

DALLA COMMISSIONE DE MARCHI A OGGI, TRA LUCI E OMBRE

ISTITUITA DOPO LE ALLUVIONI DEL 1966, LA COMMISSIONE INTERMINISTERIALE PER LO STUDIO DELLA SISTEMAZIONE IDRAULICA E DELLA DIFESA DEL SUOLO (“COMMISSIONE DE MARCHI”) PROPOSE UNA SERIE DI INTERVENTI DISTRIBUITI IN 30 ANNI. DA ALLORA, L’EVOLUZIONE NORMATIVA HA RISPOSTO PIÙ ALLE EMERGENZE, CHE A UNA REALE VISIONE STRATEGICA.

La Commissione De Marchi e il Piano nazionale di sistemazione idraulica e idrogeologica

La *Commissione interministeriale per lo studio della sistemazione idraulica e della difesa del suolo*, meglio nota con il nome del suo presidente Giulio De Marchi, fu istituita all’indomani dell’alluvione di Firenze e del nord Italia del 1966. Essa fu concepita con spirito multidisciplinare e si articolava in sottocommissioni dedicate ai fenomeni idrometeorologici, ai servizi di previsione, segnalazione e annuncio degli eventi; alla sistemazione idraulica dei bacini idrografici e al piano per la regolazione delle acque superficiali; ai fenomeni idrogeologici connessi con la difesa del suolo, fra cui le frane; all’assetto agricolo e silvo-pastorale del territorio ai fini della difesa del suolo; alla difesa dal mare dei territori litoranei; ai problemi economici e urbanistici connessi con la difesa del suolo; all’organizzazione e al coordinamento dei servizi amministrativi e tecnici per la difesa del suolo; ai problemi giuridico-amministrativi della difesa del suolo.

In pochi anni la Commissione produsse un piano per la protezione dal rischio idrogeologico dell’intero paese. Il piano è descritto in una relazione finale, divisa in cinque volumi, per un totale di oltre 2800 pagine, oltre a una serie di dettagliate cartografie. L’opera tratta il rischio di alluvione, quello di frana, i processi erosivi sui versanti e sulle coste e, oltre ad analizzare i problemi, fornisce soluzioni attraverso la proposizione di un gran numero di opere idrauliche e di regimazione, coordinate fra loro e armonizzate in una visione unitaria di bacino idrografico. Il primo volume fu pubblicato già nel 1970 e contiene la relazione conclusiva della Commissione, con la descrizione delle opere necessarie per ridurre in modo significativo il dissesto idrogeologico in tutto il paese. Il complesso di opere

e interventi proposti era distribuito nell’arco di 30 anni e prevedeva una spesa di circa 9.000 miliardi di lire, pari a circa 70 miliardi di euro rivalutati a oggi. Si tratta di un’opera forse unica al mondo, che costituisce ancora oggi il paradigma di come la comunità scientifica possa fornire un servizio alla società e alla nazione. Nel 1974 furono pubblicati gli ultimi volumi e a quella data mancava solo una legge per rendere possibile l’applicazione del piano, nonché lo stanziamento delle risorse necessarie sull’arco del successivo trentennio. Le cose però si fecero subito difficili e in Parlamento, l’iter di approvazione della legge fu particolarmente faticoso, trascinandosi per oltre quindici anni, con continui rinvii parlamentari, scadenze di legislature, accelerazioni a seguito di nuovi disastri, compromessi, ripensamenti e così via.

