

Stefano Masini

Dipartimento di Diritto e Procedura Civile, Università degli Studi di Roma Tor Vergata

E-mail: stefano.masini@uniroma2.it

Keywords: *hydrogeological constraint, soil protection, basin planning, hydraulic infrastructures*

Parole chiave: *vincolo idrogeologico, difesa suolo, programmazione di bacino, opere idrauliche*

## Dalle opere idrauliche al piano di bacino: limiti e incertezze nell'evoluzione della disciplina sulla "difesa dalle acque"

The law activity for soil protection and water discipline, normally still to the imposition of the hydrological constraint, shows a gradual change towards a stronger planning activity able to recognize an homogeneous basin area, although through great gaps and uncertainties of Public Administration about prediction, prevention and mitigation works.

The privates intervention is also ignored, getting worse the soil fragility and the answer to the climatic emergences requiring, in this way, an improvement in participation and responsibility about destination property choices, sheltered for hydrogeological risk.

---

### 1. Condizioni di sicurezza del territorio e norme a difesa del suolo

Tradizionale è l'attenzione riservata alla rete di prescrizioni imposte, inizialmente alle superfici boscate e forestali, in ragione delle funzioni plurali che sono chiamate ad assolvere, nell'interesse collettivo, non solo sul piano economico quanto sotto il profilo ecologico e sociale, ma, solo di recente, atteso il carattere *polivalente*, il vincolo idrogeologico è stato assunto quale "modello per l'elaborazione di vincoli ecologici – ambientali diretti alla salvaguardia di valori cui l'ordinamento riconosce preminente tutela a livello costituzionale"<sup>1</sup>.

L'impegno normativo per l'attività di difesa del suolo e di disciplina delle acque ha portato, in particolare, ad un sostanziale adeguamento delle speciali prescrizioni preordinate a fronteggiare il dissesto idrogeologico, mettendo a punto,

---

<sup>1</sup> Così, Cristiani E., sub art. 866 (Vincolo per scopi idrogeologici e per altri scopi), in Riordinamento della proprietà rurale, bonifica integrale, vincoli idrogeologici. E. Cristiani, M. D'Addazio, E. Sirsi, Il Codice civile. Commentario fondato da P. Schlesinger, diretto da F. D. Busnelli, in corso di pubblicazione, 5, che, conclusivamente (88-89) osserva: "In correlazione alle diverse leggi, di fonte statale e regionale, nelle quali è stato inserito, che hanno inciso in vario modo sulla sua disciplina, ed in base all'evolversi delle interpretazioni dottrinali e giurisprudenziali che lo hanno coinvolto, il vincolo, dimostrando la sua persistente vitalità, ha assunto connotazioni ulteriori, più moderne, inserendosi, a pieno titolo, tra i mezzi di tutela del territorio per la conservazione e lo sviluppo dell'ambiente naturale".

da un lato, “un’attività ricognitiva dei vincoli pre-esistenti, fondamentale ai fini di un coordinamento con le altre forme di pianificazione urbanistica e ambientale” e, dall’altro lato, procedendo “all’imposizione di prescrizioni, vincoli, norme d’uso per la stabilizzazione e il consolidamento dei terreni, essenziale per realizzare l’ampio spettro di finalità che il legislatore intende perseguire”<sup>2</sup>.

Proprio la connessione che si costituisce per indagare il rapporto tra la redazione di un quadro aggiornato e organizzato del sistema fisico e dell’utilizzazione del territorio e la programmazione riferita alle specifiche condizioni idrogeologiche di prescrizioni correlate a rimuovere situazioni di rischio può servire, dunque, a segnalare quella fase di passaggio “da una strumentazione basata su una concezione deterministica della società e dei comportamenti individuali e collettivi, ad una più adeguata a comprendere il carattere probabilistico di certi fenomeni ambientali ed a renderli parte della coscienza collettiva”<sup>3</sup>.

Ben diversa è, tuttavia, l’analisi delle conseguenze connesse alla gestione degli interessi collegati alla difesa del suolo – dagli effetti di fenomeni franosi a causa delle caratteristiche geologiche e morfologiche fino a quelli indotti da eventi meteorologici intensi che più da vicino consideriamo – in quanto fonte di statistiche preoccupanti per l’incidenza dei fenomeni registrati e gli investimenti resi necessari<sup>4</sup>.

Al riguardo, occorre anche tener conto dell’aumento generalizzato delle aree artificiali a causa del rilevante impatto dell’espansione edilizia e di nuove infrastrutture con la progressiva perdita di superficie agricola ad alto valore ambientale per la capacità di assorbire anidride carbonica o garantire la biodiversità e, sopra tutto, con l’impermeabilizzazione del suolo a causa di compattazione o di irreversibile copertura in conseguenza della modificata destinazione<sup>5</sup>.

Se non che, non può dubitarsi che sul carattere incrementale degli eventi incida la convergenza di una molteplicità di regolamentazioni introdotte da leggi diverse in ordine a differenti finalità, con meccanismi separati di intervento che chiamano in causa la gestione separata di varie amministrazioni, evidenziando le difficoltà di un processo di sistemazione complessiva della materia<sup>6</sup>.

---

<sup>2</sup> Il duplice inciso riportato è riferito all’A., op. ult. cit., 77-78.

<sup>3</sup> La citazione di Imbesi G., Presentazione: fratello terremoto, in TIRA M., Pianificare la città sicura, Roma, 1997, è riportata nella relazione introduttiva dello stesso TIRA M., Pianificazione territoriale e pianificazione di bacino: un dialogo da approfondire, in Pianificazione territoriale e difesa del suolo. Quarant’anni dopo la Relazione “De Marchi”, a cura di M. Tira e M. Zazzi, Roma, 2012, 21.

<sup>4</sup> Secondo l’Istituto Superiore per la protezione e la ricerca Ambientale (ISPRA) 10° Anniversario dei dati ambientali 2011, Roma, 2012, cap. 10 Pericolosità ambientale: “... il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare ha finanziato dal 1999 al 2009, ai sensi del DL 180/98 e successive leggi a esso collegate, 3460 interventi urgenti, per più di 2.8 miliardi di euro”.

<sup>5</sup> Contributi di approfondimento sul processo di urbanizzazione e l’impatto della dispersione insediativa nelle campagne sono contenuti nel Dossier Consumo di suolo e governo del territorio a cura di R. D’Onofrio, allegato al n. 235 di Urb. Inf., 2011, n. 125.

<sup>6</sup> Per richiami all’evoluzione della disciplina cfr.: Di Dio F, Frane e dissesto idrogeologico: verso una strategia di adattamento ai cambiamenti climatici, in Riv. giur. amb., 2010, 475 e seg. In

Le misure approntate per la salvaguardia delle aree a rischio idrologico risultano, da questo punto di vista, del tutto insufficienti in quanto risalgono a scelte organizzative legate all'emergenza, non risolvono il *nodo* delle competenze e non sono seguite da uno sforzo sistematico di valutazione dei loro effetti. A seguire: il d.l. 11 giugno 1998, n. 180 *Misure urgenti per la prevenzione del rischio idrologico ed a favore delle zone colpite da disastri franosi nella regione Campania* convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, l. 3 agosto 1998, n. 267<sup>7</sup>; il d.l. 12 ottobre 2000, n. 279 *Interventi urgenti per le aree a rischio idrogeologico molto elevato e in materia di protezione civile, nonché a favore di zone colpite da calamità naturali* convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, l. 11 dicembre 2000, n. 365<sup>8</sup> e anche – non ostante l'apparente tentativo riformatore – il d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152 *Norme in materia ambientale* hanno fornito una risposta *tampone* che, tuttavia, ha provocato una crescita dell'amministrazione per sovrapposizione di strati sia sul piano organizzativo che su quello funzionale – procedimentale, salvo rimanere priva di ogni agilità operativa.

