

AMMINISTRAZIONE DEL RISCHIO IDROGEOLOGICO DA EROSIONE COSTIERA.

*Riflessioni sullo stato dell'arte a scala regionale e sull'utilizzo dell'istituto
commissariale nella gestione del rischio.*

MANAGEMENT OF HYDROGEOLOGICAL RISK FROM COASTAL EROSION.
*Reflections on the state of the art at a regional scale and on the use of the commissioner institution
in risk management.*

Antonino Longo

Professore Associato di Diritto Amministrativo e Pubblico, Università degli studi di Catania

Abstract (It): Nella “società del rischio” in cui viviamo, quindi, i termini “emergenza”, “rischio” ed “incertezza” rappresentano delle costanti che devono essere in qualche modo regolate da un diritto che deve peraltro scontare il fatto che l’ambiente si è progressivamente trasformato sicché viene chiamato a dover regolare in anticipo processi spesso ancora ignoti. Ed è così, che nel tempo dell’incertezza, trova applicazione il principio di precauzione quale logica idonea alla tutela dell’ambiente. Ma, se è vero che la miglior politica di protezione ambientale è quella che opera in un’ottica precauzionale e che ogni piano che ha per oggetto il territorio deve prevedere a monte le opzioni strategiche in grado di vincolare le successive scelte di merito delle pubbliche amministrazioni, i disastri ambientali, segnatamente quelle di origine idrogeologica, verificatisi negli ultimi anni, dimostrano con tutta la loro drammaticità, l’assoluta carenza delle politiche di protezione (giuridicamente rilevanti) del territorio sinora messe in campo e degli strumenti a queste preordinate, primi tra tutti quelli della pianificazione territoriale. In tale prospettiva si colloca la funzione amministrativa in materia di rischio idrogeologico che si sviluppa attraverso un sistema multilivello, mediante il coordinamento di autorità statali, regionali e locali, ciascuna titolare di specifiche competenze pianificatorie, regolatorie e operative. Ed è in questo frame che si inquadra l’esperienza della Regione siciliana circa la mitigazione del rischio idrogeologico da erosione costiera attraverso l’uso delle cd. “unità fisiografiche” nell’ambito del Piano Regionale Contro l’Erosione Costiera (PRCEC). Rilievi critici sono, infine mossi in ordine alla dimensione organizzativa dell’amministrazione del rischio idrogeologico mediante l’improprio utilizzo dell’istituto commissariale.

Abstract (En): In the “risk society” in which we live, therefore, the terms “emergency”, “risk” and “uncertainty” represent constants that must be regulated in some way by a right that must also take into account the fact that the environment has progressively transformed so that it is called upon to regulate in advance processes that are often still unknown. And this is how, in the time of uncertainty, the precautionary principle is applied as a suitable logic for environmental protection. But, if it is true that the best environmental protection policy is the one that operates from a precautionary perspective and that each plan that has as its object the territory must provide upstream for the strategic options capable of binding the subsequent choices of merit of public administrations, environmental disasters, especially those of hydrogeological origin, which have occurred in recent years, demonstrate with all their drama, the absolute deficiency of the (legally relevant) protection policies of the territory put in place so far and of the instruments preordained for these, first and foremost those of territorial planning. The administrative function regarding hydrogeological risk is placed in this perspective and develops through a multilevel system, through the coordination of

state, regional and local authorities, each holding specific planning, regulatory and operational skills. And it is in this frame that the experience of the Sicilian Region about the mitigation of hydrogeological risk from coastal erosion through the use of the so-called. "physiographic units" within the Regional Plan Against Coastal Erosion (PRCEC) is framed. Critical findings are finally made regarding the organizational dimension of the administration of hydrogeological risk through the improper use of the commissioner institution.

Parole chiave: rischio, emergenza, precauzione; amministrazione del rischio idrogeologico, unità fisiografiche; potere *extra ordinem* commissariale.

Keywords: risk, emergency, precaution; hydrogeological risk administration, physiographic units; extra-commissioner order power.

SOMMARIO: 1. Premessa - 2. Società del rischio e logica precauzionale - 3. Rischio idrogeologico e *governance* multilivello - 4. Rischio idrogeologico da erosione costiera e ruolo delle "unità fisiografiche" nell'esperienza regionale siciliana - 5 L'inappropriato ricorso all'istituto commissariale e i rischi dell'esercizio di un potere *extra ordinem* - 6. Considerazioni conclusive.

1. Premessa

La presente analisi trae origine dagli studi interdisciplinari effettuati nell'ambito di due progetti di ricerca condotti dal Dipartimento di Ingegneria Civile ed Architettura (DICA) di Catania e, segnatamente, il Progetto "VARIO", riguardante la "*valutazione interdisciplinare del rischio idraulico e territoriale in sistemi complessi, sia naturali che artificiali*" e il progetto "FLUMEN", riguardante la "*valutazione dell'influenza delle opere di sistemazione idraulica nella dinamica sedimentaria in prossimità della foce dei corsi d'acqua in territorio siciliano e i margini dell'azione amministrativa per la gestione del rischio*".

Da questi progetti di ricerca, tuttora in corso, sono emerse talune riflessioni che riguardano gli strumenti di pianificazione del rischio, da un lato, e l'uso dell'istituto commissariale per la relativa gestione, dall'altro. L'emergenza ambientale in cui versa il nostro Paese sotto il profilo del dissesto idrogeologico, risulta intimamente collegata ai concetti di "rischio" e di "incertezza", considerato che occorre intervenire in situazioni nelle quali è spesso indeterminata la magnitudo degli accadimenti futuri; ciò in ragione di quella sorpresa ecologica con cui oggi conviviamo e che tende a divenire l'ordinaria condizione in cui vengono assunte le decisioni amministrative¹.

Il "rischio", infatti, rappresenta un vero e proprio paradigma interpretativo della nostra quotidianità, laddove l'emergenza assume i connotati della costante eventualità che evidenzia la

¹ P. LOMBARDI, *La mitigazione del rischio idrogeologico tra scienza e diritto*, in Riv. giur. urb. p. 60 e ss.. L'Autore, sul punto, richiama, tra gli altri, M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*, Giappichelli, Torino, 2007, pp. 245-246; F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 126 ss.; R. FERRARA, *Emergenza e protezione dell'ambiente nella "società del rischio"*, in *Foro amm. TAR*, 2005, p. 3363 ss.; U. BECK, *La società del rischio. Verso una seconda modernità* (1986) (trad. it. a cura di W. PRIVITERA e C. SANDRELLI), Carocci, Roma, 2021.

difficoltà del diritto di dare risposte esaustive all'imprevedibilità di fenomeni difficili da governare².

2. Società del rischio e logica precauzionale

Nella "società del rischio" in cui viviamo, quindi, i termini "emergenza", "rischio" ed "incertezza" rappresentano delle costanti suscettibili di essere in qualche modo regolate da un diritto che deve, peraltro, scontare il fatto che l'ambiente si è progressivamente trasformato, sicché viene chiamato a dover disciplinare in anticipo processi spesso ancora ignoti³.

Identificare i rischi ambientali e predisporre i conseguenti interventi pubblici necessari a porvi rimedio non è certamente una questione di poco conto: gli stessi concetti di prevenzione e di precauzione, intimamente collegati a quello di "rischio", collocati dalle carte istitutive CEE e UE tra i principi fondanti la politica euro-unitaria in materia ambientale e considerati, ormai da tempo, alla stregua di vere e proprie "regoli forti" dell'ordinamento⁴, confermano chiaramente il compito assegnato al diritto ambientale di gestire *ex ante* il livello dei rischi che la società deve sopportare.

Ed è così, che nel tempo dell'incertezza, trova applicazione il principio di precauzione.

Il principio di precauzione, oggi, trova il proprio fondamento giuridico primario a livello internazionale nell'art. 15 della Dichiarazione di Rio de Janeiro del 1992 sull'Ambiente e lo Sviluppo, nonché, a livello europeo, nell'articolo 191 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), il quale stabilisce che la politica ambientale dell'Unione mira a un livello elevato di protezione e si fonda sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, oltre che sul principio "chi inquina paga" e sulla correzione del danno prioritariamente alla fonte. Esso costituisce uno dei criteri guida dell'azione amministrativa e legislativa in materia di tutela della salute, dell'ambiente e della sicurezza alimentare.

