

Redazione e
amministrazione:
Scesa Porta Laino, n. 33
87026 Mormanno (CS)
Tel. 0981 81819
Fax 0981 85700
redazione@faronotizie.it

Testata giornalistica
registrata al Tribunale di
Castrovillari n° 02/06
Registro Stampa
(n. 188/06 RVG) del 24
marzo 2006

Direttore responsabile
Giorgio Rinaldi



RISCHIO IDROGEOLOGICO E DIFESA DEL SUOLO: TRA EMERGENZA E PIANIFICAZIONE (terza ed ultima parte) di Nedo Biancani



È possibile intervenire in situazioni di rischio idrogeologico con interventi di tipo strutturale o non strutturale.

Gli *interventi strutturali* hanno in genere costi elevati, e sono giustificabili solo in condizioni di rischio eccezionale. Con tali interventi è possibile ridurre la probabilità di occorrenza (pericolosità) del rischio con due criteri: intervenendo sulle cause predisponenti (ad esempio mediante opere di bonifica e di sistemazione idrogeologica del territorio, oppure con la razionalizzazione delle pratiche agricole o di utilizzo del suolo), oppure intervenendo direttamente sui fenomeni esistenti al fine di prevenire la loro riattivazione o limitare la loro evoluzione, mediante interventi di stabilizzazione. Altri interventi di tipo strutturale sono quelli finalizzati al rimboschimento (con il duplice vantaggio di operare un contenimento dei fronti instabili, grazie all'azione degli apparati radicali della vegetazione, unitamente alla minimizzazione del dilavamento e dell'impatto delle precipitazioni atmosferiche. Ulteriori interventi, per quanto paradossali possano apparire, sono costituiti dall'eliminazione di opere antropiche realizzate in contesti a rischio idrogeologico, o che perturbano il naturale deflusso pluviale.

Gli *interventi non strutturali* possono limitare il danno potenziale in una determinata zona intervenendo sugli elementi a rischio o sulla loro vulnerabilità. La riduzione del valore degli elementi a rischio si esplica soprattutto in sede di pianificazione territoriale e di normativa (nell'ambito delle quali possono essere programmate, ad esempio, le seguenti azioni: evacuazione di aree instabili e trasferimento dei centri abitati a rischio, interdizione o limitazione dell'espansione urbanistica in zone instabili, definizione dell'utilizzo del suolo più consono per le aree instabili). La vulnerabilità può essere invece ridotta mediante interventi di tipo tecnico oppure di tipo normativo, che riguardano l'organizzazione sociale del territorio (ad esempio con il consolidamento degli edifici, con conseguente riduzione dell'entità di danneggiamento dell'elemento interessato dalla frana, l'installazione di misure di protezione quali reti o strutture paramassi, con la messa a punto di sistemi di monitoraggio e di allarme, che consentano un adeguato preannuncio in modo da limitare la probabilità che la vita umana sia vulnerata dall'evento franoso, con l'organizzazione di piani di emergenza e di soccorso, al fine di limitare il più possibile i danni).

Gli interventi non strutturali, rispetto a quelli strutturali, presentano una maggiore flessibilità ed un costo relativamente ridotto, per cui devono essere comunque promossi nelle zone a rischio elevato.

Nell'approcci ai problemi del rischio idrogeologico risulta vincente un approccio che tenga nella dovuta considerazione la compresenza dei diversi strumenti di pianificazione di area vasta, superando la separazione degli strumenti di pianificazione, valorizzandone le capacità e potenzialità di armonizzazione. La necessità del completamento sia degli strumenti specialistici che di quelli generali, appare quindi centrale, e ciò anche al fine di consentire l'efficace interazione tra i loro differenti contenuti.

È solo attraverso una maggiore interazione e condivisione dei contenuti tra i differenti strumenti di governo del territorio che è possibile affrontare efficacemente le problematiche legate alla difesa del suolo ed alla tutela del territorio in generale, programmando strategie ed interventi e sviluppando una incisiva azione che conduca ad un uso del territorio coerente con le sue reali possibilità di utilizzazione¹. In sostanza, in sede di pianificazione provinciale le disposizioni derivanti da livelli superiori o collaterali, a partire da quelle legate alla difesa del suolo, potrebbero trovare momenti di specificazione e approfondimento che ne facilitino il trasferimento alla dimensione operativa comunale, titolare dei poteri abilitativi.

