

MAURIZIO FERLA*Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e per i Servizi Tecnici (APAT)*

L'impianto originario della 183 era strutturato su un complesso di attività articolate su tre poli:

- l'*attività conoscitiva* affidata al sistema coordinato ed unitario dei Servizi Tecnici Nazionali (Idrografico/Mareografico, Dighe, Sismico e Geologico), per i quali la stessa 183 ne aveva previsto la riorganizzazione ed il potenziamento nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- l'*attività di pianificazione* affidata alle Autorità di Bacino articolate territorialmente per livello di importanza (nazionale, interregionale e regionale);
- l'*attività di programmazione ed esecuzione* degli interventi previsti dal piano di bacino affidata allo Stato e alle Regioni secondo le rispettive competenze.¹

Che cosa è l'attività conoscitiva?

L'art. 2 della 183 ne dava una definizione così articolata:

- le azioni di raccolta, elaborazione, archiviazione e diffusione dei dati, nonché la sperimentazione e lo studio degli elementi dell'ambiente fisico e delle condizioni generali di rischio;
- la formazione e l'aggiornamento di carte tematiche del territorio;
- lo studio degli effetti di piani, programmi e progetti di opere;
- ogni iniziativa di carattere conoscitivo necessaria per il conseguimento delle finalità di cui all'art. 1 della legge.

Le modalità secondo le quali i SS.TT.NN. dovevano svolgere l'attività conoscitiva, riferita *all'intero territorio nazionale*, erano demandate ad un apposito DPCM che, assieme ai criteri, metodi e *standards* per la raccolta dei dati, avrebbe dovuto prevedere le modalità di coordinamento e di collaborazione tra i soggetti pubblici comunque operanti nel settore, e cioè tra gli stessi SS.TT.NN., le Autorità di Bacino, le Regioni e gli enti locali, nonché con gli altri organi dello Stato. La finalità sarebbe stata quella di costituire *un sistema informativo unico (SIU)*, gestito dai SS.TT.NN., raccordato con i *sistemi informativi regionali e delle province autonome*.

Nella sequenza logica della 183 l'attività conoscitiva veniva quindi posta *a monte* di tutto il processo che il legislatore aveva delineato per mettere a punto un efficace politica *di prevenzione* delle vari forme di rischio attraverso il *piano di bacino*. In definitiva il significato intrinseco dell'attività conoscitiva può essere riassunto nel principio secondo il quale *bisogna prima conoscere il territorio per poi poterlo governare*.

¹ Nel distretto nord orientale, dopo il Dlgs 112/98, tali competenze sono quasi interamente attribuite alle regioni. Fanno eccezione di alcuni limitati tronchi fluviali di confine con la Slovenia (torrente Iudrio bacino dell'Isosnzo) o da limite amministrativo regionale tra Veneto e Friuli (Livenza e Tagliamento), ancora sotto il controllo del Magistrato alle Acque quale organo del Ministero delle Infrastrutture.

Ed in effetti come si può, ad esempio, pianificare correttamente la gestione della risorsa idrica, intesa come equilibrio fra disponibilità e fabbisogni, se non conosciamo come questa si distribuisce tra i vari corpi idrici (corsi d'acqua, falde, laghi, serbatoi, ecc.), come si caratterizza il loro stato qualitativo, come sono articolati nel tempo e distribuiti sul territorio, i vari fabbisogni (civile, irriguo, idroelettrico, industriale, turistico, ecc.).

Ed ancora, come possiamo pianificare la difesa idraulica del nostro territorio se non conosciamo lo stato dei corsi d'acqua, lo stato di incisione o di sovralluvionamento degli alvei, lo stato di manutenzione degli argini, l'organizzazione del presidio idraulico.

Ed infine, come pensiamo di difendere le cosiddette aree di transizione, come per esempio le lagune del distretto nord orientale, se non conosciamo con quali tempi evolvono le dinamiche di trasformazione indotte da fenomeni come la subsidenza (naturale ed antropica), l'eustatismo, o da altre forzanti, quali lo stato del mare, l'apporto di sedimenti, le infrastrutture, ecc.