Nell'ordinamento interno detto principio viene regolato dal Codice dell'ambiente - *id est* il d. lgs. n. 152/2006 - ove, in particolare all'art. 301, è contenuto un riferimento normativo del principio di precauzione.

² N. LUHMANN, *Sociologia del rischio*, Mondadori, Milano, 1996, p. 39; M. CECCHETTI, *Emergenze e tutela dell'ambiente: dalla "straordinarietà" delle situazioni di fatto alla "ordinarietà" di un diritto radicalmente nuovo*, in www.federalismi.it, 17, 2024, p. 73 ss.; R. FERRARA, *Emergenza e protezione dell'ambiente nella società del rischio*, op. cit., p. 3356 ss.; A. BARONE, *Il diritto del rischio*, Milano, 2006; Id., *Introduzione. La regolazione giuridica del rischio*, in R. MARTINO - F. ALICINO - A. BARONE (a cura di), *L'impatto delle situazioni di urgenza sulle attività umane regolate dal diritto*, Giuffrè, Milano, 2017, p. 263 ss..

³ E. MORIN, *Le vie della complessità*, in G. BOCCHI - M. CERUTI (a cura di), *La sfida della complessità*, Mondadori, Milano, 2007; J. L. MOIGNE, *Progettazione della complessità e complessità della progettazione*, in G. BOCCHI - M. CERUTI (a cura di), *La sfida della complessità*, op. cit., p. 84 ss..

⁴ Nel diritto di matrice europea, riferimenti ai principi in esame, introdotti per la prima volta nel 1992 con il Trattato di Maastricht (art. 130R, poi art. 174 dopo il Trattato di Amsterdam), sono ora contenuti, a séguito del Trattato di Lisbona del 2007, nell'art. 191, par. 2, TFUE, con specifico riferimento alla tutela dell'ambiente, e nell'art. 7 del regolamento 2002/178/CE in materia di sicurezza alimentare; sui principi citati R. FERRARA, *I principi comunitari della tutela dell'ambiente*, in R. FERRARA (a cura di), *La tutela dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2006; S. AMADEO, *Ambiente - Art. 191*, in A. TIZZANO (a cura di) *Trattati dell'Unione europea*, II ed., Milano, 2014, pp. 1622-1632, e R. ADAM - A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, III ed., Giappichelli, Torino, 2020, p. 804 ss.; e F. FERRARO, *I grandi principi del diritto dell'Unione europea in materia ambientale*, in *DCPE online*, Sp-2/2023-Convegno DPCE, Caserta 2022, p. 41 ss..

Ma l'origine storica del principio è da rinvenire nel diritto ambientale tedesco, dove si afferma come *Vorsorgeprinzip*, ossia principio di cautela o lungimiranza. Successivamente, esso si è consolidato nell'ordinamento dell'Unione Europea, inizialmente attraverso l'elaborazione giurisprudenziale della Corte di Giustizia, in particolare in ambiti in cui si trattava di bilanciare la tutela della salute e dell'ambiente con le esigenze della libera circolazione delle merci, in situazioni caratterizzate da incertezza scientifica⁵.

A livello internazionale, l'affermazione del principio precauzionale risale ai primi anni '80 del XX secolo. Una delle prime formulazioni articolate compare nelle dichiarazioni ministeriali relative alla protezione del Mare del Nord, contesto nel quale gli Stati costieri manifestarono crescente preoccupazione per l'immissione in mare di sostanze inquinanti - provenienti da scarichi industriali, fluviali e da attività di smaltimento - potenzialmente capaci di provocare danni irreversibili agli ecosistemi marini⁶.

Le preoccupazioni inizialmente sorte in ambito marino hanno condotto alla progressiva formalizzazione dell'approccio precauzionale, che si è via via consolidato in numerosi strumenti del diritto internazionale, sia di natura vincolante (trattati), sia non vincolante (*soft law*).

Tali strumenti, uno su tutti la Dichiarazione ministeriale di Bergen (16 maggio 1990), tendono a formulare il principio come dovere degli Stati di agire preventivamente, anche in assenza di certezza scientifica, qualora sussista un rischio di danni gravi o irreversibili all'ambiente o alla salute pubblica.

Ma, oltre il settore marino, che risulta essere, si ribadisce, il primo ambito materiale nel quale l'approccio precauzionale è stato concretamente applicato nel diritto internazionale, detto principio si è espresso anche in ambito umanitario e del diritto dei conflitti armati, del diritto del commercio internazionale e, soprattutto, in quello della lotta all'inquinamento atmosferico. In quest'ultimo ambito merita menzione la Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui

⁵ Il principio di precauzione viene elaborato dalla dottrina tedesca: sul punto cfr. A. GRAGNANI, *Il principio di precauzione come modello di tutela dell'ambiente, dell'uomo, delle generazioni future*, in *Riv. dir. civ.*, 2003, pp. 16-26. Di contrario avviso D. VOGEL, *The politics of Risk regulation*, cit., secondo il quale il concetto di precauzione ha costituito il presupposto delle strategie di *risk regulation* statunitensi, pur non essendo stato mai formalmente richiamato ed esplicitato dalle varie regolazioni di settore; sul punto si veda L. GIANI, *Dalla cultura dell'emergenza alla cultura del rischio: potere pubblico e gestione delle emergenze*, in L. GIANI - M. D'ORSOGNA - A. POLICE (a cura di), *Dal Diritto dell'emergenza al diritto del rischio*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, p. 15 ss.; F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione del rischio*, op. cit.; E. DEL PRATO, *Il principio di precauzione nel diritto privato: spunti*, in *Rass. dir. civ.*, 2009, pp. 634 ss.; P. SAVONA, *Dal pericolo al rischio: l'anticipazione dell'intervento pubblico*, in *Dir. amm.*, 2010, pp. 355 ss..

⁶ La nozione si trova contenuta in documenti internazionali sulla protezione dell'ambiente, tra i quali, la dichiarazione ministeriale della seconda Conferenza internazionale sulla protezione del Mare del Nord (1987), secondo cui «una strategia di precauzione si impone al fine di proteggere il Mare del Nord da potenziali effetti dannosi delle sostanze più pericolose. Tale strategia può richiedere l'adozione di misure di controllo delle emissioni di tali sostanze prima che sia stabilito formalmente un legame di causa effetto sul piano scientifico». Ad esito della terza conferenza internazionale sulla protezione del Mare del Nord (1990), una nuova dichiarazione ministeriale specifica ulteriormente la dichiarazione precedente: «I governi firmatari devono applicare il principio di precauzione, vale a dire adottare misure volte ad evitare gli impatti potenzialmente nocivi di sostanze che sono persistenti, tossiche e suscettibili di accumulazione biologica, anche quando non vi sono prove scientifiche dell'esistenza di un nesso causale tra le emissioni e gli effetti», in https://european-union.eu/index_en.

Cambiamenti Climatici (UNFCCC), adottata il 4 giugno 1992 in occasione della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo (il c.d. *Earth Summit* di Rio de Janeiro).

Tale Convenzione introduce espressamente l'obbligo per gli Stati di adottare misure precauzionali per prevenire o attenuare gli effetti del cambiamento climatico, precisando che l'incertezza scientifica non può giustificare l'inerzia normativa o l'omissione di interventi.

Nel medesimo contesto, è fondamentale richiamare il Principio 15 della Dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo, adottata nello stesso Summit, che afferma: *“Gli Stati applicheranno ampiamente, secondo le proprie capacità, il metodo precauzionale. Qualora vi sia rischio di danni gravi o irreversibili, la mancanza di certezza scientifica assoluta non deve essere adottata come motivo per ritardare l'adozione di misure efficaci in termini di costi per prevenire il degrado ambientale”*.

Un esempio più recente dell'applicazione di tale approccio si rinviene nel Protocollo di Cartagena sulla biosicurezza, adottato il 29 gennaio 2000 nell'ambito della Convenzione sulla diversità biologica (1992). Il principio di precauzione è richiamato sia nel preambolo, sia espressamente nell'articolo 1, che enuncia l'obiettivo del Protocollo nel garantire un adeguato livello di protezione nel trasferimento, manipolazione e utilizzo sicuri di organismi viventi modificati ottenuti mediante biotecnologie moderne. Il testo chiarisce che tale obiettivo è perseguito in coerenza con l'approccio precauzionale sancito dal principio 15 della Dichiarazione di Rio, tenendo in considerazione i potenziali rischi per la diversità biologica e la salute umana, con particolare attenzione alle implicazioni transfrontaliere⁷.

