

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 13/05/2015

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/37058-evoluzione-normativa-in-materia-di-tutela-del-territorio-e-mitigazione-del-rischio-idrogeologico>

Autore: Morano Giuseppe

Evoluzione normativa in materia di tutela del territorio e mitigazione del rischio idrogeologico.

EVOLUZIONE NORMATIVA IN MATERIA DI TUTELA DEL TERRITORIO E MITIGAZIONE DEL RISCHIO IDROGEOLOGICO.

L' art. 119 della Costituzione, al comma 5, stabilisce che : “Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni”. Da qui, dunque, nasce la necessità di procedere ad interventi straordinari di tutela del territorio e dell' ambiente e di protezione dell' incolumità pubblica attraverso lo stanziamento dei fondi statali di sviluppo e coesione oltre che, tramite risorse proprie regionali e fondi europei.

Gli articoli 60 e 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (finanziaria 2003 e successive modifiche), hanno istituito, presso il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero dello sviluppo economico, i fondi per le aree sottoutilizzate (coincidenti con l'ambito territoriale delle aree depresse di cui alla legge n. 208/1998 e al Fondo istituito dall'art. 19, comma 5, del decreto legislativo n. 96/1993), nei quali si concentra e si dà unità programmatica e finanziaria all'insieme degli interventi aggiuntivi a finanziamento nazionale che, in attuazione dell'art. 119, comma 5, della Costituzione, sono rivolti al riequilibrio economico e sociale fra aree del paese.

L'art. 2, comma 240, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (finanziaria 2010) , inoltre, ha previsto la destinazione di risorse ai piani straordinari diretti a rimuovere le situazioni a più elevato rischio idrogeologico, individuate dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare sentiti le autorità di bacino ed il Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché la possibilità di utilizzo delle risorse tramite accordo di programma tra la regione interessata e il Ministero dell'ambiente, definendo altresì la quota di cofinanziamento regionale a valere sull'assegnazione di risorse del FSC che ciascun programma attuativo regionale destina a interventi di risanamento ambientale. L'art. 4 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88, recante disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali in attuazione del sopra richiamato art. 16 della legge n. 42/2009, tra l'altro, ha disposto che il FAS di cui all'art. 61 della legge n. 289/2002 assume la denominazione di Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC).

Il Piano nazionale per il sud, inoltre, approvato dal Consiglio dei Ministri il 26 novembre 2010, individua, tra gli obiettivi prioritari, una maggiore efficacia nell'impiego delle risorse destinate all'ambiente, con particolare riferimento a un piano straordinario di azione per la riduzione del dissesto idrogeologico nel Mezzogiorno, al superamento delle procedure di infrazione in atto nel settore idrico e alla bonifica dei siti inquinati di interesse nazionale. Per attuare specifici interventi prioritari e urgenti volti alla mitigazione del rischio idrogeologico, il Ministero dell'ambiente e le regioni interessate, ai sensi dell'art. 2, comma 240, della legge 23 dicembre 2009 n. 191 (finanziaria 2010), hanno sottoscritto, nel corso del 2010 e del 2011, accordi di programma e relativi atti integrativi finalizzati alla programmazione e al finanziamento di interventi prioritari e urgenti per la mitigazione del rischio idrogeologico, procedendo alla loro individuazione anche d'intesa con il Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri e con le autorità di bacino interessate, prevedendo che gli stessi interventi siano finanziati, in parte, con le risorse del FSC.

Nell'ambito della programmazione negoziata , che si basa sul principio costituzionale di “leale collaborazione” (art.120 cost) , regioni e province autonome concordano col governo obiettivi, settori e aree in cui effettuare interventi per lo sviluppo del territorio regionale . L'accordo di programma quadro (APQ) è lo strumento deputato ad attuare la leale collaborazione tra Stato ed enti territoriali coinvolti.

