

Centro Euro-Mediterraneo
per i Cambiamenti Climatici

**Evoluzione normativa sul
rischio idrogeologico dalla
Legge 183/1989 alla Direttiva
Alluvioni (2007/60/CE) e il
Decreto Legislativo 49/2010**

*Francesca Testella, Centro Euro-
Mediterraneo per i Cambiamenti Climatici
(CMCC)*

Centro Euro-Mediterraneo per i
Cambiamenti Climatici
Venezia, 12 Settembre 2011

- premessa: cosa ci dà l'analisi normativa
- legge 183/89 e primi passi nella difesa del suolo
- novità delle leggi Sarno (267/98) e Soverato (365/00)
- centralità dello strumento del PIANO e sua evoluzione
- caratteri generali della normativa sul dissesto idrogeologico



- apporto della della Direttiva Alluvioni (60/2007) e decreto 49/10
- rapporto tra normativa ordinaria e straordinaria
- il ruolo della Protezione Civile
- spunti di riflessione



Premessa: cosa ci dà l'analisi normativa

- delinea il **contesto generale** in cui si inserisce la direttiva Alluvioni e la base su cui lavorare
- fornisce il quadro degli **strumenti** utilizzati dal 1989 ad oggi per combattere il dissesto idrogeologico e permette di valutare tali strumenti
- indica il livello di **consapevolezza** “normativa” del legislatore sul dissesto idrogeologico



Premessa: cosa ci dà l'analisi normativa

- permette di individuare il grado di **attuazione** delle norme e il conseguente livello di **efficacia** degli strumenti adottati
- consente di inquadrare gli **attori** principali e le relative **responsabilità**
- fa emergere i **limiti** e le **potenzialità** dell'approccio che è stato scelto per affrontare il problema del dissesto idrogeologico



Legge 183/89 e primi passi nella difesa del suolo

- La legge 183/89 è la prima legge che persegue la finalità di protezione del suolo
- rappresenta il primo tentativo di un approccio integrato tra suolo - acqua - pianificazione
- lo strumento centrale che essa utilizza è la pianificazione nella forma del piano di assetto idrogeologico (PAI) come piano stralcio del piano di bacino



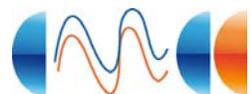
Novità delle leggi Sarno (267/98) e Soverato (365/00)

- La legge 267/98 (c.d. legge Sarno) si inserisce nel percorso tracciato dalla L. 183/89
- come novità introduce **un vero e proprio potere sostitutivo** del Consiglio dei Ministri
- esso opera in caso di inerzia delle amministrazioni competenti in merito all'adozione degli atti relativi all'individuazione, alla perimetrazione delle aree a rischio idrogeologico e alle relative misure di salvaguardia.



Novità delle leggi Sarno (267/98) e Soverato (365/00)

- La L.365/00 (legge Soverato), in materia di “Procedura per l'adozione dei progetti di piani stralcio”, introduce una conferenza programmatica tra Regione, Province, comuni e Autorità di Bacino
- il fine è quello di assicurare la coerenza tra pianificazione di bacino e pianificazione territoriale attraverso lo strumento della concertazioni tra tutti i soggetti coinvolti



Centralità dello strumento del PIANO e sua evoluzione

- La normativa sul dissesto idrogeologico ruota intorno allo strumento del piano che progressivamente si evolve nelle varie leggi di settore
- la legge 183/89 si riferisce al piano di bacino come piano di settore - non viene però indicata una scadenza



Centralità dello strumento del PIANO e sua evoluzione

- il Decreto Legge 5 ottobre 1993, n. 398 introduce il comma 6 ter dell' articolo 17 della legge 183/89: esso introduce e definisce il **piano di assetto idrogeologico (PAI)** come piano stralcio del piano di bacino - di nuovo non viene indicata una scadenza
- il Decreto-legge 11 giugno 1998, n. 180 (decreto Sarno) introduce una prima scadenza per l'adozione del PAI al 31 dicembre 1998



