

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
PIETRO ARMANI

La seduta comincia alle 10,05.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Propongo che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sia assicurata anche mediante impianti audiovisivi a circuito chiuso.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Audizione di rappresentanti delle Autorità di bacino dei fiumi Adige e Liri-Garigliano e Volturno.

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 delle Autorità di bacino dei fiumi Adige e Liri-Garigliano e Volturno.

Avverto che i rappresentanti delle Autorità di bacino hanno consegnato una documentazione, di cui autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto integrale della seduta odierna.

Ricordo che nell'ambito della presente indagine conoscitiva sono stati già ascoltati da questa Commissione i rappresentanti delle Autorità di bacino dei fiumi Po, Arno e Tevere. Sono emerse considerazioni molto interessanti riguardo a questi corsi d'acqua, che presentano caratteristiche

molto differenti; in particolare, è stato affermato — come battuta — che mentre l'Arno non è un fiume, ma un torrente, il Po è un fiume a tutti gli effetti, come del resto lo sono l'Adige e il Volturno.

Do la parola ai rappresentanti delle Autorità di bacino dei fiumi Adige e Liri-Garigliano e Volturno.

GIUSEPPE D'OCCHIO, *Segretario generale dell'Autorità di bacino dei fiumi Liri-Garigliano e Volturno*. Non potrebbe esserci momento più felice, per questa Commissione, per rivolgere la sua attenzione a quanto sta avvenendo in Italia in merito alla difesa del suolo. Infatti, è evidente che, al pari di tutte le altre discontinuità, la legge n. 112 del 1998 e gli atti conseguenti hanno rappresentato un cambiamento significativo e importante nelle competenze in materia idraulica del nostro paese quali erano state ordinate ormai da molti decenni. Questo vale anche per l'Italia meridionale che, in qualche misura, rappresento, in qualità di responsabile dell'unica Autorità di bacino nazionale del Mezzogiorno, la cui estensione è di circa 12 mila chilometri quadrati, cioè quasi pari a quella di altre Autorità nazionali e appena superiore a quella dell'Arno che, come giustamente è stato ricordato, presenta caratteristiche molto particolari. Anche riguardo al Volturno e al Liri-Garigliano, infatti, si applicava la suddivisione tradizionale delle competenze in materia idraulica. Il testo unico delle acque, degli inizi del '900, classificava non i corsi d'acqua ma le opere; perciò, i tratti comprendenti argini realizzati dallo Stato rientravano nella competenza statale e le attività di manutenzione e di presidio erano effettuate...

PRESIDENTE. A macchia di leopardo.

GIUSEPPE D'OCCHIO, *Segretario generale dell'Autorità di bacino dei fiumi Liri-Garigliano e Volturno...* a macchia di leopardo, esattamente!

PRESIDENTE. In altri termini, la manutenzione era effettuata dallo Stato soltanto in alcune zone laddove c'erano argini di proprietà statale.

GIUSEPPE D'OCCHIO, *Segretario generale dell'Autorità di bacino dei fiumi Liri-Garigliano e Volturno.* Le altre opere idrauliche erano classificate secondo una numerazione. Più esattamente, le opere idrauliche di prima categoria, presenti soltanto nel nord Italia, riguardavano soltanto i corsi d'acqua internazionali; le opere idrauliche di seconda categoria erano quelle di importanza statale, cioè quelle per le quali era intervenuto direttamente lo Stato, in momenti successivi, per lavori di arginatura e sistemazione idraulica; le opere idrauliche di terza categoria erano quelle interregionali, cioè riguardanti corsi d'acqua lungo i quali non erano state realizzate opere statali ma vi erano interessi interregionali. Nel tempo, anche quest'ultima categoria era diventata di competenza statale. I provveditorati alle opere pubbliche avevano la competenza per le opere statali. Nei bacini del Volturno e del Liri-Garigliano c'era una sistematica presenza di ufficiali idraulici e presidi territoriali che effettuavano attività di manutenzione, di verifica e, ancor più importante, di polizia idraulica e di servizio di piena che garantivano un controllo sul territorio.

Questo sistema, tuttavia, presentava alcune lacune poiché, come giustamente il presidente Armani faceva osservare, era a macchia di leopardo. Lungo il corso del Volturno, ad esempio, le arginature di competenza statale terminavano a Capua e, per il resto, si verificava una ambiguità di competenze e non era chiaro chi dovesse intervenire.

