

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
PIETRO ARMANI

La seduta comincia alle 13,55.

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

Esame del documento conclusivo.

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'esame del documento conclusivo.

Ricordo che la Commissione si appresta a concludere, dopo circa nove mesi dal suo avvio, l'indagine conoscitiva sulla programmazione delle opere idrauliche relative ai corsi d'acqua presenti sul territorio nazionale. Il termine conclusivo è infatti fissato al 30 settembre 2005. In tal senso, avendo esaurito il ciclo delle audizioni programmate nell'ambito dell'indagine conoscitiva medesima ed essendosi svolti diversi sopralluoghi, appare opportuno pervenire quanto prima all'approvazione di un documento conclusivo da parte della Commissione.

A tal fine, ho predisposto una proposta di documento conclusivo (*vedi allegato*), che tiene conto degli elementi conoscitivi acquisiti e delle questioni sollevate nel corso delle audizioni svolte ed in occasione delle missioni effettuate.

La proposta di documento, che cerca di fare il punto delle principali problematiche rilevate sulla base degli elementi acquisiti, prevede una disamina del quadro giuridico esistente e delle riforme da attuare anche alla luce della normativa comunitaria, nonché un'indicazione dei

principali elementi emersi nel corso dell'indagine conoscitiva a seguito delle audizioni svolte ed una sintetica descrizione dei sopralluoghi effettuati. Il testo contiene, infine, alcune proposte di carattere generale che scaturiscono dagli elementi conoscitivi acquisiti nel corso dell'indagine. A questo ultimo riguardo, ampio spazio è dedicato alla questione del Po e alle proposte concrete sul rilancio del più grande fiume italiano, prima fra tutte quella della sua navigabilità. Non bisogna dimenticare, infatti, che il Po, per bacino di utenza — pari a circa 16 milioni di abitanti — e per estensione territoriale, oltre a essere il più grande fiume italiano, rappresenta una grande risorsa da valorizzare per lo sviluppo economico e sociale dell'intero paese, anche alla luce delle recenti iniziative assunte dagli enti territoriali competenti alla sua gestione.

Nell'auspicare, pertanto, che sul documento possa svolgersi un dibattito approfondito, che porti ad un'ampia convergenza da parte di tutti i gruppi presenti in Commissione, osservo che la mia proposta è da considerarsi « aperta » a suggerimenti e rilievi, anche al fine di rendere ulteriormente produttivo ed efficace il lavoro svolto in questi mesi dalla Commissione.

Non essendovi richieste di intervento, rinvio ad altra seduta il seguito dell'esame del documento conclusivo.

La seduta termina alle 14.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. FABRIZIO FABRIZI

*Licenziato per la stampa
il 10 ottobre 2005.*

ALLEGATO

Indagine conoscitiva sulla programmazione delle opere idrauliche relative ai corsi d'acqua presenti sul territorio nazionale.**PROPOSTA DI DOCUMENTO CONCLUSIVO***1. Premessa.*

L'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, della VIII Commissione, nella riunione del 16 dicembre 2004, ha concordato sull'opportunità di svolgere un'indagine conoscitiva sulla programmazione delle opere idrauliche relative ai corsi d'acqua presenti sul territorio nazionale, sulla quale è stata acquisita, ai sensi dell'articolo 144, comma 1, del regolamento, l'intesa con il Presidente della Camera.

L'indagine conoscitiva è stata quindi deliberata dalla Commissione nella seduta del 22 dicembre 2004 ed è stato fissato al 30 aprile 2005 il termine per la sua conclusione. Tale termine è stato successivamente prorogato al 15 luglio 2005 e, infine, al 30 settembre 2005.

Nelle intenzioni della Commissione, le finalità dell'indagine consistevano sostanzialmente in una disamina del sistema delle competenze e delle iniziative in materia di gestione dei corsi d'acqua, così come definiti ai sensi del decreto legislativo n. 112 del 1998, e delle opere idrauliche nel senso tecnico del termine (quali manutenzioni delle opere in alveo, mantenimento delle sezioni di deflusso attraverso la gestione dei materiali lapidei e la vegetazione in alveo, adeguamento e sicurezza delle arginature, delle opere di laminazione delle piene e la gestione degli invasi ad uso plurimo). Tali competenze, infatti, risultano ripartite tra numerosi soggetti, a livello sia centrale che regionale e locale, determinando una situazione complessa, nella quale un soggetto pubblico unitario assume un ruolo preminente solo nella « fase *post-emergenza* », piuttosto che in quella di determinazione delle linee di indirizzo per la prevenzione dei rischi e nella realizzazione di interventi mirati e sistematici *ex ante*.

Si è, infatti, osservato che il continuo verificarsi di episodi di esondazione e di eventi alluvionali che interessano fiumi e laghi, nonché di fenomeni che riguardano alcune acque lagunari esige che il Parlamento affronti con serietà e coerenza il problema dell'assetto delle competenze in questa materia, tanto più che allo stato non si dispone di un quadro completo dei dati, che sia unanimemente condiviso dai soggetti istituzionali interessati e dagli operatori del settore. A tale proposito, un altro significativo aspetto che la Commissione ha ritenuto di affrontare è l'opportunità di svolgere una seria « analisi costi/benefici », dalla quale si possa concretamente valutare l'entità e il peso delle misure adottate (o da adottare) in relazione ai rischi effettivi. In tale contesto generale, la Commissione intendeva, inoltre, conoscere lo stato di attuazione

dei Piani per l'assetto idrogeologico, la loro adozione e vigenza ai sensi delle leggi n. 183 del 1989, n. 267 del 1998 e n. 365 del 2000, nonché una verifica dell'omogeneità degli obiettivi e delle linee normative dei piani medesimi, al fine di valutare le ricadute economico-sociali sul Paese. Un ultimo aspetto di interesse per la Commissione è, inoltre, la valutazione dello stato di attuazione dell'articolo 4, comma 10-*bis*, del decreto-legge n. 576 del 1996.

