

Autorità di bacino e fiumi meridionali

di Giuseppe Gavioli

1. *Verso il governo del territorio per ecosistemi*

La legge 183 del 1989 ha introdotto anche in Italia – sedici anni dopo la Gran Bretagna, venticinque anni dopo la Francia e cinquant'anni dopo gli Stati Uniti – il governo integrato di acque e suolo a scala di ecosistema e ha istituito le Autorità di bacino. Si tratta di una decisione fortemente innovativa sotto il profilo sia istituzionale che della concezione delle politiche territoriali, coerente con le direttive comunitarie a favore della utilizzazione delle acque in base ai caratteri e alle esigenze dei bacini fluviali. L'Autorità è un organismo con forte radicamento territoriale, luogo di cooperazione di istituzioni regionali e centrali e di patto possibile per lo sviluppo sostenibile del territorio. Le Autorità di bacino ridisegnano la mappa del territorio nazionale in base alle caratteristiche fisiche, sollecitano la valorizzazione di storie e culture specifiche, la percezione del fiume come elemento della identità non solo fisica del territorio, ma anche socio-culturale delle comunità e degli individui interessati.

La legge doveva interrompere una lunga pratica di interventi frammentari, condizionati dai confini amministrativi e soprattutto «di emergenza», in quanto concepiti e realizzati sull'onda di eventi catastrofici. Basti pensare al Piano orientativo per la regolazione dei corsi d'acqua naturali (legge 185 del 1952) e all'istituzione del Magistrato del Po (legge 35 del 1956), che hanno fatto seguito all'alluvione del Polesine del novembre 1951. Il Magistrato del Po, istituito sul modello del Magistrato delle acque di Venezia di storica gloriosa memoria, ha rappresentato la prima forma di organizzazione dei servizi di polizia idraulica e di piena finalizzati alla difesa del territorio dalle alluvioni. Dipendente direttamente dal Ministero dei Lavori Pubblici, esso non aveva tuttavia rapporti con le istituzioni locali e soprattutto responsabilità su tutti i corsi d'acqua del bacino, né compiti di monitoraggio idrologico, che restavano di competenza del Servizio idrografico dello Stato.

Solo in seguito a un nuovo evento straordinario di grande risonanza internazionale, l'alluvione di Firenze del 3-4 novembre 1966, si cominciò ad affrontare la questione della difesa del suolo dalle acque come condizione preliminare per il governo del territorio. Il ministero dei Lavori Pubblici si mobilitò per aggiornare rapidamente il piano orientativo del 1952 e per una «programmazione» integrata delle opere di sistemazione idraulica e di difesa del suolo. Nel marzo del 1970 una commissione incaricata dal ministero (presidente Giulio de Marchi) presentò un quadro sistematico della situazione esistente e propose tre linee di riforma: procedere «su basi unicamente idrografiche, con riguardo cioè a bacini o gruppi di bacini considerati nel loro insieme, indipendentemente dalle circoscrizioni amministrative attuali o future»; «estendere all'intero paese, assegnandogli struttura adeguata ai nuovi compiti molto più ampi, l'istituto del Magistrato delle acque, che già funziona con buoni risultati nella regione veneta e nel bacino del Po»; «promuovere e coordinare (da parte dei Magistrati delle acque), in una visione d'insieme e nel quadro di una opportuna programmazione concretantesi nei piani di bacino, che essi dovranno predisporre, tutte le attività inerenti alla difesa stessa, alla utilizzazione delle acque e alla tutela di esse contro l'inquinamento» (*Commissione de Marchi: introduzione del presidente*).

La proposta viene ripresa e precisata in una ipotesi di ripartizione di tutto il territorio nazionale da Manlio Rossi-Doria al XXVI congresso nazionale delle bonifiche del 1970: «Come c'è il Magistrato del Po e il Magistrato delle acque del Veneto cui corrispondono due ben delimitate unità territoriali – si potrebbero anche creare, come organi di pianificazione e di coordinamento nazionale, altri cinque o sei nuovi Magistrati: due tirrenici, rispettivamente per l'Italia centrale e per l'Italia meridionale; due (con simili attribuzioni territoriali) adriatici, comprendendo i territori del versante jonico per quello meridionale, e due infine rispettivamente per la Sardegna e la Sicilia».

Da allora sono passati circa vent'anni ed è stato solo in seguito ad un ulteriore disastro, l'alluvione in Valtellina del 17-18 luglio 1987, che si è arrivati a legiferare in materia, proprio con la ricordata legge 183 per la difesa del suolo e la tutela della qualità delle acque. Sola anticipazione parziale l'emanazione di una legge che affidava alle Regioni i piani di risanamento delle acque dall'inquinamento (legge Merli 319/1976).

