



for a living planet®

AUDIZIONE del 5 novembre 2020 presso la
COMMISSIONE VIII AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

su

**“Misure di contrasto al dissesto idrogeologico, anche alla luce degli effetti
causati dai recenti eventi metereologici nelle regioni settentrionali”**

Signor Presidente,

onorevoli deputati, ringrazio a nome del WWF Italia per l'invito a questa Audizione. Ho avuto modo di leggere le note presentate da altri soggetti nelle precedenti audizioni e quindi limito al massimo i richiami alla situazione del nostro Paese, credo già ben nota.

ISPRA ha già illustrato come L'Italia sia il paese europeo maggiormente interessato da fenomeni franosi, con oltre 620.000 frane che rappresentano circa i 2/3 delle frane censite in Europa, che il 91,1% dei comuni italiani è a rischio per frane e/o alluvioni e che ben 1.281.970 abitanti, pari al 2,2% del totale vive in aree a rischio frane e 6.183.364 abitanti (10,4%) in aree a rischio alluvioni.

Gli eventi metereologici, senza dubbio eccezionali, come peraltro ben documentato dal Dipartimento della Protezione Civile nella propria audizione, si abbattono su un territorio già particolarmente predisposto e reso sempre più vulnerabile da una gestione territoriale disastrosa.

La **manutenzione idraulica irresponsabile**, basata sull'indiscriminato quanto controproducente dragaggio degli alvei e sulla eliminazione della vegetazione ripariale, contribuisce ad aumentare la fragilità degli ecosistemi acquatici, riducendone le difese naturali e aumentando i rischi idrogeologici¹: vengono aumentate la velocità di deflusso delle acque, l'erosione delle sponde, i corsi d'acqua vengono privati della naturale protezione e funzione di “spugna” degli ambienti ripariali (trattengono le acque durante le piene, favoriscono la ricarica delle falde e restituiscono

¹WWF, 2020 “SOS fiumi: manutenzione idraulica o gestione fluviale?”

https://wwfit.awsassets.panda.org/downloads/2020_sos_fiumi___2020_3972_.pdf





for a living planet[®]

progressivamente parte dell'acqua durante i periodi più siccitosi) e di tutti quei servizi ecologici essenziali (es. capacità autodepurativa delle acque).

Il **consumo di suolo** è una delle principali cause di questa gestione: complessivamente sono stati trasformati in cinquant'anni circa 2000 km² di ambiti fluviali² attraverso le varie forme di urbanizzazione. Le trasformazioni più intense sono avvenute lungo le sponde dei fiumi di secondo ordine, le quali da un 3,56% passano ad un 25,7%. Questo, al netto di considerazioni di tipo morfologico strutturale, denota come ci sia stato un allineamento nello sfruttamento di tutto il territorio disponibile, fenomeno questo riscontrabile in tutte le regioni. Questa profonda trasformazione ha contribuito in modo determinante a costringere i corsi d'acqua in alvei ristretti e zone di esondazione naturale sempre più ridotte e totalmente insufficienti a contenere le piene.

In questa situazione di estrema vulnerabilità i **cambiamenti climatici** in atto incidono in modo devastante, manifestandosi con fenomeni sempre più estremi, come sottolineato dal Dipartimento della Protezione Civile per i recenti eventi piemontesi: *“nelle stazioni pluviometriche maggiormente coinvolte dalle precipitazioni i tempi di ritorno superano i 200 anni, confermando l'eccezionalità dell'evento”*. Si tenga conto che eventi simili si sono già ripetuti almeno con le alluvioni del 1993, 1994 e nel 2000. E' ben evidente che la frequenza relativa al tempo di ritorno di 200 anni potrebbe risultare riduttiva per questi eventi che si stanno ripetendo con sempre maggior frequenza.

Il problema principale è però la **“governance”** che si è andata affermando in questi ultimi due decenni.

GOVERNANCE

La gestione del dissesto idrogeologico è sempre più una questione gestita da meccanismi di emergenza; non è un caso che il Dipartimento della Protezione civile abbia ormai assunto un ruolo centrale nelle politiche di difesa del suolo gestendo una parte cospicua di soldi pubblici come peraltro illustrato nell'Audizione dal capo dipartimento dott. Borrelli.

² WWF, 2019 – *“Liberiamo i fiumi. Rigeneriamo le città e i territori”*
https://wwfit.awsassets.panda.org/downloads/dossier_fiumi_citta_2019_1.pdf



for a living planet®

Dal 2009 i Presidenti di regione, tramite accordi di programma, hanno assunto **poteri commissariali** sul dissesto idrogeologico e, ormai è il caso di dirlo, hanno fallito; nel 2014 a supporto della mancata azione dei Commissari fu anche prevista un'Unità di missione sotto la Presidenza del Consiglio – peraltro scoordinata con il Ministero dell'Ambiente che soprassiede alle Autorità di bacino - che ha creato solo ulteriori problemi e frammentazioni di responsabilità.