Tenuto conto di tali finalità, la Commissione ha ritenuto quanto mai necessario ed urgente individuare, mediante lo strumento dell'indagine conoscitiva ai sensi dell'articolo 144 del regolamento, i principali problemi esistenti, valutando le strategie e le ipotesi operative adeguate, al fine di consentire un'efficiente ed efficace programmazione delle opere idrauliche relative ai corsi d'acqua presenti sul territorio nazionale.

L'indagine si è avviata il 25 gennaio 2005, con l'audizione di rappresentanti dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (APAT); l'indagine è quindi proseguita il 27 gennaio 2005 con l'audizione di rappresentanti del Dipartimento della Protezione civile. Il 1° febbraio 2005 ha avuto luogo l'audizione di rappresentanti del Registro italiano dighe (RID). L'audizione di rappresentanti dell'Agenzia interregionale per il fiume Po (AIPO) è stata svolta l'8 febbraio 2005, mentre nella seduta del 16 febbraio 2005 ha avuto luogo l'audizione di rappresentanti del Magistrato alle acque di Venezia.

Si sono svolte, inoltre, le audizioni dei seguenti enti ed organismi: rappresentanti della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome, nella seduta del 17 febbraio 2005; rappresentanti del Comitato nazionale per la lotta alla siccità e/o alla desertificazione, dell'Associazione nazionale dei costruttori edili (ANCE), dell'Associazione nazionale bonifiche, irrigazioni e miglioramenti fondiari (ANBI), nella seduta del 22 febbraio 2005; rappresentanti dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI), nella seduta del 24 febbraio 2005; rappresentanti delle Autorità di Bacino dei fiumi Po, Arno e Tevere nonché dell'Unione Province italiane (UPI), nella seduta dell'8 marzo 2005. Il ciclo di audizioni si è infine concluso con l'audizione di rappresentanti delle Autorità di Bacino dei fiumi Adige e Liri-Garigliano e Volturno (15 marzo 2005) e con l'audizione di rappresentanti di associazioni ambientaliste (Legambiente e WWF), nella seduta del 10 maggio 2005.

Delegazioni della VIII Commissione hanno, inoltre effettuato, i seguenti sopralluoghi:

missione di studio presso i fiumi Garigliano e Volturno (27 maggio 2005);

missione di studio presso il fiume Po (dal 23 al 24 giugno 2005).

Sulla base degli elementi acquisiti, il presente documento si articola rispettivamente in:

a) una disamina del quadro giuridico esistente e delle riforme da attuare anche alla luce della normativa comunitaria;

b) un'indicazione dei principali elementi emersi nel corso dell'indagine conoscitiva a seguito delle audizioni effettuate;

c) una sintetica descrizione dei sopralluoghi effettuati;

d) alcune proposte di carattere generale che scaturiscono dagli elementi conoscitivi acquisiti nel corso dell'indagine. A quest'ultimo riguardo, si anticipa che ampio spazio è dedicato alla questione del Po e alle proposte concrete sul rilancio del più grande fiume italiano, prima fra tutte quella della sua navigabilità. Non bisogna dimenticare, infatti, che il Po, per bacino di utenza (circa 16 milioni di abitanti) e per estensione territoriale, oltre a essere il più grande fiume italiano, rappresenta una grande risorsa da valorizzare per lo sviluppo economico e sociale dell'intero Paese, anche alla luce delle recenti iniziative assunte dagli enti territoriali competenti alla sua gestione.

2. Il quadro giuridico esistente, tra riforme da attuare e questioni aperte.

La normativa fondamentale in materia di opere idrauliche è contenuta nella legge n. 183 del 1989, alla quale risale la fondamentale intuizione della creazione del « bacino idrografico » quale unità territoriale di riferimento per l'azione di pianificazione e programmazione per l'intero settore della difesa del suolo e del dissesto idrogeologico. Tale legge stabilisce, infatti, che il territorio nazionale sia suddiviso in bacini idrografici di rilievo nazionale, interregionale e regionale, prevedendo l'istituzione di autorità di bacino nei bacini di rilievo nazionale. In particolare, per bacino idrografico si intende « il territorio dal quale le acque pluviali o di fusione delle nevi e dei ghiacciai, defluendo in superficie, si raccolgono in un determinato corso d'acqua direttamente o a mezzo di affluenti, nonché il territorio che può essere allagato dalle acque del medesimo corso d'acqua, ivi compresi i suoi rami terminali con le foci in mare ed il litorale marittimo prospiciente ». Per ciascun bacino è prevista l'adozione di un piano di bacino per la pianificazione e la programmazione delle azioni e delle norme d'uso finalizzate alla conservazione, alla difesa e alla valorizzazione del suolo e per la corretta utilizzazione delle acque, sulla base delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato. I piani devono prevedere: la realizzazione di attività, tra le quali rientrano quelle strettamente collegate al « controllo » dei corsi d'acqua; 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; 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; 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; la disciplina delle attività estrattive, al fine di prevenire il dissesto del territorio, inclusi erosione ed abbassamento degli alvei e delle coste; il contenimento dei fenomeni di subsidenza dei suoli e di risalita delle acque marine lungo i fiumi e nelle falde idriche, anche mediante operazioni di ristabilimento delle preesistenti

condizioni di equilibrio e delle falde sotterranee; la protezione delle coste e degli abitati dall'invasione e dall'erosione delle acque marine ed il ripascimento degli arenili, anche mediante opere di ricostituzione dei cordoni dunosi; lo svolgimento funzionale dei servizi di polizia idraulica, di navigazione interna, di piena e di pronto intervento idraulico, nonché della gestione degli impianti; il riordino del vincolo idrogeologico.

