

## Piano di Gestione

### *Prima parte: come e perché*

Questa prima parte dell'articolo ha lo scopo di inquadrare il Piano di Gestione del Distretto dell'Appennino Centrale e il suo processo di generazione all'interno del quadro istituzionale e culturale in cui si collocano; diversamente, la semplice informazione sui contenuti del piano si trasformerebbe in un'arida elencazione di "fatti" di scarsissima utilità.

Come strumento di gestione di un sistema complesso (quello ambientale, contenitore della risorsa idrica) e come espressione di un sistema altrettanto complesso in quanto articolato su più livelli (quello istituzionale, decisore ultimo della strategia di tutela della risorsa), il piano porta in sé tutte le caratteristiche di un approccio ispirato alla massima integrazione più che alla massima specializzazione, ultima preoccupazione alla scala distrettuale (circa 40.000 km<sup>2</sup>)<sup>1</sup>.

Il "come" del piano non è dunque scindibile dal "perché" e qui se ne daranno le ragioni, sottolineando un aspetto troppo spesso rimasto ai margini. Il Piano di Gestione è uno dei tanti "terreni di confronto" della costruzione dell'Unione Europea e come tale risente dei modi e dei tempi del processo di progressiva integrazione tra assetti istituzionali e strutture culturali storicamente diversi.

Una precisazione è d'obbligo: il recepimento nazionale della Direttiva n. 2000/60/CE ha vissuto - e vive tuttora - successive fasi di affinamento del D. Lgs. n. 152/2006 (si trascura qui l'anticipazione della direttiva rappresentata dal D. Lgs. n. 152/1999). Pertanto nel prosieguo la distinzione tra Direttiva n. 2000/60/CE e D. Lgs. n. 152/2006 non è solamente formale.

Ad oggi l'Italia è dotata della seconda generazione dei Piani di Gestione, la prima essendo stata redatta nel corso del 2009 in forza di una legge speciale (legge n. 13/2009) che conferiva la redazione dei primi piani di gestione alle Autorità di bacino nazionali (della legge n. 183/1989) presenti nei distretti idrografici individuati dal D. Lgs. n. 152/2006.

È noto (dalla Direttiva n. 2000/60/CE - *Water Framework Directive*, WFD) che il Piano di Gestione del Distretto (*River Basin Management Plan*, RBMP, nella locuzione anglosassone) determina, a valle dell'analisi ambientale (contenente i fattori biotici e abiotici e le loro relazioni) e dell'analisi economica (contenente gli elementi della contabilità dei flussi idrici aggregati agli usi della risorsa e i connessi flussi economici), gli obiettivi di qualità dei "corpi idrici" del distretto (*Water Bodies*, WBs, nella locuzione anglosassone). Questi costituiscono la struttura topologica del complesso dei sistemi idrografici e idrogeologici sui quali insistono le pressioni esercitate dalle attività umane. Tali pressioni sono controllate dal Programma delle Misure (*Program of measures*, PoM, nell'accezione anglosassone) che, integrato nel RBMP, rappresenta l'insieme delle misure con il quale sono conseguiti gli obiettivi di qualità dei singoli corpo idrici.

È (forse meno) noto che il RBMP (con l'annesso PoM) è un documento che ferma il proprio orizzonte strategico ai sei anni successivi alla propria approvazione, essendo obbligatoria la loro (del RBMP e del PoM) revisione con cadenza sessennale e con una preventiva verifica intermedia alla fine del terzo dei sei anni, e cioè alla data di attuazione delle misure. Orizzonte strategico (del piano) e orizzonte programmatico (delle misure) tendono quindi a identificarsi secondo una concezione - e una convinzione - lontane dalla cultura, dalla tradizione e dalla prassi italiane.

---

<sup>1</sup> Il termine "complesso" sta ad indicare una caratteristica intrinseca dei sistemi reali per la quale sono evidenti le singole "programmazione dinamica deterministica" relazioni (non-lineari) tra le parti componenti ma non lo stato futuro. Il termine "complesso" non deve essere confuso con il termine "complicato" che indica una condizione soggettiva di chi analizza un problema per il quale esiste una soluzione univoca ma non alla portata del soggetto che analizza.

