

Alessandria, ad esempio, nella quale risiedo, deve mantenere un patrimonio stradale molto esteso e si distingue, in questo, dalle province limitrofe, quelle di Asti e di Vercelli, che hanno minori impegni ed effettuano una migliore gestione; è sufficiente valutare quindi lo stato delle strade, senza leggere le segnalazioni stradali, per capire di essere passati da una provincia ad un'altra.

La provincia ha una funzione importantissima di monitoraggio, di consultazione e di indicazione delle situazioni. Del resto, la stessa constatazione che lei ha svolto in conclusione, quando ha affermato che il prelievo di prodotti lapidei deve essere effettuato anche in considerazione dell'effetto che si crea sulla parte in cui si effettua il prelievo, sta a dimostrare che questo non può essere effettuato da una provincia che non abbia l'affaccio sul mare, perché lo farebbe prescindendo dalle conseguenze che si possono determinare sulla costa (e l'intervento non sarebbe quindi organico).

Credo che tutti debbano svolgere un ruolo ma trattandosi, tra l'altro, della sicurezza di persone e cose che si trovano sul territorio, l'intervento può essere effettuato soltanto da un organismo che tenga conto di tutto il corso del fiume, ed in relazione a tutto il bacino imbrifero, non invece « a macchia di leopardo ». Quest'ultimo, infatti, sarebbe il modo peggiore di intervenire, con le conseguenze più nefaste per il territorio.

PRESIDENTE. Invito il presidente della provincia di Ascoli Piceno, Massimo Rossi, ad una replica.

MASSIMO ROSSI, Presidente della provincia di Ascoli Piceno e componente dell'Ufficio di presidenza dell'UPI. In realtà, nel testo elaborato dal Ministero dell'interno sono attribuite alle province non soltanto le funzioni di gestione integrata degli interventi di difesa del suolo e delle opere idrauliche ma, addirittura, la programmazione e la pianificazione. Il fatto che io affermi, in questa sede, che a noi dovrebbero competere, per coerenza, la

progettazione e la gestione di queste opere — ridimensionando, per certi versi, il nostro ruolo — dimostra come io non chieda in maniera « sindacale » il massimo delle funzioni possibili. In realtà, ho già chiarito, anche se forse non efficacemente, quali interventi noi dovremmo realizzare e quali stiamo effettuando. Sto parlando, infatti, di un quadro di funzioni che in molte regioni già sono svolte. Si tratta di interventi che devono essere contenuti nei piani di bacino e nei PAI. Questi ultimi, come sapete, sono stati già approvati in larga misura e prevedono la definizione dell'area di rischio, i vincoli e il programma degli interventi. Allora, quando procedono alla programmazione triennale, prevista dall'articolo 21 della legge n. 183 del 1989, per dare scansione temporale e programmazione a questi interventi, sulla base di quelle priorità, le province non fanno altro che incaricarsi dell'attuazione, in termini di gestione di quelle risorse, degli interventi realizzati con criteri omogenei lungo i tratti di loro competenza. Non vedo chi possa farsi carico materialmente degli interventi se non le province che, in questo senso, sono sollecitate dai comuni che riconoscono loro questo ruolo.

Tra l'altro, ho ricoperto, per nove anni, la carica di sindaco di un comune il cui territorio è attraversato da un fiume. Le assicuro che questo è il ruolo delle province nella gestione. Inoltre, nella regione Marche, come in altre regioni, le stesse province hanno ereditato gli uffici del Genio civile, che sono stati ad esse trasferiti materialmente, con tanto di risorse umane e finanziarie. Questi uffici possiedono il *know-how*, le competenze per effettuare gli interventi di manutenzione e di disciplina idraulica sui corsi d'acqua. In questa ottica, siamo a disposizione e riteniamo di poter svolgere questo ruolo.

Come ripeto — e in questo sono perfettamente d'accordo con lei — questa gestione dev'essere effettuata nel quadro di una pianificazione e di una programmazione realizzata nell'ambito di bacini. Infatti, come lei ha ricordato, deve essere preso in considerazione il bacino nella sua integrità, perché occorre tenere conto

della propagazione degli effetti degli interventi. Siamo perfettamente d'accordo su questo punto e per tale ragione ho ribadito che la citata legge n. 183, quanto al quadro delle competenze, opera correttamente. Si tratta di definire meglio il ruolo delle province alla luce, tra l'altro, dei piani di coordinamento territoriale. Il testo unico vigente afferma, infatti, che nell'ambito dei piani di coordinamento territoriale, le province indicano le linee di intervento per la sistemazione idraulica. Proprio in coerenza con questa e con altre competenze già riconosciute alle province, al fine di evitare situazioni di scarsa democraticità delle determinazioni in materia, e non solo, noi dobbiamo riuscire a

definire, senza foga di carattere « sindacale », quanto è più coerente riguardo ai cicli naturali delle acque.