Alla luce del suo contenuto, la legge n. 183, certamente da considerare una ampia e organica legge di riforma, ha goduto — sin dalla sua emanazione — di una sostanziale condivisione da parte degli operatori del settore, avendo l'effetto, in particolare, di mettere a disposizione delle autorità di bacino poteri incisivi e strumenti di intervento adeguati alla complessità del quadro da governare. Tuttavia, come è stato possibile registrare nel corso dell'indagine conoscitiva, la legge n. 183 del 1989 ha incontrato (e tuttora incontra) significative difficoltà attuative.

Tale dato è, in via preliminare, da collegare alle difficoltà derivanti da un farraginoso assetto delle competenze, non solo legislative, ma soprattutto amministrative, che fa sì che il sistema non sia ancora in grado di superare sovrapposizioni e oggettivi conflitti. Ciò appare dovuto in massima parte alla molteplicità di organi, strutture ed enti che — sulla base della legislazione vigente — operano sullo stesso territorio, dando vita, talvolta, addirittura a competenze simili o analoghe che fanno capo a differenti strutture della stessa amministrazione centrale dello Stato. Va, infatti, ricordato che, soprattutto nella scorsa legislatura, l'intero settore della tutela del territorio e della gestione delle risorse idriche è stato sottoposto a rilevanti modifiche organizzative, che hanno contribuito a ridefinire il quadro normativo e applicativo.

In particolare, il decreto legislativo n. 112 del 1998 (cosiddetta « riforma Bassanini ») è intervenuto sul complesso della materia, creando — in primo luogo — una marcata interconnessione fra la normativa della difesa del suolo e quella del servizio idrico, con ciò legando tra di loro la legge n. 183 del 1989 e la legge n. 36 del 1994 (cosiddetta « legge Galli »). In questo contesto, il decreto legislativo n. 112 ha sostanzialmente riservato allo Stato compiti di rilievo nazionale, che tuttavia appaiono di carattere generale e astratto, incidendo sulla definizione di criteri e metodi, nonché sulla individuazione di *standard*. Esso ha, inoltre, attribuito allo Stato la funzione di programmazione e finanziamento degli interventi di difesa del suolo, confermando una imprescindibile funzione statale di programmazione unitaria. L'opzione del legislatore si è, dunque, indirizzata verso un « modello cooperativo » nei rapporti tra Stato e regioni, alle quali sono state conferite tutte le principali funzioni in materia, che — tuttavia — debbono essere esercitate in modo da garantire l'unitaria considerazione delle questioni afferenti ciascun bacino idrografico. Le funzioni trasferite a regioni ed enti locali investono, tra l'altro, la manutenzione e polizia idraulica. Funzioni importanti in materia di controllo dei corsi d'acqua sono esercitate, altresì, ai sensi dell'articolo 91 del citato decreto legislativo n. 112 del 1998 dal RID (Registro italiano dighe), che provvede, ai fini della tutela della pubblica

incolumità, all'approvazione tecnica dei progetti ed alla vigilanza sulla costruzione e sulle operazioni di controllo spettanti ai concessionari sulle dighe.

Al già complesso quadro normativo richiamato si aggiunge poi il decreto-legge 11 giugno 1998, n. 180, contenente misure urgenti per la prevenzione del rischio idrogeologico ed a favore delle zone colpite da disastri franosi nella regione Campania. In particolare, il comma 1 dell'articolo 1 ha previsto che le autorità di bacino di rilievo nazionale e interregionale e le regioni per i restanti bacini, adottino, ove non si sia già provveduto, piani stralcio di bacino per l'assetto idrogeologico, che contengano in particolare l'individuazione delle aree a rischio idrogeologico e la perimetrazione delle aree da sottoporre a misure di salvaguardia, nonché le misure medesime. Il comma 1-bis dell'articolo 1 ha disposto invece che le autorità di bacino di rilievo nazionale e interregionale e le regioni per i restanti bacini, in deroga alle procedure della legge 18 maggio 1989, n. 183, approvino piani straordinari diretti a rimuovere le situazioni a rischio più alto, redatti anche sulla base delle proposte delle regioni e degli enti locali. Il decreto-legge n. 279 del 2000, inoltre, ha posto ulteriori norme riguardanti i piani stralcio di cui al decreto-legge n. 180 e norme straordinarie in materia di polizia idraulica.

La riforma del Titolo V, invece, non ha recato direttamente ed esplicitamente modifiche al quadro costituzionale delle competenze in materia, anche se questo non rappresenta una garanzia di continuità, e solo le tormentate fasi della attuazione in via giurisprudenziale della riforma costituzionale del 2001 potranno dire in che misura la Corte costituzionale non ritenga innovato il riparto di competenze legislative anche in questo importante settore di intervento. Basti ricordare le vicende del condono edilizio per richiamare un caso a tutti noto — e non privo di effetti pratici rilevanti — di rivendicazione da parte delle regioni di nuove competenze legislative, non indicate espressamente dal Titolo V ma ricavabili « implicitamente » dal nuovo quadro costituzionale e di riconoscimento della fondatezza di tali rivendicazioni da parte della Corte costituzionale.

Il quadro normativo complessivo rimane, pertanto, instabile e ciò non aiuta chi opera nel settore e deve intervenire, talvolta, con tempestività in situazioni di prevenzione o di particolare emergenza. Tuttavia, una ipotesi di ridefinizione complessiva della materia e di possibile omogeneizzazione della legislazione è rappresentata dalla direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque e che non è ancora stata attuata nell'ordinamento italiano. Si tratta di una direttiva comunitaria di rilevante importanza, dalla cui attuazione nell'ordinamento interno — a giudizio di molti e autorevoli soggetti intervenuti nel corso dell'indagine conoscitiva, che ne sollecitano il recepimento — potrebbe discendere un efficace riordino della complessiva materia.

