



GIUSEPPINA LOFARO (2024) - *L'amministrazione della difesa del suolo*. Editoriale Scientifica, Napoli. 370 pagine. 22,00 €.

Il suolo ospita gran parte della biosfera e un terzo della biodiversità. Dalla sua salute dipende la stessa vivibilità del pianeta, ma esso continua per molti versi ad essere 'invisibile'. Con la monografia su "L'amministrazione della difesa del suolo", Giuseppina Lofaro compie un'operazione di 'visibilizzazione' del suolo, inteso come ecosistema e come risorsa (non rinnovabile) da governare. La difesa del suolo, propone l'a., può essere concettualizzata e quindi organizzata (anche se non senza difficoltà) come "funzione amministrativa unitaria" (Cap. VI) nonostante promani da diversi settori "già strutturati" (come le acque e l'assetto idrogeologico, le foreste, l'urbanistica, il paesaggio) o "in formazione" (come la rigenerazione urbana e il ripristino degli ecosistemi) (23).

Al momento, infatti, in un territorio nazionale "diffusamente fragile e vulnerabile", l'azione amministrativa a difesa del suolo assume troppo frequentemente i tratti tipici del governo dell'emergenza, funzionale tra l'altro a 'celare' "in modo volontario o involontario, le responsabilità connesse all'inerzia d'azione e all'incuria umana" (30). Nonostante le acquisizioni scientifiche e tecniche sull'importanza dei servizi di regolazione ecosistemica resi dal suolo, il governo di questa risorsa resta inefficace, intempestivo e insufficiente, a causa di complicazioni normative e organizzative e in ragione "dell'entità montante delle risorse finanziarie necessarie" (33).

Il tentativo dell'a., in questo senso, è di superare un paradigma regolatorio che ben può chiamarsi di "normalizzazione" dell'emergenza, "nella consapevolezza" tuttavia di una "probabile necessaria stabilizzazione dell'amministrazione del rischio" (337). Davanti ai cambiamenti climatici, infatti, anche l'amministrazione più organizzata e finanziata è menomata dalla mancanza di una visione sistemica di cause ed effetti e dall'assenza di serie storiche di dati (303). In risposta "alla non rara inefficacia dell'azione preventiva attraverso la pianificazione, la programmazione e l'esecuzione degli interven-

ti" per la difesa del suolo (308), che si risolve troppo spesso in azioni 'curative' e meramente reattive rispetto al verificarsi di calamità naturali (299-300), il tentativo di ricostruire la difesa del suolo come funzione amministrativa autonoma ha allora anche il senso di rivalutare un approccio precauzionale al governo delle dinamiche ecologiche, che sappia al contempo valorizzare le potenzialità del sistema informativo INSPIRE istituito dalla Direttiva alluvioni (236 ss).

Muovendo dalla storia dell'amministrazione del suolo (dove particolare attenzione è riservata alle intuizioni "olistiche" della "bonifica integrale" maturate negli anni '30), il lavoro ricostruisce l'evoluzione normativa e organizzativa dell'amministrazione della difesa del suolo lungo le direttrici delle pianificazioni di area vasta e della rete idrografica. Valorizzando l'"autonomia ordinamentale" della difesa del suolo (intesa come "presidio e governo attivo del territorio"), conquistata solo con la l. n. 183/1989 (Cap. II) nonostante le già preziose indicazioni della Commissione dei Marchi di vent'anni precedente, l'a. analizza la Parte III del Codice dell'ambiente (cap. IV), e sottolinea come l'avanzare dell'accoppiamento strutturale tra difesa del suolo e diritto ambientale abbia finito per "fagocitare" la prima, orientandone le plurime funzionalità nella prospettiva del secondo (300).

Questa prospettiva critica è illustrata anche in riferimento alla lunga e tortuosa attuazione del disegno autonomistico. Nel ricostruirne gli itinerari, dall'esperienza dell'amministrazione straordinaria del Mezzogiorno al regionalismo differenziato, l'a. mette in evidenza i profondi scollamenti che sono venuti a prodursi tra la tutela del suolo intesa, appunto, nella prospettiva del diritto dell'ambiente e la "valorizzazione" dei suoi usi produttivi e urbanistici. Incoerenze di coordinamento, tra pianificazioni territoriali e settoriali, che precipitano sulla materia concorrente del "governo del territorio", ma che sono anche emblematicamente rappresentate dalla apparentemente parossistica definizione normativa dei Piani di bacino quali piani "territoriali di settore" (198).