Gli interventi normativi sopra richiamati, unitamente agli ulteriori e numerosi interventi susseguitisi nel tempo, rappresentano la prova che la risposta più adeguata alla domanda di tutela è costituita dal principio di precauzione in quanto *“in presenza di rischi gravi o irreversibili, l'assenza di certezza scientifica non giustifica l'inerzia dei pubblici poteri”*.

Il principio di precauzione esprime, infatti, la risposta istituzionale alla “normalità dell'incertezza” che caratterizza le scienze contemporanee: quanto più i sistemi socio-tecnici diventano complessi, tanto più aumentano gli spazi di ignoranza, i margini d'errore e le divergenze tra modelli predittivi⁸.

L'incertezza è duplice:

- oggettiva, quando dipende da dati incompleti, dalla variabilità dei fenomeni o dal carattere stocastico degli esiti;

- soggettiva, quando investe le aspettative e le preferenze dei ricercatori o dei decisori sulle stesse evidenze disponibili.

La dottrina ha, infatti, contrapposto due modelli diversi nell'approccio precauzionale:

⁷ P. GARGIULO, *Brevi riflessioni sulla natura giuridica e contenuto dei principi*, in L. GIANI - M. D'ORSOGNA - A. POLICE (a cura di), *Dal Diritto dell'emergenza al diritto del rischio*, cit., pag. 36 e ss.; M. CECCHETTI, *Diritto ambientale e conoscenze scientifiche tra valutazione del rischio e principio di precauzione*, in *Riv. dir. pub., comp. eur.*, 5 giugno 2023, p. 55 e ss..

⁸ Sulla precauzione quale elemento “rafforzativo” dell'attività di prevenzione dei danni all'ambiente, cfr., ad es., O. PORCHIA, *Le politiche dell'Unione europea in materia ambientale*, in R. FERRARA - M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, I, Giuffrè, Milano, 2014; R. FERRARA - C.E. GALLO (a cura di), *Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, Giuffrè, Milano, 2014, p. 153 ss., in part. p. 167. Analogamente, declina il rapporto con la prevenzione in termini di «mezzo a fine» R. FERRARA, *I principi comunitari della tutela dell'ambiente*, in *Dir. Amm.*, n. 3/2005, p. 534 ss..

- una versione rigida con tolleranza zero, ove, dunque, l'attività rischiosa è vietata sino a dimostrazione di assoluta innocuità;

- una versione attiva, ove la gestione del rischio diventa flessibile e trova il proprio bilanciamento con misure proporzionate, reversibili e rivedibili⁹.

La prassi giuridica - internazionale, europea e nazionale - ha, però, di fatto archiviato l'opzione rigida per la sua impraticabilità sistemica, considerato che congelerebbe ogni innovazione e perfino la stessa ricerca sperimentale, e ha, di contro, consacrato l'approccio attivo, che combina tutela elevata e sostenibilità economica¹⁰.

Il principio di precauzione impone, quindi, che, in presenza di un rischio potenziale, ma non ancora scientificamente certo, per la salute umana, animale o per l'ambiente, le autorità pubbliche adottino misure idonee a prevenire o limitare il danno, anche in assenza di una prova scientifica completa o definitiva. Si tratta, quindi, di un principio che si colloca in posizione intermedia tra il principio di prevenzione (che presuppone la certezza del rischio) e il principio di proporzionalità, in quanto impone un bilanciamento tra il livello di rischio ipotizzato e la gravosità delle misure adottate.

Di fronte a rischi plausibili ma non ancora scientificamente provati in modo conclusivo, la logica precauzionale sposta in avanti la soglia dell'intervento pubblico: non attendere la certezza, ma governare l'incertezza.

In questo senso la funzione programmatica riacquista attualità e centralità proprio nel contesto contemporaneo, segnato dalla crescente esigenza di governare l'incertezza e i rischi sistemici, ambientali e sanitari. In tale quadro, la programmazione riemerge quale strumento indispensabile di razionalizzazione dell'azione amministrativa, anche quando viene denominata in termini più moderni o politicamente neutri come strategia, agenda o *road map*¹¹.

È, dunque, evidente che, ove vi sia una programmazione pubblica, esistono anche obiettivi vincolanti di interesse generale, la cui attuazione è spesso connessa alla salvaguardia dell'ambiente. In questo scenario, la pubblica amministrazione è chiamata a confrontarsi in modo sempre più sistematico con l'elemento del rischio, operando in un contesto sociale che esige sicurezza, prevedibilità e tutela anticipata, non solo rispetto ai danni certi ma anche agli eventi potenzialmente lesivi.

Ne discende che la precauzione rappresenta il paradigma della co-produzione fra scienza e diritto, perché obbliga chi decide a motivare in termini scientifici scelte che restano inevitabilmente politiche. Ma, se è vero che la miglior politica di protezione dell'ambiente è quella che opera in un'ottica precauzionale e che ogni piano che ha per oggetto il territorio deve

⁹ Così M. TALLACCHINI, *Ambiente e diritto della scienza incerta*, in S. GRASSI - M. CECCHETTI - A. ANDRONIO (a cura di), *Ambiente e diritto*, I, Olschki, Firenze, p. 74 ss.. Nella ben nota Comunicazione della Commissione europea sul principio di precauzione del 2 febbraio 2000, sulla quale ci si soffermerà più avanti, si afferma che «l'incertezza scientifica deriva di solito da cinque caratteristiche del metodo scientifico: le variabili prescelte, le misurazioni effettuate, i campioni individuati, i modelli utilizzati e le relazioni causali impiegate. L'incertezza scientifica può derivare inoltre da controversie sui dati esistenti o dalla mancanza di dati. L'incertezza può riguardare elementi qualitativi o quantitativi dell'analisi» (Commissione europea, 2000, Comunicazione della Commissione sul principio di precauzione, COM [2000] 1 finale, 2 febbraio 2000, Bruxelles, Commissione delle Comunità europee, p. 14).

¹⁰ M. TALLACCHINI, *Ambiente e diritto della scienza incerta*, op. cit., p. 84.

¹¹ F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, cit., p. 6 ss, in part. nt. 19.

prevedere a monte le opzioni strategiche in grado di vincolare le successive scelte di merito delle pubbliche amministrazioni, i disastri ambientali, segnatamente quelle di origine idrogeologica¹², verificatisi negli ultimi anni, dimostrano con tutta la loro drammaticità, l'assoluta carenza delle politiche di protezione (giuridicamente rilevanti) del territorio sinora messe in campo e degli strumenti a queste preordinate, primi tra tutti quelli della pianificazione territoriale¹³.

Tra gli esempi maggiormente significativi in materia giova certamente qui richiamare, oltre agli strumenti di natura urbanistica classicamente intesi, il Piano distrettuale di bacino idrografico¹⁴, il Piano di tutela delle acque ovvero il Piano di assetto idrogeologico¹⁵, strumenti principi di pianificazione del territorio tipicamente impostati in chiave precauzionale, preventiva e plurifunzionale.

3. Rischio idrogeologico e governance multilivello

Il focus sul dissesto idrogeologico e sulla sua *governance* è determinato dalla portata del fenomeno all'interno del contesto territoriale italiano. Invero, secondo il patrimonio informativo condiviso dall'ISPRA con il suo più recente rapporto sul tema¹⁶ sono 7.423 i comuni italiani, ossia il 93,9% della totalità, che risultano essere collocati in un'area a rischio per frane, alluvioni e/o erosione costiera. Ragionando in termini di estensione territoriale, una porzione pari al 18,4% del territorio nazionale è classificato a maggiore pericolosità per frane e alluvioni e il 17,9% delle coste basse italiane risulta esposto all'erosione.

La portata di tali fenomeni è dunque tale da interessare 1,3 milioni di persone, per quanto concerne il rischio frane, e ben 6,8 milioni di abitanti, con riferimento al rischio alluvioni¹⁷. Peraltro, focalizzando l'attenzione sugli elementi che compongono l'esposizione del rischio, risulta che siano circa 565.000 gli edifici ubicati in aree pericolosità da frana elevate e molto elevata e ben 1,5 milioni quelli ubicati in aree inondabili nello scenario medio. In aggiunta a ciò, ammontano a circa 84.000 le industrie e i servizi ubicati in aree a pericolosità da frana

¹² R. FERRARA, *Precauzione prevenzione nella pianificazione del territorio: la "precauzione inutile"?*, in Riv. giur. ed., 2012, II, p. 63 ss.. Doveroso il richiamo, sul punto, agli illuminanti studi di J. MORAND-DELLIVER, *Droit de l'urbanisme*, Parigi, 2008.

