

I Piani di bacino

La pianificazione di bacino: traguardi e linee evolutive

Lo stato della pianificazione nelle Autorità di Bacino (AdB) di rilievo nazionale restituisce una situazione nel complesso piuttosto soddisfacente.

Attesa la complessità del Piano di Bacino (PdB) così come disegnato dall'art. 17 della L. 183/89, tutte e sei le AdB di rilievo nazionale (Adige, Alto Adriatico, Arno, Liri-Garigliano e Volturno, Po, Tevere) hanno optato per i cosiddetti *piani stralcio*, privilegiando quelli che, pur con denominazioni diverse - *piano stralcio fasce fluviali*; *piano per l'assetto idrogeologico*; *piano stralcio difesa alluvioni*; *piano per le aree soggette a rischio di inondazione* - hanno individuato e disciplinato le aree interessate dal rischio idraulico, in genere distinguendo quelle caratterizzate da inondazioni con tempi di ritorno di 50, 100 e 200 anni.

Anche se non tutti questi piani risultano approvati, la materia *rischio idraulico* appare oggi compiutamente disciplinata dalle AdB nazionali, con suo conseguente riconoscimento anche nell'ambito degli strumenti di governo del territorio a livello provinciale e comunale.

Un primo traguardo, tra i tanti ambiziosi prefigurati dalla L. 183/89, appare in tal senso raggiunto; ma sta anche maturando qualcosa di nuovo.

Come è noto, non tutte le AdB hanno lavorato agli stessi ritmi, ma comunque ciascuna presenta al suo attivo più di dieci anni di esperienza, sovente maturata in continuità o in tangenza con organismi preesistenti di governo dei fiumi (Magistrato del Po, Genio Civile).

Ci sono molti *segnali* che indicano come in questo lasso di tempo sia maturata nelle AdB una *cultura di governo* che, all'apparire della L. 183/89, era auspicata da qualcuno ma temuta da molti, in particolare da quelli che vedevano nella pianificazione di bacino una operazione di ricentralizzazione volta a bilanciare i processi di decentramento regionale avviati dal 1972. Non si è tuttavia avverata la prospettiva di un PdB inteso come *piano dei piani* capace di condizionare in maniera rilevante (o peggio eccessiva) gli enti locali nelle loro potestà di governo; di converso le AdB hanno sviluppato una forte capacità di dialogo interistituzionale che ne informa positivamente l'intera attività.

Su tre *segnali* ci si soffermerà brevemente.

Il primo riguarda il progressivo slittamento della pianificazione di bacino verso i temi legati alla *valorizzazione delle risorse fluviali*, ovvero temi che da un lato esulano dalla sfera della *emergenza* e del *rischio* (quindi della *tutela*) e dall'altro presuppongono la disponibilità alla collaborazione di una pluralità di attori coinvolti nel governo del territorio.

Un esempio in tal senso è costituito dal PS5 dell'AdB Tevere - riguardante il tratto fluviale da Roma alla foce - che contiene un insieme di proposte legate alla gestione ambientale ed alla fruizione sostenibile di spazi fluviali che solo recentemente, dopo una eclissi durata quasi quaranta anni, tornano ad essere frequentati con assiduità dai cittadini.

Il secondo segnale è rinvenibile nella crescente attenzione delle AdB nei confronti dei propri interlocutori.

L'AdB dell'Arno ha istituito un esempio uno *sportello di consultazione e consulenza* per la lettura ed interpretazione della cartografia e dell'impianto normativo del proprio Piano di Assetto Idrogeologico (PAI). La medesima AdB si è dotata di un *sistema di qualità* (UNI EN ISO 09001) basato su prestazioni ineren-



ti la *collaborazione e disponibilità verso l'esterno*, la *responsabilità*, la *trasparenza*, il *grado di soddisfazione degli utenti*.

L'ultimo segnale riguarda un aspetto marcatamente disciplinare, - ovvero il ricorso a strumenti innovativi di governo del territorio - che per quanto recente sarebbe errato non riconoscere come spia di mutamenti profondi.