Tale strumento giuridico, ha il compito di definire , per un determinato settore di intervento, le opere ed i finanziamenti, nonché le procedure per il monitoraggio dell'attuazione degli investimenti da ricomprendersi nelle intese istituzionali di programma Stato - Regione.

Gli APQ sono dunque uno strumento di programmazione operativa che consente di dare immediato avvio agli investimenti previsti in specifici settori di intervento.

Individuati in tal modo gli interventi da dover effettuare e gli stanziamenti ad essi inerenti, per ciascuno dei predetti accordi di programma sono stati nominati Commissari straordinari delegati per la gestione e l'attuazione degli interventi in essi previsti ai sensi dell'art. 17, comma 1, del decreto legge 30 dicembre 2009, n.195, convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2010, n. 26.

Inoltre, decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, ha attribuito, tra l'altro, al Presidente del Consiglio dei Ministri la gestione del FSC, fatta eccezione per le funzioni di programmazione economica e finanziaria non ricomprese nelle politiche di sviluppo e coesione, prevedendo che lo stesso Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro delegato si avvalgano, nella gestione del citato Fondo, del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica del Ministero dello sviluppo economico.

Nelle date 9, 10, 11 e 12 gennaio 2012, sono stati siglati singoli accordi tra il Ministro per la coesione territoriale, il Ministro dell'ambiente e i Presidenti delle regioni interessate, volti a definire il quadro delle coperture finanziarie da assicurare per l'attivazione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico.

In tale contesto, si è innestata la delibera Cipe n. 8 del 2012.

Essa, dispone una prima assegnazione di risorse, a carico del FSC, prevalentemente a favore del settore «Frane e versanti» in coerenza con la priorità «Ambiente» del Quadro Strategico Nazionale (proposta di regolamento generale sulla politica di coesione comunitaria per il periodo 2007-2013, presentata dall'Italia, nell' ottica di un approccio programmatico e strategico e di un raccordo organico, tra la politica nazionale di coesione e le strategie degli altri Stati membri). Tale delibera Cipe, In accordo con le singole regioni del Mezzogiorno interessate, individua gli interventi di «carattere strategico regionale» prioritari e urgenti ai fini della prevenzione e della mitigazione dei rischi da dissesto idrogeologico, per un costo pari a 723,24 milioni di euro; interventi che sono riportati nell'elenco allegato che costituisce parte integrante della citata delibera.

Al fine di poter dare urgente attuazione agli interventi oggetto della presente delibera, l'Amministrazione regionale responsabile, procede in attuazione diretta, ai sensi del punto 2.4 della delibera CIPE n. 166/2007 e in conformità con gli indirizzi e i criteri per l'attuazione delle Priorità del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013. La sottoscrizione dei predetti accordi trovava parte della copertura nell'assegnazione di risorse del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione ad uno specifico programma nazionale a cura del Ministero dell'Ambiente.

I successivi tagli di bilancio, disposti dal legislatore, hanno fortemente inciso su tale Fondo, determinando la cancellazione della quasi totalità delle risorse destinate alle Amministrazioni Centrali. Venute meno le risorse FSC a titolarità nazionale, al fine di assicurare il rispetto dei predetti Accordi di programma, è sorta la necessità di garantire, con il concorso delle risorse FSC regionali, almeno una parte degli interventi già individuati.

La delibera 8/2012, istituisce, inoltre, il Gruppo tecnico di sorveglianza, presieduto dal Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, composto da rappresentanti del Dipartimento medesimo, del Ministero dell'ambiente e delle regioni interessate, con poteri di impulso e verifica sull'avanzamento degli interventi, anche ai fini della proposta, fermo restando il vincolo di destinazione settoriale, di eventuali rimodulazioni dei predetti interventi e di riprogrammazione di eventuali economie, sentiti i comitati di indirizzo previsti nei singoli accordi di programma citati in premessa, per gli interventi di competenza.