La legge di difesa del suolo

Le norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo sono diventate la legge di difesa del suolo n. 183 del 18 maggio 1989, solo molti anni dopo. Essa recepiva i principi chiave del lavoro della Commissione De Marchi, in particolare la presa di coscienza che la protezione idrogeologica deve essere affrontata e risolta nell’ambito di bacini idrografici. Secondo la nuova visione, le opere di sistemazione idraulica e idrogeologica devono essere pianificate alla scala dell’intero bacino idrografico. I confini naturali dei bacini, i cosiddetti *spartiacque*, costituiscono quindi la base territoriale di riferimento per la pianificazione indipendentemente dai limiti amministrativi. Si afferma inoltre un’innovativa visione unitaria del rischio idrogeologico e idraulico che affronta insieme frane e alluvioni, nonché tutta quella serie di infinite sfumature che stanno fra questi due estremi. Sulla base di questi principi, viene

individuato il *Piano di bacino* quale strumento di riferimento per la pianificazione delle opere di sistemazione idraulica e idrogeologica, alla scala di un intero bacino idrografico.

Il Piano di bacino, per essere efficace, deve essere necessariamente sovraordinato rispetto agli strumenti generali di pianificazione territoriale. La legge prevedeva inoltre la costituzione di Autorità di bacino a livello nazionale, interregionale e regionale, con la responsabilità della predisposizione dei piani e della loro applicazione successiva di concerto con le amministrazioni locali. Se l’iter di approvazione è stato difficile, ancor più complessa è stata l’applicazione della legge: dall’anno della sua promulgazione (1989), fino a quello della sua abrogazione (2006), gli strumenti e le strutture definite dalla legge di difesa del suolo sono state spesso oggetto di conflitto istituzionale e di competenze fra lo Stato – ministero dei Lavori pubblici prima e poi dell’Ambiente – e delle amministrazioni locali.

I finanziamenti ordinari sul bilancio dello Stato per la difesa del suolo e la protezione idrogeologica e idraulica sono stati inoltre discontinui e insufficienti. Nel contempo significative risorse venivano erogate per far fronte alle continue calamità idrogeologiche, attraverso il sistema emergenziale della Protezione civile, che si consolida nell’attuale assetto di Servizio nazionale con la legge 225/1992.

Sarno e i Piani di assetto idrogeologico

Un’unica grande accelerazione ha caratterizzato l’applicazione della legge di difesa del suolo e, ovviamente, questa scaturisce da un disastro di proporzioni maggiori: l’evento di Sarno del 5 maggio 1998 con le sue 160 vittime. Sull’onda emozionale della nuova tragedia, venne subito emanato il

decreto-legge n. 180 dell'11 giugno 1998, recante misure urgenti per la prevenzione del rischio idrogeologico e a favore delle zone colpite da disastri franosi nella regione Campania, poi convertito nella legge n. 267 del 3 agosto 1998.

Il decreto disponeva che entro un anno – termine poi prorogato – tutte le Autorità di bacino adottassero *piani stralcio di bacino per l'assetto idrogeologico* (i cosiddetti Pai) con l'individuazione e la perimetrazione delle aree a rischio idrogeologico. Entro lo stesso termine dovevano essere adottate le misure di salvaguardia (prescrizioni, norme d'uso e vincoli) per le aree a rischio idrogeologico. A questo proposito la legge stabiliva in particolare che nei piani stralcio dovessero essere individuati i manufatti e le infrastrutture che determinano il rischio idrogeologico e che, sulla base di tale individuazione, le Regioni disponessero le misure di incentivazione a cui i soggetti proprietari potevano accedere al fine di adeguare le infrastrutture e rilocalizzare fuori dell'area a rischio le attività produttive e le abitazioni private.

Si trattava di un'importantissima evoluzione, anche culturale, che, di fatto, costituiva il superamento del *concetto passivo* della difesa del suolo. Quest'ultimo era stato il motivo dominante fin dal 1966 nei lavori della Commissione De Marchi e nella legge 183/1989. Anche se quest'ultima dava al termine suolo un'accezione veramente molto larga, il dissesto idrogeologico era associato primariamente a un problema dell'agricoltura, considerato come una minaccia per il suolo più che per l'uomo e per le sue attività. Ciò era perfettamente coerente, nell'Italia degli anni 60, con un'economia prevalentemente agricola, tuttavia il successivo sviluppo economico, e i numerosi disastri idrogeologici che si erano nel frattempo verificati, avevano spostato il problema sulla sicurezza e sulla protezione delle persone, dei beni e della attività.

