PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ANGELO ALESSANDRI

La seduta comincia alle 13,10.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Seguito dell'esame del documento conclusivo.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle politiche per la tutela del territorio, la difesa del suolo e il contrasto agli incendi boschivi, il seguito dell'esame del documento conclusivo.

Avverto che, sulla base degli elementi emersi nel corso della precedente seduta, il deputato Nucara, incaricato di formulare la proposta di documento conclusivo, ha predisposto una nuova versione della proposta di tale documento

Do, quindi, la parola all'onorevole Nucara affinché illustri sinteticamente, se lo ritiene, le modifiche e le integrazioni inserite nella proposta in questione.

FRANCESCO NUCARA. Signor presidente, colgo l'occasione per ringraziare ancora una volta gli uffici, che sono stati veramente essenziali nella predisposizione del documento finale. Credo che l'intera Commissione possa prendere atto del lavoro veramente importante condotto dagli uffici ed io mi sono permesso di proporre, signor presidente, relativamente alla parte che riguarda la sintesi legislativa di questo documento, la realizzazione di un opuscolo divulgativo per tutti gli enti e per i professionisti.

PRESIDENTE. Aggiungo anche per i colleghi deputati. Quando si parla di questo argomento, noto che non sempre c'è una conoscenza adeguata.

FRANCESCO NUCARA. Signor presidente, i colleghi devono approvare il documento, è bene che non litighiamo con loro !

Sono state formulate alcune osservazioni, in particolare dai colleghi Mariani, Zamparutti, Realacci (quest'ultimo ci ha inviato le modifiche per iscritto) e Piffari. Di tali osservazioni significative si è tenuto conto, anche ai fini della completezza del documento che ci accingiamo a proporre.

È inutile che io ricostruisca l'iter che ha portato a questa proposta di documento finale, che si divide in quattro parti: ricostruzione normativa, programma dell'indagine, risultato delle audizioni e conclusioni, sia per quanto riguarda la difesa del suolo sia per quanto riguarda gli incendi boschivi. Devo dire che, a proposito di incendi boschivi, di osservazioni ne abbiamo avute molto poche. Peraltro, considero questo fenomeno particolarmente grave, non tanto dal punto di vista del paesaggio, ma in considerazione del fatto che dove ci sono boschi ci sono meno frane, quindi c'è un collegamento con la difesa del suolo.

Non ho altro da aggiungere.

PRESIDENTE. Passiamo alle dichiarazioni di voto.

RAFFAELLA MARIANI. Signor presidente, intervengo solo per dichiarare il voto favorevole del gruppo del Partito Democratico sulla nuova proposta di documento finale predisposta dal deputato Nucara, anche perché, come ha detto poc'anzi, abbiamo avuto modo di confrontarci costruttivamente su molte modifiche che volevamo apportare al testo definitivo.

Siamo tutti convinti che da questo lavoro debba scaturire un contributo nei confronti del Governo, sia in vista dell'ormai prossima discussione alla Camera sulla legge finanziaria per il 2010, sia, probabilmente, anche in vista della predisposizione di un decreto-legge specifico in materia di difesa del suolo.

Riteniamo che il lavoro svolto dalla Commissione possa essere utile e abbia consentito la ricognizione di ciò che, dal nostro punto di vista, non funzionava secondo le norme vigenti. La raccomandazione che dobbiamo fare al Governo e che da questo documento emerge con forza riguarda anzitutto la necessità di reperire risorse adeguate.

Abbiamo, infatti, assistito a una riduzione progressiva delle risorse nell'ambito della difesa del suolo, ma non possiamo più permettercelo. È necessario che da questo lavoro scaturisca anche un maggiore impulso a trovare risorse importanti per tutto il territorio nazionale.

ERMETE REALACCI. Condivido totalmente le dichiarazioni del capogruppo Mariani e intervengo, oltre che per rivolgere i complimenti al deputato Nucara e agli uffici per il buon lavoro svolto, che credo otterrà un voto unanime della Commissione, per svolgere una considerazione in merito alle risorse destinate alla difesa del suolo. Oltre alla questione del taglio pesante di tali risorse operato dal Governo, che noi abbiamo più volte segnalato nel passato, sottolineo un problema che accomuna le azioni per la difesa del suolo con le azioni di messa in sicurezza antisismica degli edifici pubblici da parte degli enti locali. In molti casi, gli enti locali hanno a disposizione le risorse per intervenire, ma il Patto di stabilità, così come oggi è formulato, impedisce loro di attivare azioni che da subito potrebbero avviare a soluzione – non dico risolvere – il problema della messa in sicurezza e attivare circuiti economici di grande interesse.

In questo senso, c'è un parallelo tra quanto accade sulla difesa del suolo e quanto accade per la sicurezza antisismica degli edifici pubblici. Certamente, quest'ultimo tema non era oggetto di questa indagine conoscitiva, ma è senz'altro oggetto del confronto politico circa le azioni che siamo chiamati a svolgere anche in vista della prossima manovra finanziaria.