Proprio riguardo a questa confusione di competenze, riferisco un aneddoto simpatico. Nel mese di agosto di alcuni anni fa si creò una barra lungo il Garigliano,

l'unico corso d'acqua del meridione classificato come navigabile nel suo ultimo tratto. Mi trovavo in vacanza da due giorni e fui chiamato perché, a causa di quella barra, 300 barche non riuscivano ad uscire dal fiume. Si era creata, infatti, una duna che impediva il passaggio. Non si capiva chi dovesse intervenire: le Opere marittime negavano la loro competenza, dal momento che il problema si era verificato all'interno del corso d'acqua e il Provveditorato alle opere pubbliche del Lazio attribuiva la competenza al Provveditorato alle opere pubbliche della Campania, perché la barra si era creata a partire dalla sponda sinistra del fiume, cioè dal lato campano. L'episodio risale ad un periodo compreso tra il 1997 e il 1998, quando ero segretario generale dell'Autorità di bacino già da alcuni anni, ed è la rappresentazione dei pregi e dei difetti di questo sistema di rigida suddivisione delle competenze. Alla fine, dal momento che qualcuno, come sempre accade, doveva assumersi la responsabilità di una decisione, convocai una riunione, nel corso della quale dichiarai che, ad avviso dell'Autorità di bacino, l'autorità competente, l'intervento rientrava nella competenza del Provveditorato alle opere pubbliche della Campania, che doveva intervenire con urgenza per eliminare la barra. Per concludere con l'aspetto aneddótico, ricordo che l'episodio si concluse con l'ira di mia moglie, che io abbandonai, anche in quella estate, per tornare al lavoro; questo è un problema che riguarda tutti coloro che sono piuttosto impegnati. Il risultato finale fu che il problema, di fatto, fu risolto ma noi assumemmo una decisione senza che vi fosse, a monte, una norma che stabilisse di chi fosse realmente la competenza.

Per tornare al tema della indagine conoscitiva, la mia opinione è che, ancora oggi, ci troviamo in una fase transitoria e non abbiamo raggiunto un obiettivo significativo. In altri termini, siamo passati da un sistema rigido a un sistema quasi inesistente; non utilizzo espressioni più forti per richiamare l'interesse di questa Commissione. Il dato di fatto, per quanto riguarda il Volturno, è che il decreto

legislativo n. 112 del 1998 ha trasferito alle regioni le competenze in materia idraulica e la regione Campania ha stabilito, peraltro in assenza di una legislazione ma soltanto con un atto amministrativo, di delegare alle province le competenze, senza assegnare a queste ultime il necessario personale e senza trasferire alcuna risorsa. Nella sostanza, in questo momento le attività di polizia idraulica e di servizio di piena sono svolte in misura minima o non lo sono affatto. Solo le Autorità di bacino che, per fortuna, sono state istituite dalla legge n. 183 del 1989, hanno alcune competenze dal punto di vista tecnico riguardo alle funzioni di polizia idraulica, pur non avendo compiti di amministrazione attiva e, quindi, di presidio.

Riferisco un dato obiettivo: in occasione dell'ultima piena, di pochi giorni fa, che ha riguardato il Volturno siamo arrivati a 30 centimetri di franco tra Grazianise e Canello Arnone, con gravissimo pericolo. A Caserta si è recato il responsabile della Protezione civile, Bertolaso, e gli unici presenti per supportare le azioni di protezione civile erano i miei ingegneri idraulici ed io stesso. Abbiamo aiutato i responsabili della Protezione civile ad individuare quali potessero essere le zone a maggiore rischio di esondazione.

Quindi, abbiamo monitorato e presidiato l'area in presenza di ingegneri, non formalmente preposti a questa funzione. D'altra parte, non credo esista un manuale che rigidamente stabilisca a chi competano le diverse funzioni nella pubblica amministrazione; così stando le cose, l'Autorità di bacino ha fatto ciò che era giusto fare, essendo l'unica struttura competente in materia idraulica, non già per assegnazione formale ma per ragioni sostanziali, per conoscenza del territorio e delle sue fragilità.

Signor presidente, non posso non rappresentarle l'opportunità straordinaria che ci viene data in questo momento. Per maggior chiarezza, la pregherei, in particolare, di leggere la riflessione che nella nostra veste, sia pur sinteticamente, le abbiamo trasmesso, unitamente al materiale consegnato ai vostri uffici, in ordine

all'attuazione della direttiva comunitaria n. 2060. Ci troviamo, attualmente, nella fase di recepimento di questa disciplina (tra l'altro con qualche ritardo rispetto alle date fissate dalla Comunità europea) che rappresenta un ulteriore passo in avanti nella concezione unitaria del sistema di difesa del suolo. Infatti, nonostante i pregi riconosciuti alla legge n. 183 del 1989 dalla cosiddetta « commissione Veltri », il difetto forse maggiore di tale impianto normativo e del sistema di regolazione a cui ha dato vita è che — classificando, in termini quasi calcistici, le Autorità di bacino in strutture di serie A, B e C — ha diviso il paese tra zone in cui, di fatto, si è garantito un maggiore impegno dello Stato e delle regioni sul territorio, in virtù di una specifica articolazione delle competenze in materia, ed altre in cui l'attuazione del modello, di fatto, è stata rinviata a successive scelte future e decisioni dei singoli enti regionali, a scala minore. Ne è conseguito un ritardo attuativo decennale della legge stessa in tutto il Mezzogiorno, a partire dal Volturno.

