

Prof. Paolo Urbani
Ordinario di Diritto Amministrativo
Roma

LA PIANIFICAZIONE DEL RISCHIO IDROGEOLOGICO
NELLA LEGISLAZIONE VIGENTE. PROBLEMI E
PROSPETTIVE

Convegno Umbria@ambiente 2006, Perugia 14-19
novembre 2006

La disciplina dei vincoli idrogeologici. La tassonomia dei vincoli

La questione del rischio idrogeologico rimanda necessariamente alla legislazione vigente, da un lato, ed al riparto dei poteri legislativi ed amministrativi tra stato e regioni ed autonomie locali, dall'altro.

Proveremo ad esaminarle partitamente.

Va ricordato che nella nostra legislazione assai risalente esistono diverse categorie di vincoli che riguardano la subjecta materia che pur riunificabili nella finalità di tutela se ne distinguono per natura e contenuto.

In primis va ricordato il RD 523/1904 che attiene alla polizia delle acque ed è previsto nel cosiddetto Tu delle opere idrauliche, la sua finalità è quella della difesa spondale e degli alvei dei fiumi, dei rii, dei canali e scolatoi pubblici. Il vincolo sottopone ad autorizzazione amministrativa qualunque trasformazione.

Vi è poi il RD 3267/23 che prevede direttamente una serie di limitazioni alla proprietà privata in funzione della prevenzione di frane, smottamenti, inondazioni e possibili danni al territorio.

Questa tipologia di vincoli si biforca anche in base all'art. 866 del codice civile in vincoli alla proprietà forestale per finalità di protezione dell'igiene pubblica nel senso che il mantenimento dei boschi e quindi il divieto di usare i terreni in funzione agraria

ha la finalità di preservare i terreni a valle da possibili valanghe ruine etc ed in vincoli propriamente idrogeologici per evitare che i terreni subiscano denudazioni, perdita di stabilità o turbare il regime delle acque.

L'apposizione del vincolo quindi deve tener conto della diversa finalità e della diversa natura dei terreni.

Come afferma Giannini nel famoso saggio sull'Ambiente il vincolo idrogeologico "viene proiettato fuori dalle foreste esistenti".

Accanto a queste tipologie di vincoli si affiancano quelli di bacino che non sostituiscono ma integrano quelli richiamati e che sono citati dall'art. 17 alla lett.f) e alla lett. n) della l.183/89 che prevedono la possibilità di apporre prescrizioni con contenuti assai più ampi di quelli che sono richiamati nelle disposizioni dei RD richiamati.

E' tanto vero questo che la l.183 prevede che il piano di bacino nell'attività ricognitiva art.17 comma 3 lett a) accerti l'esistenza dei vincoli idrogeologici esistenti e poi nell'attività prescrittiva possa autonomamente prevedere i vincoli di cui all'art.17 lett f) e n).

Va poi segnalato il tendenziale assorbimento del vincolo idrogeologico con quello paesaggistico vedi art. 11 co della l.183 che parla di aspetti ambientali connessi alla difesa del suolo, come sta accadendo per tali oggetti di tutela nei più recenti piani paesaggistici.

D'altronde l'art 82 del 616/77 afferma che sono sottoposti a vincolo paesaggistico i boschi etc. e quelli sottoposti a vincoli di rimboschimento.

Va rilevato anzi che pur permanendo la potestà di apposizione del vincolo attraverso atti puntuali è ormai il piano di bacino che svolge questa funzione.

Le competenze legislative e amministrative in materia di difesa del suolo

Andando a vedere il quadro delle competenze legislative ed amministrative occorre vedere ove si colloca la materia della difesa del suolo (e di difesa dalle acque).

Sembra di poter dire che questa sia ricompresa certamente nel governo del territorio materia concorrente quindi in questo settore le regioni possono legiferare nel rispetto dei principi fondamentali desumibili dalla legislazione vigente. Anzi nella legge di principi in materia di governo del territorio occorrerebbe tener conto di questi profili.

Questo comporta a mio giudizio una serie di conseguenze assai rilevanti proprio in riferimento alla questione della pianificazione di bacino o come oggi si direbbe della pianificazione per distretti.

Noi sappiamo che nei bacini regionali le regioni attraverso i loro piani hanno esercitato la funzione di tutela idrogeologica facendo ampio uso dei vincoli idrogeologici intesi in senso lato.

A mio avviso questa potestà legislativa ed amministrativa permane anche in presenza di una riunificazione dei bacini in distretti d'interesse nazionale.

Voglio cioè dire che anche in presenza di una pianificazione di distretto le regioni possono integrare o sottoporre a maggiore tutela il territorio di riferimento con interventi vincolistici di tutela.

Il riordino del vincolo idrogeologico

E questo comporta due considerazioni.

