

Tutela del territorio e difesa del suolo: approvato il Documento conclusivo dell'indagine.

10 Novembre 2009

La Commissione Ambiente della Camera dei Deputati ha approvato il Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulle politiche per la tutela del territorio, la difesa del suolo e il contrasto agli incendi boschivi.

Il Documento si compone di una parte ricognitiva in cui viene ripercorsa la normativa comunitaria e la legislazione relativa al riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di tutela dell'ambiente, difesa del suolo, pianificazione urbanistica, lotta contro gli incendi boschivi e governo del territorio. A quest'ultimo riguardo, nel testo si evidenzia che la materia del governo del territorio rientra, ai sensi del terzo comma, art. 117 della Costituzione, tra le materie di competenza concorrente dello Stato e delle Regioni. Fin dalla XIV legislatura, il Parlamento ha cercato di portare a compimento, senza successo, una riforma volta a delineare i principi generali della materia e, nel contempo, a riordinare ed unificare la normativa in materia di urbanistica. Attualmente la Commissione ha avviato l'esame delle proposte di legge 329/C (on. Mariani e altri del Gruppo parlamentare PD) e 438/C (on. Lupi ed altri del Gruppo parlamentare PdL), recanti principi fondamentali per il governo del territorio. Entrambe le proposte definiscono il "governo del territorio" come l'insieme delle attività conoscitive, regolatorie, di programmazione, localizzazione e attuazione degli interventi volte a perseguire la tutela e la valorizzazione, la disciplina degli usi e delle trasformazioni dello stesso e la mobilità in relazione agli obiettivi di sviluppo del territorio.

Viene, inoltre, stabilito che il governo del territorio, la cui potestà legislativa è affidata alle Regioni, include altresì l'urbanistica, l'edilizia, i programmi infrastrutturali, la difesa del suolo, la tutela del paesaggio e delle bellezze naturali. I suddetti progetti di riforma seguono le seguenti linee direttive:

- flessibilità degli strumenti urbanistici, intesa come adattabilità degli stessi alle mutevoli condizioni economiche e territoriali, fatti salvi gli elementi strutturali di riferimento da assumere come invariati;
- rapporto con i soggetti privati e loro coinvolgimento sia dalla fase di elaborazione dei piani (sussidiarietà orizzontale);
- coordinamento delle diverse discipline specialistiche (tutela patrimonio culturale e ambientale, paesaggio, sviluppo sostenibile, risorse idriche, protezione civile, piani rurali, ecc.);
- accelerazione e semplificazione delle procedure sulla base dei principi di sussidiarietà e di cooperazione tra diversi livelli e soggetti istituzionali.

Nel Documento della Commissione vengono poi ripercorsi il programma e gli obiettivi dell'indagine, nonché i principali elementi emersi dal ciclo delle audizioni svolte.

In particolare, nel corso delle audizioni è stato evidenziato che l'estensione delle aree a criticità idrogeologica del territorio italiano è pari al 9.8 per cento del territorio nazionale, dei quali il 6.8 per cento coinvolge direttamente zone con beni esposti (centri urbani, infrastrutture, aree produttive, ecc.) strettamente connessi con lo sviluppo economico del Paese. Inoltre, è emerso come vi sia la tendenza a utilizzare gli oneri di urbanizzazione per ripianare i bilanci dei Comuni spingendo, così, questi ultimi a costruire per fare cassa, anche a scapito di una corretta gestione del territorio.

