

*XXIII Convegno SISP*  
*Roma, Facoltà di Scienze Politiche LUISS Guido Carli*  
*17 - 19 settembre 2009*

## **Il governo delle acque in Italia: dalla pianificazione territoriale al *basin management***

Federica Rainaldi  
Università di Bologna, sede di Forlì  
[federica.rainaldi@studio.unibo.it](mailto:federica.rainaldi@studio.unibo.it)

**Abstract** Le trasformazioni che negli ultimi vent'anni hanno interessato le strategie di governo e di policy making in Italia non hanno risparmiato il settore del governo delle acque. Dalla lungimirante “legge 183” sulla difesa del suolo, che nel 1989 ha introdotto per la prima volta la logica della gestione integrata attraverso i bacini idrografici, queste trasformazioni hanno raggiunto l’apice sotto la spinta della nuova Direttiva Quadro sulle Acque. Nell’ambito del panel sui rapporti multilivello e sulle strategie e gli strumenti di policy, ci concentreremo su due particolari sfide che la Direttiva pone per l’Italia. Da un lato, il rafforzamento della gestione integrata basata sui distretti idrografici e sul superamento, dunque, dei tradizionali confini amministrativi; dall’altro, la necessità di ripensare gli strumenti di pianificazione attraverso la logica del *management* e della *vision* strategica.

Il paper, concentrandosi sul caso del bacino del Po, intende sviluppare una riflessione su questi due temi. Attraverso l’evoluzione della strategia italiana nel governo delle acque, dalla legge del 1989 al decreto ambientale del 2006, intendiamo approfondire il rapporto esistente in Italia tra pianificazione, gestione e governo delle acque. In particolare ci proponiamo di affrontare la questione della trasformazione degli strumenti di policy (dalla pianificazione tradizionale agli accordi volontari, al *River Basin Management Plan*), mostrando come il policy style nazionale influenzi l’utilizzo e l’efficacia dei nuovi strumenti. Il secondo tema affrontato sarà poi quello del carattere integrato della gestione delle acque a livello territoriale. Il decreto ambientale che attua la Direttiva sembra infatti andare, secondo molti, in controtendenza, in direzione di una nuova centralizzazione e frammentazione delle competenze. Il paper analizzerà quindi questa dinamica e le sue cause e cercherà di delineare una mappa dei rapporti multilivello nella nuova politica di governo delle acque.

### **Introduzione**

Le trasformazioni che negli ultimi vent'anni hanno interessato le strategie di governo e di *policy-making* in Italia non hanno risparmiato il settore del governo delle acque. A lungo trascurato dal controllo e dalla gestione pubblica, dal 1989 è stato progressivamente interessato da una serie di interventi legislativi. Il quadro che ne deriva è caratterizzato dalla presenza di molteplici livelli

di governo e da una sistematica frammentazione del potere e delle competenze, al punto che individuare il sistema di “governo delle acque” diventa un’operazione piuttosto ardua.

In Italia si preferiscono storicamente concetti più settoriali: servizi idrici, difesa del suolo, tutela delle acque dall’inquinamento, pianificazione territoriale. La nuova “filosofia” della “gestione integrata di bacino”, condivisa dalla comunità epistemica internazionale e dalle maggiori organizzazioni internazionali, impone tuttavia un notevole sforzo di adattamento istituzionale, ma soprattutto culturale. “Ambiente”, “territorio” e “fiume” diventano parte di un *unicum* indivisibile, che è necessario gestire e governare nella sua integrità ed interdipendenza.

In questo lavoro ci concentriamo soprattutto sugli aspetti legati alla pianificazione di bacino, poiché riteniamo che questa debba intendersi come uno strumento di governo del territorio e delle sue dinamiche in rapporto con l’elemento idrico, in una visione che supera la storica dicotomia tra “fiume”, inteso come spazio di pertinenza delle politiche idriche, e “territorio”, inteso come spazio delle attività umane (Massarutto et al. 2006).

L’attuale paradigma internazionale in termini di gestione delle risorse idriche, il cosiddetto *Integrated Water Resource Management* (Jøneh-Clausen and Fugl 2001), a cui le politiche idriche dell’UE si ispirano, sottolinea l’imprescindibile valore del bacino idrografico[1] per una gestione coerente ed integrata della risorsa acqua. D’altronde l’accento posto alla dimensione “naturale” di quest’ultima è anche evidente nell’inversione di tendenza che, negli ultimi trent’anni, ha interessato la gestione delle risorse idriche. Se oggi la parola d’ordine è rappresentata dalla sostenibilità ambientale, e dunque da uno sfruttamento della risorsa che non ne pregiudichi la naturale capacità di rigenerazione, per secoli a dominare è stata la logica del privilegio agli usi produttivi (Urbani 2003).

In Europa questo *paradigm shift* è stato suggellato ed ulteriormente accelerato dalla Direttiva Quadro sulle Acque (*Water Framework Directive*, di seguito WFD)[2], il cui obiettivo ultimo è quello di mantenere e migliorare lo stato di tutte le acque, superficiali e sotterranee, del territorio dell’Unione. La strategia disegnata dalla Direttiva si articola in cinque obiettivi specifici:

- il raggiungimento del “buono stato ecologico” (parametri chimici, biologici e morfologici) di tutte le acque entro il 2016;
- un “approccio combinato” che includa sia i controlli alla sorgente, sia gli standard di qualità;
- una gestione delle acque basata sui bacini idrografici, quale “naturale unità geografica ed idrologica”;
- l’introduzione di una tariffazione per l’acqua basata sul principio della *full-cost recovery*, come incentivo per l’uso sostenibile delle risorse idriche;
- la partecipazione dei cittadini e dei portatori di interesse nell’attuazione della Direttiva.

Benché secondo molti osservatori l’architettura istituzionale esistente pongesse l’Italia in una posizione di vantaggio nell’implementazione della Direttiva, quanto meno con riguardo al sistema di governo e gestione delle acque proposto, il nostro paese ha incontrato e continua ad incontrare enormi difficoltà nel raggiungere gli obiettivi dettati da Bruxelles.

Questo lavoro si concentra su due particolari sfide che la Direttiva pone per l'Italia. Da un lato, la necessità di ripensare gli strumenti di pianificazione attraverso la logica del *management* e della *vision* strategica; dall'altro, il rafforzamento della gestione integrata basata sui distretti idrografici e sul superamento, dunque, dei tradizionali confini amministrativi. Sulla base delle stesse motivazioni che fanno del bacino fluviale l'unità di riferimento per la politica integrata delle acque, abbiamo scelto di concentrarci sulle strategie, gli strumenti e il sistema di *governance* a scala di bacino. Per dare alla nostra analisi un respiro sufficientemente ampio, tale da consentire riflessioni anche sulla strategia di *policy* nazionale, abbiamo scelto il bacino del Po, che, coprendo quasi un quarto del territorio nazionale, costituisce il principale bacino italiano[3].

Il paper è strutturato come segue. La prima sezione disegna un quadro dell'evoluzione storica delle politiche dell'acqua nel nostro paese, con particolare attenzione per quegli aspetti che costituiranno una *legacy* importante nella loro evoluzione futura. La seconda sezione è dedicata invece alla pianificazione di bacino e alle sue diverse interpretazioni, in quanto strumento di *policy*, che si sono succedute negli ultimi vent'anni. La sezione successiva si concentra sul complesso e conflittuale panorama dei rapporti multi-livello che caratterizzano la gestione del bacino del Po. Infine, il paper si conclude con una riflessione di carattere più generale sulla (assenza di) strategia del nostro paese nel governo delle acque.

### **L'acqua in Italia 1933-1989: la stagione degli interventi settoriali**

Per molti secoli l'Italia, in linea con il paradigma dominante della modernità industriale (Allan 2001), è rimasta ancorata ad una visione delle acque intese come risorsa illimitata rispetto alla quale il problema principale risiedeva da un lato nel difendersi da essa, e dall'altro nel facilitarne lo sfruttamento, attraverso la costruzione di infrastrutture e condizioni giuridiche adeguate. A questo contribuiva naturalmente la relativa buona disponibilità di risorse, ma la conseguenza, in termini di politica pubblica, è rintracciabile nell'assenza di "un quadro unitario di decisioni e di interventi rivolti all'acqua" (Citroni e Lippi 2006, 240).

Se dal XV secolo fino alla fine dell'Ottocento lo scopo principale degli usi idrici fu principalmente quello irriguo, per tutta la prima metà del Novecento fu il settore energetico a dominare la strategia italiana in materia di acque (Borelli 2008; Giannelli 2006; Isenburg 1986). Insieme a bonifica e colonizzazione, la conversione elettrica rappresentò uno dei pilastri ideologici del rafforzamento industriale e capitalistico di quegli anni, oltre che dell'affrancamento dalla dipendenza nei confronti delle importazioni di carbone (Isenburg 1986). Energia elettrica e bonifica integrale sono infatti i grandi temi dei primi interventi regolativi in materia di acqua, entrambi del 1933: il testo unico sulle acque e gli impianti elettrici (R.d. 11 dicembre 1933, n.1775) e la legge sulla bonifica integrale (R.d. 13 febbraio 1933, n. 215). I due decreti, non prevedendo precisi criteri regolativi, rimettevano totalmente al gioco delle concessioni private l'utilizzo di fiumi, laghi e torrenti[4]. In questo modo lo Stato di fatto formalizzava gli accordi con i principali interessi corporativi (Borelli 2008) – quello produttivo dell'industria elettrica e quello irriguo-fondario dei grandi proprietari terrieri – segnando così in maniera decisiva i tratti della futura politica idrica. Anche quando, con la fine degli anni Sessanta e l'evoluzione delle politiche di

approvvigionamento energetico, questi interessi saranno considerevolmente ridotti, l'intervento dello Stato rimarrà caratterizzato da una notevole passività.

Ma la permeabilità agli interessi privati non è l'unica caratteristica che le attuali politiche dell'acqua hanno ereditato da quell'epoca. Bisogna considerare che, al momento della sua nascita, lo Stato italiano aveva ereditato dagli stati preunitari un insieme molto eterogeneo di regolamentazioni in materia di concessioni, derivazioni ed usi delle acque (ibid). In coincidenza con il primo conflitto mondiale, poi, solo una porzione delle acque era stata classificata come pubblica, al fine di garantirne l'utilizzo a scopi bellici. Si trattava delle correnti superficiali passibili di impiego d'interesse generale, mentre i corpi idrici difficilmente sfruttabili (come quelli montani, le riserve sotterranee o sorgive) rimanevano privati. Alla frammentazione preunitaria si aggiungeva in questo modo una dicotomia di tipo amministrativo e gestionale, tanto da far parlare alcuni di "fiume burocratico" (Isenburg 1986, 11).

La frammentarietà del governo delle acque si estendeva dunque a più livelli. In primo luogo perché, come già detto, l'acqua veniva concepita quasi esclusivamente come funzionale alla politica energetica. Gli interventi successivi dedicati alla difesa del suolo o ai servizi idrici, almeno fino al 1989, rimarranno comunque degli interventi settoriali, tanto che i due regi decreti del '33 sono per buona parte in vigore ancora oggi. In secondo luogo, come detto poc'anzi, la distinzione tra acque pubbliche ed acque private si basava sulla destinazione d'uso dell'oggetto, in assenza di una visione complessiva o della definizione di scopi collettivi. In particolare, questa seconda distinzione è diventata la base per ulteriori frammentazioni, amministrative e burocratiche, che, a loro volta, hanno avuto un certo peso nel modellare l'ambiente e la geografia del fiume (ibid.).

Giova fare qualche esempio. La miriade di derivazioni non soggette al regime pubblicistico ha escluso per secoli le relative acque da ogni forma di regolazione e controllo, cosicché ancora oggi l'opera di catasto non è completata (Massarutto 2008). Inoltre, benché i servizi tecnici dello stato (Ministero dei lavori pubblici e Genio civile) avessero il compito di vigilare su chi si appropriava delle acque, la captazione da parte delle imprese avveniva in assenza di qualsiasi disposizione regolatrice o prelievo fiscale. Le società idroelettriche ed i consorzi di bonifica hanno invece plasmato il territorio attraverso una zonizzazione basata rispettivamente sulle "regioni elettriche" e sulle aree classificate per la bonifica. (Isenburg 1986).

Si può sostenere che la "regionalizzazione" del fiume raggiunse il suo apice nel 1970, con la creazione delle Regioni, a causa, naturalmente, non dell'istituzione *per se*, ma piuttosto del perdurante conflitto Stato-Regioni per l'attribuzione di competenze e risorse (Borelli 2008; Passino 2005). Le Regioni, soprattutto dopo l'attribuzione delle competenze in materia ambientale<sup>[5]</sup>, si sono infatti dotate di legislazioni proprie, senza particolare attenzione al coordinamento o alla cooperazione interregionale. In un bacino di enormi dimensioni come quello padano, questo ha significato una suddivisione "amministrativa" del fiume in un tratto piemontese, uno lombardo, uno lombardo-emiliano, uno emiliano/veneto e il delta.

Ci siamo voluti soffermare su questi aspetti della prima politica delle acque italiana perché sono a nostro parere indispensabili per la comprensione di quanto avviene nel momento in cui si decide

di avviare una politica più propriamente “ambientale” dedicata alla risorsa idrica. Del carattere settoriale dell’intervento statale abbiamo già detto; e d’altronde questa può essere identificata come una caratteristica tipica di tutte le politiche italiane con ricaduta ambientale (Freddi 2000). Il declino degli interessi degli industriali idroelettrici e dei consorzi di bonifica alla fine degli anni Sessanta segnò pertanto anche lo scemarsi dell’attenzione rivolta all’acqua. Il ruolo passivo dello stato diventò a questo punto “latitante” (Isenburg 1986, 14), e l’acqua degradò a semplice recettore per i rifiuti civili ed industriali o fattore della produzione per il raffreddamento degli impianti a prezzi molto bassi (ibid.).

