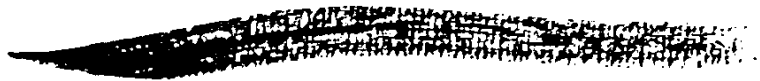


# GRUPPO183



Difesa del suolo e delle risorse idriche

---

## **PROPOSTA PER L'AZIONE DI GOVERNO NEI PRIMI 100 GIORNI: AVVIAMENTO E ATTUAZIONE DI UN PROGRAMMA DI MANUTENZIONE PREVENTIVA PER LA DIFESA DEL SUOLO**

### *1. Le dimensioni del problema*

La difesa del suolo riveste un'importanza strategica sull'intero territorio nazionale. Le condizioni di pericolosità per le popolazioni e il rischio di danno per i beni, le attività produttive, industriali e agricole, sono molto alte. Una stima cautelativa, sulla base dei dati storici, della porzione di territorio nazionale a rischio idrogeologico è di 195.000 km<sup>2</sup> (65% del totale), corrispondente a circa 4.600 Comuni (56% di tutti i Comuni).

Tra il 1945 e il 1990 le vite umane perdute per calamità naturali sono state 7.666, pari a 15 morti al mese; di esse circa il 45% va attribuito ai processi idrogeologici, piene e dissesti di versante.

Il rischio di danno economico per una piena è in ordine di grandezza paragonabile alle ricorrenti manovre economiche di governo. L'alluvione più recente (novembre 1994) in Piemonte, per esempio, ha comportato danni per oltre 11.000 miliardi, cui si è fatto fronte con leggi di spesa straordinarie. Per la Valtellina dal 1987 ad oggi sono stati stanziati circa 4.000 miliardi.

Già nel 1980 il Ministero dei LL.PP. ha calcolato che il danno medio delle sole alluvioni per il territorio nazionale era dell'ordine di 2.000 miliardi all'anno. Una stima attuale porta gli oneri a carico dello Stato per catastrofi naturali (piene e terremoti) nell'ultimo decennio a circa 8.000 miliardi all'anno.

L'analisi statistica degli ultimi due secoli evidenzia come la ricorrenza di fenomeni idrogeologici, correlati ad ingenti danni, che colpiscono il territorio nazionale, è di oltre 1,5 all'anno: ogni due anni ci si trova dunque di fronte almeno a tre "calamità naturali" con danni più o meno grandi.

La diffusa ripetitività dei danneggiamenti in luoghi già in precedenza colpiti, che caratterizza sistematicamente la storia delle alluvioni in Italia, porta a considerare che gli stanziamenti pubblici destinati al settore, pur molto ingenti (35.000 miliardi, stimati in difetto, tra il dopoguerra e il 1990), non hanno prodotto risultati soddisfacenti: segno evidente della necessità di una revisione radicale della politica di intervento nel settore.

## *2. Come avviare la soluzione: privilegiare l'intervento preventivo e ordinario*

L'intervento pubblico nel passato si è manifestato in netta prevalenza come intervento straordinario "a posteriori", attuato con specifiche leggi di spesa, che rispondono alle esigenze di estrema urgenza per la riparazione dei danni. Esso ha sottratto sistematicamente risorse finanziarie agli interventi a carattere preventivo.

Nonostante la legge 183/89, che avvia la pianificazione preventiva della difesa del suolo, negli ultimi cinque anni il finanziamento dell'intervento straordinario è stato di oltre il doppio di quello ordinario.

Questo ha come conseguenza che la manutenzione è oggetto di finanziamenti insufficienti e discontinui, del tutto inadeguati alle esigenze di mantenimento in efficienza dei sistemi realizzati.

Inoltre il meccanismo centralistico di definizione e attuazione dei programmi di intervento alimenta il divario temporale tra assegnazione dei finanziamenti e attuazione degli interventi.

L'obiettivo prioritario è dunque l'avvio immediato dell'inversione di tendenza a privilegiare l'intervento straordinario a favore di quello ordinario. L'intervento ordinario di manutenzione per la difesa del suolo è la più grande opera pubblica del Paese.

## *3. Le linee di intervento*

Le priorità di intervento sono pertanto:

- interventi diffusi e minuti, principalmente di manutenzione ordinaria e straordinaria;
- interventi strutturali di completamento dei sistemi difensivi esistenti e, in casi molto limitati, di realizzazione ex novo;
- riorganizzazione dei presidi territoriali svolgenti funzioni essenziali (polizia idraulica, monitoraggio, previsione e allertamento) anche attraverso la redistribuzione territoriale del personale e l'impiego del Servizio civile.

E' opportuno, in questo quadro, individuare sedi e livelli di responsabilità differenti per la programmazione e l'attuazione degli interventi sopra indicati.

## *4. Le azioni immediate*

**A. Certezza del finanziamento.** E' indispensabile destinare risorse finanziarie certe e con carattere di continuità temporale. Si propone di assegnare a interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria:

- il 50 % del finanziamento della legge 183/89 per il triennio 1996-98, attualmente quantificabile in circa 500 miliardi;
- le entrate derivanti dai canoni di concessione delle risorse del demanio fluviale (derivazioni idriche, estrazioni di inerti) e dall'applicazione della legge 36/94.

