

Sintesi sul QUADRO NORMATIVO IN MATERIA DI "DIFESA DEL SUOLO"

1. Quadro normativo statale

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, [d.lgs. 152/2006](#), 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**.

La riforma della normativa in materia di difesa del suolo operata dalla [legge 183/1989](#) si è innestata su una serie di normative, senza tuttavia abrogarle, sedimentatesi dall'Unità d'Italia (1861) 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.

E' il caso, in particolare, del Regio Decreto ([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. 523/1904](#) disciplina innanzitutto le **opere idrauliche** intorno alle acque pubbliche che vengono **distinte in cinque categorie**. Vengono quindi introdotti, tra l'altro, vincoli di **inedificabilità**, norme sugli **scoli artificiali**, norme sull'attività di **polizia idraulica**, 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. 2669/1937](#) (*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 1^a e 2^a 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, ad esempio, non appena un corso d'acqua accenni a mettersi in piena. 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. 523/1904](#) e al [R.D. n. 2669/1937](#), 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. 523/1904](#) e al [R.D. n. 2669/1937](#) e successive modifiche ed integrazioni, nell'ambito dei presidi territoriali, così come stabilito dalla direttiva stessa”.

La legge quadro 183/1989

La legge quadro 183/1989 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 rilievo 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 180/1998](#), 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**.

Anche la Corte costituzionale, pronunciatesi sulla legittimità costituzionale della legge 183 (cioè se la legge 183 fosse conforme alla Costituzione), ha confermato che la difesa del suolo è “una finalità il cui raggiungimento coinvolge funzioni e materie assegnate tanto alla competenza statale quanto a quella regionale (o provinciale)” e che tale funzione può essere perseguita “soltanto attraverso la via della cooperazione fra l’uno e gli altri soggetti”.

Si segnala, tra l’altro, che lo stesso [decreto legislativo 112/1998](#) (Decreto Bassanini) ha conferito allo Stato la funzione di identificazione delle linee fondamentali dell’ “assetto del territorio nazionale con riferimento ai valori naturali e ambientali, alla difesa del suolo e alla articolazione territoriale delle reti infrastrutturali e delle opere di competenza statale, nonché al sistema delle città e delle aree metropolitane, anche ai fini dello sviluppo del Mezzogiorno e delle aree depresse del paese”.

L’importanza del d.lgs. 112/1998 sta nell’aver differenziato le competenze tra Stato (programmazione, finanziamento e controllo degli interventi di difesa del suolo) e Regione (progettazione, realizzazione e gestione delle opere idrauliche di qualsiasi natura, compiti di polizia idraulica e di pronto intervento) in ambito di risorse idriche e difesa del suolo.

Per citare alcuni punti importanti:

I Compiti conferiti allo Stato:

- *programmazione, finanziamento e controllo degli interventi di difesa del Suolo*
- *deliberazione e revoca, d’intesa con le regioni interessate, dello stato di emergenza*
- *emanazione, d’intesa con le regioni interessate, di ordinanze per l’attuazione di interventi di emergenza*
- *la promozione di studi sulla previsione e la prevenzione dei rischi naturali ed antropici*

I Compiti conferiti alle Regioni:

- *predisposizione dei programmi di previsione e prevenzione dei rischi, sulla base degli indirizzi nazionali*
- *progettazione, realizzazione e gestione delle opere idrauliche di qualsiasi natura, compiti di polizia idraulica e di pronto intervento*
- *attuazione di interventi urgenti in caso di crisi determinata dal verificarsi o dall’imminenza di eventi di tipo B¹, avvalendosi anche del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco*
- *attuazione degli interventi necessari per favorire il ritorno alle normali condizioni di vita nelle aree colpite da eventi calamitosi*

I Compiti conferiti alle Province:

¹ La Legge 225/92, ai fini delle attività di protezione civile distingue gli eventi in:

a) eventi naturali o connessi con l’attività dell’uomo che possono essere fronteggiati mediante interventi attuabili dai *singoli enti ed amministrazioni competenti* in via ordinaria

b) eventi naturali o connessi con l’attività dell’uomo che, per la loro natura ed estensione comportano l’*intervento coordinato di più enti o amministrazioni competenti* in via ordinaria

c) calamità naturali, catastrofi o altri eventi che per intensità ed estensione debbono essere fronteggiati con *mezzi e poteri straordinari*

