

## Tesi congressuale 3

### GOVERNO DEL TERRITORIO: DALLA GESTIONE DELL'EMERGENZA ALLA PREVENZIONE

#### RIFLESSIONI IN MERITO AI CRITERI DI CONTRIBUENZA: CHI CONTRIBUISCE A PREVENIRE?

*Andrea Salvagnini, dottore agronomo – Libero Professionista*

La tesi congressuale inerente il Governo del Territorio costituisce una delle tematiche di maggior rilievo oggi sul piano nazionale, e contribuisce a rendere molto effervescente l'atmosfera di questo congresso, in quanto la sua attualità è evidente a tutti, e basta leggere una qualsiasi cronaca successiva ad un evento meteorico che qualche tempo fa andava semplicemente sotto il nome di fortunale - mentre oggi in molte parti del suolo nazionale viene subito come una tempesta di origine tropicale o sub tropicale - per comprendere quale livello di insicurezza, o di cattivo governo, abbiamo raggiunto dal punto di vista della difesa del suolo.

Le origini di tale situazione derivano certamente da varie concause, ed in questa comunicazione sono certo che non vi è nè il tempo nè tanto meno l'interesse di ricondurre le mie considerazioni ad un elenco accademico e, francamente, poco stimolante della discussione che mi auguro possa seguire; di certo è opportuno analizzare modelli oggi presenti sul nostro territorio e che possono fornire spunti di riflessione per una nuova ipotesi di articolazione dei sistemi di prevenzione.

Mi riferisco in particolare alla analisi dei due elementi che riguardano il governo sistematico - e basato su principi di prevenzione - del territorio, e che si riconducono alla sua gestione: l'attività **propria della gestione idraulica** e l'attività **propria della gestione ambientale** del territorio, ad una scala di bacino idrografico.

Oggi, in termini operativi, sul territorio nazionale, ed in fase d'emergenza prevalentemente, la **Protezione Civile** costituisce l'elemento cardine in grado di espletare una funzione di intervento immediata ed efficiente con funzioni di coordinamento e di attivazione di corpi statali o di Amministrazioni periferiche che concorrono alle azioni di aiuto e contrasto delle calamità verificatesi.

Di fatto, ed in via eminentemente preventiva, invece, pochi sono gli organismi che realmente attuano una seria politica operativa sulla *governance* del territorio, ed in gran parte, ad eccezione della articolazione di competenze e della rete di gerarchie realizzate sul territorio statale in senso ampio e su quello regionale in senso più di dettaglio, le azioni di *governance* coordinata e strutturata sono sostanzialmente legate alla attività delle Autorità di bacino distrettuali (previste dal decreto legislativo 152/2006) e dei Consorzi di Bonifica, Enti di Diritto Pubblico in cui la partecipazione del privato proprietario di immobili è fondamentale

e costituisce il pilastro della azione politica di governo del territorio. In questa sede, e per non discutere di qualcosa che non ha trovato ancora completa attuazione, ritengo doveroso concentrare l'attenzione sul modello dei Consorzi di Bonifica, al fine di ricondurre il tutto alla tesi oggetto della mia relazione.

Non vi è dubbio che i Consorzi di bonifica, sia di pianura che montani, oggi, al di là ed al di sopra delle polemiche che periodicamente vengono sollevate nel vivace dibattito nazionale in merito alle loro competenze, costituiscono un caposaldo della politica di prevenzione, e non vi è dubbio che tale ruolo è riconosciuto - oggi più che mai - anche per la capacità che questi organismi hanno di attivarsi rapidamente a seguito delle necessità del territorio, forti della partecipazione diretta delle proprietà immobiliari nei loro organi di autogoverno.

Le più recenti normative inerenti il sistema dei Consorzi di Bonifica attuate sia a livello nazionale (Legge n. 31/2008) e, conseguentemente, a livello delle Regioni (giòva ricordare, come esempio tra tutti, il caso del Veneto, che, con la L.R. 12/2009, ha dato avvio ad un nuovo capitolo in merito alla azione di governo del territorio, adottando misure che hanno tenuto conto delle istanze in più occasioni evidenziate da parte delle rappresentanze istituzionali - private e pubbliche - presenti negli organi di governo) hanno evidenziato alcuni elementi salienti, che possono costituire una base di partenza per gli approfondimenti di questo tavolo di discussione.

Ne descrivo rapidamente alcuni:

1. Attuazione della normativa comunitaria sugli ambiti di operatività dei Consorzi, ambiti riconducibili non più ai confini Amministrativi, bensì a **bacini idrografici ed idraulici**;
2. Precisazione del concetto di **beneficio**, cioè il vantaggio che tutti gli immobili traggono dalle attività di bonifica messe in atto dai Consorzi;
3. Affidamento ai consorzi di compiti di realizzazione, esercizio e manutenzione di opere pubbliche diverse da quelle previste e finalizzate alla difesa del suolo, quali compiti di sviluppo del territorio rurale, salvaguardia ambientale e risanamento delle acque.

