

ANPA
Dipartimento rischio tecnologico e naturale

*Per uno studio di fattibilità
sulla manutenzione
del territorio*

Hotel Palace
Via Lombardi, 13

Bari, 20 Marzo 2001

Premessa

E' ormai condivisione diffusa che il riassetto idrogeologico e la messa in sicurezza del territorio sarebbe la più grande "opera pubblica nazionale".

Così come è ampiamente condivisa sul piano politico e sociale la necessità di sviluppare programmi organici di manutenzione straordinaria ed ordinaria del territorio all'interno di una visione di una politica di governo del territorio che valorizzi:

- lo sviluppo di attività permanenti di carattere preventivo;
- un approccio sistemico agli interventi;
- la mobilitazione di risorse diverse, ma coordinate in una logica di sussidiarietà orizzontale tra amministrazioni pubbliche nazionali e regionali, forze imprenditoriali locali, tecnostrutture di supporto.

In questo quadro risulta anche ampiamente condiviso il ruolo che gli operatori economici ed agricoli in particolare, adeguatamente formati ed organizzati, possono svolgere nel contesto dello sviluppo della multifunzionalità e della pluriattività dell'agricoltura, sia tramite il miglioramento dei processi produttivi ordinari (sostenibilità), sia tramite azioni specifiche di manutenzione con finanziamenti e/o contributi pubblici.

Nonostante la condivisione pressochè generalizzata di questi due assunti fino ad oggi le azioni concrete di manutenzione del territorio sono molto limitate nel numero e manifestano caratteri di forte episodicità.

Le difficoltà di intervento sembrano essere dovute a:

- difficoltà di inserire queste azioni nella programmazione generale regionale sia del governo del territorio sia dell'agricoltura;
- difficoltà di inserire queste azioni in un contesto sistemico di mobilitazione di risorse imprenditoriali con diversi compiti ma convergenti in obiettivi condivisi di governo del territorio;
- difficoltà di definire strumenti ed assetti organizzativi adeguati;
- assenza di azioni organiche di supporto, soprattutto relative alla informazione, alla formazione, all'assistenza tecnica, al monitoraggio ed alla verifica degli interventi.

Finalità del progetto

La proposta intende fornire gli elementi e gli strumenti conoscitivi e le proposte concrete per uno studio di fattibilità che aiuti le Regioni dell'Obiettivo 1 ad individuare e promuovere progetti di manutenzione del territorio che, impegnando i soggetti istituzionali (Regioni, Province, Comunità montane, Comuni), coinvolgano gli Enti e i soggetti di gestione territoriale (ConSORZI di bonifica, Enti Parco ecc) e le forze economiche e sociali (imprenditoria agricola organizzata, lavoratori forestali, addetti a lavori socialmente utili).

In definitiva si tratterà di definire una gamma di proposte di intervento per la pubblica amministrazione regionale coerenti con gli strumenti di programmazione e con le opportunità di finanziamento in essere (POR, Complementi di programmazione, legge sulla difesa del suolo 183/89, legge sulla montagna 97/94, eccetera) finalizzate alla mobilitazione di risorse umane ed imprenditoriali del mondo agricolo e rurale in genere nella difesa e manutenzione del territorio.

Oggetto dello studio e sua localizzazione

Le azioni concrete con cui la manutenzione si esplica sono riconducibili a tipologie relative alle finalità, ai soggetti coinvolti e alle risorse economiche mobilitabili. Una prima grande distinzione è tra **manutenzione del territorio in senso lato** e **manutenzione del reticolo idrografico**, cioè sui sistemi su cui si concentrano i fenomeni di dissesto idrogeologico.

Il maggiore interesse di applicazione per la manutenzione del territorio in senso lato è rappresentato dalla porzione collinare e montana del territorio, dove si generano le piene che producono i maggiori danni nella pianura.

In pianura la manutenzione riguarda prevalentemente la rete idrografica naturale ed artificiale.

