

GIUSEPPE GAVIOLI*Gruppo 183*

La relazione di Antonio Rusconi, le comunicazioni e gli interventi hanno delineato i termini conoscitivi e valutativi che direttamente, in tempo reale consentono al sen Sauro Turroni, presidente della Commissione di esperti nominata dal Ministro dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del mare, di disporre di elementi essenziali ad istruire le proposte di revisione del D.lgs 152/2006 in materia ambientale.

Questi elementi aiutano la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, oggi il principale soggetto istituzionale interlocutore del Governo, ad affrontare in queste settimane i nodi complessi della revisione del D.Lgs 152/2006 e innanzitutto, per quello che qui ci interessa, la configurazione dei Distretti idrografici. Le Regioni, appunto in sede di Conferenza, hanno raggiunto un primo faticoso compromesso che cerca di portare a sintesi le diverse condizioni ed esperienze delle Autorità di bacino di rilievo nazionale, interregionale e regionali, in attuazione della Direttiva comunitaria 2000/60 in materia di acque (che si va estendendo alla difesa dalle acque, a partire dalle alluvioni); e secondo la Costituzione riformata, riconfermata dal referendum popolare dello scorso anno.

L'attuazione della Direttiva consente di superare visioni riduttive che superficialmente vengono imputate alla fondamentale riforma ambientale e istituzionale 183789, riduttivamente titolata al "riassetto funzionale e organizzativo della difesa del suolo", mentre disciplina in termini integrati acqua e suolo e soprattutto introduce nel nostro ordinamento il governo di entrambi per ecosistemi di bacino e non per confini amministrativi, sia pure regionali. Ma non abbiamo una riduzione dei poteri delle Regioni, anzi siamo di fronte ad un rafforzamento delle loro attribuzioni; solo che sono le Regioni, con le Autonomie locali e assieme alla rappresentanza del Governo centrale, a doversi rapportare nella conoscenza, tutela e regolazione di risorse fondamentali come l'acqua e il suolo all'ecosistema di bacino e non di questo a quelli: nella forma della cooperazione tecnica e istituzionale delle Autorità di bacino (per i bacini classificati di rilievo nazionale).

Va sempre sottolineato, soprattutto a fronte a posizioni diffuse se non prevalenti, ancora assai tenaci a chiudersi nei propri confini amministrativi in difesa di visioni separate, inefficaci prima ancora che erronee ai fini del governo delle acque e del suolo. Dato che nessun bacino idrografico si identifica nei territori di una Regione (neppure l'Arno con la Toscana), fatta eccezione per gli ecosistemi delle isole Sardegna e Sicilia, disciplinate come Regioni a statuto speciale. Ma soprattutto, perché solo alla scala di bacino idrografico è possibile conoscere e dunque tutelare con qualche efficacia di sistema la qualità delle acque superficiali, sotterranee (per quanto rapportabili al bacino) e migliorarla, così come identificare e governare le condizioni di equilibrio (il bilancio quali/quantitativo) tra risorsa disponibile e insieme delle pressioni dei diversi usi (civili, irrigui, energetici, industriali, turistici, ambientali); regolare le concessioni di derivazione della risorsa e la distribuzione degli oneri tra gli utenti (singoli, imprese, istituzioni) per concorrere alla copertura dei costi (canoni, tariffe, contributi, incentivi e disincentivi). Ma vale anche per la difesa del suolo e la sicurezza delle popolazioni non sono separabili interventi a valle da azioni a monte di un corso d'acqua, come l'erosione delle coste dalle escavazioni lungo il fiume ecc.

Insomma, l'azione coordinata in sede di Autorità di bacino (singolo o accorpato, secondo quanto prescrive la Direttiva 2000/60, oggi nella modalità del Distretto) rappresenta la forma migliore di tutela comune di beni vitali come l'acqua e il suolo e la misura principale della qualità e dell'efficacia dell'azione di governo di sistema (naturalmente sempre che le decisioni e i processi reali vadano almeno nella stessa direzione di marcia, invece di contraddirsi come ricordava il prof Boato). Non solo, ma con questa modalità cooperativa tra Regioni dello stesso bacino, singolo o coordinato nella forma del Distretto, che non può avere isole franche, come sottolineava stamattina Rusconi, richiamando la condizione giuridica separata della Laguna e del Magistrato alle acque), ciascuna Regione si mette nelle miglior condizioni per dispiegare la propria competenza diretta (ma concorrente con lo Stato centrale) e responsabilità nel governo del territorio, e realizzare le migliori condizioni di efficacia, interagendo incessantemente con la scala del Distretto; o partecipando alla cooperazione tra Distretti per questioni comuni come le acque costiere, i trasferimenti d'acqua, ecc

I Distretti, auspicabilmente (almeno secondo me) dovrebbero essere dello stesso livello istituzionale: a) superando la tripartizione tra bacini di rilievo nazionale, interregionale e regionali (con il paradosso di avere bacini di tre livelli, con discipline diverse in uno stesso territorio regionale: anche in Veneto, se non sbaglio); b) con la presenza della rappresentanza del Governo nazionale, nella sola persona del Ministro dell'Ambiente, come sembra prefigurare il documento della Conferenza delle Regioni, per assicurare l'unità di indirizzo in tutti i Distretti; c). Il contestuale con il rafforzamento del Comitato dei Ministri previsto dal D.Lgs 152/2006. Ma senza le funzioni centralistiche improprie direttamente in capo al Ministro –sia pure dell'Ambiente- introdotte dallo stesso Decreto.

Complessivamente, se non si vuole aggiungere un ennesimo organismo irrilevante alla già abbondante presenza di livelli istituzionali, sovrapposti e scoordinati, con crescente irresponsabilità e inefficacia di governo specifica e di sistema, non va configurato un Distretto come "ente pubblico non economico" (come prevede l'art 63, n. 1 del D.Lgs 152/2006), ma dispiegata senza riserve la modalità definita costantemente nei pronunciamenti della Corte costituzionale sin dall'avvio delle Autorità di bacino (di rilievo nazionale), quando più di una Regione impugnò la legge 183/89 come lesiva delle proprie attribuzioni costituzionali: l'Autorità di bacino e ora il Distretto come organismo di cooperazione tecnica e istituzionale tra le Regioni di pertinenza e la rappresentanza dello Stato centrale, essendo l'ambiente non una materia ma un valore trasversale che interagisce con parte larga delle competenze centrali, regionali, locali.

Ma per non rimanere sulla carta, il Distretto deve configurarsi come organismo attrezzato:

a) di cooperazione interistituzionale, innanzitutto tra le Regioni che lo costituiscono, con funzioni esplicite di indirizzo e di pianificazione vincolante (il piano direttore?), di coordinamento attrezzato del monitoraggio e del controllo, come del resto accenna sia pure in termini sommari- lo stesso documento della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome;

b) di promozione dell'accesso alla informazione dei cittadini e di coinvolgimento dei portatori di interessi -chiamati a concorrere alla copertura dei costi dell'impiego sostenibile delle risorse acqua (e suolo) nella formazione delle decisioni e nel controllo della loro attuazione, sulla base della conoscenza condivisa delle condizioni e dei vincoli necessari alla riproducibilità del bene acqua e alla tutela del suolo. Superando in tal modo la cultura e la prassi del "comando e controllo", sempre più inefficace. Si tratta di una opzione ancora più indispensabile nella fase già in atto di radicali *mutazioni climatiche*, che

dilatano l'incertezza e obbligano a cambiamenti di rotta nella cultura reale diffusa e nelle modalità di governo, riconosciuto quando viene considerato affidabile.