Quell'impianto è stato recepito soltanto alla fine degli anni novanta e solo parzialmente nel territorio, ove difettano organismi adeguati di riferimento. Ne è dimostrazione il fatto che gli eventi alluvionali, le maggiori tragedie che hanno interessato il nostro paese si sono verificati in realtà non coperte dalle Autorità di bacino nazionali. È dove sussistono piccole condizioni marginali che poi si verificano grandi tragedie. È il caso di Sarno, Noverrato, Cervinara: l'unica realtà in cui è presente l'Autorità di bacino nazionale è la nostra. Potrei citare episodi anche precedenti, come il caso di Salerno e della costiera amalfitana negli anni cinquanta. Colate rapide di fango interessarono l'area vesuviana con effetti drammatici su zone fortemente antropizzate e con gravissimi rischi per la popolazione.

PRESIDENTE. È famosa anche l'alluvione avvenuta in costiera amalfitana...

GIUSEPPE D'OCCHIO, *Segretario generale dell'Autorità di bacino dei fiumi Liri-*

Garigliano e Volturno. Avvenne esattamente nel 1956.

Signor presidente, alla luce di quanto appena ricordato, riteniamo necessario cogliere l'opportunità fornita dalla direttiva n. 2060: a nostro avviso, il distretto idrografico concepito e disegnato dalla normativa comunitaria è in grado di uniformare il paese, conducendoci ad un'unica cabina di regia, soluzione che reputiamo fondamentale anche per la gestione delle risorse economiche. Sul punto, vorrei peraltro osservare che stanziamento e impiego di risorse economiche, anche notevoli, per la difesa del suolo e la mitigazione degli effetti, sono sempre intervenuti *ex post*: spendiamo *ex post* dieci volte più di quanto facciamo *ex ante*. È un cane che si morde la coda.

Alla luce di ciò, cambiare registro significa anche disporre di un'unica cabina di regia sulla spesa. Nella regione Campania, come in altre del Mezzogiorno, gli accordi APQ (Azioni di programma quadro) sono stati conclusi tra regioni e Stato in alcuni casi senza che le Autorità di bacino fossero in alcun modo informate. Le risorse — dieci volte superiori a quelle che il legislatore, in finanziaria, assegna ogni anno per il rifinanziamento della legge n. 183 — sono state impegnate nel campo della difesa del suolo scavalcando completamente — in qualche caso in maniera molto inopportuna — la programmazione dell'Autorità di bacino. È stata una logica concettualmente errata, signor presidente. La legge n. 183 — nata per programmare in maniera ordinata risorse e priorità di intervento — è stata così disattesa e colate di denaro sono state destinate ad interventi che di quelle priorità erano privi.

Da ultimo, vorrei svolgere una breve considerazione, riferita ad un fatto particolarmente tipico della nostra zona (sebbene abbia sede in Campania, l'Autorità di bacino comprende quattro regioni ed un piccolo tratto di Puglia): in alcune regioni, in particolare in Campania, il sistema delle emergenze e dei commissariati straordinari ha, di fatto, degenerato la condizione ordinata di programmazione e pianifica-

zione, spesso contraddicendo la stessa logica che giustificava la nascita dei primi. Ricordo, infatti, che tutti i commissariati nascono in seguito ad accadimenti particolarmente drammatici che hanno toccato il nostro paese, proprio per risolvere più velocemente ed adeguatamente i problemi indotti da quegli eventi. Di fatto, il risultato è stato esattamente opposto a quello atteso. L'unica rapidità — mi consenta la battuta, signor presidente — è stata quella riscontrata in alcuni casi nell'affidamento degli incarichi professionali, sovente assegnati — in ragione del commissariamento — in deroga alle procedure esistenti. Da quel punto in poi, non vi è stata più traccia di velocità. Basti pensare che ancora oggi, a distanza di oltre cinque anni da quanto accadde nel dicembre del 1999 a Cervinara, evento che causò la morte di alcune persone, l'unico atto di pianificazione per i territori interessati (Cervinara e San Martino) resta quello effettuato dall'Autorità di bacino in via ordinaria. Non ve ne sono stati altri, malgrado Governo e Parlamento abbiano assegnato, all'epoca, attraverso il meccanismo della protezione civile, 100 miliardi di vecchie lire per interventi di mitigazione del rischio nei territori colpiti da quelle colate di fango.