PRESIDENTE. Ringrazio gli intervenuti e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 13,25.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE*

DOTT. FABRIZIO FABRIZI

*Licenziato per la stampa
il 22 marzo 2005.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO 1



AUTORITÀ DI BACINO DEL FIUME PO
PARMA

Camera dei Deputati
COMMISSIONE VIII (AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI)

*Indagine conoscitiva sulla programmazione delle opere idrauliche relative ai corsi
d'acqua presenti sul territorio nazionale*

Relazione del dott. Michele Presbitero
Segretario generale dell'Autorità di bacino di rilievo nazionale del fiume Po

Roma, 8 Marzo 2005

1. Attività e competenze delle Autorità di Bacino

In base alla legge 183/89, le Autorità di bacino svolgono attività **conoscitive** nonché di **pianificazione e programmazione degli interventi** per la difesa del suolo, il risanamento delle acque, la fruizione e la gestione del patrimonio idrico per gli usi di razionale sviluppo economico e sociale, la tutela degli aspetti ambientali ad essi connessi.

Il piano di bacino è lo strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo mediante il quale sono pianificate e programmate le azioni e le norme d'uso finalizzate alla conservazione, alla difesa e alla valorizzazione del suolo e alla corretta utilizzazione delle acque, sulla base delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato. I contenuti del piano, dettagliatamente elencati dall'art. 17 della l. 183/89, possono essere riassunti in quattro categorie:

- 1) **di carattere conoscitivo**, riguardanti, ad esempio, l'ambiente fisico, gli usi del territorio e delle risorse (idriche, agrarie, forestali ed estrattive) le situazioni di degrado e di rischio;
- 2) **di indirizzo strategico e programmatico**, quali direttive per i programmi di interventi di difesa del suolo, per le azioni per il risanamento delle acque, indirizzi per la razionale utilizzazione e gestione delle risorse;
- 3) **di carattere normativo**, quali prescrizioni e vincoli per la conservazione del suolo e la tutela dell'ambiente, contro l'inquinamento delle acque e del suolo e per la disciplina delle attività estrattive;
- 4) **di carattere tecnico-operativo**, quali l'indicazione delle opere e degli interventi per il riassetto idrogeologico, la difesa delle coste, le opere per la depurazione delle acque.

2. Il Piano stralcio per l'Assetto Idrogeologico (PAI)

L'approvazione del PAI (Piano stralcio per l'Assetto Idrogeologico) per il bacino del Po, avvenuta nel 2001, ha rappresentato la conclusione e il riordino delle diverse attività pianificatorie condotte nel campo dell'assetto idrogeologico dall'Autorità di bacino del fiume Po.

Le linee d'azione che il PAI individua sono essenzialmente due:

- la prima tende a ridurre la pericolosità dei fenomeni, mediante la programmazione di interventi strutturali;

- la seconda tende invece a ridurre la presenza di elementi rischio e la loro vulnerabilità, mediante azioni di tipo non-strutturale.

A seguito dell'approvazione del PAI si è dato avvio alla procedura prevista dall'art. 21 della legge 183/89 secondo cui i Piani di bacino sono attuati attraverso Programmi triennali, che consentono l'attuazione degli interventi previsti dal Piano in tempi successivi e per singole porzioni di territorio: con Deliberazione del Comitato Istituzionale n. 2 del 13 marzo 2002, è stato infatti adottato il primo **Programma di interventi per il triennio 2001-2003** (allegato 1).

Il programma, redatto sulla base di un parco progetti predisposto partendo dal “Quadro del fabbisogno di interventi”, definito tenendo conto delle linee di intervento descritte nell'elaborato 3 del Piano “Linee generali di assetto idraulico” e secondo le indicazioni provenienti dalle Amministrazioni competenti, tiene conto della programmazione finanziaria del Piano e dà priorità agli interventi necessari a contenere gli effetti delle più gravi e pericolose situazioni di squilibrio individuate lungo i corsi d'acqua e i versanti.

