



AUTORITÀ DI BACINO DEL FIUME TEVERE

Distretto dell'Appennino Centrale

Comitato Nazionale Italiano per le Grandi Dighe
Consiglio Nazionale degli Ingegneri

Dighe e Territorio
La realtà dell'Appennino Centrale

26 ottobre 2017 - Rieti

La decisione partecipata come forma organizzativa

(Autorità di bacino del fiume Tevere - Remo Pelillo)

I grandi schemi idrici, ideati progettati e realizzati nel corso della prima metà del secolo scorso, hanno svolto (e svolgono tutt'ora) un ruolo determinante nella gestione della risorsa idrica del distretto dell'Appennino Centrale: dall'approvvigionamento alla distribuzione per aver soddisfatto (e soddisfare) il consumo umano, per aver sorretto (e sorreggere) le produzioni agricole e per aver sostenuto e sostenere i consumi energetici, prima, della strategia di industrializzazione del Paese e, successivamente, dei nuovi stili di vita indotti dalla crescita sociale ed economica.

All'interno di questi schemi idrici, che con il loro complesso disegno e i delicati rapporti di equilibrio costituiscono il sistema centrale di controllo della risorsa superficiale e sotterranea, le dighe - indipendentemente dalla loro grandezza - rappresentano le componenti strategiche. La struttura carbonatica dell'Appennino Centrale, con un dominio di poco più di 12.000 km², registrava nei primi decenni del secolo scorso una produttività di risorsa di non meno di 5,5 miliardi di metri cubi all'anno sostenuta da una riserva fisica, espressa dalle magre ordinarie, di circa 3 miliardi di metri cubi all'anno. Pur di fronte a una tale ricchezza di acqua, il Paese sostenne uno sforzo sociale ed economico straordinariamente grande rispetto alla propria condizione storica per realizzare una rete di invasi di regolazione dei volumi, avendo consapevolezza delle proprie responsabilità verso le generazioni future: poco meno di 0,5 miliardi di metri cubi all'anno di normal-erogazione, unitamente ad un'accorta gestione degli enormi serbatoi sotterranei, sorreggeva (e sorregge tutt'ora) le necessità umane e al tempo stesso, attraverso la creazione dei grandi Parchi Nazionali (dei Monti Sibillini, del Gran Sasso e d'Abruzzo Lazio e Molise), impediva un accesso disperso ed incontrollato alla risorsa idrica preservandola nei fatti anche per le future necessità ambientali.

Gli effetti positivi di una tale accorta strategia si registrano oggi (e sono stati registrati nei Piani di Gestione del Distretto dell'Appennino Centrale del 2010 e del 2016) a distanza di mezzo secolo: la perdita sull'intero distretto di circa 1 miliardo di metri cubi di precipitazioni meteoriche, effetto di un trend climatico particolarmente preoccupante che colpisce l'area mediterranea, è stata ammortizzata riducendo nei diversi settori d'uso conseguenze altrimenti non sostenibili perchè non diversamente contrastabili. E questo non soltanto sul versante dell'uso dell'acqua ma anche in termini di rischio idraulico laddove il trend climatico ha fatto registrare un aumento della frequenza e dell'intensità delle piogge di più breve durata.

Il processo di realizzazione delle dighe (ed in particolare di quelle grandi) non è stato avaro di difficoltà nè di ostacoli.

Se alle prime, dovute alla particolare configurazione geologica del territorio distrettuale, hanno fatto da contraltare la scienza e l'esperienza del mondo delle professioni in grado di dare soluzioni affidabili anche a problemi inattesi, i secondi sono lo specchio di un nuovo atteggiamento sociale (e culturale) che, partendo dalle oggettive questioni ambientali in senso lato, ha portato via via il legislatore (non solo nazionale) a maturare una diversa visione della gestione del processo decisionale.

Già l'istituzione delle Autorità di bacino aveva annunciato una svolta in tal senso, oltre che come organo collegiale di Amministrazioni con poteri di governo reale, ampliando alla pianificazione di distretto i canoni della partecipazione pubblica caratteristici della pianificazione territoriale e paesaggistica.

Tuttavia un contributo più determinante è venuto dalla Direttiva n. 2000/60/CE che con l'articolo 14 ha sancito definitivamente la centralità del processo partecipativo per la definizione del Piano di Gestione, con lo specifico riferimento non tanto agli obiettivi (peraltro fissati dal precedente articolo 4) ma alle misure (cioè al modo di poterli conseguire) enfatizzando la sostenibilità, in termini di *carrying capacity* sociale ed economica, con il regime delle esenzioni rispetto agli obiettivi prefissati.

Si è molto discusso sul valore e sui contenuti di questa sostenibilità nonchè sul necessario punto di equilibrio rispetto alla tutela ambientale: il Piano di Gestione del Distretto ha sempre sostenuto la tesi che nè le tradizionali tecniche di analisi costi-benefici (CBA) nè quelle costi-efficacia (CEA) potevano condurre alla scelta finale (e, soprattutto, alla sua effettiva attuazione) non solo in quanto:

- lontane, a causa della loro particolare specializzazione, dalla percezione della vasta platea dei portatori d'interesse;
- legate, la CBA, ad ineliminabili elementi di soggettività nella monetizzazione dei diversi "addendi" della diseguaglianza finale e funzionali, la CEA, a definire il miglior rapporto di impiego del "fattore risorse economiche" (nei fatti a carico della collettività) che rappresenta in realtà la variabile "negoziabile" di input della sostenibilità.