Si tratta in particolare del ricorso alla *pianificazione strategica*. In particolare si segnala che l'AdB del Po ha avviato un processo di questa natura con lo scopo di sviluppare:

- una *visione condivisa degli scenari di bacino per il futuro*;
- *forme di governo del territorio aperte all'inclusione di tutti gli attori interessati alla ricerca e alla definizione di soluzioni concordate*;
- *la capacità progettuale e attuativa degli attori sul territorio*;
- *la convergenza di istituzioni, associazioni e cittadini intorno a un'idea condivisa del territorio, attuabile attraverso un comune programma di azioni e il sostegno di iniziative progettuali coordinate*.

Il processo di estensione della pianificazione strategica dalle *aree urbane* ai *bacini idrografici* è denso di significati, e testimonia una nuova attenzione delle AdB verso temi in qualche modo non assenti nella L. 183/89, ma certamente finora posti ai margini della loro azione.

La pratica della *governance* sembra quindi ampliare le sue frontiere e certo non è da valutare negativamente la sua applicazione in ambiti ad alta complessità come i bacini idrografici; le AdB, almeno in qualche caso, non sono dunque preoccupate soltanto di circoscrivere le potenzialità del proprio principale strumento di governo territoriale, ma si apprestano ad esplorarne di ulteriori.

Tab. 8.5 - Autorità di bacino di rilievo nazionale: aggiornamento dello stato della pianificazione