Un arricchimento della informazione e dei conseguenti vincoli che, se lasciato senza mediazioni, nel passaggio da un livello nazionale e di bacino o regionale a quello comunale, rischierebbe facilmente di perdere i necessari elementi di coerenza metodologica e di contesto. In altri termini, la dimensione provinciale appare in genere ottimale per conciliare i caratteri peculiari dei luoghi con le esigenze di omogeneità e di garanzia scientifica delle valutazioni tecniche da cui derivano sia i vincoli e le limitazioni alle trasformazioni che le opportunità di sviluppo.

Questi principi sono validi laddove vi è concreta sperimentazione e presenza di piani. Lo scenario attuale mette in evidenza come vaste aree del Paese, soprattutto localizzate al Sud, siano scarsamente dotate o addirittura sprovviste di alcuni strumenti di pianificazione capaci di tutelare il territorio, in particolare laddove siano previste profonde trasformazioni. Ma anche in aree tradizionalmente attente al binomio uso coerente del territorio-programmazione, in alcuni casi, vi è una insufficiente compresenza degli strumenti finalizzati alla tutela dell'integrità fisica ed ambientale del territorio.

¹ La sentenza della Corte Costituzionale 524/2002 (che sostanzialmente assume la pianificazione territoriale come elemento di raccordo tra le previsioni della pianificazione di bacino e le scelte comunali) e l'avvio da parte dell'Autorità di bacino del Po di una specifica procedura di "integrazione" tra i PAI (Piani per l'Assetto Idrogeologico) e i PTCP (Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale), rafforzano questa linea di tendenza soprattutto nella direzione della complementarietà e della integrazione.

Da quanto abbiamo sinora avuto modo di vedere, appare evidente come lo Stato e gli Enti Locali debbano investire sulla manutenzione e sulla gestione del territorio, spendendo poco oggi, per non spendere troppo domani e non trovarsi ancora una volta di fronte a drammatici lutti e sofferenze.

Molti sforzi devono inoltre essere compiuti nella direzione della pianificazione e gestione del territorio. A tale riguardo, le Autorità di Bacino rappresentano un elemento di novità nel quadro legislativo; il loro lavoro porterà alla redazione di Piani di Bacino, strumenti fondamentali che permetteranno oltre alla definizione di un quadro reale ed aggiornato del nostro territorio, la disciplina coordinata delle risorse ambientali e territoriali.

Attualmente non tutte le Autorità hanno ancora completato l'iter di approvazione dei Piani stralcio per l'Assetto Idrogeologico (PAI)². I PAI, una volta approvati, individueranno e disciplineranno l'uso del suolo delle aree a rischio idrogeologico molto elevato, elevato, moderato e basso. Questo strumento sarà molto importante perché, oltre all'individuazione delle aree a rischio, obbligherà i Comuni ad adeguarsi alle normative previste dai PAI, definendo così finalmente un quadro organico d'intervento, a cui i vari enti territoriali potranno far riferimento per attuare finalmente strategie integrate di difesa del suolo.

Nonostante l'ottimo lavoro svolto dalla maggior parte delle Autorità di Bacino, i PAI si trovano in una situazione di stallo, dovuta ad una scarsa collaborazione da parte di molti Enti Locali, ancora drammaticamente legati ad un sorpassato ed inefficace approccio alla mitigazione del rischio idrogeologico e alla gestione del territorio, che aumenta la possibilità di catastrofe piuttosto che diminuirla.

Con il Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 recante "Norme in materia ambientale", di recente pubblicazione³, è stata operata la riscrittura delle principali norme ambientali. Al di là del periodo di incertezza nel quale tutti gli operatori coinvolti avranno non poche difficoltà a rimettere a fuoco il nuovo scenario, tipico di ogni fase di transizione in cui cambiano le regole generali, una prima analisi del cosiddetto "Testo Unico" ambientale evidenzia non solo incongruenze e problematiche, ma autorizza a ritenere non colto l'obiettivo di un effettivo riordino della materia ambientale. Le questioni di fondo sono costituite dalla ripetuta subordinazione della potestà normativa (e politica) regionale ad atti ministeriali, di natura prettamente amministrativa, dall'insistente previsione di casi in cui le potestà di pianificazione e programmazione

² Solo 4 Autorità di Bacino hanno approvato, 3 lo hanno adottato, 14 hanno adottato il progetto di piano stralcio, 7 hanno predisposto il piano, 7 lo stanno elaborando, mentre sono 4 le autorità di bacino che non stanno elaborando piani.