¹³ R. FERRARA, "La protezione dell'ambiente e il procedimento amministrativo nella 'società del rischio'", in Dir. soc., 2006, p. 511 ss..

¹⁴ Cfr. art. 65, comma 1, del d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152, "Norme in materia ambientale", secondo cui il Piano di bacino distrettuale «ha valore di piano territoriale di settore ed è lo strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo mediante il quale sono pianificate e programmate le azioni e le norme d'uso finalizzate alla conservazione, alla difesa e alla valorizzazione del suolo ed alla corretta utilizzazione delle acque, sulla base delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato».

¹⁵ P. LOMBARDI, *La mitigazione del rischio idrogeologico tra scienza e diritto*, cit., p. 68 ss.; Id., *Piano regionale di tutela delle acque e infrastrutture "necessarie" sotto la lente della precauzione*, in Riv. giur. ed., 2014, I, p. 111 ss.. Su questi temi, per tutti, S. CIMINI - R. DIPACE, *La gestione delle risorse idriche e la tutela del suolo dal rischio idrogeologico*, in R. FERRARA - M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Vol. II, *I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, Milano 2014, p. 521 ss..

¹⁶ A. TRIGILA - C. IADANZA - B. LASTORIA - M. BUSSETTINI - A. BARBANO, "Dissesto idrogeologico in Italia: pericolosità e indicatori di rischio" - in ISPRA, *Rapporto 356/2021*.

¹⁷ Come precisato in *ibidem*, le Regioni che riportano i valori più elevati di popolazione a rischio frane e alluvioni sono l'Emilia-Romagna, la Toscana, la Campania, il Veneto, la Lombardia e la Liguria.

elevata e molto elevata, con una mole di addetti esposti al rischio pari a 220.000, che sale a 640.000 nel caso del pericolo di inondazione¹⁸.

Si tratta di dati che consentono di comprendere agevolmente le ragioni sottese all'ammontare di risorse destinate negli ultimi tempi a tale settore. Invero, riprendendo i rilievi dell'ultimo rapporto ReNDiS dell'ISPRA¹⁹ si evince come, negli ultimi anni, siano stati stanziati circa 7 miliardi di euro per un totale di 6.063 interventi per far fronte al fenomeno del dissesto idrogeologico. Potrebbe apparire una cifra considerevole se non fosse che l'ammontare delle richieste di finanziamento complessive superano i 26 miliardi di euro, che costituirebbe una stima del costo teorico per la messa in sicurezza dell'intero territorio nazionale²⁰. Di fronte all'insufficiente e inadeguata cura del regime delle acque causata da molteplici fattori che spaziano dall'inerzia amministrativa alla complessità della normativa di riferimento che, affastellandosi nel tempo in modo disorganico, confonde le competenze, evidenziando, peraltro, la carenza cronica di risorse pubbliche, si è avvertita la necessità di un cambio di passo volto a mettere in sicurezza un territorio estremamente fragile e delicato.

In questo senso, infatti, la funzione amministrativa in materia di rischio idrogeologico si sviluppa attraverso un sistema multilivello, che vede l'interazione coordinata di autorità statali, regionali e locali, ciascuna titolare di specifiche competenze pianificatorie, regolatorie e operative.

E proprio sullo sfondo di una tale complessità organizzativa, compiti fondamentali in materia di difesa del suolo sono stati riconosciuti ad un soggetto di ordine nuovo e differente, ossia le Autorità di bacino distrettuale. Si tratta di una previsione di carattere organizzativo volta, tra l'altro, a recepire nell'ordinamento nazionale i principi sanciti dalla Direttiva 2000/60/CE.

Tale direttiva, affermando che *"l'acqua non è un prodotto commerciale al pari degli altri, bensì un patrimonio che va protetto, difeso e trattato come tale"*²¹, ha fissato quale obiettivo comune per tutti gli Stati membri, il conseguimento del buono stato qualitativo e quantitativo delle acque per ciascun bacino idrografico, attraverso l'eliminazione delle sostanze pericolose e la promozione di un uso sostenibile della risorsa idrica. Affinché tale obiettivo possa essere effettivamente conseguito, è necessaria *"una stretta collaborazione e un'azione coerente a livello locale, della Comunità e degli Stati"*

¹⁸ M. A. SANDULLI, *Cambiamenti climatici, tutela del suolo e uso responsabile delle risorse idriche*, in *Riv. giur. ed.*, IV, 2019, p. 291 ss..

¹⁹ P. L. GALLOZZI et al., *La difesa del suolo in vent'anni di monitoraggio ISPRA sugli interventi per la mitigazione del rischio idrogeologico* - in *ReNDiS, 2020, Rapporti 328/2020*. Si precisa che ReNDiS è una piattaforma nazionale creata per monitorare e gestire tutti gli interventi finanziati dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica a partire dal 1999. La piattaforma svolge due ruoli principali: il primo è il monitoraggio degli interventi finanziati, mentre il secondo è la gestione dei dati e delle procedure relative alle richieste di finanziamento presentate dalle Regioni. Il suo scopo principale è migliorare l'efficienza e supportare l'azione dello Stato nella prevenzione del dissesto idrogeologico. In tal senso, dunque, il sistema ReNDiS è preposto a favorire il coordinamento nella fase di pianificazione degli interventi e ad aumentare la visibilità, la partecipazione e il controllo nella fase di attuazione, anche da parte dei cittadini. La piattaforma offre l'accesso a informazioni tecniche, finanziarie e operative sugli interventi, offrendo una panoramica realistica e costantemente aggiornata sulla distribuzione e lo stato di avanzamento delle opere. Siffatte informazioni sono condivise in tempo reale tra tutte le amministrazioni coinvolte nella pianificazione e nell'attuazione di tali interventi.

²⁰ Dossier, Ispra, in *www.isprambiente.it.*, in particolare rapporto 356/2021.

²¹ Cfr. direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2000 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, Considerando n. 1.

*membri, oltre che l'informazione, la consultazione e la partecipazione dell'opinione pubblica, compresi gli utenti*²². Ciò implica, altresì, l'obbligo di garantire l'informazione, la consultazione e la partecipazione attiva dell'opinione pubblica, inclusi gli utenti delle risorse idriche. A tal fine, devono essere privilegiate misure rientranti nell'ambito delle competenze nazionali, attuate mediante programmi adeguati alle specificità regionali e locali, in modo che le decisioni siano assunte al livello di governo più vicino possibile ai luoghi in cui le acque sono effettivamente utilizzate o soggette a degrado²³.

Al fine di ottemperare agli obiettivi stabiliti nella suddetta direttiva, con l'entrata in vigore delle disposizioni del Codice dell'ambiente il territorio nazionale è stato, perciò, ripartito in differenti unità territoriali, ossia in distretti, consistenti in un'area di terra e di mare, costituita da uno o più bacini idrografici limitrofi e dalle rispettive acque sotterranee e costiere²⁴.

In ciascun distretto, le norme codicistiche hanno previsto l'istituzione di un'Autorità di bacino distrettuale, espressamente qualificata come un ente pubblico non economico operante in conformità agli obiettivi definiti dal Codice dell'ambiente, che uniforma la propria attività a criteri di efficienza, efficacia, economicità e pubblicità. Le Autorità sono gli enti preposti alla pianificazione strategica per la prevenzione del rischio idrogeologico, ovvero più precisamente predispongono i Piani di gestione del rischio alluvioni (PGRA) e i Piani di assetto idrogeologico (PAI), quali strumenti vincolanti ai fini dell'urbanistica. Passando all'analisi degli interventi promotori recentemente adottati, si menzionano il progetto ISPRA per un «Repertorio Nazionale degli interventi per la Difesa del Suolo (ReNDiS)» che vede la luce nel 2005²⁵, il recepimento della direttiva 2007/60/CE relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi da alluvione risale al 2010, nonché il D. Lgs. 49/2010, fondato sui Piani di gestione del rischio di alluvione demandati alle Autorità di bacino distrettuali, sopra descritte. Ma proprio a dimostrazione dell'attenzione mostrata sul tema, nell'ultimo decennio sono stati sempre più numerosi diventando ormai strutturali gli interventi normativi, sia in materia di *governance* che in materia di finanziaria, nella consapevolezza sempre più diffusa che la protezione del territorio contro i suoi rischi, ai fini della sua conservazione e di un suo migliore impiego, debba assumere un ruolo strategico²⁶. Con il D.P.C.M. 20 febbraio 2019, con cui è stato approvato il Piano nazionale per la mitigazione del rischio idrogeologico, il ripristino e la tutela della risorsa ambientale (c.d. "ProteggItalia"), va perseguita attraverso *“la formazione di un quadro*

²² *Ibidem*, considerando n. 14.

