

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
PIETRO ARMANI

La seduta comincia alle 10,15.

**Audizione di rappresentanti dell'Agenzia
per la protezione dell'ambiente e per i
servizi tecnici (APAT).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla programmazione delle opere idrauliche relative ai corsi d'acqua presenti sul territorio nazionale, l'audizione di rappresentanti dell'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (APAT).

Ringrazio i rappresentanti dell'APAT per aver corrisposto all'invito della Commissione a partecipare alla seduta odierna. Rendo noto ai colleghi che i rappresentanti dell'APAT hanno cortesemente consegnato alla Commissione una documentazione, di cui autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna.

Do senz'altro la parola al direttore generale, ingegner Giorgio Cesari.

GIORGIO CESARI, *Direttore generale dell'APAT*. L'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici, istituita dal decreto legislativo n. 300 del 30 luglio 1999, nasce dalla fusione tra l'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente e il Dipartimento per i servizi tecnici nazionali della Presidenza del Consiglio dei ministri — fatta esclusione per il servizio sismico e per il servizio dighe — secondo quanto previsto dal decreto del Presidente della Repubblica n. 207 del 2002. Ha il compito di svolgere attività tecnico-scientifiche per la protezione del-

l'ambiente, per la tutela delle risorse idriche e la difesa del suolo. Nell'APAT sono confluiti in particolare il servizio idrografico e mareografico e il servizio geologico.

Fondamentale per la difesa del suolo è la legge n. 183 del 1989, che ha lo scopo di assicurare la difesa del suolo, il risanamento delle acque e la tutela degli aspetti ambientali e che richiama con forza la funzione della pubblica amministrazione, la quale deve svolgere ogni opportuna azione di carattere conoscitivo, di programmazione e pianificazione degli interventi, ma anche di diffusione della conoscenza delle problematiche all'interno della pubblica amministrazione e della pubblica opinione.

L'attività conoscitiva riguarda tutti gli aspetti legati alla conservazione del suolo, il problema della regolazione dei corsi d'acqua e quelli relativi alle coste, la difesa dalle inondazioni dei versanti e delle aree instabili, nonché la difesa contro i movimenti franosi, i servizi di polizia idraulica e la manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere. Come purtroppo il nostro recente passato dimostra, mentre nel nostro paese si sta facendo della prevenzione, anche se non sempre nella forma dovuta, certamente l'aspetto su cui vi è maggiore carenza è la manutenzione ordinaria e straordinaria degli interventi. Chiaramente i dati vengono raccolti, elaborati ed aggiornati.

Le stazioni di misura delle portate e le reti di rilevamento manuale, automatico e in telemisura dei parametri idro-meteorologici sono state trasferite dallo Stato alle regioni. Gli uffici del servizio idrografico e mareografico nazionale sono diventati di competenza delle regioni, fatto salvo un centro funzionale che dovrà essere realizzato, ma ancora non abbiamo

avuto la finalizzazione della convenzione da parte della Protezione civile presso l'agenzia. I centri periferici sono stati allocati nelle regioni non sempre in maniera omogenea, alcuni presso le agenzie regionali di protezione dell'ambiente, altri presso le regioni. In particolare, differenze più marcate sono state riscontrate nei casi di alcune regioni e province autonome.

Al servizio idrografico e mareografico dell'APAT sono affidate la rete ondamentica nazionale — in particolare l'APAT gestisce 14 ondamenti —, la rete mareografica nazionale — 26 mareografi — e la rete mareografica della laguna di Venezia, unico dipartimento periferico che è rimasto nelle competenze dell'Agenzia nazionale. Solo nella laguna di Venezia, data la delicatezza oltre che la notorietà della zona, vi sono ben 52 stazioni. In totale, quindi, l'Agenzia nazionale gestisce direttamente 52 stazioni, 26 mareografi, 14 ondamenti.

Abbiamo un sistema idro-meteo-mare che partendo dagli stati di pressione, temperatura e ventosità, permette di conoscere in tempo reale il moto ondoso in tutto il bacino del Mediterraneo. Questo servizio, quindi, è molto utilizzato da tutti i naviganti. In particolare la valutazione del moto ondoso, e quindi dello stato del mare, riguarda anche l'Adriatico e questo permette di definire il livello della marea a Venezia, per il quale noi emettiamo sempre un messaggio di previsione che viene trasmesso alla pubblica amministrazione e ovviamente al pubblico stesso.

Come è stato sancito più volte, l'unitarietà a scala di bacino idrografico rappresenta un elemento cardine per quanto riguarda la tutela delle risorse, intesa non soltanto nell'accezione della qualità, ma anche in quella della quantità.

La nuova direttiva europea — nuova per modo di dire, visto che si tratta della direttiva 2000/60 che ci auguriamo venga recepita a breve dallo Stato italiano — prevede il distretto idrografico. Anche se il distretto ha delle caratteristiche diverse, allargate, rispetto al bacino idrografico, certamente la legge n. 183 e l'impostazione data in Italia all'unitarietà a scala di

bacino idrografico segnano un passo in avanti nella prevenzione rispetto ad altri paesi.

