

## ILLUSTRAZIONE NORMATIVA

1. LE FONTI. L'art.17 della Legge 18 maggio 1989, n.183 (Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo), che precisa *“Valore, finalità e contenuti del piano di bacino”*, è stato integrato dall'art.12 della Legge 4 dicembre 1993, n.493, con la previsione della facoltà di redigere i piani di bacino idrografico anche per stralci relativi a settori funzionali, purchè essi costituiscano, comunque, fasi sequenziali ed interrelate rispetto ai contenuti delineati dal comma 3 dello stesso art.17 per i piani di bacino. Piani Stralcio che, garantendo la considerazione sistemica del territorio, predispongano comunque ogni più opportuna misura inibitoria e cautelativa a tutela delle situazioni non ancora compiutamente oggetto di specifica disciplina.

Successivamente, l'art. 1, comma 1) del Decreto Legge 11 giugno 1998, n.180, convertito con modificazioni dalla Legge 3 agosto 1998 n.267, recante *“Misure urgenti per la prevenzione del rischio idrogeologico e a favore delle zone colpite da disastri franosi nella Regione Campania”*, richiamando espressamente il già citato articolo 17, così come fino a quel momento modificato, ha demandato alle Autorità di Bacino di rilievo nazionale ed interregionale la redazione, ove non vi avessero già provveduto, di piani stralcio di bacino per l'assetto idrogeologico, che contenessero, in particolare, l'individuazione e la perimetrazione delle aree a rischio idrogeologico, nonché le misure di salvaguardia di cui al comma 6 bis dell'art. 17 della legge n. 183/89. Esso ha, in tal modo fornito, un preciso contenuto

all'indicazione di *“settore funzionale”* già presente nel sistema normativo.

L'art. 1 bis della Legge n. 267/98 cit., come modificato dall'art.9 comma 2) della legge 13 luglio 1999 n.226, *“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 13 maggio 1999 n.132, recante interventi urgenti in materia di protezione civile”*, è poi intervenuto a statuire che le Autorità di Bacino di rilievo nazionale ed interregionale adottassero piani straordinari *“diretti a rimuovere le situazioni a rischio più alto, redatti anche sulla base delle proposte delle regioni e degli enti locali”*, prevedendo, altresì, per i bacini ordinati dalle leggi regionali, che siano le Regioni stesse, in coordinamento delle Autorità di Bacino Regionali, ad adottare i piani stralcio per l'assetto idrogeologico.

Allo scopo di consentire che le suddette attività, rimesse alla complessa dialettica di operatori diversi, dessero vita a prodotti il più possibile omogenei e perciò confrontabili con altri su scala nazionale, si è resa necessaria l'emanazione di un atto di indirizzo e coordinamento con il quale individuare i criteri ispiratori e le modalità operative da seguire, al fine della concreta attuazione delle norme testè citate.

A tal uopo, visti: il DPCM 23 marzo 1990 *“Atto di indirizzo e coordinamento, ai fini dell'elaborazione e della adozione degli schemi previsionali e programmatici di cui all'art.31 della L.183/89”*; il D.P.R. 7 gennaio 1992, *“Atto di indirizzo e coordinamento per determinare i criteri di integrazione e di coordinamento tra le attività conoscitive dello Stato, delle Autorità di Bacino e delle Regioni per la realizzazione dei piani di bacino di cui alla Legge 183/89”*; nonché il DPR 18 luglio 1995, *“Approvazione dell'atto di*

indirizzo e coordinamento concernente i criteri per la redazione dei piani di bacino”; è stato emanato il DPCM 29 settembre 1998, recante “Atto di indirizzo e coordinamento per la individuazione dei criteri relativi agli adempimenti di cui all’art.1 commi 1 e 2 del decreto legge 11 giugno 1998 n. 180”.

In particolare, tale DPCM ha inteso, in un’ottica di forte valorizzazione dei processi di concertazione tra lo Stato e le autonomie locali e territoriali sia in fase di pianificazione che di programmazione degli interventi, dettare metodi e criteri di valutazione, funzionali allo spirito emergenziale del d.l. 180/98, secondo l’indicazione già contenuta nel comma 2 dell’art. 17 L.183/1989.

Tali criteri sono stati perciò concepiti come suscettibili di revisione e perfezionamento proprio in ragione dell’evolversi delle situazioni gestite, ed allo scopo di aderirne il più possibile alla mutevole fenomenologia.