Nonostante la portata innovativa della legge del 1989, essa ha tuttavia rivelato nella sua applicazione diversi limiti, ascrivibili soprattutto alle permanenze centraliste combinate con l'esasperata frammentazione dei processi decisionali, e ancora fortissime nell'ordinamento

istituzionale italiano. Le autorità di bacino di rilievo nazionale sono organismi tecnici e istituzionali delle Regioni di riferimento del bacino, ma alle Autorità stesse partecipano anche ben quattro ministri (Lavori Pubblici, Ambiente, Agricoltura, Beni Culturali). La pianificazione è affidata alle Autorità di bacino, ma permangono le funzioni dei Magistrati delle acque e dei Provveditorati alle opere pubbliche alle dipendenze del ministero dei Lavori Pubblici. Anche per tale ragione le procedure di formazione e approvazione delle decisioni sono complicate, ripetitive e lunghe: le pratiche vanno e vengono più volte dall'Autorità di bacino alle Regioni, al Comitato dei Ministri, alla Presidenza del Consiglio. Le decisioni arrivano spesso con ritardo o quando le risorse per l'attività di pianificazione sono state dirottate sulle emergenze indicate dal Governo, che decide sugli atti di pianificazione «urgente» attraverso il canale parallelo e rapido della Protezione civile. È pertanto finora accaduto che le risorse finanziarie statali destinate alle azioni ordinarie di prevenzione e manutenzione siano state oltre tre volte inferiori a quelle destinate alle emergenze.

Un altro limite della legge di riforma consiste nella persistenza di una concezione della pianificazione ambientale di tipo urbanistico piuttosto che sistemico, una concezione che intende la pianificazione di bacino come unico atto onnicomprensivo, anziché come insieme di atti che intervengono con metodo processuale sul contesto di riferimento e in relazione agli stessi effetti dell'intervento. In quest'ultimo caso la pianificazione di bacino potrebbe essere davvero il perno del governo dello sviluppo sostenibile del territorio.

Ma il limite maggiore dell'attuale situazione consiste nell'operare di fatto di una cultura di governo del territorio per canali paralleli; talora attraverso gli interventi statali di difesa del suolo regolati dalla legge 341 del 1995, talora attraverso le procedure di gestione diretta del ministero dell'Ambiente in materia di depurazione, talora attraverso opere dei Consorzi di bonifica finanziate dal ministero delle Politiche Agricole e Forestali; il tutto fuori dalle sedi delle Autorità di bacino di cui peraltro i tre ministeri fanno parte.

Ciò detto, è anche opportuno valorizzare una serie di atti normativi successivi alla legge 183, che vanno nella direzione del riconoscimento del governo del territorio per ecosistemi di bacino. I piani di stralcio, di sottobacino o di settore, introdotti con la legge 493 del 1993, consentono di svolgere in modo dinamico la pianificazione – un buon esempio sono i piani stralcio adottati dalle Autorità di bacino del Po e del Tevere, nonché gli atti di Piano dell'Arno, vincolanti per i piani territoriali elaborati dalle Province e per la pianificazione urbanistica.

Inoltre l'individuazione e utilizzazione delle risorse finanziarie pubbliche è stata sottoposta a vincoli regolativi con l'introduzione dei «tributi di scopo», che collegano le entrate tributarie per l'uso di acqua e suolo alla regolazione sostenibile delle risorse e all'autofinanziamento, in sede di bacino, delle azioni di pianificazione (legge 498 del 1992). Infine la legge 59 del 1997 e il decreto legislativo 112 del 1998, di riforma della pubblica amministrazione (noti come riforma «Bassanini») hanno potenziato il ruolo delle regioni e il decentramento; nel frattempo è cresciuta anche la quota destinata alla manutenzione in materia di acque e suolo.

2. I sistemi idrografici del Sud.

Come si è già verificato in passato in materia di acque e suolo – basti pensare alla lunga storia delle bonifiche in Italia – anche l'attuale legislazione nazionale, ispirata a un modello fluviale e territoriale «padano», ha trovato a lungo scarsa applicazione nelle regioni del Sud Italia. La legge infatti prevede la ripartizione del territorio nazionali in bacini idrografici, ma classifica questi ultimi in base al loro grado di approssimazione ai «bacini di rilievo nazionale», innanzitutto a quello del Po. Vengono poi individuati bacini regionali e interregionali a seconda che siano compresi nel territorio di una o più regioni. Il risultato è stato finora la perdita di rilevanza dei bacini minori e la delega della loro valorizzazione e tutela alla sensibilità politica e ambientale di ciascuna Regione.