AUTORITÀ DI BACINO NAZIONALI	PIANO	ATTO E DATA DI ADOZIONE	ATTO E DATA DI APPROVAZIONE	PUBBLICAZIONE GAZZETTA UFFICIALE	DISPOSITIVI DI LEGGE
ADIGE www.bacino-adige.it	Piano straordinario per rimozione delle situazioni a rischio idrogeologico più alto		Delibera di approvazione del Comitato Istituzionale n.1 del 26-10-1999		
	Piano stralcio per la tutela dal rischio idrogeologico del bacino del fiume Adige	Delibera di adozione del Comitato Istituzionale n.1 del 15 febbraio 2005			L.N. 183/1989; L.N. 267/1998 L. 226/1999; L.N. 365/2000 D.P.C.M. 29/9/1998
ALTO ADRIATICO (Isonzo, Tagliamento, Livenza, Piave, Brenta-Bacchiglione)	Piano straordinario diretto a rimuovere le situazioni a rischio idrogeologico molto elevato nei bacini di rilievo nazionale dei fiumi Isonzo, Tagliamento, Livenza, Piave, Brenta-Bacchiglione		Delibera di approvazione del Comitato Istituzionale n.8 del 10-11-1999		
	Progetto di Piano Stralcio per l'assetto idrogeologico (PAI) dei bacini idrografici dei fiumi Isonzo, Tagliamento, Piave, Brenta-Bacchiglione	Delibera di adozione del Comitato Istituzionale n.1 del 3-3-2004		G.U. n.236	L.N. 267/1998 L.N. 365/2000
ARNO www.arno.autorita dibacino.it	Piano Stralcio della "Qualità delle acque del fiume Arno"		d.P.C.M. 31 marzo 1999	GU n. 131 del 7-6-1999	
	Piano Stralcio delle "Attività estrattive del fiume Arno"		d.P.C.M. 31 marzo 1999	GU n. 131 del 7-6-1999	
	Piano Stralcio relativo alla "Riduzione del Rischio Idraulico del Bacino del fiume Arno"		d.P.C.M. 31 marzo 1999	GU n. 131 del 7-6-1999	
	Piano di Bacino Stralcio "Assetto Idrogeologico" (PAI)		d.P.C.M. 6 maggio 2005	GU n. 230 del 3-10-2005	
LIRI-GARIGLIANO E VOLTURNO www.autoritadibacino.it	Piano stralcio "Difesa Alluvioni - Bacino Volturno"		d.P.C.M. 21 nov 2001	GU n. 42 del 19-2-2002	L.N. 183/1989 L.N. 493/93 D.P.C.M. 29/9/98
	Piano stralcio "Difesa Alluvioni - Bacino Liri-Garigliano"	Adottato dal Comitato Istituzionale nel 2003		G.U.n. 88 15-4-2003	
	Progetto di Piano stralcio per l'assetto idrogeologico Liri-Garigliano e Volturno - Rischio di frana	Comitato Istituzionale 2003 (in corso iter adozione piano)		G.U.n. 88 15-4-2003	L. 183/89; L. 253/90 L. 493/1993 D.P.C.M. 29/9/1998 L. 226/99; L. 365/2000
PO	Piano stralcio ripristino assetto idraulico (PS45)		APPROVATO maggio 1995		Art 17 comma 6-ter, legge 18/5/89, n.183
	Piano stralcio per l'Assetto Idrogeologico (PAI)	Deliberazione del Comitato Istituzionale n. 18 del 26 aprile 2001.	d.P.C.M. 24 maggio 2001	GU n. 183 8-8-2001	
	Programma triennale di intervento per l'attuazione del piano stralcio per l'assetto idrogeologico per il bacino del fiume Po (PAI)	Deliberazione del Comitato Istituzionale n. 2 del 13			Art. 21 della legge 18 maggio 1989, n. 183
	Aggiornamento del Piano Straordinario per le aree a rischio idrogeologico molto elevato (PS 267) (aprile 2001)		Approvato con deliberazione del Comitato Istituzionale n.20 del 26 4 2001		L-3 agosto 1988, n. 267 e s.m.i., art. 1, comma 1-bis
	Piano stralcio delle fasce fluviali (Integrato e recepito dal PAI)		Approvato con deliberazione del Comitato Istituzionale n 26 del 11 dicembre 1997		formato ai sensi dell'art. 17, comma 6-ter e art. 18, comma 10 della legge 183/89
	Progetto di Piano Stralcio per il controllo dell'eutrofizzazione	Adottato con deliberazione del Comitato Istituzionale n.15 in data 31.01.2001			Legge 18 Maggio 1989, n. 183, art. 17, comma 6-ter
	Progetto di Piano Stralcio per l'assetto idrogeologico del delta del fiume Po (Progetto PAI DELTA)	Adottato con deliberazione del Comitato Istituzionale n.26 in data 18 dicembre 2001			
TEVERE www.abtevere.it	Stralcio Funzionale – PS1 – "Aree soggette a rischio di esondazione nel tratto Orte-Castel Giubileo"		Adottato con delibera Comitato Istituzionale n. 65 del 3-7-97		
	Piano Straordinario Aree a rischio idrogeologico molto elevato		Adottato con delibera Comitato Istituzionale n 85 del 29-10-1999		
	Piano Stralcio del Lago Trasimeno		DPCM 19 luglio 2002	G.U. 30 agosto 2002 n. 203	
	Prima elaborazione del progetto del Piano di Bacino del Fiume Tevere	adottato			
	Progetto di Piano Stralcio di Assetto Idrogeologico (PAI)	adottato			GU 26 ottobre 2002
	Progetto di Piano stralcio per la salvaguardia delle acque e delle sponde del Lago di Piediluco (PS3)	adottato			GU n.89 del 16 aprile 2003
	Piano stralcio per il tratto metropolitano del Tevere da Castel Giubileo alla foce (PS5)				GU n.268 del 18 novembre 2003

Intervista a **Pietro Giuliano Cannata***

RdT *Lei è stato ed è ancora impegnato in prima persona nella gestione di bacini idrografici; è avvenuto quel salto di qualità che la 183 auspicava?*