Noi abbiamo anche il compito di costituire e gestire una rete nazionale integrata per il rilevamento e la sorveglianza dei parametri idro-meteo-pluviometrici. Questa attività chiaramente richiede l'acquisizione di dati a livello regionale e quindi l'APAT stessa è stata individuata in numerosi accordi interregionali come soggetto che deve ricevere i dati dalle regioni (e in particolare per certe stazioni pluviometriche che costituiscono, in un numero ritenuto congruo, la rete idrologica nazionale). Dobbiamo dire che questa rete idrologica nazionale è ancora in costruzione e non è ancora finalizzato l'invio dei dati alla sede centrale.

Esistono in questo senso degli accordi interregionali che hanno coperto due bacini di interesse nazionale, il bacino del Po e il bacino dell'Arno; viceversa vi sono degli accordi regionali limitatamente ad alcuni bacini all'interno di una singola regione, che sono il Magra, il Conca Marecchia e il Reno. Gli accordi tra le regioni quindi, ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 2002, si trovano ancora ad uno stadio abbastanza limitato.

Lo stato informativo costituito dai dati idrografici, mareografici e meteorologici è strumentale alla redazione dei piani d'ambito territoriale, come previsto dalla legge n. 36 del 1994, dei piani di tutela delle acque, previsti dal decreto legislativo n. 152 del 1999, e dei piani di gestione dei distretti idrografici, ai sensi della direttiva 2000/60 del Parlamento europeo.

Occorre, inoltre, sottolineare come il monitoraggio quali-quantitativo delle acque sia importante per la valutazione del rischio da attività antropiche che spesso si svolgono in aree vulnerabili al rischio idraulico. Si fa riferimento, in particolare, agli stabilimenti industriali a rischio di incidenti rilevanti di cui al decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334, agli impianti nucleari esistenti e relativi siti di stoccaggio delle scorie, ai siti di bonifica di interesse nazionale. Per tutte queste atti-

vità, nell'impossibilità della dislocazione, occorrerebbe prevedere idonei interventi di protezione idraulica.

L'APAT è membro dei comitati tecnici e partecipa ai gruppi di lavoro delle autorità di bacino nazionali, alle quali la stessa legge attribuisce come compito anche quello di individuare tra le opere di difesa idraulica proposte da regioni, consorzi di bonifica ed amministrazioni comunali quelle con maggiore priorità.

È da rilevare che la determinazione delle classi di priorità degli interventi non sempre risponde ad un'analisi omogenea dei rischi sul territorio nazionale e a criteri omogenei tra le stesse autorità di bacino che, come noto, sono suddivise in tre livelli territoriali (regionale, interregionale e nazionale). Solo quelle di livello nazionale hanno il tavolo comune del comitato istituzionale presieduto dal ministro dell'ambiente e tutela del territorio. Non sempre tutte le regioni hanno trasferito alle ARPA o alle APPA il servizio idrografico che prima era centralizzato.

La gestione operativa delle piene di un corso d'acqua dipende dal grado di antropizzazione del territorio e dalle opere idrauliche presenti nel bacino idrografico atte a modificare il deflusso naturale. Anche in questo caso si può affermare che l'evento delle piene, visto l'elevato grado di antropizzazione, ha assunto degli aspetti certamente preoccupanti in tutta Italia. L'impermeabilizzazione dei terreni e l'abbandono delle aree marginali sta definendo una condizione di deflusso più preoccupante di quella degli anni passati.

I bacini idrografici in Italia sono quasi tutti regimati ed hanno in molti casi opere idrauliche rilevanti, quali dighe o casse di espansione, la cui regolazione in caso di piena deve essere attuata attraverso elementi conoscitivi in tempo reale sull'afflusso e sul deflusso e sulla previsione meteo.

Nel caso dei bacini regionali la gestione operativa ricade direttamente sull'amministrazione regionale. Nel caso di bacini interregionali o bacini di interesse nazionale non è stato istituito un apposito ente che coordini la gestione operativa delle

piene, con esclusione del bacino del fiume Po (infatti per quest'ultimo è stata costituita l'Agenzia per il Po, AIPO, che è subentrata nelle competenze operative dell'ex Magistrato per il Po). Devo dare atto del fatto che molte autorità di bacino stanno sviluppando modellistica e iniziative atte a contenere questo problema. Sono stati costituiti i centri funzionali previsti dal decreto legislativo n. 180 (da una prima ipotesi di 10 centri collocati presso gli ex uffici idrografici si è passati agli oltre 20 centri, uno per regione). Presso i nostri uffici dovrebbe essere attivato, attraverso un finanziamento della protezione civile, il centro funzionale nazionale.

In Italia le competenze inerenti la gestione integrata delle coste sono state affidate alle regioni con la legge n. 59 del 1997 e il decreto legislativo n. 112 del 1998, che conferiscono e disciplinano le funzioni e i compiti amministrativi trasferiti dallo Stato alle regioni e agli enti locali. In particolare, sono trasferite alle regioni e agli enti locali le funzioni relative alla programmazione, pianificazione e gestione integrata degli interventi di difesa delle coste e degli abitati costieri. All'amministrazione centrale rimangono, secondo quanto previsto dal decreto legislativo n. 112 del 1998, i compiti relativi agli indirizzi generali ed ai criteri per la difesa delle coste. Tali compiti sono esercitati dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, direttamente o attraverso gli organismi tecnici ad esso facenti capo, tra cui l'APAT, in cui opera il servizio difesa delle coste. Le regioni a loro volta hanno promulgato leggi regionali per l'elaborazione di piani e di programmi di gestione integrata delle coste, anche in attuazione della raccomandazione del Parlamento europeo del 30 maggio 2002.

