dove si è accettata definitivamente l’ipotesi che qualsiasi scenario evolutivo del bacino avrebbe dovuto confrontarsi con l’esigenza di mettere in campo azioni coordinate, consapevoli «della multidimensionalità, interconnessione, interattività e dinamicità dei processi ambientali, sociali ed economici che in vario modo interessano l’intero bacino».

I requisiti richiesti dagli attuali processi di governo dei bacini idrografici vanno ben al di là delle pur ampie prerogative del piano di bacino delineato dalla legge 183. In particolare, si è raggiunta la piena consapevolezza di quanto le probabilità di successo delle funzioni di regolazione pubblica dei processi in atto, specialmente di quelli che si contraddistinguono per gli aspetti degenerativi, dipendano dalle interazioni di un insieme diramato e complesso di scelte e comportamenti di soggetti diversi, solo parzialmente controllabili e influenzabili dall’autorità di bacino e dalle istituzioni di governo del territorio. Il perseguimento degli obiettivi del governo dei bacini si è allora dovuto misurare con grovigli di interessi sempre più conflittuali e contraddizioni complesse. Le riflessioni qui riportate, con qualche inevitabile semplificazione, affrontano il tema del governo dei bacini idrografici concentrando l’attenzione sull’insieme dei soggetti che nei venticinque anni di vita della legge 183 (le discutibili innovazioni del decreto legislativo 152/2006 sono ancora sostanzialmente non attuate) hanno cercato di innovare i contenuti della pianificazione di bacino previsti dalla Legge 183, puntando all’integrazione dei contributi di pianificazione, programmazione e gestione della difesa del suolo e delle risorse idriche con un campo più ampio di istanze proprie delle politiche di sviluppo del territorio.

Il riformismo originario della Legge 183, fondato sulla fiducia nello strumento di pianificazione e sulla nascita di una originale struttura amministrativa che prevedeva la leale cooperazione tra Stato e regioni, è stato più volte messo alla prova e fatica a ritrovare la forza propulsiva primigenia. Si aprono, di conseguenza, molteplici scenari di prospettiva che sembrano anticipare mutamenti consistenti nei principi fondativi della pianificazione di bacino: il rinnovo dell’architettura istituzionale tra prospettiva distrettuale e “regionalizzazione”; la precisazione dell’apparato strumentale nel confronto pianificazione/programmazione; l’applicazione del principio di sussidiarietà e la partecipazione diffusa; le questioni culturali di lungo periodo. Da qui una rinnovata esigenza di integrazione di temi e strumenti per il governo delle acque e del suolo in una prospettiva disciplinare allargata.

Confini naturali e architetture istituzionali composite

Le riflessioni che seguono sono il distillato parziale di molti anni di riflessione all'interno del Gruppo 183, spesso preparate in numerosi viaggi in treno condivisi con Giuseppe Gavioli per raggiungere la sede dell'associazione. Non posso dire con certezza che siano la selezione delle questioni più rilevanti secondo Gavioli e vi aggiungo inevitabilmente un mio punto di vista personale esito di molti anni di attività di ricerca universitaria, oltre a ulteriori approfondimenti portati avanti dal Gruppo 183 negli ultimi anni. Mi pare però che siano quelle sulle quali maggiormente ci siamo dilungati e che più ricorrono negli scritti di Gavioli per il Gruppo 183.

Un punto di partenza imprescindibile è forse il maggiore lascito culturale della legge 183, oggi un poco dimenticato. Mi riferisco alla scelta del bacino idrografico –una vera e propria struttura ecosistemica del dominio naturale – come ente oggetto di una specifica azione di governo secondo una interpretazione unitaria di acqua e suolo e delle competenze attinenti. Scelta che costituisce a sua volta la più importante eredità culturale del lavoro della Commissione “De Marchi”.