PRESIDENTE. Praticamente, si è verificata un'assenza della regione in quel caso...

GIUSEPPE D'OCCHIO, *Segretario generale dell'Autorità di bacino dei fiumi Liri-Garigliano e Volturno*. Di commissariati straordinari, per l'esattezza, sebbene a rivestire le funzioni commissariali siano i presidenti delle giunte regionali nominati dal Governo, i quali a loro volta designano un *sub* commissario. Gli eventi che ho descritto si sono verificati tra il 1998 (Sarno) e il 1999 (Cervinara). Credo che la più grande concentrazione di risorse e di impegno per la depurazione idrica nella storia dell'Italia centromeridionale sia stata proprio quella per finanziare gli interventi nel litorale domizio e più in generale campano: ben 3 mila miliardi

sono stati spesi con l'intervento straordinario. Ebbene, i tratti di litorale oggi meno fruibili e balneabili d'Italia sono proprio quelli in cui si è intervenuto così. Era questa la logica dei commissariati straordinari, signor presidente, con un effetto sempre contrario all'impegno profuso.

PRESIDENTE. La ringrazio per il suo utilissimo contributo e per le considerazioni contenute nel testo consegnato ai nostri uffici. La resocontazione stenografica dell'odierna audizione completerà la documentazione che ci ha fornito. *Scripta manent*.

NICOLA DELL'ACQUA, *Segretario generale dell'Autorità di bacino del fiume Adige*. Signor presidente, sebbene sia divenuto segretario generale dell'Autorità di bacino del fiume Adige da appena quattro mesi, mi sono già fatto una certa idea sulle finalità dell'indagine conoscitiva in corso. La parte dello storico è stata già svolta dal mio collega di Napoli; da parte mia, ritengo di condividere molte delle sue osservazioni, poiché il problema denunciato è generale. Ciò che però contraddistingue peculiarmente il nostro territorio è la presenza di due province autonome. Questo, in parte, è stato di aiuto alla salvaguardia dell'aspetto idrogeologico dell'Adige, perché le competenze erano e sono chiarissime.

Con il decreto legislativo del 1999, di fatto, la pianificazione è demandata all'autonomia provinciale. Pertanto, anche in ragione di quanto ribadito con sentenza dalla Corte costituzionale, all'Autorità di bacino compete semplicemente coordinare le province, pianificare — al contrario — la parte dell'ente di bacino compresa nella regione Veneto, e unire i tre strumenti.

Mi trovo di fronte il Piano generale di utilizzazione delle acque pubbliche (PGUAP) già adottato dalla provincia di Trento, mentre quello della provincia di Bolzano è in via di conclusione. Questi strumenti, che sono nati coordinati, debbono essere riuniti dall'Autorità di bacino.

PRESIDENTE. La parte più delicata riguarda proprio le province autonome.

NICOLA DELL'ACQUA, *Segretario generale dell'Autorità di bacino del fiume Adige*. Sì, ma mi pare di cogliere un cambiamento da parte delle due province autonome, perché mi è stato chiesto esplicitamente una maggiore presenza dell'Autorità di bacino e un maggior coordinamento, forse per evitare i numerosi contenziosi esistenti. C'è una grande derivazione, presa a due chilometri all'interno del confine di Trento, e questo canale passa per 15 chilometri all'interno del territorio veneto; si verifica quindi un contrasto tra la regione e la provincia relativamente ai canoni demaniali. Mi pare però di capire che l'Autorità di bacino è vista come attività di coordinamento.

Un altro aspetto riguarda le linee guida. Anche le due province autonome chiedono linee guida comuni, per attuare poi la pianificazione. Dopo la prima *impasse*, si riconosce all'Autorità di bacino una attività di coordinamento.

PRESIDENTE. Per quel che riguarda il materiale inerte?

NICOLA DELL'ACQUA, *Segretario generale dell'Autorità di bacino del fiume Adige*. Le prime analisi che abbiamo svolto non hanno evidenziato conflitti di competenza. La regione Veneto, dopo l'entrata in vigore della legge n. 112 del 1998, citata prima dal collega, ha mantenuto questa competenza. È chiaro che la gestione di tutto il settore spetta alla stessa regione, perché essa ha deciso di non trasferire alle province le competenze in materia. L'Autorità di bacino deve procedere alla pianificazione, che poi va gestita dalla regione Veneto, che ha suoi rappresentanti all'interno del comitato tecnico, organo interno all'Autorità di bacino, per cui la regione Veneto è coinvolta all'interno della nostra struttura.

