



# IL VINCOLO IDROGEOLOGICO E IL R.D. 3267/23

SUPERARE LA NORMATIVA DI INIZIO SECOLO PER LA SALVAGUARDIA DEL TERRITORIO

**N**egli ultimi anni le cronache nazionali riportano sempre più spesso notizie di eventi franosi, alluvioni o smottamenti, con conseguenze spesso drammatiche per le persone e gli edifici. Appare, quindi, in tutta evidenza la necessità e l'urgenza di affrontare il tema "vincolo idrogeologico" con una visione complessiva i cui capisaldi sono di natura legislativa, socio-economica e ambientale.

Come sappiamo il vincolo idrogeologico è regolato dal R.D.L. 3 dicembre 1923 n. 3267, e restare ancorati a una disposizione di inizio del Novecento significa ignorare le conoscenze maturate in circa un secolo di studi e ricerche e non prendere atto che rispetto al 1923 il nostro è un altro Paese, con un territorio che presenta emergenze profondamente diverse. Evidentemente il provvedimento nato per fronteggiare l'emergenza dell'epoca, non è stato applicato tempestivamente con riferimento ai singoli "bacini fluviali" e la generalizzazione seguita nella perimetrazione del vincolo ha fatto perdere di consistenza l'obiettivo di salvaguardia. Di fatto è stata svilita una intuizione lungimirante in un mero procedimento "burocratico" dove l'attore principale non è più il territorio ma il soggetto deputato ad emettere l'agognata "autorizzazione".

L'obiettivo di questo inserto è, sulla base di una profonda analisi della situazione normativa, di riportare il dibattito e le conseguenti scelte all'interno di un quadro chiaro e certo, escludendo posizioni frutto di slogan che inconsciamente contribuiscono ad affievolire l'importanza del vincolo stesso.

## VINCOLO IDROGEOLOGICO: URGONO NORME CHIARE AL PASSO COI TEMPI

Restare ancorati ad una disposizione di inizio secolo scorso significa non prendere atto che rispetto al 1923 il nostro è un altro Paese, con un territorio che presenta emergenze profondamente diverse.

I sempre più frequenti eventi catastrofici degli ultimi anni con gravi conseguenze per le persone e gli edifici, rendono urgente affrontare il problema del vincolo senza prescindere da una visione complessiva i cui capisaldi sono di natura legislativa, socio-economica e ambientale. Riportando il dibattito e le conseguenti scelte all'interno di un quadro chiaro e certo, escludendo posizioni frutto di slogan che inconsciamente contribuiscono ad affievolire l'importanza del vincolo stesso.

VITTORIO MEDDI

### PREMESSA

Sono consapevole che parlare di questi tempi di "vincolo idrogeologico" in termini critici equivalga all'attraversare il girone dei dannati dell'inferno dantesco o, utilizzando una metafora attuale, sia come parlare della "immunità parlamentare" in termini possibilistici.

Siamo tutti ben coscienti dell'abitudine ormai consolidata nel nostro Paese, per cui gli schieramenti che si formano "pro o contro" un determinato argomento, vengono determinati da posizioni così dette aprioristiche, quasi sempre legate ad avvenimenti che, quand'anche connessi, non dipendono direttamente dall'assunto da cui hanno avuto origine. Questo determina pesanti conseguenze poiché l'effetto annulla la causa, per cui avviene che una norma buona (quindi

in senso lato la causa per cui è stata scritta) può avere un effetto negativo il quale, alla lunga, prevale sulla bontà della norma stessa.

Sappiamo, ad esempio, che la quasi totalità dei cittadini è contro l'immunità parlamentare per il "deplorable ed irresponsabile" comportamento della maggior parte dei parlamentari che ha trovato nel Parlamento il salvacondotto personale.

Non è facile dare torto ai cittadini per lo spettacolo indecente dei politici che hanno distrutto il solenne valore di democrazia insito nella immunità parlamentare. È altrettanto vero che il riferimento prova come l'effetto prevalga sulla causa. La causa per cui è stata introdotta è certamente giusta perché tutela la libertà e indipendenza dei membri del Parlamento, ma l'effetto, ovvero i politici che ne approfittano per sfuggire ad

azioni giudiziarie, predomina sull'originaria corretta motivazione per cui era stata pensata. Tornando al rischio idrogeologico, sottolineo l'importanza delle modalità di approccio a un tema che ha assunto maggiore rilievo con l'evoluzione culturale del Paese e con il superamento delle posizioni ideologiche. Teoricamente le posizioni dovrebbero essere frutto di analisi individuali scevre da condizionamenti, con risultati "equanimi" anche se in realtà purtroppo non sempre è così.

È invece di primaria importanza evitare di schierarsi aprioristicamente pro o contro i "vincoli idrogeologici", perché le motivazioni corrette per cui sono stati previsti sono spesso superate da una loro scorretta applicazione nel nostro paese. È evidente, quindi, che argomenti estremamente delicati e di grande importanza per il be-



nessere pubblico, necessitano di cautele e di analisi a lungo raggio, che facciano tesoro degli avvenimenti senza che questi determinino le decisioni.