La pianificazione e gestione della fascia costiera e il controllo dell'erosione sono dunque promossi dalle autorità regionali e sono finanziati anche dall'amministrazione centrale. Non è stata predisposta finora una regolamentazione nazionale specifica riguardo la gestione integrata delle zone litoranee. Allo stato attuale le

norme di riferimento sono le seguenti: il decreto del Presidente della Repubblica 17 giugno 2003, n. 261 — Regolamento di organizzazione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio; la legge n. 179 del 31 luglio 2002 — Disposizioni in materia ambientale (in particolare l'articolo 21, riguardante l'autorizzazione per gli interventi di tutela della fascia costiera); il decreto legislativo n. 112 del 31 marzo 1998 — Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59 (in particolare, l'articolo 70, comma 1, lettera a: protezione ed osservazione delle zone costiere; l'articolo 89: programmazione, pianificazione, gestione integrata degli interventi di difesa delle coste e degli abitati costieri); la legge n. 979 del 31 dicembre 1982 — Disposizioni per la difesa del mare.

Le misure legislative o amministrative adottate dalle varie regioni per la ICZM (*Integrated Coastal Zone Management*) sono varie e in molti casi incomplete. Alcune regioni (Liguria, Abruzzo, Toscana, Marche, Lazio ed Emilia-Romagna) hanno disciplinato la materia mediante leggi, norme tecniche e piani territoriali. Altre hanno affrontato la tematica nell'ambito dei POR (Piano operativo regionale), tipico strumento di programmazione e di finanziamento del Mezzogiorno; ci riferiamo in particolare alla Calabria, alla Sardegna ed alla Sicilia. Sono invece ancora in via di organizzazione Campania, Puglia, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Basilicata e Molise. Le gestioni integrate delle coste non hanno soltanto un valore corrispondente all'alto valore turistico delle coste italiane, ma da sempre sono sede di importantissime aree produttive o di importanti nodi di traffico.

Per quanto riguarda le coste, negli ultimi anni le amministrazioni regionali e locali italiane hanno eseguito numerosi interventi di protezione dei litorali dal fenomeno di erosione, attuando sia provvedimenti programmati e finalizzati al recupero di spiagge e degli habitat costieri, sia interventi di emergenza, per difendere strade, ferrovie e abitazioni prossime al mare, sia misure di difesa sperimentali.

Non sempre i moli sono stati accompagnati da ripascimenti di sabbia e quindi, oltre a deturpare il paesaggio, non sono stati ottenuti grandi risultati attraverso le cosiddette opere di protezione rigide. Molte di queste opere sono state realizzate in Calabria, in Liguria, in Toscana, in Emilia-Romagna. Le opere di difesa delle coste richiedono programmi estesi a unità fisiografiche di decine di chilometri e consolidata esperienza progettuale. È bene che il minimo livello di aggregazione della competenza non scenda al di sotto di quello regionale.

Dopo avere affrontato il problema, venendo agli aspetti più collegati al suolo, abbiamo il Progetto di cartografia geologica aggiornato al novembre 2004 per la copertura in scala 1:50 mila della carta geologica d'Italia, elemento cardine per la conoscenza del territorio finalizzata a qualsiasi tipo di azione. Esistono iniziative importanti su cui chiederò ai colleghi di fornire alcuni approfondimenti.

Un altro importante progetto riguarda i fenomeni franosi in Italia ed è finanziato dal Comitato dei ministri per la difesa del suolo e realizzato tramite convenzioni con le regioni e le province autonome, con una ripartizione di oltre 4 milioni di euro. L'obiettivo di questo progetto è quello di avere un quadro conoscitivo aggiornato e permettere una valutazione del rischio di frane su una base cartografica informatizzata e su un adeguato *database*.

Esiste un'attività che l'APAT svolge attraverso il coinvolgimento delle regioni e di altri soggetti, con una metodologia di lavoro articolata in tre livelli: fotointerpretazione; analisi dei dati storici e ricerca di archivio; rilevamento di campagna. Si predispongono delle schede di frane sulle quali sono indicati tre livelli di approfondimento progressivo. Il primo livello, relativo alle indicazioni generali, deve essere compilato per ogni frana. Il secondo livello è obbligatorio per le frane perimetrate ai sensi della legge n. 267 del 1998. Il terzo livello è facoltativo e contiene informazioni sui danni e sugli interventi. Le fasi di avanzamento del lavoro comportano chia-

ramente un'attività lunga, comunque attualmente in fase non solo di avvio ma anche di realizzazione.

Il documento che lasciamo alla Commissione presenta un quadro che raffigura lo stato di avanzamento del progetto IFFI nelle varie regioni. Come si può vedere, in alcune regioni è stata effettuata la consegna definitiva, in altre le carte sono ancora oggetto di verifica da parte dell'APAT, in altre si è giunti alla consegna finale, in altre ancora alla consegna intermedia.