Laddove manca la pianificazione dell'Autorità di bacino, nascono conflitti di interesse. Occorre allora intervenire urgentemente, per indicare la strada da seguire. Le azioni poste in essere dalla regione Veneto potrebbero essere in con-

trasto con la pianificazione generale, ma secondo me l'Autorità di bacino deve intervenire urgentemente a livello di comitato tecnico.

PRESIDENTE. In questo modo, la presenza di regioni e province all'interno del comitato tecnico, nella fase della pianificazione e nella fase della gestione, con il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati, dovrebbe impedire la nascita di contrasti successivi all'applicazione del piano stesso.

GIUSEPPE D'OCCHIO, *Segretario generale dell'Autorità di bacino dei fiumi Liri-Garigliano e Volturno.* Questa è la forza del modello dell'Autorità di bacino, ossia la pianificazione attraverso il consenso. Nell'attuale sistema delle autonomie è impossibile pensare alla pianificazione senza il consenso preventivo degli enti locali.

NICOLA DELL'ACQUA, *Segretario generale dell'Autorità di bacino del fiume Adige.* Ricordo, per concludere, che anche la direttiva n. 60 del 2000 va in direzione di un approccio partecipativo degli enti locali all'interno del processo di pianificazione.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per la loro gentile collaborazione.
Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 10,30.

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

DOTT. FABRIZIO FABRIZI

*Licenziato per la stampa
il 6 aprile 2005.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO 1



AUTORITA' DI BACINO DEL FIUME ADIGE

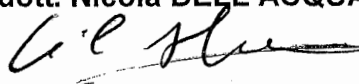
CAMERA DEI DEPUTATI

VIII COMMISSIONE PERMANENTE (Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici)

**INDAGINE CONOSCITIVA SULLA PROGRAMMAZIONE
DELLE OPERE IDRAULICHE RELATIVE AI CORSI
D'ACQUA PRESENTI SUL TERRITORIO NAZIONALE**

SITUAZIONE NEL BACINO IDROGRAFICO DEL FIUME ADIGE

Audizione del Segretario Generale dell'Autorità di bacino di rilievo nazionale del
fiume Adige – dott. Nicola DELL'ACQUA

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Nicola Dell'Acqua".

Trento, 15 marzo 2005

1) La materia delle opere idrauliche e l'evoluzione della distribuzione delle competenze amministrative.

La materia delle opere idrauliche trova la sua disciplina fondamentale nel R.D. 523 del 1904 e nel regolamento emanato con R.D. 2669 del 1937.

L'oggetto della disciplina è specificamente rivolto alla cosiddetta difesa "dalle" acque e riguarda prevalentemente i lavori originariamente divisi in opere di I°, II°, III°, IV° e V° categoria in rapporto all'importanza delle aste fluviali cui sono riferiti.

Questa suddivisione e classificazione ha portato anche alla individuazione delle competenze amministrative in materia di realizzazione dei lavori che nel territorio del bacino idrografico scolante nella Laguna di Venezia e nell'alto Adriatico ha mantenuto una particolare connotazione derivata dalla peculiare attenzione posta **alla difesa dalle acque** dalle Comunità locali e risalente alla Repubblica della Serenissima.

Le competenze in merito al governo delle acque pubbliche, delle opere idrauliche, del sistema delle bonifiche, del regime dei porti, del lido del mare, dei fiumi e della forestazione erano state poste in capo al Magistrato alle Acque di Venezia con la legge istitutiva del 5 maggio 1907.

Successivamente le competenze in materia forestazione e di interventi di carattere idraulico forestale furono affidati con R.D. del 30 novembre 1923 Ministero dell'Agricoltura e Foreste.

Nella parte montana del territorio del bacino idrografico del Fiume Adige, corrispondente al territorio della Regione a statuto speciale del Trentino Alto Adige le competenze di tutela del territorio in materia di forestazione, di interventi di carattere idraulico forestale, sulle opere idrauliche della IV e V categoria, sull'utilizzo delle acque pubbliche e sulle opere di bonifica furono delegate, con la legge costituzionale n° 5 del 26 febbraio 1948, alla Regione Trentino Alto Adige che operò nell'ambito delle province di Trento e di Bolzano, con due Aziende Speciali con l'esplicito compito di provvedere alle opere di sistemazione dei bacini montani, in economia.

