LA TUTELA IDROGEOLOGICA DEL TERRITORIO: UNA PROPOSTA, OVVERO… L'UOVO DI COLOMBO!

"*L'Italia è un Paese condannato allo sfascio idrogeologico*". Questa frase, pur con qualche variante terminologica che non va comunque a modificarne e tanto meno inficiarne il significato, è ben nota alla totalità dei Laureati in scienze forestali o in scienze forestali e ambientali sin dai banchi dell'Università.

Coloro i quali poi, nei vari ambiti professionali, si sono trovati a gestire direttamente il territorio oppure a esserne in contatto, anche se in maniera indiretta, hanno ben compreso nella realtà pratica come quella affermazione, che poteva apparire meramente teorica mentre venivano illustrati i concetti e spiegate le nozioni delle sistemazioni idraulico-forestali, racchiudeva in sé, in maniera molto sintetica, una assai spesso dolorosa verità.

***

Che la questione del dissesto idrogeologico sia stata, da sempre, per il nostro Paese una importante e a volte preoccupante emergenza viene testimoniato oltre che dalle innumerevoli tragedie che hanno colpito (e che purtroppo continuano a colpire) da nord a sud tutte le Regioni, anche dalla produzione normativa, la quale attraverso la promulgazione di vari provvedimenti in materia ha evidenziato, nella sua sempre attuale drammaticità, un doveroso interesse del Legislatore pressoché costante nel tempo. L'importanza della tematica e l'attenzione riservata alla stessa dal Legislatore ben si evidenziano fin da subito nell'Italia da poco unita con l'emanazione di una norma che andò a uniformare le varie realtà sui vincoli forestali esistenti negli Stati pre-unitari.

Per dovere di citazione, è infatti del 1877 il primo provvedimento a validità nazionale che pose sotto tutela idrogeologica la gran parte del territorio italiano: la legge 20 giugno 1877, n. 3917 - *Norme relative alle foreste* (nota anche come legge Majorana Calatabiano dal nome del Ministro dell'Agricoltura, Industria e Commercio che ne fu promotore) andò a porre il vincolo forestale di tutela su tutti i terreni posti al di sopra del limite altitudinale di crescita del castagno. Venne previsto inoltre che potevano essere sottoposti allo stesso vincolo anche terreni ubicati a quote inferiori nel caso in cui, se disboscati o dissodati, avrebbero potuto dar luogo a fenomeni di dissesto idrogeologico quali scoscendimenti, smottamenti, interramenti, frane, valanghe, disordinare il corso delle acque, alterare la consistenza del suolo, danneggiare le condizioni igieniche locali.

© 2015 Accademia Italiana di Scienze Forestali

Dopo relativamente pochi anni - probabilmente, come segnalano le cronache del tempo, anche in conseguenza di notevoli disboscamenti eseguiti nelle aree poste al di sotto del limite altitudinale di crescita del castagno - il Legislatore pose nuovamente mano alla materia.

Il regio decreto legislativo 30 dicembre 1923, n. 3267 - *Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e terreni montani* (tuttora in vigore) è andato a modificare l'impostazione della norma rispetto a quella precedentemente in essere. Il vincolo non veniva più posto in maniera uniforme sul territorio (ovvero al di sopra di quella determinata quota, com'era in precedenza), bensì venivano vincolati i terreni boscati e non - indipendentemente dall'altitudine - che potevano presentare un potenziale rischio idrogeologico dovuto alla perdita della stabilità o per l'alterazione del deflusso idrico superficiale.

L'impostazione della norma e il conseguente sforzo operativo compiuto negli anni per redigere tutta la minuziosa serie delle cartografie topografiche che hanno interessato l'intera Nazione, ha fatto sì che lo strumento normativo promulgato sia tuttora ritenuto di estrema validità, seppur necessitante di aggiornamenti a seguito delle modifiche intervenute sia sul territorio sia nelle abitudini di vita che interessano lo stesso.

Sono stati pertanto emanati nel tempo ulteriori provvedimenti normativi per disciplinare la materia e rimarcare l'attenzione sulla sempre attuale problematica del dissesto idrogeologico.