L'obiettivo dell'attività conoscitiva non è quindi solo quello di concorrere a formare il patrimonio degli elementi di base su cui appoggiare scelte pianificatorie sostenibili, e cioè in grado di assicurare nel tempo compatibilità tra sviluppo economico, sicurezza della pubblica incolumità e tutela ambientale. La funzione è anche quella di seguire i processi che interessano il territorio, aggiornando le metodologie di indagine orientate a delineare realisticamente gli scenari di evoluzione e quindi commisurare le risorse, non solo economiche, ma anche intellettive, da mettere in campo per individuare e graduare nel tempo i provvedimenti necessari a fronteggiare le situazioni di rischio.

E' un dato di fatto che la fase di avvio della 183 era stata caratterizzata da una significativa *differenza di passo* tra l'attività di pianificazione e l'attività conoscitiva che aveva posto le autorità di bacino di fronte ad una condizione di *deficit conoscitivo* che, in alcuni casi, assumeva contorni paralizzanti. La condizione dell'Ufficio Idrografico del Magistrato alle Acque, all'atto del suo trasferimento nei SS.TT.NN., risultava assolutamente inadeguata. Una situazione caratterizzata da profonde carenze organizzative che andavano dalla distribuzione delle stazioni di osservazione insufficiente, alle reti fatiscenti, alle serie storiche che, nel caso delle portate fluviali, risultavano aggiornate sino alla fine degli anni '70, per finire alla ridottissima consistenza di personale peraltro quasi privo di motivazione. E appena il caso di ricordare che la Commissione De Marchi, ai primi anni settanta, aveva sottolineato con grande enfasi la necessità di procedere tempestivamente alla riorganizzazione ed al potenziamento del Servizio Idrografico in tutti i compartimenti idrografici (oggi dovremmo dire Distretti Idrografici).

Per una serie di cause, questo ritardo non venne tempestivamente colmato, e non solo nel caso del distretto nord orientale. Il regolamento di riorganizzazione dei SS.TT.NN., la cui emanazione era prevista entro 6 mesi dall'uscita della 183, in realtà venne promulgato con 2 anni di ritardo (DPR 85/91). La stessa collocazione dei SS.TT.NN. all'interno della PCM fu il frutto di un sofferto compromesso per superare il braccio di ferro che si era instaurato tra i ministeri di provenienza (Ministero LL.PP. e Ministero per l'Ambiente). Tutto ciò creò non pochi problemi di integrazione in seno ad un organo come la PCM che non aveva, e non poteva avere, una adeguata tradizione a vocazione tecnica, con non pochi problemi di comprensibilità con l'apparato burocratico ed amministrativo di quella struttura. Da qui la necessità quindi di una ulteriore riorganizzazione, a meno di 2 anni dal primo regolamento, con la creazione del Dipartimento per i SS.TT.NN. in seno alla PCM (DPR 106/93) che tuttavia non si rivelò in grado di assicurare quell'autonomia tecnica, scientifica ed organizzativa pur prevista dalla 183.

Dopo questa tormentata fase di avvio, durata quasi 4 anni, vennero avviati, con grande fatica, i primi concorsi per assumere ingegneri, geologi, fisici, informatici, ecc. Si cominciarono ad impegnare le poche risorse economiche che la 183 aveva pur destinato ai SS.TT.NN. per ammodernare le reti, per riavviare le attività fondamentali (misure di portata e rilievi dei corsi d'acqua, cartografia geologica, ecc.), per riorganizzare gli Uffici Compartimentali del Servizio Idrografico e Mareografico, per aprire i nuovi Uffici Periferici del Servizio Nazionale Dighe, per istituire la prima Rete Ondametrica Nazionale, ecc.

Un aspetto critico di questa difficile fase va individuato nel rapporto tra i SS.TT.NN. con le regioni che, in alcune aree del Paese, avevano dato vita, con ben altro passo e con risultati di livello di assoluta eccellenza, a strutture tecniche ben organizzate a livello regionale per lo sviluppo di attività conoscitive nel campo dei monitoraggi idrologici e, in generale, della prevenzione del rischio idrogeologico per finalità di protezione civile (Piemonte, Emilia Romagna, Veneto).