Invero, la Parte terza (*Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche*) Sezione I (*Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione*) del *Codice dell'ambiente* evidenzia, con enfasi, tramite la previsione dell'iniziale art. 53, la finalità di "assicurare la tutela ed il risanamento del suolo e del sottosuolo, il risanamento idrogeologico del territorio tramite la prevenzione dei fenomeni di dissesto, la messa in sicurezza delle situazioni a rischio e la lotta alla desertificazione"<sup>9</sup>. Ma, a parte la sospensione dell'operatività della disciplina per la mancata concretizzazione del ruolo istituzionale delle Autorità di bacino distrettuali<sup>10</sup> occorre prendere atto del-

---

ogni caso, anche per una approfondita analisi tecnica ed una ricca bibliografia, si vedano Gi-sotti G. e Benedini M., *Il dissesto idrogeologico. Previsione, prevenzione e mitigazione del rischio*, Roma, 2000.

<sup>7</sup> L'art. 1 del d.l. n. 180 cit. recante disciplina dei piani stralcio per la tutela del rischio idrogeologico e misure di prevenzione per le aree a rischio risulta abrogato dall'art. 175 (lett. aa) del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 *Norme in materia ambientale*, su cui v. il commento di Saija R. e Tommasini A., in *Commento breve al Codice dell'ambiente* (D. legis. 3 aprile 2006, n. 152) a cura di L. Costato e L. Pellizzer, Padova, 2012, 579.

<sup>8</sup> Ai fini dell'applicazione dell'art. 1 del d.l. n. 279 cit. recante disciplina per gli interventi per le aree a rischio idrogeologico e in materia di protezione civile occorre tener conto dell'aggiornamento, operato dall'art.170 del d.lgs. n. 152 del 2006, alle norme correttive ed integrative del *Codice dell'ambiente*, su cui v. il commento di Giuffrida M., in *Commentario breve al Codice dell'ambiente*, cit., 557.

<sup>9</sup> In dottrina, si veda Urbani P., *La pianificazione per la tutela dell'ambiente, delle acque e per la difesa del suolo*, in *Riv. giur. amb.*, 2001, 199.

<sup>10</sup> Il comma 2 bis dell'art. 170 del d.lgs. n. 152 del 2006 ha disposto, nelle more della costituzione dei distretti idrografici, la proroga delle Autorità di bacino istituite dalla l. 18 maggio 1989, n. 183 *Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo*, su cui, in dottrina, v.: Bianco G. e Amore S., voce *Suolo (difesa del)*, in *Dig. Disc. Pubbl., Agg.*, Torino, 2000, 512. Rilevanti considerazioni sull'impianto complessivo della l. n. 183 cit. e sulla necessità di ridefinire le competenze delle amministrazioni centrali e regionali coinvolte nella difesa del suolo non che le procedure di approvazione dei piani di bacino e di risolvere i problemi di compatibilità tra indicazioni, limitazioni d'uso e vincoli posti da tali piani ed altri strumenti che coinvolgono

la traslazione di una congerie di disposizioni differenti tra di loro per ispirazione politica e origine storica, che privilegiano l'obiettivo del conseguimento di un risultato legato agli schemi rigidi e formali della pianificazione, facendo leva sul momento decisionistico dei soggetti pubblici, senza estendere ai soggetti privati l'interesse di partecipazione alle esigenze tecniche da soddisfare per la prevenzione del rischio idrogeologico.

Il fatto – che non può essere smentito – è che, pure incalzate dalla sequenza di calamità, le attività di carattere conoscitivo, di programmazione e di pianificazione degli interventi di difesa del suolo convogliate al di fuori dell'amministrazione tradizionale, alla ricerca di una originale agilità dei modelli operativi, sono state, in effetti, capaci di rispondere alla domanda sociale di sicurezza, rispetto al controllo dei processi naturali o antropici in grado di determinare condizioni di rischio sul territorio, *solo sulla carta*, come la dolorosa esperienza dei fatti ha mostrato<sup>11</sup>.

A parte la necessità di combinare la domanda di *sicurezza* con la ricerca dei mezzi per finanziarla, distribuendo gli oneri tra i cittadini – su cui si tornerà più avanti – è da segnalare come la principale limitazione alla *capacità* della pianificazione di bacino sia riconducibile, proprio, alle modalità di intervento delle autorità preposte alla cura dell'interesse idrogeologico, che surrogano la programmazione delle opere di sistemazione, in vista della difesa “dalle insidie e dai gravi danni che possono essere provocati dai corsi d'acqua in particolari condizioni”<sup>12</sup>, con la previsione di direttive per l'indirizzo ed il controllo dell'uso del suolo, che svolgono effetti nei confronti delle amministrazioni aventi competenza in materia.

## 2. Domanda sociale di sicurezza ed esigenza di sistematica regolazione delle acque

Esemplare, per intuire la sostanziale inadeguatezza delle strutture, ora deputate a realizzare, con la necessaria rapidità ed efficacia, i nuovi compiti – attesa l'ambiguità non risolta della sommatoria di amministrazioni parallele non sostituite – è

---

legittimi interessi inerenti all'urbanistica, all'agricoltura e all'utilizzazione delle risorse idriche, si leggono nella Indagine conoscitiva sulla difesa del suolo. Documento approvato dalla 13<sup>a</sup> Commissione permanente (Territorio, ambiente, beni ambientali) del Senato della Repubblica, XIII Legislatura, 18 marzo 1998.

<sup>11</sup> Si veda l'Indagine conoscitiva sulle politiche per la tutela del territorio, la difesa del suolo e il contrasto agli incendi boschivi. Documento conclusivo approvato dalla Commissione VIII (Ambiente, Territorio e Lavori pubblici) della Camera dei Deputati, XVI Legislatura, 3 novembre 2009. Osserva Lettera F, I problemi giuridico-amministrativi della difesa del suolo, in Pianificazione territoriale e difesa del suolo. Quarant'anni dopo la Relazione “De Marchi”, a cura di M. Tira e M. Zazzi, cit, 113 : “Il sistema italiano delle regole... è incoerente, paralizzante, obsoleto e sbilanciato nel riparto degli oneri, degli utili e delle passività di sistema. Un ulteriore fattore di incertezza e conflittualità è costituito dalla disomogeneità temporale degli strumenti normativi oggi in vigore, che comprendono, accanto a norme recenti, testi prebellici, risalenti ad epoche nelle quali la tecnologia, gli stessi materiali disponibili, e le conoscenze tecnico scientifiche in materia idraulica (ed ambientale) erano molto diverse dalle attuali”.

<sup>12</sup> Così, Roehrsen G., voce Idrauliche (opere), in Enc. dir., XIX, Milano, 1970, 967.

il rinvio al risalente r.d. 9 dicembre 1937, n. 2669 *Regolamento sulla tutela di opere idrauliche di 1ª e 2ª categoria e delle opere di bonifica*<sup>13</sup> che procede alla divisione dei corsi d'acqua, agli effetti della tutela, in *tronchi di vigilanza e di guardia* a cui vengono rispettivamente preposti ufficiali idraulici e guardiani idraulici.

Una volta collocati segnali per la delimitazione di confine tra tronco e tronco, l'ufficiale idraulico è tenuto a percorrere l'intero settore affidato alla sua competenza con visite periodiche, esaminando lo stato e le condizioni dei corsi d'acqua e delle opere originali in modo da rilevare qualunque fatto, disordine, inconveniente; eseguire i rilievi per i lavori da programmare o adottare i provvedimenti indispensabili per ragioni di urgenza ed accertando, mediante verbale, le contravvenzioni.