Principio che non può essere derogato per il “vincolo idrogeologico”, tema che intendiamo affrontare sulla rivista del Collegio dei Geometri in tutti i suoi drammatici risvolti. Proprio in nome della passione e delle intenzioni che vedono impegnata la nostra categoria nella ricerca di soluzioni alle situazioni che riguardano la collettività, senza arretrare di fronte a temi “caldi” e di forte presa emotiva a causa degli eventi.

## **IL VINCOLO IDROGEOLOGICO**

Il “vincolo idrogeologico”, come tutti i provvedimenti che hanno funzione di tutela, “limi-

ta” l’azione sul territorio, provocando tra i cittadini sentimenti opposti: di condivisione totale nell’ottica della conservazione ambientale del territorio; di avversità a causa degli effetti c.d. collaterali per il rallentamento delle attività e di depauperamento economico.

A distanza di circa un secolo è dimostrato che le due posizioni radicali non contribuiscono al raggiungimento del punto di equilibrio che il tema oggi richiede, come peraltro “auspicato” dai provvedimenti di riordino normativo. La staticità del confronto, senza entrare minimamente nel merito, ha l’unico scopo di mantenere le rispettive opinioni.

Non di rado si registrano cambi di posizione da una barricata all’altra, in funzione del preminente interesse personale che dipende dal rapporto con l’iniziativa, a seconda che esso sia proponente o subente.

È un dato di fatto che il tema “vincolo idrogeologico” abbia assunto nel tempo un effetto sempre più incisivo e coinvolgente nell’opinione pubblica, in quanto individualmente chiamata al confronto e, soprattutto, quale imputata nelle ricorrenti tragedie degli ultimi anni con le devastanti immagini che seguono gli eventi meteorologici e la conseguente perdita di numerose vite umane.

Ragione per cui affrontare il problema merita rispetto e massima serietà e non può prescindere da una visione complessiva i cui capisaldi sono di natura *legislativa, socio-economica e ambientale*.

L’obiettivo è quello di riportare il dibattito e le conseguenti scelte all’interno di un quadro chiaro e certo, escludendo posizioni frutto di slogan che inconsciamente contribuiscono ad affievolire l’importanza del vincolo stesso.

### **RICOSTRUZIONE STORICA DELLA DISCIPLINA DEL VINCOLO**

#### **R.D. 3267/1923**

Una completa argomentazione non può prescindere dalla ricostruzione storica, dalle cause da fronteggiare e gli obiettivi da raggiungere che sono alla base della disciplina emanata dal legislatore con il **Regio Decreto Legge 30 dicembre 1923 n. 3267 "Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani"**.

Partiamo dagli articoli 1 e 2 della legge:

*Sono sottoposti a vincolo per scopi idrogeologici i terreni di qualsiasi natura e destinazione che per effetto di forme di utilizzazione contrastanti con le norme di cui agli articoli 7, 8 e 9 possono con danno pubblico subire denudazioni, perdere la stabilità o turbare il regime delle acque (articolo 1).*

*La determinazione dei terreni (sottoposti a vincolo) di cui all'articolo (1) precedente sarà fatta per zone nel perimetro dei singoli bacini fluviali.*

*A tale scopo l'Amministrazione forestale segnerà per ogni Comune su di una mappa catastale, o, in mancanza, su di una carta del regio Istituto geografico militare possibilmente in scala da 1 a 10.000, i terreni da comprendersi nella zona da vincolare, descrivendone i confini.*

*In apposita relazione esporrà ed illustrerà le circostanze ed i motivi che consigliarono la proposta (articolo 2).*

Di rilievo ai fini della comprensione della norma il contenuto degli articoli 7, 8, 9 e 10:

*Per i terreni vincolati la trasformazione dei boschi in altre qualità di coltura e la trasformazione di terreni saldi in terreni soggetti a periodica lavorazione sono subordinate ad autorizzazione del Comitato forestale e alle modalità da esso prescritte, caso per caso, allo scopo di prevenire i danni di cui all'articolo 1 (articolo 7).*

*Per i terreni predetti il Comitato forestale dovrà prescrivere le modalità del governo e della utilizzazione dei boschi e del pascolo e terreni pascolativi, le modalità della soppressione e utilizzazione dei cespugli aventi funzioni protettive, nonché quelle dei lavori di dissodamento di terreni saldi e della lavorazione del suolo nei terreni a coltura agraria, in quanto ciò sia ritenuto necessario per prevenire i danni di cui all'articolo 1. Tali prescrizioni potranno avere anche carattere temporaneo (articolo 8).*

*Nei terreni vincolati l'esercizio del pascolo sarà, in ogni caso, soggetto alle seguenti restrizioni:*

*a) nei boschi di nuovo impianto*

*o sottoposti a taglio generale o parziale, oppure distrutti dagli incendi, non può essere ammesso il pascolo prima che lo sviluppo delle giovani piante e dei nuovi virgulti sia tale da escludere ogni pericolo di danno;*

*b) nei boschi adulti troppo radi e deperenti è altresì vietato il pascolo fino a che non sia assicurata la ricostruzione di essi;*