Dallo stesso documento è possibile conoscere la distribuzione delle frane sul territorio nazionale. Ad oggi sono state censite oltre 383.831 frane, con un picco in Lombardia (118.076, quasi un terzo del totale), oltre 40 mila nelle Marche e oltre 30 mila in Piemonte, in Emilia-Romagna e in Umbria. Ciò dimostra anche come purtroppo il nostro paese abbia con il fenomeno delle frane un dialogo continuo, che prevede un intervento continuo di ricostruzione, ma anche — come speriamo avvenga con il progetto IFFI — di prevenzione.

Il decreto legislativo n. 180 del 1998, che ha permesso di accelerare le procedure previste dalla legge n. 183 del 1989 attraverso l'intervento straordinario, prevede piani straordinari, piani stralcio di bacino per l'assetto idrogeologico e programmi di intervento urgenti per la riduzione del rischio geologico idraulico. Ai sensi del decreto legislativo n. 180 del 1998, gli obiettivi del monitoraggio consistono nell'avere un quadro conoscitivo complessivo, valutare l'efficacia dei fondi erogati e la qualità ambientale delle opere e il loro riequilibrio con il bacino.

L'APAT si occupa del monitoraggio di varie forme di dissesto: alluvioni, frane, dissesti cosiddetti misti, valanghe e incendi. In totale sono stati stanziati 836 milioni di euro, di cui quasi la metà destinata alle frane e la stragrande maggioranza del rimanente alle alluvioni (poi, in forma minore, dissesti misti, valanghe e incendi).

Ci siamo permessi poi di indicare nel documento le nostre considerazioni politiche, ma nel senso di *policy*, senza voler

intervenire nelle decisioni che spettano al Governo e al Parlamento. Riteniamo che l'ampliamento del *database* con gli interventi finanziati da altre norme (n. 183 del 1989, Protezione civile) sia un elemento importante. Riteniamo altresì importante costituire un sistema informativo che associ i dati disponibili; utilizzare i dati disponibili per istruire meglio richieste di fondi, in modo che non vi siano sovrapposizioni e soprattutto sia garantita la capacità di spesa; infine, vincolare parte del finanziamento al piano di manutenzione. Si tratta di una vecchia questione. Il presidente poc'anzi ricordava il Granducato di Toscana, ma tutti ricordiamo anche l'imperatrice Teresa, la quale destinava una certa quota dei fondi alla realizzazione dell'opera e un'altra quota alla manutenzione.

L'APAT, oltre all'attività costante di monitoraggio e coordinamento, ha distribuito ai sindaci e alle pubbliche amministrazioni l'atlante delle opere strutturali per la difesa del suolo e l'atlante delle opere di sistemazione dei versanti, non tanto con la pretesa di voler unificare le strutture, quanto per fornire dei manuali che siano meno affidati all'inventiva di soggetti che possono non avere le competenze. Abbiamo già effettuato cinque ristampe e lo abbiamo distribuito anche a progettisti, enti locali ed università. Infine, vi è l'atlante delle opere di sistemazione fluviale, dalle opere per l'aumento delle portate a quelle per la riduzione delle piene, dalle opere per il controllo del trasporto solido e per la difesa dell'erosione a quelle di difesa dalle colate di detrito e fango. Molte volte queste opere, per quanto riguarda i grandi interventi, possono essere note a chi se ne occupa, ma molte altre volte questi fenomeni riguardano aree talmente vaste che la diffusione della comunicazione è altrettanto importante. Un altro atlante è quello delle opere di sistemazione costiera, realizzato in collaborazione con l'ICRAM e con vari dipartimenti. Infine, l'atlante delle opere per la mitigazione del rischio idrogeolo-

gico, di cui si prevede l'uscita per il novembre 2005, tratterà le tematiche sull'instabilità dei versanti.

PRESIDENTE. Abbiamo deliberato questa indagine conoscitiva con una specifica attenzione ai problemi relativi alle opere idrauliche sul territorio nazionale, ma in particolare al problema del dragaggio dei torrenti, dei fiumi, dei laghi, delle lagune, dei canali di Venezia e via dicendo. Il collega Vianello, giustamente, è particolarmente interessato a quest'ultimo argomento, poiché l'acqua alta a Venezia nasce anche dal fatto che gli ultimi dragaggi sistematici credo risalgano alla Serenissima.

Ci siamo preoccupati di questo perché abbiamo la sensazione che la frammentazione delle competenze determinata dai decreti della Bassanini e, a cascata, le sovrapposizioni burocratiche che si sono create di conseguenza tra le autorità di bacino, i magistrati alle acque e via dicendo, abbiano determinato un vero e proprio abbandono. Ho visto che i vostri atlanti ai fini della prevenzione si preoccupano giustamente dell'arginatura, della sistemazione, del rallentamento del flusso delle acque; tuttavia, non mi pare si parli di dragaggio, anche perché questa competenza gradualmente si è trasferita ad altri livelli burocratici.