Per il territorio collinare e montano si pone il problema di quale assetto fisico mantenere in aree la cui connotazione principale è lo stato di abbandono da parte delle attività primarie. Occorre cioè distinguere le aree in cui un processo di naturale rimboschimento di un terreno non più coltivato può essere lasciato a se stesso o eventualmente gestito nell'ambito di parchi ed aree protette e i casi in cui deve essere strettamente indirizzato per controllare gli effetti sull'assetto idrogeologico dei versanti e dei corsi d'acqua.

In particolare, la manutenzione del territorio collinare e montano è costituita da attività che riguardano, a titolo esemplificativo:

- il miglioramento del patrimonio forestale esistente;
- il ripristino dei boschi;
- la ricostituzione di boschi degradati e di zone umide;
- i reimpianti, il cespugliamento, la semina di prati e altre opere a verde;
- la salvaguardia delle successioni naturali in atto nei terreni abbandonati;
- le sistemazioni idraulico-agrarie e idraulico-forestali sul reticolo idrografico minuto;
- il mantenimento permanente della copertura erbacea nelle colture specializzate collinari (viticoltura e frutticoltura);
- il miglioramento fondiario a mezzo di strade poderali ed interpoderali, fabbricati e borgate rurali.

La manutenzione del reticolo idrografico, associando ad essa anche quella sulle opere di stabilizzazione delle frane, deve invece muoversi sulla base di considerazioni diverse. Si tratta, in questo caso, di mantenere l'assetto dei corsi d'acqua (opere ed alvei) che garantisca condizioni di rischio compatibili per il territorio circostante. Nel merito, le azioni di manutenzione dipendono dall'assetto e dalla tipologia dei corsi d'acqua sui quali si applicano.

Lo studio in questione approfondirà in modo particolare le problematiche attinenti la **manutenzione ordinaria del territorio in senso lato**. Ciò perché, mentre per la manutenzione del reticolo idrografico sono note le definizioni e le problematiche come anche le soluzioni tecniche e gestionali, dall'altra la tipologia della manutenzione del territorio presuppone e comporta una serie di relazioni, di rapporti, di convenzioni molto complesse ed ancora sostanzialmente tutte da costruire. Ciò comporta anche il fatto che quasi tutti i finanziamenti previsti per la manutenzione finiscano per concentrarsi sul reticolo idrografico sia principale che minore e trascurano del tutto la sistemazione del territorio e dei versanti. Inoltre la manutenzione del territorio, opportunamente risolta, induce un processo virtuoso dal punto di vista economico e sociale.

Per quanto detto si individueranno in uno o più bacini idrografici **tre zone omogenee** di indagine nelle quali sviluppare il progetto. La scelta di tali aree, pur coincidendo con realtà fisiche esistenti nella Regione, viene assunta a modello di campione.

La scelta delle tre zone, indicate di seguito, sembra poter rappresentare convenientemente la completa panoramica del fenomeno analizzato.

- a) Una zona di pianura nella quale sviluppare la manutenzione dei corsi d'acqua attraverso la rimozione dei rifiuti solidi, potatura e taglio dall'alveo e dalle sponde, di alberature di ostacolo al deflusso delle piene ricorrenti, rinaturazione e protezione delle sponde dissestate in frana o in erosione, il ripristino della sezione d'alveo e di deflusso, la rimozione dei depositi alluvionali o di altri materiali, la manutenzione degli argini e delle opere accessorie, il ripristino di spondali a diversa tipologia;
- b) Una zona collinare e montana nella quale per ragioni fisiche e sociali (sostanzialmente a causa di un esodo massiccio) non è possibile altro se non praticare un processo di naturale rimboschimento. Quest'area può coincidere convenientemente con un'area protetta;
- c) Una zona collinare o montana nella quale la presenza consistente di una popolazione locale consente la possibilità di praticare una manutenzione del territorio continua e sistematica. In ciò bisognerà definire una gamma di azioni concrete sia sul piano della sostenibilità dei processi produttivi ordinari da promuovere (qualità ambientale dell'agricoltura) sia sul piano di azioni specifiche di interventi di manutenzione sui versanti, (boschi, miglioramento prati, cespugliamento, coperture vegetali, sistemazioni idraulico agrarie, manutenzione idrografica, stabilizzazione degli alvei, miglioramento e manutenzione della viabilità minore, eccetera).