PRESIDENTE. Mi associo a questa osservazione. Peraltro, questi elementi sono contenuti nel documento conclusivo e, in qualche modo, danno un segnale. L'auspicio è che il Governo tenga conto di tutti gli spunti politici che abbiamo messo in piedi, tra l'altro nell'ambito di un lavoro piuttosto lungo e complesso.

Mi associo, dunque, ai ringraziamenti al deputato Nucara, che ha anche spinto perché si avviasse questa indagine conoscitiva. Noi siamo arrivati al momento dell'approvazione del documento conclusivo, che dovrebbe precedere, in effetti, anche qualche annunciata iniziativa governativa. In tal senso, lo spirito di oggi è anche quello di riuscire a dare segnali chiari. Il documento è stato inviato anche al ministero e ci auguriamo che costituisca una base di discussione importante.

Quando parlavo di divulgare il documento non mi riferivo ai membri della Commissione, ma agli altri 600 e passa deputati. Essendo il territorio italiano piuttosto complesso e a rischio quasi nella sua totalità (l'80 per cento dei comuni italiani lo sono) mi sembra giusto che i deputati vengano avvisati del lavoro che abbiamo svolto, in modo che possano trarne degli spunti interessanti per il prosieguo della loro attività. In questo senso, ritengo che fare una pubblicazione e distribuirla a tutti i colleghi potrebbe essere una buona iniziativa.

FRANCESCO NUCARA. Signor presidente, intervengo solo per fare una precisazione su quanto questo problema sia sentito da tutte le forze politiche e dalle persone comuni. Già nel 2006 avevo chiesto all'allora presidente della Commissione, onorevole Realacci, di iniziare un'indagine su questo problema. Mi rendo conto che si tratta di un problema vasto e mal gestito, come si dice nella relazione. È vero, infatti, che le risorse finanziarie sono poche, ma sono anche gestite male. Il problema, dunque, era già sentito da tutti. Anche in quell'occasione, il collega Realacci, allora presidente della Commissione, mi aveva chiesto di fare il relatore, ma la legislatura finì in anticipo.

Ringrazio anche il presidente Alessandri, che ha preso subito a cuore questa mia richiesta e l'ha portata in Commissione. Trattandosi di un problema da tutti avvertito come tale, credo che anche attraverso gli atti del sindacato ispettivo dovremo tornare spesso e volentieri su questo argomento.

PRESIDENTE. Visto che ci aspetta un inverno prevedibilmente piovoso, dopo i fatti di Messina questo diventerà un tema ancora più di attualità. A maggior ragione, oggi sono contento di poter chiudere questa indagine che è durata oltre un anno e di poter definire questo documento. Ringrazio gli uffici per la pazienza e la capacità formidabile di costruire momenti di sintesi.

Nessun altro chiedendo di intervenire per dichiarazione di voto, pongo in votazione la nuova versione della proposta di documento conclusivo illustrata dal deputato Nucara *(vedi allegato)*.

(È approvata).

Ringrazio i presenti, che hanno approvato all'unanimità la proposta di documento conclusivo, e dichiaro conclusa la seduta.

La seduta termina alle 13,20.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

Licenziato per la stampa il 7 gennaio 2010.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

Indagine conoscitiva sulle politiche per la tutela del territorio, la difesa del suolo e il contrasto agli incendi boschivi.

DOCUMENTO CONCLUSIVO APPROVATO DALLA COMMISSIONE

INDICE

1. La ricostruzione normativa
   1.1. Il ruolo delle istituzioni comunitarie
   1.2. La legislazione nazionale e il riparto di competenze tra Stato e regioni

2. Il programma dell'indagine

3. Le risultanze delle audizioni
   3.1. La tutela del territorio e la difesa del suolo
   3.2. Il quadro organizzativo e il riparto delle competenze nella lotta agli incendi boschivi
4. Conclusioni
   4.1. Le proposte della Commissione sulla tutela del territorio e la difesa del suolo
   4.2. Le proposte della Commissione sugli incendi boschivi

1. La ricostruzione normativa

1.1. Il ruolo delle istituzioni comunitarie.

La politica ambientale nei Trattati. La necessità di prestare maggiore attenzione all'ambiente, nel contesto dell'espansione economica e del miglioramento della qualità della vita, trova un riconoscimento a livello europeo soltanto a seguito del **vertice di Parigi** del luglio **1972**. A partire da tale data, vengono elaborati **programmi di azione pluriennali** in materia ambientale che diventano il riferimento per l'azione politica e legislativa comunitaria.

L'entrata in vigore del **trattato sull'Unione europea**, nel novembre **1993**, eleva al rango di « politica » propriamente detta l'azione europea in materia ambientale, e introduce il concetto di « crescita sostenibile che rispetti l'ambiente » tra i compiti della Comunità, oltre ad inserire il principio di precauzione nell'articolo relativo all'ambiente.

Tale impostazione è stata ulteriormente rafforzata nel **trattato di Amsterdam**, nel **1999**, in cui trovano riconoscimento il principio dello sviluppo sostenibile (articolo 2) e quello di integrazione della dimensione ambientale in tutte le politiche comunitarie (articolo 6), ed è stata sostanzialmente riprodotta nelle disposizioni relative alla politica ambientale del **Trattato di Lisbona**.