P.G.C. Credo sia passato sostanzialmente inosservato, alla cultura territoriale, l'enorme potenziale pianificatorio contenuto nella legge 183/89 e nell'attività di difesa del suolo nonché della disciplina degli usi che la sorreggono. Nel glossario all'articolo 1 di quella legge alcuni di noi (Cederna, Cutrera, Angelini, Serafini) riuscirono a far scrivere: ai sensi di questa legge per "suolo" si intende: il territorio...e a fornire i mezzi che avrebbero consentito di recuperare (almeno in montagna) il senso della legge di vincolo. Alcuni dei "Piani stralcio" del rischio di piene e di frane ormai adottati da tutti i bacini contengono delimitazioni territoriali e indicazioni di "vocazione" d'uso che i Piani d'area vasta hanno recepito (si vedano i Piani Provinciali di Coordinamento di Salerno, di Pisa e di Siena) e che in Campania (Sarno) si tenta di accoppiare a meccanismi di incentivo agricolo forestale quali la Comunità Europea elargisce soprattutto nelle regioni "Obiettivo 1", sinora con poco effetto razionalizzante. Finché c'è vita c'è speranza, in attesa del colpo semimortale probabilmente contenuto nella Legge Delega per il riordino della legislazione ambientale, che farà dell'Italia il paese delle escavazioni e delle simmetriche cementazioni. Ma fino ad oggi chi vuole governare un bacino idrografico ha avuto in mano strumenti di indubbia efficacia finora mai usati davvero con adeguate determinazione e sapienza. L'ultimo ma non meno importante è quello del Decreto legislativo 152/99, che ha finalmente messo in moto (con la tutela della qualità delle acque) anche il nodo del loro uso, fissando le norme economiche per valutare seriamente la convenienza delle captazioni.

RdT *Uno degli obiettivi qualificanti della L. 183 era l'ambizione di riunificare la gestione del ciclo dell'acqua, riaprendo la partita delle risorse idriche. Sotto questo profilo quali risultati sono stati conseguiti?*

P.G.C. Nel 1994 la 183 generò (dalla costola del suo proprio articolo 35 sul Servizio Idrico Integrato) la legge 36 di questo nome, nota anche come "legge Galli", che per la prima volta stabilì le linee di principio sul possesso pubblico dell'acqua, sul bilancio delle risorse a livello di bacino, sulla gerarchia degli usi e dei bisogni potenzialmente concorrenti: verificando tra l'altro che la sola concorrenza reale era quella tra sprechi. Fu facile confermare che la cosiddetta agricoltura capta e "privatizza" il 70 per cento e consuma il 90 per cento di tutta l'acqua d'Italia, per produrre il 2,6 % del PIL e fornire il 2,7 dell'occupazione, ivi compresi gli schiavi senegalesi del pomodoro. Insistiamo un momento su questo esempio. In Italia si producono 8 milioni di tonnellate di pomodori (140 kg a testa, mezzo kg al giorno) ad un prezzo assolutamente vile (9 o 10 cent. al kg) ma con un consumo d'acqua (non pagato) di 300 litri per ogni kg. (totale 2 miliardi e mezzo di m³, quanto tutto il consumo acquedottistico italiano). Il trasporto e il trattamento hanno un peso ambientale pazzesco. In zona Sarno sono stati spesi 200 milioni di euro

(dello stato) per i depuratori (le bucce arrivavano a Capri). I lavoratori africani stagionali (sono intervenuti i missionari Comboniani, poi Medici senza Frontiere) vivono a livello di schiavi. Un pretore a Caserta sostiene che non si possono rilasciare permessi di soggiorno senza adeguate condizioni di vita: le associazioni di categoria degli agricoltori (compresa quella "di sinistra") protestano perché così "si frena la loro economia". Assoluto silenzio dei politici, degli ambientalisti.