Ancora agli ufficiali idraulici viene affidata la gestione dei magazzini e depositi di materiali.

Quanto ai guardiani idraulici è previsto che risiedano nella località pertinente ai settori di guardia dove devono trovarsi costantemente nelle ore di servizio, percorrendo l'intero tronco ad essi affidato almeno ogni due giorni.

C'erano, dunque, ragioni sufficienti per rafforzare il ruolo di questa amministrazione *dal basso* e per farne la vera amministrazione dell'emergenza, piuttosto che avviare un processo di trasformazione in tutte le componenti, centrali e periferiche, del sistema amministrativo, assicurando la vocazione a soddisfare interessi settoriali tramite istituzioni responsabili di *imbrigliare* interventi e soluzioni tecniche *ad hoc*, in una rete di procedure che complicano ulteriormente l'attività di intervento tramite prescrizioni per lo più inservibili.

Tanto più che l'esigenza di organizzare tutto il complesso delle opere di difesa dei corsi d'acqua naturali nell'intero territorio, in una visione globale, era approdata, già a partire dalla l. 19 marzo 1952, n. 184 *Piano orientativo ai fini di una sistematica regolazione delle acque e relazione annua del Ministero dei lavori pubblici*, ad una proposta di effettiva integrazione delle varie soluzioni tecniche e gestionali in un apposito piano destinato alla sistematica regolazione delle acque, sia ai fini della loro razionale utilizzazione, sia a quelli della lotta contro l'erosione del suolo e della difesa del territorio contro le esondazioni dei corsi d'acqua.

In una visione generale e coordinata si iniziava, dunque, a prendere in esame modalità di intervento convergenti, come in un luogo geometrico d'incontro, su una area omogenea di bacino, non ritenendo né attuabile né efficace l'adozione di micro piani destinati a ritagliare *sub* materie o categorie particolari di interessi<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Riferimenti sono contenuti in Frassoldati C., voce *Opere idrauliche*, in *Noviss. Dig. It.*, XI, Torino, 1965, 1006.

<sup>14</sup> Osserva Roehrseen G., voce *Idrauliche (opere)*, cit., 969: "Occorre venire a tempi a noi molto più vicini per incontrare una visione più ampia e profonda, e cioè per rinvenire anche in questo settore una forma di programmazione e, quindi, la possibilità di guardare un corso d'acqua o, più ancora, un complesso di corsi d'acqua fra loro collegati e di studiare quali opere e di quale natura occorresse realizzare per dare ad essi un conveniente assetto".

### 3. Marginalità della pianificazione dell'assetto idrogeologico

La gravità dei processi di dissesto idrogeologico intanto registrati sembrava, dunque, spingere per la maturazione di una risposta *d'avanguardia* non più nascosta dietro norme episodiche da presentare nel segno della temporaneità.

Una volta inserita nei cardini della pianificazione territoriale, all'interno di un approccio senz'altro condivisibile di carattere interdisciplinare, la difesa dal rischio idrogeologico ne è emersa, tuttavia, come risultato di una disciplina residuale, restando estranei o marginali al disegno della pianificazione di bacino, gli interventi di previsione, prevenzione e mitigazione.

Si prenda in esame l'adozione dei *piani stralcio di distretto per l'assetto idrogeologico*<sup>15</sup> che sono specialmente preordinati ad individuare le aree a rischio idrogeologico, la perimetrazione delle aree da sottoporre a misure di salvaguardia e la determinazione di esse. Il *deficit* di funzionalità rispetto al soddisfacimento degli interessi pubblici e privati coinvolti e, dunque, al risultato di difesa dalle acque risulta facilmente evidenziabile in ordine all'esclusione di qualsivoglia possibilità di tradurre le proposte di intervento in comportamenti concludenti dell'apparato dei poteri pubblici non che di rendere praticabili per i privati le soluzioni tecniche richieste rispetto all'urgenza dei problemi da affrontare<sup>16</sup>.

In effetti, già la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni *Gestione dei rischi di inondazione. Prevenzione, protezione e mitigazione delle inondazioni* del 12 luglio 2004, presentando la diagnosi del problema come dipendente da eventi naturali che non è possibile impedire, sottolineava l'influenza causale sulla ricorrenza e le conseguenze delle diverse attività umane: "come il disboscamento della parte superiore dei bacini idrografici, l'alterazione del corso dei fiumi e l'eliminazione delle pianure alluvionali, pratiche di drenaggio errate e soprattutto l'edilizia in zone ad alto rischio di inondazione".

Alla necessità di assicurare organicità e coerenza all'esercizio delle funzioni in esame è rivolta, successivamente, la direttiva 23 ottobre 2007 del Parlamento europeo e del Consiglio n. 2007/60/CE *relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni*.

Ma, pur sulla base di presupposti e argomenti rigorosi, il margine di manovra per le amministrazioni interessate nei confronti dei soggetti destinatari risulta assai ridotto e non risponde, sopra tutto, all'onere di reperimento delle risorse, si

---

<sup>15</sup> I piani in esame sono previsti dagli artt. 67 e 68 del d.lgs. n. 152 del 2006, su cui v. il commento di Manservigi S., in Commentario breve al Codice dell'ambiente (D.legisl. 3 aprile, n. 152) a cura di L. Costato e L. Pellizzer, cit. 257 e seg. Un richiamo è operato anche da Postiglione A. e Maglia S., *Diritto e gestione dell'ambiente. Manuale per corsi e master universitari e professionali*, Lecce, 2012, 275.

<sup>16</sup> Si rinvia all'iniziale esame della giurisprudenza amministrativa sull'applicazione dei vincoli di salvaguardia e delle prescrizioni limitative dei piani condotto da Poliandri G., *I piani delle Autorità di bacino per la tutela dei rischi idrogeologici*, in *Dir. giur. agr. al. amb.*, 2002, 485 e spec. 491 e seg.

che il recepimento operato dal d.lgs. 23 febbraio 2010, n. 49 *Attuazione della direttiva 2007/60/CE relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni* conferma, data l'efficacia obbligatoria degli indirizzi conseguenti all'attività nel suo complesso e non ai singoli atti nei confronti dei privati, l'assoluta inadeguatezza a raggiungere gli standard di sicurezza richiesti.

La pianificazione richiede sempre la valutazione preliminare del rischio di alluvione almeno attraverso la produzione di cartografie tematiche del distretto idrografico, la descrizione delle alluvioni avvenute in passato e che, con elevata probabilità, possono ripetersi in futuro oltre che la stima delle potenziali conseguenze negative, a cui segue l'individuazione delle zone rispetto a cui sia accertato un rischio potenziale significativo di alluvioni o si ritenga che possa successivamente presentarsi.

Completano la fissazione degli elementi di indirizzo necessari alla gestione, entro il perimetro di distretto idrografico, *le mappe della pericolosità da alluvione*, da un lato, contenenti la individuazione delle aree suscettibili di allagamento o di inondazioni secondo uno scenario alternativo di alluvioni rare, di estrema intensità, poco frequenti ovvero frequenti non che *le mappe del rischio di alluvioni*, in grado di misurare le potenziali conseguenze negative in base alla classificazione del rischio secondo il numero indicativo degli abitanti interessati; le infrastrutture e le strutture strategiche; i beni ambientali, storici e culturali di rilevante interesse e la distribuzione e tipologia delle attività economiche insistenti sull'area delimitata.

