

Il recupero ambientale in Liguria: la normativa e i finanziamenti

Mauro Lombardi *

1 - L'evoluzione disciplinare della tutela del suolo

L'individuazione a livello legislativo e istituzionale del suolo come risorsa e valore naturale da tutelare è un concetto abbastanza recente: ancor più recente è il riconoscimento della complessità della tematica, che si ricollega alla tutela del suolo, e delle notevoli implicazioni che essa può avere nell'uso del territorio, nella pianificazione urbanistica, nella protezione della natura, nella lotta agli inquinamenti (specie per quanto attiene lo smaltimento dei rifiuti solidi), nella disciplina antisismica e nel settore della difesa dall'azione delle acque.

La difesa del suolo, nella sua accezione più ampia, ha cominciato ad essere affrontata attorno al periodo 1965/1970, anni in cui diverse Commissioni di rilievo statale, soprattutto in connessione e a seguito di eventi calamitosi di significativa rilevanza nazionale, hanno dato il via al dibattito riguardante il complesso e sempre più acuto problema del dissesto idrogeologico, che da qualche tempo aveva avuto gli onori della cronaca.

Fra le Commissioni che hanno tracciato percorsi d'avanguardia, per i tempi in cui tali indicazioni furono espresse, occorre certamente ricordare la Commissione Franceschini e soprattutto la Commissione De Marchi, che, con una ponderosa analisi conoscitiva, decisamente innovativa per gli anni in cui fu effettuata, giunse a definire un quadro operativo molto innovativo.

Le conclusioni cui questa pervenne, tracciavano un quadro sufficientemente organico ma soprattutto lucido e realistico dei problemi che affliggevano il Paese: si trattava di un quadro articolato per aree territoriali e per bacini in cui venivano indicate le maggiori criticità, erano tracciati i percorsi per tentare di definirne possibili soluzioni e, infine, venivano individuate le quantità di risorse necessarie per la realizzazione degli interventi e i tempi ritenuti utili per la loro realizzazione.

Prima di procedere negli ulteriori approfondimenti che in qualche modo sono oggetto del presente manuale e al fine di non trascurare tappe significative dell'evoluzione normativa, è necessario fare riferimento alle disposizioni contenute nella legislazione forestale e in particolare nel Regio Decreto 30/12/1923 n. 3267 recante "Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e terreni montani", che riprendeva una precedente normativa del 1887. Questo provvedimento in buona misura costituiva un corpus normativo fortemente teso ad assicurare le condizioni di stabilità dei versanti attraverso l'imposizione di limitazioni all'utilizzabilità di determinati ambiti territoriali con destinazione boschiva. Tale risultato veniva conseguito mediante l'apposizione di un divieto relativo, annullabile dalla pubblica amministrazione competente, subordinando l'autorizzazione al movimento di terreno in zona vincolata all'effettuazione di precise e specifiche prescrizioni tecniche.

Infatti, il vincolo (nato come limitazione di utilizzo di aree ritenute bisognose di un particolare regime rispondente alle pubbliche esigenze e per garantire la forestazione anche in termini produttivi, oltre che la protezione degli abitati), si concretizza dunque in una disciplina "in negativo", che limita l'uso dei suoli.

E' il Decreto del Presidente della Repubblica 15/01/1972, n. 11 "Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di agricoltura e foreste, di caccia e di pesca nelle acque interne e dei relativi personale ed uffici", che, invece, mantiene come competenza statale la sistemazione idrogeologica e la difesa del suolo, da sempre collocata nella più ampia materia "agricoltura e foreste".

A seguito di una decisa rivendicazione delle Regioni a questo proposito e dopo una netta evoluzione della giurisprudenza della Corte Costituzionale, si è arrivati all'emanazione del D.P.R. 24/07/1977, n. 616 "Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382", che all'articolo n. 69 attribuisce proprio alle Regioni la quasi totalità delle funzioni in materia, mantenendo come competenze statali solo alcuni specifici poteri, che sarebbero stati regolamentati da una successiva legge quadro, che avrà una lunga gestazione: la Legge 18 maggio 1989, n. 183, "Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo".

Nel decennio che va dalla fine degli anni 70 alla fine degli anni 80, l'esigenza di definire strumenti programmatici fondamentali si è ricorrentemente scontrata con la necessità di dare attuazione al decentramento amministrativo, fatto che ha comportato la delega alle Regioni di molte funzioni già dello Stato, soprattutto in materia di lavori pubblici, territorio, urbanistica. Tale processo ha avuto conseguenze sulla funzionalità dell'apparato statale e, in particolare, del Ministero dei Lavori Pubblici e del Ministero dell'Agricoltura e Foreste.