*c) nei boschi e nei terreni ricoperti di cespugli aventi funzioni protettive è di regola vietato il pascolo delle capre. Su conforme parere dell'Autorità forestale, il Comitato potrà autorizzare il pascolo nei boschi e determinare le località in cui potrà essere eccezionalmente tollerato il pascolo delle capre (articolo 9).*

*Le prescrizioni di massima, di cui agli articoli 8 e 9, compilate in forma di regolamento, sono rese esecutive dal Ministro per l'economia nazionale il quale potrà, udito il Consiglio di Stato, annullare o modificarne le parti riconosciute contrarie ai fini e alle disposizioni del titolo I del presente decreto ed alle leggi ed ai regolamenti generali.*

*Nel detto regolamento saranno comprese le norme di Polizia forestale (articolo 10).*

Le disposizioni stabiliscono le modalità di *perimetrazione* dei terreni da sottoporre a vincolo, i *beni* da tutelare prioritariamente, l'*utilizzo* nonché la ne-

cessità di apposito *regolamento* recante le prescrizioni di massima da rispettare.

La *perimetrazione* delle zone con terreni aventi i requisiti da sottoporre a tutela è prevista per singoli bacini fluviali.

La salvaguardia è fissata prioritariamente per i boschi con regolamentazione dell'uso nella trasformazione dei terreni saldi in terreni soggetti a periodica lavorazione.

Le motivazioni che hanno indotto il legislatore ad emanare il provvedimento sono legate all'epoca di approvazione della norma, un periodo agli inizi del '900 coincidente con un forte sviluppo socio-economico favorito dalla meccanizzazione dell'agricoltura e dall'uso dei primi mezzi meccanici. Queste innovazioni hanno determinato la necessità di maggiori spazi che ha dato avvio alla trasformazione dei boschi in altri tipi di coltura, un'evoluzione che ha interessato contemporaneamente i terreni sodi.

Il *contesto ambientale* era quello di un territorio integro, intensamente ricoperto da vegetazione, mentre la situazione *socio-economica* del Paese coincideva con la prima trasformazione di massa e con le conseguenti significative ricadute sul territorio determinate dalla evoluzione della produzione agricola da *intensiva*, a carattere familiare, ad *estensiva* di commercializzazione dei prodotti. Iniziative diffuse coin-

volgenti vaste aree rappresentavano, in quella fase, il fattore di maggiore destabilizzazione del territorio.

Con il **Regio Decreto 16 maggio 1926 n. 1126** viene approvato il regolamento per l'applicazione del Regio Decreto 30 dicembre 1923 n. 3267, nel quale l'articolo 1 comma 1 fissa: *La determinazione delle zone da vincolarsi, ...omissis ... , deve essere preceduta da una ricognizione generale quando si tratti di terreni compresi in un bacino, al fine di accertare le condizioni idrogeologiche di esso e le forme prevalenti di utilizzazione dei terreni e boschi ivi compresi.*

Sul metodo è ancora più esplicito il comma 3 dello stesso articolo 1: *L'applicazione del vincolo può essere limitata anche a singole zone, indipendentemente dalla delimitazione generale, sempreché ne sia riconosciuta la necessità o l'urgenza, ...omissis...*

A distanza di circa un secolo dalla pubblicazione della norma possiamo affermare che nella fase attuativa sono stati disattesi elementi essenziali dei provvedimenti legislativi, quali il sistema di *perimetrazione* delle aree soggette a vincolo, la *natura dei beni* con la mancata dimostrazione della necessità o urgenza del vincolo.

Nello specifico la *perimetrazione* non è stata fatta per singoli bacini fluviali (comma 1 artico-

lo 2) ed il metodo di individuazione dei beni da tutelare non è stato mirato ai boschi prioritariamente ed all'utilizzo dei terreni saldi in terreni a periodica lavorazione, scelte contrarie alla prescrizione riportata al comma 3 dell'articolo 2 sulla necessità di illustrare le circostanze ed i motivi delle scelte. Questi limiti vengono "*sanati*" con la emanazione della Legge 18 maggio 1989 n. 183 e del Decreto Legislativo 3 aprile 2006 n. 152, attraverso l'intervento delle Regioni alle quali viene conferita la facoltà di legiferare in materia di "vincolo idrogeologico" come di seguito vedremo.

La documentazione esistente presso i Comuni riferita ai R.D. 3267/1923 e R.D. 1126/1926, consiste in copie di planimetrie redatte su base catastale, ricostruita a mano, in scala ridotta di 1:5000, interessante l'intero territorio, il cui contenuto avvalorava la tesi dell'assolvimento della fase preliminare del processo di determinazione del vincolo, nello specifico la *ricognizione generale* avente il fine di *accertare le condizioni idrogeologiche di esso e le forme prevalenti di utilizzazione dei terreni* alla quale doveva seguire la determinazione delle zone da vincolarsi.

Quest'ultimo passaggio che doveva derivare dall'esito della ricognizione generale e dall'accertamento delle condizioni dei

terreni con riferimento idrogeologico, sembra mancare.

