

CONFERENZA NAZIONALE SUL RISCHIO IDROGEOLOGICO

SPUNTI PER LA DISCUSSIONE

SESSIONE I

SEMPLIFICAZIONE E GOVERNO DEL TERRITORIO

PREMESSE E CRITICITÀ

L'Italia è un Paese che, per caratteristiche geomorfologiche e climatiche, presenta elementi di predisposizione al dissesto. A tale naturale predisposizione devono aggiungersi i mutamenti climatici in atto che stanno aggravando le condizioni già presenti, creando una maggiore probabilità di fenomeni catastrofici ed aumentando sensibilmente l'area di rischio. Si registrano, in misura crescente, fenomeni alluvionali ed altri eventi calamitosi (inondazioni, straripamenti, frane, smottamenti) che testimoniano, da un lato, la particolare fragilità del territorio e, dall'altro lato, la mancanza di adeguate strategia di difesa. Se, infatti, non è possibile prevedere con certezza e contrastare le avversità atmosferiche - soprattutto quando si tratti di fenomeni eccezionali - dall'altro lato, è necessario adottare politiche adeguate al fine di prevedere, prevenire ed evitare le conseguenze disastrose di tali eventi.

In tale contesto, non possono essere sottaciute le criticità derivanti da un'amministrazione e da un uso del territorio e delle risorse idriche disattenti alle caratteristiche ed agli equilibri idrogeologici dei suoli (abusivismo edilizio, cementificazione diffusa, consumo di suolo con relativo aumento della percentuale di impermeabilizzazione, inadeguata pianificazione urbanistica, carenza o errato dimensionamento di opere di ingegneria sul territorio, presenza di insediamenti in aree di pertinenza fluviale e marina o, comunque, soggette a prevedibili inondazioni e/o mareggiate, contraddittorie politiche di gestione dei corsi d'acqua e così via).

A fronte di tale situazione, le misure di difesa del suolo risultano ancora insufficienti e gli interventi sul territorio sono per lo più finalizzati a gestire emergenze in atto, con ritardi sulle reali esigenze di tutela ed in assenza di specifiche disposizioni che regolamentino la fase e gli strumenti di prevenzione.

Manca, ancora, nel nostro Paese, infatti, una credibile seria e diffusa politica della previsione e della prevenzione, da attuare attraverso specifici strumenti di analisi ed attraverso una pianificazione che abbia, come primario criterio guida, la gestione sostenibile e duratura del territorio, riconoscendolo come risorsa da proteggere e da gestire piuttosto che da sfruttare.

La gestione del territorio ha visto in Italia, a partire dall'inizio del 900, l'introduzione di diversi strumenti legislativi che hanno disciplinato strumenti operativi e di controllo.

L'analisi della normativa vigente, però, evidenzia una complessa articolazione del sistema normativo ed una sovrapposizione delle disposizioni di riferimento tale da ostacolare, di fatto, l'adozione di adeguate misure e l'attuazione dei necessari interventi di tutela, rendendo anche di difficile individuazione i soggetti di volta in volta competenti.

In particolare, nel settore della difesa del suolo, il quadro normativo risulta disarmonico e non ancora coerente con gli obiettivi di una moderna politica della gestione delle acque e, più in generale, delle risorse naturali.

L'eccessiva frammentazione delle competenze - attualmente imbrigliate in una infinità di enti con differenti sfere di intervento ed autorità, che rischiano anche di ostacolarsi fra di loro - è fonte di incertezze su chi debba intervenire ed in quali limiti.

Il decreto legislativo 152/2006, abrogando le norme previgenti sulla difesa del suolo, non riordina in maniera organica la materia e non coordina i diversi livelli di pianificazione ordinaria e straordinaria, di

programmazione e di finanziamento degli interventi previsti dalle norme vigenti, limitandosi a riproporre parti dei provvedimenti abrogati talvolta in maniera incoerente e incompiuta.