Tre sono le principali novità introdotte dalla direttiva 60/2000/CE. In primo luogo, le disposizioni relative alla raccolta di una vasta mole di dati omogenei e standardizzati sull'intero sistema dei bacini idrografici europei che saranno poi gestiti ed analizzati all'interno di un Sistema Informativo Geografico: la direttiva fornisce, infatti, la

base normativa dell'iniziativa INSPIRE (sistema unico di raccolta dell'informazione geografica per la predisposizione, l'attuazione, il monitoraggio e la valutazione delle politiche comunitarie), destinato a diventare il principale riferimento a livello continentale per la raccolta di informazioni geografiche, e quindi supporto imprescindibile di tutte le politiche territoriali.

Il secondo elemento di novità è rappresentato dalla tendenza, chiaramente evidenziata dalla direttiva, a trattare unitariamente le problematiche relative al governo delle acque e quelle relative alla difesa del suolo. A tale riguardo, va ricordato che tradizionalmente i due ambiti vengono considerati separatamente. Tale separazione riguarda prima di tutto il livello normativo: per l'Italia basti pensare ai due differenti filoni riferibili — rispettivamente — alla legge n. 183 del 1989 e al decreto legislativo n. 152 del 1999. Ma la separazione si riproduce anche sul piano amministrativo e tecnico-scientifico: agli ingegneri civili ed ai geologi è affidato prevalentemente il compito della difesa del suolo (con riferimento tradizionale presso il Ministero dei Lavori Pubblici), ai chimici ed ai biologi l'aspetto della tutela delle acque. La direttiva 60/2000/CE — pur prevalentemente finalizzata alla tutela dei corpi idrici dall'inquinamento — supera tuttavia questa separazione, in quanto fra i suoi scopi indica esplicitamente anche la mitigazione degli effetti delle inondazioni e della siccità (articolo 3) e soprattutto in quanto assegna le funzioni di tutela della qualità delle acque ad autorità competenti per l'intero bacino.

Il terzo elemento di novità consiste nell'introduzione del nuovo concetto di « distretto idrografico », definito come « area di terra e di mare, costituita da uno o più bacini idrografici limitrofi e dalle rispettive acque sotterranee e costiere », facendone la principale unità per la gestione dei bacini idrografici, in quanto gli Stati membri devono individuare i singoli bacini idrografici presenti nel loro territorio e assegnarli, ai fini della attuazione della direttiva stessa, a singoli distretti idrografici. La stessa direttiva prevede poi che gli Stati membri individuino un'autorità competente per ciascun distretto. Entro quattro anni dall'entrata in vigore della direttiva, gli Stati membri provvedono affinché, per ciascun distretto idrografico, siano effettuati l'analisi delle caratteristiche del distretto, l'esame dell'impatto delle attività umane sulle acque e l'analisi economica dell'utilizzo idrico e si compili un registro delle aree alle quali è stata attribuita una protezione speciale. Inoltre, entro nove anni dall'entrata in vigore della direttiva, per ciascun distretto idrografico devono essere predisposti un piano di gestione e un programma operativo che tenga conto dei risultati delle analisi e degli studi.

Le misure previste nel piano di gestione del distretto idrografico sono destinate a: prevenire il deterioramento, migliorare e ripristinare le condizioni delle acque superficiali, ottenere un buono stato chimico ed ecologico di esse e ridurre l'inquinamento dovuto agli scarichi e alle emissioni di sostanze pericolose; proteggere, migliorare e ripristinare le condizioni delle acque sotterranee, prevenirne l'inquinamento e il deterioramento e garantire l'equilibrio fra l'estrazione e il rinnovo, preservare le zone protette. Tali obiettivi devono essere conseguiti

entro quindici anni dall'entrata in vigore della direttiva, data che può essere però rinviata o resa meno vincolante, fermo restando il rispetto delle condizioni stabilite dalla direttiva stessa.

È evidente come l'attuazione della direttiva 60/2000/CE possa costituire un'occasione importante per un riordino normativo complessivo del sistema italiano, che ne valorizzi i punti di forza — fra i quali, in primo luogo, l'esperienza già acquisita in materia di gestione unitaria della pianificazione di bacino, realizzata in Italia prima che in molti altri paesi europei — e superi le incoerenze e le contraddizioni ancora presenti, alla cui individuazione questa indagine ha voluto contribuire.

3. Principali elementi emersi nel corso dell'indagine conoscitiva.

Preso atto del complesso quadro normativo, occorre preliminarmente osservare che nel corso dell'indagine sono emersi numerosi spunti di riflessione ed elementi di conoscenza, che hanno fornito alla Commissione un significativo quadro d'insieme delle problematiche esistenti. Nel rinviare, per il dettaglio, ai resoconti delle audizioni effettuate, si riportano di seguito le più importanti questioni analizzate.

Una delle questioni principali oggetto dell'indagine conoscitiva ha riguardato l'assetto delle competenze in materia di programmazione e gestione delle opere idrauliche. Come rilevato nel paragrafo precedente, il quadro normativo vigente è alquanto articolato. Su tale questione i soggetti auditi hanno espresso due differenti posizioni. Da un lato, è stata rappresentata una forte esigenza di riordino della disciplina esistente; dall'altro, è stata richiamata l'opportunità di fare applicare le norme vigenti, richiamando i soggetti competenti all'esercizio delle proprie funzioni amministrative.