- attuazione, in ambito provinciale, delle attività di previsione e degli interventi di prevenzione dei rischi, stabilite dai programmi e piani regionali
- predisposizione dei piani provinciali di emergenza sulla base degli indirizzi regionali
- vigilanza sulla predisposizione da parte delle strutture provinciali di protezione civile, dei servizi urgenti, anche di natura tecnica, da attivare in caso di eventi calamitosi di tipo B

I Compiti conferiti ai Comuni:

- attuazione, in ambito comunale, delle attività di previsione e degli interventi di prevenzione dei rischi, stabilite dai programmi e piani regionali
- predisposizione dei piani comunali e/o intercomunali di emergenza e alla loro attuazione, sulla base degli indirizzi regionali
- attivazione dei primi soccorsi alla popolazione e degli interventi urgenti necessari a fronteggiare l'emergenza
- utilizzo del volontariato di protezione civile a livello comunale e/o intercomunale, sulla base degli indirizzi nazionali e regionali

Il Codice ambientale

Da ultimo, un **generale riordino della materia relativa alla difesa del suolo** si è avuto con l'approvazione del **Codice ambientale** ([D.lgs. 152/2006](#)) che, come già chiarito, ha tra l'altro assorbito i contenuti della [legge 183/1989](#), ora abrogata.

Sotto il profilo legislativo, a seguito della delega recata dall'[art. 1 della legge 15 dicembre 2004, n. 308](#), il [d.lgs. 152/2006](#) ha operato una revisione della normativa ambientale, tra cui anche la normativa sulla difesa del suolo e quella sulla gestione delle risorse idriche.

La legge delega aveva, inoltre, indicato anche **specifici principi e i criteri direttivi** in merito a tali due importanti tematiche:

b) quanto alla **gestione delle risorse idriche**, dare piena attuazione alla gestione del ciclo idrico integrato; promuovere il risparmio idrico favorendo l'introduzione e la diffusione delle migliori tecnologie per l'uso e il riutilizzo della risorsa; pianificare, programmare e attuare interventi diretti a garantire la tutela e il risanamento dei corpi idrici superficiali e sotterranei, previa ricognizione degli stessi;

*c) quanto alla **difesa del suolo**, rimuovere gli ostacoli alla piena operatività degli organi amministrativi e tecnici preposti alla tutela e al risanamento del suolo e del sottosuolo, superando la sovrapposizione tra i diversi piani settoriali di rilievo ambientale e coordinandoli con i piani urbanistici; valorizzare gli organismi a composizione mista statale e regionale; adeguare la disciplina dell'attività di risanamento idrogeologico del territorio e della messa in sicurezza delle situazioni a rischio; prevedere meccanismi premiali a favore dei proprietari delle zone agricole e dei boschi che investono per prevenire fenomeni di dissesto idrogeologico, nel rispetto del piano di bacino.*

In particolare, le disposizioni sulla **difesa del suolo e sulla gestione delle risorse idriche**, consistono principalmente nella **riorganizzazione dell'assetto amministrativo disegnato dalla [legge 183/1989](#) sui bacini idrografici.**

In attuazione della [direttiva 2000/60/CE](#) (direttiva quadro sulle acque), che ha introdotto l'innovativo istituto dei "distretti idrografici", il Codice ambientale ha previsto la **soppressione delle vecchie autorità di bacino** e l'**istituzione di otto distretti idrografici** che coprono l'intero territorio nazionale. Ognuno di tali distretti accorpa pertanto una serie di bacini.

Infatti, la novità più rilevante dal punto di vista dell'assetto amministrativo, è l'**istituzione**, in ciascun distretto idrografico, **dell'Autorità di bacino distrettuale** e la soppressione, dal 30 aprile 2006, delle Autorità di bacino previste dalla legge 183, rimettendo ad un Decreto Presidente Consiglio dei Ministri (DPCM) la disciplina del trasferimento di funzioni e la regolamentazione del periodo transitorio, nonché la definizione dei criteri e delle modalità per l'attribuzione o il trasferimento del personale e delle risorse patrimoniali e finanziarie.

Si ricorda, tuttavia, che le autorità di bacino istituite dalla legge 183 non sono state ancora soppresse ma sono state da ultimo prorogate dal [decreto-legge 208/2008](#) fino all'entrata in vigore del previsto DPCM volto a disciplinare il trasferimento di risorse e di funzioni alle nuove autorità di bacino "distrettuali".

2. Quadro normativo Regione Calabria

La Regione Calabria non si è dotata di una legge sulla difesa del suolo, attuativa della legge 183/1989.

Si è limitata solamente ad istituire l'Autorità di Bacino Regionale (questa sì in attuazione della citata legge) e le Autorità di Bacino Interregionale.