Tra questi, degna di menzione è la legge 18 maggio 1989, n. 183 - *Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo* che tra l'altro istituisce le "Autorità di bacino" quali organismi tecnico-amministrativi cui spetta la pianificazione delle attività di difesa e tutela, uso e governo del territorio in linea con lo sviluppo sostenibile, sociale, economico e ambientale.

***

Va opportunamente evidenziato che, oltre agli aspetti normativi, nei decenni passati sono state pianificate e concretizzate molteplici azioni, dirette e indirette, sull'intero contesto geografico nazionale per fronteggiare le emergenze connesse al dissesto idrogeologico.

Solamente per focalizzare l'attenzione su quanto avvenuto nei tempi più recenti, va ricordato che in ossequio a quanto contenuto nel decreto legislativo 12 marzo 1948, n. 804 - *Norme di attuazione per il ripristino del Corpo Forestale dello Stato*, proprio l'Amministrazione forestale statale ha condotto, in special modo negli anni '50, '60 e inizio '70 del secolo scorso, una intensa opera di realizzazione di rimboschimenti e di opere di sistemazione idraulico-forestale. Tutto ciò è avvenuto, per buona parte, in applicazione delle indicazioni della legge 25 luglio 1952, n. 991 - *Provvedimenti in favore dei terreni montani,* nota come "legge della montagna" oppure anche come "legge Fanfani" (dal nome del suo promotore allora Ministro dell'Agricoltura e delle Foreste). Questa legge, la prima - è sempre bene rammentarlo - promulgata in riferimento al contenuto dell'articolo 44 della Costituzione, ha consentito la realizzazione di centinaia di migliaia di ettari di

rimboschimenti oltre a un elevatissimo numero di opere di sistemazione idrogeologica dei versanti e di interventi di sistemazioni idraulico-forestali degli alvei di torrenti e corsi d'acqua montani.

Oltre a ciò, sempre l'Amministrazione forestale statale ha direttamente gestito, sin dall'inizio, le procedure di istruttoria e di autorizzazione inerenti il vincolo idrogeologico di cui alla legge n. 3917/1877 e al R.D.L. n. 3267/1923.

Queste attività sono state portate avanti dal Corpo Forestale dello Stato sino al trasferimento delle competenze in materia forestale in un primo momento alle Regioni a statuto speciale - avvenuto con differenti tempistiche - e successivamente alle Regioni a statuto ordinario avvenuto nei due differenti momenti legati alla emanazione dapprima del D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11 - *Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di agricoltura e foreste, di caccia e di pesca nelle acque interne e dei relativi personali ed uffici* e di seguito del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 - *Attuazione della delega di cui all'articolo 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382*.

Venuta a mancare l'unitarietà dell'azione statale, le singole Regioni si sono dotate, a seconda dei casi e con diverse tempistiche, di differenti strumenti normativi per l'attribuzione delle competenze in materia di vincolo idrogeologico, ma le connesse procedure di valutazione e autorizzazione sono rimaste pressoché invariate seppur in presenza di diversi Enti/Soggetti divenuti per norma competenti in materia.

Un particolare su cui si ritiene opportuno soffermare l'attenzione è quello che la realizzazione delle sopra richiamate opere (realizzate negli anni tra il '50 e il '70 del ventesimo secolo) è avvenuta in concomitanza dei principali mutamenti socio-economici che hanno interessato in generale l'intera Nazione e in modo particolare le zone montane e collinari. Questi cambiamenti hanno comportato in molti casi sia la cessazione delle attività del settore agro-silvo-pastorale, che erano state esercitate in detti contesti da secoli, sia uno spopolamento diffuso delle aree rurali. Le conseguenze di questo "abbandono" del territorio si sono nel tempo sempre più manifestate: lo evidenzia l'innescarsi di un sempre maggior numero di - piccoli e grandi - fenomeni di dissesto idrogeologico.