Le principali categorie di intervento, individuate sulle aste principali e sulla rete idrografica minore, da attuarsi secondo diversi livelli di priorità ed in tre fasi successive sono:

- interventi sulle aste, sul reticolo minore e sui versanti;
- manutenzioni;
- adeguamento infrastrutture viarie;
- rinaturalizzazione, recupero ambientale e delocalizzazione all'interno delle fasce fluviali;
- verifica e riformulazione strumenti urbanistici;
- studi e monitoraggi.

Il **fabbisogno finanziario** complessivo stimato per l'attuazione degli interventi da realizzarsi sulle aste dei corsi d'acqua principali, sulla rete idrografica minore e sui versanti, per il ventennio successivo all'approvazione del PAI ammonta a 13.142.128.938,63 euro.

Tale quadro conoscitivo e finanziario è alla base del “Piano decennale” delle opere, redatto nel Giugno 2004 (allegato 2), che ha individuato, in particolare, le situazioni di maggiore criticità connesse al rischio idrogeologico, fra cui, in particolare, le opere di contenimento dei livelli idrici di piena e i nodi idraulici critici.

2.1. Opere di contenimento dei livelli idrici di piena

Nell'ambito della delimitazione delle fasce fluviali sui corsi d'acqua del bacino, i tratti classificati come “*fascia B di progetto*” individuano le esigenze di realizzazione di opere di contenimento dei livelli idrici di piena.

Le aree esterne a tali tratti presentano quindi nella condizione attuale una pericolosità di esondazione generalmente da media a molto elevata, che è destinata a permanere fino alla realizzazione degli interventi (previsti nell'ambito del PAI), che consentono il contenimento della piena di progetto entro i limiti della fascia stessa.

La consistenza (numero e dimensioni lineari) della fascia B di progetto per ciascun corso d'acqua indica pertanto, seppur in termini sintetici e non in modo esaustivo, il fabbisogno prioritario di interventi strutturali per il corso d'acqua stesso.

Complessivamente la consistenza dei tratti classificati come fascia B di progetto nei piani stralcio di bacino vigenti (PSFF e PAI) è pari a circa 897 km, per un numero complessivo di tratti pari a circa 448.

2.2 Nodi idraulici critici

I nodi critici rappresentano le aree del bacino idrografico dove si localizzano condizioni di rischio idrogeologico particolarmente elevate; esse sono generalmente determinate dalla rilevante importanza sociale ed economica degli insediamenti e delle attività antropiche presenti, dall'elevata vulnerabilità degli stessi e dalla pericolosità e gravosità potenziale dei fenomeni di piena connessi.

I nodi sono costituiti da “punti” o da tratti del reticolo idrografico principale nella parte di pianura e nei fondovalle del bacino, ove le maggiori dimensioni dei deflussi di piena e dell'estensione delle aree soggette a inondazione e a fenomeni di carattere fluvio-torrentizio coinvolgono insediamenti abitativi e produttivi di grande importanza e le principali infrastrutture e vie di comunicazione.

Tali nodi rivestono un rilievo strategico nell'ambito della pianificazione in ragione, oltre che dell'elevata dimensione del rischio, della complessità dei fenomeni di dissesto da controllare e del fatto che i sistemi difensivi da realizzare comportano effetti alla scala di intero bacino idrografico o di ampi settori del reticolo idrografico principale.

Nell'ambito della programmazione i nodi critici rappresentano una priorità di intervento, in quanto la concentrazione su di essi delle risorse economiche produce un elevato guadagno marginale in termini di riduzione di rischio.

3. Le attività in corso

3.1. Studi di fattibilità sui corsi d'acqua.

La consistenza delle proposte progettuali, fino ad oggi programmate e finanziate in materia di difesa del suolo, ha evidenziato la necessità di un diverso approccio per tradurre le linee di assetto definite nel piano in proposte di interventi strutturali: le opere proposte, spesso esclusivamente in conseguenza di eventi alluvionali, hanno quasi sempre valenza locale, non verificando se la somma dei loro effetti consenta di ottenere gli obiettivi prefissati a scala di bacino idrografico.

Da tale riflessione è emersa la necessità di **definire le proposte progettuali degli interventi nel quadro più ampio dell'intera asta fluviale, mediante studi di fattibilità** che consentano di raggiungere gli obiettivi fissati — sia di sicurezza idraulica sia di qualità dell'ambiente fluviale — e di valutare i costi, gli effetti e le priorità degli interventi.

Attualmente sono stati ultimati, o sono in corso di ultimazione, gli studi di fattibilità sui seguenti corsi d'acqua prioritari del bacino del Po:

- Oglio, Mella e Chiese
- Adda, Brembo e Serio
- Reticolo idrografico fra Lambro e Olona (Nord Milano)
- Toce
- Sesia, Elvo e Cervo
- Dora Baltea
- Dora Riparia
- Trebbia
- Secchia.