È (non universalmente) noto che, con riferimento al Piano di Gestione, tale processo ciclico (che potremmo idealmente rappresentare con una sinusoide con periodo di sei anni ed ampiezza proporzionale allo scarto tra previsioni e realizzazioni) è stato introdotto solo di recente nel D. Lgs. n. 152/2006 (“Norme in materia ambientale” - NMA), normativa nazionale di recepimento **anche** della Direttiva n. 2000/60/CE.

Infatti il NMA, nella sua articolazione originaria, conferiva tale caratteristica ai soli Piani Regionali di Tutela delle Acque (PRTA) ma non al Piano di Gestione (PdG) che, secondo la formulazione dell’art. 117, “rappresenta articolazione interna del Piano di bacino distrettuale”, adottati e approvati - questo e quello - secondo le procedure dell’art. 66, ovvero con provvedimento finale del Presidente del Consiglio dei Ministri<sup>2</sup>. Solo la legge n. 97/2013 ha conferito al PdG (ma non al Piano di bacino distrettuale) l’obbligo della revisione ogni sei anni, secondo la stessa tempistica dei PRTA e strutturando così il RBMP su un doppio livello di pianificazione raccordato in un unico programma di misure<sup>3</sup>.

Tornando alla WFD, è bene ricordare che, fissato l’orizzonte sessennale di pianificazione, il PoM contiene solo quelle misure che hanno certezza di copertura economica<sup>4</sup> non avendo rilevanza, per il conseguimento dell’obiettivo programmatico, quelle misure che, pur necessarie, non hanno possibilità di essere realizzate durante il sessennio<sup>5</sup>.

Nel NMA, una volta definito dal Piano di bacino distrettuale un obiettivo strategico nel settore della “conservazione, difesa e valorizzazione del suolo” e della “corretta utilizzazione delle acque”, il conseguimento è affidato ai “programmi triennali di intervento” dotati della relativa copertura finanziaria (art. 69 del NMA) ed approvati dal Presidente del Consiglio dei Ministri, unitamente alla ripartizione degli stanziamenti tra le Amministrazioni dello Stato e le Regioni (art. 72 del NMA). Il programma triennale di intervento, per la parte relativa alla “tutela delle acque superficiali, marine e sotterranee” e affidato (per deduzione logica) al Piano di Gestione, rappresenta dunque il PoM e ricomprende al suo interno le specifiche misure dei PRTA: una parte della copertura finanziaria del PoM proviene dunque dal decreto di approvazione del Presidente del Consiglio dei Ministri<sup>6</sup>.

Recentemente (dicembre 2015) la legge n. 221/2015 ha introdotto un’importante novità: ha spostato al dicembre 2016 l’approvazione (dell’aggiornamento) dei PRTA, a valle cioè del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che approva i Piani di Gestione.

Almeno per questa seconda generazione di piani di gestione, il decreto di approvazione del Presidente del Consiglio dei Ministri assolve alla funzione di “ripartizione degli stanziamenti tra le

---

<sup>2</sup> Occorre precisare, per quanto si dirà oltre sui “programmi triennali di intervento”, che l’**approvazione** con DPCM dell’art. 66 del NMA è successiva all’**approvazione** da parte del Comitato Istituzionale integrato dell’Autorità di bacino prevista, quest’ultima, solo dal D. Lgs. n. 219/2010 (ma non dal NMA). Ciò significa che i due atti hanno valenze diverse, assumendo il secondo il valore “politico” degli obiettivi e il primo il valore “attuativo” degli strumenti per raggiungere tali obiettivi.

<sup>3</sup> Si vedrà nel seguito che la tempistica dei PRTA è stata modificata dalla legge n. 221/2015. Per il momento si ha interesse a mettere in risalto il graduale (e reciproco) processo di avvicinamento tra due punti di vista molto diversi: nell’incontro bilaterale Commissione Europea - Italia del 24 settembre 2013 a Bruxelles fu raggiunto l’accordo che il RBMP si potesse articolare attraverso i PRTA (*Water Protection Plan*, secondo la locuzione anglosassone).