²³ *Ibidem*, considerando n.13.

²⁴ In particolare, in conformità all'art. 64 d.lgs. n. 152/2006, il territorio nazionale è stato suddiviso in otto distretti idrografici, ciascuno dei quali comprende uno o più bacini nazionali, interregionali e regionali già costituiti a norma delle precedenti disposizioni di cui alla l. n. 183/1989. Ai sensi dell'art. 64, co. 1, i distretti individuati sono i seguenti: il distretto idrografico delle Alpi orientali, il distretto idrografico Padano, il distretto idrografico dell'Appennino settentrionale, il distretto idrografico pilota del Serchio, il distretto idrografico dell'Appennino centrale, il distretto idrografico dell'Appennino meridionale, il distretto idrografico della Sardegna, il distretto idrografico della Sicilia.

²⁵ Cfr. Dossier, Ispra, op. cit.; A. PAIRE, *Gestione dei rischi naturali e tutela giurisdizionale. In particolare: il risarcimento del danno da eventi alluvionali, tra regime delle acque e patologia degli strumenti di prevenzione e mitigazione*, in *Il dir. dell'economia*, anno 68, n. 109 (3 2022), pp. 541-559.

²⁶ D.l. n. 91 del 2014 (c.d. Decreto competitività) e al d.l. n. 133 del 2014 (c.d. decreto Sblocca Italia). Sul tema dell'economia circolare; per tutti, R. FERRARA, *Brown economy, green economy, blue economy: l'economia circolare e il diritto dell'ambiente*, in *Piemonte delle Autonomie*, II, 2018.

unitario, ordinato e tassonomico, concernente l'assunzione dei fabbisogni, la ripartizione relativa ai suddetti ambiti e misure di intervento; la sintesi delle risorse finanziarie disponibili; la ripartizione dei carichi operativi e il piano delle azioni; il sistema di governance e delle collaborazioni istituzionali". Lo stesso Piano è articolato «in una pluralità di programmi obiettivo facenti capo a ciascuna delle amministrazioni competenti, che intendono trovare sintesi preventiva e periodica verifica successiva nel livello più alto di coordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri».

In attuazione di quanto previsto dal decreto di approvazione del Piano nazionale, con la delibera CIPE 24 luglio 2019, n. 35, è stato, peraltro, approvato il Piano stralcio relativo agli interventi immediatamente cantierabili individuati dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, per l'ammontare complessivo di 315,1 milioni di euro²⁷. In tale contesto, un ruolo di primissimo piano è stato assunto dalla c.d. cabina di regia, denominata 'Strategia Italia', prevista dall'art. 40 del D.L. n. 109/2018, convertito con L. 16 novembre 2018, n. 130²⁸, e formalmente istituita dal Piano nazionale avente il compito, tra gli altri, di verificare lo stato di attuazione degli interventi connessi a fattori di rischio per il territorio, quali dissesto idrogeologico e vulnerabilità sismica degli edifici pubblici. Più recentemente, un pacchetto di norme piuttosto significativo in materia di dissesto idro-geologico è inoltre contenuto nel D.L. n. 77/2021, convertito con modificazioni dalla L. n. 108/2021 (c.d. semplificazioni *bis*)²⁹.

Da ultimo, tra le misure previste dal PNRR in materia di territorio, si segnalano in particolare gli investimenti: per la realizzazione di un sistema avanzato ed integrato di monitoraggio e previsione che consenta di individuare e prevedere i rischi sul territorio per un importo di 500 milioni di euro; per il finanziamento di interventi per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico, per un importo di circa 2,5 miliardi di euro; per la resilienza e la valorizzazione del territorio, nonché per l'efficienza energetica dei Comuni, per un importo di 6 miliardi di euro.

L'attenzione del legislatore al fenomeno è, dunque, innegabile nel tentativo di recuperare terreno in un ambito in cui i ritardi e le inefficienze dell'azione amministrativa non sono più tollerabili.

4. Rischio idrogeologico da erosione costiera e ruolo delle "unità fisiografiche" nell'esperienza regionale siciliana

Con specifico riferimento alla mitigazione del rischio idrogeologico riferito all'erosione costiera, ossia all'arretramento della linea di riva, si tratta di un fenomeno di per sé naturale, teoricamente insuscettibile di determinare uno squilibrio irreversibile. L'ambiente costiero costituisce, infatti, un ecosistema dinamico in cui processi naturali e di origine antropica, diretti e indiretti, si sommano e interagiscono modificandone le caratteristiche

²⁷ Così nella relazione della Corte dei conti "Gli interventi delle amministrazioni dello Stato per la mitigazione del rischio idrogeologico", pp. 55; Dossier "Dissesto idrogeologico" del 26 luglio 2021 a cura dell'Ufficio Studi della Camera dei deputati, in www.camera.it cui si rinvia per la precisa ricostruzione normativa del sistema effettuata.

²⁸ Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze.

²⁹ Dossier "Dissesto idrogeologico" del 26 luglio 2021, *op. cit.*, cfr. art. 36.

geomorfologiche, fisiche e biologiche e i litorali sabbiosi sono i territori più vulnerabili nei quali maggiormente si manifestano le evoluzioni. La continua movimentazione dei sedimenti ad opera del mare sottopone i litorali a continui cambiamenti, che si manifestano con nuovi assestamenti della linea di riva e con superfici territoriali emerse e sommerse dal mare, riscontrabili anche nell'arco di una singola stagione. L'azione del mare è contrastata, principalmente, dall'apporto fluviale di materiale detritico, riutilizzato per il naturale ripascimento dei litorali ghiaiosi o sabbiosi, e da tutti quegli interventi, come opere idrauliche e marittime, che costituiscono uno sbarramento al progressivo apporto di sedimenti alla foce dei fiumi e un ostacolo al flusso litoraneo dei sedimenti. A tal riguardo giova ricordare come i litorali italiani abbiano subito significativi cambiamenti: su circa 8.300 km di coste, 7.500 km sono ancora naturali, ossia liberi da strutture marittime e di protezione costiera realizzate a ridosso della riva; più di un terzo delle coste raggiunge un'altezza tale da consentirne la protezione, mentre oltre 4800 km di linea costiera è rappresentata da litorali bassi, di cui circa il 70% costituito da spiagge ghiaiose o sabbiose, le più vulnerabili all'azione del mare e soggette a processi erosivi, di origine ormai prevalentemente antropica³⁰.

Le Regioni costiere più colpite hanno attivato piani di azione volti a contenere la progressiva riduzione dell'ampiezza dei litorali e i conseguenti maggiori danni derivanti dagli eventi distruttivi rappresentati dalle mareggiate; hanno elaborato specifici strumenti di pianificazione per il monitoraggio, la valutazione delle aree di maggiore criticità e piani di interventi di protezione e ripristino dei litorali.

Tuttavia, la mancanza di un quadro d'insieme dei dati aggiornati e di un monitoraggio pedissequo dei siti sensibili all'erosione costiera, oltre ad una cronica inefficienza della macchina amministrativa nell'attuazione delle misure di prevenzione e di difesa dei litorali, hanno reso ancor più pregnante e urgente il tema del coordinamento interistituzionale alle varie scale regionali, provinciali e comunali.

Con specifico riferimento al regime di attuale tutela delle coste siciliane dall'erosione costiera le profonde trasformazioni urbane avvenute nei territori costieri hanno consegnato alla Regione Siciliana una situazione alquanto complessa da gestire. Oggi, infatti, gran parte dei circa 1600 km di coste siciliane patisce un serio problema di erosione degli arenili e di instabilità delle coste alte. Tali fenomeni, oltre a rappresentare un evidente danno economico in sé, esaltano la vulnerabilità dei territori rivieraschi agli eventi meteomarinari avversi.