Noi abbiamo bisogno pertanto di avere indicazioni in merito, perché vorrei che alla fine di questa indagine potesse essere formulata una proposta di legge che in qualche modo tenga conto dell'attuale titolo V della Costituzione, delle prospettive che si aprono con la modifica del titolo V — che ha avuto già due letture, prima al Senato e poi alla Camera — e delle prospettive che si possono aprire eventualmente con l'attuazione della delega ambientale, che adesso è diventata legge (anche se mi si dice che la delega ambientale si occuperà più che altro del problema delle risorse idriche, poiché vi è stato un passaggio di competenza dal Ministero delle infrastrutture al Ministero dell'am-

biente in questo settore, mentre si occuperà meno di questo aspetto che io invece vorrei approfondire).

Questa è dunque la nostra finalità, per cui vi sarei grato se i vostri interventi ci chiarissero questi aspetti. Francamente noi dobbiamo affrontare dei problemi sui quali interviene a posteriori la protezione civile, mentre è totalmente assente la prevenzione. Al di là degli aspetti elencati nei vostri atlanti, resta il problema dei dragaggi e della fornitura di materiale da costruzione alle imprese edili. Affrontare questo tema, eventualmente con la prospettiva di intervenire legislativamente per eliminare queste strozzature di carattere burocratico che impediscono di attribuire le responsabilità, è il compito che la nostra Commissione si è attribuita con questa indagine conoscitiva. Vorrei orientare le vostre esposizioni, che noi valuteremo attentamente, all'interno dell'ottica della nostra indagine.

GIORGIO CESARI, Direttore generale dell'APAT. Prima di passare la parola ai miei collaboratori, vorrei fare soltanto una breve premessa riguardo al problema dei dragaggi. Noi studiamo da sempre (recentemente abbiamo firmato una convenzione con l'amministrazione provinciale e l'università di Venezia) un progetto sofisticato di misurazione del trasporto solido attraverso le bocche di Venezia, un fatto poco conosciuto, ma di dimensioni rilevanti. Dal mare alla laguna, e viceversa, la corrente porta un milione di tonnellate di sedimenti. Si tratta di correnti spaventose dal punto di vista della velocità e vederle è uno spettacolo della natura.

PRESIDENTE. Si tratta di un problema che non verrebbe risolto dal MOSE !

GIORGIO CESARI, Direttore generale dell'APAT. Esatto, quest'ultimo è soltanto in funzione di protezione dalla piena. Mi permetto di segnalare questo lavoro, che si basa su dati già in parte noti, perché in un'ottica di medio periodo potrà fornire dei risultati interessanti.

PRESIDENTE. Questo trasporto solido è condizione per poi dragare i canali.

GIORGIO CESARI, *Direttore generale dell'APAT*. O anche per assicurarsi dall'erosione della costa. Vi sono delle navi arenate contro la parete del molo a difesa della terraferma che sono ormai insabbiate, perché si è innescato un processo di deposito, ma l'erosione potrebbe essersi verificata in un altro tratto perché è venuto meno un altro deposito. Il problema non riguarda soltanto la laguna, ma anche delle aree che rappresentano i cordoni di protezione della stessa.

LEONELLO SERVA, *Capo del Dipartimento difesa del suolo dell'APAT*. Attualmente dirigo il Dipartimento di difesa del suolo, ex servizio geologico nazionale. Vorrei portare un esempio concreto alla nostra discussione. Ssono originario di Cantalice, un paese alle pendici del Terminillo, che si trova su un costone della montagna verso la piana di Rieti, il cui fondovalle è stato tombato per ricavare dei parcheggi. A monte di questa zona vi è una valle che porterebbe molto materiale in caso di alluvione, così se non vengono dragate le briglie a monte del paese la prossima alluvione distruggerà mezzo paese. Mi sono attivato insieme al sindaco del paese per ripulire la zona, anche perché il materiale è utilizzabile come inerte e quindi possiede un valore economico. Per chiedere l'autorizzazione, dopo un serie di sondaggi ed indagini siamo riusciti a stabilire che la competenza attuale spetta alla provincia. In materia esiste una parcellizzazione di responsabilità che non permette di comprendere chiaramente a quali soggetti siano attribuite le competenze.

Da parte nostra abbiamo realizzato l'atlante anche perché le modalità con cui vengono assegnati i finanziamenti, che devono affrontare tutta una serie di passaggi, sono talmente farraginose per cui vi sono delle opere con finanziamenti stanziati nel lontano 1998 che ancora non hanno superato la fase della progettazione. Il monitoraggio che svolge l'APAT, l'unico fatto in Italia, mette in luce proprio queste

problematiche. È inutile parlare di difesa del suolo e di prevenzione, quando per realizzare un'opera urgente non bastano sei anni per giungere alla fase di progettazione. Molte volte non esiste una cultura a livello locale per realizzare delle opere significative, quindi la funzione principale dell'atlante è quella di fornire informazioni fondamentali ai sindaci e ai professionisti locali del settore.

Nel caso del Lazio la parcellizzazione delle responsabilità è distribuita nel seguente modo: Autorità di bacino del Tevere; strutture regionali; provincia; comune; comunità montana; genio civile. Questi sono i passaggi che occorre affrontare per togliere del materiale che, se piovesse domani, provocherebbe un'alluvione, magari uccidendo anche qualcuno.