Quanto ai contenuti tipici del *piano di gestione del rischio di alluvioni* si sommano gli aspetti di prevenzione, protezione e preparazione comprese le previsioni di allagamenti o inondazioni e il sistema di allertamento nazionale.

D'altro canto, essendo finalità precipua del piano quella di ridurre le potenziali conseguenze negative per la salute umana, il territorio, i beni, il patrimonio culturale e le attività economiche e sociali sono previste misure in grado di tener conto di una pluralità di elementi che considerano, ad esempio, la portata della piena e l'estensione dell'inondazione; le vie di deflusso delle acque e le zone con capacità di espansione naturale delle piene; la gestione del suolo e delle acque; la pianificazione e le previsioni di sviluppo del territorio; la conservazione della natura.

Una nuova riforma, ancora una volta, orientata ad un significativo decentramento verso i livelli di governo diversi da quello statale, ma non tale da impedire la sovrapposizione dei compiti rispetto alle diverse amministrazioni coinvolte con il prevedibile destino di non raggiungere mai la soglia dell'operatività.

Invero, è del tutto illusorio pensare di rendere più efficace il sistema di difesa delle acque senza prima aver dipanato il problematico intersecarsi delle competenze riconducibili alle amministrazioni *periferiche*, fin ora, bloccate nell'alternativa rivendicazione di autonomia e contenimento delle deleghe, causa di frammentazione e sovrapposizione di poteri. E il sistema che si è configurato, in una confusione *anarchica*, che coinvolge altri numerosi centri normativi e decisionali periferici, "piuttosto che riordinare e modernizzare il Paese, è divenuto esso stesso la causa dell'incepimento del sistema"<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Così Antonini L., *Federalismo all'italiana*, Venezia, 2013, 204.

Anche la pianificazione di bacino sembra, dunque, porre le basi per la conoscenza del territorio e attraverso la individuazione di dispositivi di monitoraggio offrire le basi di un disegno valutativo specifico, ma la peculiarità dell'esperienza ne tradisce la intrinseca fragilità, posto che il *formalismo* della procedura, a causa dei continui veti incrociati, torna ad assumere l'indifferenza contenutistica come risultato.

#### 4. Evoluzione dell'intervento di difesa del suolo: unità di bacino e piani stralcio

C'è, per altro, da chiedersi perché, a fronte dei ripetuti e più gravi eventi che hanno interessato la superficie prevalente del Paese, con dinamiche quasi impossibili, in termini probabilistici, da dimostrare, si sia reagito in termini di *innovazione – reazione*, approntando una serie di azioni conoscitive, di organizzazione e gestione in risposta ai singoli bisogni di volta in volta indotti dalle successive emergenze territoriali, piuttosto che procedere ad una seria valutazione dell'efficacia degli strumenti e dei moduli operativi disponibili tramite un'operazione di *manutenzione – azione*.

Legato alla caratterizzazione socio – economica che, ancora nei primi anni del secolo trascorso, presentava il Paese, il r.d. 25 luglio 1904, n. 523 *Testo unico delle disposizioni di legge intorno alle opere idrauliche delle diverse categorie* ha subito configurato un apparato, completo e razionale, di norme riguardanti la prevenzione e la riparazione dei danni naturali che le acque scorrenti nei fiumi, torrenti ed altri corsi naturali possono provocare, in conseguenza di alluvioni, esondazioni, corrosioni ed altri eventi naturali<sup>18</sup>.

Se è vero che l'originaria suddivisione delle opere pubbliche in cinque categorie su cui si fonda l'impianto normativo<sup>19</sup> ha perso rilevanza, una volta venuta meno la distinzione, sollecitata da necessità pratiche, tra pubblico e privato, negli interessi costituiti dalla prevenzione dei danni che – come si è sottolineato – le acque possono provocare in caso di alluvioni, non è certo secondaria e conserva, tut-

<sup>18</sup> In argomento, si vedano Frassoldati C., voce Opere idrauliche, cit., 1006; Roehrsen G., voce Idrauliche (opere), cit., 966; Abrami A., voce Opere idrauliche, in *Noviss. Dig. It., App.*, V, Torino, 1984, 506 non che Torregrossa G., voce Idrauliche (opere), in *Enc. giur.*, XXI, Roma, 1990, 966.

<sup>19</sup> La classificazione delle opere idrauliche è così disposta:

a) la prima categoria comprende le opere attinenti ai fiumi che corrono lungo il confine tra l'Italia e uno stato estero; b) la seconda categoria comprende le opere lungo i fiumi arginati e le loro confluenti, pure arginate, e le opere che provvedono ad un grande interesse di livello provinciale non che le nuove inalveazioni e rettificazioni; c) la terza categoria comprende le opere che abbiano per scopo la sistemazione dei corsi d'acqua, la difesa delle ferrovie, strade e beni demaniali, il miglioramento del regime idraulico, la difesa dei terreni ed abitati da inondazioni; d) la quarta categoria comprende le opere diverse dalle precedenti che concernono la sistemazione dell'alveo e il contenimento dell'acqua dei fiumi e torrenti e dei grandi colatori ed importanti corsi d'acqua; e) la quinta categoria comprende le opere destinate specialmente alla difesa degli abitati contro le frane e le corrosioni. In argomento, si rinvia a Vitale A., voce Opere idrauliche, in *Nuovo Dig. It.*, IX, Torino, 1939, 98.



tora, una indubbia utilità la positiva specificazione degli stessi interessi come “limite di demarcazione delle opere idrauliche da tutti gli altri interventi che possono riguardare in qualche modo il regime delle acque”<sup>20</sup>.

Una volta riconosciuta l'unità del bacino idrografico, come sistema di classificazione alternativo per la definizione del quadro di interventi di difesa dalle acque, sia pure da rafforzare con il ricorso a regolamentazioni tecniche e costruttive diverse e innovative, avrebbe dovuto, in realtà, ricevere più forte impulso la progettazione di opere idrauliche come risultato di una funzione di governo del territorio ben definita, in vista della salvaguardia di interessi di vitale importanza per le comunità locali.

Quegli interessi, presentati in netta antitesi per realizzare lo snellimento di enti ed organismi pubblici dotati di efficienza e rapidità gestionale sono stati, invece, appiattiti in attuazione delle norme procedurali dirette alla formulazione dei piani di bacino e dissolti entro la gamma delle generiche direttive di valorizzazione del suolo e di salvaguardia dell'ambiente<sup>21</sup>.

E alla perdita dell'autonomia della difesa dalle acque come settore tecnico separato è da imputare, in modo realistico, il guasto, rimasto insanabile, nella organizzazione delle competenze rivolte all'azione di presidio territoriale – dal controllo delle frane alla vigilanza dei livelli idrici dei corsi d'acqua – in quanto l'amministrazione coinvolta è stata privata di un livello adeguato di cultura tecnico – scientifica insieme ad una specifica dotazione finanziaria. Il progressivo smantellamento del regio decreto preordinato alla *suprema tutela sulle acque pubbliche* attraverso il coacervo di norme successivamente stratificate nell'alveo di una materia oggetto di rivendicazione regionale ma soffocata dalla coincidenza di attenzione dell'Unione europea<sup>22</sup> ha partorito, da questo punto di vista, soluzioni sempre più complesse e articolate sul piano procedimentale e sempre meno utili alla costruzione ed al mantenimento di una società interessata ad un *minimum* di sicurezza di fronte al riscaldamento del sistema climatico e alle variazioni dei modelli di precipitazioni e dei servizi ecosistemici.