L'obbligo di considerare congiuntamente le relazioni tra difesa del suolo e tutela e uso delle risorse idriche è intuizione che Gavioli ha sempre richiamato nelle ferme prese di posizione a sostegno dell'istituto delle autorità di bacino. Dove la locuzione “difesa del suolo”, tra gli addetti ai lavori, ben rappresenta un vero e proprio lessico riformista di lungo periodo, dall'attività della Commissione “De Marchi” alla legge 183, fino all'attualità. L'autorità di bacino è un ente curioso e, nel caso delle autorità nazionali, costituisce un *unicum* di collaborazione istituzionale tra organismi statali e regionali. Fatto che, nel tempo, ha prodotto forti frizioni tra i due soggetti e frequenti rivendicazioni da parte regionale. Diverse sentenze della Corte costituzionale hanno più volte affermato che la difesa del suolo è finalità il cui raggiungimento coinvolge funzioni e materie assegnate tanto alla competenza statale quanto alla competenza regionale e provinciale, oltretutto dei comuni e dei consorzi di bonifica, e richiede, pertanto, momenti di leale cooperazione fra tutti i soggetti pubblici interessati. Nonostante questo, il modello dell'autorità di bacino è stato messo in discussione addirittura secondo prospettive antitetice: organo di cooperazione tra Stato e regioni, e quindi struttura a supporto dei livelli di governo elettivo esistenti, oppure organo di amministrazione attiva con ampia capacità decisionale autonoma? E di conseguenza: autorità con maggiore indipendenza e autonomia decisionale e finanziaria o viceversa mutazione delle autorità di bacino in strutture operative espressioni di regioni e province, finalizzate alla gestione associata delle funzioni più specifiche attribuite originariamente dalla legge 183?

Altrettanto irrisolta appare la questione della nascita delle autorità di distretto idrografico previste dalla Direttiva europea “Acque”. Se da più parti è stato infatti prospettato il rischio che in Italia la definizione di distretti troppo ampi rispetto alla dimensione effettiva dei bacini possa impedire un'adeguata pianificazione degli interventi, si riconosce comunque, soprattutto da parte delle autorità di bacino nazionali, un problema di eccessiva frammentazione del sistema complessivo di governo della difesa del suolo. Si è allora auspicato un rafforzamento della cosiddetta sussidiarietà verticale, con l'attribuzione delle funzioni ai livelli di governo adeguati in un contesto di armonizzazione e cooperazione istituzionale. Contemporaneamente, le autorità di bacino regionali e interregionali hanno messo in evidenza la loro capacità di interagire con le autonomie locali proponendo che le nuove autorità di distretto svolgano un ruolo essenzialmente di coordinamento e che le autorità di emanazione regionale, in quanto “braccio operativo tecnico” delle regioni, mantengano le competenze per quel che riguarda difesa del suolo e gestione delle risorse idriche. Ritornando all'attualità, ancora oggi, in pieno 2014, non sono stati emanati i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri che devono fissare i criteri e le modalità per l'attribuzione o il trasferimento del personale e delle risorse patrimoniali e finanziarie alle autorità di distretto.

Si può sicuramente affermare che nella ormai lunga vicenda della difesa del suolo non sia semplice leggere una linea interpretativa univoca sul riparto delle competenze tra Stato, regioni e autorità di bacino. Ne consegue che il rapporto tra Stato e regioni non sembra aver mai raggiunto quella piena e “leale cooperazione” menzionata dalla Corte costituzionale nella nota sentenza 85/1990 e neppure un vero bilanciamento dei pesi relativi nell'ambito delle strutture organizzative

delle autorità. Si è assistito, inoltre, a rilevanti difficoltà nell'esercitare i poteri conferiti. Difficoltà solitamente attribuita alla impossibilità di controllo sui processi attuativi e alla mancanza di un potere sanzionatorio nei confronti dei soggetti inadempienti per il mancato rispetto dei dispositivi normativi. Ma anche ad un modello cooperativo anomalo, che lascia diverse lacune nell'esercizio delle rispettive funzioni. Problema, inoltre, aggravato dalla molteplicità degli enti e delle strutture tecniche che hanno competenze e operano nella difesa del suolo.