Non meno problematico risultò il rapporto tra i SS.TT.NN. e le altre strutture dello Stato. Emblematico ancora risultò il caso dell'Ufficio Idrografico e Mareografico di Venezia, il cui Compartimento, che includeva la laguna di Venezia e le altre lagune nord adriatiche, coincideva con quello del Magistrato alle Acque e con i confini del Distretto Idrografico Nord Orientale delineati oggi dal Nuovo Codice Ambientale (Dgls 152/2006). E ciò perché il Magistrato alle Acque ritenne, per esempio, di non dover trasferire all'Idrografico la propria rete in telemisura, utilizzata solo per il servizio di piena, come invece aveva fatto il Magistrato per il Po con l'Ufficio Idrografico di Parma.

Senza soluzione risultò poi la questione di coordinare i due Uffici dello Stato sugli aspetti relativi alla laguna di Venezia: polizia lagunare ex art. 27 della legge 366/63; studi/monitoraggi finalizzati agli interventi previsti dalla legge speciale per la salvaguardia di Venezia che, a differenza dell'attività conoscitiva ex legge 183, godevano, e godono tuttora, di flussi finanziari ben più cospicui e continui.

Dello stato di attuazione della legge sulla difesa del suolo si occupò, come si sa, il Parlamento che, nell'ambito della XIII legislatura, istituì un'apposita commissione di indagine presieduta dal senatore Massimo Veltri. Il giudizio sul ruolo dei SS.TT.NN. emerso in quell'occasione non fu affatto lusinghiero. La Commissione ritenne che *"... l'attività di tali strutture fosse stata scarsamente efficace ai fini della predisposizione dei piani di bacino ..."*, giudicando peraltro *"tardive le iniziative intraprese dopo il '93"*. In seno a quella Commissione prevalse l'idea che i SS.TT.NN. si trovavano, dopo quasi 10 anni, *"in una fase di transizione e di ristrutturazione"* che aveva reso *"oggettivamente limitato il loro apporto"* e che la questione della loro migliore collocazione istituzionale restava sostanzialmente irrisolta.

Da ciò il fallimento ed il conseguente scioglimento del sistema dei Servizi Tecnici Nazionali avvenuto con il Dlgs 112/98. Le competenze dei servizi Idrografico/Mareografico, Dighe, Sismico, Geologico sono oggi polverizzate tra Stato e Regioni, in un panorama che vede una miriade di cosiddetti *soggetti istituzionali competenti*: Dipartimento Nazionale della Protezione Civile, APAT, Ministero delle Infrastrutture (Servizio Dighe), Regioni, Agenzie Regionali/Provinciali per la Protezione dell'Ambiente, Centri Operativi Regionali di Protezione Civile, Province e Comuni.

Nel distretto nord orientale l'organizzazione dell'attività conoscitiva appare oggi quanto mai frammentata, forse più che in altre aree del nostro Paese. Tanti sono soggetti pubblici che operano a diversa scala territoriale. Fanno capo allo Stato, oltre all'APAT, il Magistrato alle Acque di Venezia e il suo concessionario Consorzio Venezia Nuova, mentre a livello regionale e

sovraregionale le Autorità di Bacino, le regioni, le ARPA/APPA regionali, la Protezione civile e il Servizio Idrografico Regionale (per il solo Friuli – Venezia Giulia). Infine a livello locale si ricordano le province e, nel caso della laguna di Venezia, il Centro Previsioni e Segnalazione Maree del Comune di Venezia ed enti di ricerca, quali il C.N.R., il Co.Ri.La., l'O.G.S., l'ICRAM.

Ci domandiamo ora se, e in che modo, il Nuovo Codice Ambientale (NCA) affronta il problema dell'attività conoscitiva; se e in che modo vengono date risposte a quelle problematiche, forse non solo organizzative, che avevano portato allo smantellamento del sistema coordinato ed unitario dei SS.TT.NN. Non è facile trovare una risposta convincente a questi interrogativi.

Per capire come la nuova normativa affronta la questione dell'attività conoscitiva, va in primo luogo considerato come il NCA ridefinisce le finalità della difesa del suolo. Si osserva che da queste finalità scompaiono quelle relative al risanamento delle acque, alla gestione del patrimonio idrico, alla tutela degli aspetti ambientali che ritroviamo distribuite nelle altre parti del decreto disgiunte dalle problematiche specifiche della difesa del suolo.