Nella prospettiva di complessiva rimeditazione dei rapporti e degli equilibri tra l'amministrazione statale e le amministrazioni regionali e locali in osservanza al principio di cooperazione o di cogestione, ai fini della salvaguardia del regime

---

<sup>20</sup> Così Torregrossa G., voce *Idrauliche (opere)*, cit., 3.

<sup>21</sup> Sul punto, cfr. Pototschnig V., *Livelli di governo e riordino delle funzioni nel bacino interregionale*, in *Le Reg.*, 1980, 105.

<sup>22</sup> Destinata a sostituire e unificare tutte le precedenti normative di settore e definire una nuova linea di intervento per la protezione dell'ambiente idrico estesa al territorio comunitario è la direttiva n. 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 su cui si vedano ex multis i contributi di Cordini G., *La tutela dell'ambiente idrico in Italia e nell'Unione europea*, in *Riv. giur. amb.*, 2005, 716 non che Urbani P., *Il recepimento della direttiva comunitaria sulle acque (2000/60): profili istituzionali di un nuovo governo delle acque*, ivi, 2004, 210. Sul punto, cfr. anche Pototschnig V., *Livelli di governo e riordino delle funzioni nel bacino interregionale*, in *Le Reg.*, 1980, 105.

delle acque e della prevenzione dei danni che possono arrecare alle persone ed all'intero territorio, si è seguito, ad esempio, un criterio combinato di posizionamento *di vertice* dello strumento di piano con la collocazione *a margine* dei rispettivi contenuti funzionali, che ha portato ad un ridimensionamento della esecuzione e manutenzione delle opere e degli interventi. Essi non presentano più una priorità logica nella sistemazione idraulica del bacino in collegamento con gli interessi che vi ineriscono ma hanno, tecnicamente, esecuzione quale *stralcio*, in vista della individuazione delle aree a rischio idrogeologico, della perimetrazione delle aree da sottoporre a misure di salvaguardia e della relativa determinazione ovvero risultano previsti al fine di far fronte a situazioni a più elevato rischio idrogeologico, come *funzione straordinaria* concernente la individuazione e la perimetrazione di quelle aree più vulnerabili per l'incolumità delle persone e per la sicurezza delle infrastrutture e del patrimonio naturale e culturale.

Va precisato, per altro, come in esito ad un contenzioso aperto dai proprietari dei terreni inseriti nelle aree a rischio siano riconosciuti a tali strumenti immediati effetti limitativi delle potestà urbanistiche in capo alle amministrazioni comunali e dei connessi diritti ed interessi edificatori spettanti ai privati<sup>23</sup>; ma l'esperienza ha evidenziato tutte le difficoltà inerenti alla fase applicativa, per cui "i piani pronti risentono di una generale situazione di stallo, stentano ad uscire dallo stato di progetto di piano adottato per diventare piani definitivamente adottati e approvati"<sup>24</sup>.

Con novità assoluta e dirompente si prevede, così, che i piani stralcio individuino le infrastrutture e i manufatti che determinano il rischio idrogeologico e che alle amministrazioni regionali competa la definizione delle misure di incentivazione a cui i soggetti proprietari possono accedere al fine di adeguare le infrastrutture e rilocalizzare, al di fuori dell'area a rischio, attività produttive e abitazioni private.

Acquisito il parere degli enti locali interessati, con apposito atto predisposto dall'amministrazione regionale si procede ad organizzare e modulare la serie degli interventi di adeguamento delle infrastrutture accompagnati dalla previsione degli incentivi finanziari richiesti per la segnalata rilocalizzazione delle attività produttive e delle abitazioni private realizzate in conformità alla normativa urbanistica ovvero condonate.

Non ostante la funzione di minuta pianificazione di bacino, in realtà, quelle prescrizioni hanno un'efficacia *depotenziata*, rinviando a strumenti attuativi la concreta determinazione degli interventi, per altro, destinati a rimanere compressi, pur se incidenti su aree interessate dalla più alta probabilità del rischio idrogeologico, in quanto non accompagnati dal trasferimento delle risorse necessarie per attuarli.

Sopra tutto, nell'ambito della complessiva attività posta in essere dalla pubblica Amministrazione anche a seguito del trasferimento delle funzioni in materia

---

<sup>23</sup> Cfr. T.a.r. Campania, Napoli, sez.I, 12 giugno 2003, n. 7524, in Foro amm., 2003, 3302, con nota di Milone A., Il piano stralcio di assetto idrogeologico.

<sup>24</sup> Così Poliandri G., I piani dell'Autorità di bacino per la prevenzione e la tutela dei rischi idrogeologici, cit., 485.

idraulica dallo Stato alle Regioni, già disposto ai sensi degli artt. 88 e seguenti del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 *Attuazione della delega di cui all'art. 1 della l. 22 luglio 1975, n. 382*, viene meno l'autonoma rilevanza della funzione di *polizia idraulica* preordinata al controllo di opere, usi, atti, o fatti che, avendo relazione con il buon regime delle acque possono essere riconosciuti in qualsiasi modo, dall'autorità amministrativa, *dannosi*, in base all'art. 2 del r.d. n. 523 del 1904<sup>25</sup>.

## 5. Messa in sicurezza idraulica e ripartizione delle responsabilità

Nell'occuparsi della pianificazione delle aree a rischio è, però, da osservare come sia stata la *disattivazione* di quelle forme di aggregazione dei soggetti coinvolti nella contribuzione in ragione della natura esponenziale degli interessi da svolgere o partecipanti in proporzione ai benefici attesi dalla realizzazione delle opere idrauliche, a compromettere la possibilità di coniugare l'indicazione degli obiettivi con i costi degli interventi e con il controllo dei risultati.

I consorzi per le opere idrauliche risultano, infatti, istituiti per far concorrere tutti i soggetti, pubblici o privati, alle spese, sì che indipendentemente dalla titolarità di compiti inerenti alla costruzione delle opere o alla manutenzione di esse danno luogo ad una indispensabile forma di *associazione obbligatoria di compartecipazione*<sup>26</sup>.

Inoltre, anche lo Stato, le regioni, le province ed i comuni vengono compresi nel consorzio per i loro beni patrimoniali e demaniali e concorrono a sopportare le spese di spettanza del consorzio, all'infuori del contributo cui sono obbligati, in proporzione del rispettivo interesse generale.

Di tali strumenti si avverte, dunque, la necessità per ripristinare compiti e funzionalità di intervento, sia per il modo di considerare l'interesse alla difesa del suolo e alla custodia degli argini di fiumi e torrenti contro il pericolo di inondazioni, che per il grado di collaborazione che attivano rispetto alla partecipazione alla spesa, ad esempio, con riguardo alla salvaguardia delle fasce di pertinenza fluviale per invertire la tendenza alla limitazione dello spazio di esondazione ovvero alla repressione delle violazioni che interessano i corsi d'acqua che siano sede di abusivismo edilizio e di estrazioni illegali o, ancora, alla programmazione degli interventi di manutenzione e di conservazione del territorio.

Non occorre molto per evidenziare che il concorso dei privati allo sforzo finanziario compiuto dallo Stato e dagli altri enti pubblici per l'esecuzione delle attività e delle opere idrauliche e la relativa manutenzione si svolga con modalità e criteri che non ne esauriscono la consistenza nel limite in cui si stabilisce (soltanto)

---

<sup>25</sup> Sul punto del decentramento regionale si rinvia a Garri F, voce *Polizia idraulica, fluviale e lacuale*, in *Noviss. Dig. It., App.*, V, Torino, 1984, 1062.

