

*Con l'entrata in vigore della legge di riforma n.183/89: Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo, la materia della difesa del suolo in Italia è stata profondamente innovata, sostanzialmente disponendo l'integrazione degli istituti speciali tramandati dalla legislazione precedente in un nuovo quadro organizzativo-istituzionale e ricorrendo alla programmazione degli interventi con il piano di bacino idrografico.*

## **L'istituzione delle Autorità di bacino**

Uno dei caratteri più fortemente innovativi della L.183/89 è l'aver riconosciuto l'importanza delle dinamiche che intercorrono fra gli ambienti terrestri e quelli acquatici e l'aver individuato nel bacino idrografico l'unità più idonea alla messa in opera di organiche azioni finalizzate alla tutela del territorio e alla salvaguardia naturalistica dei corsi d'acqua.

Il bacino idrografico, concetto base della geografia morfologica che risale al 1700, costituisce la porzione di superficie terrestre nella quale si svolge il ciclo integrato tra atmosfera e suolo.

La L.183/89 lo definisce come il territorio dal quale le acque pluviali o di fusione delle nevi e dei ghiacciai, defluendo in superficie, si raccolgono in un determinato corso d'acqua, ivi compresi i suoi rami terminali, con le foci in mare ed il litorale marittimo prospiciente (art.3). In Italia, il riferimento al bacino come unità geografica si ritrova per la prima volta nel testo di una legge del 1907 che ha istituito il Magistrato per le acque per le province venete e di Mantova ed è stato ripreso anche nel Regio Decreto del 1923 (famoso per aver istituito il vincolo idrogeologico) aver quale ambito per azioni di contrasto dei fenomeni di dissesto e di sistemazione idraulico forestale dei bacini montani.

Per trovare l'origine dell'utilizzo nella L.183/89 del concetto di bacino, bisogna risalire agli anni '60, quando a seguito di una sequenza drammatica di catastrofi naturali accadute negli anni sessanta, tra cui si ricorda il disastro del Vajont (1963) e l'alluvione di Firenze (1966), venne istituita una Commissione interministeriale, nota come Commissione De Marchi, dal nome del suo presidente, allo scopo di individuare una serie di azioni sinergiche, di programmazione e operative, per risolvere i problemi tecnici, economici, legislativi e amministrativi connessi con la sistemazione idraulica e la difesa del suolo. A quel tempo, le politiche di gestione delle risorse idriche erano sempre state condotte separatamente dalle azioni di sistemazione idrogeologica dei suoli e dei versanti. Il Rapporto finale della Commissione, completato agli inizi degli anni '70, mostrava invece chiara e urgente la necessità di affrontare congiuntamente tutte le questioni relative la difesa del suolo e l'uso ottimale delle risorse idriche, non solo con interventi singoli, ma soprattutto attraverso forme di pianificazione capaci di integrare esigenze di tutela e di sviluppo che non potevano che essere gestite da un unico centro decisionale. Si ponevano così le basi per la creazione di una struttura amministrativa pubblica a scala di area idrografica vasta (era questo il termine usato nel rapporto), verso la quale far convergere tutte le competenze relative la gestione del territorio.

Alla fine del decennio successivo, in un momento particolarmente fertile dal punto di vista legislativo per le questioni ambientali, la L.183/89 ha complessivamente riorganizzato le competenze degli organi centrali dello stato e delle amministrazioni locali in materia di difesa del suolo e ha istituito le Autorità di bacino, assegnando loro il compito di assicurare la difesa del suolo, il risanamento delle acque, la fruizione e la gestione del patrimonio idrico e la tutela degli aspetti ambientali nell'ambito dell'ecosistema unitario del bacino idrografico. Per la prima volta si attribuivano compiti di pianificazione e programmazione ad un ente il cui territorio di competenza era stato delimitato non su base politica, ma con criteri geomorfologici e ambientali. Era in questo modo che si rendeva concreto il tentativo di superare una suddivisione amministrativa che ostacolava, talvolta impediva, la possibilità di affrontare i problemi legati al ciclo dell'acqua e alla difesa del suolo unitariamente e ad una scala territoriale adeguata.