Il risultato degli studi di fattibilità è una proposta di interventi, organizzata in un programma di attuazione, strutturato in lotti funzionali ordinati per priorità di intervento.

Tale priorità è definita in relazione alle condizioni di rischio e ai vincoli di sequenza realizzativa imposti dalle caratteristiche del sistema difensivo. Il programma definisce le fasi intermedie di realizzazione degli interventi previsti, alle quali sono associati i corrispondenti livelli di adeguamento del sistema difensivo e di assetto del corso d'acqua conseguito.

Questa attività concretizza pertanto quel “parco progetti” che il PAI individua quale strumento fondamentale di programmazione, e consente di meglio individuare le caratteristiche degli interventi già individuati dal PAI come prioritari.

3.2. La manutenzione

La manutenzione ordinaria e straordinaria degli alvei, delle difese idrauliche, dei versanti e delle opere di stabilizzazione delle frane assolve ad una funzione essenziale per il mantenimento in condizioni di efficienza dei sistemi, ai fini della difesa e del controllo dei fenomeni di dissesto.

Le specifiche esigenze di manutenzione dipendono dalle caratteristiche del sistema fisico interessato e dal tipo di opere di controllo realizzate e, per la rete idrografica principale di pianura, riguardano in particolare:

- sugli argini, e opere analoghe, la presenza di vegetazione non compatibile, le frane superficiali del paramento a fiume, lo scalzamento al piede, le opere di rivestimento nei tratti ove sono presenti;
- sulle opere di sponda, l'erosione al piede, l'interramento, l'aggiramento nei punti di imposta dell'opera;
- sulle opere di regolazione (chiaviche, manufatti regolatori), gli aspetti funzionali e di tenuta idraulica nei punti di contatto con l'arginatura;
- sull'alveo, la riduzione della sezione di deflusso per presenza di vegetazione e di depositi di materiali, soprattutto lungo i tratti con sezione molto ridotta dalle arginature e in corrispondenza di ponti o di altri restringimenti naturali o artificiali.

3.2.1 Ricognizione della domanda di manutenzione

Nell'ambito degli studi propedeutici alla redazione del Piano stralcio per l'assetto idrogeologico (PAI) è stata condotta una ricognizione della domanda di manutenzione, ordinaria e straordinaria, sui corsi d'acqua e sui versanti del bacino idrografico.

Va ricordato che, per propria natura, il quadro della domanda di manutenzione è molto variabile in funzione, oltre che naturalmente degli interventi attuati, del susseguirsi degli eventi idrologici, anche di gravosità non molto elevata, che modificano le condizioni degli alvei, delle opere e dei versanti.

Quanto presentato rappresenta pertanto una fotografia della situazione che deve essere costantemente aggiornata.

Nel merito della localizzazione delle esigenze prioritarie di manutenzione sul bacino del Po le osservazioni che si possono trarre sono le seguenti:

- sulla parte montana del bacino la domanda di manutenzione del reticolo idrografico è di carattere prevalentemente puntuale, relativa cioè a tratti di corso d'acqua di estensione modesta, localizzati prevalentemente in corrispondenza di opere di sistemazione (briglie, difesa di sponda, canalizzazioni, tombinature) e di centri abitati; su questi tratti le necessità di manutenzione riguardano sostanzialmente: il ripristino di parti di opere danneggiate; la rimozione dei depositi alluvionali (materiale grossolano) in corrispondenza di opere; il taglio della vegetazione incompatibile dall'alveo e dalle sponde;
- sui corsi d'acqua principali nei tratti medio-alti, tipicamente la parte del reticolo idrografico classificato di 3a categoria, la domanda di manutenzione tende a interessare tratti di estensione significativa; ciò dipende da un lato dalle caratteristiche intrinseche di questi corsi d'acqua (interessati da opere di difesa con continuità molto maggiore rispetto a quelli montani; presentanti interferenze molto più frequenti con infrastrutture e abitati); dall'altro dal fatto che la manutenzione effettuata in passato è stata oggettivamente più carente, anche a causa della soppressione dei Consorzi idraulici competenti;
- sui corsi d'acqua principali nei tratti medio-bassi, la parte del reticolo idrografico classificato di 2a categoria, la domanda di manutenzione risulta minore, in ragione del fatto che vengono svolti interventi con maggiore continuità sia sugli argini (sfalci, riprese degli scoscendimenti) che sulle opere di sponda (ricarica al piede); le maggiori esigenze sono localizzate sugli affluenti emiliani e riguardano principalmente problemi di riduzione della capacità di deflusso dell'alveo a causa della crescita di vegetazione e di fenomeni di deposito e interrimento dell'alveo.