La maggior parte degli auditi ha segnalato una situazione di sovrapposizione burocratica dei soggetti e di parcellizzazione delle responsabilità, a livello centrale e locale, che talvolta non consente di comprendere chiaramente a quali soggetti sono attribuite le competenze medesime. Il succedersi degli interventi normativi ha 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. Nel trasferimento delle funzioni dallo Stato alle regioni in materia di gestione delle opere idrauliche si sono registrate talune disomogeneità. È il caso, ad esempio, degli uffici del servizio idrografico e mareografico nazionale, che sono stati trasferiti alle ARPA o a vari assessorati regionali ovvero in altri casi alla Protezione civile di determinate regioni. Tale situazione, com'è stato evidenziato dai rappresentanti dell'APAT, rende difficoltosa la costituzione di un sistema informativo dei dati idrografici, mareografici e meteorologici, che è strumentale alla redazione dei piani d'ambito territoriale, come previsto dalla legge n. 36 del 1994, dei piani di tutela delle acque, di cui al decreto legislativo n. 152 del 1999, e dei piani di gestione dei distretti idrografici previsti dalla direttiva comunitaria 2000/60/CE. Analoghe difficoltà si incontrano nello svolgimento di un monitoraggio quali-

tativo e quantitativo delle acque al fine di valutare il rischio derivante eventualmente da attività antropiche che spesso si svolgono in aree vulnerabili al rischio idraulico.

Il trasferimento delle competenze in materia idraulica alle regioni ha fatto sì che, in taluni casi, le regioni subdelegassero tali funzioni a livello locale, determinando così un'ulteriore frammentazione delle competenze. In altri casi, peraltro, le funzioni in materia sono state delegate ad enti attuatori a livello locale, privi delle necessarie professionalità e capacità progettuali. I rappresentanti dell'Autorità di bacino dei fiumi Liri-Garigliano e Volturno hanno segnalato, ad esempio, che la Regione Campania ha delegato alle province le competenze in materia idraulica, senza assegnare a queste ultime il necessario personale e senza trasferire alcuna risorsa finanziaria: un sistema di delega assolutamente criticabile.

Nella prospettiva di riordino della normativa esistente, inoltre, adeguato spazio dovrebbe essere dedicato alla revisione delle procedure per l'approvazione dei piani e dei programmi, che risultano molto farraginose e lunghe. La semplificazione delle procedure assicurerebbe la cooperazione fra i soggetti istituzionalmente competenti, in particolare di quelli che sono chiamati a operare nell'ambito territoriale del bacino: lo Stato, le regioni, gli enti locali e i consorzi di bonifica. A questo proposito, nello specifico, è emersa la necessità di rivedere la composizione dei comitati di bacino, prevedendo la partecipazione in essi di tutti i soggetti ai quali la legge n. 183 del 1989 ha affidato competenze in materia di difesa del suolo. In particolare, è stata rilevata l'opportunità di assicurare la partecipazione dei consorzi di bonifica nei comitati tecnici in tutte le realtà regionali, cosa che al momento non è codificata.

Come già anticipato in precedenza, accanto all'esigenza di riordino del quadro normativo alcuni soggetti auditi hanno rilevato che in realtà il quadro storico legislativo non risulterebbe farraginoso, ma sostanzialmente disatteso. Sarebbe sufficiente, quindi, fare applicare le normative vigenti facendo in modo che ciascuna delle autorità eserciti i propri compiti in coordinamento con gli altri soggetti interessati. In particolare, nel corso dell'audizione dei rappresentanti del Dipartimento della protezione civile, è stato rilevato che il quadro normativo delle competenze nella gestione delle opere idrauliche, ancorché complesso, è chiaro in quanto si può agevolmente identificare la struttura delle autorità e dei soggetti preposti all'attuazione degli interventi. Sarebbe quindi necessario richiamare i soggetti alle proprie responsabilità e garantire nel contempo un coordinamento delle specifiche competenze sulla scorta di quanto viene stabilito di volta in volta nelle ordinanze di protezione civile in materia di emergenza idrica.

Che si parli di riordino del quadro normativo o di mantenimento della disciplina vigente, si può comunque rilevare che l'esigenza di maggiore coordinamento e integrazione tra i soggetti preposti ai vari livelli è stata rappresentata quasi unanimemente nel corso dell'indagine. D'altronde, un maggiore coordinamento garantirebbe la partecipazione di tutti i soggetti interessati sulla base dell'approccio partecipativo delle popolazioni locali alle scelte che riguardano il

territorio. Tale approccio non può essere disatteso nell'attuale sistema delle autonomie, anche alla luce di quanto raccomandato dalla Corte costituzionale nelle pronunce in questa materia.

In alcuni casi, sono state prospettate soluzioni concrete di particolare interesse per agevolare il coordinamento e l'integrazione delle attività. In particolare, è stata segnalata l'opportunità che il Registro italiano dighe (RID) faccia parte del consiglio tecnico delle autorità di bacino. Tale organo, infatti, può offrire un importante contributo dal punto di vista tecnico, stanti le sue funzioni di sorveglianza e di controllo delle dighe e dei progetti relativi alle dighe sia in esercizio, sia in fase di costruzione. È stato, inoltre, segnalato che, nel caso dei 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.

L'Associazione nazionale dei comuni (ANCI) ha, inoltre, richiesto l'attribuzione ai comuni delle relative competenze in materia di manutenzione dei fossi, che rivestono notevole importanza nel sistema idrico in quanto generalmente alimentano i fiumi attraverso l'acqua piovana in essi raccolta. Tale competenza, che è attualmente esercitata dai consorzi di bonifica, dovrebbe essere attribuita direttamente ai comuni quantomeno nelle zone urbanizzate dove spesso rappresentano un problema non solo idrico, ma anche di carattere urbanistico.

Più in generale, si rileva che la parcellizzazione di responsabilità ovvero l'inattività degli organismi previsti dalla legislazione vigente hanno contribuito a determinare significativi ritardi nell'attuazione della legge n. 183 del 1989. Nel corso di alcune audizioni, è stato evidenziato che la classificazione dei bacini in nazionali, interregionali e regionali, prevista dalla medesima legge, ha determinato una difficile situazione. La divisione del Paese in zone in cui le competenze in materia sono sufficientemente precisate ed altre in cui l'attuazione del modello è di fatto demandata a successive scelte e decisioni future ha provocato un tardivo recepimento dell'impianto normativo della legge, che è stato addirittura decennale nel Mezzogiorno. Nel corso dell'audizione dell'Associazione nazionale bonifiche, irrigazioni e miglioramenti fondiari (ANBI) è stata rilevata l'opportunità di creare un'unica Autorità di bacino anche per i bacini interregionali, come per quelli nazionali, al fine di superare i problemi relativi alla difficoltà di raggiungere le intese tra le singole regioni.

