

La mitigazione del rischio idrogeologico tra scienza e diritto

Paola Lombardi

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Diritto e gestione del rischio ambientale: dalla *green economy* alla *blue economy*. – 3. Semplificazione e sicurezza ambientale.

1. *Premessa*

Non si dice certamente cosa nuova se si osserva come l'Italia versi ormai da molti anni in una situazione di pericoloso degrado dell'aspetto fisico del suo territorio: parliamo evidentemente di un territorio ormai caratterizzato da una condizione di intrinseca fragilità, dovuta alla sua cementificazione eccessiva, alle inadeguate politiche ambientali.

A ben vedere, questa circostanza trova tra le sue principali cause la graduale disaffezione e disattenzione della popolazione verso spazi che spesso sono percepiti come luoghi di nessuno, anziché luoghi di tutti, quando invece necessiterebbero di particolare considerazione mediante un buon funzionamento del complessivo sistema istituzionale sul piano della formulazione delle regole e del loro rispetto, specie sotto lo specifico profilo della sicurezza ambientale.

Quest'ultima costituisce, del resto, un bene pubblico, un bene comune.

Il rischio si rivela infatti come vero e proprio valore costitutivo dell'esistente, mentre l'emergenza ed il suo presentarsi come eventualità costante evidenziano la frequente incapacità del diritto di dare risposte esaustive all'imprevedibile fantasia del reale¹.

Gli operatori del settore, del resto, da tempo segnalano come sia necessario affrontare la questione sotto tre aspetti prioritari, che in effetti troveranno tutti ampia considerazione all'interno di questo scritto: a) la semplificazione normativa per il governo e la manutenzione del territorio; b) l'approccio tecnico-scientifico al problema, adeguato alle novità e ai cambiamenti in atto; c) il reperimento e la continuità delle risorse economiche.

¹ R. Ferrara, *Emergenza e protezione dell'ambiente nella «società del rischio»*, in *Foro amm. TAR*, 2005.

A complicare la situazione interviene la consapevolezza che ogni discorso sui temi dell'emergenza, del rischio e dell'incertezza deve misurarsi in modo problematico con l'intrinseco modo di essere della scienza e delle tecnologie: incapaci di fornire verità assolute, e pertanto sempre relative ed in corso di superamento continuo, permeano tuttavia in modo sempre più consistente il diritto ed il suo compito di fornire risposte efficaci e strutturate al bisogno della sicurezza ambientale.

Ma il discorso si complica ancor di più sol che si pensi che, come ha ancora ricordato il TAR Torino, in una sentenza del 1° agosto 2017, la n. 913, giudicando della legittimità di una variante ad un piano regolatore generale comunale che aveva ritenuto esposti a rischio idrogeologico alcuni terreni di proprietà privata, la valutazione del rischio idrogeologico è espressione di discrezionalità tecnica che, seppur non possa dirsi sottratta al sindacato del GA, non consente tuttavia a quest'ultimo di sostituirsi alle scelte della PA, ponendosi pertanto quale sindacato debole, ammissibile solo al fine di verificare se la valutazione della PA sia inattendibile o vi siano macroscopiche illogicità o travisamenti (conformi TAR Milano n. 1293/2015, TAR Roma, n. 6268/2014).

A dire il vero, «il rapporto tra paradigma giuridico e paradigma scientifico incarna una relazione lunga e persino tempestosa, con amori e ripulse»².

2. *Diritto e gestione del rischio ambientale: dalla green economy alla blue economy*

Il diritto ha sempre manifestato la volontà di affermare, attraverso la formula *iudex peritus peritorum*, la propria autonomia rispetto alla scienza, alla quale ha sempre cercato di non trasferire il potere finale di decisione, ed io sono convinta che non sia opportuna la sostituzione del modello «tecnocratico» al modello «democratico» fondato sulla rappresentanza politica.

Oggi l'uomo ha necessità di rivolgersi alla regola giuridica non solo perché riconosca gli opportuni spazi di libertà alla scienza – eliminando divieti ormai percepiti come inadeguati – ma anche perché tracci i confini della liceità dell'agire tecnico: occorre evitare che quest'ultimo possa rivelarsi distruttivo di diritti e libertà.