È noto come proprio nelle regioni meridionali i fiumi oltre ad avere carattere spesso torrentizio siano per lo più strettamente interconnessi, in particolare per via dei numerosi trasferimenti di acque da un bacino all'altro. Ciò ha determinato anche l'istituzione di organismi *ad hoc* responsabili della gestione dei trasferimenti e della distribuzione delle acque, i quali hanno peraltro finito per occuparsi esclusivamente del rifornimento idrico piuttosto che della tutela e valorizzazione dei fiumi. I casi più noti sono quello dell'Ente Autonomo Acquedotto Pugliese (EAAP) e dell'Ente per l'Irrigazione di Puglia Lucania e Irpinia (EIPLI).

La storia dell'Acquedotto pugliese ha avuto fasi discontinue, dalla lentezza originaria all'accelerazione degli anni venti, quando l'Ente fece da volano allo sviluppo economico della Puglia, alle diseconomie degli ultimi decenni sfociate nel commissariamento e nella decisione di privatizzare l'ente. Analogamente l'Ente Flumendosa è diventato

nel tempo una struttura di potere immemore delle «ragioni del fiume» che lo permeavano alle origini. Come altri enti pubblici anche gli enti di gestione delle risorse idriche fanno parte di quelle strutture parallele alla pubblica amministrazione che hanno finito col depotenziarne funzioni e capacità di gestione, costituendo al tempo stesso luoghi pubblici decisionali dotati della più totale discrezionalità. I fiumi dei territori interessati sono stati letteralmente inghiottiti nella logica dei sistemi di adduzione (il Sele nel caso dell'Acquedotto) o sono stati trattati come realtà residuali sottoposte a saccheggio (l'Ofanto in Puglia).

Se nel Sud la pianificazione di bacino non è diventata una via maestra per la tutela del territorio, essa può diventarla attraverso la riorganizzazione dei servizi di base, forniture di acqua potabile, depurazione e sistema fognario. E infatti alla pianificazione di bacino fanno riferimento sia una specifica legge in materia di servizi idrici, la cosiddetta «legge Galli» 36 del 1994, sia le direttive comunitarie per l'utilizzazione dei fondi strutturali.

Di fatto, nelle differenti realtà del Mezzogiorno, la necessità di approvvigionamenti ha concentrato l'attenzione sui servizi idrici per usi civili, piuttosto che sulla tutela integrata di acque e suolo per bacini e per sottobacini. In tal modo la logica di governo del territorio per ecosistemi, inclusa nelle legge 36 con la valutazione del rapporto tra disponibilità di acque e usi compatibili, si è spostata sulla creazione di organismi territoriali di regolazione dei servizi idrici civili in ambiti territoriali definiti «ottimali» e coincidenti per lo più con i confini amministrativi provinciali. Le Autorità di bacino o non sono neanche nate o stentano a prendere forma, con l'eccezione dell'Autorità del gruppo di bacini Liri-Garigliano-Volturno, unico di rilevanza nazionale nel Sud in base alla legge 183.

Non mancano le novità, anche se devono fare i conti con la resistenza di molti enti consolidati e influenti, statali e regionali.

Le innovazioni maggiori di questi anni riguardano l'EAAP, con conseguenze dirette sull'EIPLI. L'EAAP, che ha storicamente trasformato una parte notevole del Mezzogiorno e innanzitutto la Puglia, era diventato un carrozzone sottratto ad ogni controllo reale, continuando però a beneficiare di un'opinione pubblica pregiudizialmente favorevole. Oggetto prima di commissariamento, l'EAAP è stato successivamente trasformato in Spa e risanato. Contemporaneamente l'iniziativa della Regione Basilicata e Puglia ha portato a un accordo di programma con il ministero dei Lavori Pubblici (4 agosto 1999): l'intesa introduce il coordinamento dei servizi di approvvigionamento, trasporto, distribuzione delle acque per usi civili, irrigui, industriali e

l'istituzione di Autorità di bacino specifiche per la tutela e regolazione degli impieghi compatibili della risorsa, sulla base della cooperazione tecnica e istituzionale tra le Regioni dei bacini interessati e con il governo centrale.

Un particolare aspetto del riordino della materia riguarda il ruolo dei consorzi di bonifica, che ancora sostanzialmente regolati dal RD 215 del 1933, noto come Legge Serpieri, sono responsabili della trasformazione irrigua dei comprensori di riferimento. La necessità di collegare, soprattutto nelle regioni meridionali, la riorganizzazione dei servizi idrici civili alla disponibilità complessiva di acqua, la forte interdipendenza tra grandi adduttori e depositi d'acqua per svariati usi, impone una resa dei conti con gli usi attualmente maggioritari, quelli irrigui, e con i consorzi di bonifica che li governano. Nonostante si tratti di strumenti datati e per molti aspetti anacronistici e autoreferenti, i consorzi dispongono tuttavia di un reale patrimonio di competenze e professionalità.