Appare inverosimile, infatti, che la quasi totalità del territorio dei Comuni indistintamente, versi in condizioni di pericolosità tale da recare *danno pubblico* e da determinare la necessità dell'urgente applicazione del vincolo. C'è quindi da registrare una carenza e di questa troviamo conferma nell'articolo pubblicato *on line* l'8 aprile 2013 sul sito della Provincia di Roma, dal titolo **Cartografia storica del Vincolo Idrogeologico nel Comune di Roma**, ove si legge "Allo stato attuale, per circa un quarto del territorio provinciale non esiste una delimitazione cartografica delle aree soggette al vincolo idrogeologico".

Lo stesso punto è anche negli atti della 12° Conferenza Nazionale ASITA (L'Aquila 21 – 24 ottobre 2008).

È evidente che il procedimento con il quale è stata attribuita coerenza al vincolo, con la pubblicazione della carta topografica e relazione descrittiva, presenta limiti sia nel merito che nel metodo:

- Demandare alla pubblicazione all'Albo pretorio del Comune la conoscenza di un provvedimento di tale importanza, in una fase di scolarizzazione quasi inesistente nel Paese, non ha favorito la necessaria diffusione del vincolo e la responsabilizzazione degli utenti. Come risultato la conoscenza della legislazione inerente il vin-

colo idrogeologico avviene dopo decenni, solo con la **lett. a) comma 1 articolo 33 legge 28 febbraio 1985 n. 47** che riporta, tra le opere non suscettibili di sanatoria, quelle in contrasto con il vincolo idrogeologico. - Nei Comuni in cui è stato effettuato apposito accertamento, non si trova la relazione esplicativa del vincolo come previsto dall'articolo 3 comma 2 del R.D. 3267/1923.

Il quadro che emerge dopo questa prima fase di analisi sul R.D 3267/23 è di incertezza e di inefficacia rispetto agli obiettivi di salvaguardia del territorio dovute a una serie motivi:

1. Determinazione della perimetrazione del vincolo sulla ricognizione generale, avente scopo di studio propedeutico di analisi per la individuazione dei terreni di rischio idrogeologico sul territorio;
2. Mancata determinazione del vincolo per bacino fluviale;
3. Mancata esplicitazione delle ragioni dalle quali è scaturita la scelta di perimetrazione del vincolo, scelte effettuate con metodo *empirico* a fronte della esistenza di studi scientifici probatori;
4. Limite territoriale della ricognizione generale (solo nella Provincia di Roma per circa un quarto del territorio non esiste delimitazione cartografica delle aree soggette a vincolo idrogeologico);
5. Criteri ispiratori del vincolo

divenuti anacronistici con l'evoluzione socio-economica del Paese, che si può sintetizzare nel passaggio dall'emergenza dovuta all'aggressione del territorio per acquisizione di nuovi spazi agricoli, all'emergenza per il completo abbandono del territorio;

6. Incertezza applicativa dell'articolo 7 R.D. 3267/23 nel campo edilizio, sciolta solo dall'intervento giurisprudenziale (Consiglio di Stato n. 183 del 1971 – n. 571 del 1985 – n. 663 del 1987).

Tutte queste conclusioni vengono confermate dalla *Legge 18 maggio 1989 n. 183*, dal *DPCM 29 settembre 1998* e dal *Decreto Legislativo 3 aprile 2006 n. 152*.

## LA REGIONE LAZIO E IL VINCOLO IDROGEOLOGICO

Prima di entrare nel merito dei provvedimenti, è importante richiamare il nuovo assetto istituzionale determinato dal trasferimento delle funzioni dallo Stato alle Regioni con i DPR 11/1972 e DPR 616/1977. In buona sostanza la materia diventa di competenza delle Regioni come espressamente riportato al punto 6 articolo 10 della legge 18 maggio 1989 n. 183.

Purtroppo le Regioni perdono l'occasione di assolvere al compito di riordino della complessa materia attraverso la perimetrazione delle zone per bacini flu-

viali, come previsto dall'articolo 2 comma 1 R.D. 3267/1923 e legge 183/89 articolo 17 comma 3: *Il piano di bacino persegue le finalità indicate all'articolo 3 ed, in particolare, contiene:*

a) .... omissis ... *vincoli, relativi al bacino, di cui al R.D. 30/12/1923 n 3267, ... omissis ...*

m) *L'indicazione delle zone da assoggettare a speciali vincoli e prescrizioni in rapporto alle specifiche condizioni idrogeologiche.*

Nello specifico, la nostra Regione, nelle more del riordino normativo della disciplina in materia di vincolo idrogeologico, avvenuto con la Legge 18 maggio 1989 n. 183 recante: *Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo*, nell'intento di procedere ad uno snellimento dei procedimenti di autorizzazione secondo tipologie di intervento e, soprattutto, sulla base dell'entità delle opere e del loro impatto sulle caratteristiche idrogeologiche e forestali del territorio interessato, avvalendosi degli articoli 20 e 21 del R.D. 1126/26, con la deliberazione della Giunta Regionale 30 luglio 1996 n. 6215, procede alla determinazione di tre tabelle riportanti elenchi di interventi ed i relativi procedimenti. (pubblicate nel box a pagg. 21-22). Consultando le tabelle emerge in tutta la sua evidenza la contraddizione tra *atti assunti ed obiettivi dichiarati*, non solo perché viene disattesa la ri-

forma della materia contenuta nella legge 183/89, quanto per la mutazione genetica del R.D. 3267/23 avente ad oggetto il "territorio", con particolare riferimento ai terreni "boscati e montani". In sostanza il Regio decreto, impostato sui principi di macroarea che hanno incidenza sull'ambiente, viene sminuito ad una logica di "regolamento edilizio" riducendo "l'interesse pubblico" che il provvedimento persegue, a mero atto "burocratico".