Nella legge 267/1998 l'accento non è più quindi sulla difesa del suolo, bensì sul *rischio idrogeologico per i cittadini e per i loro beni e proprietà*. Questo concetto fondamentale va di pari passo con l'evoluzione del Servizio nazionale di Protezione civile, la cui legge istitutiva 225/1992 risaliva a pochi anni prima. Fra il 1998 e l'anno 2000 tutte le Autorità di bacino nazionali, interregionali e regionali realizzarono effettivamente la mappatura delle *aree a pericolosità idraulica* (cioè per alluvione) e delle *aree a rischio idrogeologico*, sia per frana che per alluvione, sulla quasi totalità del territorio



nazionale: un vero record di velocità se si pensa che in Francia non è ancora stato completato il progetto dei Piani di prevenzione del rischio (Ppr), iniziato con il nome di Zermos alla metà degli anni settanta. All'inizio del nuovo millennio l'Italia era di fatto l'unico paese al mondo ad aver completato la perimetrazione delle aree a rischio idrogeologico fornendo così ai pianificatori, con il Pai, un fondamentale strumento per un razionale sviluppo edilizio in aree sicure.

Soverato e la concertazione

Il 9 settembre del 2000 a Soverato in provincia di Catanzaro, il torrente Beltrame – una tipica fiumara calabrese praticamente secca in gran parte dell'anno – fu interessata da un evento di piena repentino e rapido, detto in inglese *flash flood*, cioè “piena lampo”. L'alluvione investì in pieno il campeggio Le Giare, improvvidamente realizzato in prossimità dell'alveo, producendo 12 morti e 1 disperso. Il Governo intervenne ancora prontamente, con il decreto-legge 12 ottobre 2000 n. 279, poi convertito con modificazioni nella legge 11 dicembre 2000 n. 365, che anticipava i termini per l'adozione dei Pai e fissava le relative procedure. Il nuovo provvedimento normativo

affrontava con le migliori intenzioni il problema, non risolto, della *coerenza reciproca fra pianificazione di bacino e pianificazione territoriale*, introducendo il principio della *concertazione* e le conferenze programmatiche degli enti locali, stabilendo che le determinazioni assunte in sede di comitato istituzionale, a seguito di esame nella conferenza programmatica, costituiscono *variante agli strumenti urbanistici*. Le perimetrazioni dei Pai diventano così di fatto *limiti cogenti* alla pianificazione urbanistica. Tuttavia c'è anche il rovescio della medaglia: da questo momento le perimetrazioni dei Pai, cioè i limiti delle aree franose e di quelle inondabili, soggette ad alluvione, cessano di essere argomento di analisi tecnico-scientifica per diventare tema di negoziazione politica, fra Autorità di bacino e, soprattutto, amministrazioni locali. Le conseguenze sono evidenti su tutto il territorio nazionale: in molti casi le aree a rischio idrogeologico molto elevato tendono a evitare deliberatamente i centri abitati, per estendersi su aree verdi, inutilizzate e su proprietà demaniali. I vincoli delle aree a rischio non piacciono in molti casi agli amministratori locali che, anche a nome dei loro cittadini, si trovano sempre più a invocare libertà nelle scelte urbanistiche a scapito della sicurezza.

Le direttive di Bruxelles

All'inizio degli anni Duemila l'Italia era di gran lunga all'avanguardia per la legislazione sulla difesa del suolo, sulla protezione civile e sulla prevenzione del rischio idrogeologico. Le leggi 183/1989, 225/1992 e 267/1998 erano le punte di diamante su cui si fondava una consapevolezza sociale e politica dei problemi connessi ai rischi idrogeologici e non solo. In tale quadro normativo era chiaramente disegnato e stabilito il rapporto istituzionale e funzionale tra l'Autorità e l'amministrazione statale e quelle regionali, che tuttavia non è stato sempre compiutamente perseguito dall'Autorità politica.