3.2.1 Linee di intervento

L'obiettivo generale dell'azione di manutenzione è quello di mantenere in buono stato idraulico-ambientale gli alvei fluviali, in buone condizioni idrogeologiche i versanti e in efficienza le opere idrauliche e quelle di sistemazione idrogeologica.

In particolare sulla porzione del sistema idrografico a maggiore artificialità, si tratta di mantenere al migliore livello di funzionalità quanto realizzato, preservando in tal modo sia l'integrità delle opere che il loro funzionamento.

Le linee di intervento del PAI riprendono e confermano i contenuti del "Programma di rilancio degli interventi di manutenzione" approvato dall'Autorità di bacino contestualmente al Programma di interventi per il triennio 1997-1999, sopra citato.

Le azioni di Piano puntano a rimuovere le cause strutturali che hanno determinato le gravi carenze del settore:

- promuovere la progressiva costruzione, presso gli Enti competenti, dei supporti conoscitivi (catasto opere, monitoraggio morfologico ecc.) necessari alla programmazione sistematica, annuale, della manutenzione e alla progettazione dei relativi interventi;
- individuare sedi e livelli di responsabilità differenti per la programmazione e l'attuazione degli interventi; questi ultimi vanno infatti attuati in sede locale, sulla base di indirizzi a scala regionale e di bacino, con procedure semplificate in ragione dell'ordinarietà e della ripetitività degli stessi;

- risolvere gli aspetti procedurali che limitano l'azione attuativa degli Enti;
- identificare in via preliminare i soggetti attuatori, privilegiando l'impegno di chi già opera, con personale proprio o meno, nel settore o in quelli consimili: Province, Comunità montane, Comuni, Consorzi di bonifica e irrigui;
- promuovere lo sviluppo, in parallelo ai precedenti, di una piccola imprenditoria privata, distribuita localmente sul territorio, per l'attuazione degli interventi;
- dare garanzia di finanziamento, destinando risorse certe e con continuità temporale.

Il PAI individua i seguenti criteri secondo cui impostare la programmazione degli interventi di manutenzione, che va inserita nei Programmi triennali ai sensi degli artt. 21 e seguenti della legge 18 maggio 1989, n. 183:

- il Programma viene formulato sulla base delle proposte di intervento individuate da parte degli Enti istituzionalmente preposti (AIPO, Regioni e Provincia Autonoma di Trento), unitamente alle indicazioni provenienti dagli Enti locali;
- il Programma assicura l'utilizzazione coerente e vincolata di tutte le risorse disponibili impiegabili nel settore;
- gli Enti indicati sono tenuti alla progressiva costituzione, in forma aggiornabile, della base conoscitiva indispensabile all'individuazione delle necessità di intervento, tramite la ricognizione sistematica dello stato dei sistemi fisici, delle opere e della loro funzionalità;
- per l'inserimento nel Programma, la progettazione degli interventi deve essere effettuata a livello preliminare, tramite compilazione di una scheda identificativa dell'intervento;
- ai fini della formazione del Programma vengono costituiti e aggiornati presso l'Autorità di bacino, sulla base delle indicazioni delle Amministrazioni competenti, archivi contenenti:
 - il censimento e la caratterizzazione dei tratti fluviali aventi maggiori necessità di manutenzione periodica;
 - il parco dei progetti di manutenzione, redatti a livello preliminare; i progetti sono ordinati secondo un criterio di priorità definito in base alle linee di intervento del Piano.

Al fine di rimuovere le cause che ostacolano o ritardano l'esecuzione tempestiva degli interventi finanziati sono individuati i seguenti strumenti:

- la progettazione degli interventi deve essere condotta sulla base delle specifiche tecniche contenute nella direttiva dell'Autorità di bacino:
 - a livello di interventi-tipo per tutte le operazioni ordinarie, con carattere di ripetitività;

- a livello di maggior dettaglio, commisurato alle caratteristiche dell'intervento per le operazioni più impegnative;
- ai fini della semplificazione delle procedure di approvazione e autorizzazione, le Regioni, la Provincia Autonoma di Trento e l'AIPO individuano in via preventiva, in sede di formulazione del Programma, gli interventi da sottoporre ad autorizzazione, ai sensi della legge 431/85, o per i quali è necessario il nulla-osta idraulico o il parere di Enti Parco o eventuali altre autorizzazioni; tali autorizzazioni sono da acquisire, di norma, nell'ambito di un'apposita Conferenza di servizi;
- per l'accelerazione delle procedure di affidamento dei lavori, nel caso della manutenzione ordinaria, le Regioni, la Provincia Autonoma di Trento e l'AIPO individuano in via preventiva, in sede di Programma, i soggetti attuatori, con particolare riguardo a Province, Comunità montane, Comuni, Consorzi di bonifica che hanno capacità operative proprie e che possono gestire gli interventi anche in amministrazione diretta.