Va, a tal riguardo, evidenziato come le amministrazioni locali, sensibilizzate al tema non più procrastinabile, abbiano realizzato interventi puntuali di mitigazione dei fenomeni di erosione costiera, con il legittimo auspicio di risolvere i problemi del tratto di costa di propria competenza, ignorando però le conseguenze che tali interventi avrebbero prodotto sui litorali limitrofi; si pensi ai molti comuni rivieraschi che, con l'obiettivo di dotarsi di porti turistici o, comunque, di infrastrutture costiere in grado di incentivare lo sviluppo delle attività socio-economiche delle proprie comunità, hanno proposto interventi che hanno causato significativi effetti negativi sui tratti di costa adiacenti.

Sul punto la Presidenza della Regione Siciliana, con Deliberazione n. 74 del 27 febbraio 2020, ha dato mandato al Soggetto Attuatore dell'Ufficio del Commissario di Governo contro

³⁰ Cfr. Dossier, Ispra, in www.ispraambiente.it, cit..

il Dissesto Idrogeologico di predisporre il Piano Regionale Contro l'Erosione Costiera (PRCEC) basato sulla nuova gerarchizzazione del territorio costiero secondo tali "Unità Fisiografiche", ossia unità morfodinamicamente indipendenti cui ricondurre qualunque ipotesi di intervento lungo i litorali.

La definizione di unità fisiografiche nasce dalla necessità di suddividere la costa in segmenti dotati di caratteristiche omogenee e tra loro assimilabili al fine di meglio gestire la fascia costiera sotto il profilo fisico e ambientale tenendo conto delle dinamiche geomorfologiche delle aree oggetto di inquadramento³¹.

In Sicilia ne sono state identificate in tutto 57, di cui 8 di rilievo interregionale gerarchizzate in quattro ordini: principali, secondarie, gestionali e sub gestionali (Ministero dell'Ambiente e di Tutela delle Territorio e del Mare, 2017).

L'unità fisiografica può essere definita come quel tratto di costa, che prescinde dai limiti amministrativi, nel quale i materiali sedimentari presentano movimenti confinati all'interno dei suoi due limiti estremi, di tal che lungo i suddetti limiti gli scambi siano da considerarsi nulli. Trattasi, in definitiva, di un segmento costiero che sottende uno o più corsi d'acqua, con comportamento preponderante in termini di bilancio sedimentario. Tali porzioni di territorio non sono stabili nel tempo, ma possono variare in occasione di eventi eccezionali, quali forti mareggiate o periodi particolarmente piovosi in cui gli apporti fluviali possono influenzare in maniera differente il regime del trasporto lungo costa. La condivisione delle definizioni degli ambiti costieri tra gli enti competenti in materia di difesa della costa, rappresenta il passaggio fondamentale ai fini di una valida ed efficace pianificazione territoriale di difesa della costa e per l'individuazione degli interventi necessari a contenere l'arretramento della linea di riva che minaccia i beni esposti lungo i litorali.

Il Piano Regionale Contro l'Erosione Costiera (PRCEC) mira ad integrare, implementandolo, il Piano Stralcio per l'Assetto Idrogeologico (PAI), il quale assume rango urbanistico di Piano Territoriale di Settore e costituisce lo strumento normativo e tecnico-operativo mediante il quale sono pianificate e programmate le azioni, gli interventi e le norme d'uso riguardanti la difesa del territorio siciliano dal rischio idrogeologico.

Esso rappresenta lo strumento di pianificazione nell'ambito di ogni unità fisiografica, con l'obiettivo di fornire le informazioni necessarie all'individuazione della migliore tipologia d'intervento per la difesa e la valorizzazione della costa, agendo sulla minimizzazione dell'impatto dell'erosione costiera e puntando sulla rimozione delle cause di erosione marina mediante il ripristino delle condizioni naturali di equilibrio della linea di costa e del trasporto sedimentario dei corsi d'acqua in un ambito territoriale adeguato (le unità fisiografiche, appunto).

5. L'inappropriato ricorso all'istituto commissariale e i rischi dell'esercizio di un potere *extra ordinem*

³¹ Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR), *Atlante Fisiografico Nazionale*, in *Progetto Finalizzato Geodinamica*, 1992; ISPRA, *Carta della Natura - Metodologie per l'individuazione delle unità fisiografiche*, pubblicazione n. 44/2011, in <https://www.isprambiente.gov.it>.

Una notazione particolare merita, però, la dimensione organizzativa dell'amministrazione del rischio idrogeologico. Abbiamo visto l'intervento commissariale nella predisposizione del piano Regionale Contro l'Erosione Costiera; ebbene si tratta di una soluzione amministrativa *extra ordinem*, ossia estranea all'ordine legale di competenze³².

In continuità con quanto era stato già disposto con il d. l. n. 195/2009, convertito con la legge di conversione 26/2010, e in seguito alle successive previsioni di cui al d.l. 136/2013, convertito, con modificazioni, dalla l. 2014, n. 6, con il d. l. 91/2014, convertito con modificazioni con la legge 116/2014, era stato disposto il subentro dei Presidenti delle Regioni nelle funzioni dei commissari straordinari delegati per il sollecito espletamento delle procedure relative alla realizzazione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico negli accordi di programma sottoscritti *ex art. 2*, co. 240, l. 191/2009 e nella titolarità delle relative contabilità speciali.

Nell'esercizio di tali funzioni, il Presidente della Regione, in qualità di commissario, per le attività di progettazione degli interventi, per le procedure di affidamento dei lavori, per le attività di direzione dei lavori e di collaudo, nonché per ogni altra attività di carattere tecnico-amministrativo connessa alla progettazione, all'affidamento e all'esecuzione dei lavori, ivi inclusi servizi e forniture, poteva avvalersi degli uffici tecnici e amministrativi dell'insieme degli enti che insistono sul territorio, oltre a quelli regionali. Il medesimo organo era, inoltre, titolare dei procedimenti di approvazione e autorizzazione dei progetti e poteva avvalersi dei poteri di sostituzione e di deroga di cui all'art. 17 d.l. n. 195/2009. A tal fine, era rimessa a tale autorità l'emanazione dei provvedimenti e la cura delle attività di competenza delle amministrazioni pubbliche, necessari alla realizzazione degli interventi, nel rispetto degli obblighi internazionali e di quelli derivanti dall'appartenenza all'unione europea. Peraltro, i provvedimenti autorizzatori rilasciati sostituivano tutti i visti, i pareri, le autorizzazioni, i nulla osta e ogni altro provvedimento abilitativo necessario per l'esecuzione dell'intervento, comportavano la dichiarazione di pubblica utilità e costituivano, ove fosse occorso, variante agli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale. Rispetto a ciò, venivano comunque fatti salvi i pareri del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo previsti dal codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, pur prevedendo un termine di trenta giorni per il relativo rilascio, decorso il quale l'autorità avrebbe comunque potuto provvedere alla conclusione del procedimento, limitatamente agli interventi individuati negli accordi di programma.

Successivamente, con il decreto c.d. Sblocca Italia veniva disposto che le risorse per la mitigazione del rischio in questione venissero utilizzate sempre tramite un accordo di programma tra la Regione e il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sulla base del quale veniva individuata la quota di cofinanziamento regionale. Gli interventi, tuttavia, erano individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Quindi, pur apparendo

³² C. MARZUOLI, *Il diritto amministrativo dell'emergenza: fonti e poteri*, Relazione al Convegno *Il diritto amministrativo dell'emergenza*, in www.diritto-amministrativo.org, p. 4 ss.. Del resto, come rileva F. SALVIA, *Il diritto amministrativo e l'emergenza derivante da cause e fattori interni all'amministrazione*, Relazione al Convegno, *Il diritto amministrativo dell'emergenza*, in www.diritto-amministrativo.org.

conforme alla ripartizione di competenze *ex art. 117 Cost.*, vista la riconduzione del tema alla materia «*tutela dell'ambiente*», tale soluzione era apparsa come una fonte di possibili discrasie. Invero, spettando l'attuazione comunque al Presidente della Regione in qualità di Commissario di Governo, con i compiti, le modalità, la contabilità speciale e i poteri *ex art. 10 d.l. n. 91/2014*, la definizione degli interventi a livello centrale avrebbe potuto non collimare con la volontà attuativa delle Regioni.