Per completare a ritroso il quadro cronologico, va opportunamente riconosciuto come per lungo tempo - per secoli, se non in qualche caso addirittura per millenni - siano state le stesse popolazioni che abitavano e vivevano i contesti montani e collinari ad attuare una concreta e diretta azione di tutela del territorio: ciò attraverso una capillare attività di gestione dei terreni, boscati e non, e di attenta regimazione delle acque superficiali.

***

Al giorno d'oggi molte cose sono cambiate. Da una parte si invoca sempre più di frequente il cambiamento climatico in essere quale principale responsabile di molti disastri collegati ad alluvioni e/o movimenti franosi di varia entità, ma dall'altra, troppo spesso, si dimentica l'assenza della capillare e continua azione dell'uomo nella realizzazione degli interventi di tutela e salvaguardia del territorio ai fini idrogeologici. A chi scrive è rimasto ben impresso un caso "relativamente

ridotto" di fragilità e dissesto idrogeologico il quale, si ritiene, possa essere citato come esempio emblematico.

Sul finire della stagione invernale 2012/2013 si è verificato un piccolo movimento franoso che, a causa del materiale sceso dal pendio sul manto stradale, ha comportato per svariati giorni la chiusura in entrambi i sensi di marcia della Strada Statale n. 67 "Tosco-Romagnola" nel versante forlivese poco più a valle dell'abitato di San Benedetto in Alpe, il primo agglomerato urbano che si trova scendendo dal Passo del Muraglione verso le terre di Romagna. Il distacco di terra e sassi si è verificato in concomitanza di giornate molto piovose; le piogge però non sono state la causa principale, bensì possono essere considerate solamente come "l'ultima goccia" che ha fatto tracimare un recipiente già colmo. E questo può essere facilmente motivato. Esaminando nel dettaglio il sito oggetto del dissesto (si vuol intendere percorrendo con gli scarponi il contesto circostante) si è potuto facilmente notare come l'area subito a monte del movimento franoso che si era verificato fosse un tempo un podere coltivato. I segni di ciò erano ancora ben evidenti ed erano costituiti principalmente dalla presenza della casa colonica, da anni in rovina, e dalle evidenti azioni di successione secondaria operate dal bosco, che negli ultimi decenni è andato via via a occupare prati, pascoli e/o seminativi gestiti e lavorati in epoca passata.

Quello che però ha colpito l'attenzione è stata la presenza di una piccola risorgiva che dava origine a un rigagnolo dalla portata assai ridotta. La peculiarità è stata quella di osservare come il corso d'acqua per un breve tratto apparisse ancora incanalato e regimato, ma ben presto lasciasse il ridotto alveo percorso nel passato per disperdersi e infiltrarsi senza alcun controllo nel terreno. Quella appena descritta è stata essenzialmente la principale causa del movimento franoso. Tutto questo, è assai facile intuirlo, è stato determinato dalla cessata opera di presidio e controllo ai fini idrogeologici di quel lembo di realtà montana: un tempo - e probabilmente per molti decenni - era sufficiente che si provvedesse alla costante (minima nell'essenza) manutenzione del percorso superficiale dell'acqua senza che la stessa, per la presenza di ostacoli, dovesse deviare il proprio corso e infiltrarsi liberamente nel terreno.

Fantasticando un poco, poteva essere anche solamente l'anziano nonno presente nella casa colonica che in compagnia del nipotino - in un ideale travaso generazionale di conoscenze e di comportamenti - facendo la breve passeggiata quotidiana toglieva, col l'aiuto del solo suo bastone, le foglie dei faggi o i rametti degli stessi oppure qualche sasso che erano andati a ostruire il ridotto alveo del minuscolo corso d'acqua e che, se non rimossi, sarebbero stati in grado di deviarne potenzialmente il tracciato e il deflusso.

Oggi tutto ciò può essere considerato solamente un ricordo oramai lontano nel tempo.

***

In molti casi - soprattutto per quel che riguarda i piccoli movimenti franosi - le cause del dissesto che colpisce l'intera Nazione sono da ricercarsi nell'avvenuto

abbandono da parte dell'uomo di tutta quella serie di attività di cura e manutenzione del territorio e di regimazione delle prime acque superficiali.