Volendo affrontare alcune questioni di prospettiva, si può tentare l'elenco di alcune azioni di riforma atte a superare la sterile contrapposizione tra prospettiva "distrettuale" e completa "regionalizzazione" della difesa del suolo. Un punto fermo sostanzialmente indiscusso è che la delimitazione dei distretti debba avvenire per aggregazione di bacini idrografici il cui accorpamento può tenere conto di aspetti climatici, ambientali, socio-economici e amministrativi. In Italia, per di più, a fianco di un numero assai ampio di bacini idrografici di medie e piccole dimensioni, svolge un ruolo assai importante una rete idrica artificiale molto estesa, che soprattutto nel Mezzogiorno ha modificato il reticolo idrografico naturale e la relativa disponibilità della risorse idrica in funzione della distribuzione territoriale della domanda.

Nel campo delle questioni organizzative e dell'assetto delle competenze appare ridondante e necessita di razionalizzazione il numero dei soggetti oggi previsti (vedi il Titolo I, Capo II del D.Lgs. 152/2006) con una più esplicita definizione dei poteri del Governo di imporre la coerenza con gli atti di indirizzo di competenza centrale e dei poteri sostitutivi, non limitati alla sola esecuzione delle opere. E, sempre in tema di competenze, occorre ricordare l'esigenza di semplificare il quadro degli strumenti di pianificazione esistenti, che il D.Lgs. 152/2006 ha semplicemente giustapposto, senza dirimere le questioni poste dai nuovi piani di gestione di matrice europea. Si può ritenere che il piano di bacino distrettuale, riguardo alle competenze specifiche della difesa del suolo e delle acque, possa essere esclusivamente composto da piano di gestione delle acque e da piano di gestione del rischio da alluvioni, ai quali aggiungere i contenuti propri della gestione del rischio da frana, rimandando alla piena attuazione di quanto previsto all'art. 63 del D.Lgs. 152/2006 il compito di determinare quali componenti del piano costituiscano interesse esclusivo delle singole regioni e quali costituiscano interessi comuni a più regioni, identificando lo strumento più opportuno per dare attuazione a tale interesse esclusivo.

Il governo dei bacini idrografici tra pianificazione e programmazione

Un tratto caratterizzante dell'esperienza riformista riconosciuta alla difesa del suolo e al governo dei bacini idrografici non può prescindere dall'enfasi già richiamata sul ruolo degli strumenti di pianificazione. Il principale strumento operativo per il conseguimento delle finalità della legge 183 è, infatti, il piano di bacino. Attraverso questo strumento devono essere definite le prescrizioni e individuate le azioni concrete volte alla conservazione, alla difesa e valorizzazione del suolo e alla corretta utilizzazione delle acque. È anche di interesse la definizione assai estensiva che la legge dà del concetto di suolo: «Ai fini della presente legge si intende per suolo: il territorio, il suolo, il sottosuolo, gli abitati e le opere infrastrutturali». In forza di questa generalità, più volte è stato affermato che tra gli obiettivi fondanti della legge vi fosse il coordinamento complessivo delle attività volte alla tutela dell'ambiente, secondo una corretta logica ecosistemica. Sulla base dei compiti attribuiti e della natura di piano territoriale di settore, il piano di bacino può dettare le condizioni per le trasformazioni fisiche e le utilizzazioni della risorsa "suolo" intesa nella accezione estesa fornita dalla legge.

Anche riguardo a piano di bacino e suoi piani stralcio, *in primis* piano per l'assetto idrogeologico e piano di tutela delle acque, molte sono state le perplessità. Tre le questioni principali a lungo discusse senza mai arrivare conclusioni condivise, possiamo elencare: onnicomprensività o settorialità della pianificazione di bacino; contenuti del piano rispetto alla regolamentazione degli altri interessi economici presenti sul territorio (agricoli, produttivi, delle attività estrattive) e alla disciplina d'uso dei suoli impressa dagli strumenti urbanistici sottostanti il livello del piano di

bacino; difficoltà di snellimento dei procedimenti di pianificazione e riaccorpamento delle attività in capo a pochi attori pubblici.