Il riesame della politica ambientale. Le **priorità** della Commissione **per il 2009** sono state ridefinite nell'ambito del **sesto riesame della politica ambientale** (COM(2009)304), presentato nel novembre 2008. In particolare, la Commissione ritiene necessario trasformare la recente crisi finanziaria in un'occasione per accelerare il passaggio ad un'economia più compatibile con l'ambiente, in grado di ridurre le emissioni di carbonio, migliorare l'efficienza energetica, e sfruttare in modo razionale le risorse naturali. In tale contesto assumono carattere prioritario:

la **conclusione positiva** dei lavori della conferenza di **Copenaghen**, che nel prossimo dicembre, tenterà di definire un regime internazionale per il contenimento delle emissioni di gas serra (accordo post-Kyoto);

rafforzare la capacità di **adattamento ai cambiamenti climatici;**

arrestare la perdita di **biodiversità** all'interno dell'UE e su scala mondiale;

rafforzare la **cooperazione e la *governance* internazionale**.

Il sesto programma d'azione e la strategia tematica per la protezione del suolo. Il **sesto programma di azione in materia ambientale 2002-2010** [(1)] propone un **approccio strategico** che sollecita l'assunzione di responsabilità e la partecipazione attiva di tutti i settori della società alla ricerca di soluzioni innovative, pratiche e sostenibili agli attuali problemi ambientali.

Per ciò che concerne la **protezione del suolo**, il sesto programma d'azione prevede l'elaborazione di una strategia che la Commissione ha messo a punto in due fasi, nel 2002 e nel 2006.

Con la **strategia tematica** per la protezione del suolo del **2006** (COM(2006)231) la Commissione propone la seguente definizione di suolo: « per suolo s'intende lo strato superiore della crosta terrestre, costituito da componenti minerali, organici, acqua, aria e organismi viventi. Rappresenta l'interfaccia tra terra, aria e acqua e ospita gran parte della biosfera ». Il documento effettua un'analisi che mette in rilievo l'impatto negativo che una serie di attività umane – quali pratiche agricole e silvicole inadeguate, attività industriali, turismo, proliferazione urbana e industriale e opere di edificazione – possono avere sullo svolgimento di un'ampia varietà di funzioni e di servizi che il suolo normalmente fornisce agli esseri umani e agli ecosistemi. Su tali presupposti la Commissione ha presentato una **proposta di direttiva quadro** per la protezione del suolo (COM(2006)230) intesa ad aggiornare e rafforzare la normativa vigente (direttiva 2004/35/CE) attraverso:

la **prevenzione dell'ulteriore degrado del suolo**;

[(1)] Decisione n. 1600/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 luglio 2002, che istituisce il sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente, GU L 242 del 10.9.2002, pag. 1.

la **tutela delle funzioni** dei suoli (servizi ecosistemici, stoccaggio di carbonio, conservazione della biodiversità ecc.);

l'**integrazione delle problematiche legate ai suoli in altre politiche** (in materia di acque, rifiuti, sostanze chimiche e quelle agricole);

la **prevenzione delle minacce** attraverso l'individuazione delle aree che richiedono una protezione prioritaria;

l'approntamento di **programmi d'azione**;

l'identificazione e **bonifica dei siti contaminati**.

A causa di divisioni emerse in seno al Consiglio, non si registrano recenti progressi sulla proposta della Commissione già peraltro esaminata in prima lettura dal Parlamento europeo, secondo la procedura di codecisione, nel novembre 2007.

La pianificazione urbanistica e l'assetto del territorio. La pianificazione urbanistica e l'assetto del territorio non hanno costituito oggetto di interventi normativi da parte delle istituzioni comunitarie. Tuttavia, dalla fine degli anni '80 è stata avviata una riflessione, concretizzatasi attraverso:

la pubblicazione di un compendio dei sistemi e delle politiche di assetto territoriale nell'Unione europea;

l'adozione dello Schema di sviluppo dello spazio europeo (SSSE) al Consiglio di Potsdam del maggio 1999 e delle relative dodici azioni di messa in atto al Consiglio di Tampere dell'ottobre 1999;

l'elaborazione di un programma di studi in pianificazione territoriale a livello europeo (SPESP).

In questo ambito, la **coesione territoriale**, come evidenziato dalla Commissione europea, consiste nell'assicurare lo sviluppo armonioso di tutti i diversi territori dell'UE e nel garantire che gli abitanti possano trarre il massimo beneficio dalle particolari caratteristiche dei territori in cui abitano. Pertanto – secondo la Commissione – essa costituisce un mezzo per trasformare la diversità in un punto di forza che contribuisce allo sviluppo sostenibile di tutta l'Unione.

Il secondo rapporto sulla coesione economica e sociale, adottato dalla Commissione europea a gennaio 2001, affronta per la prima volta **il tema della coesione territoriale**. La Commissione, in partenariato con gli Stati membri, promuove questo approccio presso i cittadini, i rappresentanti politici locali e regionali, le imprese e le pubbliche amministrazioni, grazie:

ai lavori dell'ORATE (Osservatorio in rete dell'assetto del territorio europeo), i cui obiettivi sono quelli di accrescere la visione europea nell'assetto territoriale, sviluppare strumenti per l'attuazione dell'SSSE, facilitare il coordinamento tra i diversi livelli di decisione territoriale e servire da collegamento tra i decisori, le amministrazioni e gli scienziati;

alla diffusione di studi di natura territoriale;

alla messa a disposizione di documenti di lavoro.