Intanto anche l'Europa aveva cominciato a muoversi certamente introducendo anche alcuni aspetti non ancora contemplati, né tantomeno perseguiti, nel quadro normativo nazionale, quali, tra gli altri, l'*esplicitazione trasparente e generalizzata dei costi* tanto per la tutela, la protezione e l'uso delle risorse naturali, quanto per la gestione dei servizi connessi, ma introducendo altresì – molto meno chiaramente di quanto era stato fatto dal legislatore nazionale con riferimento alla pianificazione a scala di bacino idrografico – una nuova Autorità: quella di distretto idrografico. Ciò è stato evidentemente dettato dalla necessità da parte del legislatore europeo di rendere disponibili agli Stati membri e alla Commissione europea strumenti condivisi per la gestione integrata dei grandi bacini transfrontalieri, come ad esempio quello del Danubio.

È bene ricordare che così era stato, già nel 1989, per il legislatore nazionale, con particolare riferimento al bacino idrografico del fiume Po, ma non solo,

il quale tuttavia non si dimenticò di cercare di affrontare in modo scientifico, quanto più organico e generale possibile, alle diverse scale territoriali, il problema della gestione del rischio idrogeologico, idraulico e non solo.

Infatti, la direttiva quadro Acque 2000/60/CE, pone l'accento sul tema della tutela quali-quantitativa delle acque e degli ecosistemi associati, ma ha tra i suoi obiettivi anche quello di contribuire a mitigare gli effetti delle inondazioni e della siccità.

Tuttavia, stante la rilevanza di tali argomenti, il tema della siccità è stato affrontato con apposita strategia e comunicazione 414 da parte della Commissione europea nel 2007 e, anche a seguito delle grandi alluvioni che hanno colpito l'Europa centrale e settentrionale nella prima metà degli anni duemila, il tema del rischio da alluvione è stato affrontato con l'apposita direttiva Alluvioni 2007/60/CE.

Pertanto lo strumento di programmazione fondamentale per il raggiungimento degli obiettivi stabiliti dalla direttiva Acque, il *Piano di gestione distrettuale*, pone al centro dell'attenzione la gestione del distretto per raggiungere il *buono stato ambientale* di tutti i corpi idrici entro il 2015 e ogni sessennio successivo, mentre il *Piano di gestione del rischio alluvioni* è focalizzato sulla predisposizione di programmi di misure per la mitigazione del rischio da alluvione, integrando sia la parte più di pianificazione *sensu* Piani di bacino stralcio per l'assetto idrogeologico, che la parte di gestione delle emergenze *sensu* Piani di protezione civile.

E le frane? La direttiva Alluvioni obbliga alla sola mappatura delle aree potenzialmente soggette a rischio di

colate, di piene con elevato contenuto di sedimenti o di *debris floods*, tuttavia senza ricondurle a determinati tempi di ritorno, oppure a innovativi indici di probabilità di accadimento o di suscettività areale, mentre la direttiva quadro Acque di frane non parla proprio, ritenendole forse argomento da trattare in altra sede normativa.

È quindi evidente che la norma europea non ha una visione così ampia e articolata come quella che si configurava nel Piano di bacino di cui alla legge 183/89, anche se va ricordato che tale pianificazione non fu mai realizzata se non per stralci, né in modo omogeneo per tutto il territorio nazionale.

La strategia definita dalla Commissione De Marchi si incardinava infatti sulla *visione unitaria della gestione dei bacini idrografici*, sia in termini di risorse idriche che di rischio idrogeologico e idraulico: frane e alluvioni, nonché quella serie di infinite sfumature collocabili tra le frane e le alluvioni e che solo in parte sono considerate nella direttiva Alluvioni o in altre direttive.