Pertanto, è stata rilevata la necessità che il nostro Paese, al fine di evitare che la grave situazione di degrado territoriale peggiori ulteriormente e al fine di ridurre il rischio idrogeologico esistente, prenda parte alle iniziative comunitarie tese all'adozione della cosiddetta "strategia di adattamento" per la prevenzione dei danni futuri. La strategia di adattamento è una strategia di mitigazione del rischio che agisce sulla prevenzione degli effetti negativi e dei danni provocati dai cambiamenti climatici, da applicare in parallelo alle misure di contenimento delle emissioni stabilite a livello mondiale dai vari

protocolli e normative (protocollo di Kyoto, direttive sulle emissioni, contenimento energetico, ecc.). Al riguardo, la Commissione europea il 1° aprile 2009 ha presentato il Libro bianco sull'adattamento, proponendo la definizione di un "European Adaptation Framework", ossia di un quadro di riferimento europeo per le azioni di adattamento degli Stati membri. Le finalità strategiche da questa individuate sono, in sintesi:

- sviluppare le conoscenze e la ricerca scientifica sui cambiamenti climatici;
- diminuire la vulnerabilità del territorio ed aumentare la resistenza di settori cruciali come la biodiversità, la disponibilità di acqua, l'agricoltura, gli insediamenti umani;
- promuovere insediamenti nelle attività di prevenzione delle conseguenze negative per migliorare gli scenari futuri.

Al fine di portare **il nostro Paese ad adottare una propria strategia di adattamento** secondo le linee di intervento tracciate a livello comunitario ed internazionale, **la Commissione Ambiente** nel documento conclusivo in oggetto, **avanza una serie di proposte.**

Innanzitutto, **occorre rafforzare la programmazione triennale**, d'intesa con le regioni e le autorità di bacino e sulla base dei piani per l'assetto idrogeologico (PAI), dando assoluta priorità agli interventi di messa in sicurezza delle zone a rischio più elevato, senza lasciarli alla discrezione dei singoli, ma ricorrendo ad un unico provvedimento in cui si concreti la capacità di prevedere i possibili interventi sul territorio. In tal senso la Commissione ribadisce la necessità improrogabile di un adeguato impegno finanziario del governo al fine di avviare un programma pluriennale di interventi indispensabili per la difesa del suolo ed il contrasto al dissesto idrogeologico nel nostro Paese. Contemporaneamente, è necessario promuovere un programma straordinario di prevenzione e di manutenzione del territorio da parte dei singoli comuni.

Sotto il profilo legislativo, **la Commissione auspica una revisione del quadro normativo precedente al Codice ambientale in considerazione del mutato quadro normativo comunitario, della diversa ripartizione di competenze a livello nazionale, nonché del progresso scientifico e tecnologico.** Tale revisione, che dovrebbe portare all'abrogazione della normativa in questione e alla eventuale integrazione delle norme ancora vigenti nel Codice ambientale, potrebbe avvenire in occasione dell'adozione dei decreti legislativi a seguito della delega in materia ambientale recata dalla L. 69/2009. In tale ambito occorrerà, inoltre, tenere conto delle modifiche intervenute a livello comunitario sulle definizioni relative alla protezione e alla difesa del suolo.

La Commissione auspica, altresì, **il recupero di una visione multidisciplinare della difesa del suolo, materia che, per la sua complessità, non può essere affidata ad un'unica istituzione** ma che necessita di quella leale collaborazione sollecitata dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 85 del 1990. La Commissione auspica, quindi, la promozione di politiche integrate, una visione interdisciplinare dei problemi e, tramite le Autorità di bacino/distretto, un efficace ed efficiente coordinamento tra tutti gli enti sul territorio.

Nell'ambito della progettazione di grandi infrastrutture come di piccole opere, soprattutto a carattere viario o di regimazione delle acque (con particolare riferimento alle dighe), **la Commissione auspica la predisposizione di linee guida** - sulla falsariga del Manuale ANPA in materia di flora mediterranea e del Manuale di Ingegneria Naturalistica, redatto a cura del Ministero dell'ambiente - **da elaborare con il supporto degli organismi tecnici della pubblica amministrazione**, a partire dal Ministero dell'ambiente e dal Consiglio superiore dei lavori pubblici, **volte alla realizzazione di opere a basso impatto sul territorio**, che limitino - e non aggravino - le cause dei fenomeni di dissesto idrogeologico. In ogni caso, ogni intervento che interessa corpi idrici dovrebbe tener conto del principio di "non deterioramento" previsto dalla Direttiva quadro acque. Tale impegno nella formazione multidisciplinare dei professionisti e dei tecnici dovrebbe essere promosso anche attraverso l'istituzione - presso i corsi universitari delle facoltà di ingegneria, agraria e geologia - di corsi di studio interdisciplinari sulla difesa del suolo e la prevenzione del rischio idrogeologico.