La coesione territoriale è stata quindi espressamente **riconosciuta dal Trattato di Lisbona** (articolo 158 Trattato sul funzionamento dell'Unione) e disciplinata, accanto alla coesione economica e sociale, **tra gli obiettivi generali e le politiche dell'UE**.

In **materia di governo del territorio** si segnalano inoltre le azioni condotte dagli organi comunitari preordinate ad un efficace perseguimento degli obiettivi in materia di politica ambientale: la direttiva 2001/42/CE sulla valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente individua nella **valutazione ambientale strategica** (VAS) lo strumento per l'integrazione delle considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione e dell'adozione di piani e programmi, al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile. Essa è stata recepita, a livello statale, dal decreto legislativo n. 152 del 2006 (cd. Codice ambientale). Si ricorda, altresì, che numerose regioni hanno già emanato disposizioni riguardanti l'applicazione di tale procedura con riferimento alla direttiva comunitaria.

Si ricorda, infine, che la **Convenzione europea del paesaggio**, recepita con la legge n. 14 del 2006, intende il paesaggio come « *una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni* ». La formula adottata in sede europea sancisce un punto di svolta nel modo di intendere il territorio in quanto « paesaggio »: esso, anche al di fuori degli ambiti sottoposti a tutela per il loro particolare valore culturale, non è più una realtà indifferenziata, sfruttabile senza limiti, salvo quelli imposti dalle sole esigenze dello sviluppo economico, ma costituisce comunque un « bene » finito e consumabile, che richiede azioni di governo consapevoli « al fine di orientare e di armonizzare le ... trasformazioni provocate dai processi di sviluppo sociali, economici ed ambientali » (articolo 1, lett. e, della Convenzione). E non solo: le caratteristiche « paesaggistiche » di tali contesti, ancorché meno significative sotto il profilo culturale, vanno in ogni caso individuate, in quanto costituiscono un dato di conoscenza imprescindibile per le competenti autorità pubbliche, chiamate a definire, per tali contesti, gli « obiettivi di qualità paesaggistica » necessari a renderli compatibili con « le aspirazioni delle popolazioni » che in essi vivono, al conseguimento di una migliore qualità della vita (articolo 1, lett. c, della Convenzione). Quindi, in tale ottica, tutte le aree territoriali vanno gestite in modo da armonizzarne le trasformazioni provocate dai processi di sviluppo sociali, economici ed ambientali « in una prospettiva di sviluppo sostenibile » (articolo 1, lett. e, della Convenzione).

Gestione delle risorse idriche e qualità delle acque. Come indicato nel Libro bianco sugli adattamenti climatici (COM(2009)147), la Commissione ritiene che, in seguito ai cambiamenti del clima, le **zone dell'Europa soggette a forte stress idrico** dovrebbero **passare dal 19 per cento attuale, al 35 per cento** nel decennio 2070: la qualità e la disponibilità di acqua potrebbero, pertanto, peggiorare, con ripercussioni, ad esempio, sulla produzione alimentare o sulle pressioni migratorie.

Su tale ridotta disponibilità potrebbe pesare l'**impatto** della produzione delle c.d. **fonti di energia alternative**: allo stato attuale

delle conoscenze scientifiche sia i biocombustibili più efficienti sia le tecnologie più evolute, quali ad esempio quelle per l'impiego « pulito » del carbone o i motori ibridi per le autovetture, potrebbero implicare il consumo di grandi quantità di acqua.

All'inizio del 2009 è entrata in vigore anche la direttiva relativa a standard di **qualità ambientale per le acque superficiali** (direttiva 2008/105/CE) che istituisce limiti di concentrazione per più di 30 sostanze inquinanti come i pesticidi, i metalli pesanti e i biocidi e completa un quadro normativo per la gestione delle acque basato sul concetto di « distretto idrografico », e non sui confini amministrativi, che punta a raggiungere, di norma entro il 2015, una buona qualità delle acque per tutti i corpi idrici dell'UE. In questo contesto, entro il 2010, gli Stati membri dovranno aver applicato **tariffe che rispecchino i veri costi dell'acqua** e incentivino investimenti a favore dell'efficienza idrica, che secondo alcuni studi potrebbe essere incrementata nell'UE del 40 per cento.

Conservazione delle risorse naturali. Il 24 luglio 2009 la Commissione ha presentato una comunicazione relativa al **riesame 2009** della **strategia UE per lo sviluppo sostenibile** (COM(2009)400) che si prefigge di integrare la strategia per lo sviluppo sostenibile con la strategia di Lisbona e con le altre strategie trasversali dell'UE, in primo luogo la politica climatica.