Non stupisce allora che i successivi interventi rivolti all’acqua siano caratterizzati dalla logica dell’emergenza e del recupero; mentre la debole cultura ambientalistica di quegli anni relegava la prevenzione dall’inquinamento e la tutela della qualità e dell’ambiente acquatico ad una posizione di secondo piano (Freddi 2000). Alla fine degli anni Ottanta, tuttavia, i tempi erano maturi per imporre quantomeno un certo grado di unitarietà e coerenza al settore delle acque. E così, se buona parte dei decreti del 1933 restava in vigore, la legge n.36/1994 (cd. “legge Galli”) operava la riforma dei servizi idrici, mentre nel 1976 la legge 319 (cd. “legge Merli”) aveva regolato per la prima volta le acque sotterranee e gli scarichi e imposto i primi piani di risanamento. L’altra faccia delle politiche idriche viene invece segnata dalla legge sulla difesa del suolo, la l. 183 del 1989. Si può dire che fino all’adozione del d.lgs. sulla tutela delle acque del 1999 e poi del Testo Unico Ambientale del 2006, il governo delle acque in Italia si sia diviso in questi due ampi settori, peraltro scarsamente coordinati tra loro: da un lato i servizi idrici, dall’altro la difesa del suolo.

Le vicissitudini dell’implementazione della legge Galli, e il fatto che questa si inserisse “all’interno di una partita più ampia che riguarda l’introduzione di meccanismi concorrenziali ed il cambiamento dell’orientamento politico e culturale nella considerazione di tutti i servizi pubblici locali” (Carrozza 2008, 19), hanno determinato, a nostro parere, una focalizzazione dell’attenzione politica e del dibattito quasi esclusivamente sui servizi idrici, lasciando indietro altri aspetti della gestione delle risorse, con notevoli conseguenze al momento dell’attuazione della Direttiva Quadro.

Questo lavoro, come già detto, si concentra sul “governo delle acque” in senso lato ed in particolar modo sulla gestione dei bacini idrografici. In Italia per decenni la gestione di bacino ha significato un’unica cosa: difesa del suolo. In un’ottica che considerava l’acqua come un semplice fattore per la produzione e per i fabbisogni umani, i corsi d’acqua erano visti in maniera esclusivamente funzionale. Nel caso del Po, soggetto da sempre a frequenti esondazioni, l’indifferenza si trasformava spesso in diffidenza e paura (Borelli 2008; Rainaldi 2008)[6]. Prima del 1989 era infatti la politica dei vincoli a dominare il settore, in un’ottica fortemente limitata e limitante[7]. Secondo Nascetti (1990), lo strumento del vincolo idrogeologico, introdotto da un decreto regio nel 1923, poteva rappresentare un mezzo per considerare i problemi della difesa del suolo in termini integrati. Infatti il decreto 3267 individuava l’interesse collettivo nella salvaguardia delle condizioni che regolano la disponibilità della risorsa idrica sul territorio. Se associato ad adeguati indennizzi, l’apposizione del vincolo poteva dunque rappresentare un incentivo per la salvaguardia delle risorse territoriali. Ma poiché questi indennizzi non erano previsti (o, se lo erano, non riuscivano a ripagare le limitazioni d’uso imposte), l’implementazione del vincolo rimase uno strumento passivo di tutela (Borelli 2008).

Furono le disastrose alluvioni del Polesine (1951) e di Firenze (1966) ad avviare quel dibattito sul rapporto tra acqua e territorio che avrebbe portato, nel 1989, alla famosa legge sulla difesa del suolo. In particolare fu l'alluvione di Firenze[8] a portare alla costituzione di una commissione interministeriale per la sistemazione idraulica e la difesa del suolo[9], poi nota come Commissione De Marchi. Nella relazione conclusiva[10], la Commissione evidenziava i principali difetti del sistema e, anche sulla base di quanto avveniva in quegli anni in materia di acque in altri paesi europei, proponeva una difesa idraulica basata su bacini idrografici e connessa alla difesa della qualità delle acque, nel "quadro di una pianificazione di bacino che costituisse la base delle attività di intervento amministrativo" (Passino 2005, 1). Nel frattempo, tuttavia, agli episodi di dissesto idrogeologico si rispondeva con imponenti opere di difesa (arginature, bacini di invaso, ecc) che, nel generare senso di sicurezza, incoraggiarono uno sfruttamento eccessivo e tutt'altro che sicuro dell'intero territorio nazionale (ibid). L'intenso sviluppo sociale ed economico dei decenni successivi al dopoguerra contribuì al sovrasfruttamento di aree con equilibri idrogeologici molto precari, "senza peraltro che all'espansione urbana corrispondesse una adeguata risistemazione del territorio in genere e del reticolo fluviale in particolare" (Agricola 2002).

A ciò si aggiungeva un assetto istituzionale che assegnava la maggior parte delle funzioni in materia di acqua al Ministero dei Lavori Pubblici ed una cultura scientifica di riferimento dominata dall'ingegneria idraulica (Massarutto 2008; Passino 2005; cfr. anche Blatter, Ingram e Doughman 2001). La politica di gestione delle risorse idriche era, in altre parole, soprattutto una politica di opere pubbliche, ispirata ad una cultura esclusivamente ingegneristica e soggetta alle pressioni del mondo imprenditoriale, non interessata alla gestione dell'ambiente e del territorio, e che privilegiò a lungo gli interventi di emergenza a scapito delle azioni di prevenzione e di manutenzione ordinaria (Agricola 2002).

Le conclusioni raggiunte dalla Commissione De Marchi nel 1970 generarono un lungo dibattito parlamentare che proseguì per quasi un ventennio. Un dibattito interrotto da numerosi cambiamenti di governo e segnato da alcuni episodi di gravi dissesti idrogeologici[11] e dall'introduzione delle Regioni nel 1977. Il trasferimento di alcune competenze alle amministrazioni regionali rese complicato ed acceso il dibattito sul principio dell'unitarietà di bacino, auspicato dalla Commissione De Marchi. Da un lato, infatti, le nuove Regioni erano ansiose di affermare le competenze recentemente acquisite sui propri confini amministrativi; dall'altro lo Stato centrale mirava a recuperare alcune competenze perse con il D.P.R. 616/1977.

Negli anni Ottanta, due fattori ulteriori accelerarono l'intervento del legislatore ed aumentarono il livello di attenzione sul tema acque: "la necessità di accrescere il livello di conoscenza e controllo sulla gestione del territorio e delle risorse naturali, per tradurre a livello nazionale le politiche ambientali europee"; e la situazione critica del sistema idrico nazionale, in termini di deficienze del rifornimento ed inefficienza del servizio (Citroni e Lippi 2006, 244-245).

Nel 1989 la legge 183 sulla difesa del suolo introduceva gli elementi per dare avvio ad una gestione razionale e pianificata della risorsa (Molinari 2007). La legge suddivideva infatti il territorio nazionale in bacini idrografici, classificati in tre categorie (bacini di interesse nazionale,

interregionale e regionale), prevedendo, per quelli nazionali, l'istituzione di un'Autorità di bacino, come organo misto Stato-Regioni, con il compito di definire un Piano di bacino che disciplinasse gli usi delle acque e del suolo e facesse da cornice per tutti i successivi piani settoriali. La legge 183 innovava pertanto gli strumenti operativi e gli obiettivi della difesa del suolo, affermando la centralità della funzione di pianificazione degli interventi.

Si tratta di una legge lungimirante sotto molti punti di vista e il sistema di pianificazione previsto verrà analizzato nel dettaglio nei paragrafi che seguono. Quadro di riferimento, per quasi due decenni, del governo delle acque a livello di bacino, la legge 183 presenta i limiti che le derivano dal momento storico in cui fu formulata e dalla *vacatio legis* in cui andava ad inserirsi. Il suo impianto rimane infatti di tipo fortemente razional-comprendente, riuscendo solo in parte a risolvere i conflitti di competenze esistenti tra Stato e Regioni (Borelli 2008).

Sarà chiaro, a questo punto, che l'avvento della Direttiva Quadro sulle Acque ha imposto delle sfide di non poco conto per l'Italia. Prima di dedicarci a quest'ultime, vorremmo però tracciare un quadro sintetico delle caratteristiche storiche ed istituzionali del bacino padano.

## **Il bacino del Po e le sue istituzioni**

Nel capitolo introduttivo al volume dal lui curato, Borelli rivela come il fiume Po sia rimasto per molti secoli escluso dalle vicende del territorio padano, nonostante ne attraversi l'intera superficie da Ovest a Est. Gli insediamenti celtici e le successive infrastrutture romane vennero localizzate, infatti, ai piedi dei rilievi montani e collinari, lontano dunque dal Po, "fiume estroso", poiché relativamente giovane dal punto di vista geologico e dunque ancora soggetto a fenomeni evolutivi (Turri 2000). Tutto il successivo sviluppo territoriale, dal XII al XX secolo, si è poi adeguato ai grandi assi delle infrastrutture viarie e delle urbanizzazioni esistenti, sancendo definitivamente la marginalità del fiume (Borelli 2008).

Il Po rimane, comunque, il principale fiume italiano, sia per lunghezza dell'asta principale (650 km), che per entità dei deflussi (portata massima storica di 10.300 m<sup>3</sup>/s a Pontelagoscuro – FE).

Il suo bacino, con una superficie che supera i 71.000 km<sup>2</sup>, copre un quarto dell'intero territorio nazionale, interessando 3.210 Comuni, sette Regioni (Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana) e la Provincia Autonoma di Trento. La pianura padana, dal canto suo, rappresenta oggi la principale macro-regione produttiva nazionale, con un PIL che copre circa il 40% di quello nazionale (dati: AdbPo 2006).

L'elevata disponibilità di risorse idriche del bacino padano (40% di quelle dell'intero paese) "ha portato a sovrastimare la disponibilità della risorsa e la sua capacità di auto depurazione"; ed il loro utilizzo "è stato, fino ad ora, effettuato senza prevedere la necessaria pianificazione razionale per il soddisfacimento dei fabbisogni antropici, compatibilmente con le caratteristiche quantitative e qualitative delle fonti di approvvigionamento" (ibid.). A questo si aggiunga uno sviluppo urbano caotico e scarsamente pianificato, eredità di un modello di insediamento dispersivo, caratterizzato

da un elevato numero di città di medie e piccole dimensioni, con una tradizione di autonomia, e un bassissimo livello di polarizzazione delle attività industriali (Massarutto 2001).

La struttura istituzionale del governo del bacino del Po cominciò a delinearsi già all'inizio del secolo scorso, quando, dopo le prime grandi piene del secolo, quelle del 1907 e 1917, si sentì l'esigenza di individuare una struttura unica alla quale affidare il coordinamento dell'attività di gestione delle acque di tutto il bacino del Po. Nel 1924, infatti, fu istituito il Circolo di Ispezione del Genio Civile per il Po, con sede a Parma, al quale vennero affidati i compiti di polizia idraulica e di vigilanza sui progetti e sull'esecuzione delle opere per la sistemazione e la regolarizzazione degli alvei. Fu però l'alluvione del 1951 a determinare l'istituzione del Magistrato per il Po<sup>[12]</sup>, secondo la prestigiosa tradizione del Magistrato delle Acque di Venezia. Lo scopo era quello di unificare tutte le attività di pianificazione, coordinamento, esecuzione e controllo delle opere idrauliche attinenti l'asta del Po. Il trasferimento di queste competenze non creò allora particolari problemi, essendo il MagisPo organo decentrato del Ministero dei Lavori Pubblici, e facendo il territorio già capo agli uffici del Genio Civile, anch'essi soggetti allo stesso Ministero (Baroncini 1992).

In seguito alla legge 183 è stata invece istituita l'Autorità di bacino del fiume Po (AdbPo) e si è avuta, quindi, una redistribuzione di competenze tra questa e il MagisPo: alla prima i compiti di pianificazione di bacino; al secondo, che dal 2003 è diventato l'Agenzia Interregionale per il fiume Po (A.I.PO), la progettazione ed esecuzione degli interventi sulle opere idrauliche e i compiti di polizia idraulica e servizio di piena. Le funzioni di quest'ultimo sono state chiaramente depotenziate, dando vita, peraltro ad un sotterraneo ma forte conflitto tra le due istituzioni (Borelli 1999).

La struttura istituzionale dell'AdbPo è rappresentata in Fig. 1. Il Comitato Istituzionale, al cui interno siedono i rappresentanti dei Ministeri rilevanti (Ambiente, Infrastrutture, Agricoltura e Beni Culturali, oltre al Dipartimento di Protezione Civile), i Presidenti delle Regioni del bacino e il Segretario Generale, è l'organo che detiene i principali poteri politici ed amministrativi. Il Comitato Istituzionale ha come organo di consulenza il Comitato Tecnico, che provvede all'elaborazione del piano di bacino avvalendosi della Segreteria Tecnico-Operativa. Il Comitato Tecnico è composto da funzionari nominati dalle amministrazioni statali e regionali già presenti nel Comitato Istituzionale, e da esperti dei vari settori di interesse. La Segreteria Tecnico-Operativa, invece, è l'organo più propriamente "tecnico" dell'Autorità<sup>[13]</sup>. Il Segretario Generale, oltre che responsabile della Segreteria Tecnica, cura i rapporti con le altre amministrazioni ed il funzionamento complessivo dell'Autorità.

## **Regioni**

Valle d'Aosta - Piemonte -

Lombardia - Liguria - Veneto - Emilia-Romagna - Toscana -

Provincia autonoma di Trento.