Quanto all'esigenza di un maggiore coordinamento tra i soggetti competenti, è stato inoltre ricordato che già la Commissione De Marchi nel 1970 aveva sottolineato l'opportunità di considerare unitariamente il bacino idrografico non solamente dal punto di vista concettuale, ma anche dal punto di vista operativo. La legge n. 183 del 1989 ha introdotto una nuova nozione di difesa del suolo e ha riconosciuto il bacino idrografico quale ambito territoriale di riferimento. Dalla maggior parte degli auditi è stata raccomandata l'opportunità di mantenere il riferimento al bacino idrografico in quanto tale concetto è di estrema rilevanza ai fini della pianificazione e della programmazione degli interventi. Tale considerazione assume un'importanza fondamentale anche nella prospettiva del recepimento della direttiva comunitaria 2000/60/CE, che è stato sollecitato ripetutamente nel corso dell'indagine. Il distretto idrografico previsto dalla normativa

comunitaria consentirebbe la creazione di un'unica cabina di regia, soluzione ottimale anche per la gestione delle risorse finanziarie. Molte volte, infatti, gli Accordi di programma quadro (APQ) tra Stato e regioni sono stati conclusi « scavalcando » la programmazione delle autorità di bacino e dirottando ingenti risorse finanziarie su interventi non definiti prioritari in base alla programmazione ex legge n. 183 del 1989.

La situazione precedentemente evidenziata si ripercuote negativamente, peraltro, sulla programmazione delle opere idrauliche e sulla manutenzione dei corsi d'acqua. Nel corso dell'indagine conoscitiva è stata enfatizzata tale difficoltà. Come già accennato in premessa, in Italia l'intervento pubblico si svolge in una logica emergenziale, successivamente al verificarsi di eventi calamitosi, trascurando i necessari interventi preventivi. Notevoli carenze si registrano, inoltre, nella pianificazione ordinaria degli interventi. Dall'indagine conoscitiva emerge un'oggettiva esigenza di riportare gli interventi a una programmazione ordinaria, in quanto manca una continuità degli interventi medesimi. In alcune regioni, il sistema di emergenze e dei commissariati straordinari ha di fatto degenerato la condizione ordinata di programmazione e pianificazione, contraddicendo la stessa logica che ne aveva giustificato la nascita. L'insufficiente coordinamento tra i soggetti istituzionalmente preposti rende, altresì, difficoltosa la pianificazione ordinaria delle opere.

Dall'indagine è emerso che l'attività di manutenzione dei corsi d'acqua deve essere uno degli elementi sui quali si articola la pianificazione. È stata evidenziata la difficoltà di programmare la manutenzione dei corsi d'acqua ed è stato segnalato che solo poche autorità di bacino hanno promosso un piano stralcio sulla gestione dei sedimenti fluviali, nonostante questo sia un problema centrale per la difesa idraulica e per altri aspetti collaterali, quali la difesa della costa. In un paese come l'Italia la manutenzione del territorio è necessaria per la sicurezza. I rappresentanti del Dipartimento della protezione civile hanno rilevato la necessità di assicurare la manutenzione dell'idrografia secondaria e dei piccoli bacini. È stata inoltre evidenziata la necessità di interventi di manutenzione sull'intero parco dighe nazionale il cui livello di obsolescenza è elevato.

Per quanto riguarda la manutenzione dei corsi d'acqua, i consorzi di bonifica sono chiamati a compiere interventi di manutenzione del sistema idrografico in base alla normativa vigente. Al riguardo, i rappresentanti dell'ANBI hanno precisato che già i consorzi affrontano con i contributi dei propri associati la manutenzione ordinaria. Sarebbe quindi necessaria una iniziativa nazionale importante, che preveda un programma straordinario di manutenzione idraulica, che non può essere a carico dei consorziati in quanto richiederebbe ingenti risorse e investimenti.

È ovvio che gli interventi di pianificazione ordinaria e di manutenzione necessitano di adeguate risorse finanziarie. Nel corso dell'indagine conoscitiva è emerso che negli ultimi anni gli stanziamenti per la difesa del suolo da parte dello Stato sono stati costantemente ridotti. Le risorse finanziarie si sono concentrate su investimenti *una tantum*, che vengono stanziati in occasione delle emergenze, piuttosto che sulla programmazione ordinaria. L'Autorità di bacino del Po ha

fatto presente che la riduzione degli stanziamenti per la difesa del suolo è stata determinata anche dal trasferimento dei canoni demaniali alle regioni, in quanto non è stato indicato l'obbligo di reinvestire nella difesa del suolo quanto introitato come canoni. In primo luogo, è stata segnalata la necessità di applicare gli articoli 24 e 25 della legge n. 183 del 1989, laddove si stabilisce che ogni anno nella legge finanziaria sono previsti stanziamenti per l'attuazione dei piani. I rappresentanti dell'Agenzia interregionale per il fiume Po (AIPO) hanno, altresì, posto la questione della modifica dell'articolo 7, comma 2, lettera c), del decreto legislativo n. 112 del 1998, nella parte in cui si dispone che le somme destinate alla gestione delle risorse del demanio idrico, invece di essere restituite alla regione, sono sottoposte a compensazione: si tratterebbe infatti di risorse stimate nell'ordine di 300 miliardi delle vecchie lire. L'AIPO, inoltre, ha posto un problema concernente l'interpretazione autentica dell'articolo 4 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 dicembre 2002, con il quale si dispone il trasferimento all'Agenzia delle somme già attribuite al Magistrato per il Po; attualmente in queste risorse non sono compresi i fondi perenti, che invece dovrebbero essere inclusi nelle somme da trasferire all'AIPO.