Per quanto concerne la **tutela del suolo e** la **conservazione delle risorse naturali**, le previsioni della Commissione per il **2050** stimano che l'impatto ambientale della crescita prevista della popolazione mondiale – **9 miliardi di persone** – dovrebbe **superare del 30 per cento la sostenibilità a lungo termine del pianeta** in termini di risorse disponibili. Ad una possibile **perdita dell'11 per cento delle aree naturali rispetto al 2000** potrebbe corrispondere una **perdita complessiva di servizi ecosistemici**, quali la produzione di cibo o acqua, pari al **7 per cento del PIL nel 2050**. La Commissione ritiene che vada fatta emergere l'utilità di tali servizi misurandone i costi e i benefici.

La questione della **deforestazione e del degrado delle foreste** ha assunto un particolare rilievo nell'ambito della lotta ai cambiamenti climatici. In particolare, la Commissione europea ha evidenziato in più occasioni che la **riduzione delle emissioni provocate dalla deforestazione** è essenziale nello sforzo di limitare il riscaldamento della terra a 2 gradi centigradi. La Commissione rileva, infatti, che il **processo di deforestazione dovuto anche agli incendi**, che secondo stime della FAO costerebbe la perdita di circa **13 milioni di ettari di foreste l'anno**, ovvero una superficie pari circa alla Grecia, sarebbe responsabile di circa il **20 per cento delle emissioni mondiali** di biossido di carbonio (IPCC, 2007), equivalenti a più del totale delle emissioni di gas serra della UE. La Commissione ritiene, inoltre, che vadano ribaditi il **valore economico delle foreste**, che forniscono un numero importante di servizi ecosistemici, e la loro importanza ai fini del mantenimento della biodiversità. In tale contesto, nell'ottobre 2008 la Commissione ha presentato due iniziative per la protezione delle foreste mondiali intese, da un lato, a definire, con una **comunicazione** relativa ai problemi di **deforestazione e degrado forestale** (COM(2008)645), gli strumenti necessari a conseguire l'obiettivo di **ridurre la deforesta-**

zione tropicale di almeno il 50 per cento entro il 2020 e di arrestare la perdita di foreste su scala planetaria entro il 2030; dall'altro, a rafforzare gli strumenti esistenti attraverso una **proposta di regolamento** (COM(2008)644) che impone ai commercianti di legname e prodotti del legno di accertarsi che il legno sia stato **abbattuto legalmente nel paese di origine**.

Gestione delle emergenze e delle catastrofi ambientali. Per aumentare le capacità dell'UE di gestire le calamità naturali, aumentate per intensità e frequenza negli Stati membri e nei paesi terzi per effetto dei cambiamenti climatici, la Commissione, in accordo con la **strategia per la gestione delle catastrofi** presentata nel marzo 2008, ha proposto, nel febbraio 2009, un approccio comunitario per ridurre l'impatto delle catastrofi d'origine naturale e umana (COM(2009)82) ed una strategia a sostegno della riduzione del rischio di catastrofi nei Paesi in via di sviluppo (COM(2009)84), intese a superare l'approccio nazionale al problema attraverso il collegamento tra le politiche pertinenti e il miglioramento degli strumenti di prevenzione delle catastrofi di cui la Comunità già dispone.

1.2. La legislazione nazionale e il riparto di competenze tra Stato e regioni.

La tutela dell'ambiente. La materia della **difesa del suolo è riconducibile**, secondo gli orientamenti più recenti della **Corte costituzionale**, principalmente **alla materia** *tutela dell'ambiente*, di esclusiva competenza statale (mentre la *valorizzazione dei beni culturali e ambientali* è attribuita alla competenza concorrente di Stato e regioni).

Sempre secondo la Corte, **alcuni profili della difesa del suolo** sono però anche **riconducibili alla materia** *governo del territorio*, di competenza concorrente. Ciò anche in relazione alle finalità degli interventi in materia di difesa del suolo, ispirate al perseguimento di un assetto del territorio in grado di garantire la messa in sicurezza e la tutela di valori (vite umane, beni immobili e mobili) esposti a rischio in relazione alle relative condizioni geomorfologiche.

D'altro canto la **legislazione regionale in materia ambientale**, precedente alla riforma del Titolo V, **era stata particolarmente intensa** ed aveva consentito di cogliere in anticipo e di disciplinare con successo problemi emergenti di tutela ambientale.

Tale circostanza ha quindi portato i giudici costituzionali, a seguito della riforma, ad affermare che la « tutela dell'ambiente » investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze.

In tale ambito, la Corte configura l'ambiente come « valore » costituzionalmente protetto che, in quanto tale, delinea una sorta di materia « trasversale », in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che riguardano profili indissolubilmente connessi ed intrecciati con la tutela dell'ambiente, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale (sentenza n. 407 del 2002).

Nella successive sentenze (ad esempio, la n. 182 del 2006 e la n. 367 del 2007), la Corte riconosce alla legislazione regionale la facoltà di assumere tra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale o paesaggistica, purché siano rispettate le regole uniformi fissate dallo Stato.

Le più recenti sentenze del 2008 e del 2009 ribadiscono tali limiti regionali, riconducendo alla materia della tutela dell'ambiente numerose questioni sollevate dalle regioni, tra le quali si ricordano, per la loro rilevanza, la difesa del suolo, la gestione delle risorse idriche e i rifiuti.