Eppure il decollo del Servizio Idrico Integrato in tre o quattro regioni "avanzate" (Piemonte, Toscana, Lazio, Campania) ha fatto scoppiare una imprevedibile e affatto incomprensibile protesta "popolare" sulla gestione pubblica dei servizi essenziali. Il "movimento per l'acqua" ha visto mobilitarsi in poco tempo con la sinistra radicale anche settori della chiesa, gruppi ambientalisti, comitati di base: per il rifiuto della "privatizzazione". Che invece, com'è noto, può interessare (e in modo assai parziale, e con mille controlli) la fase di gestione del servizio, rimanendo tutta pubblica (per la prima volta in modo esplicito) tutta la risorsa.

Ma la maggiore (non generalizzata, non riconosciuta) conquista riguarda le acque usate, le acque sporche di prima pioggia, la depurazione. Il business dei collettori fognari misti, dei grandi drenaggi urbani, delle enormi gallerie o condotti scolorati di calcestruzzo ha dominato negli anni passati il mondo della costruzione, ingegneri e impresari e amministratori legati in un perverso meccanismo di malversazione e di devastazione. L'opera "consociativa" più emblematica del dopo-terremoto in Campania è il Canale Conte di Sarno, uno scatolare grande come una metropolitana per raccogliere tutte le acque del versante est del Vesuvio senza farle arrivare al mare. I suoi costi sono passati per disinvolute varianti da 90 a 320 miliardi di lire; fermato dalla stupida reazione generale davanti alla Villa dei Misteri che doveva attraversare, e poi rivelatosi inutile alla luce di analisi tecniche un po' approfondite: e quindi abbandonato.

Le leggi, i decreti (famoso il DPCM 4/3/96), l'impegno di Enti d'Ambito e Autorità di Bacino oneste hanno smantellato quel carrozzone.

Proprio in quell'ATO Campania 3 (Sarno) la semplice separazione delle acque bianche (di pioggia) riportate ai fossi naturali "con le canne e con le rane" e la gestione razionale delle "prime piogge" inquinate hanno consentito di ridurre alla metà (450 milioni di Euro) l'investimento previsto per le opere fognarie, ridando vita alle falde, corso ai torrenti, apporto sabbioso alle spiagge: rendendo finanziariamente sostenibile, contro ogni malevola previsione, il Piano d'Ambito ventennale, e già positivo il bilancio del secondo anno di esercizio dell'Ente Gestore del quale l'ATO si è riservata la maggioranza.

RdT *Conoscendo la sua storia personale non si può eludere il tema dei rapporti tra difesa del suolo ed attività estrattive.*

P.G.C. Su tutto il territorio italiano e in particolare sugli ambiti fluviali e costieri s'allunga l'ombra totalizzante e globale del settore delle cave, del mercato degli inerti. Questo settore, strettamente collegato a quello del calcestruzzo che tutti ci possiede e ci governa, ha assunto in Italia (e in Spagna) peso relativo schiacciante: un cittadino

di questi due paesi consuma ogni anno 800 kg di cemento e 10 tonnellate di inerti (marne da cemento, inerti da calcestruzzo e da asfalto, materiali da rilevato e da riempimento). In tutti gli altri paesi del mondo il consumo di cemento è molto minore per minor attività edificatoria e di opere, e quello di inerti di scavo minore ancora soprattutto per differenziazione di materiali (frantumazione di rocce, riciclo di marino di gallerie e di scavi, riciclo di demolizione).

Dal 1983 (Ministro Nicolazzi, commissione Arredi della quale chi scrive ha fatto parte) sono cessate le escavazioni di sabbia in alveo dal Tevere, e poi dal Po e poi da tutti i fiumi (sabbia e ghiaia): con l'eccezione delle "esigenze idrauliche" una truffa all'italiana di dimensioni sesquipedali, che ha consentito il furto di decine di milioni di metri cubi con il pretesto di favorire il deflusso di piena rimuovendo "gli accumuli" che li ostruivano. Per anni gli esperti e qualche autorità di bacino onesta hanno cercato di dimostrare che tali accumuli non esistevano: il Po, che rimisura in continuazione da un secolo le sezioni geometriche caratteristiche, riscontra ancora un sistematico approfondimento dell'alveo dappertutto, nonostante che le escavazioni siano ufficialmente vietate da molti anni: eppure molti politici ripropongono ogni anno "disalvei" dei fiumi sotto la spinta frenetica dei cavaatori. Molti professori universitari di idraulica si affannano a proporre casse di espansione o "ripristinano" di alvei di magra che in realtà non sono mai stati così scalzati come oggi: soprattutto in vista d'una qualche autostrada TAV.