Negli anni più recenti si è assistito ad una progressiva ridondante estensione dei margini derogatori in capo a tali organi. In tal senso possono interpretarsi le disposizioni di cui all'art. 4, co. 4, d.l. 32/2019, convertito con modificazioni con la l. 55/2019, in forza delle quali sono state applicate anche agli interventi dei Commissari straordinari per il dissesto idrogeologico talune modalità e deroghe che erano state riservate ai c.d. Commissari sblocca-cantieri. A ciò si aggiungeva l'estensione della facoltà di avalimento, da parte dei Presidenti delle Regioni, di tutti i soggetti pubblici e privati, nel rispetto delle procedure ad evidenza pubblica, incluse le società *in house* delle amministrazioni centrali, per le attività relative agli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico complessivamente intesi, e non più pertanto riservata esclusivamente alla progettazione.

Dinnanzi ad una simile complessità del sistema normativo è successivamente intervenuto il legislatore nel tentativo di riordinamento. In particolare con il d.l. 77/2021, convertito con modificazioni con la l. 108/2021, il già frammentato sistema plurale di istituti commissariali è stato oggetto di un'operazione di ricucitura, configurando gli stessi, sotto la comune denominazione di «commissari di Governo per il contrasto del dissesto idrogeologico» o «commissari di Governo», come gli organi che esercitano le competenze sugli interventi relativi al contrasto del dissesto idrogeologico, indipendentemente dalla fonte di finanziamento, che, come visto, costituiva un *discrimen* nella perimetrazione dell'area di operatività dell'organo. Con riferimento al relativo operato, la norma ha ridefinito l'agenda, qualificando gli interventi finanziati con le sopra richiamate fonti normative e quelli finanziati con le risorse del PNRR come misure dal preminente interesse nazionale, conferendo alle medesime un carattere prioritario. Nell'analogo proposito di superamento della frammentarietà del sistema, il legislatore è, altresì, intervenuto sulle precedenti fonti normative, superando l'ambiguità di fondo che aveva contraddistinto le relative disposizioni, nelle quali, rispetto all'organo *de quo*, si faceva alternativamente riferimento al Presidente della Regione e al Commissario, uniformando tali norme alla detta comune denominazione.

Tra le ulteriori disposizioni di interesse, meritano, senza dubbio, di essere accolte favorevolmente anche le disposizioni di cui al co. 20 dell'art. 36-ter per cui è stato espressamente specificato che le disposizioni di cui ai primi tre commi, attenenti prevalentemente alla prioritizzazione degli interventi, non si applichino agli interventi volti al superamento delle emergenze di rilievo nazionale *ex art. 24 d.lgs. n. 1/2018*. In tal senso allora, mantenendo lo *status* di norma speciale anche rispetto alle disposizioni in parola, il legislatore avrebbe fatto, così, presumere la prevalenza delle determinazioni contenute nelle ordinanze di protezione civile e della relativa attuazione.

Invero, tali poteri commissariali, sovente connotati da carattere derogatorio rispetto al sistema giuridico generale, riflettono un modello normativo vigente sviluppato al di fuori dei

circuiti decisionali ordinari e delle relative garanzie procedurali, che essendosi spesso rivelato inefficace nella prassi concreta, necessita, conseguentemente, di essere rivisto.

Tale ripensamento dovrebbe essere ispirato al principio secondo cui l'evento eccezionale non debba necessariamente comportare l'adozione di strumenti straordinari, ma possa - per quanto possibile - essere gestito nell'ambito dell'ordinaria amministrazione e dell'apparato normativo generale, pur senza sottovalutarne la gravità e la specificità.

Non si tratta, evidentemente, di perseguire l'utopica pretesa di "normalizzare l'impossibile", bensì di adottare una visione sistemica e razionale che consenta di superare la dicotomia tra evento eccezionale e risposta straordinaria, attraverso l'integrazione delle emergenze all'interno della *governance* ordinaria e della programmazione pubblica.

Occorre, perciò, interrogarsi sulle ragioni per le quali, di contro, ancora oggi l'attività di mitigazione del rischio sia stata posta in essere all'insegna di una straordinarietà organizzativa, da cui discende un'alterazione dell'ordine legale delle competenze e delle attribuzioni. La disposizione di una tale straordinarietà organizzativa ha avuto una derivazione esterna all'ordinamento di protezione civile, essendo stata il frutto di reiterati interventi legislativi³³. Alla radice di questi ultimi c'è stato, quindi, il riconoscimento della situazione corrente come una circostanza dal carattere emergenziale tale da necessitare l'attivazione di una simile strutturazione straordinaria, sulla base di una valutazione discrezionale del legislatore. Certamente, la natura del presupposto di una simile valutazione era ed è differente rispetto al presupposto a fondamento dalla dichiarazione di stato di emergenza, sulla base del quale viene nominato il commissario delegato. Invero, se in quest'ultimo caso il presupposto si sostanzia nell'avvenuto verificarsi dell'evento che assume la dimensione emergenziale, ovvero nella relativa imminenza, il *prius* logico alla base dei provvedimenti normativi in questione si inserisce diversamente nel contesto del rischio, e pertanto in una dimensione antecedente al verificarsi dell'evento o della relativa imminenza. In questo senso, allora, il carattere emergenziale, piuttosto che essere riconosciuto tenendo conto degli impatti generati dall'evento già verificatosi o imminente, è stato individuato nella configurabilità di simili interventi di mitigazione come non (più) procrastinabili e rispetto ai quali alle esigenze di celerità non avrebbe potuto far fronte l'ordinario assetto organizzativo, bensì lo straordinario istituto commissariale³⁴.

Chiaramente, si tratta di un organo di matrice governativa, sebbene la persona fisica preposta all'ufficio di tale organo sia la medesima persona fisica di riferimento dell'organo

³³ R. FERRARA, *La protezione dell'ambiente e il procedimento amministrativo nella "società del rischio"*, in D. DE CAROLIS - E. FERRARI - A. POLICE (a cura di), *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, Giuffrè, Milano, 2005.

³⁴ L. GIANI, *Dalla cultura dell'emergenza alla cultura del rischio: potere pubblico e gestione delle emergenze*, in L. GIANI - M. D'ORSOGNA - A. POLICE (a cura di), *Dal Diritto dell'emergenza al diritto del rischio*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, cit., p. 18 e ss. e p. 28 e ss..

A. CARAPPELLUCCI, *Il potere d'ordinanza oltre l'emergenza: i problemi dell'impiego ordinario di uno strumento "extra ordinem"*, in *Foro amm. TAR*, 2010, p. 321 e ss.; A. CARDONE, *La normalizzazione dell'emergenza, Contributo allo studio del potere extra-ordinem del Governo*, Giappichelli, Torino, 2011, che richiama il lavoro di G. MARAZZITA, *L'emergenza costituzionale. Definizione e modelli*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 449 ss.; A. POLICE, *L'emergenza come figura sintomatica di sviamento dalla funzione pubblica*, in L. GIANI - M. D'ORSOGNA - A. POLICE (a cura di), *Dal Diritto dell'emergenza al diritto del rischio*, cit., p. 87 e ss..

monocratico regionale. A tal fine basterebbe richiamare il potere di revoca riconosciuto al Presidente del Consiglio dei ministri, che, su proposta del Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, in presenza di specifici presupposti, può adottare un decreto attraverso cui revocare il Commissario in carica e nominare un altro soggetto.

Indipendentemente dalla riconduzione dell'organo all'amministrazione statale, non può di certo non riconoscersi come, in tali processi di mitigazione del rischio la Regione continui a ricoprire un ruolo tale da avere un'incidenza concreta sulla realizzazione dei medesimi. Ciò troverebbe una spiegazione, in primo luogo, nel fatto che, coincidendo il Commissario con la persona fisica del Presidente della Regione, la volontà regionale continui ad essere un fattore condizionante l'efficacia dell'attività preposta alla mitigazione, seppur risulti adesso condizionata dal richiamato potere di revoca. Ma, come visto, tale aspetto troverebbe, altresì, conferma nel fatto che la determinazione degli interventi da realizzare, per effetto delle previsioni introdotte con la più recente novella, è ora subordinata all'acquisizione di un'intesa. A rigor di logica, pertanto, una siffatta co-progettazione degli interventi dovrebbe scongiurare o, quanto meno, ridurre il rischio di discrasie e disallineamenti tra la progettazione centralizzata e la volontà attuativa a livello regionale cui si è fatto riferimento.