In base alla L.183/89, tutto il territorio nazionale è stato suddiviso in bacini idrografici, i quali hanno tre gradi di rilievo territoriale:

- 1. bacini di rilievo nazionale;**
- 2. bacini di rilievo interregionale;**
- 3. bacini di rilievo regionale.**

**I bacini di rilievo nazionale** indicati dalla legge sono complessivamente 11, di cui 7 che sfociano nell'Adriatico e 4 nel Tirreno.

A fini gestionali e di pianificazione, è stato deciso di istituire un'unica Autorità di bacino che è competente per i territori compresi nei

- 5 bacini di rilievo nazionale dei fiumi che sfociano nella parte più settentrionale mare Adriatico (Isonzo, Tagliamento, Livenza, Piave e Brenta-Bacchiglione). Analogamente è stato fatto per i due bacini di rilievo nazionale (Liri-Garigliano e Volturno) la cui foce si trova nella parte meridionale del mare Tirreno. Le altre 4 Autorità di rilievo nazionale sono preposte ai bacini dei fiumi Adige e Po, per il versante adriatico, e Arno e Tevere per il mare tirreno.

Inoltre, la L.183/89 elenca 16 bacini di rilievo interregionale, di cui 11 per il versante adriatico e 5 per il versante tirrenico. Per questi bacini, le regioni territorialmente competenti amministrano le funzioni relative alle opere idrauliche e alle risorse idriche e definiscono la formazione del Comitato istituzionale e del Comitato tecnico, il piano di bacino e la programmazione degli interventi.

I bacini di rilievo regionale sono tutti i restanti bacini.

Si prevedeva inoltre di indicare un bacino pilota, in seguito individuato nel bacino regionale del fiume Serchio (Toscana), in cui lo stato del dissesto idrogeologico, la presenza di rischio sismico e le condizioni d'inquinamento delle acque fossero tali da poter costituire un banco di prova della pianificazione di bacino. In questo modo si sperimentava l'elaborazione delle normative tecniche per le attività conoscitive, le linee guida per la formulazione dei piani di bacino e le azioni di

coordinamento con altri piani di matrice ambientale precedentemente avviati, in particolare con i piani di risanamento delle acque e di smaltimento dei rifiuti.

### ✓ **Organi e funzioni nella struttura delle Autorità di bacino**

Per quanto riguarda la struttura organizzativa tecnica, funzionale e politica delle Autorità di bacino nazionali, la L.183/89 ha previsto 4 organi (la cui organizzazione è stata parzialmente modificata dalla legge 179/2002):

- il Comitato istituzionale;
- il Comitato tecnico;
- il segretario generale;
- la segreteria tecnico-operativa.

**Il Comitato Istituzionale** è presieduto dal Ministro per l'ambiente e il territorio ed è composto dal Ministro delle infrastrutture e trasporti, dal Ministro delle politiche agricole e forestali e per i beni culturali, dal Ministro delegato per il coordinamento della protezione civile, dai presidenti delle Giunte regionali delle Regioni il cui territorio è compreso nel bacino, e dal segretario generale dell'Autorità di Bacino. Il Comitato Istituzionale esercita i principali poteri politici e amministrativi e in particolare sancisce tutte le fasi dell'iter di elaborazione ed adozione del piano di bacino, a partire dai criteri e metodi d'impostazione del progetto di piano, fino all'adozione del progetto definitivo, controllando anche i tempi e i modi dell'attuazione delle prescrizioni in esso contenute.

**Il Comitato Tecnico** è l'organo di consulenza del Comitato Istituzionale, che come tale deve elaborare, avvalendosi dell'apporto della segreteria tecnica operativa, il piano di bacino. Il Comitato Tecnico è presieduto dal segretario generale, ed è composto dai rappresentanti delle Amministrazioni statali e regionali comprese nel bacino, dal direttore dell'Agenzia per la protezione dell'ambiente ed, eventualmente, da esperti di elevato livello scientifico designati dal Comitato Istituzionale, nonché da un rappresentante del dipartimento per la protezione civile.