Tralasciando – perché manca di operatività - la legge regionale 20/1992 "Forestazione, difesa del suolo e foreste regionali in Calabria" che ha, tra le sue finalità, quella di concorrere alla tutela dell'ambiente ed alla difesa idrogeologica del territorio, vediamo come si struttura in Calabria l'Autorità di Bacino (che, comunque, secondo il Codice Ambiente non dovrebbe esistere più... ma la situazione è estremamente ambigua e complessa).

L'Autorità di Bacino, al fine di perseguire l'unitario governo dei bacini idrografici, indirizza, coordina e controlla le attività conoscitive di pianificazione, di programmazione e di attuazione inerenti ai bacini idrografici di propria competenza aventi per finalità:

- a) la conservazione e la difesa del suolo da tutti i fattori negativi di natura fisica ed antropica;
- b) il mantenimento e la restituzione, per i corpi idrici, delle caratteristiche qualitative richieste per gli usi programmati;
- c) la tutela delle risorse idriche e la loro razionale utilizzazione;
- d) la tutela degli ecosistemi, con particolare riferimento alle zone di interesse naturale, generale e paesaggistico.

Sono organi dell'Autorità di Bacino Regionale:

- a) il Comitato Istituzionale;
- b) il Comitato Tecnico;

c) il Segretario Generale e la Segreteria Tecnica operativa.

Per chiudere il quadro normativo regionale, si fa riferimento alla legge regionale 34/2002 sul riordino delle funzioni amministrative regionali e locali che, in ambito di risorse idriche e difesa del suolo, prevede la seguente ripartizione di competenze (*elenco indicativo*).

Sono riservate alla Regione, le funzioni amministrative concernenti:

- delimitazione e declassificazione del demanio idrico;
- determinazione dei canoni di utilizzazione delle acque pubbliche;
- aggiornamento del piano regolatore generale degli acquedotti;
- delimitazione delle aree a rischio idrogeologico, delle zone sismiche, delle aree a rischio di crisi idrica, degli abitati da consolidare;
- delimitazione dei bacini idrografici di rilievo regionale e degli ambiti territoriali ottimali per i quali, pur comprendendo più bacini idrografici, deve essere redatto un unico piano di bacino;
- programmazione degli interventi di difesa delle coste e degli abitati costieri;
- direttive tecniche in ordine alla redazione dei piani di bacino;
- finanziamento degli interventi di tutela delle risorse idriche e dell'assetto idraulico, sentiti gli Enti locali interessati e i Consorzi di bonifica, mediante i proventi ricavati dalla utilizzazione del demanio idrico;
- stipulazione, con lo Stato e le Regioni interessate, di accordi di programma per la realizzazione e la gestione di opere idrauliche di rilevante importanza.

Alle Province sono attribuite le funzioni amministrative riguardanti:

- interventi di difesa da fenomeni di dissesto, ivi compresi gli interventi per la tutela delle coste e degli abitati costieri;
- realizzazione e manutenzione di opere idrauliche, in caso di assenza dei soggetti tenuti alla loro realizzazione;
- polizia idraulica,
- realizzazione delle dighe non riservate al Registro Italiano Dighe (R.I.D.)
- gestione del demanio, idrico, con rilascio delle relative concessioni ed autorizzazioni d'uso: concessioni di estrazione di materiale litoide dei corsi d'acqua, concessioni di spiagge lacuali superfici e pertinenze dei laghi, concessioni di pertinenze idrauliche e di aree fluviali, concessioni di derivazione di acqua pubblica. Le Province esercitano tali funzioni nel rispetto della normativa e degli strumenti di programmazione vigenti;

Ai Comuni sono attribuite le funzioni amministrative e i compiti concernenti:

- la polizia idraulica e il pronto intervento, l'imposizione di limitazioni e divieti all'esecuzione di qualsiasi opera o intervento anche al di fuori dell'area demaniale idrica, qualora questi siano in grado di influire anche indirettamente sul regime dei corsi d'acqua;

- l'esecuzione di piccole manutenzioni finalizzate alla difesa del suolo e al pronto intervento idraulico fatte salve le competenze dei Consorzi di bonifica;
- l'approvvigionamento idrico di emergenza;

I Comuni concorrono alla pianificazione e alla programmazione in materia di tutela del reticolo idrografico e di difesa del suolo attraverso gli strumenti di pianificazione urbanistica, in conformità ai piani di bacino e agli strumenti di pianificazione territoriale.