È palese che la perdita della stabilità del terreno o il turbamento del regime delle acque e la possibilità di danno pubblico ad essi collegata non trovano alcun riscontro nelle opere elencate nelle tabelle regionali che parlano di: *apertura di accessi a strade esistenti, sistemazioni di piazzali esistenti, linee elettriche e telefoniche, recinzioni con paletti metallici o in legno, muretti a secco e cordoli, pavimentazione di percorsi pedonali, ristrutturazione e sopraelevazione di edifici esistenti quando ciò non comporti movimentazione di terra, etc.* Al dubbio sulla liceità di una norma surrogata da successivi provvedimenti, si aggiunge il "non senso" delle scelte che penalizzano il cittadino senza benefici per il territorio.

Gli utenti non escono dal "pantano" nemmeno con la Deliberazione della Giunta Regionale 29 luglio 1998 n. 3888 con la quale viene conferita *Dele-*

*ga delle funzioni agli enti locali e direttive delle funzioni in materia di difesa del suolo.* Come immediata conseguenza del suo coinvolgimento, la Provincia ha inviato un messaggio identificativo con il **Regolamento per la gestione del vincolo idrogeologico**, nel quale si palesa un ritiro sul versante dello snellimento delle procedure con lo "svuotamento" della Tabella C e si alimenta così il quadro delle incertezze.

Nello specifico il regolamento con riferimento alle tipologie di intervento non si conforma alle DGR 6215/96 e 3888/98 violando il principio di delega, ed è anche carente in quanto non riporta gli interventi che possono essere autorizzati dai Comuni ai sensi della DGR 3888/98 punto II.

#### **NORME SUCCESSIVE AL RD 3267/1923**

Tornando alle disposizioni legislative di livello nazionale e, soprattutto considerata l'avvenuta approvazione del *Piano stralcio per l'Assetto Idrogeologico* (PAI) - Autorità dei bacini Regionali del Lazio - è necessario sciogliere definitivamente l'obiezione sulla coerenza del R.D. 3267/1923 e la validità della perimetrazione dei terreni sottoposti a vincolo con le planimetrie giacenti presso i Comuni.

La tesi è sostenuta dal princi-

prio giuridico sancito dal **Codice delle Leggi articolo 15** (*Abrogazione delle leggi*): *Le leggi non sono abrogate che da leggi posteriori, per dichiarazione espressa del legislatore, o per incompatibilità tra le nuove disposizioni e le precedenti o perché la nuova legge regola l'intera materia già regolata dalla legge anteriore.*

Le leggi che si sono succedute al R.D. 3267/1923 non riportano la dichiarazione espressa di abrogazione, è certo però che per contenuti siamo in presenza di provvedimenti che regolano la stessa materia, di conseguenza *sussiste la condizione di abrogazione ai sensi dell'ultimo capoverso del citato articolo 15 delle preleggi.*

Il primo provvedimento che merita citazione in questo senso è rappresentato dalla **legge 8 agosto 1985 n. 431** recante *disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale*, che con l'*articolo 1 comma 1 sottopone a vincolo paesaggistico ai sensi della legge 29 giugno 1939 n. 1497 lett. g) i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento.*

I boschi, che sono l'oggetto principale di vincolo del R.D. 3267/1923, con il citato provvedimento successivo vengono sottoposti ad un regime di salvaguardia di maggiore inci-

sività, consentendo all'interno degli stessi unicamente attività agronomica *"taglio culturale, forestazione, riforestazione, opere di bonifica, antincendio e di conservazione"*.

Se già nel 1985 siamo in presenza di due leggi che regolano la stessa materia, la situazione diviene esplicita con la legge 18 maggio 1989 n. 183 recante il titolo: **Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo**. Lo spunto è dato dall'articolo 17 che al comma 3 prevede: *Il piano di bacino persegue le finalità indicate all'articolo 3 ed, in particolare, contiene:*

a) ... omissis ... *vincoli, relativi al bacino, di cui al R.D.L. 30/12/1923 n. 3267, ... omissis...*

m) *L'indicazione delle zone da assoggettare a speciali vincoli e prescrizioni in rapporto alle specifiche condizioni idrogeologiche.*

Il tema è lo stesso con la differenza che le analisi e le scelte sono supportate da studi di livello scientifico di maggiore approfondimento e più vicini alla realtà.