PRESIDENTE. Senza dimenticare la competenza dell'ente parco in alcuni casi specifici.

GIORGIO CESARI, *Direttore generale dell'APAT*. Quando poi vi è un territorio diviso fra più regioni e comuni, si crea anche una certa competizione tra le diverse strutture.

LEONELLO SERVA, *Capo del Dipartimento difesa del suolo dell'APAT*. Per quanto riguarda il monitoraggio, nel 2002 noi abbiamo redatto una relazione per la Corte dei conti, che ha permesso alla magistratura contabile di valutare come vengono impegnati a livello nazionale i fondi stanziati per il rischio idrogeologico. Purtroppo oggi soltanto la protezione civile opera in difesa dal rischio geologico ed idraulico, perché una piccola alluvione gli permette di gestire fondi equivalenti a quelli stanziati annualmente in Italia per la prevenzione. Stiamo cercando di allargare il nostro *database* anche alle opere finanziate con le ordinanze della protezione civile e con le leggi regionali, tuttavia abbiamo molte difficoltà nel reperire questo materiale. In Italia non si riesce a condurre un censimento su come sono stati impiegati i finanziamenti per la riduzione del rischio idrogeologico.

GIORGIO CESARI, *Direttore generale dell'APAT*. È altrettanto difficile – il dottor Serva ne è testimone – effettuare qualsiasi tipo di censimento per sapere quanto è stato speso per la riparazione dei danni.

PRESIDENTE. Il problema è che tutto questo avviene soltanto in occasione di determinati eventi, mentre manca completamente una programmazione ordinaria di interventi che sia indipendente dal verificarsi di eventi straordinari. Ad esempio, vi sono delle opere pubbliche a Torino che vengono portate avanti soltanto perché nel 2006 si terranno le Olimpiadi e non perché sono necessarie alla città di Torino. In altre parole, quando vi è un evento straordinario come l'alluvione, allora si interviene, però poi in via ordinaria non è previsto alcun intervento, neanche di prevenzione. Questo è il problema che vorremmo approfondire, soprattutto in relazione alla sovrapposizione di competenze.

STEFANO CORSINI, *Rappresentante dell'APAT*. Vorrei tornare per un momento sulla riforma Bassanini e sul trasferimento di competenze alle regioni, anche per raccontare l'esperienza del servizio idrografico. Il trasferimento alle regioni degli uffici periferici che gestivano parzialmente l'informazione idrografica – sia in termini di precipitazione, sia in termini di portata dei fiumi, sia per quanto riguarda il trasporto solido –, fornendo un'informazione a livello nazionale che rivestiva una discreta utilità per la programmazione, è avvenuto in maniera assolutamente disomogenea. In molti casi questi uffici e le loro competenze sono stati trasferiti alle ARPA o alle regioni, a vari assessorati, in altri casi alla Protezione civile di determinate regioni, con enormi difficoltà dal punto di vista della gestione omogenea del sistema e altrettante difficoltà nella gestione delle reti di misura, soprattutto degli strumenti di misura manuali che venivano gestiti attraverso un sistema che storicamente si basava sull'osservatore volontario, generando serie storiche centenarie che consentivano effettivamente di progettare e valutare la risposta di un

corso d'acqua agli eventi ordinari (che rappresentano poi gli eventi che devono essere alla base della programmazione). Questo sicuramente ha determinato una serie di problemi che poi si riflettono tipicamente nella difficoltà di programmare la manutenzione dei corsi d'acqua e di valutare l'opportunità di mantenere gli alvei nelle condizioni che devono consentire il transito di certi eventi.

Quantunque si valuti l'opportunità di dragare i corsi d'acqua per mantenere i livelli di alveo, la parcellizzazione delle competenze effettivamente è totale. Le autorità di bacino a volte prevedono dei piani stralcio, altre volte no, e l'attività programmatica su questo argomento è comunque estremamente rarefatta. Devo dire che sono state poche le autorità di bacino che hanno promosso un piano stralcio sulla gestione dei sedimenti fluviali, nonostante questo sia un problema centrale, sia per la difesa idraulica, sia per tutta una serie di aspetti collaterali, tra cui anche quello della difesa della costa che, come ben sappiamo, è economicamente una delle fasce di territorio più redditizie e a maggior tasso di sviluppo, in un paese come il nostro in cui il turismo riveste un'importanza fondamentale.

PRESIDENTE. Ad esempio, sulla costa del Cilento – dove ci siamo recati qualche anno fa – vi è un problema di erosione tale per cui vi sono strade che addirittura sono franate e alberghi e villaggi turistici che hanno dovuto essere abbandonati o comunque sottoposti ad ingenti interventi di manutenzione.

STEFANO CORSINI, *Rappresentante dell'APAT*. Quello del Cilento è un altro discorso, perché alcuni anni fa sono stati stanziati parecchi soldi che poi non sono stati spesi.

PRESIDENTE. Sì, mi hanno detto che in quel caso la provincia...

STEFANO CORSINI, *Rappresentante dell'APAT*. La ragione è che esiste un

sistema di difficile gestione, che si riflette anche sui fiumi, che è quello degli enti attuatori.