La Commissione ha, poi, approfondito la questione dell'assetto delle competenze in materia di programmazione delle opere idrauliche, con specifico riferimento all'arginatura e ai dragaggi dei fiumi. La questione è stata reputata di fondamentale importanza, in quanto i mancati interventi sistematici sul dragaggio dei fiumi e dei torrenti, specie « a monte » dei primi, sembrerebbero uno degli elementi che determinano la tracimazione ed esondazione delle acque. L'indagine ha consentito di evidenziare elementi di particolare interesse in questo ambito.

In primo luogo, sono state evidenziate le ragioni per le quali in Italia non vengono più realizzati in maniera sistematica i dragaggi. Si tratta di ragioni di tipo « amministrativo » e ragioni di tipo tecnico. Per quanto concerne il primo aspetto, anche in questo caso l'assetto delle competenze rappresenta un deterrente alla realizzazione dei dragaggi. Nell'audizione del Magistrato alle acque di Venezia è stata segnalata l'esistenza di conflitti di competenza dal punto vista urbanistico e paesaggistico, che bloccherebbero l'attività estrattiva, in quanto l'autorizzazione secondo i vincoli paesaggistici fungerebbe da limite rilevante se non da vero e proprio blocco per tale tipo di attività. Anche in questo caso, come già detto precedentemente, emerge la necessità che le autorità si coordinino per dragare preventivamente i corsi d'acqua. A tale fine, si segnala che l'APAT è stata incaricata dal Ministero dell'Ambiente 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.

Il dragaggio sistematico può contribuire ad aumentare il livello di tutela dei corsi d'acqua e più in generale la sicurezza. Se si scaricano periodicamente grandi quantità di inerti nei corsi d'acqua il rischio è quello di un eccessivo innalzamento degli argini. Il dragaggio però non sempre è la soluzione ottimale. Dal punto di vista tecnico, è stato evidenziato che i dragaggi sono importanti, ma in certi casi possono

essere pericolosi, in quanto realizzati in modo non corretto. Quando si effettuano escavazioni in alveo si determinano effetti difficilmente valutabili, in quanto tali interventi possono propagarsi in maniera difficilmente verificabile. Dall'indagine è quindi emerso che qualsiasi intervento di asportazione di materiale dagli alvei deve essere attentamente ponderato in relazione ad opportuni studi sul trasporto solido del fiume e deve essere regolato da piani capaci di tenere conto dell'ecologia, dell'idrologia e della geomorfologia fluviale. È importante effettuare interventi di asportazione di materiale sovralluvionato, ma occorre farlo in situazioni in cui il rischio è effettivamente comprovato.

C'è poi il problema delle asportazioni abusive di materiali e delle difficoltà di controllare tale fenomeno di illegalità diffusa, come dimostra il numero di inchieste in corso presso diverse procure. A questo proposito, l'APAT ha suggerito di svolgere una valutazione attenta degli oneri di concessione sui dragaggi, che potrebbe consentire un utile supporto ai fini dell'attività di prevenzione.

La questione della manutenzione dei corsi d'acqua è estremamente complessa e le diverse situazioni vanno ponderate e valutate caso per caso. Da un lato, è stato rilevato che la maggior parte dei piccoli comuni italiani ha «tombato» il fondovalle per ricavare spazi da adibire a parcheggi o ad altre strutture senza dragare il fondovalle stesso, il che può provocare danni a persone e cose. In questo caso, quindi, il dragaggio sarebbe fondamentale. Dall'altro, è stato evidenziato che in molti casi l'eccessiva asportazione di materiali ha contribuito a provocare fenomeni alluvionali. L'audizione dei rappresentanti delle regioni ha consentito di acquisire importanti elementi di conoscenza. In particolare, i rappresentanti della regione Piemonte hanno evidenziato che, a seguito dei fenomeni alluvionali occorsi in Piemonte nel 1994 e nel 2000, sono state individuate nel piano di assetto idrogeologico (PAI) le modalità con le quali identificare i siti per le casse di laminazione, con utili riflessi sull'asportazione regolamentata di materiali usati per la costruzione di importanti opere pubbliche (ad esempio, TAV). Da quanto detto sopra emerge che la manutenzione idraulica non può quindi basarsi solo sull'asportazione dei materiali. Tecnicamente un'altra modalità di mantenimento della libertà del corso d'acqua di divagare è anche quella della rilocalizzazione. Si sta, altresì, studiando la possibilità di realizzare opere di rinaturazione, cioè di prelievo degli inerti per consentire le divagazioni dei fiumi.

Un altro importante elemento emerso nel corso dell'indagine riguarda il riutilizzo del materiale inerte prelevato dagli alvei. A questo proposito, l'articolo 4, comma 10-*bis* del decreto-legge n. 576 del 1996 ha introdotto il concetto del recupero dei materiali litoidi trascinati dalle piene dei fiumi. Trattandosi di una normativa straordinaria di emergenza, occorrerebbe inserire questo concetto nella programmazione ordinaria con riferimento a quei tratti dei corsi d'acqua nei quali vi è accumulo di materiali, che possono consistere in ghiaia, sabbie e simili. I rappresentanti della regione Piemonte hanno rilevato che la disciplina contenuta nell'articolo 4, comma 10-*bis* del decreto-legge n. 576 del 1996 rappresenta una delle opportunità sulle quali impostare un piano di manutenzione. Il