Inoltre, il decentramento regionale avveniva in un particolare momento, caratterizzato dall'acutizzarsi del

* Regione Liguria - Dirigente Staff geologico

fenomeno dell'inquinamento delle acque e della complessa problematica connessa alla difesa del suolo e al dissesto idrogeologico. E' proprio in questo periodo, di maggiore sensibilizzazione e maturazione sui temi appena descritti, nel quale maturano in Parlamento le condizioni che consentirono, nel 1976 di dare prima attuazione alla Legge n. 319/1975 "Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento", e che portarono, purtroppo solo dopo 15 anni, all'emanazione della già ricordata Legge n. 183/1989.

Questo decennio è caratterizzato da un'accelerazione, spesso frutto di spinte contrastanti, che ha consentito il pressoché totale smantellamento degli organi tecnici dello Stato, senza che vi fosse la capacità di creare nuove strutture, preparate dal punto di vista tecnico e amministrativo.

Pur fra alcuni ritardi e incongruenze, sono comunque numerosi i provvedimenti di grande interesse emanati in questo periodo.

Occorre ricordare la Legge 26 febbraio 1982, n. 53, che aveva previsto il potenziamento del Servizio Idrografico; la possibilità di finanziare opere idrauliche da parte dell'amministrazione; e (per la prima volta) anche studi per la formazione dei piani di bacino idrografici interregionali.

Il Ministero dei Lavori Pubblici con D.M. n. 3215 del 1982, diede vita, sempre in quegli anni, ad un Comitato centrale per il coordinamento dei piani di bacino idrografici interregionali. Tale organismo ha prodotto un documento fondamentale di riferimento per chi opera in questo settore: le "Indicazioni per la redazione del piano di bacino: obiettivi, contenuti, metodologia, elaborati".

Infine, è la, più volte richiamata, Legge n. 183/1989, la prima normativa moderna in materia di difesa del suolo, che consente di operare in termini più ampi ed estesi rispetto a un passato in cui venivano previsti programmi organici, che, spesso, però non erano integrati fra loro.

2 - La legge quadro nazionale

La Legge n. 183/1989 affronta e detta le regole per risolvere una problematica complessa: non modifica la distribuzione delle competenze già assegnate, ma compie lo sforzo di organizzare l'azione di tutti i soggetti che a diverso titolo operano nel bacino idrografico.

Quello del bacino idrografico è un concetto essenziale che viene introdotto da questa legge. Il bacino viene inteso come unità elementare a cui ricondurre tutte le scelte pianificatorie che sono vagliate da un'unica autorità decisionale, individuata per l'appunto nell'Autorità di bacino.

Un altro strumento fondamentale introdotto da questa normativa è il Piano di bacino, documento regolatore supremo della politica di bacino e del governo del territorio. Nel Piano di bacino sono presenti gli aspetti conoscitivi, normativi e tecnico-operativi mediante i quali sono pianificate e programmate le azioni e le norme d'uso finalizzate alla conservazione, alla difesa, alla valorizzazione del suolo e alla corretta utilizzazione delle acque, adeguate alle specifiche caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato.

Sempre con riferimento a questa efficace definizione del Piano di bacino, dettata dalla Legge n. 183/1989, è interessante sottolineare un altro concetto che consente di compiere un piccolo ulteriore passo verso l'evoluzione culturale e normativa auspicata dal presente manuale: infatti, tale indicazione presuppone che le scelte pianificatorie e le azioni ad esse conseguenti, di qualsiasi tipo esse siano, si devono compiere per riequilibrare il contesto del bacino.

Quindi, tutte le scelte devono essere effettuate considerando le compatibilità di determinate azioni con il contesto territoriale in cui si inseriscono, al fine di garantire uno sviluppo e una gestione coordinata delle potenzialità, condizionando in ultima analisi le scelte complessive di pianificazione.

Altro aspetto importante della Legge n. 183/89 è che la gestione dei bacini non passa più soltanto attraverso un programma di opere ma anche e soprattutto attraverso azioni, normative, vincoli e indirizzi che individuano e regolano i più stretti rapporti fra urbanistica e compatibilità geologica.

E' sotto questo profilo che l'azione del presente manuale diventa di fondamentale importanza, in quanto deve tradurre in termini pratici questa nuova filosofia di approccio compatibile fra le opere e il territorio; azione che deve concretizzarsi in una forma di progettazione più integrata con le caratteristiche territoriali, ma anche attenta alle caratteristiche dinamiche dell'ambiente in cui l'opera si deve inserire.