Attraverso l'esecuzione di questi interventi - in epoca passata condotti in gran parte dagli stessi proprietari e/o possessori dei terreni sia per legge sia soprattutto perché concepiti alla stregua di una necessità od obbligo morale nei confronti della salvaguardia del contesto geografico dove vivevano - è stato possibile agire in modo capillare e continuo controllando, regimando, sistemando e prevenendo potenziali momenti di dissesto idrogeologico.

I cambiamenti socio-economici, già in precedenza menzionati, hanno fatto sì che a partire dal secondo dopoguerra sia iniziata una progressiva azione di spopolamento delle zone montane e collinari di gran parte dell'Italia. Inoltre, laddove la popolazione ha continuato a vivere in quei luoghi, sono state altre attività, in particolar modo il turismo, a prendere il posto dei lavori più a diretto contatto con il territorio, quali agricoltura, zootecnia, gestione forestale. Altro fattore che va a sommarsi ai precedenti è il progressivo invecchiamento della popolazione ancora dedita, nelle aree di più alta quota della Alpi e dell'Appennino, alle attività del settore primario.

Si può pertanto affermare, con certezza quasi assoluta, che la superficie di gran parte della nostra Penisola versi in uno stato di abbandono - molto spesso abbinato a uno stato di totale disinteresse - per quanto riguarda la sicurezza idrogeologica.

Solamente in concomitanza delle oramai sempre più frequenti emergenze - a volte veri e propri disastri - legate ad alluvioni e smottamenti viene riproposta all'attenzione dell'opinione pubblica la problematica della stabilità e della sicurezza idrogeologica del territorio.

Nell'ottica di una rinnovata volontà di porre rimedio alla questione e di contrastare il dissesto, va vista la recente istituzione dell'organismo governativo appositamente deputato alla tematica. La "nascita" della struttura denominata "Italia Sicura" con la specifica branca del contrasto al dissesto idrogeologico, incardinata direttamente all'interno della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dimostra indubbiamente attenzione da parte degli organi di Governo per la questione della prevenzione dei dissesti naturali legati alla fragilità idrogeologica. Confermano questo anche le progettazioni di realizzazione di numerose opere da eseguirsi con la finalità del contrasto alla instabilità dei versanti e alla gestione incontrollata del ciclo delle acque superficiali.

Direttamente collegato all'istituzione di "Italia Sicura" e quale aspetto conseguente di questa rediviva sensibilità è da considerarsi il fatto che viene sempre più data enfasi alla realizzazione delle cosiddette "100 grandi opere" per garantire di affrontare concretamente le principali emergenze del Paese dal punto di vista idrogeologico. Ottima intenzione, si può ben valutare.

Pur non conoscendo però nel dettaglio ogni singola realizzazione (sito interessato, progettazione, finalità e modalità di attuazione dell'intervento), non ci si può esimere dall'evidenziare una criticità che riguarda, è bene sottolinearlo, solamente in modo indiretto la realizzazione delle "100 grandi opere": queste andranno sicuramente a sanare le cento principali emergenze idrogeologiche del

Paese, caratterizzate senza dubbio da contesti di elevatissimo rischio per la sicurezza di vaste aree del territorio nonché da altrettanto consistente ed evidente pericolo per le vite umane.

Viene da chiedersi - con un più che legittimo dubbio - cosa ne è e cosa ne sarà invece di tutta quella serie di interventi di manutenzione ordinaria di modesta e/o ridottissima entità (tali molto spesso da essere portati a termine coi soli attrezzi manuali) realizzati un tempo con competenza e continuità dalle genti che vivevano la realtà montana e collinare.

Di una soluzione pratica a questa necessità (spesso impellente) pare non ve ne sia traccia, come d'altronde non appare in maniera così chiara se vi siano piena consapevolezza e sentita coscienza della problematica.

***

La situazione, all'apparenza, può pertanto presentarsi di ardua risoluzione.