Si registrano, quindi, il mancato completamento del riassetto della *governance* ed una frammentazione e stratificazione degli strumenti e degli enti, con l'impossibilità, in molti casi, di ricostruire la filiera delle responsabilità e delle competenze ed un sostanziale scollamento tra i soggetti chiamati a programmare ed a pianificare e quelli deputati alla realizzazione, gestione e monitoraggio degli interventi.

La soppressione delle Autorità di bacino e la previsione di Autorità di bacino distrettuali, peraltro non ancora operative, ha determinato un forte rallentamento delle attività, la perdita di elementi di chiarezza circa il ruolo degli organismi competenti (disciplinati, più in dettaglio, nella previgente legge n.183/89) ed una confusione tra i soggetti, le politiche e gli strumenti di tutela delle acque, adottati in attuazione della direttiva comunitaria 2000/60/CEE, rispetto a quelli necessari ai fini della difesa del suolo. Di fatto, mancano un raccordo e una regia unitaria delle azioni di difesa del suolo e di gestione della risorsa idrica.

Il ruolo delle Autorità di bacino distrettuali trova limiti nella complessa architettura istituzionale e nella sovrapposizione con le competenze di rango regionale, che è causa di conflitti e scarsa operatività.

I ruoli e le competenze, tra livelli distrettuali e regionali, infatti, risultano ancora non chiari, mentre la stratificazione amministrativa distribuisce le competenze tra vecchi e nuovi enti ed autorità con criteri di equilibrio formale più che di efficienza e di efficacia, generando costi, diseconomie e lentezze decisionali.

Nonostante l'adozione da parte dei comitati istituzionali delle Autorità di bacino dei piani di gestione dei distretti idrografici e dei programmi di azione, il Consiglio dei Ministri, essendo ancora in corso le procedure di VAS, non ha potuto provvedere alla loro approvazione definitiva, con evidenti limiti all'attuazione delle iniziative programmate per i territori.

La situazione appare, altresì, influenzata dalla mancanza di unicità di un interlocutore centrale che, definisca linee guida e di indirizzo per le amministrazioni competenti, in modo da assicurare eccellenza tecnico scientifica, l'adozione di criteri e metodologie uniformi di analisi, programmazione e pianificazione, il coordinamento delle misure e degli interventi, il monitoraggio ed il controllo degli stessi.

Nonostante l'ormai pressoché totale copertura della pianificazione locale sul territorio nazionale, la stessa pianificazione non riesce a fornire le necessarie garanzie per la protezione e la sicurezza del territorio. La tendenza a moltiplicare gli strumenti di Piano, previsti, con diverse finalità, dalla normativa vigente, ne determina la sovrapposizione ed il potenziale conflitto, anche con riferimento ad altri strumenti di programmazione territoriale o urbanistica. Deve aggiungersi l'ulteriore complicazione rappresentata dalla possibilità per le Amministrazioni competenti di adottare deroghe puntuali alla disciplina degli usi del territorio o per specifici interventi che rischiano di vanificare, nella sostanza, le misure di prevenzione e di coordinamento degli interventi disposte in sede di pianificazione.

La pianificazione presuppone una capacità di conoscenza estremamente dettagliata. Sebbene operino, sul territorio molteplici enti e strutture tecniche, si registrano, a tutti i livelli, la mancanza di coordinamento, un progressivo impoverimento delle competenze tecniche necessarie alle attività di analisi e per identificare e realizzare interventi efficaci e non sovradimensionati, una scarsa conoscenza della realtà sulla quale si deve intervenire, la mancanza di metodologie standard di riferimento e la scarsa condivisione dei dati tra diverse amministrazioni ed organi tecnici.

La pianificazione è considerata, in maniera restrittiva, più come atto settoriale legato agli aspetti vincolistici che come strumento di analisi e di programmazione organica del territorio. Analogamente, si considera strategica, ai fini della difesa del suolo, la realizzazione di opere, con una sottovalutazione degli effetti positivi e della rilevanza degli interventi di tipo non strutturale.