Il **primo elemento** fissa un principio fondamentale: su ogni comprensorio di bonifica le regioni costituiscono un solo Consorzio, in modo che il territorio venga gestito nella sua interezza da un'unica autorità, sotto l'aspetto della gestione idraulica di bonifica.

Pertanto si attua una scelta di eliminazione di possibili sovrapposizioni o di interferenze nella gestione di un unicum territoriale.

Il **secondo elemento** invece fissa una gerarchia organica e chiara dei benefici, che possono interessare un solo immobile o una pluralità di immobili e devono contribuire a incrementarne o conservarne il relativo valore. In particolare si identificano tre benefici:

- **beneficio di presidio idrogeologico**, inteso come vantaggio tratto dagli immobili situati nelle aree **collinari e montane** dalle opere e dagli interventi realizzati dai consorzi di bonifica suscettibili di

difendere il territorio dai fenomeni di dissesto idrogeologico e di regimare i deflussi montani e collinari della rete idraulica minore;

- ❑ **beneficio di natura idraulica**, inteso come vantaggio tratto dagli immobili situati in ambiti territoriali di **collina e di pianura**, regimati dalle opere e dagli interventi di bonifica, che li preservano da allagamenti e ristagni di acque comunque generati;
- ❑ **beneficio di disponibilità irrigua**, inteso come vantaggio tratto dagli immobili sottesi a opere di bonifica e a opere di accumulo, derivazione, adduzione, circolazione e distribuzione di acque irrigue.

Con tale elemento viene finalmente resa sistematica una logica di concatenazione interna ai comprensori di bonifica e relativa anche a zonizzazioni che, pur se costituenti diverse realtà, partecipando ad un insieme, danno origine ad un comprensorio. Vale la pena di soffermarsi ampiamente su tale aspetto e di sottolineare come questa normativa ha definito finalmente, su scala attuativa, il fatto che la **funzione complessiva** di un territorio (visto, con un parallelo, come un vero e proprio ecosistema) sia il criterio ispiratore della azione dell'Ente di governo.

Il **terzo elemento** costituisce invece un elemento abbozzato dalla precedente normativa, che definiva la quarta fase della Bonifica, come la chiamò il Sen. Medici in una delle più felici e lungimiranti intuizioni del secolo scorso inerenti il quadro di riferimento nazionale, e che oggi ha finalmente assunto la sua vera dimensione, nonché ha permesso al mondo della bonifica di cogliere la reale portata di tale fase, traghettando i Consorzi al di fuori ed al di là della loro funzione primaria inerente la bonifica integrale. Non vi è dubbio che alla luce delle esperienze sviluppate sul territorio nazionale, il modello di autogestione – mutuato o rappresentato dai consorzi di bonifica – in cui i proprietari di immobili entrano negli enti pubblici per il governo del territorio, costituisce un **obiettivo plus** che il nostro sistema organizzativo è riuscito a produrre, sia sotto l'aspetto della rappresentanza territoriale e della base sociale, sia sotto l'aspetto della capacità ed immediatezza operativa. Operando inoltre in unità idrografiche o in bacini idrografici omogenei, si garantisce in questo modo il presidio del territorio che ad oggi interessa ca. il 59,19 % della superficie territoriale italiana, ovvero 17 milioni di ettari su ca. 30 dell'intera superficie del territorio nazionale.

Se tali elementi costituiscono di fatto la svolta innovativa del governo del territorio derivata dalle nuove visioni normative nazionali, rimangono ancora da chiarire però alcuni elementi importanti e che riguardano la **disponibilità economica** per la realizzazione delle azioni di **maintenance** del territorio. In effetti, ed a scala nazionale, i Distretti idrografici secondo la direttiva 2000/60/CE utilizzano ed attivano fonti finanziarie comunitarie, nazionali o regionali, che si possono considerare di contribuzione indiretta, ovvero non fornite dalla contribuzione diretta delle comunità locali. Tali fonti finanziarie consentono di svolgere l'attività degli Enti preposti, incidendo sul territorio di competenza, ma non consentono un intervento diretto delle comunità coinvolte nelle azioni. Un esempio può servire per far comprendere meglio il tema. Se nell'ambito del fiume Adige due consorzi di bonifica, uno del tratto di monte ed uno del tratto di valle, decidessero di attuare una azione congiunta per il miglioramento della qualità delle acque del fiume, secondo quale schema metodologico potrebbero agire per recuperare le somme necessarie per realizzare l'intervento e per gestirlo e mantenerlo, atteso che il beneficio è congiunto e non riferibile solo ad uno dei due territori?