Per le indicazioni di dettaglio circa le attività svolte per la manutenzione e la gestione dei sedimenti, si rimanda alla relazione tecnica, allegato 3 alla presente relazione.

4. Conclusioni

Con l'approvazione del PAI sono state definite le linee di intervento e le opere prioritarie per la mitigazione del rischio idrogeologico. Contemporaneamente, con l'attuazione del d.lgs. 112/98 da parte delle Regioni, e l'istituzione dell'AIPO, è stato definito il quadro delle competenze per la progettazione, realizzazione e gestione degli interventi.

Nel caso di interventi di particolare complessità e rilevanza territoriale, sono state poi sfruttate con efficacia le possibilità offerte dagli strumenti di programmazione negoziata.

L'intenzione dell'Autorità di Bacino del fiume Po è quella di potenziare il ricorso a tali forme di partecipazione, pervenendo, entro il 2007, ad un "Patto per il Po" che coinvolga tutti gli attori pubblici e privati interessati.

A giudizio di chi scrive attualmente non costituisce una criticità l'individuazione di CHE COSA debba essere fatto, per la sicurezza del territorio, e di CHI lo debba fare.

La reale criticità consiste invece nel garantire SICUREZZA E CONTINUITA' DI FINANZIAMENTI per l'attuazione della pianificazione di bacino.

A tal riguardo è particolarmente significativo ricordare che, negli ultimi 10 anni, la quota parte dei finanziamenti per la difesa del territorio, assegnata per gli interventi ordinari ai sensi della legge 183/89, è del 12%: ben l'88% delle risorse è stata invece assegnata per l'attuazione di leggi e

ordinanze per la realizzazione di interventi straordinari e di emergenza. Ciò è la causa – non la conseguenza – della scarsità di azioni preventive che si sono potute realizzare.

Un problema specifico è poi quello dei finanziamenti per le attività di manutenzione ordinaria, per i quali l'aspetto critico è quello della continuità: gli stanziamenti economici dei decenni trascorsi denunciano su gran parte del bacino una sistematica carenza di somme destinate ad interventi di manutenzione mentre le risorse economiche disponibili sono state prevalentemente assorbite dalla realizzazione di nuove opere, anche di carattere locale.

A tal proposito deve essere approfondita la possibilità di destinare a tali interventi almeno una parte degli introiti provenienti dai canoni demaniali. A titolo di esempio, si ricordano le disposizioni normative introdotte dalla regione Lombardia, che ha disposto l'assegnazione di una quota parte degli introiti derivanti dalla gestione del demanio fluviale alle Comunità Montane per la manutenzione del reticolo idrografico.

ALLEGATO 2



Autorità di Bacino del Fiume Arno

Camera dei Deputati

Commissione VIII – Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici

Audizione del Segretario generale dell'Autorità di Bacino del Fiume Arno

Prof. Giovanni Menduni

Roma, 8 Marzo 2005

1. Le competenze in tema di difesa del suolo

1.1 Quadro generale

Nel nostro ordinamento non esiste allo stato attuale un corpo legislativo unitario che definisca e disciplini le competenze in materia di gestione dei corsi d'acqua, in quanto molteplici sono stati, nel corso del tempo, i provvedimenti legislativi che hanno disciplinato, in una prospettiva settoriale, singoli aspetti della materia. Ciò, se da un lato, può aver contribuito a rendere problematica la ricostruzione di insieme del riparto delle competenze, dall'altro ha sicuramente originato un meccanismo complesso e stratificato di soggetti, funzioni e attività non sempre in grado di garantire un'efficace e sistematica azione di tutela e gestione delle opere e dei corsi d'acqua.