I molteplici compiti assegnati al segretario generale sono sia di tipo organizzativo sia più propriamente tecnico. Le competenze organizzative riguardano il funzionamento complessivo dell'Autorità ed in particolare della segreteria tecnica di cui è responsabile, la cura dei rapporti con le Amministrazioni statali, regionali e con gli altri enti locali presenti nel territorio del bacino.

**La Segreteria tecnico-operativa** svolge funzioni di segreteria, di studio e raccolta di documentazione e di formulazione e gestione di piani e programmi. L'attribuzione dei compiti interni del personale, così come la definizione dell'assetto organizzativo, dello schema di funzionamento e le dotazioni strumentali degli uffici, è stabilita dal segretario generale. Il personale della segreteria tecnica deve ricoprire competenze nel campo dell'ingegneria, della chimica, delle scienze ambientali, dell'idrologia, della geologia, delle scienze agrarie, forestali e naturali, della biologia, della pianificazione territoriale e urbanistica e anche in materie giuridico-amministrative, economiche e informatiche.

## ✓ Il piano di bacino ai sensi della L.183/89

Ai sensi del comma 1 dell'art.17 il **piano di bacino** assume:

“ ... valore di piano territoriale di settore ed è lo strumento conoscitivo, normativo e tecnico operativo mediante il quale sono pianificate e programmate le azioni e le norme d'uso finalizzate alla conservazione, alla difesa e alla valorizzazione del suolo e la corretta utilizzazione delle acque sulla base delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato”.

In linea di massima, sembra possibile individuare quattro categorie di contenuti standard del piano di bacino (nazionale, interregionale e regionale) in relazione agli aspetti

*di carattere conoscitivo;*

*di indirizzo strategico e programmatico;*

*di natura tecnico-operativa;*

*di carattere normativo e prescrittivi.*

### *Contenuti di carattere conoscitivo:*

- quadro conoscitivo aggiornato degli elementi dell'ambiente fisico e delle condizioni generali di rischio, delle utilizzazioni del territorio previste dagli strumenti urbanistici, delle utilizzazioni delle risorse, dei vincoli;
- individuazione, quantificazione e cause delle situazioni di degrado del sistema fisico;
- rilievo conoscitivo delle derivazioni idriche esistenti con specificazione delle utilizzazioni (energetiche, idropotabili, irrigue, altre) e relative portate, nonché delle utilizzazioni per pesca, navigazione, e diverse;
- valutazione degli effetti dovuti all'esecuzione di piani, programmi ed opere previsti.

### *Contenuti di indirizzo strategico e programmatico:*

- direttive e programmi per la difesa del suolo, la sistemazione idraulica ed idrogeologica, l'uso delle acque, dei suoli e delle risorse forestali, agricole ed estrattive;
- azioni per il risanamento delle acque superficiali e sotterranee per renderle idonee agli usi plurimi necessari;
- piano delle possibili utilizzazioni future dell'insieme delle risorse esistenti nel bacino idrografico;
- indirizzi per la razionale utilizzazione delle risorse idriche e per la gestione integrata in ambiti ottimali dei servizi idrici, in base a criteri di economicità ed efficienza delle prestazioni;

### *Contenuti di natura tecnico-operativa:*

- indicazione delle opere e degli interventi necessari, distinti per aree, finalità (anche di tutela ambientale, di protezione dei litorali marini e delle zone umide) e caratteristiche tecniche diverse, con le relative priorità, in funzione: dei pericoli di inondazione e della gravità dei fenomeni di dissesto idrogeologico e di subsidenza, degli obiettivi di sviluppo sociale ed economico, di riequilibrio territoriale, del tempo per assicurare l'efficacia degli interventi;
- indicazione delle opere di depurazione funzionali al risanamento delle acque superficiali e sotterranee;
- manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere e degli impianti, e conservazione dei beni, nel settore della difesa del suolo;

### *Contenuti di carattere normativo e prescrittivo:*

- prescrizioni, vincoli, azioni e norme d'uso per la conservazione del suolo e la tutela dell'ambiente;