## **Ministeri**

Min. Ambiente

Min. Infrastrutture e Trasporti

Min. Politiche Agricole e Forestali  
Min. Beni Culturali e Ambientali  
Dip. Protezione Civile

### **Comitato Istituzionale**

Ministri  
Presidenti Giunte Regionali  
**Segretario Generale**

**Segreteria Tecnico-Operativa**  
**Comitato Consultivo**  
Rappresentanti delle Amm.ni  
Esperti

### **Figura 1: Composizione dell'Autorità di bacino del Po**

Il decreto che ha recepito la WFD in Italia, il d.lgs. 152/2006 (cosiddetto Testo Unico Ambientale), abrogando quasi tutta la legislazione precedente in materia di acque, ha abolito anche le Autorità di bacino, per lasciare spazio alle Autorità di distretto previste dalla Direttiva Quadro. Di fatto, mancando il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che istituisse di fatto le Autorità di distretto[14], si è creata una situazione di vuoto istituzionale risolta solo dal primo decreto correttivo[15], che ha prorogato le Autorità di bacino, in attesa della conclusione del processo di revisione e correzione del decreto ambientale[16]. Il bacino padano è comunque l'unico a non subire variazioni di rilievo con la delimitazione dei distretti disegnata dal decreto ambientale.

**L'evoluzione della pianificazione di bacino: dalla difesa del suolo al *river basin management***

L'idea di introdurre dei piani regolatori dei bacini idrografici era già presente nella legislazione del 1933, ma non ebbe seguito pratico poiché all'epoca prevalsero altre delimitazioni funzionali (regioni elettriche e comprensori di bonifica), oltre che le tradizionali suddivisioni amministrative. La legge sulla difesa del suolo, come più volte ricordato, ha innovato la legislazione nazionale del settore idrico introducendo il bacino idrografico come unità di riferimento. Lo strumento individuato per garantire l'unitarietà, il coordinamento e la coerenza dell'azione pubblica su tutto il bacino è il "piano di bacino":

"Il piano di bacino ha 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 della acque, sulla base delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato" (Art.17, c.1).

Il piano di bacino si configura dunque innanzitutto come un tradizionale strumento di pianificazione territoriale. E tuttavia, a voler considerare le parole di Francesco Merloni, Ministro dei Lavori Pubblici all'epoca dell'istituzione dell'AdbPo, quando afferma che "l'obiettivo fondamentale della legge 183 è la redazione dei piani di bacino"[\[17\]](#), è un piano che in qualche modo si discosta da questi, perché ad esso viene affidata la totale responsabilità della gestione delle risorse del bacino e del territorio del bacino stesso.

Attraverso la disposizione che stabilisce la sovraordinazione del piano di bacino a qualsiasi altro strumento di pianificazione a carattere locale (regionale, provinciale o comunale)[\[18\]](#) il legislatore intendeva garantire l'unitarietà del governo del bacino. Se si considera la specificità e la novità rappresentata da uno strumento di questo tipo, e le conseguenti resistenze dei tradizionali livelli sub-nazionali di governo, si arriva con facilità a comprendere l'impostazione gerarchica e tecnocratica della pianificazione. Questa scelta va anche inserita, tuttavia, in un orizzonte più ampio, che è quello dell'approccio italiano alle politiche ambientali in generale (Freddi 2000) e alla pianificazione territoriale in particolare. Lo stile di pianificazione previsto dalla legge ripropone infatti quello tipico dell'urbanistica dei decenni precedenti, e le nuove politiche di difesa del suolo vengono considerate "non come processi interattivi e incrementali, ma bensì come processi a cascata riconducibili ai rigidi schemi di un piano struttura" (Borelli 1999, 52).

Borelli (2008) osserva come lo stile di pianificazione adottato dall'AdbPo nei suoi primi anni di vita sia ispirato all'approccio "strutturale", che pone quegli "aspetti dei sistemi sociali, economici e fisici di un'area, che risultano soggetti al controllo e all'influenza della pianificazione" (struttura), in vario grado di relazione con le strutture di potere (ibid, 24). Da queste premesse consegue un approccio gerarchico e di estrema razionalità, dove il piano di bacino contiene un disegno complessivo di trasformazione, articolato in decisioni "strutturali e cogenti", con modesti gradi di flessibilità (ibid), e legittimate dal profilo fortemente tecnico-scientifico dell'Autorità (Bobbio 2006). Se si pensa al numero dei soggetti attuatori del piano, o a quello, ancora più ampio, dei soggetti interessati dalle sue prescrizioni, diventa evidente che un tale approccio era non

solo destinato ad incontrare resistenze, che infatti puntualmente si manifestarono, ma era anche fondamentalmente irrealistico.

L'ultimo aspetto che vorremmo mettere in evidenza è costituito dal carattere onnicomprensivo della difesa del suolo così come intesa nella legge 183. Alla luce della breve ricostruzione storica illustrata nel paragrafo iniziale, appare chiaro come la legge 183 si inserisse in un vuoto legislativo, non solo in assenza di nozioni di difesa del suolo consolidate nel tempo (Borelli 2008), ma anche dopo secoli di sfruttamento pressoché arbitrario della risorsa e del suo territorio. Di conseguenza, ancora all'inizio degli anni Novanta, il governo del bacino va a caratterizzarsi fortemente come difesa del suolo, appunto, con un forte accento sulla "difesa da", sul dissesto idrogeologico, sulla volontà di recuperare il tempo perduto (ibid.). D'altro canto, però, e in maniera forse controintuitiva, la "difesa del suolo" viene intesa, dal legislatore, ma ancor più dall'Autorità di bacino, nella sua tendenziale onnicomprensività; arriva così a ricomprendere tutte le attività responsabili della trasformazione del territorio, divenendo vero e proprio obiettivo strategico ed elemento unificante "intorno a cui tentare una riorganizzazione di buona parte delle funzioni di tutela ambientale" (Zazzi 2003, 26). L'interpretazione che se ne fa è dunque di tipo funzionale, come mezzo per una più generale tutela dell'ambiente ed una fruizione razionale delle acque. Se da un lato quest'interpretazione può definirsi lungimirante, inquadrando un problema "nuovo" pur utilizzando una terminologia già consolidata, dall'altro è naturalmente affetta da limiti, nel momento in cui fa della pianificazione lo strumento unico per il perseguimento di questi obiettivi.

Come già accennato, l'applicazione e l'implementazione della legge incontrarono non pochi difficoltà e ritardi. Oltre alla complessità delle questioni da affrontare, c'era il problema di superare le iniziali diffidenze (soprattutto per quanto riguardava la sovraordinazione del piano di bacino agli strumenti della pianificazione regionale e provinciale), nonché quello della scarsità dei finanziamenti<sup>[19]</sup>. Alcune Regioni impugnarono la legge 183 di fronte alla Corte Costituzionale, che dichiarando infondato il ricorso, affrontava, con una serie di dichiarazioni di carattere interpretativo, i nodi fondamentali della legge: la natura del piano di bacino, il rapporto del piano di bacino con gli altri strumenti di pianificazione e il rapporto Stato-Regioni. In particolare, in merito al rapporto del piano di bacino con gli altri strumenti di pianificazione, la Corte confermava la sovraordinazione dei piani di bacino, sentenziando che questi dovevano essere considerati come piani territoriali "non già per significare che si tratta di strumenti inerenti alla disciplina urbanistica, ma semplicemente al fine di stabilire che i vincoli posti dal predetto piano "obbligano immediatamente le amministrazioni e gli enti pubblici, statali e regionali, i quali sono tenuti ad osservarli e a operare in conseguenza" (C.C. n. 85/1990).

Una volta chiarita la questione della sovraordinazione del piano, rimaneva però da affrontare il problema della difficoltà di adottare i piani di bacino: non solo per la vastità dell'attività conoscitiva richiesta, ma perché l'adozione richiedeva tempi lunghi ed il concorso di una molteplicità di attori, a diversi livelli di governo. E infatti l'AdbPo si spese da subito in un'azione di *lobbying* nei confronti del Parlamento (Borelli 1999), che sfociò nell'adozione di un nuovo provvedimento (l. 483/93), il quale consentiva la possibilità di adottare sia le misure di

salvaguardia, immediatamente vincolanti e in vigore solo fino all'approvazione del piano stesso; sia dei "piani stralcio" di bacino, articolati per settore o per sotto-bacini (art. 12). L'alluvione del 1994 catalizzò definitivamente l'attività dell'AdbPo, che a questo punto poteva intervenire in maniera più rapida e incisiva sulle situazioni di maggiore criticità. Ma naturalmente contribuì ulteriormente a concentrare gli sforzi sul settore della difesa dell'assetto idrogeologico. Il "Rapporto 2003" sulla pianificazione di bacino[20], in una lettura comparata delle attività di pianificazione di sette Autorità di bacino di rilievo nazionale, ha messo in evidenza come, nella maggior parte dei casi, l'attenzione prioritaria sia stata rivolta proprio a questo aspetto (Zazzi 2003, 82). Nel caso del bacino del Po la redazione del PAI (Piano stralcio per l'Assetto Idrogeologico), benché sotto forma di piano stralcio, ha comunque incontrato notevoli difficoltà, tanto da essere poi approvato solo nel 2001[21], grazie ad un nuovo complesso sistema di norme quadro nazionali, tutte introdotte tra il 1998 e il 2000 a seguito di nuovi eventi calamitosi, che hanno introdotto scadenze perentorie, erogato nuovi finanziamenti, e snellito la procedura di approvazione dei piani stralcio per l'assetto idrogeologico (Zazzi 2003, 33-34).

L'impianto del PAI è fondamentalmente di tipo "strategico", nell'accezione già illustrata prima, ed orientato all'individuazione delle principali criticità, del quadro degli interventi progettuali strutturali e alla programmazione e monitoraggio degli interventi di difesa. I contenuti si articolano in interventi strutturali (opere) relativi all'assetto di progetto delle aste fluviali e dei nodi idraulici, e misure non strutturali (norme d'uso del suolo e regole di comportamento). (ibid.).

È interessante notare lo scarto che si verifica, soprattutto nei primi anni, tra le intenzioni dell'AdbPo e gli effetti realmente prodotti, soprattutto per quanto riguarda a) l'impostazione strategica del piano; e b) la condivisione "dal basso" di queste scelte. Si prendano le affermazioni di Roberto Passino, primo Segretario Generale dell'AdbPo:

"Al di là delle urgenze, occorre però procedere ad alcune scelte strategiche di fondo, non delegabili a sole valutazioni di ordine tecnico [...]" (Passino 1994)

"Preme infine segnalare che, come efficacemente dimostrano le esperienze che hanno avuto buon esito in altri Paesi, il successo di un processo pianificatorio dipende criticamente dalla capacità di stimolare flussi decisionali dal basso verso l'alto, attraverso il coinvolgimento effettivo degli enti territoriali interessati (Passino 1994)."

Al coinvolgimento degli enti territoriali, e alle difficoltà che esso incontra, ritorneremo tra breve. Quello che accade per le "scelte strategiche di fondo" è che spesso queste riguardano questioni altamente tecniche, come "il livello di rischio accettabile [...]; l'adozione del concetto di fasce di pertinenza fluviale" [...]; l'assetto del sistema idropotabile [...]" o "il grado di protezione delle falde [...]" (Passino 1994). Si tratta pertanto di questioni su cui l'AdbPo, sulla base della forte legittimazione tecnico-scientifica, detiene un "vantaggio comparato" rispetto, ad esempio, ai funzionari delle amministrazioni locali, soprattutto comunali.

Inoltre, almeno fino agli anni più recenti, è possibile riscontrare una decisa propensione per soluzioni di tipo strutturale, in obbedienza ad una visione delle politiche idriche come politiche di infrastrutture, il cui oggetto cioè era rappresentato dalla realizzazione e gestione di opere finalizzate al controllo e all'uso delle acque (Massarutto 1998). Naturalmente questo tipo di impostazione risente della presenza di interessi forti e, ancor di più, del rapporto privilegiato che tradizionalmente alcuni di questi hanno avuto con il decisore pubblico. Tuttavia è anche un approccio “paradigmatico” alle politiche idriche, che l'Italia condivide con il resto dei paesi industrializzati. L'idea, già ricordata, che le “illimitate” risorse naturali, possano essere controllate e utilizzate per rispondere ai fabbisogni umani è alla base della cosiddetta “missione idraulica” del XX secolo (Swyngedouw 1997), volta ad assicurare la possibilità di sfruttamento della risorsa e caratterizzata dall'incontrastata fiducia nell'efficienza della tecnologia e della pianificazione. È solamente a partire dagli anni Settanta che il paradigma di *policy* comincia a cambiare. Nel campo dell'ingegneria idraulica si cominciano a preferire soluzioni “soft”, mentre nella gestione delle risorse idriche si verifica un'inversione di tendenza che dalle politiche basate sull'offerta (e quindi, normalmente, sul sovrasfruttamento della risorsa, attraverso grandi opere di invaso o trasferimento) si sposta verso il controllo della domanda (Rainaldi 2009).

Significativo è il fatto, ad esempio, che in Italia, dagli anni Settanta, si verifica un lento passaggio di consegna delle responsabilità in materia di acque dal Ministero dei Lavori Pubblici al Ministero dell'Ambiente. Come già detto, il primo era l'unico Ministero coinvolto nella difesa del suolo e nella gestione delle risorse idriche grossomodo fino al 1976, anno della legge Merli. Nel ventennio successivo c'è stata invece una dualità nell'azione di governo del settore; fino al 2001, quando la competenza a livello nazionale sulle risorse idriche è stata trasferita interamente al ministero all'Ambiente[22].

Un fattore di non poco conto nella predilezione di certe soluzioni, e nella difficoltà ad interagire con altri attori, è costituito dal tipo di competenze disciplinari richieste per la redazione del piano di bacino. Si tratta di ambiti del sapere estremamente specialistici, poco riconducibili alla condivisione e al confronto, soprattutto per quanto riguarda la costruzione di soluzioni a problemi “che spesso si affrontano a partire da una de-contestualizzazione eccessivamente astratta, o, nel migliore dei casi, per situazioni puntuali e anche per questo molto distanti dalla cultura della pianificazione propriamente detta” (Zazzi 2003, 83).