Quindi, tranne il suddetto riferimento, i fenomeni di tipo franoso, e idrogeologico in generale, restano fuori dall'ambito delle direttive europee, né si collocano, se non marginalmente, nell'ambito della *Strategia tematica per la protezione del suolo* COM(2006)231, nella quale la Commissione affronta il problema del degrado del suolo e i modi per il suo ripristino e per preservarne le funzioni e i servizi ecosistemici. La Strategia, infatti considera il suolo come risorsa e tratta degli aspetti della sua gestione e uso sostenibile, della desertificazione, della protezione della biodiversità, dell'inquinamento. Insomma l'obiettivo è proteggere il suolo dall'uomo e non l'uomo dal suolo e dai suoi dissesti.

È quindi solo una parte della strategia proposta dalla Commissione De Marchi e che a livello europeo è rimasta solo una proposta per una direttiva quadro sul suolo, COM(2006)232 – mai diventata direttiva, anzi ritirata nel 2014 – che finora ha cercato di specificare meglio le misure da adottare, in particolare anche per l'individuazione delle zone a rischio di frana e di altri eventi idrogeologici pericolosi.

Rispetto al disegno ancor oggi innovativo offerto dalla Commissione Marchi, chiaramente le direttive europee sono molto meno "avanzate", in quanto concepite con tutt'altra visione strategica: la gestione delle risorse ambientali, non solo idriche, e dei rischi da alluvione nei bacini



transfrontalieri, e i molti e differenti collegati interessi di scala transnazionale, a cominciare dall'agricoltura intensiva. Conseguentemente, esse sono adatte più ai grandi bacini del nord Europa che non ai nostri piccoli bacini con fiumi torrentizi.

Tuttavia le direttive sono solo norme di indirizzo, e la loro declinazione nazionale avrebbe potuto senza dubbio essere l'occasione per una migliore attuazione della legge 183/89, integrandola e migliorandola ulteriormente a partire dal tema delle competenze e della *governance* alle diverse scale territoriali.

L'Italia, che aveva tutti i mezzi e gli strumenti per assumere la *leadership* europea sui temi della gestione ambientale dei bacini e della protezione idrogeologica idraulica degli stessi, non solo non ci è riuscita, ma di fatto è in corso lo smantellamento di tutto l'impianto normativo nazionale, costruito sulla dorsale della strategia introdotta dalla Commissione De Marchi, ancor oggi per larga parte

innovativa e inattuata, creando nuove norme, poco chiare e frammentate, in nome dell'adozione di direttive spesso generiche, a tratti generaliste, e certamente riferite a unità territoriali molto più ampie, a volte in contraddizione con quelle morfologiche e fisiografiche come la fascia costiera. I primi effetti si sono visti nel 1999 con il Dlgs 152 che istituiva i *Piani di tutela delle acque* o nel 2006 con il Dlgs 152, quando addirittura il nostro paese aboliva la gloriosa legge n. 183 del 1989, congelando le Autorità di bacino e istituendo le Autorità di distretto, con enormi ricadute sulla *governance* dei territori di competenza, garantita solo da un'attenta, se non scaltra e unica, interpretazione della norma europea, che salva la gestione a scala di bacino, ma ponendola in essere con norme e decreti tanto provvisori quanto transitori, a cui non poteva non far seguito l'ovvio monito da parte della Commissione europea. In ultimo non può non essere evidenziato come i distretti idrografici in cui

saranno accorpate le Autorità di bacino si rappresentino come aggregazioni tanto enormi quanto improbabili nella loro estensione, a dispetto del principio dell'unitarietà del bacino idrografico, dell'identità di unità fisiografiche, luoghi della nostra cultura e della sostenibilità, anche ambientale, della nostra società e ancor più di una valutazione approfondita dell'autorevolezza, della rappresentatività, dell'autonomia e dell'efficacia dei loro governi e dell'efficienza delle loro procedure decisionali, nonché della trasparenza e condivisione delle loro scelte. Ad oggi, dal 2006, nessuna Autorità di distretto è stata ancora costituita.