L' Art.111 della Legge 27.12.2013 n° 147 (Legge di stabilità 2014), ha successivamente previsto che: “al fine di permettere il rapido avvio nel 2014 di interventi di messa in sicurezza del territorio, le risorse esistenti sulle contabilità speciali relative al dissesto idrogeologico, non impegnate alla data del 31 dicembre 2013, comunque nel limite massimo complessivo di 600 milioni di euro, nonché le risorse finalizzate allo scopo dalle delibere CIPE n. 6/2012 e n. 8/2012 del 20 gennaio 2012, pari rispettivamente a 130 milioni di euro e 674,7 milioni di euro, devono essere utilizzate per i progetti immediatamente cantierabili, prioritariamente destinandole agli interventi integrati

finalizzati alla riduzione del rischio, alla tutela e al recupero degli ecosistemi e della biodiversità e che integrino gli obiettivi della direttiva 2000/60/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, e della direttiva 2007/60/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni”.

A decorrere dal 2014 la normativa attribuisce al Ministro dell' Ambiente il compito di presentare al CIPE una relazione periodica in ordine agli interventi in corso di realizzazione ed all' evoluzione degli accordi di programma. Si attribuisce, inoltre, ad un decreto dello stesso Ministero, concertato con il Ministero dell' economia a provvedere in via definitiva sulla revoca e rifinalizzazione dei fondi per mancata pubblicazione del bando di gara o affidamento dei lavori alla fine del 2014. La legge n. 6 del 2014, ha successivamente previsto che , a decorrere dal 1° gennaio 2015, sarebbe dovuto avvenire il subentro dei Presidenti delle regioni ai Commissari straordinari anche nella titolarità delle contabilità speciali per la gestione delle risorse inerenti la mitigazione del rischio idrogeologico e giacenti, a tale data, nelle medesime contabilità speciali. Da ultimissimo, le leggi n. 91 e n. 116 del 2014, hanno previsto che in i Presidenti di regione subentrano sin dal 2014 alla gestione commissariale governativa e che nei casi di cessazione anticipata, dalla carica di Presidente della regione, questi cessa anche dalle funzioni commissariali. Per l'espletamento delle attività previste, il Presidente della regione, può delegare apposito soggetto attuatore il quale opera sulla base di specifiche indicazioni ricevute dal Presidente e senza alcun onere aggiuntivo per la finanza pubblica. Qualora le normative di settore o lo statuto della regione non prevedano apposite modalità di sostituzione, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, sarà nominato un commissario che subentrerà nell'esercizio delle funzioni commissariali fino all'insediamento del nuovo Presidente. La prassi attuale che visto la maggior parte dei Presidenti di Regione confermare i commissari precedentemente in vigore ovvero delegare le funzioni in ambito di dissesto idrogeologico agli assessori regionali all' ambiente.

Inoltre bisogna evidenziare come, tramite decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, recante disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni, sia stata l' Agenzia per la Coesione Territoriale.

Lo scopo principale, dell' Agenzia, che prenderà il posto del Dipartimento per la coesione territoriale presso il Mise, è il monitoraggio sistematico degli interventi, l'accompagnamento ed il supporto alle amministrazioni centrali e regionali titolari degli interventi finanziati dai fondi strutturali e dal Fondo sviluppo e coesione, tra i quali vi sono anche gli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico . L' Agenzia per la coesione territoriale, diviene, così, uno strumento propulsivo di una strategia più ampia che vedrà tutte le amministrazioni impegnate in uno sforzo comune per utilizzare al meglio i fondi strutturali e dare così un contributo significativo alla ripresa economica e sociale di tutto il Paese. Da subito ci sono state polemiche in merito ai poteri dell' Agenzia. Soprattutto in merito al potere sostitutivo dell' Agenzia nei confronti dell'amministrazione inadempiente nell'utilizzo dei fondi. Tale potere, da la possibilità che la stessa Agenzia in condizioni molto particolari e ben definite possa intervenire direttamente nella gestione di alcuni programmi». Si tratta, di programmi «particolari e in casi ben delimitati» e comunque «in caso di gravi ritardi e gravi inadempienze».