Con il Testo Unico delle leggi sullo Statuto Speciale per il Trentino-Alto Adige approvato con D.P.R. 31 agosto 1972, n° 670 venne attribuita alle province Autonome di Trento e di Bolzano ampia delega di funzioni nel campo delle opere idrauliche di III°, IV° e

V° categoria con esclusione della parte valliva dell'Adige e dell'Isarco con opere idrauliche classificate in II° categoria.

Le Province Autonome hanno pertanto operato attraverso le Aziende Speciali di Sistemazione montana e gli Uffici per la manutenzione delle opere idrauliche. Esercitando le attività di progettazione, realizzazione e gestione delle opere idrauliche, di polizia idraulica, di vigilanza ed intervento con il controllo continuo degli argini, delle sponde, degli alvei dei fiumi, delle opere di bonifica, il regime di piena ed il regime sanzionatorio in caso di inosservanza dei divieti.

Le Province Autonome hanno operato con programmi e fondi stanziati nei propri bilanci.

Nella parte del territorio del bacino dell'Adige che fa capo alla Regione del Veneto le competenze in merito alle opere idrauliche di III°, IV°, e V° categoria sono state trasferite alla Regione con il DPR n° 616 / 77, con l'esclusione dell'Adige e le aste principali degli affluenti con opere classificate in II° e III° categoria.

Successivamente con la regionalizzazione delle funzioni introdotta dal D.Lgs. n° 112/98 (art.89) veniva conferita alla Regione del Veneto ogni competenza in merito alla progettazione, realizzazione e gestione delle opere idrauliche "di qualsiasi natura" (al di là, quindi, delle "categorie"), nonché le attività di polizia idraulica, vigilanza ed intervento sulla funzionalità delle infrastrutture realizzate, queste ultime oggetto del R.D. 2669 del 1937.

Alle Province Autonome di Trento e Bolzano con D.Lgs. n° 463/99 veniva conferita la proprietà del demanio idrico ed ogni competenza sulle opere idrauliche.

Residua allo Stato, tuttavia, una generale funzione di programmazione e finanziamento per gli interventi di difesa del suolo che si attua attraverso procedimenti d'intesa o accordi di programma con le regioni per le opere di maggiore rilievo a carattere interregionale. (art. 88 co. 2 del d.lgs.112/98).

Va comunque sottolineato che la legislazione richiamata – che ancora disciplina il settore – è tutta incentrata essenzialmente sui "lavori", ovvero sulla tipologia delle opere necessarie per la difesa dalle acque dei terreni circostanti, degli abitati e delle vie di comunicazione. Solo con la normativa sulla difesa del suolo e con il Piano di Bacino viene posta l'attenzione sulla preservazione della consistenza del bene in sé e delle risorse naturali.

Per quanto sopra descritto, allo stato attuale il quadro delle competenze all'interno del bacino del fiume Adige nella materia in discussione risulta ormai consolidato.

2) La formazione del piano di bacino dell'Adige e l'evoluzione del quadro normativo

2.1 Le difficoltà incontrate

Dopo la terribile alluvione del novembre 1966, governo e forze politiche si impegnarono solennemente ad affrontare in maniera sistematica e risolutiva il problema della difesa del suolo, con interventi coordinati e continui, estesi ai territori dei bacini idrografici e non limitati alle aree colpite dalle ricorrenti calamità naturali.

La legge 183 / 89, arrivata dopo oltre 20 anni, è rimasta parzialmente inattuata per altri 14 anni, durante i quali si sono moltiplicati i provvedimenti normativi, di attuazione e/o integrazione di essa, che in qualche caso hanno contribuito a rallentare la piena applicazione.

In tutto questo tempo risorse ingenti sono state destinate alla difesa del suolo, al miglioramento della qualità ed al corretto uso delle acque, alla tutela degli ambienti marini, lacuali e fluviali, ma non è stato "costruito" il quadro di riferimento - istituzionale, programmatico, finanziario e gestionale - indispensabile per garantire l'efficacia e la continuità dell'azione pubblica.

Soprattutto è mancata la costruzione dei "Piani" riferiti ai bacini idrografici di rilievo nazionale.

Ciò è dipeso certamente dalla complessità dei problemi istituzionali, finanziari e tecnici da risolvere, dalla assoluta carenza delle conoscenze indispensabili e dalla necessità di affrontare, comunque, le ricorrenti situazioni di emergenza che nel nostro paese si susseguono, da sempre, con la ricorrente ciclicità delle calamità bibliche.

Tuttavia rimane urgente ed indilazionabile la messa a punto di una efficace e puntuale metodologia di intervento, che consideri unitariamente il territorio dei bacini idrografici, arrivando tuttavia alla formazione dei relativi Piani, per stralci funzionali e territoriali, in modo da privilegiare la prevenzione rispetto all'emergenza.