Altro tasto dolente è quello dell'efficacia del piano di bacino, minata sia dalla difficoltà di assicurarne effettivamente la prevalenza sulla pianificazione urbanistica sottostante – dove la prevalenza implica un potenziale ma immediato contrasto con gli interessi locali pubblici e privati costituiti – sia dalla difficoltà di attivare un processo di “pianificazione cooperativa inter-istituzionale” mediante la continua concertazione tra gli enti pubblici coinvolti .

Al di là della disputa tra esigenza di rafforzamento del potere prescrittivo del piano di bacino e messa in efficienza del trasferimento dei suoi contenuti alla ordinaria pianificazione territoriale, non si può non osservare la completa mancanza di strumenti di verifica e controllo dell'attuazione del piano messi a disposizione delle autorità di bacino. Si assiste così ad una curiosa aporia tra il ruolo di pianificazione dell'ente, che si consolida e diventa caratteristica precipua e costitutiva dell'autorità di bacino, e la carenza dei consueti mezzi di controllo delle previsioni proprie di tali enti, come se invece ancora prevalesse l'antica tradizione della sola programmazione ed esecuzione delle opere fisiche di difesa del suolo.

Nell'attualità, su queste considerazioni, si innesta l'ormai annoso dibattito sulla natura del piano di bacino distrettuale previsto dal decreto legislativo 152/2006 alla luce di una doverosa revisione dovuta al recepimento delle direttive comunitarie. Il piano di bacino distrettuale dovrebbe svolgere funzioni di direzione e coordinamento generale delle attività di pianificazione nonché di programmazione strategica degli interventi attraverso la (non facile) composizione delle competenze regionali in materia di pianificazione del territorio e il diritto-dovere dell'amministrazione centrale di garantire l'uniformità di criteri e condizioni nel territorio nazionale. Se fosse inteso come prima anticipato, il piano di bacino distrettuale diventerebbe sede di accordo su obiettivi, strategie, direttive e linee programmatiche per settori funzionali e prevedrebbe il processo di successiva integrazione degli strumenti di pianificazione demandati agli altri livelli di governo, atteso il vigente quadro costituzionale delle competenze. Se questo rimane lo scenario più probabile – o meglio: per il quale più forte può essere la condivisione – non si può non osservare che all'orizzonte vi è però il rischio che l'autorità di distretto, se priva di poteri formali e sostanziali di sorveglianza e controllo, nel solo esercizio della definizione di compiti fondamentalmente di indirizzo perda a poco a poco la sua natura di ente di governo e possa sempre più assomigliare a un qualificato centro-studi governativo.

Riguardo alla fase di programmazione e gestione delle azioni atte a dare sostanza operativa alla pianificazione di bacino occorre riconoscere la scarsa capacità di spesa che si è avuta in passato da parte dei soggetti attuatori; i ritardi accumulati per la conclusione degli interventi; l'assenza di elaborazioni progettuali sufficientemente avanzate nel momento del finanziamento; la debolezza di molte strutture tecniche degli enti attuatori; la complessità dell'iter burocratico di approvazione dei progetti.

Nell'ultimo decennio abbiamo assistito ad un quadro ancor più confuso riguardo alle competenze dei soggetti coinvolti: autorità di bacino, regioni, enti locali. Diversi dispositivi di legge hanno, infatti, creato decise perplessità sui criteri di assegnazione e sulle effettive priorità a cui dar risposta. Va, infatti, segnalato come il finanziamento degli interventi di difesa del suolo sia stato troppo spesso caratterizzato da una programmazione frammentata e da finanziamenti “straordinari” erogati a valle dei periodici eventi catastrofici. Nella maggior parte dei casi non si è riusciti ad assicurare coerenza e coordinamento con la pianificazione di bacino, rafforzando, viceversa, l'approccio dell'emergenza e del singolo intervento strutturale (ex post) a discapito dell'approccio preventivo e di manutenzione ordinaria del territorio. E questo è accaduto e accade in uno scenario in cui pianificazione ordinaria e straordinaria sembrano doversi accompagnare per molto tempo. Senza dimenticare che la scala locale di molti eventi calamitosi fa sì che l'intervento post-emergenza sia spesso la prima occasione per un esame sistematico e approfondito del territorio interessato. Allo scopo di ottenere un quadro di interventi razionale ed efficace diventa ineludibile riportare l'intera programmazione degli interventi di difesa del suolo nell'ambito di un contesto unitario ed