Inoltre, con DPCM del 27 maggio 2014, è stata istituita la “Struttura di Missione contro il dissesto idrogeologico” presso la Presidenza del Consiglio. Essa è tenuta a garantire il necessario coordinamento degli interventi urgenti in materia di dissesto idrogeologico, di difesa e messa in sicurezza del suolo, di sviluppo delle infrastrutture idriche, in modo da assicurare l' integrazione delle fasi relative alla programmazione e alla realizzazione concreta degli interventi in tali materie attribuite ai diversi livelli di governo, centrale, periferico, territoriale e locale, agli enti pubblici nazionali e territoriali, ad ogni altro soggetto pubblico e privato competente che opera sul territorio nazionale, ed il razionale ed efficace utilizzo delle risorse disponibili.

Alla Struttura, inoltre, sono demandati, anche in raccordo per quanto di spettanza con l' Autorità per l' energia elettrica, il gas ed il sistema idrico, compiti di impulso, coordinamento, monitoraggio e controllo in ordine alle funzioni di programmazione, progettazione e realizzazione degli interventi stessi, siano essi di prevenzione o di messa in sicurezza post-eventi, con particolare riferimento a quelli previsti negli accordi di programma Stato-Regioni.

Infine, degne di nota sono le novità introdotte nel settore del dissesto idrogeologico dal Decreto Sblocca Italia. Il decreto legge 133/2014, convertito in legge nel novembre 2014, prevede che, a partire dalla

programmazione 2015 le risorse destinate al finanziamento degli interventi in materia di mitigazione del rischio idrogeologico saranno utilizzate tramite accordo di programma sottoscritto dalla Regione interessata e dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, che definirà altresì la quota di cofinanziamento regionale. Gli interventi saranno individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Il decreto in questione prevede, altresì, che le risorse disponibili dovranno essere prioritariamente destinate agli interventi integrati, finalizzati sia alla mitigazione del rischio sia alla tutela e al recupero degli ecosistemi e della biodiversità, integrando gli obiettivi della 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, e della direttiva 2007/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni.

A questo tipo di interventi integrati, in grado di garantire contestualmente la riduzione del rischio idrogeologico e il miglioramento dello stato ecologico dei corsi d'acqua e la tutela degli ecosistemi e della biodiversità, in ciascun accordo di programma, deve essere destinata una percentuale minima del 20 per cento delle risorse. Nei suddetti interventi assume priorità la delocalizzazione di edifici e di infrastrutture potenzialmente pericolosi per la pubblica incolumità.

L'attuazione di tali interventi è assicurata dal Presidente della Regione in qualità di Commissario di Governo contro il dissesto idrogeologico con i compiti, le modalità, la contabilità speciale e i poteri di cui all'articolo 10 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116. Per le attività di progettazione ed esecuzione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico di cui agli accordi di programma stipulati con le Regioni ai sensi dell'articolo 2, comma 240, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, i Presidenti delle Regioni, nell'esercizio dei citati poteri, possono richiedere di avvalersi, sulla base di apposite convenzioni per la disciplina dei relativi rapporti, di tutti i soggetti pubblici e privati, nel rispetto delle procedure ad evidenza pubblica prescritte dal codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, ivi comprese Società in house delle amministrazioni centrali dello Stato dotate di specifica competenza tecnica, attraverso i Ministeri competenti che esercitano il controllo analogo sulle rispettive società, ai sensi della disciplina nazionale ed europea. Si stabilisce, inoltre, che, La struttura di missione contro il dissesto idrogeologico, opererà di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e, per quanto di competenza, con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti nelle attività pianificatorie, istruttorie e di ripartizione delle risorse finanziarie finalizzate alla realizzazione degli interventi per la mitigazione del dissesto idrogeologico.