Su questa premessa di metodo, il DPCM ha individuato nella perimetrazione delle aree interessate da rischio idrogeologico su tutto il territorio nazionale, uno degli obiettivi principali del d.l. 180/1998, da raggiungere attraverso l’individuazione esaustiva delle situazioni di pericolosità derivanti dalle particolari condizioni idrogeologiche del territorio.

Tale individuazione è resa possibile attraverso la localizzazione e caratterizzazione di eventi già verificatisi in passato o dei quali vi sia al momento riconoscimento o cognizione, nonché sulle base dell’esame delle caratteristiche geologiche e geomorfologiche dei siti. I risultati di una indagine siffatta (e dunque il concetto di rischio che tutta la normativa in parola considera

come oggetto principale d’indagine, attesa la sua finalità di mitigazione e, per quanto, possibile prevenzione dello stesso), risiedono nel prodotto di tre fattori:

- a) pericolosità, intesa come probabilità del verificarsi dell’evento dannoso;
- b) valore degli elementi a rischio ;
- c) vulnerabilità degli elementi a rischio, che a sua volta dipende sia dalla loro capacità di sopportare le sollecitazioni dell’evento sia dall’intensità dell’evento stesso.

La scansione logico-temporale delle attività è stata identificata in tre fasi:

FASE 1: individuazione delle aree soggette a rischio idrogeologico attraverso l’acquisizione delle informazioni disponibili sullo stato del dissesto;

FASE 2: perimetrazione, valutazione dei livelli di rischio e definizione delle conseguenti prescrizioni. In tale fase la valutazione verterà sul rischio idraulico e su quello da frana e valanga e porterà alla espressione di quattro classi di rischio a gravosità decrescente:

- a) molto elevato R4, con possibile perdita di vite umane e lesioni gravi alle persone, danni gravi agli edifici, alle infrastrutture e al patrimonio ambientale e distruzione delle attività socio-economiche;
- b) elevato R3, con possibili problemi per l’incolumità delle persone, danni funzionali agli edifici ed alle infrastrutture con conseguente loro inagibilità, interruzione di funzionalità delle attività socio-economiche e danni rilevanti al patrimonio ambientale;
- c) medio R2, con danni minori agli edifici, alle infrastrutture e al patrimonio ambientale, senza pregiudizio per l’incolumità delle persone,

l'agibilità degli edifici e la funzionalità delle attività economiche;

d) moderato R1, con danni sociali economici e ambientali marginali.

FASE 3: programmazione della mitigazione del rischio, che dovrà sviluppare all'interno delle aree già perimetrare analisi di dettaglio che consentano anche la delocalizzazione degli insediamenti eventualmente presenti sul territorio.

E' opportuno chiarire come il DPCM 1998 in commento, in linea con lo spirito emergenziale ed i fini di tutela dell'uomo e dell'ambiente della legislazione primaria, alla quale fornisce elementi attuativi di dettaglio, abbia messo bene in evidenza l'inscindibilità dei concetti di pericolo e di rischio, intendendo questo come l'aspetto antropico di quello; vale a dire come l'incidenza dell'evento naturalistico sulla vita dell'uomo e le attività con le quali, nei modi più diversi, egli interagisce con l'ambiente di appartenenza.

Questa filosofia si traduce sul piano operativo, nella necessità che, nei diversi livelli di approfondimento suddescritti vengano predisposte, all'esito di appositi studi su dati esistenti ed elaborati di ricerca, una carta delle aree caratterizzate da pericolo idrogeologico ed una carta degli insediamenti, delle attività antropiche e del patrimonio ambientale, dalla cui sovrapposizione si ricava l'individuazione delle zone caratterizzate dai diversi livelli di rischio.

Da ciò si deduce che, ove una porzione di territorio ricada contemporaneamente nell'ambito di pertinenza di entrambe le carte, (ciascuna delle quali preveda per essa un differente livello rispettivamente di pericolo e di rischio), la stretta reciproca interrelazione tra i due aspetti impone di applicare il parametro più restrittivo; ciò, senza

che si possa configurare alcun conflitto di prescrizioni normative, neppure a livello potenziale.

Al contempo, l'evidenziata stretta relazione dei due aspetti di vulnerabilità del territorio (pericolo e rischio) consente il residuo di margini di realizzabilità di interventi nelle zone classificate a bassa pericolosità.

Tali interventi che, in quanto integranti l'uso del territorio vanno sempre ad aumentare i livelli di rischio, devono essere mantenuti entro il limite medio e basso (R1 ed R2), e configurano, perciò, casi di rischio sostenibile.