Il Piano di Gestione del Distretto ha invece avanzato l'ipotesi che solo un'analisi micro-economica, come analisi delle "preferenze individuali" e non di "gruppi sociali", avrebbe potuto dare risposta alla definizione delle risorse economiche realmente disponibili (fattore d'ingresso nella CEA). Ovviamente si debbono accettare due condizioni ovviamente non convergenti:

- le "preferenze" non possono essere quelle semplicemente "rivelate" dai singoli portatori d'interesse ma debbono emergere dal processo iterativo di un loro confronto diretto (e non mediato) all'interno di ogni gruppo sociale e tra gruppi sociali affinché siano chiari le motivazioni e gli interessi dei singoli portatori d'interesse ed emerga con sufficiente evidenza il contesto evolutivo in un clima di autonomia e libertà nel quale i singoli portatori esprimono le loro preferenze;
- non è possibile costruire una funzione di scelta sociale che soddisfi al contempo tutte le preferenze come sopra definite.

Un efficace (non necessariamente efficiente nè completamente risolutivo) contraltare a questa non convergenza è il principio espresso nelle premesse della Direttiva n. 2000/60/CE secondo il quale "le decisioni dovrebbero essere adottate al livello più vicino possibile ai luoghi di utilizzo effettivo o di degrado delle acque".

Prendere atto di queste condizioni significa per l'Autorità di bacino accettare il necessario livello d'incertezza della scelta che, se fa diventare marginale il livello d'incertezza insito nelle elaborazioni tecnico-scientifiche a supporto della definizione dell'obiettivo finale, ha il pregio di garantire il massimo avvicinamento ad esso rispetto ad una soluzione autoritativa deterministicamente definita solo in astratto.

Il banco di prova di questa nuova visione del processo decisionale sarà l'attuazione dell'obiettivo indicato nel comma 4 dell'articolo 95 del D. Lgs. n. 152/06 a norma del quale tutte le derivazioni di acqua in atto sono regolate dall'autorità concedente mediante la previsione di rilasci volti a garantire il deflusso ecologico nei corpi idrici superficiali (misura), sulla base delle linee guida emanate dalla Direzione Generale per la Salvaguardia del Territorio e delle Acque del Ministero dell'Ambiente con i due Decreti Direttoriali n. 29/STA e n. 30/STA del febbraio 2017.

In particolare il Capitolo 7 dell'Allegato A al decreto direttoriale n. 30 traccia le linee fondamentali del processo di partecipazione dei portatori d'interesse sottolineandone alcuni caratteri essenziali al fine di rendere i portatori stessi reali "attori" del processo:

⑩ riconoscimento della rilevanza (variabile nel tempo) dei prelievi idrici (indipendentemente dal fatto che sia superficiali o sotterranei) che hanno significativi, potenziali e prevedibili, effetti della misura in relazione alle differenti situazioni territoriali e ambientali;

⑩ trasparenza dell'informazione condivisa in forma multilaterale in quanto formata in modo utile e riconoscibile;

- consultazione e partecipazione affinché sia riconoscibile cosa è negoziabile e cosa non lo è;
- formalizzazione e istituzionalizzazione delle istanze di co-produzione e co-decisione per rispondere alla necessità di far operare insieme tutte le parti interessate agli obiettivi riconosciuti di interesse comune attraverso una forma d'impegno che travalica le esistenti forme organizzative e pratiche che caratterizzano l'operato delle parti interessate.

Il processo così qualificato non rappresenta solo una specializzazione per analogia dell'articolo 14 della Direttiva n. 2000/60/CE, che riferito alla redazione del Piano di Gestione impone di dedicare non meno di tre anni dei sei previsti per attuare il piano stesso, ma la concretizzazione dei principi più ampi espressi nella Direttiva 2/2017 del Ministro per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione in materia di linee guida sulla consultazione pubblica in Italia del 14 luglio 2017.

D'altronde non potrebbe essere diversamente atteso che il processo decisionale finalizzato a garantire il deflusso ecologico nei corpi idrici superficiali è in realtà la determinazione e l'attuazione del bilancio idrico del distretto (componente del bilancio idrico nazionale) che, attraverso progressivi aggiornamenti (come delineati nella *procedura ottimizzata* delle misure del vigente Piano di Gestione del Distretto dell'Appennino Centrale, assegna la risorsa ai vari settori d'uso imponendo loro il bilanciamento dei carichi inquinanti e il rispetto di determinati vincoli ambientali (secondo le indicazioni del DM del 28 luglio 2004).

In tal senso il processo decisionale si trasforma in una struttura decisionale stabile: secondo la previsione del Capitolo 7 dell'Allegato A al decreto direttoriale n. 30, la formazione di una *struttura organizzativa di co-produzione e co-decisione*, nella quale confluiscono la componente pubblica e la componente dei portatori d'interesse, è quindi l'obiettivo concreto del processo.