**Bernardo De Bernardinis¹,
Nicola Casagli²**

1. Presidente di Ispra
2. Università di Firenze

IL RAPPORTO DI ISPRA

CRESCE ANCORA IL CONSUMO DI SUOLO IN ITALIA



L'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (Ispra) ha pubblicato la seconda edizione del rapporto *"Il consumo di suolo in Italia - Edizione 2015"*.

Il tema è di grande attualità, sia perché il suolo è una risorsa fondamentale, al centro di un sistema di relazioni che assicurano il sostentamento della vita; sia perché a causa delle attività dell'uomo e di scelte poco sostenibili, il consumo di suolo è in aumento.

Questa situazione genera conseguenze

preoccupanti, come la perdita irreversibile di biodiversità e di preziose risorse ambientali, oltre a influire negativamente sull'equilibrio del territorio, sui fenomeni di dissesto, erosione e contaminazione, sui processi di desertificazione, sulle dinamiche di trasformazione e sulla bellezza del paesaggio. In questo 2015, dichiarato dall'Onu anno dei suoli, il rapporto di Ispra acquista quindi una valenza speciale, fornendo il quadro completo e aggiornato sull'avanzata della copertura artificiale nel territorio italiano.

La pubblicazione integra nuove informazioni, aggiorna le precedenti stime sulla base di dati a maggiore risoluzione e completa il quadro nazionale con specifici indicatori per regioni, province e comuni. Inoltre, vengono approfonditi ulteriori aspetti che caratterizzano le dinamiche di espansione urbana e di trasformazione del paesaggio a scala nazionale e locale con riferimento alla fascia costiera, alle aree montane, ai corpi idrici, alle aree protette, alle aree a pericolosità idraulica e ad altri ambiti dove il consumo di suolo è rilevante.

Cosa emerge dal rapporto

Il consumo di suolo continua a crescere in modo significativo, pur segnando un rallentamento negli ultimi anni. Il territorio e il paesaggio vengono quotidianamente invasi da nuovi quartieri, ville, seconde case, alberghi, capannoni industriali, magazzini, centri direzionali e commerciali, strade, autostrade, parcheggi, serre, cave e discariche, comportando la perdita di aree agricole e naturali ad alto valore ambientale, con un uso del suolo non sempre adeguatamente governato da strumenti di pianificazione del territorio e da politiche efficaci di gestione del patrimonio naturale. Tali dinamiche insediative non sono giustificate da analoghi aumenti di popolazione e di attività economiche.

I dati mostrano la gravità della progressiva erosione della risorsa suolo a fini edificatori e infrastrutturali, con pesanti ripercussioni sul paesaggio e sull'ambiente. Cambiamenti praticamente irreversibili in gran parte dei casi, che incidono sulle funzioni del suolo e coinvolgono spesso terreni agricoli fertili.

I dati confermano anche una mutata distribuzione spaziale del consumo di suolo che riflette specifiche traiettorie di uso:

- da una parte fenomeni quali la diffusione, la dispersione, la decentralizzazione urbana e l'intensificazione agricola, che riguardano soprattutto le aree costiere mediterranee e la pianura padana

- dall'altra, l'abbandono delle terre, soprattutto in aree marginali e la frammentazione delle aree naturali.

Unito alle particolari condizioni climatiche, alla presenza di suoli con marcata tendenza all'erosione o salinizzazione, allo sfruttamento delle risorse idriche (fattori tipici del bacino del Mediterraneo), l'impatto di questi processi sulla qualità del suolo è preoccupante e incide negativamente sullo sviluppo sostenibile delle nostre terre, soprattutto nelle aree meno resilienti, in cui i legami tra biodiversità, paesaggio, fattori sociali e attività economiche sono più forti.

Il rapporto è disponibile su <http://bit.ly/consumosuolo2015>

I dati del rapporto sono disponibili anche in formato open data. (RR)