L'insormontabile necessità di confrontarsi con gli attori territoriali ha la meglio, tuttavia, in questo caso, sull'impostazione tradizionale. In primo luogo, il loro coinvolgimento avviene in parte già all'interno della stessa AdbPo; ed è inoltre previsto nella procedura di adozione del piano, secondo la quale le Regioni devono trasmettere le proprie osservazioni al Comitato Istituzionale. Ma ancor più che queste considerazioni di ordine formale, l'AdbPo diventa ben presto consapevole che gli attori locali rappresentano non solo l'*input* di qualsiasi processo decisionale razionale e coerente di pianificazione (perché sono loro che hanno accesso alle informazioni cruciali); ma rappresentano anche le condizioni necessarie per generare un *output*, poiché l'attuazione e l'implementazione del piano è in definitiva demandata a loro:

“l'attività di pianificazione dell'Autorità di bacino si deve integrare sempre più strettamente con quella degli altri soggetti istituzionali che concorrono alla

definizione dei modi di trasformazione del territorio e che possono svolgere un ruolo determinante per il conseguimento degli obiettivi individuati dall'Autorità stessa, valorizzando le funzioni e le competenze specifiche di ciascuno” (AdbPo 1995);

“tale sistema di compartecipazione e di alleanze va sviluppato con immediatezza, senza attendere di avere costruito un quadro compiuto di pianificazione (“il piano di bacino”), ma mettendo a disposizione degli altri soggetti i progressivi stadi di avanzamento delle scelte e delle conoscenze, stimolandoli a contribuire attivamente al perseguimento di obiettivi comuni” (AdbPo 1995).

Secondo Borelli (2008), in un primo momento questa consapevolezza viene intesa alla luce di un’interpretazione delle difficoltà nella predisposizione/attuazione dei piani come deficit, come scarto attuativo che poteva essere ridotto se il piano era in grado di individuare e guidare bene i soggetti attuatori. È solo in un secondo momento, alla fine degli anni Novanta, quando si sta elaborando il PAI, che l’atteggiamento dell’AdbPo comincia a cambiare considerevolmente e si fa strada l’idea che “i geologi e i naturalisti dell’Autorità di bacino dovevano cominciare a capire le ragioni dei sindaci e degli assessori” (Bobbio 2006, 66). Di fronte ad una situazione dove nella pratica i piani regionali erano spesso elaborati senza alcuna relazione con il piano di bacino, che spesso non era nemmeno ben conosciuto o compreso, e dove l’AdbPo riusciva ad interloquire solo con gli assessori all’ambiente, la pianificazione, da attività razionale e comprensiva, comincia a strutturarsi come pratica maggiormente interattiva, dando infine luogo a quella che Bobbio definisce “svolta contrattuale” (ibid.).

Un altro elemento che spinge in questa direzione è la realizzazione che l’impostazione strettamente vincolistica è, tutto sommato, troppo povera. In primo luogo, perché è destinata ad incontrare maggiori resistenze sul terreno locale, ma anche perché finisce per accentuare quella marginalizzazione del fiume nello sviluppo del territorio che aveva caratterizzato per secoli la pianura padana. Da una cultura della tutela si passa gradualmente ad una cultura di valorizzazione (Borelli 2008). È chiaro che entrambe le svolte, quella “comunicativa/contrattuale” e quella dello “sviluppo locale”, avvengono del tutto *extra legem* (Bobbio 2006). Sfruttando proprio l’onnicomprendività della “difesa del suolo” così come intesa nella legge 183, l’AdbPo si ritaglia via via sempre maggiori competenze e comincia ad intessere rapporti ed attività a tutti i livelli, verticali ed orizzontali. Nota Borelli (2008) come questa svolta avvenga anche in un momento in cui l’AdbPo sta, per così dire, per concludere il suo mandato di pianificazione con la predisposizione del PAI e si pone pertanto il problema del suo futuro come ente di pianificazione.

La “produzione di politiche per mezzo di contratti” è, secondo Bobbio, il modo per governare la frammentazione (Dente 1985) e per governare l’incertezza. Il settore delle acque in Italia si caratterizza senza dubbio per una forte frammentazione dei soggetti e delle competenze e, in un territorio ampio come quello del bacino padano, questa frammentazione viene amplificata. In più c’è da considerare che questioni di “sistema”, come quelle trattate dalla pianificazione di bacino, tendono a fuoriuscire dai confini, territoriali o funzionali, dei singoli attori. Ma il settore delle politiche idriche è anche un settore dove è praticamente impossibile restringere il campo a questioni puramente tecniche, per le inevitabili ricadute sociali, economiche ed

ambientali che la gestione delle acque comporta. È in questo tipo di contesto, secondo Bobbio, che l'interdipendenza tra i diversi attori e i diversi aspetti della gestione dell'acqua non possono che essere regolati in modo volontario. Naturalmente la svolta contrattuale non è fenomeno puramente italiano, tutt'altro; né riguarda esclusivamente il settore delle acque. È piuttosto un tema che ricorre in tutta la letteratura politologica internazionale (ibid.) e che è possibile ricondurre, da un lato, allo sviluppo di forme di *governance* multi-livello; dall'altro, alla sempre crescente complessità ed incertezza che avvolge problemi e fenomeni di natura tecnico-scientifica .

La fitta rete di rapporti informali che l'AdbPo sviluppa nei primi dieci anni della sua attività viene così istituzionalizzata attraverso una serie di accordi di varia natura. Attualmente se ne contano circa una ventina, che nel complesso coinvolgono alcune centinaia di attori: enti locali, enti parco, il Dipartimento di Protezione Civile, Autorità d'Ambito, ARPA, aziende di produzione di energia elettrica, diverse Università e centri di ricerca, associazioni canottieri e così via. Alcuni affrontano questioni di natura generale, come la prevenzione degli eventi di magra eccezionale o la condivisione delle conoscenze e lo sviluppo dei sistemi informativi (Progetto ReMo del Po). Altri hanno invece una portata territoriale circoscritta, come i progetti di manutenzione del territorio di alcune Comunità Montane (Progetto MANUMONT). Il modello di più ampio respiro che viene perseguito è quello del "Contratto di fiume", già ampiamente sperimentato nel Nord-Europa, con cui tutti i soggetti pubblici e privati interessati alla gestione di un fiume si impegnano per curarne la tutela, la manutenzione e la valorizzazione[23]. Sullo stesso modello è stato avviato e concluso (2004-2007) il Laboratorio RIVA di PO, probabilmente il più ampio ed importante per l'AdbPo, che ha elaborato una strategia di sviluppo condivisa dell'area mediana del bacino, che è stata poi inclusa nel Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 (Ballarin, Guerra, Rotunno 2008).

Contemporaneamente a questa svolta, in Italia si avviava la stagione dei piani strategici e facevano l'ingresso nel discorso politico più ampi temi come "partecipazione pubblica" e "*governance*". Se l'idea della pianificazione strategica si sviluppa, in Italia e in Europa, principalmente in ambito urbano, raggiunge l'AdbPo proprio nel momento in cui questa avviava una revisione delle proprie prospettive organizzative per definire un "nuovo approccio metodologico che consentisse il passaggio da una concezione del piano basata su un sistema prevalentemente regolativo e vincolistico ad un sistema basato sul maggior coinvolgimento degli attori locali" (Zazzi 2003, 63-64).

La "revisione in chiave strategica"[24] della pianificazione di bacino avviene anche sotto la spinta di due ulteriori fattori. Da un lato, la nuova normativa comunitaria sulla Valutazione Ambientale Strategica (Direttiva 2001/42/CE) costituisce un'occasione di riflessione sul ruolo strategico dell'Autorità di bacino nell'ambito della pianificazione territoriale. Dall'altro, la profonda trasformazione delle modalità del *policy-making* degli ultimi quindici anni, ora sottoposto a nuovi e più stringenti vincoli di natura finanziaria e influenzato dal paradigma organizzativo del *New Public Management* (per quanto declinato in maniera nazionale, cfr. Capano 2003), informa nuove consapevolezze:

“La crisi finanziaria del settore pubblico è diventata in questi ultimi anni ancora più severa. Di fronte a questa crisi i processi di cambiamento avviati dalle

pubbliche amministrazioni mirano a ricercare una migliore qualità dei servizi pubblici e a migliorare l'efficienza nella utilizzazione delle risorse"[25].

“Temi come partecipazione pubblica ai processi decisionali, governance, sviluppo sostenibile e locale, marketing territoriale rappresentano i nuovi riferimenti a cui i diversi soggetti pubblici e privati dovranno riferirsi nel rispetto dei propri ruoli, interessi e competenze”[26]

Con questi obiettivi in mente, l'AdbPo nel 2003 promuove l'avvio di un piano strategico per il Po, che vede la luce cinque anni dopo, nel 2008, con la presentazione del Progetto Strategico Speciale Valle del fiume Po, “per la condivisione e la realizzazione di un programma integrato per lo sviluppo della Valle del Po” (AdbPo 2008a, 3). Benché il progetto nasca sotto l'egida dell'AdbPo, questa volta è il ruolo delle Province a rivelarsi fondamentale. Il Progetto Strategico parte infatti da un nucleo condiviso di obiettivi ed azioni che viene concordato, nel 2005, in un Protocollo d'Intesa tra la stessa AdbPo e la Consulta delle Province rivierasche del Po (si veda poi). Nato con l'idea di sviluppare uno “scenario strategico del Sistema Po, quale *vision* di riferimento e prefigurazione del futuro assetto territoriale del Po” (AdbPo 2007), il destino del Progetto Strategico viene poi segnato dall'approssimarsi della programmazione del QSN 2007-2013 e dalla prospettiva di intercettare i finanziamenti ad esso associati[27]. Di conseguenza il QSN “viene naturalmente a costituire il quadro programmatico di riferimento”(AdbPo 2008a, 6) del Progetto Strategico, che viene quindi articolato secondo il consueto schema: obiettivi di riferimento/linee d'azione/obiettivi specifici.

La natura di “piano strategico” del PSS “Valle del fiume Po” desta alcune perplessità, se non altro perché il progetto viene elaborato in un momento in cui la Direttiva ha già introdotto un nuovo sistema di pianificazione “strategica” di bacino.

La WFD prescrive infatti all'art. 13 l'adozione di particolari strumenti, definiti “Piani di Gestione del bacino” (*River Basin Management Plan*). Nelle intenzioni del legislatore comunitario questo piano è lo strumento principe per il governo delle acque, strutturandosi come un piano strategico in cui, dopo un'analisi conoscitiva dello stato del bacino e delle pressioni antropiche su di esso, vengono fissati gli obiettivi mirati per il ripristino della buona qualità dei corpi idrici. Il tutto attraverso un processo decisionale dotato di scadenze prestabilite, sottoposto a più riprese alla consultazione degli *stakeholders*, ed inserito in un ciclo continuo di pianificazione che ne prevede la revisione ogni sei anni.

In Italia l'applicazione della WFD ha incontrato notevole ritardi[28], non da ultimo a causa delle vicissitudini relative al decreto di recepimento della Direttiva, il d.lgs. 152/2006[29]. Uno degli ultimi interventi legislativi in materia, la l. 13 del 27 febbraio 2009, ha però imposto un “colpo di coda” al processo di adozione dei Piani di Gestione, stabilendo il termine perentorio del 22 dicembre ed una specifica procedura amministrativa, che consente ai Comitati Istituzionali di adottare i PdG “sulla base degli atti e dei pareri disponibili” (art. 3-bis). Benché sia presto per esprimere una valutazione puntuale sul recente PdG del Po[30], si possono tuttavia tentare alcune prime riflessioni con riferimento a) alla visione d'insieme offerta; b) all'inserimento del PdG all'interno del quadro degli strumenti del governo delle acque in Italia.

A prescindere dai contenuti del piano, che esulano, in qualche modo, dagli scopi di questo lavoro, appare evidente l'influenza dei tempi ristretti imposti, quasi *in extremis*, dalla legge 13. Il Piano da un lato è stato redatto mettendo praticamente insieme, seppure con un notevole sforzo di armonizzazione e sintesi, i contenuti degli strumenti di pianificazione territoriale esistente; dall'altro ha attinto a quanto era stato nel frattempo avviato, in termini di attività conoscitive, per l'attuazione della WFD. Questa ha infatti introdotto degli elementi (come l'esame dell'impatto ambientale delle attività antropiche o l'analisi economica degli utilizzi idrici) prima d'ora assenti nella cultura della pianificazione italiana, che hanno richiesto dunque un notevole sforzo in termini di raccolta ed elaborazione delle informazioni. Nonostante sia tangibile, a nostro avviso, l'accelerazione dello sviluppo dei sistemi informativi negli ultimissimi anni, la predisposizione del PdG si è basata comunque su un contesto in cui le conoscenze risultano ancora scarse e disomogenee.

Molto c'è da dire invece per quanto riguarda la relazione tra il PdG e gli altri strumenti di governo di bacino. La WFD prevede la possibilità che i piani di gestione dei bacini idrografici possano essere “*integrati* da programmi e piani di gestione più dettagliati per sotto-bacini, settori, problematiche o categorie di acque, al fine di affrontare aspetti particolari della gestione idrica” (art. 13, c. 5. *Corsivo nostro*). Abbiamo già visto come, vista l'estensione territoriale del bacino padano, e la molteplicità di situazioni di criticità, la redazione di piani di questo tipo era esattamente la soluzione adottata dall'AdbPo per riuscire ad operare. Si noti inoltre come nella Direttiva si parli solo ed esclusivamente di “piani di gestione”, e che gli eventuali piani per sotto-bacino o settore costituiscono un’“integrazione” degli stessi. In questo modo il quadro degli strumenti di pianificazione previsto dalla Direttiva appare piuttosto chiaro.