Prima di definire le competenze specifiche delle Autorità di bacino e richiamare, brevemente, al riguardo l'organizzazione delle stesse come prevista dalla legge 18 maggio 1989, n. 183, è opportuno richiamare alcuni fondamentali provvedimenti, tuttora vigenti e tuttavia alquanto risalenti nel tempo. Si tratta, in particolare dei Regi Decreti del 25 luglio 1904, n. 523 recante *"Testo unico delle disposizioni di legge intorno alle opere idrauliche delle diverse categorie"*, dell'11 dicembre 1933, n. 1775 recante *"Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici"* e del 9 dicembre 1937, n. 2669 recante *"Regolamento sulla tutela di opere idrauliche di 1° e 2° categoria e delle opere di bonifica"*.

1.2 Il ruolo dell'Autorità di bacino

A questi provvedimenti si è affiancata, in epoca relativamente recente, la legge 183/1989 recante *"Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo"*, una legge concepita con l'obiettivo di fornire un quadro il più possibile organico in materia di difesa del suolo, sia dal punto di vista precettivo che dal punto di vista organizzativo, garantendo il collegamento con altre fonti legislative connesse alla difesa dell'ambiente naturale e prendendo in considerazione i molteplici soggetti pubblici titolari di competenze specifiche in materia.

La legge 183/1989 si qualifica, essenzialmente, come una legge di obiettivi, poiché la difesa del suolo è una finalità il cui raggiungimento coinvolge funzioni e materie assegnate tanto alla competenza statale quanto a quella regionale. La legge si pone, infatti lo scopo di *assicurare la difesa del suolo, il risanamento delle acque, la fruizione e la gestione del patrimonio idrico per gli usi di razionale sviluppo economico e sociale, la tutela degli aspetti ambientali ad essi connessi*, stabilendo che per il conseguimento di tali finalità la pubblica amministrazione svolga *ogni opportuna azione di carattere conoscitivo, di programmazione e pianificazione degli interventi, di loro esecuzione, in conformità alle disposizioni della stessa legge e che a tal fine concorrano secondo le rispettive competenze, lo Stato, le regioni, le province, i comuni, le comunità montane, i consorzi di bonifica (...)*, in un rapporto che può definirsi di collaborazione e cooperazione in vista di un obiettivo comune.

In questa prospettiva si evidenzia come la legge 183 non si proponga di stabilire nuove ripartizioni di materie e di competenze fra Stato e regioni, ma fissi piuttosto un obiettivo - la difesa del suolo - da raggiungere attraverso una complessa pianificazione dei settori coinvolti. La legge prevede, quindi, un'articolata pianificazione degli interventi (attraverso l'elaborazione, l'adozione e la successiva approvazione dei piani di bacino), una programmazione dei finanziamenti (attraverso la

predisposizione e adozione di programmi triennali di intervento, attuativi dei piani di bacino), la creazione di nuove istituzioni (centrali e periferiche) con competenze in materia (quali a livello centrale il Comitato dei ministri ex art. 4 della legge 183 e, a livello periferico, le Autorità di bacino); infine, l'accollarsi da parte dello Stato di tutti i conseguenti oneri finanziari, con la possibilità, tuttavia, per le regioni e gli enti locali interessati di concorrere, con propri stanziamenti, alla realizzazione delle opere.

A conferma di quanto fino ad ora detto in tema di riparto delle competenze ai sensi della legge 183/1989, si ricorda che la legge 183 prevede espressamente che *i comuni, le province, i loro consorzi o associazioni, le comunità montane, i consorzi di bonifica, i consorzi di bacino imbrifero montano e gli altri enti pubblici e di diritto pubblico con sede nel bacino idrografico partecipano all'esercizio di funzioni regionali in materia di difesa del suolo nei modi e nelle forme stabilite dalle regioni singolarmente o d'intesa tra loro, nell'ambito delle competenze del sistema delle autonomie locali.*

Quanto sopra deve, comunque, necessariamente raccordarsi a quanto previsto, in materia di risorse idriche e difesa del suolo dal D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, che da un lato disciplina i compiti di rilievo nazionale e, dall'altro, definisce le funzioni conferite alle regioni e agli enti locali in tale materia. In particolare il decreto stabilisce che hanno rilievo nazionale i compiti relativi *alla programmazione e al finanziamento degli interventi di difesa del suolo, (...) alla definizione di modalità di coordinamento e di collaborazione tra i soggetti pubblici operanti nel settore; (...) nonché alla valutazione degli effetti conseguenti alla esecuzione dei piani, dei programmi e dei progetti su scala nazionale di opere nel settore della difesa del suolo; e trasferisce, invece, alle Regioni le funzioni relative alla progettazione, realizzazione e gestione delle opere idrauliche di qualsiasi natura (...); ai compiti di polizia idraulica e di pronto intervento di cui al R.D. 25 luglio 1904, n. 523.*