Rispetto all'annoso problema del coordinamento è degno di nota che l'a., nel solco di autorevoli propo-

ste dottrinali, proponga di guardare alla ripartizione di competenze tra Stato e autonomie non tanto nella prospettiva di una distinzione per materie, quanto nell'ottica di una "integrazione" dei compiti affidati a diversi livelli di governo per il perseguimento di una stessa (inestricabile) pluralità di interessi pubblici e privati. Critica nei confronti delle prospettive aperte dal regionalismo differenziato, l'a. ne individua infatti l'antidoto - oltre che nei LEP sistematizzati nel 2023 dalla Commissione Cassese - soprattutto nell'istituzione delle Autorità di bacino (oggi distrettuali), intese come unificanti sbocchi delle competenze costruite sulla base di un "criterio oggettuale" (119), e nelle attività di "super piano" (200) loro affidate.

Secondo l'a., infatti, ferma restando la centralità acquisita dai Piani paesaggistici del Codice dei beni culturali e del paesaggio, cui è affidata una funzione "strategica e propulsiva per la regolazione globale del territorio" (208), le questioni del coordinamento non dovrebbero porsi nei termini di relazioni più o meno gerarchiche tra strumenti di pianificazione, quanto nella prospettiva di un necessario ricorso "a meccanismi procedurali di valutazione integrata degli effetti ambientali, territoriali, economici, sanitari e sociali cui sono assoggettate le varie azioni di trasformazione del territorio" (207 in nota). Un discorso che se, per un verso, è volto a sancire la progressiva perdita di autonomia funzionale della piani-

ficazione urbanistica, sempre più strumentale alla tutela ambientale e paesaggistica, per altro verso non rinuncia a costruire relazioni gerarchiche se necessarie a garantire l'incolumità fisica della popolazione (bene potendo, ad esempio, singole prescrizioni dei Piani di bacino prevalere rispetto a disposizioni dei Piani paesaggistici).

Nella ricerca di nuovi punti di equilibrio ordinamentali, il lavoro di Giuseppina Lofaro dedica inoltre ampio spazio ai Contratti di fiume. Se nello studio delle mutevoli forme di esercizio dell'autonomia territoriale il focus è rappresentato dai rapporti tra coordinamento e gerarchia, l'analisi di questo istituto volge alla bilanciata composizione dei profili consensuali e autoritativi che da sempre caratterizzano l'attività amministrativa di difesa del suolo (come ben esemplificato dalla storia dei Consorzi di bonifica). Atipici e flessibili, i Contratti di fiume possono fungere "da catalizzatore per i processi attuativi della protezione paesaggistica" (256), ma restano inadeguati al cospetto di dissesti idrogeologici che solo l'attività pubblica può affrontare economicamente e tempestivamente.

Si conferma la centralità di un approccio necessariamente composito che, auspica l'a., possa servire anzitutto a smarcare l'amministrazione del suolo dai suoi pervicaci tratti emergenziali.

MARGHERITA CROCE

L. MAGANZANI, E. FIOCCHI MALASPINA, S. TAROZZI (A CURA DI) (2025) - *Gestione del rischio idrogeologico e proprietà privata: i diversi modelli di intervento dall'antichità ad oggi*. Jovene Editore, Napoli. 203 pagine. 22,00 €. ISBN 9788824328999.

Il volume collettaneo *Gestione del rischio idrogeologico e proprietà privata: i diversi modelli di intervento dall'antichità ad oggi*, curato da Lauretta Maganzani, Elisabetta Fiocchi Malaspina e Simona Tarozzi, raccoglie gli Atti del convegno svoltosi a Trento il 6-7 dicembre 2023 nell'ambito del PRIN 2020 dedicato al tema *Diritto e buone pratiche nella gestione del territorio fra antichità romana e realtà odierna*.

I diversi contributi che vanno a comporre il volume affrontano in maniera sistematica il rapporto tra gestione del rischio idrogeologico e tutela della proprietà privata, proponendo una ricostruzione diacronica che abbraccia oltre due millenni di storia giuridica. Dalla disciplina romana delle acque e delle terre, alle elaborazioni medievali e moderne in tema

80 (4): 284-286, 2025 doi: 10.36253/ifm-1211

di gestione delle acque, fino alle più recenti normative e pronunce giurisprudenziali, il filo conduttore è rappresentato dall'interazione, spesso conflittuale e talvolta sinergica, tra interesse individuale al pieno godimento del bene e interesse collettivo alla sicurezza e alla stabilità del territorio.

Gli scritti condividono e sviluppano un medesimo assunto di fondo, cioè che la protezione dell'ambiente e la prevenzione dei dissesti idrogeologici non possono essere comprese, né tantomeno efficacemente regolate, senza una prospettiva storica. Uno sguardo di lungo periodo consente di cogliere le continuità (l'idea che l'uso privato del suolo debba essere temperato dall'esigenza di evitare danni ai vicini o alla collettività) e le fratture (come la progressiva emersione delle esigenze di tutela ambientale e le sue diverse modalità di protezione) che hanno segnato i modelli giuridici e gestionali nel corso del tempo.

È in questa tensione tra continuità e fratture che si dipanano i diversi saggi. Il contributo di Laura Solidoro mostra come nel diritto romano non vi fosse una