Centralità dello strumento del PIANO e sua evoluzione

- la legge Sarno introduce il termine del 30/06/99 per l'adozione del PAI
- il D.L.132 del 13.05.99 poi convertito dalla L.226/99
-introduce lo strumento dei piani straordinari per l'individuazione delle aree a rischio idrogeologico più alto con scadenza di adozione al 31/10/99



Centralità dello strumento del PIANO e sua evoluzione

- il D.L.132 del 13.05.99 sposta al 30/06/2001 il termine per l'adozione del PAI
- la legge Soverato anticipa il termine per l'adozione del PAI al 30/04/2001
- il processo di adozione del PAI iniziato nel 1989 sarebbe dovuto dunque terminare entro il 30/04/2001



Caratteri generali della normativa

Dall'analisi della normativa sul dissesto idrogeologico emergono dei caratteri ricorrenti:

- ci sono rimaneggiamenti continui delle norme e delle scadenze e ritardi nell'attuazione: i termini per i piani spesso mancano o vengono cambiati
- la pianificazione del dissesto viene comunque progressivamente integrata nella pianificazione territoriale "generale"



Caratteri generali della normativa

- manca un approccio sistemico che consideri unitariamente le tre fasi di prevenzione/pianificazione/gestione del dissesto
- la normativa ha carattere prevalentemente emergenziale: le leggi vengono emanate soltanto subito dopo un disastro e non programmate in funzione della prevenzione dello stesso



Caratteri generali della normativa

- le norme del settore non sono omogenee tra loro
- manca un raccordo con le norme dei settori connessi
- manca una definizione di dissesto idrogeologico - introdotta soltanto dal d.lgs. 152/06 c.d. Codice dell'Ambiente



Apporto della Direttiva Alluvioni (60/2007) e decreto 49/10

- Nel contesto della normativa italiana sul dissesto idrogeologico la direttiva Alluvioni:
- recepisce a livello europeo quanto anticipato dalla L.183/89
- non introduce novità sostanziali
- non rafforza la normativa esistente
- lo strumento centrale è costituito dalle mappe del rischio



Apporto della Direttiva Alluvioni (60/2007) e decreto 49/10

- le mappe del rischio non sono altro che uno sviluppo delle perimetrazioni realizzate sulla base delle norme di settore (L.183; d.lgs.180/98;L.267/98;L.365/00; d.lgs.152/06)
- il decreto 49/10 introduce per la prima volta nella normativa italiana le definizioni di: alluvione, pericolosità da alluvione e rischio di alluvioni
- per il resto esso riproduce fedelmente la direttiva Alluvioni senza aggiungere novità



Rapporto tra normativa ordinaria e straordinaria

- alla normativa ordinaria si affianca una abbondante produzione di provvedimenti eccezionali, soprattutto ordinanze di protezione civile
- le ordinanze eccedono la loro funzione di “provvisorietà” e producono effetti prolungati
- si creano anomale situazioni di “normalizzazione” dello stato di emergenza conseguente ad un disastro
- c'è un complessivo rapporto di squilibrio tra le due normative



Il ruolo della Protezione Civile

- La Protezione Civile diventa il soggetto centrale dello stato di emergenza
- accentra poteri prolungati ed eccessivi come prolungato ed eccessivo è lo stato di emergenza
- è soggetta a responsabilità ulteriori ed ingiustificate rispetto alle proprie e tipiche delle autorità “ordinarie”
- c'è un ritardo eccessivo nel ritorno alla “normalità” normativa e istituzionale



Spunti di riflessione

- quali sono i limiti degli strumenti adottati e come possono essere superati?
- è sufficiente il grado di consapevolezza della problematica da parte del legislatore?
- la normativa ordinaria è insufficiente a disciplinare il fenomeno?
- come limitare una sovraesposizione della PC alla responsabilità?





Thanks