Il problema della gestione del rischio, attività – come osservato – dai profili marcatamente tecnici, è divenuto un fattore sempre più rilevante per la definizione delle politiche pubbliche, in un contesto istituzionale in cui il Parlamento vede spesso erosa la propria funzione legislativa. E questo accade non solo in

² S. Rodotà, *Diritto, scienza, tecnologia: modelli e scelte di regolamentazione*, in *Riv. critica del dir. priv.* 2004.

senso «verticale», in ragione dell'opera delle istituzioni europee e sopranazionali, ma anche «dal basso», per una crescente riallocazione della funzione normativa in favore di livelli substatali di governo spesso avallate dalla Corte cost. affermando – ancora con sentenza n. 218 dell'ottobre 2017 – che la tutela dell'ambiente, affidata dall'art. 117 Cost. alla potestà legislativa statale, costituisce «materia trasversale» (comprensiva della tutela delle acque cui si riferisce la parte III del d.lgs. 152/2006, Testo unico in materia ambientale: sent. n. 229 sempre dell'ottobre 2017) che implica l'esistenza di competenze diverse che ben possono essere regionali, restando allo Stato il potere di fissare standards di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale non derogabili *in peius* dalle regioni.

Il rischio idrogeologico è connotato dalla presenza di uno strumento previsto fin dalla legge n. 183/1989, poi dal Testo unico, che è il piano di bacino, la cui elaborazione ed i cui effetti evidenziano come l'assetto idrogeologico costituisce ambito di competenza di diversi organi di governo e autorità. Tale materia è oggetto di una regolazione multilivello, rispetto alla quale la pianificazione territoriale e urbanistica si inserisce spesso con un ruolo di recepimento delle prescrizioni adottate, non solo al momento dell'elaborazione dei piani volti alla regolamentazione del territorio, ma tutte le volte in cui le previsioni in materia impongano una variante ai piani territoriali.

Con riferimento al piano stralcio per l'assetto idrogeologico del fiume Po approvato nel 2001 (tappa intermedia rispetto al piano di bacino vero e proprio), si sono riscontrati buoni risultati in termini di collaborazione istituzionale tra l'Autorità di bacino ed i comuni ai fini della prevenzione del rischio idrogeologico, mediante la previsione di una particolare procedura di reciproco aggiornamento dei rispettivi quadri territoriali.

Nonostante la buona esperienza di cui si è appena dato conto, la situazione di dissesto in cui versa il nostro Paese rivela che qualcosa non sta funzionando.

Proprio in materia di pianificazione di bacino, sembra tuttavia che alcuni rimedi contro le inefficienze registrate possano provenire dalla l. 28 dicembre 2015, n. 221, recante disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali (c.d. *Collegato ambientale 2015*).

La *green economy* è definita come attualizzazione della necessità di rispettare il principio dello sviluppo sostenibile: muovendo dalla premessa per la quale il benessere delle generazioni presenti e future dipende fortemente dai rischi ambientali.

Sua determinante di rilievo è l'innovazione tecnologica.

Per tornare al tema della pianificazione di bacino, l'art. 51 del Collegato ambientale 2015, nell'ottica del superamento della situazione di stallo in cui l'o-

peratività delle Autorità di bacino distrettuale versava a seguito del primo decreto correttivo al Codice dell'ambiente, ha riscritto l'art. 63 del d.lgs. 152/2006, ridefinendo la struttura organica delle Autorità.

Sono stati altresì ridefiniti i distretti idrografici previsti dall'art. 64 ed è stato inserito un art. 68-*bis*, prevedendosi la possibilità di stipulare contratti di fiume, vale a dire accordi tra soggetti che hanno responsabilità nella gestione e nell'uso delle acque, nella pianificazione del territorio e nella tutela dell'ambiente che concorrono alla definizione e all'attuazione degli strumenti di pianificazione di distretto.

Un secondo rilevante difetto del sistema di difesa idrogeologica era il suo essere «troppo teorico» e difficilmente conciliabile (a parte isolati esempi virtuosi, come visto col Piano per il Po) con la scarsa cultura della difesa del suolo che in effetti caratterizza l'ente locale, spesso più preoccupato al dibattito politico che non ai problemi di natura tecnica che riguardano il suo territorio.

Si noti allora come la stessa recente legge sulla *green economy* non abbia mancato di farsi carico della mitigazione del rischio idrogeologico proprio mediante misure a beneficio dei citati enti territoriali.

Si consideri infatti che l'art. 52 l. 221/2015 ha previsto una specifica provvista finanziaria per interventi di rimozione o demolizione di opere ed immobili realizzati abusivamente in aree soggette a rischio idrogeologico elevato o molto elevato.

Si aggiunga che qualche utile spunto per l'elaborazione di una più efficace strategia di difesa contro il rischio idrogeologico a livello locale potrà derivare in prospettiva anche dalla riflessione su di un concetto che, sotto la spinta dell'Unione europea, si sta diffondendo anche nel nostro ordinamento: quello di *economia circolare*.