Nell'elaborato 8 del progetto di PdG del Po si conferma, in effetti, che il PdG rappresenta “lo strumento principale attraverso il quale si declina la politica delle acque a livello di distretto”, ma in quanto “contenitore generale” di tutte le misure necessarie (AdbPo 2009c, 1). Nel quadro generale disegnato dal TUA, invece, viene mantenuto il “vecchio” Piano di bacino, ora “distrettuale”, come “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 ed alla corretta utilizzazione delle acque, sulla base delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato” (art.65, c.1); e con valore di piano territoriale di settore. Il Piano di Gestione diventa invece “articolazione interna del piano di bacino distrettuale”; e dunque con valore di “piano stralcio” del piano di bacino (art.117, co.1).

Dunque, se la WFD fa del Piano di gestione lo strumento principale del governo del bacino, nel decreto 152/2006 questo piano è in qualche modo subordinato al Piano di bacino, costituendone un Piano stralcio, così come, ad esempio, il Piano di Tutela delle Acque. Rimane tuttavia poco chiara la relazione tra i due piani stralcio e tra questi e il piano di bacino.

Il Piano di Tutela delle Acque è stato introdotto dal d.lgs. 152/99 (art.44), fortemente ispirato alla proposta di WFD, all'epoca già in fase di avanzata elaborazione a Bruxelles (Passino 2005). I suoi contenuti ricalcano infatti, sotto molti aspetti, quelli del Piano di gestione previsto dalla WFD (la struttura del Piano; la definizione di corpi idrici; l'integrazione della tutela qualitativa

e quantitativa; gli obiettivi di qualità per specifica destinazione). Il d.lgs. 152/99 segna tuttavia un significativo scostamento dalla Direttiva quando attribuisce la responsabilità di redazione di tali Piani di Tutela alle Regioni, nella misura in cui essi vengono considerati alla stregua dei Piani Stralcio del Piano di bacino. Secondo l'architettura istituzionale disegnata dal TUA infatti, i Piani di Tutela, benché debbano attenersi agli obiettivi su scala di bacino stabiliti dalle Autorità di bacino, sono adottati dalle Regioni e solo in un secondo momento trasmessi alle Autorità di bacino per un parere di conformità (vincolante). Se nella teoria queste disposizioni dovevano assicurare il coordinamento tra obiettivi a scala di bacino ed obiettivi e misure a scala regionale, nella pratica hanno però, da un lato, reso il Piano di Gestione un piano in qualche modo subordinato e, dall'altro, svuotato il ruolo delle Autorità di bacino, a fronte della rilevanza attribuita al tradizionale livello regionale (AAVV 2003; Passino 2005; Urbani 2003).

Secondo quanto disposto nel TUA, l'attuale PAI dovrebbe andare a confluire nel Piano di bacino distrettuale, per la parte che riguarda appunto la conservazione, la difesa e la valorizzazione del suolo, da integrare poi con una parte relativa alla corretta utilizzazione delle acque. Rimane dunque anch'esso come Piano Stralcio e come strumento che "conclude e unifica la pianificazione di bacino per l'assetto idrogeologico" (AdbPo 2009, 16).

Il quadro degli strumenti di pianificazione va poi integrato con i Piani d'Ambito, cioè i piani di gestione del Servizio Idrico Integrato, previsti dalla legge Galli ed elaborati dalle Autorità dei trentaquattro Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) presenti nel bacino padano. Si noti che già all'indomani dell'approvazione della legge Galli era emerso il problema dello scarso coordinamento tra i suoi contenuti e quelli della legge 183 (Passino 2005). Il decreto del 1999 sulla tutela delle acque ha tentato di ricomporre questo scarto, individuando nei Piani d'Ambito uno degli strumenti rilevanti per l'attuazione delle proprie strategie d'intervento. Tuttavia Massarutto ha recentemente evidenziato come molti enti d'ambito continuino ad intendere la pianificazione come in passato, facendo dei Piani d'Ambito una lista dettagliata di opere da realizzare a spese della finanza pubblica (Massarutto 2008).

Infine bisogna considerare l'esistenza di un numero considerevole di piani territoriali generali, come i Piani territoriali regionali (PTR) e i Piani territoriali di coordinamento provinciale (PTCP), nonché di piani territoriali di settore con valenza ambientale, come i Piani delle aree protette e i Piani territoriali paesaggistici[31]. Benché il PdG, secondo le disposizioni della Direttiva, tiene conto dell'esistenza di tutti questi strumenti (molti dei quali ancora in fase di redazione o approvazione), non è azzardato affermare che il quadro complessivo risulta, nonostante gli sforzi, ancora fortemente frammentato e con tutta probabilità ridondante, e il sistema di gestione articolato secondo un assetto caotico e contraddittorio.

Non bisogna dimenticare che l'elaborazione del PdG avviene in una situazione di enorme incertezza, come nota la stessa AdbPo (2009b). Da un lato, infatti, rimangono pendenti presso la Corte Costituzionale i ricorsi di diverse regioni nei confronti di molte disposizioni del TUA, tra cui in particolare quelle relative al sistema di pianificazione di distretto, ritenute lesive delle prerogative costituzionalmente loro garantite[32]. Dall'altro, la l.69 del 18 giugno 2009 ha riaperto i termini per l'adozione di ulteriori correttivi al TUA, che "potrebbe dunque portare ad una revisione dell'assetto organizzativo e pianificatorio in cui si incardina" il PdG (ibid.), che è

stato pertanto predisposto senza avere riferimenti certi sulla sua definitiva coerenza e efficacia una volta approvato, oltre che sui modi e gli strumenti di attuazione.

Si fa insomma fatica a riconoscere in questo quadro un sistema unitario di governo del bacino. Anche in un recente studio di fattibilità dell'analisi economica dell'utilizzo idrico a scala di bacino si evidenziava come i due nodi cruciali, per il bacino del Po, sono rappresentati a) dal sistema di gestione del bacino e, in particolare, dallo scarso coordinamento esistente tra la fase di pianificazione e quella di gestione; e b) dallo scarso livello di integrazione delle politiche idriche, che sembra risentire ancora di una logica fortemente settoriale (Massarutto et al. 2006).

Riteniamo utile a questo punto una riflessione sulla scelta della dicitura "Piano di *Gestione*", che rimanda volutamente al campo semantico della programmazione/amministrazione. Ma se, come nota Passino (2005), il termine italiano "gestione" è la traduzione dell'inglese "*management*" e del francese "*aménagement*", allora il corrispondente italiano corretto sarebbe "governo". Quando la Direttiva parla infatti di *River Basin Management Plan* intende appunto, a nostro parere, tanto la pianificazione di ampio respiro, il governo, la *policy* del bacino, che la gestione, intesa nel significato che le è proprio nella lingua italiana.

La centralità del momento della pianificazione appare chiara se si considerano i problemi, che potremmo dire di coordinamento dell'azione collettiva, che la risorsa acqua pone. Ma, come nota Urbani, "la pianificazione, specie nel nostro paese, l'abbiamo intesa come strumento di pianificazione territoriale più per simpatia con la pianificazione urbanistica che per autonoma consapevolezza" (Urbani 2003, 5). È possibile identificare, in altre parole, un'"eccessiva enfaticizzazione dello strumento della pianificazione" (ibid.), peraltro intesa in senso marcatamente territoriale e tecnocratico (Massarutto 2005). Il Piano di Gestione voluto dalla Direttiva è, ad esempio, un piano economico oltreché territoriale, concentrandosi sulla risorsa acqua e sul suo utilizzo compatibile rispetto alle esigenze dell'ambiente, ma anche della società. Il Piano di Gestione, insomma, dovrebbe porsi come strumento principe del governo delle acque e della *governance* di bacino. Il settore delle acque è infatti naturalmente e irreversibilmente frammentato, tra usi, interessi, attori istituzionali, obiettivi di settore, politiche. E proprio questo ne fa un "terreno di azione elettivo per le politiche pubbliche" (ibid.). Naturalmente la frammentazione pone notevoli problemi di implementazione per gli attori preposti al coordinamento delle azioni: le conoscenze sono spesso "altrove", così come le risorse, e gli interessi degli attori, siano essi rappresentanti della società civile o del mondo produttivo, vanno tenuti in debito conto, in un ritorno della "politica" (*politics*) nella gestione delle acque (Allan 2003).

È proprio in considerazione di quest'ultimo fattore che la WFD, così come il più generale approccio integrato al *management* delle acque, riserva un ruolo di primo piano alla partecipazione pubblica. Il *network* di relazioni personali ed organizzative che l'AdbPo ha intessuto con gli anni ha senza dubbio contribuito ad istituzionalizzare una certa inclusività nella pianificazione di bacino. A noi sembra, tuttavia, che la *processualizzazione* della partecipazione all'interno di un processo di pianificazione che per molti aspetti rimane ancorato al passato tenda però a svuotarla di significato e a farne, a volte, mero strumento retorico.

## **La policy del bacino idrografico; ovvero su dove sia finita la “cultura di riaggregazione”**

L'aspetto forse più innovativo della legge 183 era la scelta dell'unità di riferimento per la difesa del suolo nel bacino idrografico. Con questa scelta “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 (Zazzi 2003, 22).

Nel caso del bacino del Po questo comportava uno sforzo non di poco conto: si trattava di unificare, nella pianificazione di bacino, sette regioni, trentasei province, più di tremila comuni e trentasei sotto-bacini principali. Infatti, nei primi anni di vita dell'AdbPo, quando la sua attività principale era ancora di tipo organizzativo e conoscitivo, il primo Segretario Generale, in un intervento intitolato “Per una cultura di riaggregazione”, affermava:

“Anche per l'Autorità di bacino si verifica che la barriera più ardua è di natura culturale e precisamente nella affermazione di una cultura di riaggregazione di ciò che una lunga serie di scelte sbagliate, di inadempienze e di miopi convenienze ha nel tempo spartito, per confini amministrativi o per settore d'intervento, tra le ‘competenze’ e tra le ‘autonomie’” (Passino 1992).

La struttura istituzionale delle Autorità di bacino di rilievo nazionale prevista dalla legge 183, con la compresenza di un livello politico e di uno tecnico, delle amministrazioni centrali e di quelle regionali, può infatti pensarsi come una primitiva arena di *governance* di bacino. Secondo altri, invece, la legge 183 rappresentava “l'armatura di una superpianificazione di settore a dominanza statale entro cui le competenze regionali, per quanto fortemente ribadite, sono in realtà degradate a livello di meri adempimenti esecutivi conseguenti” (Pastori, G. 1991, 25-26). Tanto è vero che la legge fu impugnata da diverse regioni di fronte alla Corte Costituzionale che, nel chiarire la natura istituzionale e giuridica dalle Autorità di bacino, le definì “organo misto Stato/Regioni”, di cooperazione tecnico-istituzionale, precisando che le materie regolate dalla legge 183 dovevano essere gestite in forme diverse di diretta cooperazione, piuttosto che attraverso lo strumento dell'intesa, quale desumibile dal DPR 616.

D'altro canto, però, come già accennato, la consapevolezza della necessità di intessere rapporti, anche informali, con gli attori locali, istituzionali e non, si fece sentire immediatamente. Oltre alle già discusse ragioni relative alle necessità dell'implementazione, bisogna considerare il fatto che all'interno del Comitato Istituzionale dell'AdbPo i rappresentanti regionali si trovassero in maggioranza rispetto ai rappresentanti delle amministrazioni centrali. Questo, in un momento di ancora intensa conflittualità tra Stato e Regioni, spingeva fortemente l'Autorità a ricercare “alleanze” al di fuori dei confini stabiliti dalla legge istitutiva. Inoltre, se si considerano i settori ed i livelli di intervento toccati dall'attività dell'AdbPo, si capisce anche come sarebbe stato praticamente impossibile non interagire con tutti quegli attori locali subordinati (Province, Comuni, Enti Parco, Comunità Montane, solo per citarne alcuni) che, secondo la 183, erano privi di qualsiasi potere decisionale (Borelli 2008).

Infatti la prima riunione della *Consulta padana*, che poi diventerà il *Comitato di consultazione* dell'AdbPo, ha luogo già nel marzo del 1994, a Milano. Si tratta di un comitato informale di consultazione che riunisce i rappresentanti degli enti locali (UPI, ANCI, UNCEM), dei maggiori sindacati (CGIL, CISL e UIL), le associazioni di categoria (ConfAgricoltura, CIA, Coldiretti, ConfIndustria, ConfAPI, ConfServizi, Lega Nazionale Cooperative e Confederazione Italiana Cooperative), i consorzi di bonifica, l'ENEL, le camere di commercio, le associazioni ambientaliste riconosciute dal Ministero dell'Ambiente (WWF Italia, Legambiente e LIPU), e due Enti Parco (Parco del Ticino e Parco del Po e dell'Orba) (Rainaldi 2008a). La *Consulta* è il primo tentativo di “attivare il Piano dal basso verso l'alto, partendo dalla conoscenza critica di tutto l'esistente, a livello locale e regionale, in fatto di pianificazione” (Passino 1993-1994). Ma si propone anche uno scopo ulteriore, che è quello di “diffondere la conoscenza della costruzione del Piano di bacino” (ibid.).

Secondo quanto riporta Borelli (2008), tuttavia, l'AdbPo comincia a sperimentare quasi subito i limiti delle forme rappresentative cresciute in modo “paternalistico” sotto la propria tutela e supervisione. Nel caso del *Comitato di consultazione*, questi limiti si evidenziano nel fatto che la sua attività finisce per concentrarsi su due obiettivi: da un lato, la continua richiesta al Segretario Generale del riconoscimento di un ruolo ufficiale per il Comitato, che non può arrivare perché comporterebbe una revisione della legge 183; dall'altro la produzione di documentazione che riprende sostanzialmente i concetti, le definizioni e le indicazioni dei piani elaborati dalla stessa AdbPo (ibid.).