Con riferimento alle **attività di prevenzione**, si suggerisce, inoltre, **la prosecuzione del Piano**

straordinario di telerilevamento, già previsto dall' art. 27 L. 179/2002, al fine di renderlo un punto di riferimento e di accesso per le cartografie e le informazioni ambientali di altre amministrazioni centrali e periferiche.

Riguardo alla **riforma dei distretti idrografici** prefigurata dal D.lgs 152/2006, la Commissione sollecita un dialogo tra il Ministero dell' ambiente, le regioni e le autorità di bacino per una **revisione dell' impianto normativo ed organizzativo**, prevedendo un' articolazione degli organi della pianificazione di bacino che tenga conto della specifica realtà italiana. Da più parti è stato, infatti, prospettato il rischio che la definizione di distretti troppo ampi rispetto alla dimensione effettiva dei bacini possa impedire di attuare un' adeguata pianificazione degli interventi territoriali.

La Commissione ritiene, inoltre, opportuna l' **introduzione di norme** - di carattere statale e regionale, anche nell' ambito dell' attuazione del federalismo fiscale - **volte a favorire la trasformazione delle aree dismesse, anche attraverso la leva fiscale o incentivi per interventi** di rinaturazione o recupero della funzionalità ecologica del territorio (ad esempio, zone di espansione dei fiumi o riforestazioni protettive), privilegiando il recupero delle aree già antropizzate. La Commissione ribadisce, quindi, la necessità di tenere conto di alcuni suggerimenti di carattere tecnico emersi durante lo svolgimento dell' indagine: la delocalizzazione degli edifici in aree a rischio; il controllo dei corsi d' acqua a monte; il rispetto delle fasce di pertinenza fluviale, per invertire la tendenza alla limitazione dello spazio destinato all' acqua, ridandole spazio anche per esondare (laddove possibile, come nelle aree extraurbane o di campagna, non certo nei centri urbani); manutenzione delle opere di difesa idraulica laddove necessaria; una grande attenzione ai corsi d' acqua minori; un' attività di controllo, da parte delle forze dell' ordine, sulle illegalità che riguardano i corsi d' acqua che spesso, purtroppo, sono sede di abusivismo edilizio, di discariche illegali o di estrazioni illegali di inerti, che comportano un aumento del rischio.

Infine, la Commissione sollecita gli enti preposti a realizzare una programmazione leggera che comprende l' informazione della popolazione, lo sviluppo dei sistemi di protezione civile, ma anche i vincoli di uso del territorio e le decolonizzazioni, ossia interventi che comportano una spesa minore ma che sono fondamentali per la manutenzione e la conservazione del territorio. In particolare, nelle zone a rischio molto elevato occorre utilizzare strumenti specifici (ordinanze, avvisi pubblici, cartelli, ecc.) per segnalare esplicitamente ed in modo inequivocabile il divieto di costruire.

Altre proposte della Commissione riportate nelle conclusioni del documento attengono alla lotta contro gli incendi boschivi.

Si vedano precedenti del 1° ottobre 2008, del 22 ottobre 2008, del 27 ottobre 2008, del 26 novembre 2008, del 9 marzo 2009, del 10 giugno 2009, del 9 luglio 2009, del 7 agosto 2009 e del 9 novembre 2009.

[Testo del Documento conclusivo approvato dalla Commissione](#)