1.3 Il Piano di bacino

Sempre nella legge 183 è previsto che le attività di programmazione, pianificazione e attuazione degli interventi, per la realizzazione delle finalità della medesima legge, curino tra l'altro, per quel che in questa sede interessa: *a) la sistemazione, la conservazione ed il recupero del suolo nei bacini idrografici, con interventi idrogeologici, idraulici, idraulico-forestali, idraulico-agrari, silvo-pastorali, di forestazione e di bonifica, anche attraverso processi di recupero naturalistico, botanico e faunistico; b) la difesa, la sistemazione e la regolazione dei corsi d'acqua, dei rami terminali dei fiumi e delle loro foci nel mare, nonché delle zone umide; c) la moderazione delle piene, anche mediante serbatoi di invaso, vasche di laminazione, casse di espansione, scaricatori, scolmatori, diversivi o altro, per la difesa dalle inondazioni e dagli allagamenti; d) la disciplina delle attività estrattive, al fine di prevenire il dissesto del territorio, inclusi erosione ed abbassamento degli alvei e delle coste; (...); l) lo svolgimento funzionale dei servizi di polizia idraulica, di navigazione interna, di piena e di pronto intervento idraulico, nonché della gestione degli impianti; m) la manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere e degli impianti nel settore e la conservazione dei beni; (...); q) l'attività di prevenzione e di allerta svolta dagli enti periferici operanti sul territorio.* Si prefigura, in tal modo, un tentativo di pianificazione onnicomprensiva del territorio, da realizzare attraverso una considerazione privilegiata della garanzia delle risorse idriche e della difesa del suolo da estendere, poi, a settori in passato separati,

quali la disciplina delle attività estrattive, il recupero naturalistico (già attività di forestazione e bonifica), la protezione civile, la protezione delle coste e degli abitati dall'invasione e dall'erosione delle acque marine.

Alla luce di tutto quanto sopra riportato, non stupisce che la legge 183 qualifichi i piani di bacino come piani territoriali di settore e riconosca gli stessi quali strumenti conoscitivi, normativi e tecnico-operativi *mediante i quali sono pianificate e programmate le azioni e le norme d'uso finalizzate alla conservazione, alla difesa e alla valorizzazione del suolo e alla corretta utilizzazione delle acque, sulla base delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato.*

In particolare la legge 183 prevede che i piani di bacino contengano

- il quadro conoscitivo organizzato ed aggiornato del sistema fisico e delle utilizzazioni del territorio, la individuazione e la quantificazione delle situazioni, in atto e potenziali, di degrado del sistema fisico, nonché delle relative cause;
- le direttive alle quali devono uniformarsi la difesa del suolo, la sistemazione idrogeologica ed idraulica e l'utilizzazione delle acque e dei suoli;
- l'indicazione delle opere necessarie distinte in funzione: dei pericoli di inondazione e della gravità ed estensione del dissesto e degli obiettivi di sviluppo sociale ed economico o di riequilibrio territoriale nonché del tempo necessario per assicurare l'efficacia degli interventi;
- la programmazione e l'utilizzazione delle risorse idriche, agrarie, forestali ed estrattive;
- la individuazione delle prescrizioni, dei vincoli e delle opere idrauliche, idraulico-agrarie, idraulico-forestali, di forestazione, di bonifica idraulica, di stabilizzazione e consolidamento dei terreni e di ogni altra azione o norma d'uso o vincolo finalizzati alla conservazione del suolo ed alla tutela dell'ambiente;
- la valutazione preventiva, anche al fine di scegliere tra ipotesi di governo e gestione tra loro diverse, del rapporto costi-benefici, dell'impatto ambientale e delle risorse finanziarie per i principali interventi previsti;
- la normativa e gli interventi rivolti a regolare l'estrazione dei materiali litoidi dal demanio fluviale, lacuale e marittimo e le relative fasce di rispetto, specificatamente individuate in funzione del buon regime delle acque e della tutela dell'equilibrio geostatico e geomorfologico dei terreni e dei litorali;
- 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;
- le priorità degli interventi ed il loro organico sviluppo nel tempo, in relazione alla gravità dei dissesti.

In linea di massima si individuano quattro categorie di contenuti in relazione agli aspetti di carattere conoscitivo, di indirizzo strategico e programmatico, di natura tecnico-operativa, di carattere normativo e prescrittivo.