Gli "stralci territoriali" devono essere estesi al territorio di sottobacini significativi e chiaramente riconoscibili, in un quadro di conoscenze e di scelte che devono essere sempre riferite all'intero bacino.

Le prime norme di attuazione della legge 183 / 89 apparivano viziate da uno schematismo teorico che privilegiava essenzialmente l'acquisizione preventiva di tutte le conoscenze necessarie e che sottovalutava enormemente i tempi e le risorse a tal fine

indispensabili, ritenendo che le conoscenze fossero già disponibili presso i "Servizi Tecnici Centrali" e che, di conseguenza, i tempi fossero notevolmente rapidi.

Non si tenne conto del fatto che i Servizi Tecnici Centrali erano da tempo inoperanti, che il sistema di "presidio" dei bacini idrografici costituito dal Servizio Idrografico Nazionale era stato smantellato e che, oltretutto, si era interrotta la continuità dell'opera di monitoraggio avviata per molti corsi d'acqua da oltre un secolo (gli Annali del Servizio Idrografico dell'Adige in particolare, sono stati pubblicati ininterrottamente dal 1893).

Non si tenne conto, d'altra parte, della necessità di affrontare in termini adeguati i problemi istituzionali ed amministrativi derivanti dai diversi livelli di autonomia e dalla diversa disponibilità di risorse finanziarie di cui disponevano le Province autonome di Bolzano e Trento, le Regioni a Statuto speciale e quelle a Statuto ordinario.

Da ciò derivarono i ricordati ricorsi alla Corte Costituzionale, la quale si esprime con sentenza n. 85 del 26 febbraio 1990 richiamando tutte le pubbliche amministrazioni al dovere di seguire i criteri della "sussidiarietà" e della più ampia collaborazione, nel pubblico interesse.

2.2 Il Piano di Bacino per "Stralci" e i criteri per la sua formazione

Risultò subito evidente la necessità di arrivare al Piano di Bacino per "stralci", funzionali e territoriali, sempre riferiti all'intero bacino, riconosciuta, dal D.Lgs. n. 398/93, convertito nella legge n. 493/93.

In questa situazione l'Autorità di Bacino dell'Adige ha svolto la sua attività, adottando **criteri** coerenti con la logica della legge 183/89, con l'autonomia delle due province di Trento e di Bolzano, con la secolare esperienza di difesa del suolo e di regimazione dei corsi d'acqua acquisita dalle comunità locali fin dal XVIII secolo, con la esemplare e relevantissima attività svolta dalle province autonome per la difesa del suolo.

Secondo tali criteri:

- l'attività dell'Autorità di Bacino è stata sempre basata sul metodo della sussidiarietà, della concertazione e della partecipazione, con il massimo "coinvolgimento" delle Province Autonome, della Regione del Veneto, del Magistrato alle Acque (le cui competenze sono state trasferite alla Regione del Veneto) e dei Consorzi di bonifica operanti.
- durante la formazione del Piano di Bacino si è cercato di garantire l'efficienza delle esistenti opere di sistemazione delle pendici, di regimazione dei corsi d'acqua e di

riforestazione, operando al fine di garantire la continuità degli interventi di **mantenimento migliorativo** (comprendenti sia la manutenzione ordinaria e straordinaria, sia l'adeguamento alle nuove esigenze delle opere esistenti) e dei relativi finanziamenti.

- per tener conto della estensione e della complessità del territorio è stata proposta la formazione del Piano di Bacino per "stralci territoriali successivi", riferiti ai "sottobacini" di adeguata dimensione, già delimitati fin dal 1933, partendo da quello dell'Avisio. Tale scelta è stata configurata come bacino pilota.
- con riferimento alle finalità della legge, il Piano di Bacino viene articolato nei "progetti" seguenti:
 1. difesa del suolo: stabilità delle pendici;
 2. difesa del suolo: regimazione dei corsi d'acqua;
 3. qualità delle acque;
 4. corretto uso della risorsa idrica;
 5. tutela dell'ambiente e degli equilibri biologici nei corsi d'acqua;
 6. sistema informativo e protezione civile.
- Le ricerche svolte comprendono conoscenze di carattere generale, in parte già disponibili (riferite all'intero bacino) e conoscenze "specifiche", acquisite mediante ricerche attentamente finalizzate ai progetti suddetti.