In conclusione, dunque, si intendono condividere due rilievi critici.

Va, certamente, richiamata la conclusione cui è pervenuta la Corte dei conti a più riprese³⁵, cioè che il sistematico ricorso all'istituto commissariale abbia fornito sufficiente prova delle difficoltà delle amministrazioni nazionali e locali di incardinare l'attività di tutela e di prevenzione nelle funzioni ordinarie delle Regioni e dei Comuni. Si potrebbe ritenere che, rispetto a tale settore, si sia nel tempo innescato un circolo vizioso nel quale la procrastinazione degli interventi di mitigazione da parte delle amministrazioni ordinariamente competenti ha, da un lato, reso gli interventi stessi non più procrastinabili; dall'altro, ha alimentato la sfiducia collettiva nei confronti delle stesse amministrazioni circa la relativa idoneità alla realizzazione degli stessi interventi, configurando il ricorso all'istituto commissariale come l'unica soluzione idonea al perseguimento di tali obiettivi, soluzione, si ribadisce, *extra ordinem*, estranea all'ordine legale di competenze da cui discende un'alterazione dell'ordine legale delle competenze e delle attribuzioni.

In secondo luogo, occorre prendere atto che la trasformazione del commissariamento in strumento ordinario di risoluzione dei problemi organizzativi, non abbia prodotto risultati significativi. In tal senso, il mancato conseguimento degli obiettivi è stato condizionato, come prima rilevato, dalla frammentazione dei poteri e dalla sussistenza e persistenza di un numero eccessivo di contabilità speciali quali fattori che hanno contribuito a rendere sempre più gravosi gli oneri in capo al presidente della Regione e più complessa la conoscenza degli interventi realizzati e da realizzare.

5. Considerazioni conclusive

Il principio di precauzione ha, oggi, definitivamente superato la sua originaria configurazione come semplice evocazione ideologica o slogan politico di matrice

³⁵ Relazione della Corte dei conti al "Fondo per la progettazione degli interventi contro il dissesto idrogeologico (2016-2018)", p. 41 ss..

ambientalista, affermandosi come norma giuridica di rango sovranazionale nell'ordinamento dell'Unione europea e come parametro costituzionale di legittimità nell'ordinamento interno.

In tale evoluzione, esso ha assunto una funzione strutturale nell'architettura dell'azione pubblica, articolandosi lungo tre direttrici fondamentali: 1. consente di internalizzare i costi potenziali dell'incertezza scientifica, evitando che i rischi di danni ambientali o sanitari - anche solo plausibili - siano scaricati sulle generazioni future, in coerenza con i principi di sviluppo sostenibile e responsabilità intergenerazionale; 2. impone l'adozione di procedure valutative e partecipative trasparenti, che rendano l'azione amministrativa giustificabile anche in condizioni di incompletezza informativa, attraverso istruttorie tecniche adeguate, consultazioni pubbliche e motivazioni rafforzate; 3. contribuisce a ricomporre il bilanciamento tra tutela dei beni collettivi fondamentali (ambiente, salute, sicurezza) e libertà economica, affermandosi non come freno allo sviluppo, bensì come leva di innovazione responsabile e promotrice di nuovi standard produttivi sostenibili.

Il principio si configura, così, come criterio guida dell'azione amministrativa e legislativa, capace di coniugare prudenza decisionale, legalità sostanziale e promozione del progresso entro i limiti ecologici e sociali, nel quale la potestà pubblica è chiamata non a subire la frammentarietà del sapere, ma a governarla mediante decisioni informate, ponderate e reversibili orientando le proprie scelte verso la ricerca di un equilibrio ragionevole tra crescita economica, libertà d'impresa e tutela dell'ambiente e della salute - oggi riconosciuti come valori primari della comunità giuridica, a livello nazionale ed europeo.

Tuttavia, permangono significativi nodi critici di natura sistematica e operativa.

In primo luogo, si registra l'assenza di standard normativi uniformi che consentano all'amministrazione di individuare, con sufficiente certezza, i livelli di rischio che giustificano un intervento precauzionale, nonché i criteri di valutazione dell'incertezza scientifica.

A ciò si aggiunga come l'utilizzo sistematico dell'istituto commissariale e del relativo potere *extra ordinem* esponga ad un rischio concreto e non meramente teorico di abuso del potere pubblico³⁶, che può tradursi in compressione arbitraria di diritti e libertà fondamentali costituzionalmente garantiti, utilizzo improprio dell'urgenza per evitare il confronto democratico e la partecipazione procedimentale, nonché sostituzione di procedure ordinarie con atti unilaterali e autoritativi privi delle garanzie tipiche del procedimento amministrativo. L'urgenza e la necessità, infatti, possono facilmente diventare categorie manipolabili e strumentalizzabili, se non sottoposte a verifiche rigorose, sia in sede di legittimità giurisdizionale che sul piano della responsabilità politica. Il potere *extra ordinem* può essere, infatti, esercitato solo in presenza di circostanze di carattere eccezionale e impreviste costituenti un'effettiva minaccia per gli interessi pubblici tutelati e unicamente in presenza di un preventivo accertamento delle condizioni concrete fondato su prove empiriche e non su mere presunzioni.

Uno dei principali problemi emersi soprattutto negli ultimi decenni - e acuitizzatisi drammaticamente durante la gestione della pandemia da COVID-19 - è la commistione

³⁶ A. POLICE, *L'emergenza come figura sintomatica di sviamento dalla funzione pubblica*, in L. GIANI - M. D'ORSOGNA - A. POLICE (a cura di), *Dal Diritto dell'emergenza al diritto del rischio*, cit., p. 87 e ss..

preoccupante tra potere normativo e potere amministrativo, che ha generato incertezza giuridica e compromesso le garanzie costituzionali. In particolare, si è assistito all'uso dei DPCM (atti amministrativi) per introdurre regole generali e astratte con effetti normativi, all'adozione di ordinanze regionali o sindacali con contenuto quasi regolamentare, nonché alla sovrapposizione tra competenze statali e regionali, senza un chiaro criterio di riparto conforme agli artt. 117 e 118 Cost..

Tale confusione produce insicurezza giuridica, disorientamento nei destinatari e tensioni istituzionali, minando la legittimità delle misure adottate e aprendo la strada a una gestione disordinata delle emergenze. A ciò si aggiunga che molte ordinanze straordinarie risultano fondate su motivazioni generiche, stereotipate o tautologiche, spesso prive di una reale istruttoria tecnica adeguata.

Ciò costituisce una violazione del principio di buona amministrazione previsto dall'art. 97 Cost. e dei canoni minimi di legittimità amministrativa. In alcuni casi il rischio non è stato adeguatamente quantificato, non sono state considerate misure alternative o meno impattanti, la proporzionalità dell'intervento non è stata dimostrata, l'urgenza non era attuale, ma meramente ipotetica.

Come ha chiarito la giurisprudenza amministrativa, «la generica e apodittica esigenza di evitare una ulteriore compromissione delle matrici ambientali non possono rappresentare presupposti idonei a fondare l'adozione di una ordinanza contingibile e urgente»³⁷. Di contro, quando si adotta un'ordinanza straordinaria, quale quella commissariale, il generale obbligo di motivazione dell'atto amministrativo assume un'intensità maggiore proprio perché è possibile derogare anche a norme vigenti.

Il potere commissariale *extra ordinem*, sebbene indispensabile in contesti emergenziali, pone interrogativi strutturali e non più eludibili su legalità, separazione dei poteri, tutela dei diritti e coordinamento istituzionale.

Perché il ricorso a tali strumenti possa ritenersi legittimo, è indispensabile che essi siano adottati nel rispetto dei presupposti e dei limiti che l'ordinamento stabilisce, senza derogare ai principi fondamentali dello Stato di diritto.

³⁷ Cfr. TAR Lombardia, Brescia, Sez. I, 26 ottobre 2022, n.1028, secondo cui, «*stante la straordinarietà dello strumento giuridico utilizzato, l'ordinanza deve essere sorretta da un'istruttoria adeguata e da una congrua motivazione, solamente in ragione delle quali si giustifica la deviazione dal principio di tipicità degli atti amministrativi e la possibilità di derogare alla disciplina vigente (TAR Emilia-Romagna, Bologna, Sez. II, 9 aprile 2018, n. 317)*».