Nella assoluta ignoranza degli uni e corritività degli altri si fa finta di non capire che visivamente il fondo alveo rivela oggi un enorme ghiaione solo perché il disastroso sprofondare dell'alveo di magra mette allo scoperto il fondo.

La spiaggia di Amantea, come tutta la Calabria, è in forte erosione per mancato apporto solido dai torrenti. Nel torrente Oliva un'impresa di celcestruzzi si offre di "ripristinare" il fondo dopo l'alluvione scavandolo per rimuovere l'"ostacolo creatosi": il Genio civile naturalmente approva senza curarsi di verificare l'inesistente accumulo né i suoi effetti sulla portata di piena del torrente; c'è la denuncia, l'illustre Perito della difesa si fida delle misurazioni contenute nell'offerta del cavatore, che pure sono chiaramente inventate: il livello del fondo, ovviamente assai accidentato, vi è descritto come costante con la differenza di zero centimetri tra un lato e l'altro del greto. Sostiene che la piena, in corrente veloce, coprirebbe la luce del ponte, senza ovviamente calcolare questa piena, e senza meravigliarsi che non l'abbia calcolata il Genio Civile, prima di autorizzare: pretendendone il calcolo dall'accusa. Ma un calcolo speditivo immediatamente fornito da questa (che esclude tale rischio) non viene considerato. Lo stesso illustre Perito della difesa sostiene che il rischio di esondazione del torrentello è classificato come estremo nel Piano regionale (PAI) approvato: fa di questa classificazione la base di tutta la sua tesi, ovvero la giustificazione d'un intervento d'urgenza di scavo. Si va a verificare, quell'informazione risulta falsa: il PAI non denunciava alcun rischio in quel punto (com'era abbastanza ovvio). Ma il Tribunale comunque archivia.

E' chiaro che fino a che la pressione della domanda di inerti continuerà così forte la sorte dei fiumi e delle coste andrà

verso il disastro totale, e che l'idraulica di piena e di magra ne sarà decisamente condizionata. E le giustificazioni "idrauliche" dei non disinteressati professori, nella deregulation montante, sono sempre più svogliate e più assurde, tanto è facile farle bere all'ammiccante funzionario, alla "distratta" Autorità di Bacino. Molto di moda oggi le "casse di espansione", grandi fosse o invasi "fuori corrente" per stoccaggio (laminazione) dell'onda di piena dei corsi d'acqua, cui i più ingenui (o non disinteressati) ambientalisti plaudono perché costituiscono alternativa alle dighe i cui impatti territoriali disastrosi (e di sparizione delle spiagge) ormai tutti conoscono. E' ovvio che il vero scopo è la vendita del materiale "inerte" scavato per crearle.

Ma c'è persino la massima entità territoriale in questo campo, quella Autorità di Bacino del Po, che nel recente passato si era guadagnata (tra mille trappole e attacchi esterni) un suo prestigio tecnico e istituzionale, che ora riceve (e porta senza arrossire in Comitato Tecnico) una "proposta" dei cavaatori per scavare dal Po alessandrino settanta milioni di m3 di inerti per abbassare il livello medio dell'alveo di piena; a scopo di "funzionalità idraulica", ovviamente. La pressione politica ha indotto a vincere la paura schiacciante del ridicolo, privandosi persino della facoltà di nascondersi dietro una di quelle risposte "sapientemente ambigue" di cui i professori sono maestri, e girando invece, con tutte le procedure formali, la "proposta" alla Regione Piemonte, "competente per le cave".

*Segretario dell'Autorità di Bacino del Sarno,
Università di Siena