<sup>26</sup> Per tale configurazione, v. Giannini M.S., *Diritto amministrativo*, Milano, 1970, 243; mentre ne sottolinea l'atipicità specialmente in relazione alla predetta funzione di contribuzione, Milani E, *Consorzi reali in agricoltura*, Milano, 1961, 297.

un calcolo di convenienza, ma perseguono un programma di sicurezza in base ad un'obbligazione di solidarietà<sup>27</sup>.

Ciò che consente, con maggiore impegno, di delineare quel principio a cui fa rinvio il considerando (15) della direttiva n. 607 del 2007 per l'importanza che riveste nel quadro della gestione del rischio di alluvioni: "esso dovrebbe spronare gli Stati membri a trovare un'equa ripartizione delle responsabilità, quando misure riguardanti la gestione del rischio di alluvione lungo i corsi d'acqua sono decise collettivamente nell'interesse comune".

Non è la circostanza che un evento naturale possa produrre effetti sfavorevoli alla sfera giuridica di una sommatoria di soggetti a giustificarne la partecipazione agli investimenti per la messa in sicurezza dei corsi d'acqua, ma la valutazione sociale di prevenire le conseguenze ad esso collegate in quanto incidenti su fondamentali *beni della vita*.

Al buon regime delle acque concorre, infatti, un interesse del *collettivo* diverso dall'interesse dei suoi membri, fermo restando che una qualche convenienza di ciascuno alla realizzazione delle opere sussista e non possa essere ignorata, così come diversa è l'aspirazione *comune* alla riappropriazione di un ruolo attivo rispetto all'esecuzione, da parte delle amministrazioni pubbliche, di qualsiasi intervento che venga posto in essere nell'ambito del bacino idrografico<sup>28</sup>.

In tal senso, solleva notevoli dubbi la previsione contenuta nella recente proposta di delibera del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica "*Linee strategiche per l'adattamento ai cambiamenti climatici, la gestione sostenibile e la messa in sicurezza del territorio*"<sup>29</sup> di un rischio da alluvione quale presupposto di un contratto di assicurazione, sì che a fronte del verificarsi di eventi climatici estremi venga creata una specifica posizione giuridica a favore del danneggiato in esito ad un'operazione negoziale *obbligatoria*, senza precisare quale sia la quota a suo carico e quale sia la copertura finanziaria dello Stato.

Al di là dell'esperienza statistica e del calcolo delle probabilità è, infatti, il meccanismo di neutralizzazione del rischio con il pagamento del premio e senza alcuna cura rispetto al verificarsi dell'evento aleatorio a postulare una risposta del mercato

<sup>27</sup> Una proposta di lettura sul tema della responsabilità umana ad agire, al fine di evitare il verificarsi di fenomeni climatici o ambientali irreversibili, è contenuta in *Equilibri*, n. 3, 2012, 377 e seg. Si veda, comunque, Dupuy J.P., *Per un catastrofismo illuminato*, Milano, 2011.

<sup>28</sup> Osserva, in proposito, Marella M.R., *Il diritto dei beni comuni. Un invito alla discussione*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2011, 105: "L'enfasi sul comune, infatti, non è l'auspicio di un ritorno al pubblico ai danni del privato, ma piuttosto la tensione verso un'alternativa in termini sociali, economici ed istituzionali, che si ponga oltre la contrapposizione pubblico - privato".

<sup>29</sup> Al momento di licenziare il presente contributo la Strategia nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici e la messa in sicurezza del territorio, già presentata al CIPE, non risulta, ancora, approvata. Osservazioni più generali sul tema, appena accennato, dello sviluppo del mercato assicurativo e dei rischi relativi al cambiamento climatico, sono formulate, in termini di opportunità, da D'Amico D., *Il mutamento climatico, l'ambiente ed il settore finanziario*, in *Nuovo manuale di diritto e gestione dell'ambiente. Analisi giuridica, economica, tecnica e organizzativa*, a cura di A. Pierobon, Rimini, 2012, 1249.

che, per sua stessa definizione, esclude la tutela dell'interesse generale, sì che al di fuori del contratto di assicurazione non si porrebbe alcuna aspettativa di tutela.

L'opportunità delle scelte abbozzate nel piano si limita, sotto questo profilo, a prestare adesione all'opzione corrente che pretende che al mercato sia "attribuita una sorta di potenza magica, in grado di comporre e risolvere qualunque problema economico"<sup>30</sup> e non solo. Ciò che risulta evidente negli orientamenti seguiti dal Libro verde della Commissione europea *sull'assicurazione contro le calamità naturali e antropogeniche* (16 aprile 2013. COM (2013) 2013 *final*) che, nel giustificare l'opportunità di un intervento unionale per migliorare il mercato dell'assicurazione a fronte dei cambiamenti che si registrano nel clima, nella composizione demografica e nell'aumento del benessere e del valore degli immobili con una maggiore esposizione a vulnerabilità delle attività economiche, precisa, tra l'altro, che: "un sistema assicurativo efficiente contro i rischi catastrofici si spinge oltre la condivisione del rischio e può funzionare in tutte le fasi del ciclo di gestione del rischio, dall'individuazione e modellizzazione alla cessione del rischio e fino alla ricostruzione...Polizze assicurative ben pensate possono anche essere uno strumento di mercato che scoraggia comportamenti azzardati, sensibilizza ai rischi e integra le considerazioni legate alla resistenza alle calamità nelle decisioni economiche e finanziarie".

Nessun contratto potrebbe, in realtà, assolvere ad una funzione indennitaria e di riparazione dei danni rispetto alla compromissione di un territorio e di interi settori strategici della vita organizzata, sopra tutto, quando entrano in gioco l'integrità della vita e la dotazione di altri diritti fondamentali di individui ed intere comunità.

## **6. Contributo di partecipazione alla prevenzione del rischio idrogeologico e messa in sicurezza del territorio**

L'esigenza di un'impostazione diversa e di regole alternative è, quindi, evidente e, ancora una volta, il risultato di una utile ricomposizione può arrivare dal confronto con lo schema risalente alla decretazione regia di determinazione del contributo di partecipazione richiesto per l'esecuzione e la manutenzione delle opere preordinate ai fini di tutela dai rischi idrogeologici.

La provvista di adeguate risorse, se bene alimentata con prestazioni imposte coattivamente, non corrisponde, invero, ad una supremazia dell'intervento dello Stato ma presuppone il conseguimento di obiettivi condivisi e la tutela di comuni interessi.

Considerato che la base imponibile è costituita dal valore di tutti gli immobili "i quali risentano utile diretto ed indiretto, presente e futuro" (art. 13, comma 1, r.d. n. 504 cit.) risulta, non di meno, insufficiente il fondamento di una *controprestazione*, per rispondere all'esigenza di responsabilizzazione di soggetti, pubblici o privati, interessati alla difesa dalle acque.

---

<sup>30</sup> In questi termini, si legga Rossi G., *Il gioco delle regole*, Milano, 2006, 35.

Il superamento di una finanza genericamente gravante sullo Stato si traduce, con riferimento ad interessi diffusi – come la sicurezza idro-geologica di un territorio – in una consapevole accettazione di specifiche prestazioni imposte dalla inserzione dei beni in proprietà all'interno di un comprensorio o bacino dalla cui integrità discende l'organizzazione delle comunità di riferimento.

Che la partecipazione pubblica e il coinvolgimento di ruolo di semplici cittadini o proprietari rappresenti il *discrimen* più marcato delle scelte precedenti di gestione del rischio da alluvioni rispetto alle misure e agli interventi adottati a fine di protezione civile per fronteggiare le frequenti situazioni di pericolo a persone e beni conseguenti ad eventi estremi è un dato essenziale che non può essere trascurato.