<sup>4</sup> Il termine “economica” ha un’accezione più vasta del termine “finanziaria” in quanto include misure, anche non strutturali, la cui realizzazione è a carico dei “portatori d’interesse” ma i cui “costi” potrebbero non essere facilmente monetizzabili, a meno di non intraprendere un’estesa analisi microeconomica i cui risultati sarebbero peraltro di poca o nulla utilità.

<sup>5</sup> Il vincolo di bilancio o, più generalmente, il vincolo economico costituisce elemento per giustificare il ricorso al regime delle esenzioni (previsto nell’art. 4 della Direttiva n. 2000/60/CE) rispetto all’obiettivo di qualità “buono” per i singoli corpi idrici.

<sup>6</sup> La copertura finanziaria delle misure deriva anche dalla tariffa dei servizi idrici, dai fondi strutturali e dalla copertura dei costi amministrativi garantita nei bilanci delle Pubbliche Amministrazioni.

Amministrazioni dello Stato e le Regioni” al fine di assicurare la copertura finanziaria, anche parziale (in condizioni di risorse scarse), di quelle misure che non hanno trovato posto nella copertura proveniente dalla tariffa dei servizi idrici, dai fondi strutturali e dai costi amministrativi.

Saranno le Regioni, successivamente in sede di approvazione (dell’aggiornamento) dei PRTA, a finalizzare in forma ottimale la quota statale loro assegnata al fine di massimizzare l’efficacia delle risorse complessivamente a loro disposizione<sup>7</sup>. Non si può escludere, dunque, che in sede di approvazione regionale possano essere rimodulati anche gli obiettivi di qualità dei singoli corpi idrici in relazione al livello di efficacia raggiunto.

Di nuovo ponendo mente alla WFD, il § 5 dell’articolo 11 consente un aggiustamento in qualsiasi momento (non ponendo un termine temporale preciso) delle misure supplementari qualora “i dati del monitoraggio o dati di altro tipo indicano che il raggiungimento degli obiettivi ... è improbabile”.

Ciò comporta, analizzate le cause, la redazione di un nuovo quadro delle misure e del connesso nuovo quadro degli obiettivi, secondo un approccio culturale nei fatti molto più vicino all’impostazione del NMA che, derivando dalla legge n. 183/1989 la identificazione dell’obiettivo strategico (e non programmatico) e la redazione dei programmi triennali di intervento, è ispirato alla cosiddetta “programmazione dinamica stocastica” o, con termine equivalente, “programmazione adattiva”<sup>8</sup>.

Assegnare un ruolo centrale sia al § 5 dell’articolo 11 della WFD sia alla struttura gerarchica del PdG e dei PRTA del NMA significa procedere sulla strada della migliore integrazione tra gli assetti istituzionali del nostro Paese e la legislazione europea.

---

<sup>7</sup> Il NMA, all’art. 116, prevede che i programmi delle misure sono attuati dalle Regioni entro tre anni dalla loro approvazione.

<sup>8</sup> In ricerca operativa la “programmazione dinamica stocastica” è considerata un’evoluzione della “programmazione dinamica deterministica” quando all’interno di quest’ultima si tiene conto dell’occorrenza, cammin facendo, di fattori casuali che determinano esiti diversi dagli attesi e dell’intrinseca incertezza che caratterizza ogni scelta con la quale si realizza il passaggio del sistema da un stato all’altro. Una lettura superficiale e riduttiva della WFD può indurre nel convincimento di una “programmazione dinamica deterministica”, mentre già nel 2012 la Commissione Europea, in vista della revisione della WFD entro il 2019 (§ 2 dell’articolo 19), ha prodotto un documento {COM(2012) 673 final “Piano per la salvaguardia delle risorse idriche europee” – 14/11/2012} che, con riferimento al quadro giuridico dell’UE, afferma che “è necessario migliorarlo sotto il profilo dell’attuazione e dell’integrazione degli obiettivi politici”.