È anche a fronte di questi limiti che la svolta contrattuale descritta da Bobbio prende avvio. Di fronte alla difficoltà e ai tempi richiesti dalla pianificazione di bacino, da un lato, e all'ormai evidente necessità di costruire ed istituzionalizzare le relazioni sviluppatesi con gli anni, la forma degli accordi diventa uno strumento ampiamente utilizzato. Come già detto, questi accordi sono spesso di tipo sia verticale che orizzontale: mettono cioè insieme sia autorità situate a livelli diversi (regionale, comunale, parchi...) sia più istituzioni dello stesso livello territoriale (più province, comuni...) (Bobbio 2006).

Da un'analisi d'insieme delle attività e degli accordi degli anni più recenti, quello che emerge con maggiore chiarezza è probabilmente il ruolo delle Province, soprattutto dopo la sottoscrizione del Protocollo d'Intesa (27 maggio 2005) tra le tredici Province rivierasche del Po (Alessandria, Cremona, Cuneo, Ferrara, Lodi, Mantova, Parma, Pavia, Piacenza, Reggio Emilia, Rovigo, Torino e Vercelli), già riunite dal 1993 in una *Consulta*, e la stessa AdbPo. Il Protocollo, che ha come obiettivo “la tutela e la valorizzazione del territorio e la promozione della sicurezza delle popolazioni della valle del Po”, ha costituito la base condivisa per l'elaborazione del Progetto Strategico di cui abbiamo detto.

Altri due soggetti che sono emersi nel panorama dei rapporti multilivello nel bacino del Po sono la *Consulta dei Sindaci della Media Valle Po* e l'associazione *AcquaBenessereSicurezza (ABS)*. La *Consulta dei Sindaci*, fatto significativo, si è costituita quasi contemporaneamente alla *Consulta delle Province* (21 giugno 2005), per l'elaborazione e la realizzazione di una strategia di sviluppo condivisa. *ABS*, che partecipa ai lavori della *Consulta dei Sindaci*, è un'associazione di cittadini e Comuni costituitasi nel pavese in seguito alle alluvioni del 1994 e del 2000. Interessata in primo

luogo al tema della sicurezza, ma anche a quello della valorizzazione territorio, si è posta come centro di aggregazione dei Comuni della Media Valle Po, benché il suo ruolo non sia altamente legittimato ed il rapporto con l'AdBPo appaia spesso conflittuale (Rainaldi 2008a).

Volendo disegnare una mappa degli attori istituzionali che partecipano della gestione delle risorse idriche nel bacino del Po, a seguito dei più recenti sviluppi normativi, si possono distinguere tre diversi livelli: la pianificazione degli usi della risorsa, l'attuazione delle indicazioni/norme dettate dalla pianificazione e la gestione dei servizi, a cui si vanno ad aggiungere le attività conoscitive e di monitoraggio, affidate alle Agenzie Regionali per la Protezione dell'Ambiente (ARPA).

Con i d.lgs. 152/99 e 152/2006, la pianificazione degli usi della risorsa è stata affidata alle Regioni per il territorio di competenza, sulla base di atti di coordinamento delle Autorità di bacino e dello Stato.

L'attuazione della pianificazione e la programmazione degli interventi sono di competenza regionale e, a seconda dell'organizzazione propria di ciascuna Regione, talvolta anche provinciale o comunale.

Per quanto riguarda la gestione dei servizi idrici, si distinguono i gestori dei servizi idrici civili, che distribuiscono la risorsa agli utenti per usi civili ed industriali, e si occupano della raccolta e della depurazione delle acque reflue; e i Consorzi di bonifica, che distribuiscono l'acqua agli agricoltori consorziati e mantengono in condizioni di efficienza tutta la rete di canali artificiali di scolo ed irrigazione.

Oltre a questi, nel bacino del Po, sono presenti:

- i Consorzi di regolazione dei grandi laghi alpini, che si occupano di gestire i livelli e i volumi in uscita dai grandi laghi a seconda delle necessità degli utenti di valle;
- l'Agenzia Interregionale per il Po (AIPO), con i compiti di difesa del suolo, di tutela del buon regime delle acque pubbliche e di polizia idraulica;
- un sistema complesso e differenziato di Servizi tecnici regionali e provinciali con compiti di pianificazione, programmazione e gestione degli interventi di difesa del suolo, di polizia idraulica, di gestione delle acque pubbliche (AdbPo 2009a).

La diffusione degli strumenti volontari ha, a nostro avviso, rafforzato notevolmente i rapporti multi-livello, tessendo col tempo un tentativo di *governance* di bacino che si sviluppa al di fuori del quadro normativo esistente. L'affermarsi, nell'ultimo decennio, degli strumenti e della retorica della partecipazione nelle amministrazioni pubbliche, fornisce in questo senso nuovi strumenti, ma anche e soprattutto un nuovo quadro di riferimento entro cui inserire questo tipo di attività. Questa evoluzione, soprattutto a seguito della Direttiva Quadro, fornisce peraltro una nuova fonte di legittimazione ai rapporti intessuti dall'AdbPo.

Resta da rilevare il fatto che i processi interattivi di cui abbiamo detto sono quasi sempre portati avanti da attori che, il più delle volte, nascono con un diverso tipo di vocazione professionale (come geologi ed ingegneri), con le naturali carenze in termini di competenze ed *expertise*

(Rainaldi 2008b). Il problema di natura, per così dire, culturale, è riscontrabile nell'atteggiamento ambivalente nei confronti di questi nuovi strumenti. Se da un lato la produzione di politiche per mezzo di contratti e l'interesse per le forme di partecipazione si è diffuso, nel bacino padano, quasi indipendentemente dalle richieste della Direttiva, dall'altro non si è esaurito il ricorso ai "vecchi" strumenti della programmazione negoziata e di cooperazione istituzionale (conferenze dei servizi, intese istituzionali di programma ecc. Cfr. AdbPo 2009a).

Anche dall'analisi del quadro degli strumenti di pianificazione sembra chiaro che ci si trova di fronte ad un moltiplicarsi di piani, azioni e programmi, che non può che rivelarsi ridondante, nonché difficile da gestire in termini di coerenza e coordinamento. Tutto ciò in un contesto articolato su almeno cinque livelli territoriali principali (Bobbio 2006) e già caratterizzato dalla stratificazione storica di competenze sorte per rispondere a necessità specifiche (ad esempio i consorzi di bonifica ed irrigazione), o a norme che si sono succedute nel tempo senza che vi sia stata la necessaria azione di integrazione.

In questo già complesso quadro, si inseriscono i più recenti tentativi di semplificazione legislativa ed amministrativa operati dal legislatore, che, sembrano aver reso il panorama del governo di bacino, se possibile, ancora più complesso. Il d.lgs 152/99, come già osservato, molto innovativo dal punto di vista dei contenuti, prefigura un' Autorità di bacino svuotata dei già, tutto sommato, deboli poteri autoritativi (Urbani 2003). Il Rapporto 2003 sulla pianificazione di bacino indicava infatti come le autorità di bacino di rilievo nazionale si caratterizzano "per svolgere azioni di confronto interistituzionale e di verifica, composizione e condivisione di scelte, piuttosto che per un'autonoma capacità decisionale" (Zazzi 2003, 24).

Dal canto suo, il d.lgs. 152/2006, nel tentativo di attuare (in ritardo) la Direttiva ed operare al tempo stesso una semplificazione normativa, unificando in un unico macro-testo tutta la normativa ambientale, mentre abrogava le precedenti leggi (difesa del suolo, legge Galli, legge Merli, d.lgs. 152/99) ne riprendeva sostanzialmente i contenuti, senza necessariamente renderli coerenti.

Secondo molti osservatori (Gruppo 183; Gavioli 2009; Massarutto et al. 2006; ), nonché secondo le autonomie locali, il decreto opera un nuovo ed anacronistico accentramento delle competenze a livello statale. Le stesse modalità di approvazione del decreto sono state criticate: secondo la Conferenza delle Regioni, l'ANCI e l'UPI, il governo avrebbe rotto l'accordo firmato il 4 ottobre 2001 fra il Ministro Matteoli, le Regioni, l'ANCI e l'UPI, rappresentando, secondo il Presidente della Conferenza Vasco Errani, "un atto unilaterale del Governo, che viola il principio della leale collaborazione tra le istituzioni e si configura come una scelta centralistica"[\[33\]](#). Il sistema di gestione proposto per la difesa del suolo, la tutela delle acque ed i servizi idrici è stato invece definito dal Comitato scientifico del IV Congresso nazionale del Po (2007) come "spiccatamente centralistico".

Ugualmente criticata è l'abolizione delle Autorità di bacino così come previste dalla l.183/89. Le nuove Autorità di distretto, infatti, a causa della loro struttura istituzionale, diventerebbero "praticamente una dipendenza del Ministero dell'Ambiente", scardinando "lo strumento cui nell'assetto esistente è affidato il compito di garantire il coordinamento tra le concorrenti

competenze in materia territoriale” (Passino 2005, 8). Le Autorità di distretto vengono infatti definite come “enti pubblici non economici” e la loro composizione interna subisce alcune variazioni rispetto a quella delle Autorità di bacino. Al posto del Comitato Istituzionale il TUA prevede una Conferenza istituzionale permanente. Composta da i Ministri dell'ambiente e della tutela del territorio, delle infrastrutture e dei trasporti, delle attività produttive, delle politiche agricole e forestali, per la funzione pubblica, per i beni e le attività culturali”, “nonché i Presidenti delle regioni e delle province autonome il cui territorio è interessato dal distretto idrografico [...], oltre al delegato del Dipartimento della protezione civile” (art.63, c.4), la Conferenza delibera a maggioranza. D'altra parte la natura di “ente pubblico non economico” attribuita alle Autorità di distretto dal decreto 152, non lascia ampio spazio alle considerazioni sull'effettivo potere e capacità d'azione delle Autorità. Peraltro si può notare come la natura giuridica attribuita alle Autorità comporta un innegabile aggravio dei costi per il bilancio statale, aggravio che viene esplicitamente escluso dallo stesso decreto (art.65, c.9).

Questa soluzione istituzionale appare ancora più strana se si considera che già la Commissione Veltri[34], alla fine degli anni Novanta, riconosceva la validità dell'impianto complessivo della 183 e raccomandava, piuttosto, di sottolinearne e rafforzarne alcuni aspetti che si rivelavano in linea con i contenuti della Direttiva nel frattempo in discussione a Bruxelles. In particolare Il Comitato ribadiva l'importanza dell'assetto istituzionale che incardinava la difesa del suolo sulle Autorità di bacino e sottolineava la coerenza del modello organizzativo di queste ultime con l'ordinamento comunitario. Raccomandava peraltro che venissero ampliati i poteri delle Autorità in riferimento alla gestione e al controllo degli usi delle risorse idriche e al rilascio delle concessioni di derivazione delle acque pubbliche e auspicava che venisse garantita l'autonomia finanziaria e funzionale delle stesse Autorità.

In conclusione si può affermare che anche il panorama dei rapporti multilivello appare quanto mai confuso e instabile. L'unitarietà di governo del bacino richiesta dalla Direttiva è inficiata dalla contraddittorietà dell'impianto normativo, e in particolar modo da: a) il conflitto tra le amministrazioni centrali e regionali; b) la trasformazione operata sulla natura dell'Autorità di bacino. Questa, nata come “semplice” organo misto Stato-Regioni, ha saputo calarsi nella realtà territoriale in cui operava, ritagliandosi un ruolo da *network hub*, da promotore, nonché da elemento di continuità e di coerenza, cosicché si è potuta sviluppare una molteplicità di rapporti formali ed informali, “all'ombra della gerarchia” (Scharpf 1997). Gli ultimi sviluppi sembrano stravolgere questo impianto, da un lato rafforzando il ruolo autonomo delle Regioni, dall'altro disegnando un improbabile modello neo-centralistico, in cui l'amministrazione si ricostituisce alla scala del bacino e assorbe competenze e responsabilità presso un nuovo centro di potere (Massarutto et al 2006).

## **Conclusioni**

Riteniamo che sia giunto a questo punto il momento di tracciare alcune considerazioni di carattere generale sulle politiche dell'acqua in Italia.

In primo luogo, come già più volte evidenziato, bisogna rilevare la frammentazione delle politiche e degli interventi rivolti all'acqua. Il tentativo di riunire in unico testo legislativo l'intera materia ambientale non è riuscito infatti a superare la frammentazione e la molteplicità degli interventi, delle competenze e dei processi. I due settori "storici" della difesa del suolo e dei servizi idrici sono infatti ancora facilmente rintracciabili come essenzialmente separati – in termini di processi ed attori coinvolti – all'interno del decreto 152/2006; la legge Galli sancisce una separazione di fatto tra usi delle acque per il consumo umano e gli altri usi plurimi delle acque; e il settore relativamente recente della difesa delle acque dall'inquinamento viene diviso in maniera non troppo chiara e poco coordinata tra competenze regionali e competenze delle Autorità di bacino. Il settore idrico, in altre parole, è in realtà un insieme di settori la cui integrazione, seppure recentemente avviata, è ancor lungi dall'essere attuata; e le politiche idriche si caratterizzano per la "frammentazione dei soggetti e delle competenze nell'ambito di funzioni mal distribuite" (Urbani 2003, 2).