Il decreto sblocca Italia, ha inoltre stabilito che , costituiscono esigenze imperative connesse a un interesse generale ai sensi dell'articolo 121, comma 2, del codice del processo amministrativo, quelle funzionali alla tutela dell'incolumità pubblica.

Nei casi di procedure ad evidenza pubblica avviate o da avviarsi, in quelli conseguenti alla redazione di verbale di somma urgenza per interventi conseguenti alla dichiarazione dello stato di emergenza, nonché nei casi di cui al comma 1 del presente articolo, il tribunale amministrativo regionale, nel valutare l'istanza cautelare, può accoglierla unicamente nel caso in cui i requisiti di estrema gravità e urgenza previsti dall'articolo 119, comma 4, del citato codice di cui all'allegato 1 al decreto legislativo n. 104 del 2010 siano ritenuti prevalenti rispetto alle esigenze di incolumità pubblica evidenziate dalla stazione appaltante.

Inoltre, Ai lavori urgenti di realizzazione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri tra quelli previsti negli accordi di programma sottoscritti tra il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e le regioni ai sensi dell'articolo 2, comma 240, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, non si applicano i commi 10 (Il contratto non può comunque essere stipulato prima di trentacinque giorni dall'invio dell'ultima delle comunicazioni del provvedimento di aggiudicazione definitiva) e 10-ter (Se è proposto ricorso avverso l'aggiudicazione definitiva con contestuale domanda cautelare, il contratto non può essere stipulato, dal momento della notificazione dell'istanza cautelare alla stazione appaltante e per i successivi venti giorni, a condizione che entro tale termine intervenga almeno il provvedimento cautelare di primo grado o la pubblicazione del dispositivo della sentenza di primo grado in caso di decisione del merito all'udienza cautelare ovvero fino alla pronuncia di detti provvedimenti se successiva. L'effetto sospensivo sulla stipula del contratto cessa quando, in sede di esame della domanda cautelare, il giudice si dichiara incompetente ai sensi dell'articolo 14, comma 3, del codice del processo amministrativo, o fissa con ordinanza la data di discussione del merito senza concedere misure cautelari o rinvia al giudizio di merito l'esame della domanda cautelare, con il consenso delle parti, da intendersi quale implicita rinuncia all'immediato esame della domanda cautelare) dell'articolo 11 del Codice degli appalti pubblici.

Infine, il decreto sblocca Italia, con riferimento al potere sostitutivo nell'utilizzo dei fondi europei, al fine di non incorrere nelle sanzioni previste dall'ordinamento dell'Unione europea, in caso di inerzia, ritardo o inadempimento delle amministrazioni pubbliche responsabili dell'attuazione di piani, programmi ed interventi cofinanziati dall'UE, ovvero in caso di inerzia, ritardo o inadempimento delle amministrazioni pubbliche responsabili dell'utilizzo dei fondi nazionali per le politiche di coesione, il Presidente del Consiglio dei Ministri, sentita la Conferenza unificata, che si esprime entro 30 giorni dalla richiesta, trascorsi i quali il parere si intende reso, propone al CIPE il definanziamento e la riprogrammazione delle risorse non impegnate, fermo restando il principio di territorialità, anche prevedendone l'attribuzione ad altro livello di governo.

AVV.GIUSEPPE MORANO

TOGA D' ORO ANNO FORENSE 2009

CONSULENTE GIURIDICO PRESSO L' AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE

DOTTORE DI RICERCA IN DIRITTO AMMINISTRATIVO UNIVERSITA' GUGLIELMO MARCONI

TUTOR DELLA DIDATTICA DELLA FACOLTA' DI GIURISPRUDENZA UNIVERSITA' LUISS

AVV.MORANO@LIVE.IT GMORANO@LUISS.IT / 3313862909