Si registra la preoccupante perdita di superfici agricole nel nostro Paese (-28% della SAU – Superficie Agricola Utilizzata tra il 1971 e il 2010) dovuta ad una progressiva tendenza di occupazione del territorio da parte di nuove urbanizzazioni, allo sfruttamento intensivo del territorio e, in alcuni casi, all'abbandono dei terreni.

Consumo di suolo ed abbandono degli spazi aperti sono fenomeni che incidono pesantemente e cumulativamente sui rischi di alluvione e frana poiché, se da un lato è noto quanto l'impermeabilizzazione

influenzi la struttura originaria fisico-chimica dei suoli, dall'altro lato è importante valutare gli effetti derivanti dalla perdita del presidio territoriale degli spazi aperti marginali che possono condurre ad un processo di marcato impoverimento in termini di biodiversità e di assenza di presidio e manutenzione del territorio agricolo.

Il controllo pubblico del territorio è inadeguato e non riesce a fronteggiare la speculazione, la sistematica occupazione abusiva e la sottrazione di risorse operate dalle organizzazioni criminali.

L'evoluzione del vecchio modello di piano urbanistico regolativo e vincolistico, sempre modificabile nel tempo e perciò inefficace, verso il nuovo modello strutturale, con le previsioni di più lungo periodo e meno modificabili nel tempo (come quelle ambientali e paesaggistiche) affidate al Piano generale programmatico (eccetto che per i vincoli ricognitivi) e le previsioni di trasformazione urbana affidate al Piano operativo di durata quinquennale, non si è concretizzata coerentemente. Il "federalismo urbanistico italiano" non si è realizzato in modo soddisfacente e ciò soprattutto per l'assenza, dal 2001, della legge sui principi fondamentali che avrebbe dovuto definire i principi fondamentali da sviluppare a livello regionale, il contenimento del consumo di suolo e la sicurezza del territorio. L'assenza della normativa nazionale ha determinato uno sviluppo confuso e poco efficace della legislazione regionale, favorendo un graduale ritorno alla vecchia forma regolativa (seppure diversamente denominata), con piani strutturali molto simili ai vecchi piani regolatori, caratterizzati da zonizzazioni estese a tutto il territorio comunale e relative a qualsiasi trasformazione possibile, senza nessuna valutazione di fattibilità e di utilità.

Non è ancora diffusa una adeguata *cultura del rischio* ed è trascurata l'importanza della *percezione del rischio* come elemento di riduzione dello stesso. A livello di amministrazioni e di cittadini non vi è ancora sufficiente conoscenza dei fenomeni idrogeologici e manca la consapevolezza della stretta connessione esistente tra uso delle risorse e salvaguardia dell'ambiente.

Le disposizioni in materia di danno ambientale contenute nella Parte Sesta del decreto legislativo n.152/06 si prestano a differenti interpretazioni che rischiano, in una lettura restrittiva delle norme di riferimento, di escludere dalla nozione di *danno ambientale* gravi abusi edilizi e fenomeni di uso dissennato e di compromissione del territorio, anche quando possano essere fonte di gravi rischi o causare dissesto idrogeologico.

PROPOSTE

1) La complessità, disarticolazione e contraddittorietà delle **norme di riferimento** impone un **riordino** ed una **semplificazione** delle stesse, conducendo alla necessità di trovare una sintesi operativa per il governo delle acque e per la difesa del suolo, mantenendone, al contempo, la rispettiva autonomia.

2) Emerge l'esigenza di un **migliore coordinamento della normativa esistente** - che risulta attualmente spesso confusa e "pesante" - con una **identificazione chiara delle competenze**, una **riorganizzazione del sistema delle responsabilità** che superi le sovrapposizioni e le incongruenze del quadro esistente ed una semplificazione complessiva del sistema autorizzativo e dei controlli.

3) E' necessario valutare, quindi, elementi di **integrazione e di modifica della Parte Terza del decreto legislativo n.152/06** in un'ottica di semplificazione, riduzione degli uffici competenti, coordinamento con le altre norme vigenti, tra cui principalmente il D.L.vo. 49/2010.

In ogni caso, si dovrà garantire la **tempestiva ed effettiva attuazione della disciplina** di riferimento.