In base all'attuale quadro legislativo è evidente il ruolo decisivo delle Regioni, prime responsabili della gestione di acque e suolo come delle politiche territoriali e agricole; il che le rende oggi principali protagoniste del rapporto tra politiche economiche di sviluppo e tutela dell'ambiente.

L'evento più favorevole al ripensamento della politica delle acque e di governo del territorio nelle regioni meridionali è tuttavia costituito dalla centralità che acque e ambiente naturale hanno assunto nel *Piano per il Mezzogiorno* del Dipartimento per la coesione del ministero del Tesoro, peraltro accolto nel *Documento di programmazione economica e finanziaria* e diventato scelta di governo. La tutela e valorizzazione delle risorse naturali costituiscono il primo dei sei assi prioritari del *Piano*, assieme a risorse culturali, risorse umane, sistemi locali di sviluppo, città e reti e nodi di servizi.

Nell'attuale situazione, paradossalmente, proprio le regioni che appaiono più lontane dalla cultura che ha generato nel nostro paese le Autorità di bacino (quella del grande bacino padano) e che, comunque sono inadempienti nella applicazione della legge 183, hanno oggi la possibilità non solo di sperimentare progetti e soluzioni maggiormente rispondenti alle loro necessità specifiche, ma anche di sperimentare soluzioni migliori di quelle finora realizzate, correggendo i limiti della legge nazionale 183.

Riferimenti bibliografici

- Bevilacqua P. - Rossi Doria M. (a cura di) (1986)
Le bonifiche in Italia dal Settecento ad oggi, Laterza, Roma-Bari.
- Bevilacqua P. (1995)
Venezia e le acque, Donzelli, Roma.
- Id. (1997)
Tra natura e storia, Donzelli, Roma.
- Catenacci V. (a cura di) (1992)
Memorie descrittive della carta geologica d'Italia: il dissesto geologico e geo-ambientale in Italia dal dopoguerra al 1990, Poligrafico dello Stato, Roma.
- Comitato paritetico Camera e Senato per l'indagine conoscitiva sulla difesa del suolo, *Documento conclusivo*, in *Atti, Senato della Repubblica*, Roma 1998.
- Commissione interministeriale per lo studio della sistemazione idraulica e della difesa del suolo, presieduta dal Prof. Giulio de Marchi, *Relazione conclusiva: proposte e considerazioni conclusive*, Roma 1970.
- D'Antone L. (1997)
Straordinarietà e stato ordinario, in F. Barca (a cura di), *Il capitalismo italiano dal dopoguerra a oggi*, Donzelli, Roma.
- Aa.Vv. (1995)
Difesa del suolo e piani di bacino, Prima conferenza nazionale delle Autorità di bacino, Atti a cura del ministero dei Lavori Pubblici, Roma.
- Gavioli G. (1994)
Note per una proposta: dal piano di bonifica allo sviluppo di bacino, in «La questione agraria», 56, Angeli, Milano, pp. 147-59.
- Id. (1994)
Padania chiama Mezzogiorno, Sellino, Milano.
- Ghetti P. F. (1993)
Manuale per la difesa dei fiumi, Fondazione Agnelli, Torino.
- Gruppi progressista e federalista della Camera dei deputati, Gruppi regionali Pds Puglia, Basilicata e Molise, Gruppo «183», *Per un governo democratico delle acque nei territori interessati dai bacini in capo all'EAAP e all'EIPLI*, Roma 19 gennaio 1996.

- Id., *Il governo dei servizi idrici nel Mezzogiorno dall'intervento straordinario a quello ordinario*, Roma 17 maggio 1995.
- Id., *Legge 183/1989 e servizi di regolazione e riutilizzazione delle acque. Regioni, Enti locali e consorzi di bonifica*, Roma, 11 aprile, 1997.
- Id., Suggerimento, Regione Basilicata e Puglia, *Governo e gestione delle acque nel Mezzogiorno dopo l'accordo di programma Basilicata-Puglia-Ministero LLPP*, Roma, 26 ottobre 1999.
- Masella L. (1995)
Acquedotto pugliese, intervento pubblico e modernizzazione del Mezzogiorno, introduzione di Pasquale Villani, con prefazione di Emilio Lagrotta, Angeli, Milano.
- Rossi-Doria M. (1989)
Cinquant'anni di bonifica, Laterza, Roma-Bari.
- Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione, *Cento idee per lo sviluppo*, Roma 1998.