A seguito del disastro franco verificatosi nella Regione Campania, il DPCM 29 settembre 1998 costituisce una forte accelerazione agli adempimenti previsti dalla legge 183/1989 per la individuazione e perimetrazione delle aree a rischio idrogeologico e alla adozione delle misure di salvaguardia. Reca il dispositivo

*"Ove l'attività di pianificazione di bacino consenta di pervenire ad una articolazione puntuale dei livelli di rischio sul territorio, le Autorità di bacino e le Regioni provvederanno a individuare, perimetrare e sottoporre a misure di salvaguardia quelle aree che risultano esposte a rischio idrogeologico, nelle quali sono possibili problemi per l'incolumità delle persone, danni funzionali agli edifici e alle infrastrutture con conseguente inagibilità degli stessi, interruzione di funzionalità delle attività socio-economiche (cfr R3 e R4).*

*Per le restanti aree (cfr R1 e R2) si provvederà comunque a definire individuazione, perimetrazione e misure di salvaguardia, nell'ambito della predisposizione del Piano stralcio di bacino per l'assetto idrogeologico, da redigere entro i termini essenziali fissati, ... omissis ..."*

Il richiamo è importante perché dimostra in modo inequivocabile che il R.D. 3267/23 - che reca al Capo I Sezione I Vincolo per scopi idrogeologici - nel 1998 risulta completamente superato al punto da non venire nemmeno considerato dal legislatore in un provvedimento inerente scopi idrogeologici. Da quel momento si susseguono i provvedimenti che sostengono la tesi dell'abrogazione non espressa, tra i quali di grande rilievo per la specificità di trattamento della materia **"vincolo idrogeologico"** è il **Decreto Legislativo 3 aprili**

**le 2006 n. 152 Norme in materia ambientale.** Preliminarmente va detto che tale Decreto legislativo surroga, con espressa disposizione all'articolo 175 lett. l), la legge 18 maggio 1989 n. 183. Vanno sottolineate anche le numerose analogie che, sul tema, collegano il c.d. Codice Ambientale con il R.D. 3267/23 tra le quali:

**Articolo 54 (Definizioni)**

**lett. v)** *Dissesto idrogeologico: la condizione che caratterizza aree ove processi naturali o antropici, relativi alla dinamica dei corpi idrici, del suolo o dei versanti, determinano condizioni di rischio sul territorio.*

**Articolo 56 (Attività di pianificazione, di programmazione e di attuazione)**

**lett. m)** *Regolamentazione dei territori interessati dagli interventi di cui alle lettere precedenti ai fini della tutela ambientale, anche mediante la determinazione di criteri per la salvaguardia e la conservazione delle aree demaniali e la costituzione di parchi fluviali e lacuali e di aree protette;*

**lett. n)** *Riordino del vincolo idrogeologico.*

**Articolo 65 (Valore, finalità e contenuti del piano di bacino distrettuale)**

**lett. n)** *L'indicazione delle zone da assoggettare a speciali vincoli e prescrizioni in rapporto alle specifiche condizioni idrogeologiche, ai fini della conservazione del suolo, della tutela*

*dell'ambiente e della prevenzione contro presumibili effetti dannosi di interventi antropici.*

**Articolo 67 (Piani stralcio per la tutela del rischio idrogeologico e le misure di prevenzione per le aree a rischio)**

**1.** *Nelle more dell'approvazione dei piani di bacino, le Autorità di bacino adottano, ai sensi dell'articolo 65 comma 8 i piani stralcio di distretto per l'assetto idrogeologico (PAI) che contengono in particolare l'individuazione delle aree a rischio idrogeologico, la perimetrazione delle aree da sottoporre a misure di salvaguardia e la determinazione delle misure medesime.*

Il contenuto degli articoli citati conferma l'operatività del principio giuridico fissato dall'articolo 15 delle preleggi laddove stabilisce: *Le leggi non sono abrogate che da leggi posteriori, ...omissis... perchè la nuova legge regola l'intera materia già regolata dalla legge anteriore.*

Se le parole scritte non sono "aria" è inderogabile fissare nell'ultima legge, il **Decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152 s.m.i. Norme in materia ambientale**, la normativa vigente in materia di **vincolo idrogeologico**, atteso che la salvaguardia dei boschi è assicurata in modo efficace dal Decreto legislativo 42/04 smi.

D'altro canto restare ancorati ad una disposizione che risale all'inizio del Novecento, si-

gnifica ignorare le conoscenze maturate in circa un secolo di studi e ricerche, significa soprattutto non prendere atto che, rispetto al 1923, il nostro è un Paese completamente cambiato, con un territorio che presenta emergenze profondamente diverse.

Gli eventi catastrofici che si susseguono dimostrano drammaticamente il ritardo culturale del Paese nel rapporto con le leggi vigenti, l'errore di mantenere vive disposizioni vetuste, inutili ed inefficaci. Il messaggio di conferma in questa direzione è dato dalle voci che all'unisono contestano la grave esposizione al rischio idrogeologico del nostro territorio, a fronte di un'attenzione che il legislatore ha concentrato sul tema sin dall'anno 1923.

Evidentemente il provvedimento, scaturito all'epoca da fattori contingenti come quello di fronteggiare l'emergenza della trasformazione dei boschi in altre qualità di colture, non è stato applicato tempestivamente con riferimento ai singoli "bacini fluviali", e la generalizzazione seguita nella perimetrazione del vincolo ha fatto perdere consistenza all'obiettivo di salvaguardia.

Di fatto è stata svilita una intuizione lungimirante in un mero procedimento "burocratico" dove l'attore principale non è più il territorio, ma il soggetto deputato ad emettere l'agognata "autorizzazione".