PRESIDENTE. Noi abbiamo bisogno di un consulente che abbia una visione completa dei problemi e che ci guidi. Ad esempio, lei ha citato la Bassanini: ebbene, vorremmo sapere come è stata frantumata la competenza in questo settore perché, se dobbiamo intervenire dal punto di vista legislativo, evidentemente va rivista tutta l'articolazione.

STEFANO CORSINI, *Rappresentante dell'APAT*. Ad esempio, il trasferimento delle competenze alle regioni ha fatto sì che queste ultime, attraverso leggi regionali, subdelegassero le competenze alle province e ai comuni. Molto spesso la programmazione regionale si traduce nella nomina di enti attuatori a livello provinciale e comunale, enti che dovrebbero realizzare interventi anche cospicui, come diceva il dottor Serva, ma che non possiedono la necessaria capacità progettuale e la professionalità per affrontare certi tipi di problemi e chiamano in causa consulenti che poi in qualche modo possono indirizzare le politiche locali verso determinate scelte (magari non sempre condivisibili). In questo contesto, è chiaro che la Protezione civile prende il sopravvento.

PRESIDENTE. Certo, anche perché possiede strumenti che sovrastano tutti gli altri. Quando si verifica una alluvione, le ordinanze della Protezione civile rappresentano l'unico modo per contrastare la frantumazione delle competenze a livello territoriale. Essa dovrebbe avere anche una corrispondente capacità di sopravanzare le varie competenze territoriali, non tanto per l'emergenza quanto per la manutenzione.

STEFANO CORSINI, *Rappresentante dell'APAT*. La Protezione civile insiste molto sul concetto della prevenzione; tuttavia, programmazione non vuol dire prevenzione, è molto diverso. La prevenzione può studiare i rischi relativi ad un deter-

minato tipo di eventi, la programmazione si preoccupa appunto di programmare gli interventi.

PRESIDENTE. Se, ad esempio, la Protezione civile sta studiando il piano di evacuazione intorno al Vesuvio, questa non è prevenzione, è un altro problema: è sempre in funzione dell'emergenza!

STEFANO CORSINI, *Rappresentante dell'APAT*. Per quanto riguarda i dragaggi, come abbiamo detto, sui fiumi la competenza è regionale. Vengono predisposti i piani delle attività estrattive, in cui vengono definite le posizioni da cui si può prelevare il materiale. Spesso tuttavia nei piani delle attività estrattive regionali l'unico *statement* è: è impedito il prelievo dei materiali in alveo. Questo ovviamente, in certe situazioni, è corretto.

PRESIDENTE. Mi pare peraltro che vi siano delle forme surrettizie, nascoste di escavazione dei fiumi.

STEFANO CORSINI, *Rappresentante dell'APAT*. Sì, è vero. Come dicevo, ciò in certi casi è corretto. Ad esempio, nella zona di Gizzeria, nel golfo di Sant'Eufemia, in Calabria, vi è stato un gravissimo fenomeno erosivo. Nel 1986 la regione Calabria ha impedito tutti i prelievi in alveo e in zona di foce e nell'arco di un anno si è ristabilito immediatamente l'equilibrio costiero. Quindi, sicuramente le situazioni vanno valutate caso per caso.

Un altro caso è quello di Amantea, dove, dopo una lunga discussione, sono stati prelevati materiali in alveo sulle briglie che interrompono il trasporto solido per proteggere la ferrovia che corre lungo il mare e sono stati utilizzati per il ripascimento delle coste e la difesa dei tratti dove l'erosione era molto avanzata. In altre parole, nel primo caso il prelievo dei materiali è stato impedito, nel secondo caso è stato consentito. L'attività programmatica a livello regionale, all'interno di un contesto professionale sufficientemente approfondito, consente di « maneggiare » il problema.

Per quanto riguarda i dragaggi, l'APAT è stata incaricata dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio di presentare una proposta di normativa tecnica secondaria, in base all'articolo 35 della legge n. 152 del 1999, per fornire le linee guida a cui devono attenersi le regioni che hanno acquisito la competenza autorizzativa. Abbiamo consegnato la nostra proposta, elaborata insieme all'ICRAM, al ministero verso la metà di novembre e siamo in attesa di riscontri.

PRESIDENTE. Mi sembra, però, che non siano stati stabiliti termini per le regioni.

STEFANO CORSINI, *Rappresentante dell'APAT*. Una delle obiezioni avanzate dalle regioni è stata che già esistono delle leggi regionali in materia. È indubbio però che la materia delle linee guida e dei criteri faccia capo allo Stato e non alle regioni; dovranno pertanto essere queste ad adeguare la loro normativa.

PRESIDENTE. Certo, anche alla luce dell'attuale titolo V della Costituzione la difesa idrogeologica è sicuramente di competenza statale.

STEFANO CORSINI, *Rappresentante dell'APAT*. Sotto tale aspetto anche il comune di Venezia, una zona sensibile su cui si stanno investendo molte risorse, ha sicuramente interesse a che questa normativa giunga ad approvazione il più presto possibile.