organico riconducendo sotto un'unica cabina di regia i finanziamenti che oggi transitano da provvedimenti legislativi diversi, con la sovrapposizione di piani e programmi definiti in sedi diverse (CIPE, Ministero dell'ambiente, autorità di bacino, regioni, per rimanere ai principali). Tale quadro unitario dovrebbe essere costruito alla scala del distretto idrografico o comunque considerando aggregati di bacini di dimensione congrua. Il programma triennale di intervento in attuazione del piano di bacino deve pienamente recuperare la sua centralità e riportare a unità una situazione resa assai disorganica da meccanismi di attribuzione delle risorse che coinvolgono direttamente regioni ed enti locali e non rispettano le scadenze temporali adeguate. Questo per evitare possibili sprechi e duplicazioni, addirittura eludendo le criticità e le priorità messe in evidenza dagli strumenti di pianificazione e andando a minare profondamente la rilevanza e la necessità dello stesso operato delle autorità di bacino.

In particolare, sembrano emergere tre principali linee di intervento:

- gli interventi strategici per la difesa del suolo, la cui individuazione si fonda evidentemente sugli strumenti di pianificazione di bacino, e che dovrebbero interessare le aree metropolitane, le principali infrastrutture e i grandi insediamenti produttivi, con un impegno considerevole di risorse finanziarie;
- gli interventi urgenti, di norma di dimensioni limitate, così come emergono dall'attività di controllo e presidio del territorio effettuata dalle regioni e dagli enti locali;
- la manutenzione diffusa del territorio, anche ai fini dell'incremento dell'occupazione nelle aree di montagna e nei piccoli comuni.

Questa articolazione delle esigenze comporta una modulazione dei canali di finanziamento. Se non vi è dubbio che nella tradizione legislativa italiana la difesa del suolo richieda un intervento finanziario diretto dello Stato centrale, appare sempre più necessario che i flussi di finanziamento "nascano" e possano essere attribuiti e controllati in stretta attinenza ai capitoli e ai territori di competenza. Appare, quindi, di sicuro interesse valutare l'opportunità di dotare le autorità di bacino o di distretto di propri canali di finanziamento.

Più di tutto, deve essere stabilito un meccanismo stabile e continuo per il finanziamento degli interventi (strutturali e non strutturali) di difesa del suolo programmati nel contesto della pianificazione di bacino. Solo attraverso la disponibilità certa e costante di risorse finanziarie adeguate, modulate sulle effettive esigenze secondo priorità trasparenti e riconosciute, si potrà recuperare la capacità di operare in regime ordinario per la manutenzione del territorio (con un forte ruolo centrale delle autorità distrettuali). Ed è altrettanto fuor di dubbio che, data l'entità talmente rilevante del fabbisogno complessivo per opere di messa in sicurezza del territorio, sia opportuno suggerire la verifica di soluzioni alternative al solo finanziamento pubblico, ad esempio attraverso un processo sperimentale di assicurazione volontaria accompagnata dalla defiscalizzazione dei costi assicurativi.

Sussidiarietà e partecipazione diffusa

Concludo queste brevi note con il richiamo a due questioni che ritengo altrettanto centrali rispetto a quanto trattato precedentemente; forse quelle dove maggiormente si è concentrata l'attenzione del Gruppo 183 e di Giuseppe Gavioli nella fase post Direttiva "Acque".

Mi riferisco all'applicazione del principio di sussidiarietà nella definizione delle quote di potere che l'autorità di bacino (distretto) idrografico intenda lasciare all'interazione cooperativa o conflittuale tra attori e assetti istituzionali che prendono parte al processo decisionale, e alla più generale attività di informazione, consultazione e partecipazione che la Direttiva impone.