In coerenza con questi criteri l'Autorità di Bacino dell'Adige, d'intesa ed in collaborazione con le Province autonome di Trento e Bolzano e con il Magistrato alle Acque, ha pubblicato due "Quaderni del Piano di Bacino". Il primo (pubblicato il 3 ottobre 1993) si configura come una prima analisi della legge 183 / 89 e dei successivi provvedimenti di attuazione. Il secondo (pubblicato il 5 maggio 1995) si configura come "Progetto Generale-stralcio del Piano di Bacino", adottato, come progetto, dal Comitato Istituzionale dell'Autorità di Bacino il 9 novembre 1995, ma non adottato in forma definitiva perché non sono stati forniti alcuni dei pareri prescritti.

Negli anni 1996-1998 l'Autorità di Bacino ha promosso il coordinamento dei sistemi informativi già funzionanti, secondo le linee definite dal Progetto Preliminare-stralcio, ed ha predisposto il Piano Pilota dell'Avisio con le relative ricerche (anche con riferimento all'intero bacino).

3) Il Piano di Assetto Idrogeologico

Nel 1998, dopo l'evento calamitoso che ha colpito in particolare alcune zone della Campania fu prescritta alle Autorità di Bacino (D.Lgs. 11 giugno 1998, n. 180), la formazione (entro il 30 giugno 1999) di un **Piano Stralcio di Assetto Idrogeologico** contenente la localizzazione e delimitazione delle aree a rischio e le relative misure di salvaguardia. Con successivi provvedimenti la data di adozione del Piano Stralcio fu fissata al 30 giugno 2001 e fu prescritto un nuovo strumento: il **Piano Straordinario per le aree a più elevato rischio idrogeologico**, da adottarsi entro il 31 ottobre 1999, con le relative misure di salvaguardia ed il programma dei lavori per la mitigazione delle criticità. Tale piano è stato redatto entro i termini stabiliti ed approvato dal Comitato istituzionale in data 26 ottobre 1999.

Successivamente l'Autorità di Bacino ha impostato la redazione del **Piano Stralcio per la tutela dal rischio idrogeologico**.

Tale iniziativa è stata condizionata dalla entrata in vigore del D.Lgs. n. 463/99 che, ha sostituito - nei territori provinciali di Bolzano e di Trento - lo strumento di pianificazione di bacino previsto dalla legge quadro sulla difesa del suolo con il "Piano generale di utilizzazione delle acque pubbliche" delle due Province e ha mutato le forme di coordinamento prima esistenti tra gli interessi della Regione del Veneto e quelli delle Province autonome di Bolzano e Trento riferiti alla gestione del bacino idrografico del fiume Adige. Il DPR ha infatti affidato alle Province autonome di Trento e Bolzano il compito di redigere autonomamente tale piano per la parte di bacino compresa nei limiti del proprio territorio e di conseguenza l'Autorità di Bacino si è impegnata a redigere il Piano Stralcio per la tutela dal rischio idrogeologico relativo alla parte di bacino compresa nel territorio della Regione del Veneto.

La redazione del Progetto di Piano è stata completata nella versione definitiva nell'ottobre 2001 ed aggiornata con una integrazione nell'agosto 2002.

E' stata successivamente esperita la prevista consultazione pubblica, sono state raccolte le osservazioni e apportate le modifiche richieste, infine il Piano è stato definitivamente adottato dal Comitato Istituzionale in data 15 febbraio 2005.

Il piano stralcio per la tutela dal rischio idrogeologico nel bacino del fiume Adige - Regione del Veneto contiene in sintesi:

- l'individuazione delle aree vulnerabili per esondazioni, frane o colate detritiche;

- gli elementi a rischio rilevati in ciascuna area vulnerabile, nonché la valutazione dei relativi danni potenziali;
- la perimetrazione delle aree di pericolosità idraulica;
- la perimetrazione delle aree a rischio idraulico, da frana e da colata detritica;
- le opportune indicazioni relative a tipologia e programmazione preliminare degli interventi di mitigazione o eliminazione dei rischi;
- le norme di attuazione e le prescrizioni per le aree di pericolosità idraulica e per le aree a rischio da frana e da colata detritica.

Fra gli altri contenuti, sono particolarmente significative le indicazioni con la tipologia di interventi di mitigazione o eliminazione dei rischi da realizzare e la loro programmazione preliminare: sono stati infatti individuati interventi di mitigazione per un totale complessivo di € 43.527.000,00.

Con il richiamato atto di adozione, il Comitato istituzionale ha anche deliberato che, su proposta del Segretario Generale, provvederà ad adottare il Programma triennale degli interventi ai sensi dell'art. 21 della legge 183 / 1989.

Sarà in questo contesto che l'analisi delle opere necessarie per mitigare i pericoli citati, verrà approfondita con una analisi dettagliata del rapporto Costo – Benefici.