4) In particolare, **devono essere definiti con maggiore chiarezza il ruolo e le competenze delle Autorità di distretto, dotandole di adeguate risorse umane e finanziarie.**

5) Lo Stato, pur nel rispetto delle autonomie locali, in tema di governo del territorio deve assumere un ruolo più forte ed incisivo affinché metodi e strategie non differiscano da Regione a Regione e da distretto a distretto, rendendo complicato l'approccio e spesso inutile l'intervento. **Allo Stato deve essere riconosciuto il compito di assicurare l'indirizzo ed il monitoraggio delle linee politiche nazionali della difesa del suolo.**

Per assicurare il **coordinamento tra le azioni svolte nell'ambito dei Distretti** e dei rispettivi strumenti di pianificazione e per migliorare il grado di efficienza ed effettività delle decisioni, si potrebbe pensare di incardinare all'interno delle Autorità di bacino distrettuali gli *Uffici o Procure distrettuali per la difesa del suolo* con competenza esclusiva in materia di contrasto al rischio idrogeologico, diramazioni di un Ufficio o Procura centrale il cui Presidente sia nominato dai Ministeri interessati (ambiente, politiche agricole, infrastrutture). L'ufficio, organizzato verticalmente, oltre a assorbire le competenze in materia - attualmente distribuite in modo "satellitare" - dovrebbe anche svolgere funzioni di direzione scientifica rendendo omogeneo il lavoro nei diversi ambiti territoriali.

In tale contesto, considerata la difesa del suolo come obiettivo comune allo **Stato** e alle **Regioni**, è indispensabile **garantire la cooperazione** fra l'uno e gli altri soggetti, anche **valorizzando le competenze ed il ruolo degli enti locali** coinvolti in materia di pianificazione e di programmazione, delle organizzazioni rappresentative delle imprese e delle parti sociali.

Devono essere assicurati, quindi, un rapporto costruttivo tra gli enti preposti alla pianificazione di Bacino e quelli deputati alla pianificazione urbanistica territoriale e, soprattutto, un **maggiore coordinamento tra le fasi di programmazione, pianificazione e realizzazione degli interventi e tra i soggetti preposti alle relative attività.**

Va aggiornato Il DPCM 27 febbraio 2004 (Sistema di allertamento nazionale per il rischio idraulico), riconducendone le procedure e gli strumenti nell'ambito delle Autorità di Bacino Distrettuali secondo il piano di gestione del rischio di alluvioni.

Va riformato il servizio di polizia idraulica, ferme restando le competenze delle Regioni, assegnando al Corpo Forestale dello Stato compiti di indirizzo, coordinamento e controllo di tali funzioni. E' opportuno, inoltre, che il Corpo Forestale dello Stato faccia parte dei Comitati Tecnici delle Autorità di Bacino Distrettuali.

6) Si evidenzia l'opportunità di **preservare e rafforzare l'unitarietà fisica del bacino idrografico** come elemento di riferimento territoriale e come ambito nel quale sviluppare e controllare i principali processi che influiscono sulla difesa del suolo, optando per un criterio di omogeneità in base al quale **tutti i bacini devono avere eguale rilievo**, indipendentemente dalla loro collocazione geografica, assumendo un modello organizzativo unico e tenendo presente che il regime delle acque non può essere circoscritto in un confine amministrativo.

7) Vanno assicurati **coordinamento ed integrazione tra gli strumenti previsti in attuazione della Direttiva quadro sulle acque, n.2000/60/CE e della Direttiva n.2007/60** relativa alla valutazione ed alla gestione dei rischi di alluvioni, anche considerando che la gestione razionale delle risorse idriche rappresenta uno degli aspetti più rilevanti della pianificazione di bacino, incidendo in maniera significativa sull'assetto socio-economico del territorio e determinando significative ripercussioni sulla riduzione del rischio e sulla valorizzazione delle risorse naturali.