Le pesanti conseguenze indicate di seguito sono rilevate dal sito dell'ANBI, Associazione Nazionale Bonifiche, Irrigazioni e Miglioramenti Fondiari, dalle quali si evince con chiarezza come al rischio idrogeologico sia collegato un crescendo di eventi alluvionali di notevole intensità che si è registrato nel corso degli anni:

#### **Periodo 1973 – 2001**

n. eventi 3850 – 137,50/anno  
perdita di vite **700 – 25,00/anno**

#### **Periodo 2002 – 2014**

n. eventi 2000 – 181,81/anno  
perdita di vite **293 – 26,63/anno**

Al pesante bilancio vanno aggiunti i ripristini delle strutture che comportano per lo Stato una spesa stimata nell'ordine di circa 2 miliardi di euro/anno. Sinteticamente l'ANBI, con riferimento al vincolo idrogeologico, individua le seguenti cause, obiettivi e proposte:

**Cause:** Modifica del regime delle acque superficiali dovuto all'annullamento dell'effetto ritardante per funzione di trattamento delle acque del terreno agrario. Assenza di manutenzione dei canali. Scomparsa delle c.d. "guardie ecologiche volontarie" rappresentate dalle aziende familiari e dai

piccoli conduttori agricoli per la cura del territorio.

**Obiettivi:** Regolazione delle acque. Manutenzione dei canali. Consolidamento del suolo.

**Proposta interventi:** Adeguamento e ristrutturazione di torrenti e rogge, ripristino delle frane sulle sponde dei canali. Manutenzione del reticolo idraulico. Opere di laminazione delle piene per fare fronte all'assenza delle sistemazioni agrarie. Manutenzione dei fossi minori e delle opere idrauliche. Stabilizzazione delle pendici collinari e montale.

Tutto ciò perfettamente in linea con l'approvazione da parte dell'Autorità dei Bacini Regionali del Lazio del PAI, Piano Stralcio per l'Assetto Idrogeologico, avvenuta con Deliberazione del Consiglio Regionale Lazio n. 17 del 4 aprile 2012, da cui appare conseguente affermare che attualmente, ai sensi del decreto legislativo 152/2006 articoli 56, 65 e 67, le zone sottoposte a vincolo idrogeologico sono individuate nella specifica tavola cartografica allegata al piano.

## **CONCLUSIONI**

In questa fase è auspicabile fare definitivamente chiarezza sul tema, sia per attivare la necessa-

ria azione di prevenzione sia per la ottimizzazione delle risorse pubbliche che da più parti vengono indicate disponibili. L'intento è di invertire un metodo perverso, irresponsabile al punto da spacciare interventi di arredo urbano come lavori di messa in sicurezza del territorio, in danno alla sicurezza dei cittadini.

Il quadro sopra rappresentato delinea un contesto attuale completamente cambiato che assume, riferito alla norma del 1923, connotati paradossali: si pensi ai casi in cui, sulla base delle perimetrazioni del vincolo, vengono imposti procedimenti defatiganti per interventi davvero poco significativi dal punto di vista dell'impatto idrogeologico. Questi spesso ricadenti in aree di non particolare criticità e non a rischio concludono, mentre non di rado aree a forte dissesto idrogeologico non risultano censite dalle vetuste planimetrie.

Concludo questa analisi esprimendo la mia convinzione, supportata dalle norme citate, attraverso la seguente analogia: **pensare di fronteggiare le emergenze del vincolo idrogeologico con la coerenza del RD 3267 dell'anno 1923 è come pensare di risolvere problemi di comunicazione utilizzando i pony express in epoca di wireless.**

## REGIONE LAZIO LE TABELLE DEGLI INTERVENTI E DEI PROCEDIMENTI

La Regione Lazio, nell'intento di procedere ad uno snellimento dei procedimenti di autorizzazione secondo tipologie di intervento e, soprattutto, sulla base dell'entità delle opere e del loro impatto sulle caratteristiche idrogeologiche e forestali del territorio interessato, avvalendosi degli articoli 20 e 21 del R.D. 1126/26, con la deliberazione della Giunta Regionale 30 luglio 1996 n. 6215, ha proceduto alla determinazione delle seguenti tre tabelle riportanti elenchi di interventi ed i relativi procedimenti.