In particolare, con la sentenza n. 232 del 2009 la Corte chiarisce che la « difesa del suolo » così come la « tutela delle acque dall'inquinamento » e la « gestione delle risorse idriche » sono riconducibili alla materia « tutela dell'ambiente » e su tale base dichiara inammissibili o non fondate le censure mosse da più regioni ad alcuni articoli del Codice ambientale. Secondo la Corte, i piani di bacino sono il fondamentale strumento di pianificazione della difesa del suolo e delle acque. Nella procedura di formazione dei predetti piani prevista dal Codice, gli interessi regionali risultano adeguatamente tutelati dalle forme di collaborazione previste dal Codice stesso (partecipazione della regione agli organi dell'autorità di bacino ed espressione del parere sugli ambiti di competenza).

Il governo del territorio. La materia « **governo del territorio** », assegnata dal terzo comma dell'articolo 117 Cost., **alla competenza concorrente dello Stato e delle regioni**, ricomprende anche l'urbanistica e l'edilizia, secondo una consolidata giurisprudenza costituzionale (cfr. le sentenze n. 303 e n. 362 del 2003 e la sentenza n. 196 del 2004).

In tale ambito, fin dalla XIV legislatura, il Parlamento ha tentato di portare a termine, senza successo, una iniziativa di riforma volta a fissare, da una parte, i principi generali della materia e, dall'altra, a riordinare e unificare la normativa in materia di urbanistica, la cui legge risale al 1942 e non ha mai ricevuto effettiva e completa attuazione (a partire dall'indispensabile regolamento di esecuzione, mai emanato). Attualmente, la Commissione ambiente della Camera ha avviato l'esame delle proposte di legge AC 329 (on. Mariani e altri) e AC 438 (on. Lupi ed altri), recanti principi fondamentali per il governo del territorio.

Le proposte recano una analoga definizione legislativa di governo del territorio, che viene individuato 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**. Il processo riformatore ruota intorno a concetti quali:

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 invarianti;

rapporto con i soggetti privati e loro coinvolgimento sin dalla fase di elaborazione dei piani (sussidiarietà orizzontale). Viene riconosciuta alla società civile la facoltà di fornire un apporto significativo alla definizione e all'attuazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile del territorio;

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.

L'**ampio ciclo di audizioni** presso la Commissione ambiente ha fatto emergere la necessità di **chiarire il quadro delle responsabilità dei diversi livelli istituzionali** ed ha messo in luce una generale **preferenza per gli atti negoziali nel settore della pianificazione e della programmazione**.

In attesa della legge di riforma, tutte **le regioni hanno emanato** – nel corso degli anni – **leggi di dettaglio**, soprattutto con riguardo all'urbanistica e all'edilizia, definendo le competenze degli enti territoriali (province e comuni) e, più recentemente, anche le azioni di tutela e valorizzazione del territorio e dell'ambiente.

Tra queste, a titolo di esempio, si ricorda la legge della regione **Puglia**, ai sensi della quale gli strumenti di governo del territorio, dal livello regionale fino alla pianificazione esecutiva a scala comunale, devono contenere le indicazioni necessarie a perseguire e promuovere gli obiettivi di sostenibilità delle trasformazioni territoriali e urbane. Il perseguimento dei criteri di sostenibilità ambientale avviene attraverso la previsione di accurate ricognizioni delle risorse territoriali e ambientali, nei piani e nei programmi di ogni livello, allo scopo di valutare le implicazioni ambientali dei processi di trasformazione del territorio. I piani e i programmi devono indicare norme, parametri, indicazioni progettuali e tipologiche che garantiscano il migliore utilizzo delle risorse naturali e dei fattori climatici, nonché la prevenzione dei rischi ambientali.

Dal canto suo, la **Commissione ambiente** ha avviato una serie di iniziative volte a coniugare la qualità con la sostenibilità ambientale, nell'ambito di una politica che mira a legare la riqualificazione e valorizzazione del territorio con una prospettiva di sviluppo economico: oltre al governo del territorio, si ricordano le proposte sul sistema casa qualità, sui piccoli comuni e sulla riqualificazione dei centri storici, per non parlare dell'intervento a favore delle agevolazioni fiscali per la riqualificazione energetica egli edifici.

La difesa del suolo e la legge quadro n. 183 del 1989. Il Parlamento italiano è intervenuto circa 20 anni fa con una legge organica, la **legge 18 maggio 1989, n. 183** *Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo*, ora **confluita nel Codice ambientale**, decreto

legislativo n. 152 del 2006, con la quale si è inteso disciplinare una **pianificazione di lungo periodo** delle complesse attività di **prevenzione del rischio idrogeologico e di manutenzione del territorio**.

Il panorama legislativo precedente. La riforma della normativa in materia di difesa del suolo operata dalla legge n. 183 del 1989 si è innestata su una serie di normative, senza tuttavia abrogarle, sedimentatesi dall'Unità d'Italia in poi.