Non si è in grado - e si ritiene che il calcolo si presenti alquanto complesso - di quantificare, in maniera anche solo approssimativa, il costo per l'attuazione di tutta quella serie di piccoli interventi di manutenzione e cura del territorio necessari ai fini del mantenimento della stabilità idrogeologica e della prevenzione di eventuali dissesti.

Certo è che, anche ipotizzando differenti modalità di affidamento dei lavori, la cifra risulterebbe di notevole entità per le casse dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali. Pertanto, in un momento di disponibilità non certo florida per le risorse finanziarie dell'intera Nazione, è possibile (o molto probabile) che la questione possa passare nel dimenticatoio, almeno sino al prossimo momento di criticità (o dissesto).

Che fare? Come poter agire al riguardo? Viene più che legittimamente da chiedersi.

Dopo aver esposto, anche se per sommi capi, il quadro dello stato di fatto che, per certi versi, può a giustificato motivo apparire a tinte fosche, si ritiene di poter formulare una proposta per addivenire non certo alla definita risoluzione, bensì ad un miglioramento, almeno parziale, ma significativo, della situazione in essere.

Innanzi tutto, ma ciò appare lapalissiano, il primo punto essenziale è prendere coscienza dell'importanza fondamentale rivestita dalla realizzazione capillare degli interventi, i quali, seppur di modesta entità e portata, se eseguiti andrebbero nel loro complesso, innegabilmente, a consolidare l'assetto idrogeologico di molteplici contesti territoriali.

Il secondo punto, ben più critico, riguarda la realizzazione degli interventi.

Come in precedenza già evidenziato, un tempo erano a totale carico economico dello Stato la progettazione e la realizzazione dei "grandi interventi" di rimboschimento e di sistemazione idraulico-forestale di interi bacini montani. Erano invece i privati, senza oneri a carico della collettività, a eseguire invece tutta quella serie di piccoli interventi essenziali per il mantenimento della stabilità idrogeologica del territorio. Proprio questi interventi sono quelli che nel tempo sono venuti a mancare e che sarebbe non solo opportuno, bensì necessario ripristinare.

Una possibile via da percorrere per poter nuovamente intervenire in maniera attiva ai fini della tutela idrogeologica e della regimazione delle acque superficiali potrebbe essere quella di coinvolgere il mondo del volontariato collegato alla protezione civile.

Detto coinvolgimento - si sottolinea - dovrebbe avvenire in un'ottica di differente approccio culturale, tale da dover necessariamente comportare un netto cambiamento di visione rispetto all'attualità, ovvero la transizione da una fase di gestione (a posteriori) delle emergenze e delle catastrofi naturali a una fase di prevenzione (a priori) del verificarsi delle stesse o per lo meno del contenimento e mitigazione delle conseguenze.

A un attento e puntuale monitoraggio del territorio, eseguito dalle strutture presenti negli Enti locali di vario livello e/o dalle strutture delle Regioni cui la materia è di competenza, dovrebbe seguire, previ specifici accordi, l'affidamento al mondo del volontariato dell'esecuzione degli interventi che richiedono l'utilizzo di attrezzature manuali e/o l'impiego di piccole apparecchiature meccaniche, quali motoseghe, decespugliatori, verricelli.