Al di là delle attività di soccorso ed assistenza esplicate a seguito del verificarsi di un evento naturale per limitare i danni provocati (ad esempio: evacuazione degli illesi) ed assicurare alle popolazioni colpite le indispensabili condizioni di sopravvivenza (ad esempio: alloggi di fortuna e vitto) il campo degli interventi, di volta in volta, coordinati dal servizio di protezione civile, in situazioni contingenti, ha finito per assumere un carattere contraddittorio.

Non ci si riferisce ai compiti di individuazione e di studio delle calamità, opportunamente dislocati, in ragione dell'adeguatezza della ricerca scientifica e della dotazione di tecnologie, a livello centrale, ma all'accentramento, sia sul versante organizzativo che funzionale, delle competenze di prevenzione del rischio idrogeologico che viene ad incidere sulle autonome capacità di azione delle articolazioni organizzative operanti sul territorio, oltre a sovrintendere a funzioni aggiuntive a quelle istituzionalmente già assegnate, provocando una situazione di *responsabilità diffusa* che non risulta, certo, finalizzata a generare una politica organica ed incisiva di risarcimento idrogeologico del territorio e di messa in sicurezza delle situazioni di rischio.

Con più adeguata sistematicità di prospettiva, il già citato r.d. n. 2669 del 1937 contempla, infatti, la predisposizione di misure per regolare il così detto *servizio di piena* riguardo ai corsi d'acqua e ai tratti di loro competenza, da parte del genio civile, a cui sono adibiti un presidio di guardie per la vigilanza delle opere originali non che lavoratori in grado di eseguire prontamente riparazioni e lavori di difesa eventualmente occorrenti.

In ogni tronco d'argine viene, ancora, prestabilito un determinato numero di *appostamenti* dove poter attivare il presidio di vigilanza con differenti modalità organizzative a seconda che il corso d'acqua sia a rapido incremento con piene di breve durata ovvero sia a lento incremento in base all'andamento della piena.

Atteso il carattere permanente e puntuale del monitoraggio *appena un corso d'acqua accenni a mettersi in piena* sono avviate le prime operazioni di controllo del deflusso di attivazione del servizio di guardia e di segnalazione alle autorità competenti dell'insorgere della situazione di pericolo.

Il giro delle ronde procede al monitoraggio dell'entità dell'evento e, quando sono evidenziati *segni di dilavazione di sponde, trapelamenti, minacce di trabocchi o sormonti od altro fatto pericoloso*, provvede tempestivamente all'esecuzione dei primi lavori di riparazione o di rinforzo; mentre *qualora il pericolo incalzi* può rafforzare l'intervento con l'utilizzazione di personale, mezzi e materiali disponibili e, final-

mente, *in caso di rotta di argini o di inondazioni*, spetta all'ingegnere di sezione del genio civile adottare i provvedimenti per circoscrivere l'inondazione e per scaricare le acque esondate.

Separato è il capitolo di copertura delle spese necessarie in occasione di piene, sia per la vigilanza delle opere idrauliche che per la esecuzione delle riparazioni urgenti, a cui provvedono gli uffici del genio civile.

È, dunque, lo Stato, tramite le entrate generali, a provvedere alla cura concreta di esigenze collettive laddove queste si presentino quale esito di eventi, per definizione, non prevedibili; ma, nel quadro di un'impostazione che non rimane solo ingegneristica e poco attenta ad un'espansione dell'ambito di azione riservato ai cittadini ora delineato all'art.118 Cost.<sup>31</sup>, va ricordato il contributo a cui essi sono tenuti in quanto proprietari, sollecitandone la più proficua organizzazione, per assumere la manutenzione e l'attuazione delle opere idrauliche.

Sotto questo profilo, è proprio il disimpegno dei soggetti operanti nella dimensione locale, a provocare la constatazione dell'esistenza sul territorio di potenziali fonti di rischio in relazione a corsi d'acqua non più adeguatamente controllati e spesso ignoti non soltanto ai residenti ma anche alle amministrazioni pubbliche locali.

Così come, potrebbe costituire, tuttora, un efficace meccanismo di controllo degli effetti della variabilità climatica la disciplina di *favor* introdotta, a livello di governo territoriale, dal r.d. 30 dicembre 1923, n. 3267 *Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani*<sup>32</sup> che dispiega i suoi effetti, ai sensi dell'art. 1, non solo sui boschi, ma su tutti i terreni, di qualsiasi natura e destinazione, che "possano con danno pubblico subire denudazioni, perdere la stabilità o turbare il regime delle acque"(art. 1).

Si è, in proposito, sottolineata l'attenzione, del tutto strumentale, alla destinazione boschiva dei suoli in vista dello svolgimento di un ciclo produttivo, in quanto sottoposti ad una serie di misure "atte a preservare o a creare le condizioni tecniche sufficienti e necessarie alla prevenzione di danni idrogeologici"<sup>33</sup>.

Dall'imposizione di vincoli inerenti alla cura razionale del bosco ne derivano, infatti, la scelta amministrativa di agevolarne il godimento, da parte del proprietario, attraverso l'esenzione di *imposte* e *sovrimposte* dirette a compensare i benefici che direttamente o indirettamente la collettività può trarne (art. 58), riconoscendo il delicato equilibrio che collega le aree montane e collinari, in cui agiscono proces-

---

<sup>31</sup> In generale, sul rapporto tra pubblici poteri ed attività di interesse generale svolte dai privati ai sensi dell'art.118, quarto comma, Cost., si veda Cerulli Irelli V., voce *Sussidiarietà* (dir. amm.), in *Enc. giur.*, Agg., Roma, 2003, 4.

<sup>32</sup> In dottrina, si vedano Tamponi M., *Una proprietà speciale. Lo statuto dei beni forestali*, Padova, 1983; Adornato F., *L'impresa forestale*, Milano, 1996 non che Bolognini S., *Il bosco e la disciplina forestale*, in *Trattato di diritto agrario* diretto da L. Costato, A. Germanò e E. Rook Basile, vol. II, *Il diritto agro ambientale*, Torino, 2011, 81.

<sup>33</sup> Così, ancora, Tamponi M., *Una proprietà speciale. Lo statuto dei beni forestali*, cit. 292. Si veda, inoltre, Adornato F., *Il vincolo idrogeologico come strumento di controllo dell'uso del territorio*, nota a *Cons. Stato*, sez. VI, 20 dicembre 1989, n. 1667, in *Nuovo dir. agr.*, 1990, 60.

si di erosione, con le aree di pianura più densamente abitate ove i materiali erosi in presenza di precipitazioni violente possono alimentare movimenti franosi o un deflusso incontrollato delle acque meteoriche.

## 7. Fragilità del territorio ed interesse collettivo al risanamento idrogeologico

Nell'esame del tema, sia pure considerando la confinatezza dell'esposizione, la prospettiva seguita, che ha consentito di tener conto anche delle coordinate temporali di svolgimento del sistema legislativo, è più che probabile che abbia mostrato una sincera diffidenza per l'esito precario e instabile delle più recenti modifiche e innovazioni.

Non è, però, la preferenza per la solidità del precedente impianto normativo rispetto all'incerta mobilità degli interventi riformatori ad accentuare la curvatura del discorso, bensì l'approssimazione con cui il legislatore si è, da ultimo, munito per tentare una focalizzazione della risposta dei pubblici poteri alla fragilità del territorio tramite il concorso di successive iniziative in relazione alle varie criticità ed urgenze.