Secondo la Comunicazione della Commissione europea, «Verso un'economia circolare: programma per un'Europa a zero rifiuti», del 2 luglio 2014, le risorse devono restare all'interno del sistema economico, in modo da poter essere riutilizzate più volte creando nuovo valore.

Sotto questo punto di vista, si noti come il nostro Parlamento si stia muovendo (o meglio si sia mosso...ora è in altre faccende affaccendato...) nel senso di ricercare nel diritto un'efficace risposta alle esigenze dell'economia circolare, mediante la definizione di una regolamentazione giuridica degli interventi volti ad incentivarla.

La Commissione europea, anche con la comunicazione del 2 dicembre 2015, *L'anello mancante - Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare*, ha inviato un segnale chiaro agli operatori economici: l'UE sta utilizzando tutti gli strumenti di cui dispone per trasformare la propria economia anche nel senso della preservazione delle risorse naturali, tramite un uso più sostenibile delle stesse.

Del resto, è stato osservato che «il principio-obiettivo della tutela preventiva è capace di operare a 360 gradi e si rivela pienamente idoneo a fondare una diversa progettazione del ciclo economico, nella direzione di una maggiore circolarità. E si tratta, anzi, del principio la cui piena messa in campo potrebbe verosimilmente favorire quel cambio di passo necessario per dare forma e sostanza alla *blue Economy*»³.

3. Semplificazione e sicurezza ambientale

Ma allora, se questo è vero, e se la tutela contro il rischio idrogeologico richiede la mobilitazione di complesse strategie di prevenzione, ad es. mediante rinaturalizzazione e riqualificazione per restituire spazi ai corsi d'acqua ed implementare l'impermeabilità dei suoli, anche la protezione del territorio contro i suoi rischi, ai fini della sua conservazione e di un suo migliore impiego, può costituire forma virtuosa di questo nuovo tipo di economia.

Ciò richiede semplificazione.

Il tema della semplificazione, dunque, e dell'accelerazione delle procedure, che all'inizio si è visto essere argomento di particolare rilievo per coloro che sono impegnati in concreto nella difesa contro il rischio idrogeologico.

Si noti allora come siano state introdotte norme di semplificazione dei procedimenti di espropriazione per la realizzazione delle opere di mitigazione del suddetto rischio.

Ad esempio, ai sensi dell'art. 9 del *decreto Sblocca Italia*, per i lavori d'importo compreso fino alla soglia comunitaria, costituisce «*estrema urgenza*» la situazione conseguente ad apposita ricognizione da parte dell'ente interessato che certifica come indifferibili gli interventi funzionali – tra l'altro – alla mitigazione dei rischi idraulici e geomorfologici del territorio ed è prevista l'applicazione di disposizioni di semplificazione amministrativa e accelerazione delle procedure come l'attenuazione degli oneri di pubblicazione dei bandi relativi alla realizzazione dei lavori.

La semplificazione, che in questa sede rivela il suo legame indissolubile con la tecnica, impone tuttavia di effettuare un'attenta riflessione.

Oggi la semplificazione – quasi per una sua dittatura culturale – ha assunto i toni dell'assolutezza, i contorni del bene in sè, mettendo in secondo piano la sua vera essenza di strumento finalizzato al più soddisfacente proporzionamento degli interessi pubblici e privati coinvolti.

³ R. Ferrara, *Brown economy, green economy, blue economy: l'economia circolare e il diritto dell'ambiente*, in *Dir. e proc. amm.*, 2018.

In realtà, la semplificazione dovrebbe essere più opportunamente collocata in funzione della qualità delle regole, posto che l'unica vera semplificazione risiede in realtà nella buona qualità della regolazione normativa: solo con il suo ausilio il diritto può fornire risposte veramente adeguate alle esigenze di tutela che si manifestano sul territorio.

Il riordino normativo è tuttavia possibile solo con l'ausilio di un'accurata indagine scientifica, poiché la semplificazione è attività tecnicamente molto complessa.

Affinché la semplificazione possa veramente rendere un buon servizio alla sicurezza ambientale, essa deve collaborare alla realizzazione di un modello virtuoso di rapporti fra ambito giuridico e ambito scientifico che sia in grado di colmare le «incertezze» di entrambi, ad esempio, *bypassando* i limiti strutturali degli strumenti di *hard law*, per loro natura rigidi, complessi e proceduralmente lunghi.

Questo pare possibile solo rivolgendo l'attenzione a nuove forme di normatività in cui la regolamentazione giuridica si ponga come vero e proprio *learning process*, facendosi per questa via sempre più «intelligente» e (perché no?) sempre più «circolare».