³ Supplemento ordinario n. 96 alla Gazzetta ufficiale 14 aprile 2006 n. 88.

risultano sottoposte alla “supervisione” del Ministero dell’Ambiente, e dalla riappropriazione da parte dello Stato di funzioni amministrative già decentrate a livello locale; si tratta di questioni che vanno in direzione opposta alla giurisprudenza della Corte costituzionale, secondo la quale la tutela dell’ambiente non può essere configurata come una sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, dal momento che si intreccia inestricabilmente con interessi e competenze regionali.

La Parte Terza del Decreto, “Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall’inquinamento e di gestione delle risorse idriche”, ridisegna le competenze della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Comitato dei Ministri per gli interventi nel settore della difesa del suolo, del Ministro dell’ambiente, della conferenza Stato-Regioni, dell’APAT, di Regioni e Enti Locali (artt. 57-62), e ripartisce il territorio nazionale in Distretti idrografici, all’interno dei quali è istituita l’Autorità di bacino distrettuale (art. 63), con il compito preminente di adottare e approvare il Piano di bacino (art. 66).

È previsto che i piani di bacino siano attuati con Programmi triennali di intervento contenenti l’indicazione dei mezzi per farvi fronte e della relativa copertura finanziaria (art. 69), adottati dalla Conferenza istituzionale permanente, organo dell’Autorità di bacino.

In tal modo, viene operata una centralizzazione della gestione della prevenzione del rischio idrogeologico e nella difesa del suolo che, come giustamente si fa notare, «non ha un oggetto unitario ben delineato, ma composito», rientrando in questa nozione anche attività che riguardano la realizzazione di opere e interventi aventi oggetti diversi «il cui intreccio è condizionato dall’evolversi degli usi del territorio in ragione del suo processo di sviluppo economico»⁴. Tale approccio al problema appare confermato dall’orientamento della Corte Costituzionale, che ha individuato nella difesa de suolo non una materia ma un «obiettivo» da perseguire mediante la pianificazione⁵.

Il sistema della pianificazione nella difesa del suolo contenuto nel cosiddetto “Testo Unico” contiene quindi disposizioni fortemente innovative, che definiscono un quadro complesso all’interno del quale è possibile discriminare tre principali tipi di strumenti di pianificazione. Si tratta del Piano di Bacino distrettuale, del Piano di gestione e del Piano tutela delle acque.

Il Piano di Bacino distrettuale⁶, è redatto dall’Autorità di bacino sulla base degli indirizzi stabiliti dalla conferenza istituzionale permanente, la cui figura prevista già dalla L. 183/1989 viene quindi confermata, con la

⁴ Si veda, fra l’altro, G. Garzia, “La difesa del suolo e il sistema di pianificazione nel nuovo Testo Unico”, in *Ambiente & Sviluppo*, n. 5, 2006, pp. 452-6.

⁵ C.Cost., sentenza n. 85 del 1990.

⁶ Cfr. D.Lgs.152/2006, art. 65.

previsione dell'obbligo di sottoporre tali piani alla Valutazione Ambientale Strategica in sede statale secondo la Dir. 2001/42/CE.

Il Piano di gestione⁷, inquadrato dal legislatore come piano stralcio del Piano di Bacino di distretto, con la sua stessa procedura di formazione. Infine, il Piano tutela delle acque, di competenza regionale, che contiene le misure necessarie alla «tutela quantitativa e qualitativa del sistema idrico»⁸.

Se la scelta di affidare ai Distretti idrografici le aree dei bacini previsti dall'art. 64 della L. 183/1989 e di lasciare alla competenza dell'Autorità di bacino la redazione del Piano di bacino – ora di distretto – facendone il momento più importante del sistema di pianificazione generale, più criticabile appare il ruolo dominante assegnato alla Conferenza istituzionale permanente nell'ambito dell'approvazione del Piano di bacino, con il rischio di una minimizzazione del ruolo svolto dagli organismi tecnici dell'Autorità di bacino; tale ruolo è invece importante, dal momento che siamo in un ambito di pianificazione che., pur essendo localizzato in area vasta, è pur sempre di carattere settoriale.

L'aspetto più problematico è quello dei rapporti tra Piano di gestione e altri strumenti di pianificazione (come ad esempio il Piano regionale di tutela delle acque), ed è auspicabile che negli sviluppi futuri della normativa in materia di difesa del suolo e dal rischio idrogeologico non si perda di vista l'obiettivo di un sistema che deve essere necessariamente articolato, non trascurandone tuttavia le esigenze del suo coordinamento.

⁷ Art. 117.

⁸ Art. 121, comma 3.