Mentre per le zone montane interviene efficacemente la legge nazionale 97/94, non esiste uno strumento legislativo analogo per quanto riguarda le zone di collina e di pianura.

Articolazione del progetto

Il progetto relativo ad ognuna delle tre aree di indagine si articolerà, con relativa maggiore o minore enfasi, secondo il programma seguente:

- a) Definizione ed ambito della manutenzione ordinaria e straordinaria del territorio.

Si terrà conto dal fatto che la manutenzione ordinaria è caratterizzata dalla continuità e periodicità dell'azione e, generalmente, da progetti di modeste dimensioni che possono essere affidati e realizzati da soggetti anche non istituzionali da effettuarsi con procedure differenti da quelli di assegnazione dei grandi appalti. La manutenzione straordinaria invece è caratterizzata da interventi non necessariamente periodici ma volti a ripristinare la funzionalità idraulico-ambientale del territorio da effettuarsi prevalentemente con procedure tradizionali da affidamento lavori.

Le azioni di manutenzione possono articolarsi o su terreni privati e in questo caso possono intervenire contributi specifici (regolamento comunitario agro-ambientale, regolamento sulla forestazione, articolo 7 della legge sulla montagna) o su terreni demaniali e in questo caso vi concorrono misure previste dall'articolo 17 della legge sulla montagna e l'ultima legge finanziaria;

- b) individuazione delle tre zone di analisi, tenuto conto da un lato delle emergenze territoriali in essere e dall'altro delle caratteristiche dei sistemi costituiti dai territori agricoli e forestali;
- c) verifica di ammissibilità del progetto e suo relativo adattamento all'interno degli strumenti di programmazione e delle opportunità di finanziamento in essere (POR, Complementi di programma, legge sulla difesa del suolo 183/89, legge sulla montagna 97/94, regolamenti comunitari; leggi conseguenti a eventi alluvionali);
- d) analisi della normativa di tipo autorizzativo relativa alle tre aree;
- e) analisi dei dati e delle informazioni di supporto per la formazione dei piani di intervento: catasto dei terreni e dei proprietari (possibilmente georeferenziato); catasto delle opere pubbliche; rappresentazione cartografica delle acque pubbliche e private; piani forestali territoriali; sistema informativo geografico fisico-morfologico e paesaggistico; prezziario degli interventi di manutenzione del territorio;
- f) rassegna dei casi "positivi" realizzati nel campo della manutenzione ordinaria del territorio e del reticolo idrografico;
- g) individuazione e scelta delle azioni da attivare;
- h) individuazione degli assetti organizzativi e delle relazioni da sviluppare tra i diversi soggetti istituzionali coinvolti (Regioni, Enti Locali, Comunità

montane) e gli Enti territoriali (ConSORZI di bonifica, Agenzie regionali e Nazionale dell'Ambiente, eccetera);

- i) individuazione degli assetti organizzativi e gli strumenti operativi da promuovere (forme associative tra agricoltori, convenzioni tipo, contrattualistica, ipotesi operative semplificate sul piano fiscale e sulla legislazione sul lavoro);
- j) individuazione dei sistemi e strumenti di monitoraggio e verifica degli interventi sul piano regionale e nazionale (ruolo ANPA);
- k) individuazione dei fabbisogni di professionalità, di formazione e di assistenza tecnica degli operatori (agricoltori singoli e associati, cooperative agro-forestali, lavoratori socialmente utili, forestali, ecc.) e dei possibili interventi da promuovere (si possono prevedere attività di formazione professionale sulle "buone pratiche" a vantaggio degli operatori in modo che queste tecniche diventino pratica corrente e non episodica o emergenziale);
- l) realizzazione di interviste a testimoni privilegiati relativamente all'oggetto dello studio ed alcuni aspetti giuridici, tecnici ed organizzativi connessi;
- m) analisi e sistematizzazione logica dei dati e delle informazioni raccolte, progettazione dei report finali;
- n) verifica e validazione dell'azione anche in riunioni con i committenti ed eventuale integrazione e migliore finalizzazione dello studio;
- o) sistema di monitoraggio degli interventi realizzati (ruolo dell'ANPA);
- p) realizzazione del report finale.