Per il primo punto è segno discriminante, a sette anni dall'avvio della legge 183/89, almeno un raddoppio del finanziamento della legge stessa per le annualità 1997-98. E' inoltre essenziale adottare nella "finanziaria 1997" disposizioni per l'adeguamento dei canoni demaniali di captazione e di utilizzazione delle acque.

**B. Operare per programmi.** Si propone di attuare, tramite il coinvolgimento delle Autorità di bacino e delle Regioni, un **Programma triennale di manutenzione idraulica e forestale** da aggiornare sistematicamente su base annua. Il Programma dovrà essere predisposto entro pochi mesi (3-4), tramite la responsabilizzazione degli Enti locali (Province, Comunità montane, Comuni) e degli uffici decentrati dello Stato (Provveditorati OO.PP., Magistrati per il Po e alle acque), in attesa di un loro riassetto complessivo, nonché degli stessi Consorzi di bonifica.

Indipendentemente dall'attuale ripartizione delle competenze, i programmi vanno definiti in capo alle Regioni e alle Autorità di bacino, ove presenti. Essi dovranno anche assicurare l'utilizzazione coerente e vincolata di tutte le risorse disponibili nell'ambito dei cosiddetti "fondi strutturali" dell'U.E., nella materia delle risorse idriche e dell'igiene ambientale.

Una parte (1-5%) dei finanziamenti per la manutenzione sarà destinata alla costituzione in forma aggiornabile della base conoscitiva del Programma triennale, tramite la ricognizione dello stato delle opere e della loro funzionalità e l'individuazione delle necessità di intervento.

Al fine di facilitare l'operatività degli Enti locali addetti alla progettazione e all'attuazione, andrà predisposta (a livello centrale o di bacino idrografico) una direttiva tecnica contenente:

- criteri di progettazione,
- indirizzi sulle modalità di affidamento dei lavori e di attuazione,
- prezzi unitari medi degli interventi più frequenti.

L'attuazione degli interventi di manutenzione va realizzata, prevalentemente se non totalmente, attraverso l'utilizzo di personale già in servizio presso le Province, le Comunità montane e i Servizi forestali dello Stato o attraverso l'utilizzo di manodopera su progetti a termine appoggiata presso le Province o le Comunità montane o ancora attraverso la stipula di contratti di lavoro per attività stagionali con residenti in area montana (integrazione del reddito per allevatori o coltivatori diretti).

**C. Semplificazione delle procedure di approvazione e autorizzazione.** Per gli interventi di manutenzione ordinaria, in ragione della ripetitività della stessa e della non necessità di un progetto, le autorizzazioni, ove necessarie, devono essere date su base temporale estesa, per es. sul Programma triennale. Per la manutenzione straordinaria, nell'attuale situazione legislativa, è da adottare il ricorso alla Conferenza dei servizi.

**D. Accelerazione delle procedure di affidamento.** Nel caso della manutenzione ordinaria si può pensare all'attuazione diretta, in economia, in tutti i casi in cui esistono soggetti con capacità operative proprie, quali quelli indicati al precedente punto 2.

Nei casi di manutenzione straordinaria, è opportuno che gli Enti a cui è demandata l'attuazione e gli uffici decentrati dello Stato si dotino di un parco progetti, costituibile attraverso la attivazione di un fondo di rotazione (a cui destinare il 5% del primo finanziamento).

La continuità del finanziamento e dell'attuazione degli interventi dovrebbero inoltre stimolare la nascita di una piccola imprenditorialità e specializzazione a carattere locale, promuovendo di conseguenza opportunità di lavoro diffuso, qualificato e flessibile.

**E. Emanazione di un “atto di indirizzo e coordinamento (ai sensi dell’art. 4 della legge 183/89) per la riorganizzazione del demanio fluviale”** per la formazione, in attuazione della legge 37/94, di un **Catasto del demanio fluviale e delle concessioni** (anche tramite l'impiego di operatori del servizio civile, organizzati dalle Province, in collaborazione con i Comuni) rilasciate in tutto il territorio nazionale e per la disposizione degli adeguamenti dei canoni da parte delle amministrazioni finanziarie e la finalizzazione delle risorse su progetti di manutenzione o di recupero ambientale. Lo stesso atto deve orientare le amministrazioni comunali rivierasche dei fiumi, nell'ambito dei rispettivi programmi di intervento, a subordinare ogni nuova domanda di concessione del demanio fluviale al prioritario e prevalente uso di conservazione e difesa della risorsa fluviale.

**F. Legge quadro sulle attività estrattive degli ambiti fluviali.** Definizione di un dispositivo di legge quadro di regolamentazione del settore per i seguenti punti essenziali:

- omogeneizzazione del canone sul materiale estratto con finalizzazione degli introiti a interventi di manutenzione e di recupero ambientale;
- finalizzazione mirata dei materiali a maggiore pregio;
- incentivo ai progetti di riciclaggio e recupero degli inerti.