Le Regioni, non paghe, rivendicano addirittura, come da quanto presentato dall'Audizione dei rappresentanti della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, l'accorpamento di varie funzioni Commissariali; infatti, nel frattempo a forza di legiferare in emergenza, si sono moltiplicate le figure Commissariali (*Commissario straordinario per la mitigazione del rischio idrogeologico* di cui all'art. 10, comma 1, del D.L. 91/2014; *Commissario di governo contro il dissesto idrogeologico* di cui all'art. 7, comma 2, del D.L.133/2014...) e richiedono ulteriori semplificazioni e deroghe con un accentramento di poteri insostenibile.

Nonostante tutti i provvedimenti emergenziali, le Unità di missione, i Commissari straordinari di questi ultimi anni, ci troviamo ad affrontare l'ennesima situazione "eccezionale" e i soliti problemi, ampiamente documentati da decenni (basta rileggere i lavori delle Commissioni parlamentari precedenti).

Questo approccio emergenziale è controproducente e sarebbe irresponsabile perpetuarlo di nuovo: il risultato di questi ultimi due decenni è stato solo lo stravolgimento della visione di bacino idrografico previsto dalle Direttive quadro Acque (2000/60/CE) ed Alluvioni (2007/60/CE) e che l'Italia, con la Commissione De Marchi prima (1970) e la legge sulla difesa del suolo L.183/89, aveva già ben individuato prima.

La tutela e gestione degli ecosistemi acquatici, la mitigazione del rischio idrogeologico come la gestione dei periodi di carenza idrica, possono e devono essere affrontati con una **corretta applicazione delle Direttive Europee**, la Direttiva Quadro Acque (2000/60/CE) e la Direttiva Alluvioni (2007/60/CE), per le quali l'Italia si è già distinta per le diverse procedure Eu Pilot e d'infrazione che la Commissione Europea ha avviato nei suoi confronti.



for a living planet®

E' quindi necessario **rafforzare la governance e tornare alla visione unitaria di bacino idrografico** che, con la scellerata delega alle Regioni, è stata completamente abbandonata; è necessario conferire nuovamente un ruolo centrale alle **Autorità di bacino distrettuale** che devono pianificare la gestione delle acque e della difesa del suolo in attuazione alle Direttive europee "Acque" (2000/60/CE) e "Alluvioni" (2007/60/CE) e devono garantire non solo la coerenza con i Piani degli interventi proposti dalle Regioni ma anche la loro efficacia e per questo devono tornare ad essere il tavolo di confronto tra le istituzioni per definire le priorità di intervento a scala di bacino idrografico, sia per quanto riguarda la difesa del suolo che gli interventi per la siccità che per la gestione integrata dei servizi idrici.

Bisogna **abbandonare l'approccio emergenziale nella difesa del suolo**, o comunque limitarlo a solo ciò che è realmente emergenziale, per **riprendere una pianificazione ordinaria** che consenta di individuare gli interventi prioritari in un'ottica di bacino o sottobacino idrografico, garantendo, nella coerenza con la pianificazione di bacino, la certezza dell'esecuzione degli interventi ed eventualmente prevedendo il potere sostitutivo dello Stato. Per questo è anche necessario garantire il completamento dell'organico ora quasi dimezzato in diverse Autorità di bacino distrettuale.

PROGETTI INTEGRATI E RINATURAZIONE

Non possiamo più permetterci di progettare nei bacini idrografici, lungo i corsi d'acqua con un approccio monodisciplinare di tipo idraulico, tutt'ora preponderante e che affonda le sue radici molto lontano, nel Regio decreto R.D. 25 luglio 1904, n.523 (G.U. 7-10-1904, n.234³) ancora in gran parte vigente; certamente un'ottima norma ma che forse andrebbe superata visto il notevole cambiamento che l'Italia ha subito in questi ultimi 116 anni!

E' indispensabile considerare la complessità degli ecosistemi d'acqua dolce, dei fiumi, e consentire il ripristino della loro vitalità affinché conservino o recuperino il più possibile le loro funzionalità ecologiche per garantire i servizi ecosistemici (capacità di autodepurazione, protezione delle sponde, capacità di laminazione delle acque durante le piene, capacità di ricarica delle falde, regolazione

³ "Approvazione del testo unico delle disposizioni di legge intorno alle opere idrauliche delle diverse categorie"



for a living planet

ciclo idrologico, attenuazione degli effetti del riscaldamento.....) tanto importanti per l'**adattamento ai cambiamenti climatici**.