In primo luogo sarebbe ora di rivedere il contenuto del vincolo idrogeologico come prevede la l.183/89 art.3 1 co lett.p) che parla appunto di "riordino del vincolo" per aggiornarlo alle nuove esigenze di tutela riunificando le tipologie in un'unica categoria con contenuti differenziati, anche considerando che nel rapporto tra diritto e scienza quest'ultima ha elaborato tecniche di tutela del rischio che non erano disponibili negli anni nei quali la disciplina idrogeologica è stata posta dal legislatore nazionale. A chi spetta questo compito che la l.183/89 considera tra gli elementi fondanti dell'e attività di programmazione e pianificazione? Che cosa significa inoltre riordino?

Quanto al primo punto, le competenze amministrative in materia di vincolo idrogeologico sono state trasferite alle regioni fin dal dpr 616/77 con l'art.69 ovvero trent'anni fa e se colleghiamo il trasferimento di queste funzioni alla potestà legislativa concorrente delle regioni in materia di difesa del suolo queste avrebbero potuto da tempo intervenire in materia, poiché si

potrebbe ritenere che principio fondamentale della tutela idrogeologica sia il vincolo relativo ma che egualmente principio fondamentale desumibile dalla l.183 sia anche il suo riordino. Quanto al secondo punto il problema attiene al concetto di riordino. Si potrebbe considerare riordino quello che permette a ciascuna regione di riordinare appunto ovvero meglio ripерimetrare gli attuali vincoli idrogeologici esistenti sul territorio regionale ma anche ridefinirne i contenuti. Oppure prevedere appunto come si è già detto che ciascuna regione riveda la tassonomia dei vincoli idrogeologici e forestali e ne ridefinisca la tipologia. In un caso o nell'altro tuttavia l'immobilismo delle regioni non paga, come non paga l'immobilismo della legislazione statale specie proprio ora che si sta rivedendo il D.legisl.152/2006, poiché danneggia in molti casi gli interessi della proprietà creando un incerto regime giuridico di tutela e questo indirettamente condiziona negativamente i fatti dell'economia.

Sdoppiamento e contenuto del PAI

In secondo luogo il tema pone in evidenza che l'idea accentratrice della pianificazione di distretto almeno sotto il profilo della difesa idrogeologica cioè il PAI non regge soprattutto ora che l'estensione territoriale del distretto si amplia. Significa tempi lunghi di redazione del piano, difficoltà di introdurre altri vincoli idrogeologici riscontrati dai referenti territoriali locali successivamente alla redazione del PAI, con la conseguenza di dover procedere ad una nuova e defatigante variazione del PAI. Un sistema anacronistico e improduttivo. Chi meglio delle regioni (e degli enti locali) può percepire gli ulteriori elementi di pericolo idrogeologico se non altro per una vicinanza a quei territori?

Ecco perché ritengo che occorrerebbe introdurre da parte del legislatore nazionale nel sistema della pianificazione di bacino, per questi aspetti di difesa del suolo e dalle acque, il criterio della distinzione introdotta nella pianificazione urbanistica tra **piano direttore e piano operativo** lì dove il primo detta gli indirizzi e se i contenuti minimi dei vincoli idrogeologici inderogabili lasciando espressamente alle regioni la potestà d'integrare attraverso propri piani regionali altri vincoli sul

territorio necessari ad una tutela ravvicinata delle popolazioni interessate.

L'organizzazione delle Autorità di bacino

Ma questo rimanda all'organizzazione dell'Autorità di distretto che va assolutamente ripensata poiché la pretesa unitarietà e la sintesi vanno a scapito della diversità e della partecipazione delle regioni alla tutela idrogeologica.

Così come il piano di difesa idrogeologica si sdoppia, a mio avviso, si deve sdoppiare anche l'Autorità di distretto prevedendosi ad es. che vi sia un Comitato istituzionale organo misto di carattere prettamente politico con la partecipazione delle regioni in quanto enti politici, ma che vi sia anche un Comitato delle regioni rappresentato o dalle autorità di bacino regionali nella persona del segretario o dai dirigenti di settore della difesa del suolo e presieduto in funzione di coordinamento dal segretario dell'autorità di distretto. Le due strutture di governo devono costantemente dialogare.

La soppressione delle autorità di bacino regionali non migliora la *performance* della tutela idrogeologica ma apre nel tessuto multilivello istituzionale dei pericolosi vuoti amministrativi e di governo della difesa del suolo.

D'altronde siamo in presenza di atti di discrezionalità tecnica che richiedono la presenza e la valorizzazione delle strutture tecniche delle Autorità e dei segretari delle autorità di bacino che come è noto sono tutti esperti del settore.

Roma 21 novembre 2006