Questa interpretazione è suffragata dalla circostanza che il D.L. 180/1998, e il DPCM in parola, si occupano delle aree a rischio elevato (R3) e molto elevato (R4), per le quali quest'ultimo prescrive specifiche misure, mentre le zone a rischio R1 ed R2, per le quali pure è prevista la individuazione e perimetrazione, non sono destinatarie di alcuna prescrizione di questo tipo.

Dei soli parametri di pericolosità fissati dal Piano stralcio dovrà invece tenersi conto, evidentemente, quando con nuovi strumenti urbanistici si andranno ad individuare altre aree edificabili, che però, al momento, sono prive di ogni insediamento.

Con decreto del Segretario Generale di questa Autorità di Bacino, reso il 9 dicembre 1999, è stato emanato, ai sensi dell'art. 1 bis della L. 267/98, come modificato dall'art. 9, comma 2 L. 226/99, un Piano Straordinario per la rimozione delle situazioni a rischio più alto, comprendente prioritariamente le aree a rischio idrogeologico, per le quali era già stato dichiarato lo stato di

emergenza, ai sensi dell'art.5 della legge 24 febbraio 1992, n.225. In tale Piano sono contenute, oltre alla individuazione e perimetrazione delle aree a rischio idrogeologico molto elevato per l'incolumità delle persone, la sicurezza delle infrastrutture e del patrimonio ambientale e culturale, anche, in relazione ad esse, le misure di salvaguardia aventi il contenuto di cui al comma 6 bis dell'art. 17 L. 183/89 cit., nonché quello di cui alla lettera d) del comma 3 del medesimo art.17, attesa la mancanza, al momento, di un piano stralcio di bacino.

La redazione del Piano Straordinario si è attenuta alle linee guida dettate dal citato DPCM del 29 settembre 1998.

Ciò nella consapevolezza, che pur essendo quest'ultima fonte riferita ai piani stralcio, l'ottica di emergenza che la connota ben si attagli anche alla pianificazione straordinaria.

Con l'art. 1 bis della legge 11 dicembre 2000, n.365, di *“Conversione, con modificazioni, del D.L. 12 ottobre 2000 n.279 recante interventi urgenti per le aree a rischio idrogeologico molto elevato ed in materia di protezione civile, nonché a favore delle zone della Regione Calabria danneggiate dalle calamità idrogeologiche di settembre e ottobre 2000”*, è stata fissata la procedura per l'adozione dei piani stralcio. In particolare, il comma 2 di tale articolo fissa, per la relativa adozione, il termine perentorio di sei mesi dall'approvazione del Progetto di Piano.

E' opportuno inoltre precisare fin da ora, e salvo approfondimento in prosieguo, che malgrado l'intitolazione, riferita ai soli aspetti procedurali, l'art. 1/bis precitato, contiene una norma di carattere sostanziale, atteso che al comma 5 statuisce *“le determinazioni assunte in sede di*

*Comitato Istituzionale a seguito di esame nella Conferenza programmatica, costituiscono variante (di integrazione) agli strumenti urbanistici”*.

2.PROCEDIMENTO DI ADOZIONE DEL PIANO STRALCIO DI BACINO PER LA TUTELA DAL RISCHIO IDROGEOLOGICO ED AMBITI TERRITORIALI DI APPLICAZIONE. La procedura seguita per l'adozione del presente Piano Stralcio di Bacino per la tutela dal rischio idrogeologico (in prosieguo denominato sinteticamente solo Piano) è quella delineata dall'art. 18, commi da 1 a 10 della L. n. 183/1989, in virtù del richiamo operato dal 1° comma dell'art. 19 della stessa legge.

E' tuttavia da tener presente che l'art. 1 bis della L. 365/2000, vi ha introdotto alcune varianti per i piani stralcio.

Il presente Piano, dunque, in conformità a tali disposizioni normative, è stato adottato dal Comitato Istituzionale di questa Autorità di Bacino, tenuto opportunamente conto del parere espresso dalle Conferenze Programmatiche indette dalla Regione Basilicata e dalla Regione Campania, ed alle quali hanno partecipato le province ed i comuni interessati, in data 10 e 19 ottobre 2001.

Le suddette Conferenze sono state precedute da una serie di consultazioni preventive (pre-conferenze) con gli Enti Locali interessati.