In secondo luogo, la difficoltà a pensare al settore delle acque in termini di politica pubblica è rintracciabile anche nella difficoltà ad abbracciare il concetto di "gestione", inteso come *management*. Se la pianificazione di bacino rappresenta senza dubbio un momento imprescindibile del governo e della gestione delle acque, non è detto che essa debba costituire l'unico strumento. Lo studio di fattibilità già citato in precedenza suggerisce un confronto con il modello organizzativo adottato da altri paesi europei, dove al livello di bacino compete l'elaborazione di piani strategici e l'individuazione di priorità, fortemente focalizzati alla *vision* e alla costruzione delle basi di legittimazione politica generale; mentre un secondo livello, più operativo, è responsabile per le scelte di dettaglio e, in particolare, dell'attribuzione di compiti, responsabilità, costi e relativi benefici ai diversi settori e attori. (Massarutto et al. 2006). E d'altronde esiste ormai un'ampia letteratura sui cosiddetti "nuovi strumenti di politica ambientale" o NEPIs (*New Environmental Policy Instruments*) (Gouldson et al. 2008). Preme sottolineare come in questo contesto anche gli strumenti di tipo economico, che pure in Italia sono utilizzati pochissimo (cfr. Massarutto 2001), vengono considerati come non più adeguati, o solo parzialmente adeguati, alle nuove esigenze della politica ambientale e di quella della gestione delle risorse idriche in particolare (ibid.) L'attenzione si concentra invece su strumenti basati sull'informazione *information based*, di regolazione volontaria o privata o sui meccanismi di supporto e di *capacity building*.

Queste due osservazioni portano a riflettere su una seconda questione più generale, ossia sul difficile radicamento, in Italia, di quella che può soltanto essere definita come "cultura delle politiche pubbliche". Se il confine e la relazione tra una politica pubblica ed i diversi interventi settoriali che la compongono sono sempre e comunque sfumati e suscettibili di continua ridefinizione, quello che sembra essere assente è proprio la visione di insieme, la capacità, come ricorda Regonini, di "vedere le politiche pubbliche" e di trascendere la logica della "politica assoluta" (Regonini 2001).

Ecco allora non solo la frammentazione delle politiche idriche e lo scarso coordinamento tra i diversi settori, ma anche le modalità stesse del *policy-making*, articolato in interventi ripetuti ed incrementali del legislatore. Se in una prima fase questo è stato costituito da disegni di legge lungimiranti e dominati dall'estrema razionalità normativa, la seconda fase è stata invece

caratterizzata dal tentativo di “aggiustare il tiro”, troppo alto, rispetto alla situazione reale del paese; e, più in generale, dal tentativo di porre rimedio alle difficoltà incontrate nella fase di implementazione, oltre che ad adeguare gli obiettivi di *policy* al mutare del contesto storico e delle esigenze dettate da Bruxelles.

La risposta al problema del cosiddetto *implementation gap*, così connaturato alle politiche pubbliche da costituirne, probabilmente, più che una patologia, una fase della loro naturale evoluzione, viene ricercata in un ulteriore intervento legislativo, in un moltiplicarsi e sovrapporsi di norme che rende il quadro sempre più complesso, nonostante i recenti tentativi di semplificazione. Il paradosso, secondo molti, è stato raggiunto proprio con il decreto ambientale: nato con lo specifico scopo di semplificare e riorganizzare in maniera organica la legislazione in materia ambientale, ha riscritto completamente l’impianto normativo esistente, in un ennesimo tentativo di gestire e regolare il settore ambientale principalmente attraverso l’intervento legislativo, preferendo questa scelta a quella di calibrare ed adeguare le disposizioni esistenti, peraltro già in linea con le tendenze della normativa europea, alle nuove esigenze (Passino 2005; Massarutto 2008).

In conclusione, non può non tornare alla mente un articolo di Bobbio di qualche anno fa, dedicato all’“Italia dissociata”<sup>[35]</sup>, in cui distingueva tra il mondo A della *politics* e del decisionismo, e il mondo B, più silenzioso ma più efficace, che, per rispondere alla frammentazione delle istituzioni, adotta la logica della concertazione e dell’accordo, producendo le politiche pubbliche e governando di fatto il paese. Alla fine di questa panoramica sul governo delle acque, non siamo però così sicuri di riuscire a condividere l’ottimismo mostrato da Bobbio a conclusione del suo articolo.

## Riferimenti bibliografici

AAVV 2003, *Per l’attuazione della Direttiva Europea Quadro sulle Acque (2000/60)*. Atti del convegno Gruppo 183-IEFE Bocconi-Legambiente: “L’attuazione della Direttiva Europea Quadro sulle Acque (2000/60). Sfide e opportunità per una politica sostenibile dell’acqua in Italia”, Milano, 17 ottobre 2003. Online su:

<http://www.gruppo183.org/>

Per%20attuazione%20Direttiva%20Acque%20in%20Italia.pdf. Accesso: settembre 2008.

AdbPo 1995, “Il piano stralcio P.S.45. Un piano di riassetto idrogeologico per il governo della ricostruzione nelle aree colpite dall’alluvione del novembre 1994. Criticità”, *Notiziario dell’Autorità di bacino del Po*, anno IV, n.9-10. Online su:

<http://www.adbpo.it/on-line/ADBPO/Home/PubblicazionidellEnte/InotiziaridelPo/Anno04-1995/articolo293.html>. Accesso: agosto 2009.

AdbPo 2006, *Caratteristiche del bacino del fiume Po e primo esame dell'impatto ambientale delle attività umane sulle risorse idriche*. Parma, aprile 2006.

AdbPo 2007, "Un futuro sostenibile per il Po. Schema di Programma di azioni per la valorizzazione del capitale umano, naturale e culturale delle terre del Po". Parma, aprile 2007.

AdbPo 2008a, *Un futuro sostenibile per il Po. Azioni per la valorizzazione del capitale umano, naturale e culturale delle Terre del Po. Progetto Strategico Speciale Valle del fiume Po*. Parma, aprile 2008.

AdbPo 2008b, *Progetto Strategico Speciale Valle del fiume Po. Valutazione Ambientale Strategica. Rapporto Ambientale. Sintesi non tecnica*. Parma, settembre 2008.

AdbPo 2009a, "Valutazione globale provvisoria dei problemi relativi alla gestione delle acque, significativi a livello di distretto idrografico del fiume Po. Documento per la consultazione pubblica", *Piano di Gestione del distretto idrografico del fiume Po*. Parma, 10 aprile 2009.

AdbPo 2009b, "Relazione Generale", *Piano di Gestione del distretto idrografico del fiume Po. Elaborato 0*. Parma, 23 luglio 2009.

AdbPo 2009c, "Repertorio dei Piani e Programmi relativi a sottobacini o settori e tematiche specifiche", *Piano di Gestione del distretto idrografico del fiume Po. Elaborato 8*. Parma, 23 luglio 2009.

Agricola, B. 2002. Intervento. Atti del seminario: "Quale futuro per la pianificazione di bacino?", Roma, 18 giugno 2002. Online su:  
<http://www.gruppo183.org/altri%20documenti/futuropianibacino.pdf>. Accesso: ottobre 2008.

Allan, J.A. 2001. *The Middle East Water Question. Hydropolitics and the Global Economy*. London, I.B. Tauris.

Allan, J.A. 2003. "IWRM/IWRAM: a new sanctioned discourse?", SOAS Water Issues Study Group, Occasional Paper 50, School of Oriental and African studies (University of London)/King's College London. Online su:  
<http://www.soas.ac.uk/waterissues/papers/file38393.pdf>. Accesso: marzo 2009.

Ballarin, S.; Guerra, S.; Rotunno, T. 2008, "Laboratorio RIVAdiPo: alchimie deliberative per lo sviluppo di un territorio fluviale", in Borelli, G. (a cura di) 2008, *Tracce di Governance. Comunità e sviluppo locale nella Media Valle del Po*. Milano, Franco Angeli, pp. 120-141.

Baraggioli, S. 2008, "Il ruolo dei Comuni nello sviluppo locale. Problemi di scala in una politica di valorizzazione fluviale", in Borelli, G. (a cura di) 2008, *Tracce di Governance. Comunità e sviluppo locale nella Media Valle del Po*. Milano, Franco Angeli, pp. 155-173.

Baroncini, E. 1992, "Il Magistrato per il Po e la legge 183", *Notiziario dell'Autorità di bacino del Po*. Anno I, n.0, Online su:  
<http://www.adbpo.it/on-line/ADBPO/Home/PubblicazionidellEnte/InotiziaridelPo/Anno01-1992/articolo286.html>. Accesso: agosto 2009.

Blatter, J; Ingram, H.; Doughman, P.M. 2001, "Emerging Approaches to Comprehend Changing Global Contexts", in Blatter, J. and Ingram, H. (eds) 2001, *Reflections on*

- Water. New Approaches to Transboundary Conflicts and Cooperation*, Cambridge (MA), The MIT Press.
- Bobbio, L. 2003, “L’Italia dissociata. Decisionismo maggioritario e concertazione”, *Il Mulino*, n. 6, pp. 1019-1029.
- Bobbio, L. 2006, “Le politiche contrattualizzate”, in Donolo, C. 2006, *Il futuro delle politiche pubbliche*. Milano, B.Mondadori, pp. 59-79.
- Borelli, G. 1999, “Le relazioni intergovernative nelle politiche di difesa del suolo: il caso del Piano Stralcio 45 dell’Autorità di bacino del Po”, in Piperno, S. (a cura di) 1999, *Modelli di allocazione delle risorse e delle funzioni tra Regioni ed Enti Locali*, Milano, Giuffré Editore.
- Borelli, G. (a cura di) 2002, “La percezione del ruolo e delle attività dell’autorità da parte dei Comuni del bacino del Po”, *Il Po. Notiziario dell’Autorità di bacino del fiume Po*, n. 3 (numero monografico).
- Borelli, G. 2008, “La governance di un territorio plurale. Sviluppo locale e nuove soggettività nella Media valle del Po”, in Borelli, G. (a cura di) 2008, *Tracce di Governance. Comunità e sviluppo locale nella Media Valle del Po*. Milano, Franco Angeli, pp. 13-67.
- Capano, G. 2003. “Administrative Traditions and Policy Change: When Policy Paradigms Matter. The Case of Italian Administrative Reforms During the 1990s”, *Public Administration*, 81 (4): 781–801.
- Carrozza, C. 2008, “La riforma italiana dei servizi idrici. Modi locali di governo tra continuità e rottura”, *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 1, pp. 5-36.
- Citroni, G. e Lippi, A. 2006, “La politica di riforma dei servizi idrici. Istituzioni, processi e poste in gioco”, *Le istituzioni del federalismo*, n. 2, pp. 239-275.
- Comitato scientifico del IV Congresso Nazionale del Po 2007, *Il Po: una risorsa dell’Italia*. Intervento al IV Congresso Nazionale del Po, Piacenza, 23-24 novembre 2007.
- Dente, B. 1985, *Governare la frammentazione. Stato, Regioni ed enti locali in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Freddi, G. 2000 “La politica dell’ambiente: tra innovazione e continuità”, in Palma, D; Fabbrini, S; Freddi, G. (a cura di) 2000, *Condannata al successo? L’Italia nell’Europa integrata*, Bologna, Il Mulino.
- Gavioli, G. 2009 (in corso di stampa), “A vent’anni dalla l.183/89: rischi e oscillazioni nel passaggio ai distretti e ai piani di gestione”, *L’Acqua*. Online su: [http://www.gruppo183.org/dettaglio\\_documento.asp?ID\\_DOCUMENTO=228](http://www.gruppo183.org/dettaglio_documento.asp?ID_DOCUMENTO=228). Accesso: settembre 2009.
- Giannelli, N. 2006, “La riforma dei servizi idrici. Uno sguardo alla normativa nazionale e regionale”, *Le istituzioni del federalismo*, n. 2, pp. 278-313.
- Gouldson, A. et al. 2008, “New Alternative and Complementary Environmental Policy Instruments and the Implementation of the Water Framework Directive”, *European Environment*, n. 18, pp.359-370.
- Guerra, S. 2007, “Bacino del Po: una rete istituzionale per uno sviluppo di qualità”, in *Il Nord Ovest. Campo territoriale della conoscenza. Dossier conoscitivo sul tema Saperi, Università e Territori*. Gruppo di ricerca del Dipartimento di Architettura del Politecnico di Milano coordinato da M. Bolocan Goldstein, pp. 63-67.

- Isenburg, T. 1986, *Acque e Stato. Energia, bonifiche, irrigazione in Italia fra 1930 e 1950*. Milano, Franco Angeli.
- Jøneh-Clausen, T. and Fugl, J. 2001. "Firming up the Conceptual Basis of Integrated Water Resources Management", *Water Resources Development*, 17 (4): 501–510.
- Massarutto, A. 1998, "Le politiche dell'acqua in Italia: la difficile trasformazione dalla politica delle infrastrutture alla politica ambientale", in Faggi, P.; Rocca, L. (a cura di) 1998, *Il governo dell'acqua tra percorsi locali e grandi spazi*. Atti del Seminario internazionale Euroambiente 1998. Portogruaro, 29 aprile 1998, pp. 75-102.
- Massarutto, A. 2001, "Water institutions and management in Italy", Working paper n. 01-01-eco, *Working paper series in Economics*, Università degli studi di Udine – Dipartimento di Scienze Economiche. Online su: <http://diec.uniud.it/Series-in-Economics.265.0.html>. Accesso: luglio 2009.
- Massarutto, A. 2005, "Partecipazione del pubblico e pianificazione nel settore idrico". Documento presentato al convegno: *La partecipazione pubblica nell'attuazione della Direttiva Quadro Europea sulle acque*, Milano, 30 giugno 2005. Online su: <http://www.gruppo183.org/convegno-partecipazione-acque/documento-massarutto.pdf>. Accesso: settembre 2009.
- Massarutto, A. et al. ( a cura di) 2006, *Studio di fattibilità concernente lo sviluppo dell'analisi economica dell'utilizzo idrico a scala di bacino del fiume Po così come prevista dalla Direttiva 2000/60/CE - Sintesi*. Parma, AdbPo.
- Massarutto, A. 2008, *L'acqua*. Bologna, Il Mulino.
- Merloni, F. 1992, "Difesa del territorio", *Notiziario dell'Autorità di bacino del Po*, anno I, n. 1. Parma, AdbPo. Online su: <http://www.adbpo.it/on-line/ADBPO/Home/Pubblicazioni-dell'Ente/Inotiziari-del-Po/Anno01-1992/articolo287.html>. Accesso: agosto 2009.
- Molinari, E. 2007, *Acqua. Argomenti per una battaglia*. Milano, Edizioni Punto Rosso.
- Nascetti, G.P. 1990, *Il bacino padano e le sue leggi*, Bologna, Il Mulino.
- Passino, R. 1992, "Per una cultura di riagggregazione", *Notiziario dell'Autorità di bacino del Po*. Anno I, n.0. Online su: <http://www.adbpo.it/on-line/ADBPO/Home/Pubblicazioni-dell'Ente/Inotiziari-del-Po/Anno01-1992/articolo286.html>. Accesso: agosto 2009.
- Passino, R. 1993-1994, "Conferenza padana sul Piano di bacino del Po. Contenuti, obiettivi e strumenti", *Notiziario dell'Autorità di bacino del Po*. Anno III, n. 05-06. Online su: <http://www.adbpo.it/on-line/ADBPO/Home/Pubblicazioni-dell'Ente/Inotiziari-del-Po/Anno03-199394/articolo291.html>. Accesso: settembre 2009.
- Passino, R. 1994, "Riflessioni sull'impostazione strategica del piano di bacino", *Notiziario dell'Autorità di bacino del Po*. Anno III, n. 07-08. Online su: <http://www.adbpo.it/on-line/ADBPO/Home/Pubblicazioni-dell'Ente/Inotiziari-del-Po/Anno03-199394/articolo292.html>
- Passino, R. 2005, "La difesa del suolo in Italia dalla Commissione De Marchi ad oggi". Documento presentato al convegno: *Acqua e suolo: dalla legge 183/89 alla Direttiva Europea 2000/60*, Taormina, 1-2 dicembre 2005. Online su: <http://www.gruppo183.org/public/file/difesa-suolo-italia-passino.pdf>. Accesso: ottobre 2008.