Nel governo dei bacini idrografici ha assunto una sempre maggiore rilevanza la configurazione interattiva dei processi di pianificazione, con attenzione per pratiche attuative che avvengano secondo forme associative, patti, accordi, contratti. Questa configurazione sembra meglio adattarsi alla specificità dei problemi territoriali e ipotizza che un'attività strutturata di partecipazione sociale

nei processi decisionali che informano le politiche applicate ai bacini idrografici possa costituire una alternativa adeguata ai modi di coordinamento dell'azione collettiva solitamente utilizzati. Per quanto attiene all'applicazione del principio di sussidiarietà, si possono evidenziare alcune prospettive "istituzionali" e altre più informali. Sicuramente è una partita aperta il rapporto tra pianificazione di bacino e pianificazione territoriale di coordinamento di livello provinciale o sovracomunale. In vari dispositivi di legge il piano territoriale provinciale è stato considerato lo strumento di pianificazione tramite il quale raccordare tutti gli interessi sovra-locali inerenti alla tutela dell'ambiente nonché ricomporre le varie istanze a favore dello sviluppo delle comunità locali. Si tratterebbe, quindi, di condividere e approfondire i contenuti della pianificazione di bacino alla scala provinciale, secondo un'ottica di co-pianificazione consapevole dei diversi interessi pubblici relativi alle questioni territoriali e conservando in capo al piano di bacino la responsabilità di verifica della coerenza del quadro complessivo. Sono però noti i ritardi e le inadempienze della pianificazione provinciale nel quadro nazionale e, soprattutto, l'impossibilità di determinare compiti per enti che appaiono in via di dismissione.

Sugli aspetti meno legati agli adempimenti istituzionali si possono ricordare almeno due elementi propulsivi: l'aspirazione da parte delle autorità di bacino a un ruolo di governo per campi d'azione più vasti di quelli tradizionalmente riconosciuti, in diretta conseguenza di una più sentita esigenza di legittimazione sociale; l'attenzione per la scala locale delle possibili forme di azione, solitamente legate alla promozione dello sviluppo socio-economico delle comunità insediate oppure ad attività di protezione e cura dei luoghi di vita.

La vera sfida è, però, offerta dalla effettiva capacità di prefigurare una interazione decisionale e operativa secondo una articolazione mirata, e selettiva, di processi o progetti locali. A tal riguardo vi sono ormai molteplici esperienze che assumono un approccio contrattuale e volontaristico nel trattamento dei temi territoriali inerenti all'acqua – quali i contratti di fiume – già lungamente sperimentati nel mondo francofono e recentemente introdotti in Italia in diverse iniziative delle amministrazioni locali.

L'applicazione del principio di sussidiarietà tecnico-amministrativa è sempre più spesso affiancato da varie pratiche di partecipazione che derivano dagli obblighi determinati dalla Direttiva "Acque". In diverse occasioni, ad esempio nel laboratorio avviato con il progetto sperimentale "Un Po di partecipazione" coordinato dal Centro di informazione, documentazione, educazione ambientale e ricerca sull'area padana (Cidiep) nel bacino del fiume Po, con Gavioli si è potuto ragionare di partecipazione nei bacini idrografici. Interessava indagare, soprattutto, l'influenza delle pratiche di partecipazione su processi decisionali di iniziativa pubblica di natura prevalentemente gerarchica e con un numero sempre maggiore di attori coinvolti.

Non sembra però bastevole una generica evocazione di tali procedure: occorre, invece approfondire quale forma di partecipazione sia più opportuna nei diversi contesti; con quali tempi e risorse sia possibile attivarla; in quali luoghi, in quali sedi e coinvolgendo quali soggetti; non dimenticando mai l'esigenza di integrare temi, territori e istituzioni. Ne individuiamo due, sulle quali converrà concentrare l'attenzione negli anni a venire. Dapprima i processi di concertazione, dove l'autorità pubblica detentrica della capacità di attivazione del processo partecipativo subordina la propria deliberazione all'assenso esplicito dei portatori di interesse. Per quanto riguarda il governo dei bacini idrografici si può far riferimento ai processi di cooperazione inter-istituzionale dei diversi attori pubblici; alla composizione dei conflitti tra amministrazioni; all'individuazione di forme stabili di cooperazione e coordinamento e alla selezione delle scale più opportune per definire i modi di gestione. Sono questi gli obiettivi che pare ragionevole affidare a questo tipo di interazione e che contraddistinguono l'azione prevalente fino a ora portata avanti dalle autorità di bacino.