La censura è rivolta specialmente all'indeterminatezza ed astrattezza dei piani di bacino, vuoi che abbiano natura unitaria o settoriale ovvero carattere ordinario o d'urgenza, lasciando affiorare l'insoddisfazione anche legata all'esperienza pluriennale delle fasi successive di attuazione, di un evidente disinteresse per quanto riguarda l'effettività dei risultati di risanamento idrogeologico<sup>34</sup>.

L'architettura, difficile e impegnativa, della procedura di approvazione, complicata da non pochi punti di potenziale frizione tra Stato e Regioni<sup>35</sup> non va oltre il modesto momento di predisposizione di strumenti sollecitativi e promotivi della *reazione* ed è priva di una portata veramente incisiva sul terreno delle responsabilità delle amministrazioni pubbliche e dei privati.

I *gestori* del territorio non sono più chiamati in causa ed il tema che urge, quello del cambiamento radicale delle condizioni di uso, viene riguardato con un approccio formalmente sistemico ma senza alcuna attenzione a ciò che realmente ac-

---

<sup>34</sup> Una chiave di lettura critica dei processi di governo dei bacini idrografici è offerta da Zazzi M., Criticità e prospettive per il governo dei bacini idrografici, in Pianificazione territoriale e difesa del suolo. Quarant'anni dopo la Relazione "De Marchi", a cura di M. Tira e M. Zazzi, cit., 33.

<sup>35</sup> Cfr. Corte Costituzionale (20 febbraio) 22 febbraio 1990, n. 84, in Giur. cost., 1990, I, 358, con nota di Angiolini V., Lineamenti del giudizio principale e coerenza delle argomentazioni della Corte e, più recentemente, Corte Costituzionale 23 luglio 2009, n. 232, in Le Reg., 2010, 596, che, dopo aver precisato l'inerenza dei piani di bacino alla materia della tutela dell'ambiente, in quanto le norme inserite nella Sez. I della parte III del Codice dell'ambiente "mirano non già a disciplinare come e secondo quali regole l'uomo debba stabilire i propri insediamenti sul territorio, bensì a garantire un certo stato del suolo", stabilisce che tali piani "costituiscono lo strumento fondamentale di pianificazione in materia di difesa del suolo e delle acque, anche al fine di assicurare l'esercizio unitario delle relative funzioni amministrative e rientrano a pieno titolo nella materia della tutela dell'ambiente".



cade con il funzionamento degli strumenti approntati in termini di benefici o di costi per la collettività.

Rispetto all'accentuarsi della variabilità climatica, che ha portato ad una sensibile esposizione ad eventi estremi statisticamente significativi, oltre ad aumentare le conoscenze sulle opzioni di adattamento e di mitigazione dei rischi occorre, in realtà, esplorare diverse possibilità di intervento, risalendo all'individuazione dell'*obbligo* che incombe a tutti i soggetti proprietari di una gestione dei beni *non individualistica* per far fronte alla relativa vulnerabilità.

Peraltro, né pure l'approdo più recente alla considerazione dei così detti *beni comuni*<sup>36</sup> suscettibili, in generale, di soddisfare interessi che fanno capo a soggetti diversi, in modo da circoscrivere le pretese di un uso esclusivo interno ad una logica di mercato e traguardare il raggiungimento di obiettivi sociali inerenti alla dimensione costitutiva della persona e della sua cittadinanza, induce a tornare sulle tracce della precedente elaborazione culturale che, proprio con riguardo alle aree con destinazione agricola, ha intrecciato la capacità del singolo di intendere la sua responsabilità nella gestione dei beni posseduti con la consapevolezza dello sconfinamento delle conseguenze nei confronti del pubblico in generale.

L'emersione dei beni comuni sembra portare con sé, piuttosto, la revisione delle categorie proprietarie nel segno della disputa -mai assorbita - della *funzione sociale*<sup>37</sup> da determinarsi, non più in ragione soltanto della circolazione o utilizzazione dei beni nell'attività produttiva<sup>38</sup>, ma in riferimento alla preminente importanza collettiva, nel significato di apertura alla soddisfazione delle condizioni materiali e culturali di sviluppo e di benessere.

In questa precisazione, stanno *in nuce* le ragioni - meritevoli di una più approfondita prospettiva interpretativa a cui soltanto si fa cenno<sup>39</sup> - che si ricollegano all'impostazione di chi<sup>40</sup>, mettendo in discussione il metodo tipizzante di indagine in materia di beni economici e di proprietà, ha indicato, da tempo, quale

---

<sup>36</sup> Una approfondita ricerca in materia è contenuta nelle pubblicazioni dell'Istituto di diritto agrario internazionale e comparato, n.67, Agricoltura e «beni comuni». Atti del convegno IDAIC, Lucera – Foggia, 27-28 ottobre 2011, a cura di A. Germanò e D. Viti, Milano, 2012. In dottrina, si veda anche il recente contributo di Rodotà S., *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari 2012, 107, che sottolinea: "il rapporto che si istituisce tra le persone, i loro bisogni, i beni che possono soddisfarli, così modificando la configurazione stessa dei diritti definiti appunto di cittadinanza, e delle modalità del loro esercizio".

<sup>37</sup> Sul significato che la funzione sociale della proprietà ha avuto sulla ricerca si può rinviare a Giannini, *Basi costituzionali della proprietà privata*, in *Pol. dir.*, 1971, 443.

<sup>38</sup> La rilevanza dei beni destinati alla produzione è indagata da Galloni G., *Potere di destinazione e impresa agricola*, Milano, 1974.

<sup>39</sup> Un'attenta rassegna degli studi "vivaci e approfonditi dedicati a questa «nuova» categoria" dei beni comuni è fornita da Cristiani E., sub art. 866 (Vincolo per scopi idrogeologici e per altri scopi), in *Riordinamento della proprietà rurale, bonifica integrale, vincoli idrogeologici*. E. Cristiani, M. D'Addezio, E. Sirsi, *Il Codice civile. Commentario fondato da P. Schlesinger, diretto da F. D. Busnelli*, cit., 8-9.

<sup>40</sup> Il rinvio è a Francario L., *Le destinazioni della proprietà a tutela del paesaggio*. Dopo la «Legge Galasso»: accesso alla natura e statuto della proprietà, Napoli, 1986.

portato di una coscienza sociale più matura, il compito di assicurarne una *destinazione* ottimale.

Anche nell'ambito indagato possono, infatti, rinvenire la propria legittimazione tutte quelle forme di azione politica individuale e collettiva intese a ridefinire le condizioni di *sicurezza* del territorio, a cui corrisponde la reale possibilità di ogni persona di progettare la propria cittadinanza al riparo da eventi di prepotente forza distruttiva.

Nel momento in cui irrompono nella realtà processi complessi e irreversibili, l'idea della doverosità di partecipazione e l'incidenza del sacrificio che deriva da prestazioni imposte non possono risultare più estranee a meglio delineare i connotati strutturali della proprietà tramite la ricerca di ricongiungimento delle posizioni private alla dimensione del comune: riferimento ineludibile per approdare ad "un governo del cambiamento inteso come salvaguardia dell'ecosistema e della sopravvivenza dell'umanità"<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> In questi termini, si legga Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, cit., 122 a cui adde il recente contributo di Lucifero N., *Proprietà fondiaria e attività agricola*. Per una rilettura in chiave moderna, Milano, 2012, che sottolinea come, al presente (9) "l'interesse manifestato per i commons risponde a diverse ragioni per lo più riconducibili alle riflessioni sul paradigma dello sviluppo sociale e in particolare sulla valorizzazione delle risorse territoriali e delle identità locali attraverso il riconoscimento di interessi meritevoli di tutela da ricondurre ai diritti fondamentali dell'uomo".