LEONELLO SERVA, *Capo del Dipartimento difesa del suolo dell'APAT*. Vorrei soltanto aggiungere un'ultima considerazione. Per ragioni di lavoro ho attraversato praticamente tutto il territorio nazionale e ho constatato che la maggior parte dei piccoli centri hanno tombato il loro fondovalle per ricavare spazi da adibire a parcheggi o altro. Il problema del dragaggio è fondamentale, la tombatura realizzata senza dragare il fondovalle a monte del paese è la condizione per provocare vittime e danneggiamenti. Il 70 per cento

dei piccoli comuni italiani è in queste condizioni. Due mesi fa un'alluvione in Sardegna ha provocato lo smottamento di una grande quantità di materiale proprio perché dei comuni hanno intubato il fondovalle e nessuno ha ripulito a monte.

PRESIDENTE. Quando lei parla di « tombatura » cosa intende?

LEONELLO SERVA, *Capo del Dipartimento difesa del suolo dell'APAT*. Significa chiudere il corso del vallone per ricavare parcheggi, luoghi utili per i mercatini di paese.

GIORGIO CESARI, *Direttore generale dell'APAT*. Purtroppo dobbiamo rassegnarci con serenità al fatto che l'Italia non viva delle emergenze, perché il nostro territorio è notoriamente esposto ad eventi calamitosi naturali. In Sardegna in un anno piove quanto in Germania, ma le piene del Reno sono molto diverse da quelle dei torrenti sardi o delle fiumare calabre. Il terreno dissestato che ormai ereditiamo da centinaia di anni è un dato di fatto. La Protezione civile e la sua capacità di gestire l'emergenza in maniera centralizzata in termini di danni causati e di rimedi posti era ed è fondamentale; su questo non vi sono dubbi. Tuttavia la stessa emergenza rende difficile la gestione del bacino, perché l'esempio della tombatura dell'alveo o di casi in cui l'alveo è diventato la strada cittadina, come in alcuni luoghi della Sardegna, deriva dal fatto che l'evento calamitoso è talmente raro che viene addirittura dimenticato a memoria d'uomo: tre anni fa, vicino a Cagliari, morirono due donne perché la loro casa era stata costruita esattamente sul fiume. Chi si ricorderà ancora, tra quaranta anni, che nel 1966 Firenze ha subito una alluvione di dimensioni eccezionali? Pochi, perché si sarà persa la memoria d'uomo; la rarità degli eventi porta a sottostimare la pericolosità di questi fenomeni.

Soltanto attraverso una conoscenza del territorio e una vera opera di prevenzione, realizzata anche analizzando l'emergenza,

potranno essere raggiunti risultati soddisfacenti. È chiaro che non si può immaginare di gestire tutti questi fenomeni come casi eccezionali, anche perché nessun paese al mondo ha risorse sufficienti per farlo. Questo si può fare nelle realtà minori dove c'è una attenzione meno diffusa.

Il dragaggio da un lato trova una forte opposizione a causa del mancato ripascimento delle coste. Al riguardo sono stati messi sotto accusa gli sbarramenti, anche se è stato dimostrato che, tranne in alcuni casi, questi non abbiano causato alcun danno. Purtroppo esistono anche casi di dragaggi abusivi. Si può aggiungere che il dragaggio molte volte viene fatto dove non servirebbe necessariamente, tanto che in molti casi diventa un arricchimento, non dico illecito, ma sicuramente spropositato rispetto all'utilità ambientale dello stesso. Una valutazione attenta degli oneri di concessione sui dragaggi potrebbe consentire di sistemare diverse cose dal punto di vista della prevenzione.

PRESIDENTE. Abbiamo bisogno di indicazioni in merito agli interventi di carattere legislativo e amministrativo da realizzare.

GIORGIO CESARI, *Direttore generale dell'APAT*. Certo, presidente, anche se tutti sappiamo come vi sia attualmente una legge delega che ha attribuito al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio il riordino della materia.

PRESIDENTE. Certo, ma voi saprete anche qual è la procedura relativa ai decreti, procedura prevista inizialmente dalla legge delega, che era stata eliminata al Senato per poi essere nuovamente reintrodotta qui alla Camera, durante il famoso « turismo parlamentare » compiuto da quel provvedimento. Restiamo quindi in attesa della vostra documentazione e vi ringraziamo per la vostra disponibilità.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 11,10.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. FABRIZIO FABRIZI

*Licenziato per la stampa
il 16 febbraio 2005.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO



A.P.A.T.

**Agenzia per la Protezione dell' Ambiente
e per i Servizi Tecnici**

VIII Commissione (Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici)

*“Indagine conoscitiva sulla programmazione delle
opere idrauliche sul territorio nazionale”*



CHE COSA È L'APAT

L'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (APAT) istituita dall'art.38 del D.L.vo 300 del 30.7.1999, recante “Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59”,

Svolge i compiti e le attività tecnico-scientifiche di interesse nazionale per la protezione dell'ambiente, per la tutela delle risorse idriche e della difesa del suolo,

Nasce dalla fusione tra l'Agenzia nazionale per la Protezione dell'Ambiente (ANPA) ed il Dipartimento per i Servizi tecnici nazionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, secondo il dettato normativo contenuto nel D.P.R. 207 del 8.8.2002 e con il compito di svolgere le attività tecnico-scientifiche per la protezione dell'ambiente, per la tutela delle risorse idriche e della difesa del suolo.