Le Conferenze programmatiche, introdotte per i piani stralcio di Bacino dal comma 3 dell'art. 1 bis della L. n.365/2000, hanno espresso un parere (necessario, ma non vincolante) sul progetto di piano.

Di tali pareri il Comitato Istituzionale ha tenuto conto nell'adozione del Piano Stralcio; attese,

innanzitutto, le risultanze degli studi idrogeologici recependo tutte le informazioni fornite dagli enti locali, si è nel contempo tenuto presente il carattere di unitarietà della pianificazione di Bacino, che sia la L. n.183/1989, sia la successiva L.365/2000 hanno posto come fondamentale indicazione di metodo.

Se è vero, infatti, che il quadro normativo di riferimento, tiene senz'altro in considerazione le esigenze locali, espresse negli studi geologici, esso tuttavia si ispira al principio di fondo, che la pianificazione di Bacino deve attenersi a criteri che ne assicurino la unitarietà per tutto il territorio di competenza.

Ne consegue, che le istanze locali vi trovano spazio, attraverso i canali predisposti dalla legge, nei soli limiti in cui non contrastino con l'uniformità dei criteri generali e delle valutazioni obiettive cui si è attenuta la redazione del Piano.

La finalità di assicurare una pianificazione razionale, perché coerente nei metodi e negli esiti, non tollera infatti valutazioni ispirate a logiche solamente locali, e dà ragione della natura sovraordinata, del Piano Stralcio.

Contestualmente alla pubblicazione dell'avviso di adozione del Piano Stralcio nella Gazzetta Ufficiale, questa Autorità di Bacino ha consegnato alle competenti province ed ai comuni territorialmente interessati copia delle norme di attuazione e della cartografia tecnica.

Inoltre, copia integrale del Piano Stralcio adottato è depositata presso questa Autorità di Bacino.

Il presente Piano, con le relative norme di attuazione, si applica al territorio compreso nel Bacino idrografico del fiume Sele, di competenza di questa Autorità di Bacino, così come individuato dal DPCM 22/12/1977 emanato ai

sensi dell'art.89 comma 1 del DPR 24/07/1977 n.616, poi ripermetrato con il DPR 14 aprile 1994 e delimitato con il DPR 13 aprile 2000.

Tale Bacino si estende per circa 3250 kmq, comprende 88 comuni, di cui 67 appartenenti alla Regione Campania e 21 alla Regione Basilicata. E' tuttavia da annotare che con delibera del Comitato Istituzionale n.14 del 30 Aprile 2001 di questa Autorità di Bacino ai sensi dell'art.3 del DPR 13 aprile 2000, in base ad intesa con l'Autorità di Bacino destra Sele, è stata effettuata una nuova perimetrazione del territorio di competenza che ha inglobato il Comune di Eboli. Sulla base di quest'ultima delimitazione è stato redatto il Piano Stralcio.

Qualora dovessero ravvisarsi contrasti o scostamenti tra detta perimetrazione e le vigenti delimitazioni di bacini idrografici nazionali, interregionali e regionali confinanti, prevalgono le perimetrazioni dei bacini nazionali ed interregionali sia ai fini dell'applicazione generale delle norme di attuazione, che a quelli particolari della localizzazione degli interventi volti a mitigare il rischio idrogeologico.

**3.CONTENUTO NATURA ED EFFETTI DEL PIANO STRALCIO DI BACINO.** Il presente Piano viene quindi a costituire Piano Stralcio del Piano di Bacino, relativo al settore funzionale della tutela dal rischio idrogeologico, ai sensi del comma 6-Ter dell'art.17 della L.183/1989, e possiede valore di piano territoriale di settore.

Esso è lo strumento conoscitivo, normativo e tecnico operativo mediante il quale sono pianificate e programmate le azioni, le norme d'uso del suolo e gli interventi riguardanti l'assetto idrogeologico del territorio di competenza di questa Autorità di Bacino.

Esso, in particolare:

individua le aree a rischio idrogeologico molto elevato, elevato, medio e moderato, ne determina la perimetrazione e stabilisce le relative misure di mitigazione del rischio;

delimita le aree di pericolo idrogeologico quali oggetto di azioni organiche per prevenire la formazione e l'estensione delle condizioni di rischio;

indica gli strumenti per assicurare coerenza tra la pianificazione di bacino per l'assetto idrogeologico e la pianificazione territoriale in ambito regionale ed anche a scala provinciale e comunale;

contiene gli elaborati tecnici di cui all'art.2 delle relative norme di attuazione.