In maniera più sperimentale: i processi di natura negoziale, dove l'autorità pubblica, stabiliti gli aspetti generali delle politiche, affida scelte di organizzazione e di programmazione all'iniziativa diretta dei portatori di interesse. Tra queste troviamo la concertazione consensuale nella ottimizzazione delle risorse organizzative e finanziarie; la definizione delle autonomie decisionali provenienti sia dai livelli di governo intermedi sia dagli attori sociali ed economici; la

“territorializzazione” delle pratiche di *governance* locale nel bacino idrografico; la definizione di indirizzi e strategie di risposta per i bacini in stato critico, in quanto problemi non affrontabili con procedure generali. Altre aspettative derivano dalla verifica di procedure finalizzate alla definizione di meccanismi “premiali” generati sull’intero bacino e da attribuirsi in sede associativa locale a fronte dell’adozione di determinate misure o iniziative virtuose; dalla sperimentazione di molteplici scenari evolutivi per i bacini idrografici locali, dove alla cooperazione inter-istituzionale si aggiunga una dimensione di micro-concertazione.

Parziale conclusione e questioni culturali di lungo periodo

Applicare i principi di sussidiarietà e gli stili di partecipazione prima abbozzati significa fare solo il primo passo verso un modello di governo dei bacini idrografici (a questo punto della trattazione avrei potuto dire *governance*, ma Giuseppe Gavioli non ha mai davvero amato questo termine) che sia in grado di integrare almeno alcune tra le questioni più urgenti e note nel panorama delle più ampie politiche ambientali, quali, ad esempio: il cambiamento climatico, la perdita di biodiversità, l’aumento dei prezzi dell’energia e dei prodotti agricoli, l’invecchiamento della popolazione, l’incremento dell’immigrazione. In quale modo questi eventi influenzeranno le diverse realtà italiane nei prossimi decenni? Certamente non in modo uguale.

Si può concepire un unico approccio verso la salvaguardia del territorio e delle acque in contesti differenti? Per situazioni che implicino una più accentuata metropolizzazione/globalizzazione oppure per quelle che rischiano la marginalizzazione? O per popolazioni disposte alla concertazione e alla collaborazione per il bene pubblico contrapposte a quelle dove chi regola e punisce rischia di essere a sua volta punito? Non vi è dubbio che il miglior modello di governo sia quello che prende in considerazione i diversi elementi: un modello interdisciplinare, flessibile, trasparente e continuamente monitorato. La sfida è quella di articolarlo nella maniera più opportuna per avere i migliori risultati in condizioni di partenza così diverse e frammentate.

Ma la vera riforma di cui ancora abbiamo forte bisogno riguarda gli aspetti che attengono al crescere di una sensibilità diffusa e più intransigente verso questi temi. Modesta conoscenza da parte di amministratori e cittadini dei fenomeni idrici e idrogeologici, unita alla scarsa consapevolezza del ruolo e delle potenzialità della pianificazione di bacino e delle sue conseguenze gestionali, costituiscono un forte freno per il riconoscimento di un più ampio campo di prerogative della difesa del suolo e della tutela delle acque nella organizzazione del territorio e, quindi, di un maturo governo dei bacini idrografici.

E forse la criticità più sconcertante può essere individuata nelle difficoltà che la difesa del suolo e la messa in sicurezza del territorio incontrano ancora oggi, dopo una serie impressionante di catastrofi, vittime e danni, a diventare temi centrali del dibattito sul futuro dei contesti locali e, di conseguenza, a costituirsi come contenuto prioritario delle rivendicazioni politiche.