Tale fatto risulta maggiormente comprensibile se si analizzano gli aspetti legati alla salvaguardia ambientale, in quanto mentre la delimitazione di un comprensorio sotto l'aspetto idraulico è aspetto generalmente di facile lettura, dato che è costituito da un perimetro fisico di facile determinazione, cosa ben più difficile è determinare i limiti di un comprensorio interessato dalle componenti ambientali, non fosse altro per la difficoltà di definire con precisione il territorio di inferenza. Tale concetto, portato a scale superiori, costituisce di certo uno dei punti di riflessione su cui spero ci soffermeremo nel dibattito, perché il quesito che ci dobbiamo porre passa attraverso un punto fondamentale da derimere: se il beneficio derivante da una azione di salvaguardia del territorio interessa un immobile, è giusto che solo quell'immobile debba contribuire perché ne trae un vantaggio, o sarebbe più corretto che anche l'immobile che contribuisce alla detrazione ma risulta esterno a quel perimetro – in quanto è organico ad un altro comprensorio – contribuisca, in quanto si è reso responsabile di una azione detrattiva?

In termini più semplici credo che sia opportuno porre il problema attraverso una ulteriore esemplificazione.

Qualora un territorio inserito in un bacino di bonifica ben definito e posto ad una quota al di sotto del medio mare – e quindi arginato su tutto il proprio perimetro di contribuenza - venga interessato da un inquinamento di corpi idrici superficiali che lo attraversano, a causa di un apporto (inquinante) derivato da un fiume di importanza nazionale e attuato – tale inquinamento - in altro bacino idrografico, i costi di disinquinamento devono gravare solo sui beneficiari delle azioni svolte sull'area obiettivo, nonostante gli stessi subiscano - e non attuino – l'azione di detrazione ambientale?

In altre parole, i costi derivati dalla necessità di miglioramento della qualità delle acque è giusto che gravino solamente sull'utilizzatore finale o deve essere mutuato in questo caso il concetto generalmente riconosciuto di "chi inquina paga"?

Ovviamente, se la risposta appare banalmente scontata, purtroppo tanto scontato non è l'approccio attuale relativo alla ripartizione degli oneri di contribuzione, che si ripartiscono mediante un piano di classifica che ha come unico scopo quello di suddividere i costi gestionali della difesa del territorio – leggi di bonifica - sui proprietari di immobili di quel territorio, non prendendo in considerazione alcuna delle esternalità (negative o positive) derivanti dalle casistiche più sopra evidenziate – leggi di derivazione ambientale -, e che contribuiscono però sempre più pesantemente a condizionare la qualità delle risorse limitate oggetto del governo del territorio.

Quali azioni devono quindi essere attuate, a scala più ampia rispetto a quella del semplice comprensorio di bonifica, per garantire una corretta azione perequativa?

La risposta è certamente legata alla individuazione di un modello di distribuzione del costo - conseguente all'intervento di miglioramento ambientale - sulle due collettività interessate, ovvero su quella che genera l'azione di detrazione ambientale e su quella che ne subisce gli effetti, in quanto ad oggi, purtroppo, la contribuenza è generata quasi esclusivamente da quella che subisce il danno, solo in parte calmierato da azioni di intervento e sostegno pubblico.

Appare quindi indifferibile la necessità di intervenire su tali criteri di distribuzione degli oneri, chiamando a contribuire - per l'esecuzione di **azioni sistematiche** di miglioramento ambientale - anche le comunità ed i

territori che sono posti a monte nello schema di flusso e che, per loro fortuna, non risentono integralmente delle azioni detrattive da loro attuate, in quanto si ripercuotono inevitabilmente sui sistemi territoriali posti più a valle. Sono proprio queste ultime, infatti, le comunità che mettendo in atto una azione detrattiva, godono in termini economici di maggiori vantaggi derivanti dalla azione, e quindi di maggior beneficio, e per tali motivi devono quindi contribuire alle azioni di risanamento e miglioramento ambientale sugli ecosistemi a valle.

## CONCLUSIONI

Queste poche considerazioni effettuate anche in modo provocatorio hanno il solo scopo di avviare una discussione e di promuovere un dibattito sul tema del beneficio e della contribuzione, perché si tratta di un tema difficile ed ormai indifferibile, per le conseguenze che lo stesso ha sulle comunità poste a valle dello schema di flusso delle risorse limitate.

Il concetto di sostenibilità, e l'obbligo di assicurare la trasmissione del patrimonio culturale e naturale alle generazioni future in modo che ne possano beneficiare egualmente o meglio rispetto alle generazioni passate, transita attraverso il reciproco rispetto delle comunità, in una logica di mutuo sostegno verso la soluzione delle grandi problematiche ambientali.

Pertanto è giunto il momento di affrontare con rigore normativo e scientifico il tema della distribuzione dei costi del miglioramento ambientale che le comunità a valle devono sopportare, ottenendo la partecipazione delle comunità a monte dello schema di flusso delle risorse, evitando visioni individualistiche ed egoistiche – e tanto meno avulse da una logica di sistema - che non consentirebbero il superamento, anzi aggraverebbero, lo stato delle attuali sperequazioni esistenti.

Ringrazio tutti per l'attenzione e spero di aver contribuito alla progressione del dibattito.