Un altro importante riferimento legislativo per i nuovi percorsi progettuali individuati, è costituito dalla Legge 19 luglio 1993, n. 236 recante: "Interventi urgenti a sostegno dell'occupazione", che all'art. 3 individua, fra le azioni a sostegno dell'occupazione, "Interventi nei settori della manutenzione idraulica e forestale". Tali interventi devono essere attuati secondo programmi redatti per bacini, sulla base di criteri e modalità adottati con Decreto del Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 4, comma 1, lettera f), della legge 18 maggio 1989, n. 183 e sue modificazioni ed integrazioni.

Ma l'atto legislativo più innovativo è il successivo D.P.R. 14 aprile 1993, "Atto di indirizzo e coordinamento alle Regioni recante criteri e modalità per la redazione dei programmi di manutenzione idraulica e forestale".

Tale dispositivo legislativo risulta fortemente innovativo per quanto riguarda gli aspetti operativi; in quanto amplia il concetto e la portata della manutenzione estendendo tali azioni al contesto fluviale e, più in generale, anche ai versanti, superando il vecchio schema della manutenzione legato all'opera idraulica, discendente dal Regio Decreto 523/904, "Testo unico delle disposizioni di legge intorno alle opere idrauliche delle diverse categorie".

In questa nuova concezione degli interventi di manutenzione, si può valutare in tutta la sua portata innovativa l'organicità della materia di difesa del suolo, introdotta dalla più volte citata legge quadro nazionale, che in qualche misura supera le rigide categorie delle tipologie di intervento definite dalle normative precedenti, che prevedevano azioni più compartimentate e quindi con bassa interazione.

L'Atto di indirizzo e di coordinamento in attuazione della Legge n. 183/89 ha la sua importanza, anche perché comprende nella tipologia delle opere che possono essere realizzate; i concetti di "rinaturalizzazione" e di "restauro dell'ecosistema ripariale", evidenziando la precisa volontà del legislatore di tentare di privilegiare quegli interventi che, nel complesso, tendano ad una rinaturalizzazione dell'ambiente attraverso la realizzazione di opere a basso impatto ambientale.

Sembra tuttavia opportuno ricordare che il privilegiare scelte orientate a tipologie di opere a basso impatto ambientale non costituisce la totale riconsiderazione delle opere tradizionali, ma semplicemente vuole essere un richiamo ad una maggiore sensibilità progettuale in termini anche ambientali.

Questa necessaria considerazione non è ispirata da posizioni di retroguardia, ma vuole semplicemente richiamare l'attenzione sul fatto che queste tipologie di opere, come del resto tutte le ipotesi di intervento, presentano campi di applicazione ben definiti e spesso predeterminati da vincoli progettuali di varia natura. Vincoli che, in ogni caso e necessariamente, devono essere tenuti presenti durante il diverso ed articolato percorso progettuale, che prima di essere integrato con l'ambiente, deve essere "intelligente".

3 - I provvedimenti regionali

A questo proposito è opportuno richiamare la Legge Regionale 16 agosto 1994 n. 45, recante "Norme in materia di sicurezza urbana da rischi idrogeologici". Una fra le normative più rilevanti fra quelle che concorrono a definire percorsi amministrativi volti al conseguimento di stanziamenti per interventi di consolidamento e stabilizzazione di fenomeni di dissesto idrogeologico in Liguria.

Tale normativa risulta significativa per i suoi contenuti e per come essa è strutturata, poiché prefigura un'articolazione diversificata di azioni allo scopo di conseguire idonee condizioni di sicurezza.

Questa normativa merita un esame specifico e un approfondimento dei suoi passi più importanti, per individuare i contenuti peculiari e la sua valenza complessiva.

Innanzitutto, il principio generale che viene affermato è il conseguimento di migliori condizioni di sicurezza; tale principio viene evidenziato per far fronte a eventi alluvionali che hanno interessato ripetutamente, con frequenza annuale, il territorio regionale.

Il secondo aspetto interessante riguarda la descrizione delle azioni necessarie al conseguimento dell'obiettivo anzidetto. Questa parte costituisce un elemento innovativo nel panorama della legislazione regionale in quanto, ispirandosi ai principi della legge quadro nazionale sulla difesa del suolo, si indicano (all'art. 8) tre direttrici diverse e parimenti importanti: a) azioni informative e previsionali; b) manutenzione di ecosistemi fluviali; c) interventi strutturali.