8) L'uso delle risorse deve essere pianificato a scala di bacino ed aspetti qualitativi e quantitativi delle acque devono essere valutate contestualmente in tale ambito. E' essenziale la disponibilità di metodi unitari ed

affidabili per la ricostruzione del bilancio idrico **aggiornando il catasto delle concessioni**, individuando le utenze abusive e considerando, accanto a quelle irrigue, potabili, industriali, energetiche, anche *l'utenza ecologica*, finalizzata a garantire la sopravvivenza degli ecosistemi. Il bilancio idrico deve essere concepito non solo come strumento di ripartizione delle risorse tra i diversi utilizzatori, ma anche come efficace elemento di supporto dinamico capace di esprimere le caratteristiche qualitative e quantitative delle risorse disponibili, insieme ad una dimensione economica complessiva di equilibrio tra costi e ricavi in un'ottica di **contemperamento tra le diverse esigenze**.

9) Si dovrà **semplificare il quadro pianificatorio** e prevedere un unico Piano strategico a scala di Distretto, supportato da un piano finanziario ragionevole e bilanciato tra le diverse tipologie di intervento.

La pianificazione deve avere un ruolo di onnicomprensività mettendo in relazione i contenuti dello strumento di piano, sia con la regolamentazione dei diversi interessi economici presenti sul territorio (agricoli, produttivi, attività estrattive), sia con la disciplina d'uso dei suoli definita negli strumenti urbanistici.

La fase della pianificazione deve essere un processo partecipato volto a definire un programma di interventi, centrati su una logica di sostenibilità socio-economica ed ambientale delle scelte condivise e trasparenti.

Risulta necessario assicurare una adeguata **integrazione, negli strumenti di pianificazione territoriale, di strategie di mitigazione del rischio idrogeologico** e di misure di compensazione al cambiamento climatico adottando Piani di coordinamento in cui siano previste specifiche azioni di adattamento riferite all'aumento della sicurezza idraulica del territorio riducendo la vulnerabilità delle aree residenziali e produttive dal pericolo di allagamento.

Una pianificazione del territorio e dell'acqua affidata a soluzioni imposte o di tipo prettamente vincolistico avrebbe breve vita e risulterebbe di scarsa utilità effettiva. Indirizzi, vincoli e restrizioni, oltre a dover necessariamente tenere in adeguata considerazione i diversi interessi, devono accompagnarsi ad una corretta politica di incentivi e disincentivi che ne consentano la reale concretizzazione. L'imposizione di vincoli, inoltre, dovrebbe andare di pari passo con la definizione di azioni positive che ne testimonino la congruità con la realizzazione di obiettivi di tutela, riordino e di risanamento

10) È necessario assicurare uno stretto **raccordo tra Piani post-calamità e Piani di distretto**, con un diretto e significativo coinvolgimento nella predisposizione dei piani post-evento e di gestione delle emergenze dei soggetti e delle Autorità istituzionalmente preposte alla pianificazione in fase preventiva, al fine di valutare l'incidenza sui piani degli interventi disposti.

11) Una delle principali **azioni per** la mitigazione del rischio idrogeologico deve essere sicuramente rivolta alla **limitazione del consumo di suolo**, non soltanto con riferimento alle aree agricole, ma anche alle aree naturali e seminaturali.

A tali fini, risulta indispensabile la tempestiva approvazione di specifiche disposizioni in materia di contenimento del consumo di suolo, sistematizzando a livello nazionale perequazione e compensazione ambientale quali strumenti utili anche per la delocalizzazione di volumi incongrui siti in aree naturali e agricole a fronte di un loro recupero o di una riqualificazione paesaggistica e ambientale e fornendo indirizzi per la destinazione degli oneri di urbanizzazione, al fine di assicurarne l'impiego per gli interventi di manutenzione del territorio.

12) Devono essere definiti, quindi, **procedure e tempi certi per la realizzazione delle opere strategiche di mitigazione del rischio**, contingentando i tempi e gli iter burocratici al fine di evitare un'eccessiva esposizione al rischio della popolazione e dei beni a causa del notevole lasso di tempo intercorrente tra la fase di decisione degli interventi e la effettiva realizzazione degli stessi.