Le finalità della difesa del suolo vengono ora limitate a:

- tutela e risanamento del suolo e sottosuolo;
- risanamento idrogeologico;
- prevenzione dei fenomeni di dissesto e messa in sicurezza delle situazioni di rischio;
- lotta alla desertificazione.

Detta così sembrerebbe un lavoro specialistico, quasi per soli geologi. E forse non è un caso che il NCA affida il compito di svolgere l'attività conoscitiva ad un "resuscitato" Servizio Geologico d'Italia incorporato nell'APAT, demandando poi ad una futura deliberazione la definizione delle modalità e dei criteri per lo svolgimento dell'attività conoscitiva così ridefinita, per il coordinamento con gli altri soggetti istituzionali e per raccordare i sistemi informativi regionali con il sistema informativo unico (art. 55)².

Un ruolo non secondario per la diffusione dell'informazione ambientale sembra essere invece affidato dell'Associazione Nazionale dei Comuni d'Italia (ANCI) cui il decreto destina ben il 50% della massa annuale spendibile delle spese d'investimento del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e il Mare (MATTM).

Altri aspetti di carattere conoscitivo sono contenuti nella sezione II della parte III del decreto, cioè quella dedicata alla **tutela delle acque dall'inquinamento**. Alle regioni è infatti fatto obbligo di raccogliere le informazioni sullo stato di qualità delle acque, sull'efficienza degli impianti di depurazione, sulle caratteristiche dei bacini idrografici e sull'impatto antropico e di inviarle all'APAT, ma questa volta non al Servizio Geologico d'Italia, bensì al Dipartimento Tutela Acque Interne e Marine che a sua volta le deve rielaborare nell'ambito del Sistema Informativo Nazionale dell'Ambiente (SINA) e le deve trasmettere al MATTM per l'invio alla Commissione Europea (artt. 75, 101, 118 e 120).

E' appena il caso di osservare che nel caso della Laguna di Venezia, le informazioni sullo stato di qualità delle sue acque sono gestite dallo Stato tramite il Magistrato alle Acque ed

² E' il caso di ricordare che, in attuazione alla 183, con DPR 7/01/92 era stato emanato un "Atto di indirizzo e coordinamento per determinare i criteri di integrazione e di coordinamento tra le attività conoscitive dello Stato, della Autorità di Bacino e delle Regioni per la redazione dei piani di Bacino". Tale provvedimento in realtà si rivelò poco efficace, almeno del caso dei bacini nord orientali.

organizzate nell'ambito del servizio informativo del concessionario unico. La normativa speciale sulla qualità delle acque della laguna (decreti Ronchi-Costa) prevede l'inoltro al MATTM di dati e informazioni, ma non prevede alcun intervento dell'APAT per le eventuali operazioni di rielaborazione nell'ambito del SINA, né tanto meno alcun tipo di raccordo con l'attività conoscitiva finalizzata alle problematiche di difesa del suolo.

Ancora l'APAT (Servizio Geologico d'Italia), le regioni e le autorità di bacino vengono chiamati in causa come soggetti centrali e periferici su cui intelaiare il flusso dei dati relativi ai volumi e alle portate utilizzate dalle derivazioni di acque pubbliche (art. 95). Non si capisce però come deve essere elaborata, a livello centrale (SINA? SIU?), questo tipo di informazione assai importante per la pianificazione del bilancio idrico che, secondo il NCA, va inquadrata a scala regionale (Piano di tutela) e non più a scala di bacino come invece prevedeva la 183.

Altri aspetti rilevati in tema di attività conoscitiva li ritroviamo nella parte IV del NCA ed in particolare per quanto riguarda i contenuti, i dati e la struttura dell'anagrafe dei siti contaminati e la sua trasposizione nel SINA (art. 251).

CONCLUSIONI

E' noto che il NCA ha suscitato molti dubbi e molti interrogativi. Tra i tanti ricordati in questa sede, vale la pena di sottolineare quelli relativi alla separazione tra le finalità della difesa del suolo e le finalità della tutela delle acque che, nell'impianto originario della 183 erano saldati nelle finalità generali della legge.