L'obiezione più diretta - e anche giustificabile - che può venir mossa a quanto ipotizzato è quella che le norme in vigore, e in particolare il regio decreto 25 luglio 1904, n. 523 - *Testo unico delle disposizioni di legge intorno alle opere idrauliche delle diverse categorie* e relative successive modifiche e integrazioni, impongono ai proprietari di fondi frontisti l'obbligo della manutenzione e della pulizia degli alvei e delle sponde di fossi, rii e corsi d'acqua in genere. Come in precedenza commentato, in epoca passata questo dovere era considerato spesso non solo come collegato alla norma, bensì come una sorta di obbligo morale. Le cose nel corso del tempo sono molto cambiate. Al momento attuale, per essere doverosamente realisti e concreti, va considerato come risulti alquanto complessa e difficoltosa - in molti casi di fatto impossibile - l'applicazione dell'obbligo previsto per legge: questo prevalentemente a causa del mutamento intervenuto nel contesto territoriale montano e collinare, di cui in precedenza si è fatta menzione. Inoltre nella realtà dei fatti, all'assenza sul posto di molti dei proprietari si aggiunge anche, molto spesso, l'estrema difficoltà di rintracciare gli stessi per subentrate successioni che interessano a volte numerosi eredi. È necessario pertanto prendere atto della situazione e agire di conseguenza andando a eseguire i lavori nell'ottica del preminente interesse collettivo della prevenzione dei dissesti di natura idrogeologica: si ritiene che i proprietari non muoverebbero eccezione di sorta nel caso in cui le numerose ordinanze comunali, i regolamenti di polizia urbana e rurale e/o le altre norme di settore considerassero l'ipotesi di realizzazione delle opere di tutela idrogeologica interessando *ope legis* la proprietà privata.

Una seconda (e si ritiene ultima) obiezione può venir mossa, ovvero che la modalità di intervento in precedenza prospettata vada a sottrarre potenziale occupazione e che la realizzazione degli interventi e delle attività andrebbe adeguatamente remunerata nei confronti di coloro che ne danno attuazione (in forma di esecuzione in economia diretta e/o affidamento dei lavori). A tale affermazione si può controbattere facendo osservare che l'obiezione risulta

senza alcun dubbio fondata, ma che in questo momento storico, dovendo essere - si rimarca - necessariamente realisti e concreti, è quanto mai opportuno ammettere che per la remunerazione di tali attività non ci sono soldi nelle casse delle Strutture preposte a un eventuale pagamento.

Tornando alla realizzazione degli interventi, si sottolinea come l'impiego dei volontari di protezione civile risulterebbe oltremodo agevolato da diverse motivazioni tra le quali quella che gli stessi, molto spesso, conoscono nel dettaglio il territorio sia perché ci vivono sia perché ne hanno avuto contezza nel corso di altre attività (ad esempio incendi boschivi e/o ricerca di persone disperse); inoltre quella che gli stessi hanno già in dotazione gli attrezzi manuali e le apparecchiature meccaniche per il cui impiego sono preparati, qualificati nonché dotati di copertura assicurativa; infine quella che i volontari sono tenuti a svolgere con cadenza periodica delle attività di addestramento che potrebbero essere condotte non nei piazzali dei centri di protezione civile, bensì direttamente "in campo".

Come riferimento ed esempio, da parte dei volontari di protezione civile potrebbero venir eseguiti quei "piccoli" (ma fondamentali) interventi di ripristino del percorso delle acque superficiali all'interno dei tracciati originari, di rimozione delle cause delle infiltrazioni incontrollate delle stesse nel terreno, di ripulitura degli alvei da ostacoli naturali per favorire il regolare deflusso idrico, di rimozione del materiale che ha interessato modesti movimenti franosi, nella fase iniziale, la cui mancata effettuazione potrebbe dare inizio a fenomeni di maggiore intensità, nonché di manutenzione e di parziale ripristino delle opere di sistemazione idraulico-forestale eseguite in passato: questi enunciati vogliono essere solamente una minima elencazione dell'intera serie di interventi, l'uno differente dall'altro per contesto e situazione, rientranti comunque pressoché tutti come varianti delle tipologie in precedenza citate.

La soluzione proposta si ritiene possa costituire (senza voler peccare di falsa modestia) per un certo verso l' "uovo di Colombo" nell'accezione di poter apportare un miglioramento fattibile e concreto alla risoluzione della problematica delle tutela idrogeologica del territorio applicando in maniera molto semplice quel che c'è già a disposizione, solamente modificandone il contesto - e non il sito - di impiego.

Ad maiora.

GIANPIERO ANDREATTA (*)

(*) Dottore forestale. Primo Dirigente del Corpo Forestale dello Stato - Comandante Provinciale di Forlì-Cesena; g.andreatta@corpoforestale.it