



Riflessioni (brevi) dopo l'alluvione in Emilia-Romagna

Alberto Abrami

Professore ordinario fuori ruolo di Diritto forestale e dell'ambiente nell'Università di Firenze; abrami.alberto@alice.it

Ora che si cerca di rimarginare le ferite provocate dalla tragica alluvione che ha colpito l'Emilia-Romagna, conviene fare una riflessione relativa alle strutture amministrative deputate alla difesa del suolo nel nostro Paese. Molto infatti si è discusso all'indomani di quell'evento calamitoso su come la furia della natura ci abbia trovati ancora una volta indifesi e impreparati, quando era risaputo che il nostro territorio è connotato da una rilevante condizione di fragilità idrogeologica. Eppure, nel corso di questi ultimi decenni, ogni qual volta si è verificato un evento alluvionale, il Governo ha messo poi a disposizione una somma non proprio indifferente, e non ha mancato di elaborare dei progetti col fine di mettere in sicurezza il territorio, ma non riuscendo mai a dargli pratica attuazione.

C'è quindi da domandarsi quale sia la ragione di questi insuccessi che vengono, purtroppo, accettati come rientranti nella normalità da parte dell'opinione pubblica. Eppure quello della difesa del suolo costituisce un problema antico che già venne affrontato dal Parlamento - ma con esiti incerti - all'indomani della formazione dello Stato unitario (Trifone, 1957). Quella legislazione ottocentesca rimase in vigore finché non fu varato, su delega del Parlamento, il regio decreto legislativo 30 di-

cembre 1923 n. 3267, ancora oggi vigente in alcune sue parti in cui è subentrata la Regione. Con tale decreto ci si preoccupò di porre un vincolo, definito idrogeologico, su tutti quei terreni, boscati o meno, e cioè "di qualsiasi natura e destinazione" i quali, a giudizio discrezionale della Pubblica Amministrazione, potevano perdere di stabilità in conseguenza di un uso, ad opera del suo possessore, che rimanesse incontrollato.

L'imposizione del vincolo aveva come effetto che il taglio degli alberi, effettuato per trarre il prodotto legnoso, era regolamentato in modo minuzioso affinché fosse assicurata, dopo la recisione, la riproduzione del bosco e quindi conservata nel tempo la copertura vegetale del terreno vincolato. Ma, il legislatore dispose anche il divieto del dissodamento della superficie forestale - in mancanza dell'apposita autorizzazione - per trasformarla in altra coltura. La funzione del vincolo era, dunque, quella di prevenire una condizione di dissesto del territorio mirando a conservare la condizione del terreno esistente, nonché a disciplinare l'utilizzazione del bosco perché potesse permanere negli anni avvenire.

La legge n. 3267 del 1923 non si limita però a porre dei divieti, ossia degli obblighi di *non facere*, come accade con l'imposizione del

vincolo, ma prevede anche comportamenti in positivo, la cui attuazione era dovuta all'azione congiunta dell'Ispettorato forestale dello Stato e del Genio civile, organi periferici, rispettivamente, del Ministero dell'Agricoltura e Foreste e del Ministero dei Lavori Pubblici. L'obiettivo che si intende perseguire è quello della regimazione dei fiumi e torrenti mediante opere di sistemazione idraulico-forestali, consistenti in rimboschimenti, rinsaldamenti e opere costruttive immediatamente connesse. L'intervento di tali Uffici prende inizio con la perimetrazione del bacino montano cui fa seguito l'elaborazione del progetto di massima delle opere da realizzare e, una volta che il progetto sia stato approvato, si procede alla sua esecuzione nelle diverse zone dopo aver individuato per ciascun Comune i terreni da sistemare.

Questa la previsione legislativa tuttora vigente nel settore di nostro interesse, dovendo però considerare che agli Uffici statali che sopra abbiamo menzionato, sono subentrati, con il decollo dell'ordinamento regionale, gli organi previsti dalle leggi delle diverse Regioni in conformità di una legislazione, che ha potuto relegare le disposizioni del decreto n. 3267 del 1923 al ruolo di principi fondamentali della materia secondo la disciplina della legislazione concorrente.

Ora conviene rifarsi al decreto presidenziale n. 616 del 1977 che, sostituendo i diversi, iniziali, decreti delegati del 1972 relativi a ciascuna materia regionalizzata, ha completato il trasferimento delle competenze amministrative alle Regioni. È infatti da quella data che le Regioni subentrano allo Stato nell'esercizio delle "funzioni concernenti la sistemazione idrogeologica e la conservazione del suolo" (art. 69 comma 4 del DPR 24 luglio 1977 n. 616). Insieme alle funzioni amministrative vengono trasferiti alle Regioni, gli Uffici ed il Personale, sicché lo Stato, da quel momento, è rimasto privato delle strutture periferiche sulle quali fondava

la propria azione amministrativa, potendo solo esercitare la "funzione di indirizzo e coordinamento" dell'attività regionale in relazione al momento unitario o di interesse nazionale.

Questa, appena descritta, la condizione istituzionale nel settore che andiamo considerando, in conseguenza della quale ogni progetto d'interesse nazionale varato dallo Stato in materia di difesa del suolo a livello di competenza concorrente, deve fare affidamento per la sua attuazione alle Regioni e agli Enti locali che hanno provveduto ad organizzare le funzioni amministrative trasferite.

Con la riforma costituzionale del 2001 la materia - dagli incerti confini - "governo del territorio", è stata attribuita alle Regioni potendo lo Stato emanare nella materia - come già si è detto - solo una legislazione concorrente con la normazione delle Regioni ossia relativa ai principi fondamentali della materia. Perde però, lo Stato, in conseguenza dell'accentuata autonomia regionale determinata dalla riforma, il potere relativo alla "funzione di indirizzo e coordinamento" in relazione all'attività amministrativa delle Regioni e scompare anche il riferimento all'"interesse nazionale" che si aveva nella Costituzione riformata.

Si dovrebbe ritenere che la dizione "governo del territorio" si riferisca ad una materia, l'urbanistica, comprensiva anche degli interventi volti alla difesa del suolo. Senonché, va tenuto conto della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'Ambiente che sottrarrebbe il settore in questione alle Regioni, ma che, comunque, troverebbe uno Stato che non può disporre delle strutture amministrative e, allo stesso modo, del personale.

In questi giorni si parla di un nuovo piano nazionale di difesa del suolo che non potrà peraltro realizzarsi che all'interno dello scenario istituzionale che abbiamo descritto, sicché occorrerà ottenere per la sua esecuzione una convinta adesione e collaborazione delle Regioni

se non si vuole che anch'esso fallisca ancora una volta l'obbiettivo. E sarà anche necessario che sia predisposto prima che si dia attuazione ad una incomprensibile autonomia differenziata che in modo larvato trasformerebbe la condizione del nostro Stato, già caratterizzato da un regionalismo debordante, in vero e

proprio, in relazione ad una serie di materie, Stato federale.

BIBLIOGRAFIA

Trifone R., 1957 - *Storia del diritto forestale in Italia*.
Pubblicazioni dell'Accademia Italiana di Scienze Forestali. Firenze, Tip. Coppini.