Gli aspetti innovativi si deducono dalla lettura e dalla realizzazione integrata e integrabile delle tre direttrici indicate, sino a configurare una matrice degli elementi guida che devono caratterizzare la formazione e la realizzazione dei Piani di bacino. Infatti, sono individuate come essenziali tutte quelle azioni che, attraverso un'adeguata rete di monitoraggio e di allerta, possono fornire alle popolazioni informazioni importanti nel caso di eventi meteorologici particolarmente intensi.

Un altro aspetto innovativo di questa normativa è rappresentato dall'importanza che viene attribuita agli interventi di manutenzione che, in un territorio particolarmente fragile e esposto a fenomeni di dissesto idrogeologico, quale è quello ligure, assumono una rilevanza pari a quelli strutturali, tenendo conto naturalmente delle condizioni peculiari in cui ogni intervento si colloca.

Questa normativa, oltre alla rilevanza che attribuisce a tali azioni, afferma anche il principio che la manutenzione diviene misura fondamentale nel governo degli ecosistemi fluviali, per quanto riguarda le politiche attive per una corretta gestione del corso d'acqua e dei territori limitrofi, al fine di assicurare il regolare deflusso delle acque.

Il principio della manutenzione o meglio i criteri per fare manutenzione, vengono descritti approfonditamente all'art. 3, comma 3, nell'"Atto di indirizzo e coordinamento alle Regioni, recante criteri e modalità per la redazione del programma di manutenzione idraulico-forestale". Ciò consente un significativo recupero della va-

lorizzazione degli interventi tesi a ricostituire la naturalità degli alvei, grazie anche ad un'attenta specificazione della tipologia delle opere.

Per quanto riguarda gli interventi strutturali non credo ci sia nulla di particolare da segnalare se non quelle parti che riguardano gli aspetti che vengono trattati dal presente manuale.

Infatti, all'art. 7 della Legge Regionale n. 45/1994 vengono indicati espressamente, come interventi strutturali, le opere di rinaturalizzazione delle sponde e degli alvei, nonché la ricostituzione idraulico-agraria e idraulico-forestale dei bacini. Per tali interventi si auspica, in via sperimentale, la realizzazione, utilizzando tecniche di ingegneria naturalistica.

Resta ora da affrontare l'aspetto economico, vale a dire gli strumenti o, meglio, le normative che consentono di trovare le risorse disponibili per la realizzazione delle opere di rinaturalizzazione e recupero ambientale.

Pare, in questo senso, opportuno fare riferimento in campo regionale ed in campo statale ai provvedimenti più importanti che possono rendere disponibili risorse da dedicare a tali fini.

Il più significativo, in ambito statale è, ancora una volta, la Legge 183/1989, che nei bacini di rilievo regionale, di rilievo interregionale e di rilievo statale, attraverso schemi previsionali e programmatici con valenza temporale triennale, mette in campo nell'attuale fase di non definizione dei Piani di bacino risorse da destinarsi alla difesa del suolo in senso generale.

Nell'ambito dei suddetti Schemi possono essere ricomprese azioni che prevedono l'attivazione di studi "propedeutici" alla formazione dei Piani di bacino e interventi di manutenzione, per una quota generalmente mai superiore al 10% dell'importo globale della somma destinata all'Autorità di bacino.

A regime (vale a dire a Piano di bacino approvato) lo schema previsionale e programmatico viene sostituito da un Piano triennale di interventi, che contempla uno spettro di azione più ampia rispetto alle possibilità contenute nello schema predetto.

Per quanto riguarda l'ambito regionale le risorse finanziarie possono essere attinte dalla Legge Regionale n. 6/1978 "Delega delle funzioni amministrative in materia di agricoltura, foreste, economia montana" che, attraverso il meccanismo della delega, individua le Comunità montane quali soggetti incaricati della programmazione degli interventi in ambito montano. Fra l'altro questa normativa regionale prevede, connessi alle azioni di realizzazione di nuove opere, un ampio spettro di interventi di manutenzione, da attivare di volta in volta.

Per quanto riguarda il comparto delle opere idrauliche ed il comparto del consolidamento di abitati classificati instabili si fa riferimento, infine, a disposti legislativi di derivazione statale, e segnatamente al Regio Decreto n. 523/1904 e alla Legge n. 445/1908 "concernente i provvedimenti a favore della Basilicata e della Calabria", integrate e modificate dalla Legge Regionale n. 37/1974 "Norme in materia di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale" e dalla successiva Legge Regionale n. 9/1993 "Organizzazione regionale difesa del suolo in applicazione della legge 18 maggio 1989, n. 183", che recepisce la legge quadro nazionale n. 183/1989.