### TABELLA A

#### Tipologia interventi in zone boscate e non boscate con procedura art. 21 R.D. 1126/26

1. Insediamenti industriali, artigianali, commerciali, turistici, residenziali, sportivi.
2. Opere di urbanizzazione primarie e secondarie.
3. Aeroporti di qualsiasi ordine e grado.
4. Porti e moli di qualsiasi ordine e grado.
5. Ferrovie di qualsiasi ordine e grado.
6. Aperture strade di qualsiasi ordine e grado di carattere permanente.
7. Gallerie di qualsiasi ordine e grado.
8. Ponti di qualsiasi ordine e grado.
9. Nuovi edifici di qualsiasi tipo e destinazione, compresi eventuali ampliamenti di opere connesse (rimesse, box, piscine etc.) di dimensioni superiori ai 30 mq anche soggette a sanatoria edilizia.
10. Muri di sostegno superiori a cm 100 di altezza (fuori terra).
11. Cave e torbiere ( apertura ex novo o ampliamento), e campi di trivellazioni per la ricerca di minerali o gas o di ricerca geotermica.
12. Piste da sci ed impianti di risalita (funivie, sciovie, seggiovie, teleferiche).
13. Bacini idrici artificiali (dighe, laghetti, invasi, casse di espansione, vasche per l'acquacoltura, contenitori per sostanze organiche liquide non provenienti da allevamenti); sistemi di derivazione ed utilizzo di acque, realizzazione di zone umide.
14. Bonifiche, prosciugamenti o tombamenti di zone umide.
15. Acquedotti e reti fognari, serbatoi anche interrati per gas o acqua, gasdotti, oleodotti a servizio di centri abitati, singole case e insediamenti industriali, comprese le relative infrastrutture.
16. Infrastrutture connesse a elettrodotti superiori a 20.000 volts ( cabine primarie).
17. Parcheggi di qualsiasi tipo e piazzali di manovra.
18. Spianamento di dune costiere, di paleodune, di calanchi, scoronamento di versanti.
19. Costruzioni di briglie, pennelli, soglie, impermeabilizzazione e copertura dell'alveo di corsi d'acqua, sistemazione dell'alveo di corsi d'acqua.
20. Sistemazione di terreni con opere di drenaggio (maggiori di m 100 lineari e profondità superiore a cm 150).
21. Creazione o eliminazione di terrazzamenti di terreni finalizzati ad attività agricola o extragricola
22. Allargamenti e rettifiche del tracciato di strade di qualunque ordine e grado di carattere permanente.
23. Tralicci per comunicazioni telefoniche, televisive, etc.
24. Discariche.
25. Escavazione di pozzi di acque per consumo umano o per uso industriale o irriguo.
26. Recupero e bonifica di cave abbandonate o di aree compromesse naturalmente o artificialmente.
27. Modellamento, impermeabilizzazione o copertura degli argini finalizzati al ripristino dei profili originari dei corpi idrici esistenti.

**TABELLA B****Tipologia interventi in zone boscate con procedura art. 21 e in zone non boscate con procedura art. 20 del R.D. 1126/26**

1. Sistemazione di aree, apertura di accessi a strade esistenti, sistemazione e/o ampliamenti piazzali, platee di stoccaggio etc.
2. Apertura di sentieri pedonali e piste di bosco.
3. Linee elettriche di alta tensione superiori a 20.000 volt comprese le relative infrastrutture con esclusione della riqualificazione degli impianti esistenti che non prevedano movimenti terra.
4. Aree destinate allo stoccaggio di materiali terrosi inferiori a 1.500 mq e 1.000 mc.
5. Recinzioni varie in muratura o con paletti metallici o in legno superiori a cm 150 di altezza.
6. Sistemazione di terreni mediante opere di drenaggio (inferiori a m 100 di lunghezza e cm 150 di profondità), apertura di scoline per la raccolta e la regimazione idrica superficiale.
7. Nuovi edifici di qualsiasi tipo e destinazione compresi eventuali ampliamenti di opere connesse (rimesse, box, piscine etc.) di dimensioni superiori ai 30 mq e piscine di dimensioni ai 50 mq anche soggette a sanatoria edilizia.
8. Muri di sostegno inferiori ai 100 cm di altezza.
9. Trasformazione di boschi in altre qualità di colture.

**TABELLA C****Tipologia interventi in zone non boscate per i quali si procede mediante dichiarazione con procedura art. 20 R.D. 1126/26**

1. Interventi di manutenzione di opere (ponti, strade, gallerie, acquedotti, linee elettriche, muri, edifici, opere di sistemazione idraulica o idraulico-forestale quali gabbionate, briglie, drenaggi, fossi, etc.) che non comportino modifiche alle opere medesime o al territorio circostante.
2. Asfaltatura e pavimentazione di piani viabili a fondo naturale quando non ne sia intaccato il fondo esistente e non siano realizzate nuove opere di regimazione idrica.
3. Messa in opera di barriere stradali (guard-rails o protezioni similari).
4. Messa in opera di cartelli stradali, pubblicitari etc.
5. Apertura di cunetta e realizzazione di tombini stradali nella viabilità esistente.
6. Chiusura di falle o fratture negli argini.
7. Realizzazione di modeste opere di sistemazione idraulico-forestale (graticciate, cordonate etc.), quando non sia prevista movimentazione di terra.
8. Vivai, rimboschimenti e ricostruzioni boschive.
9. Sistemazione idraulica di terreni coltivati (scoline).
10. Realizzazione di modeste opere edilizie quali: muretti a secco, cordoli, pavimentazione in lastre per percorsi pedonali. etc.
11. Ristrutturazione e sopraelevazione di edifici esistenti quando ciò non comporti movimentazione di terra, anche soggetti a sanatorie edilizie.
12. Recinzioni in muratura o con paletti di cemento, metallici o legno, inferiori ai 150 cm di altezza.
13. Linee elettriche media-bassa tensione fino a 20.000 volts.
14. Linee telefoniche.