- indicazione di zone da assoggettare a vincoli speciali, prescrizioni e misure di salvaguardia in rapporto a specifiche condizioni idrogeologiche, ai fini della conservazione del suolo, della tutela dell'ambiente e della prevenzione contro interventi antropici dannosi;
- riordinamento del vincolo idrogeologico;
- provvedimenti per la trasformazione di cicli produttivi industriali e per il razionale impiego di concimi e pesticidi in agricoltura ai fini del risanamento delle acque;
- prescrizioni contro l'inquinamento del suolo ed il versamento sul terreno di rifiuti civili e industriali;
- disciplina delle attività estrattive, nonché norme e interventi per regolare l'estrazione dei materiali litoidi da aree del demanio fluviale, lacuale e marittimo, con indicazione delle relative fasce di rispetto;
- disposizioni organizzative per lo svolgimento ottimale dei servizi collegati alla polizia delle acque, alla polizia idraulica ed alla navigazione interna.

### ✓ L'evoluzione del piano di bacino

Tra il giugno 1998 ed il dicembre 1999, e poi ancora alla fine del 2000, una serie di importanti norme per interventi conseguenti a eccezionali avversità atmosferiche, alluvioni e dissesti idrogeologici ha introdotto elementi rilevanti anche per quanto riguarda l'organizzazione istituzionale della difesa del suolo, la pianificazione di bacino, e le misure temporanee di salvaguardia.

Nel complesso sistema di fonti da considerare si ricordano, in ordine cronologico:

- il decreto-legge 11.6.1998, n.180, "Misure urgenti per la prevenzione del rischio idrogeologico ed a favore delle zone colpite da disastri franosi nella regione Campania";

- la legge 3.8.1998, n.267, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 11 giugno 1998, n.180, recante misure urgenti per la prevenzione del rischio idrogeologico ed a favore delle zone colpite da disastri franosi nella regione Campania";

- la legge 11.12.2000, n. 365, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 ottobre 2000, n. 279, recante interventi urgenti per le aree a rischio idrogeologico molto elevato ed in materia di protezione civile, nonché a favore delle zone della regione Calabria danneggiate dalle calamità idrogeologiche di settembre ed ottobre 2000".

Questo insieme di disposizioni ha costruito un meccanismo vincolante di programmazione degli interventi nelle aree a rischio idrogeologico in base al quale alle Autorità dei bacini nazionali ed interregionali (ed alle Regioni per gli altri bacini) è stato affidato il compito di predisporre:

- un piano straordinario per rimuovere le situazioni a rischio idrogeologico più alto (da adottarsi entro il 31 ottobre 1999);
- misure di salvaguardia per le aree a rischio molto elevato (da adottarsi entro il 31 ottobre 1999);
- un piano stralcio di bacino per l'assetto idrogeologico (da adottarsi in forma di progetto o in forma definitiva tra il 30 aprile ed il 30 ottobre 2001)

La pianificazione di settore in materia di assetto idrogeologico era già tra le competenze e gli obiettivi prioritari delle Autorità di bacino, quale possibile oggetto dei piani stralcio di settore funzionale previsti dalla legge quadro, ma le novità introdotte nel 1998 sono state le scadenze

perentorie, pur dilazionate in seguito, la definizione di un corpo di misure omogenee (inducendo adeguamenti della pianificazione e della programmazione di settore vigente, specialmente regionale), la disponibilità di risorse finanziarie non troppo inferiori alle necessità iniziali e, soprattutto, l'accento sugli aspetti della valutazione del rischio in aggiunta alle problematiche del dissesto normalmente affrontate nei piani stralcio precedentemente adottati o approvati.

Inoltre, per i piani stralcio di bacino per l'assetto idrogeologico, è prevista una procedura di approvazione che pur mantenendo la disciplina ordinaria della L.183/1989 introduce una norma potenzialmente innovativa.

Per assicurare al piano stralcio da adottare una adeguata coerenza con la pianificazione territoriale le Regioni convocano, infatti, *una conferenza programmatica cui partecipano le stesse Regioni, le Province ed i Comuni interessati, nonché un rappresentante dell'Autorità di bacino competente.*

La conferenza esprime un parere sul progetto di piano integrandone i contenuti a scala provinciale e comunale e prevedendo prescrizioni di carattere idrogeologico e urbanistico delle quali il Comitato istituzionale delle Autorità di bacino (o dell'organo regionale) competente tiene conto nell'adottare il piano stralcio.