- Pastori, G. 1991, "Il seicentosedici rovesciato: nota a C.C. n. 285 del 26 febbraio 1990", *Le Regioni*, anno XIX, n.1, pp. 25-28.
- Rainaldi, F. 2008a, "La ricognizione del network locale. La mappa degli attori", in COREP (a cura di) 2008, *Progetto Pilota per l'applicazione della Valutazione Ambientale Strategica alla Pianificazione di bacino e alle fasi di recepimento dei piani territoriali. Fase C*. Parma, AdbPo 2008.
- Rainaldi, F. 2008b, "Sicurezza del territorio e corto-circuiti decisionali: quali problemi e quali soluzioni? Due casi di studio", in Borelli, G. (a cura di) 2008, *Tracce di Governance. Comunità e sviluppo locale nella Media Valle del Po*. Milano, Franco Angeli, pp. 90-119.
- Rainaldi, F. 2009, "Water scarcity in England: an analysis of policy change", paper presentato alla *II Italian Graduate Conference in Political Science*, Gargnano sul Garda, 29 giugno-1 luglio 2009.
- Scharpf, F. 1997, *Games Real Actors Play: Actor-centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder, Westview Press.
- Swyngedouw, E. 1997. *Modernity and Hybridity. The production of nature: water and modernisation in Spain*. Paper presented at the Inaugural International Conference of Critical Geography, Vancouver, British Columbia, Canada. 10-13 August 1997.
- [http://www.geog.ubc.ca/iiccg/papers/Swyngedouw\\_E.html](http://www.geog.ubc.ca/iiccg/papers/Swyngedouw_E.html). Accesso: giugno 2009
- Turri, E. 2000, *La megalopoli padana*, Venezia, Marsilio.
- Urbani, P. 2003, "Sfide e opportunità per una politica sostenibile dell'acqua in Italia. Gli aspetti istituzionali". Documento presentato al convegno: *L'attuazione della Direttiva Europea Quadro sulle Acque (2000/60). Sfide e opportunità per una politica sostenibile dell'acqua in Italia*, Milano, 17 ottobre 2003. Online su: <http://www.gruppo183.org/convegnodirettiva/urbani.pdf>. Accesso: novembre 2008.
- Zazzi, M. (a cura di) 2003, *La pianificazione di bacino in Italia. Rapporto 2003*. Roma, Gruppo 183. Anche disponibile sul sito <http://www.gruppo183.org/autoritadibacino/>

---

[1] Nella definizione della Direttiva Quadro sulle Acque (WFD) per "bacino idrografico" si intende "il territorio nel quale scorrono tutte le acque superficiali attraverso una serie di torrenti, fiumi ed eventualmente laghi per sfociare al mare in un'unica foce, a estuario o delta" (art. 2, c. 13).

- [2] Direttiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2000 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque.
- [3] Molte delle riflessioni contenute in questo paper derivano dall'esperienza personale di collaborazione con l'Autorità del bacino del Po, sia nel corso di uno stage di ricerca (luglio-dicembre 2006) nell'ambito del Master in Analisi delle Politiche Pubbliche (COREP-Torino), sia nel corso della partecipazione, in qualità di collaboratrice del gruppo di lavoro del COREP guidato da L. Bobbio, al *Progetto Pilota per l'applicazione della Valutazione Ambientale Strategica alla pianificazione di bacino e alle fasi di recepimento dei piani territoriali* (maggio 2007-giugno 2008).
- [4] Il ruolo dello Stato rimaneva fondamentalmente quello di arbitro delle concessioni, "il più delle volte teso a facilitare, attraverso le autorizzazioni, i processi di allargamento e concentrazione dei grandi gruppi a discapito delle imprese meno potenti" (Isenburg 1986, 13).
- [5] D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616.
- [6] Alcune ricerche hanno evidenziato come la percezione del fiume Po sia diversa in diversi tratti fluviali. Nel tratto pavese, e più in generale nella cosiddetta Media Valle Po (cfr. Ballarin, Guerra, Rotunno 2008), ad esempio, la percezione di insicurezza si accompagna ad un legame tradizionale con il fiume, generando un sentimento di "amore-odio" (Baraggioli 2008).
- [7] Nel tratto del Po piemontese, ad esempio, la disaffezione nei confronti del fiume è stata fatta risalire anche all'idea di una zona fortemente vincolata e pertanto poco sfruttabile per le attività economiche (Baraggioli 2008).
- [8] L'alluvione del Polesine, infatti, interveniva in un territorio con insediamenti di tipo rurale e in un sistema fluviale abituato a convivere con le alluvioni. L'alluvione di Firenze, invece, toccava un'area non solo densamente abitata, ma anche di inestimabile valore storico e culturale per l'intero paese, suscitando pertanto intense reazioni nella società civile e nel mondo politico (Passino 2005).
- [9] Istituita dalla legge 362/1967 (art. 14).
- [10] Atti della Commissione interministeriale per lo studio della sistemazione idraulica e della difesa del suolo, Relazione Conclusiva, Senato della Repubblica, 1970.
- [11] I principali: Irpinia 1981, Calabria 1973, Valtellina 1987.
- [12] La legge istitutiva è la n. 753 del 12 luglio 1956.
- [13] Il personale della Segreteria Tecnica copre un ampio spettro di competenze che vanno dal campo dell'ingegneria, dell'idrologia e della geologia, a quello delle scienze ambientali, della pianificazione territoriale ed urbanistica, fino a quello giuridico-amministrativo ed economico (Zazzi 2003).
- [14] L'emanazione di tale decreto è prevista dall'art. 63, c.2 del d.lgs. 152/2006, "su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la funzione pubblica, da emanarsi sentita la Conferenza permanente Stato-regioni".
- [15] Si tratta del d.lgs. 284/2006 dell'8 novembre 2006, a cui ha poi fatto seguito un secondo decreto correttivo (d.lgs. 4/2008 del 21 dicembre 2007).
- [16] Le vicende relative all'approvazione e all'attuazione del decreto ambientale 152/2006 sono troppo complesse e ancora confuse per essere discusse in questa sede. Una sintesi, piuttosto critica, è disponibile sul sito: [http://www.gruppo183.org/area\\_tematica.asp?ID\\_AREA\\_TEMATICA=18](http://www.gruppo183.org/area_tematica.asp?ID_AREA_TEMATICA=18).
- [17] *Notiziario dell'Autorità di bacino del Po*, Anno I, n. 1, ottobre-dicembre 1992. Disponibile online all'indirizzo: <http://www.adbpo.it/on-line/ADBPO/Home/PubblicazioniIdellEnte/InotiziaridelPo/Anno01-1992/articolo287.html>.
- [18] Il comma 4 dell'art. 17 definisce i piani subordinati al piano di bacino. Si tratta dei piani agricoli regionali, dei piani di risanamento delle acque, i piani di smaltimento dei rifiuti, i piani territoriali paesaggistici, i piani di disinquinamento e i piani generali di bonifica.
- [19] Solo tra il 1989 e il 1994 le medie annuali dei finanziamenti si sono ridotte dal valore iniziale di 240 miliardi di lire a meno di 80 (Borelli 1999, su dati AdbPo 1994).

[20] Il Rapporto è stato redatto dal Gruppo 183, con la collaborazione di sette Autorità di bacino di rilievo nazionale (Autorità di bacino dell'Adige, dei fiumi dell'Alto Adriatico, del Po, dell'Arno, dei fiumi Liri-Garigliano e Volturno, del Tevere e del bacino pilota del Serchio). È disponibile sul sito: <http://www.gruppo183.org/autoritadibacino/>

[21] Delibera del Comitato Istituzionale n.18 del 26 aprile 2001. Nel frattempo erano stati però approvati altri piani stralcio, poi confluiti nel PAI: il Piano stralcio per il ripristino dell'assetto idraulico (PS45, adottato nel 1995), il Piano stralcio delle fasce fluviali (PSFF, adottato nel 1998) e il Piano straordinario per le aree a rischio idrogeologico molto elevato (PS267, adottato nel 1999).

[22] Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti conserva alcune responsabilità in materia di dighe e grandi infrastrutture idriche ed elettriche.

[23] A tutto il 2007, era stato sottoscritto il Contratto di Fiume per l'Olona e il Severo, ed erano stati avviati i lavori per i fiumi Lambro, Oglio, Mincio, i torrenti Sangone, Belbo, Orba, Piota, Agogna, Stura e per il lago di Viverone (Guerra 2007).

[24] *Un futuro sostenibile per il Po*. Note per la discussione interna. AdbPo 2006.

[25] Francesco Puma (dirigente e capo della Segreteria Tecnico-Operativa), "Fare meglio con meno". Intervento all'incontro delle Reti Locali interessate da processi di pianificazione strategica partecipata per la riqualificazione dei bacini fluviali. Parma, 17 aprile 07. Disponibile online su: [http://www.adbpo.it/download/Reti\\_Locali/Incontro\\_17\\_aprile/a1\\_apertura\\_dott\\_Puma.pdf](http://www.adbpo.it/download/Reti_Locali/Incontro_17_aprile/a1_apertura_dott_Puma.pdf).

[26] <http://www.adbpo.it/on-line/ADBPO/Home/Pianificazionestrategica.html>. Accesso: agosto 2009.

[27] Che infatti arrivano, con una dotazione di 180 milioni di euro, a valere sulle risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) (Delibera del CIPE del 21 dicembre 2007).

[28] L'UE ha emesso infatti due successive sentenze di condanna nei confronti dell'Italia, rispettivamente il 12 gennaio 2006 e il 18 dicembre 2007.

[29] In maniera estremamente sintetica ricordiamo che il TUA è stato diffusamente criticato dalla maggior parte degli attori coinvolti nel governo dei bacini idrografici: Regioni, autonomie locali, Autorità di bacino, associazioni ambientaliste e gran parte di quelle economiche e sociali, nonché dal mondo della ricerca. Tralasciando per il momento le questioni relative ai contenuti specifici di nostro interesse, di cui si dirà poi, le critiche hanno riguardato: a) la scelta di riunire in un unico macro-testo tutta la normativa ambientale, con un'operazione fatta in tempi ristrettissimi e senza la dovuta attenzione al coordinamento delle misure; b) la mancata consultazione delle parti interessate (esplicitamente prevista dalla legge delega) per l'elaborazione del decreto; c) l'apertura "di una fase caotica di abrogazioni, modifiche, ripristini transitori" (Gavioli 2009), tutt'ora in corso.

[30] Il PdG del Po è stato pubblicato il 26 luglio, dopo essere stato sottoposto alla "fase di consultazione" tra il 30 marzo e il 31 maggio (la WFD prevedeva almeno sei mesi di consultazione). Al momento è al vaglio del Comitato Istituzionale per l'adozione definitiva.

[31] Senza voler considerare la presenza degli strumenti di programmazione europea, come i Piani di Sviluppo Rurale (PSR), che presentano adeguati livelli di coerenza con la pianificazione e gestione di bacino (AdbPo 2009c).

[32] Una prima sentenza in questo senso, relativa ai ricorsi di Piemonte, Liguria, Calabria, Emilia-Romagna e Puglia, è intervenuta solamente il 30 luglio 2009 (n. 254), dichiarando l'inammissibilità di questi ricorsi.

[33] Citato in [www.regioni.it](http://www.regioni.it) del 25/11/2005 (accesso: dicembre 2008). L'accordo conteneva l'impegno ad "operare pariteticamente nell'elaborazione legislativa ai fini di conseguire obiettivi condivisi" ed anche di "garantire una interlocuzione sistematica con le Regioni e gli Enti locali nella fase preliminare ed in quelle successive sui singoli temi nell'elaborazione dei decreti legislativi previsti dalla legge di delega".

[34] Si tratta di un Comitato paritetico costituito dal Parlamento nel 1997 con lo scopo di effettuare un'indagine conoscitiva sulla difesa del suolo.

[35] “L’Italia dissociata. Decisionismo maggioritario e concertazione”, *Il Mulino*, n. 6, nov-dic 2003, pp. 1019-1029.