La sensazione è quella di uno ritorno al passato, e cioè ad una logica che separa il problema della difesa *dalle* acque dal problema della difesa *delle* acque. Da un lato il territorio, minacciato da frane ed inondazioni, dall'altro le acque, sempre più scarse e sempre contaminate da inquinanti raccolti sia in tempo di piena, sia in tempo di siccità. E' come se il patrimonio culturale tramandato dalla Commissione De Marchi e dalla Conferenza Nazionale delle Acque si fosse dissolto.

E questa sensazione la si riscontra non solo negli aspetti pianificatori, come è stato ben illustrato in molti interventi di convegno, ma anche nell'attività conoscitiva quando, ad esempio, a livello centrale viene prospettata la dualità dei sistemi informativi SIU e SINA senza ravvisarne l'opportunità di una integrazione reciproca, se non addirittura la fusione in un unico Sistema Informativo.

PROPOSTE

Per poter offrire un contributo propositivo bisogna partire da alcuni dati di fatto certi. E questi dati di fatto non possono che essere rappresentati in primo luogo dalla Direttiva 2000/60, dal distretto idrografico e dall'autorità di distretto. Di questo dato di fatto bisognerà tenere conto per gli aspetti relativi alla ricerca del più efficace modello organizzativo, e non solo perché ce lo dice l'Europa, ma anche per recuperare un po' del nostro DNA culturale (Commissione De Marchi e la Conferenza Nazionale delle Acque).

Non c'è dubbio che, nel caso del Nord-Est la questione dell'organizzazione della, o delle, autorità di distretto risulta più problematica per varie ragioni, cosiddette "speciali": la laguna di Venezia, la Regione F.V.G. a statuto speciale, le Province Autonome, il bacino transfrontaliero dell'Isonzo. Un fatto è comunque certo. L'autorità/le autorità di distretto dovrà/dovranno essere costituita/e con carattere almeno sovraregionale e, quindi, le

attività conoscitiva e di pianificazione non potranno che essere ricalibrate a questo tipo di scala territoriale.

Un altro dato di fatto è rappresentato dai poteri conferiti alle regioni. In questo senso va osservato che si va sempre più consolidando la realtà organizzativa dei Centri Operativi Regionali di Protezione Civile (in molti casi già inseriti nel sistema delle ARPA) per la gestione del sistema di allertamento nazionale e regionale del rischio idrogeologico secondo quanto previsto dalla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27/04/2004.

E' quindi nell'ambito di tali strutture che oggi ritroviamo organizzata una buona parte dell'informazione territoriale sui rischi naturali. Ciò risponde ad una logica di un'attività conoscitiva a supporto di quelle strutture che hanno il compito di portare soccorso alle popolazioni colpite dai disastri naturali e, in generale, per fronteggiare le conseguenze dei disastri ambientali sin dalla immediata fase del loro dispiegamento. Si tratta quindi di un'attività conoscitiva cosiddetta "*in tempo reale*" ove gli attori sono il Presidente del Consiglio (Dipartimento Nazionale della Protezione Civile), i Presidenti delle Regioni, i Prefetti e i Sindaci.

L'esperienza della 183, ed in particolare quella delle autorità di bacino, ci ha insegnato che esiste anche l'esigenza di un'attività conoscitiva "*non in tempo reale*" finalizzata a prevenire i disastri naturali con strumenti che non sono quelli del pronto intervento, ma quelli della pianificazione nel breve/medio/lungo periodo, e che necessita di una informazione e di una conoscenza aggregata ne' a scala nazionale ne' a scala regionale. E' una informazione che va piuttosto riorganizzata ed riaggregata a livello di bacino idrografico che, per sua natura, può avere estensione sovraregionale o, addirittura, sovranazionale.

In una parola esiste una esigenza di raccordo delle informazioni che riguardano il territorio che è orientata a quelle finalità di prevenzione dei rischi naturali ed ambientali da pianificare a livello di distretti idrografici, come richiesto dalla Comunità Europea.

E' questo uno degli aspetti cruciali che va affrontato in sede di revisione del NCA domandandosi, tra l'altro, se è sostenibile l'idea di affidare tale compito ad una struttura di livello nazionale (l'APAT) nella dualità dei sistemi informativi (SIU e SINA), oppure se sia il caso di affidare questo compito di raccordo dell'attività conoscitiva a livello di bacino idrografico alle Autorità di Distretto che quindi potranno opportunamente calibrarla alle esigenze proprie della pianificazione.