principio della compensazione dell'onere per la realizzazione di opere idrauliche lungo i corsi d'acqua con il valore del materiale estratto riutilizzabile potrebbe essere una modalità da approfondire. È stata, altresì, rilevata l'opportunità di rivedere il sistema delle tariffe relativamente ai valori dei materiali estraibili, al fine di rendere più appetibile il materiale che in alcune zone nessuno vuole portare via a causa dei bassi costi e dello scarso valore di riutilizzo del materiale medesimo. Il dragaggio dei torrenti, infatti, risulterebbe spesso scoraggiato anche dalla grossolanità e povertà di impiego del materiale da asportare. In tale contesto, l'ANCE ha ricordato che i materiali possono essere recuperati per la messa in sicurezza degli argini, degli alvei, di corsi d'acqua in genere, sia per essere riutilizzati in altri settori; tuttavia per tali finalità i materiali devono avere e conservare un valore economico. Per agevolare il riutilizzo di questo materiale sarebbe inoltre necessario garantire una normativa uniforme in tutto il territorio nazionale. Attualmente, infatti, esistono notevoli disparità tra una regione e l'altra. La regione Piemonte, ad esempio, considera questi materiali come materiali di tipo estrattivo, mentre la regione Veneto assoggetta il materiale da dragaggio alla normativa per i rifiuti, quindi al decreto legislativo n. 22 del 1997 (cosiddetto «decreto Ronchi»). C'è quindi il problema di considerare questi materiali in maniera unitaria, facendoli rientrare non solo nei lavori di manutenzione idraulica, ma anche come lavori che rientrano nel piano della attività estrattive, come già emerso nell'audizione dell'APAT. Il recupero dei materiali potrebbe avere effetti in termini di minore impatto ambientale visto che inibirebbe l'apertura di nuove cave, nonché un minore sfruttamento delle cave esistenti.

Da ultimo, è stata approfondita la questione del rilancio del Po alla quale è dedicato un intero paragrafo di questo documento. La valorizzazione del più grande fiume italiano, infatti, è questione che ha valenza nazionale. Qui è sufficiente ricordare che anche per il Po sono emersi taluni elementi precedentemente evidenziati. È stato segnalato, infatti, che l'Autorità di bacino del Po non adotta schemi programmatici per mancanza di finanziamenti specifici ad esso destinati. Anche nel caso del Po è stata segnalata l'importanza di realizzare i dragaggi, a patto che vengano valutati con estrema attenzione, stante l'approfondimento dell'alveo centrale di magra e il contestuale innalzamento dei terreni golenali. La fattibilità di questi prelievi dovrebbe comunque essere considerata proprio nella prospettiva di ricostituire la navigabilità del Po, come si dirà più estesamente nell'ultimo paragrafo. A tale proposito, sono state espresse talune perplessità dalle associazioni ambientaliste, che hanno raccomandato comunque di valutare la compatibilità della navigabilità commerciale del fiume con gli obiettivi di piano, enfatizzando piuttosto la preferenza per lo sviluppo del turismo fluviale. Riguardo al Po, un altro elemento di rilevante importanza emerso nel corso dell'indagine ha riguardato l'opportunità di considerare il Po come un'infrastruttura, applicando ad esso la disciplina recata dalla legge obiettivo e valutandola anche alla luce dell'apporto che la sua navigabilità potrebbe offrire al risparmio energetico in vista dell'attuazione del Protocollo di Kyoto.

4. I sopralluoghi effettuati.

Come ricordato in premessa, delegazioni della Commissione hanno effettuato due sopralluoghi presso corsi d'acqua di rilievo nazionale, che hanno rappresentato una importante occasione di analisi e di studio delle problematiche esistenti. In questo paragrafo, si intende pertanto fornire una breve sintesi delle missioni svolte, rinviando al paragrafo conclusivo l'elaborazione di specifiche proposte derivanti dalle questioni emerse nel corso delle missioni medesime.

4.1. Missione di studio presso i fiumi Garigliano e Volturno.

La missione di studio presso l'Autorità di bacino dei fiumi Liri-Garigliano e Volturno ha evidenziato una situazione di particolare interesse, sia dal punto di vista della complessità dei problemi esistenti, sia da quello delle realtà organizzative.

Nel corso della missione, la delegazione della Commissione ha, in primo luogo, effettuato un incontro presso la sede della stessa Autorità di bacino, verificando l'impegnativo lavoro di programmazione, pianificazione e monitoraggio posto in essere da tale ente, il cui ambito d'azione interessa diverse regioni, per una superficie di circa 12.000 Km².

Successivamente, è stato realizzato un sopralluogo presso l'area del Basso Volturno (comune di Castel Volturno), interessata da fenomeni di rischio idraulico e degrado ambientale, con particolare riferimento alla difficile situazione urbanistica che caratterizza l'area stessa, nella quale, a ridosso della foce del fiume, si è creata nel corso degli anni un'espansione urbanistica che mette in condizioni di estremo rischio le popolazioni residenti. Nella stessa area, peraltro, è stata rilevata l'assoluta necessità di procedere alle indispensabili azioni di dragaggio nella zona costiera, ossia in quella terminale del fiume, laddove estesi banchi di sabbia impediscono il normale deflusso delle acque verso il mare. In questo caso, peraltro, si pongono anche problemi di copertura finanziaria dei relativi interventi.

La delegazione ha, poi, effettuato una visita al comprensorio Sannio Alifano, con l'obiettivo di affrontare le problematiche del trasferimento delle risorse idriche. In tale ambito, è stato realizzato un sopralluogo presso la « traversa » sul fiume Volturno che, attraverso una imponente opera di ingegneria idraulica gestita tramite il locale Consorzio di bonifica, consente — in particolare — di conferire alle zone interessate una consistente quantità di risorse idriche per uso irriguo.

La missione si è, infine, conclusa con la visita presso il comune di Cervinara, interessato da elevato rischio di carattere idrogeologico, a seguito degli eventi calamitosi verificatisi nel dicembre 1999. In tale occasione, la delegazione ha potuto registrare, in particolare, il forte interesse dell'amministrazione locale a riassumere le proprie competenze nel settore, anche attraverso l'interruzione del regime commissariale tuttora vigente, del quale si è rilevata con preoccupazione una certa inerzia dopo i primi interventi di emergenza.