Esisteva, infatti, prima di tale legge, una legislazione sulle acque non organica, ma dispersa in un numero imponente di testi legislativi miranti a far fronte ad esigenze del tutto diverse e connesse ai processi di riqualificazione e di sviluppo socio-economico funzionale al periodo in cui vennero emanate. In particolare si fa riferimento a funzioni quali le **opere idrauliche e di bonifica**, la **disciplina degli usi delle acque**, la **integrazione delle concessioni per derivazione di acque**, la **sistemazione idrogeologica**, le **opere per la navigazione interna**.

Il concetto giuridico di difesa del suolo, prima della legge 183, è stato, infatti, usualmente ricondotto a leggi settoriali riguardanti la distinzione tra acque pubbliche e private, le opere idrauliche, la bonifica, le sistemazioni montane, l'igiene del suolo e degli abitati.

È il caso, in particolare, del **R.D. 25 luglio 1904, n. 523** (Testo Unico delle disposizioni di legge intorno alle opere idrauliche delle diverse categorie) e del relativo regolamento attuativo recato dal **R.D. 9 dicembre 1937, n. 2669** (Regolamento sulla tutela delle opere idrauliche di prima e seconda categoria e delle opere di bonifica). Tali disposizioni, tuttora vigenti con qualche integrazione e modifica, hanno regolato e regolano, le diverse **opere idrauliche**, nonché **l'attività di polizia idraulica**.

Il **R.D. n. 523 del 1904** disciplina innanzitutto le **opere idrauliche** intorno alle acque pubbliche che vengono **distinte in cinque categorie.** Vengono quindi introdotti, tra l'altro, vincoli di **inedificabilità** (articoli 57-62), norme sugli **scoli artificiali** (articoli 63-67), norme sull'attività di **polizia idraulica** [(2)], prevedendo **le attività vietate e quelle consentite** nelle fasce di rispetto per i corsi d'acqua pubblici. Viene, infatti, stabilito che nessuno può fare opere nell'alveo dei fiumi, torrenti, rivi, scolatoi pubblici e canali di proprietà demaniale, cioè nello spazio compreso fra le sponde fisse dei medesimi, senza il permesso dell'autorità amministrativa. Ulteriori disposizioni elencano i **lavori e atti vietati in modo assoluto sulle acque pubbliche,** nonché quelli che hanno invece bisogno di uno speciale permesso del prefetto o di un'autorizzazione ministeriale.

Con il successivo regolamento attuativo, **R.D. n. 2669 del 1937** *(Regolamento sulla tutela delle opere idrauliche di prima e seconda categoria e delle opere di bonifica*) si è quindi disciplinato il **servizio di vigilanza** sui corsi d'acqua e sui loro tratti classificati in 1ª e 2ª categoria, istituendo specifici ufficiali e guardiani idraulici, ai quali sono stati attribuiti specifici compiti di vigilanza e di guardia da svolgersi **sia in situazioni ordinarie che durante le emergenze**, qualora,

---

(2) La polizia idraulica, lo si ricorda, è la materia che regolamenta, autorizza e gestisce la realizzazione ed il mantenimento di opere nonché le attività da realizzarsi all'interno delle aree demaniali fluviali e nelle relative fasce di rispetto.

ad esempio, non appena un corso d'acqua accenni a mettersi in piena. Ai sensi dell'articolo 33 spetta esclusivamente ai funzionari del Genio civile od ai loro dipendenti regolare il servizio di piena, impartire ordini e prendere provvedimenti nei casi di pericolo o di rotta. Gli ingegneri di sezione del Genio civile sono autorizzati a richiedere all'autorità politica, direttamente o per mezzo dell'ingegnere capo, la forza armata, quando la reputino necessaria.

Le norme del **R.D. n. 523 del 1904** e al **R.D. n. 2669 del 1937**, tuttora vigenti, sono anche richiamate nella **Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 febbraio 2004**, che reca gli indirizzi operativi per la gestione organizzativa e funzionale del sistema di allertamento nazionale statale e regionale per il rischio idrogeologico ed idraulico ai fini di protezione civile, viene, infatti, sottolineato come « i Programmi regionali di previsione e prevenzione, oltre a recepire le funzioni, i compiti e l'organizzazione delle fasi di previsione, monitoraggio e sorveglianza, devono altresì promuovere l'organizzazione funzionale ed operativa del **servizio di piena e di pronto intervento idraulico**, di cui al R.D. n. 523 del 1904 e al R.D. n. 2669 del 1937 e successive modifiche ed integrazioni, nell'ambito dei presidi territoriali, così come stabilito dalla direttiva stessa ».

Si citano, infine, l'insieme di norme derivante dal combinato disposto del **R. D. n. 1775 del 1933** *(Testo Unico delle leggi sulle Acque ed Impianti Elettrici*) e del **R.D. n. 1285 del 1920** *(Regolamento per le derivazioni e utilizzazioni di acque pubbliche*), finalizzato a regolare le concessioni di piccola derivazione d'acqua [(3)], nonché quelle contenute nel *R.D. 13 febbraio 1933 n. 215 (Nuove norme per la bonifica integrale*).