Il Piano è inoltre, accompagnato dagli studi di settore individuati dal Capitolato dell'apposita gara bandita da quest'Autorità.

L'adozione del presente Piano comporta la decadenza delle misure di salvaguardia e di mitigazione del rischio adottate da questa Autorità di Bacino in sede di approvazione del Piano Straordinario e l'entrata in vigore delle norme di attuazione e di ogni altra prescrizione collegata al Piano stesso.

E' opportuno, inoltre, specificare, nell'ambito di un discorso relativo all'efficacia del Piano Stralcio, che esso, in virtù del comma 5 dell'art. 1bis, della L.365/2000, costituisce automaticamente variante di adeguamento ad ogni strumento urbanistico vigente.

Le norme di attuazione del Piano vanno automaticamente ad inserirsi negli strumenti vigenti che, così modificati, vincolano tanto i privati cittadini quanto le autorità nei propri poteri

di carattere concessorio, autorizzatorio o equivalenti e di vigilanza.

Si è tuttavia tenuto conto di un principio generale dell'ordinamento, codificato nell'art.11 delle "*disposizioni sulla Legge in generale*" ossia della non retroattività delle prescrizioni normative contenute nelle varie fonti abilitate dall'ordinamento a produrle.

Di talchè, non ostandovi contrarie disposizioni di legge, e validi motivi di necessità od opportunità, si è ritenuto di fare salvi tutti gli interventi, oggetto di regolare autorizzazione, concessione e provvedimenti equivalenti, ove i relativi lavori siano stati iniziati prima dell'adozione del presente Piano Stralcio.

Ciò in base all'evidente rilievo che ci si trova di fronte a fattispecie già validamente perfezionate. E', inoltre, da precisare che le limitazioni all'uso del territorio e alla realizzazione o modifica di opere o infrastrutture presenti nel Piano non hanno natura espropriativa, e non comportano, perciò, obbligo alcuno di indennizzo.

Al termine di questo "excursus" illustrativo, non risulta superfluo ribadire come la precipua finalità di interesse pubblico, sottesa alla tutela dal rischio idrogeologico, bene illustri il ruolo attribuito al presente strumento nella gerarchia delle fonti in materia di difesa del suolo.

La Legge, infatti, definisce, il Piano Stralcio di bacino come strumento normativo sovraordinato rispetto ad ogni altro strumento di pianificazione di settore, compresi gli strumenti urbanistici ed ogni altra forma di pianificazione territoriale.

E tale ruolo è stato definito pienamente conforme alla Carta Fondamentale dalla Corte Costituzionale che, con la sentenza n. 85/1990, ha respinto gli attacchi rivolti alla legge 183/1989 in

termini di lesione dell'autonomia costituzionale garantita agli enti territoriali, in nome della superiore esigenza di perseguire, attraverso strumenti all'uopo predisposti, la difesa e la salvaguardia del suolo.

Obiettivo questo, che, lungi dal frustrare, valorizza il ruolo degli enti territoriali e locali.

E' bene, infatti, chiarire che questi Enti sono concepiti dalla legge come i soggetti necessari di una dialettica costante con lo Stato e le altre Autorità di settore.

Solo così è infatti possibile, sul piano operativo, acquisire informazioni, notizie ed altri elementi che consentano di conoscere il territorio e le sue risorse attuali e potenziali, al fine di sfruttare razionalmente le prime e sviluppare le seconde.

E l'iter formativo di questo Piano ha fornito un significativo esempio di questa osmosi operativa, già del resto manifestatasi con il Piano Straordinario e che rappresenta oramai un dialogo costante con gli enti locali.

Sia le risultanze scientifiche, sia l'esame degli accadimenti idrogeologici e il continuo monitoraggio devono essere considerati, dalle segreterie tecnico-operative delle Autorità di Bacino, in costante concertazione, intesa come sinergia lavorativa con le autonomie locali, quali amministrazioni provinciali, comuni, enti parco, comunità montane, consorzi, Arpa, e quanti altri Enti territoriali operano per la salvaguardia idrogeologica.

Il collegamento lavorativo con le autonomie locali è anche essenziale, perché tali Enti sono i primi responsabili della oculata gestione del territorio.

A completamento della funzionalità, la prima attuazione operativa del Piano di Bacino viene realizzata con la immediata trasmissione alla

Protezione Civile, competente per territorio, di ogni elaborato tecnico-normativo prodotto.