Per questo il WWF ritiene indispensabile garantire un **approccio interdisciplinare** nella pianificazione e gestione del territorio e in particolare nella manutenzione dei fiumi: è necessario che per queste attività siano coinvolti geologi, geomorfologi, idrogeologi, botanici, ecologi, forestali, insomma le competenze ambientali che sono state fino ad ora generalmente ignorate.

Lungo i nostri fiumi e nel reticolo idrico superficiale devono essere avviati urgentemente ***“interventi integrati per ridurre il rischio idrogeologico e per il miglioramento dello stato ecologico dei corsi d'acqua e la tutela degli ecosistemi e della biodiversità, promuovendo in via prioritari agli interventi a tutela e recupero degli ecosistemi e della biodiversità”*** (L. 133/2014). Sono interventi fondamentali che possono favorire un'ampia azione di rinaturazione favorevole agli adattamenti ai cambiamenti climatici che le Regioni avrebbero dovuto realizzare già da anni; purtroppo ad oggi si contano sul palmo di una mano gli interventi messi in cantiere.

Questi interventi sono inoltre coerenti con la **“Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030”**⁴, che afferma che *“occorre adoperarsi di più per ristabilire gli ecosistemi di acqua dolce e le funzioni naturali dei fiumi. Uno dei modi per farlo consiste nell'eliminare o adeguare le barriere che impediscono il passaggio dei pesci migratori e nel migliorare il flusso libero dei sedimenti: s'intende così ristabilire lo scorrimento libero di almeno 25 000 km di fiumi entro il 2030”*⁵; considerando l'estensione dell'Italia, l'impegno per il nostro Paese non può essere inferiore di **1683 km di corsi d'acqua riqualificati e riconnessi** in 10 anni. Un obiettivo estremamente impegnativo che necessita però di un impegno urgente.

MANUTENZIONE DEL TERRITORIO

Bisogna garantire un'adeguata manutenzione del territorio per tutelare la funzionalità dell'ecosistema e mantenere un adeguato equilibrio territoriale ambientale; per questo è **indispensabile bloccare**

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/DOC/?uri=CELEX:52020DC0380&from=EN>

⁵ L'obiettivo di 25 000 km si basa sulla valutazione della Commissione su quanto è raggiungibile nell'UE entro il 2030.



for a living planet®

immediatamente (o sottoporre a una regolamentazione rigida) **la possibilità di compensazione per la realizzazione dei lavori o dei servizi con l'utilizzo della risorsa legnosa o di inerti scavati nei fiumi, a scomputo dei lavori.** Si tratta infatti di una delle principali cause delle devastazioni lungo i fiumi grazie alla “scusa” della manutenzione idraulica.

L'attuale situazione problematica impone la redazione (laddove non vi siano ancora) e il rispetto di piani di **gestione dei sedimenti**. In particolare è indispensabile che qualsiasi attività di manutenzione idraulica o gestione di corsi d'acqua sia accompagnata da adeguate valutazioni *rispetto alla traiettoria evolutiva del corso d'acqua, agli effetti attesi, sia positivi che negativi nel lungo periodo*, come previsto dal comma 2-quater dell'articolo 117 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, integrato a seguito della L.221/2015.

Inoltre, i **Piani di manutenzione fluviale** generalmente a cura dei servizi tecnici regionali o dei consorzi di bonifica, **devono seguire un processo di coinvolgimento** degli attori territoriali, come previsto dall'art. 14 (*“Informazione e consultazione pubblica”*) della Direttiva Quadro sulle Acque (2000/60/CE) che recita: *“Gli Stati membri promuovono la partecipazione attiva di tutte le parti interessate all'attuazione della presente direttiva, in particolare all'elaborazione, al riesame e all'aggiornamento dei piani di gestione dei bacini idrografici”*; la manutenzione fluviale, che può incidere sul *“buono stato delle acque”*, soprattutto se caratterizzata da un *“taglia e scava”* indiscriminato, non può non rispettare quanto richiesto dalla Direttiva 2000/60/CE.

Infine i **Contratti di fiume**, laddove presenti, possono ricoprire un ruolo importante per favorire un approccio interdisciplinare e una maggiore rispondenza alle Direttive europee e alle vocazioni ed esigenze del territorio.

16 dicembre 2020

Andrea Agapito Ludovici
Responsabile Acque WWF Italia