Tali decreti « furono elaborati in modo puntuale e rigoroso in materia di regimazione idraulica, tutela delle acque e bonifica agricola tanto che nessun legislatore vi ha messo mano fino agli anni ottanta; tuttavia queste norme mostrano ormai i segni del tempo e risultano inadeguate in materia di progettazione, manutenzione e gestione del suolo » [(4)].

Si consideri, come esempio, l'importanza attribuita allo **sviluppo della produzione idroelettrica** che ha ispirato l'approvazione del R.D. n. 1775 del 1933 ma che, in seguito, con l'estendersi delle centrali termoelettriche, con l'affermarsi delle esigenze di tutela ambientale e con l'entrata in vigore dei « piani di bacino » miranti ad una utilizzazione coordinata di tutte le acque in un determinato settore territoriale, è in gran parte venuta meno [(5)]. Tant'è che alcune delle

---

[(3)] Sulle differenze tra il quadro normativo vigente all'atto dell'emanazione della legge 183/1989 e quello risultante dalle innovazioni introdotte da tale legge si veda, ad es., « La pianificazione di bacino nell'evoluzione legislativa » a cura del Servizio di informazione coordinata sulle attività di pianificazione delle Autorità di bacino nazionali all'indirizzo www.gruppo183.org/autoritadibacino/rapporto infobacini/parte 2/II2 legislativa/II2 legislativa.htm.

[(4)] Regione Toscana, *Segnali ambientali in Toscana 2005*, *Indicatori ambientali e politiche pubbliche: Bilancio e prospettive*, Capitolo 3 – Natura, biodiversità e difesa del suolo (www.rete.toscana.it/sett/pta/stato ambiente/segnali ambientali/2005/segnali ambientali 2005 capitolo 3.pdf).

[(5)] Codice delle acque pubbliche, Giuffré editore, 2003.

sue disposizioni sono state adeguate alla normativa contenuta nel d.lgs. n. 152 del 2006 (cd. Codice ambientale): l'articolo 96 del citato d.lgs. reca, infatti, alcune modifiche al R.D. n. 1775 soprattutto in materia di procedimenti di rilascio delle concessioni di derivazione di acque pubbliche, per adeguarle alle funzioni svolte alle autorità di bacino territorialmente competenti.

La legge quadro n. 183 del 1989 aveva individuato quindi il « **bacino idrografico** » quale unità territoriale di riferimento per l'azione pianificatoria di settore, affidata ad **autorità pubbliche di bacino**, dotate di una competenza gerarchicamente sovraordinata a tutte le altre (almeno per quanto riguarda gli interventi di difesa del suolo) e geograficamente estesa fino a coprire l'intero bacino idrografico. L'intero territorio nazionale è stato, quindi, suddiviso in bacini idrografici di rilevo nazionale, interregionale e regionale prevedendo che, in tali ambiti, le attività di pianificazione, programmazione, individuazione e definizione degli interventi, per tutti i temi inerenti la difesa del suolo, siano effettuate dalle « Autorità di bacino ».

La legge è stata giudicata addirittura anticipatrice della normativa comunitaria, e segnatamente della cd. direttiva acque 2000/60/CE ma, forse proprio a causa dei suoi ambiziosi contenuti, ha incontrato notevoli difficoltà attuative.

Il quadro normativo è stato poi integrato e migliorato con il **decreto-legge n. 180 del 1998**, che ha introdotto una serie di strumenti intermedi (prima di giungere al piano di bacino vero e proprio), quali i **piani stralcio**, accanto a **misure urgenti** per la prevenzione del rischio idrogeologico, attraverso la **zonazione del territorio**.

Inoltre, nel corso della **XIII legislatura** le Commissioni Ambiente di Camera e Senato hanno svolto un'apposita **indagine conoscitiva sulla difesa del suolo** (vedi oltre), conclusasi poche settimane prima dell'emanazione del **decreto legislativo n. 112 del 1998**, che aveva, tra le altre, anche la finalità – auspicata dalle Commissioni nei documenti conclusivi dell'indagine – di favorire l'attuazione della legge 183, attraverso – articolo 88, comma 1, lettera b) e articolo 88, comma 2 – l'attribuzione allo Stato della funzione di programmazione e finanziamento degli interventi di difesa del suolo, dove – pur nell'indirizzo generale di decentramento che caratterizza l'intero decreto – si confermava tuttavia come imprescindibile una **funzione statale di programmazione unitaria** – e quindi di definizione di priorità – **negli interventi di difesa del suolo**.

Veniva inoltre stabilito che tutte le funzioni elencate dall'articolo 88 fossero esercitate dallo Stato sentita la Conferenza unificata. Da queste disposizioni emergeva l'opzione del legislatore per **un modello cooperativo nei rapporti far Stato e regioni in materia di difesa del suolo**.

La successiva **riforma del Titolo V** della Costituzione non ha innovato rispetto al precedente riparto di competenze: la citata legge 183, infatti, si era posta espressamente quale legge-quadro (articolo 1, comma 5).

Anche la Corte costituzionale, pronunciatesi sulla legittimità costituzionale della legge 183 **(sentenza n. 85 del 1990)**, ha confermato