Senato della Repubblica

XVIII LEGISLATURA

N. 993

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori LA MURA, MORONESE, LEONE, CASTELLONE, ABATE, LANNUTTI, ORTIS, MONTEVECCHI, MATRISCIANO, FENU, NUGNES, MANTERO, FLORIDIA, L'ABBATE, ORTOLANI, QUARTO, MOLLAME, TRENTACOSTE, NATURALE, CORRADO e MANTOVANI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 19 DICEMBRE 2018

Disposizioni per la riqualificazione morfologica e la gestione ecosistemica degli alvei dei fiumi e dei torrenti, delle aree demaniali fluviali e dei corridoi ecologici, delle casse di laminazione e delle aree naturali di espansione, per la mitigazione del rischio di alluvione e il miglioramento dello stato ecologico dei corsi d'acqua

TIPOGRAFIA DEL SENATO

ONOREVOLI SENATORI. – L'Italia, per le sue particolari caratteristiche geomorfologiche, è un Paese estremamente fragile ed esposto ai fenomeni alluvionali e di dissesto idrogeologico. Secondo il rapporto dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) « Dissesto idrogeologico in Italia: pericolosità e indicatori di rischio. Edizione 2018 », il 91 per cento dei comuni italiani (7.275) è a rischio per frane e/o alluvioni, 1,28 milioni di abitanti sono a rischio frane e oltre 6 milioni di abitanti a rischio alluvioni. Le stime riportate dal Consiglio nazionale delle ricerche indicano come dal 2010 al 2016 le sole inondazioni hanno provocato in Italia la morte di oltre 145 persone e l'evacuazione di oltre 40.000 persone.

Alla condizione di fragilità strutturale del nostro territorio si sommano gli effetti crescenti dei cambiamenti climatici. L'ultimo decennio, infatti, è stato caratterizzato da un progressivo aumento dei fenomeni alluvionali e di dissesto idrogeologico nel nostro Paese. Secondo lo « *Special report on global warming of 1.5°C* », redatto dall'*Intergovernmental Panel on Climate Change* – IPCC delle Nazioni Unite, pubblicato ad ottobre 2018, nei prossimi decenni i fenomeni meteorologici estremi provocati dai cambiamenti climatici saranno sempre più frequenti e violenti, acuendo in maniera significativa le dinamiche in atto.

A completare il quadro di elevato rischio si aggiunge una preoccupante carenza pianificatoria, con una frequente inadeguatezza degli interventi di manutenzione ordinaria, con un uso predatorio del suolo e delle risorse naturali ad esso connesso, con la scarsa percezione della dimensione dei pericoli e la scarsa conoscenza dei fenomeni naturali. La cattiva o mancata gestione dei corsi d'acqua comporta un pesante onere anche per le casse dello Stato. Sappiamo che 1 euro speso in prevenzione consente di risparmiare fino a 100 euro in riparazione dei danni in via emergenziale. Ma siamo tra i primi al mondo per risarcimenti e riparazioni di danni da eventi alluvionali e di dissesto: dal 1945 l'Italia paga in media circa 3.5 miliardi di euro all'anno.

Per questi motivi il paradigma di gestione basato su interventi straordinari ed emergenziali, spesso basati su opere infrastrutturali invasive e peggiorative dello stato dei corsi d'acqua, non è più sostenibile. La strategia storicamente adottata, infatti, non solo in Italia, ha visto proprio nell'uso delle opere idrauliche – quali argini, difese spondali e opere trasversali – e nell'artificializzazione degli alvei, la principale risposta ai problemi idraulici e morfologici e alla necessità di garantire lo sviluppo delle attività umane. Tale strategia non è riuscita a fornire una soluzione sufficientemente efficace alle problematiche e alle aspettative dei territori, anzi, come spesso è accaduto, ha finito per aggravare le condizioni di rischio. In diversi Paesi europei si è quindi cominciato a riconoscere i limiti di un approccio alla gestione puramente « infrastrutturale » del rischio e hanno preso piede le prime esperienze fondate sull'idea che sia necessario riqualificare a livello morfologico ed ecologico i corsi d'acqua per gestire tali problemi, in particolare cercando di « restituire spazio al fiume » e, ove e quanto compatibile con il contesto territoriale, di assecondarne le dinamiche morfologiche, lasciando la possibilità ai corsi d'acqua di esondare o erodere dove questo

possa avvenire senza minacciare vite umane o beni d'interesse rilevante.

Il presente disegno di legge intende pertanto mettere a punto una nuova strategia di difesa del territorio che si indirizzi verso un approccio alla gestione dei corsi d'acqua più in sintonia con i loro processi naturali, puntando a una sinergia tra obiettivi di riqualificazione dell'ecosistema fluviale e di mitigazione del rischio da esondazione e da dinamica morfologica. Un tale approccio è d'altra parte chiaramente indicato dalla stessa Unione europea, che richiede di realizzare un'implementazione congiunta delle direttive comunitarie « Acque » (2000/60/CE) e « Alluvioni » (2007/60/CE), attraverso una gestione integrata dei corsi d'acqua, aggiungendo al contempo gli obiettivi di sicurezza idraulica e di qualità ecologica dei corpi idrici.

A tale scopo, per disciplinare gli interventi diretti a migliorare la funzionalità dell'alveo fluviale, compreso l'alveo di piena, e la creazione e il rispetto delle fasce di pertinenza fluviale, adottando come principale strumento di difesa il corretto uso del suolo, il disegno di legge, all'articolo 2, individua le procedure e i metodi indicati dal « *Sistema di valutazione idromorfologica, analisi e monitoraggio dei corsi d'acqua* », denominato IDRAIM, elaborato dall'ISPRA, come riferimenti ottimali a cui fare riferimento per la progettazione degli interventi. L'approccio metodologico di IDRAIM mira, tra i diversi obiettivi, ad escludere il replicarsi dei copiosi prelievi di sedimenti dai fiumi avvenuti tra gli anni '50 e gli anni '80 del secolo scorso, che hanno provocato alterazioni spesso irreversibili degli assetti fluviali comportando instabilità e crollo delle sponde, disequilibri ecosistemici e minore mitigazione degli eventi di piena.

L'articolo 117, comma 2-*quater*, del decreto legislativo n. 152 del 2006 prevede che ciascuna autorità di distretto si doti di un « programma di gestione dei sedimenti a livello di bacino idrografico, quale strumento conoscitivo, gestionale e di programmazione di interventi relativo all'assetto morfologico dei corridoi fluviali », al quale qualsiasi intervento sui corsi d'acqua deve essere conforme. Tale programma si configura come necessario al perseguimento degli obiettivi che il presente disegno di legge si propone. Pertanto, all'articolo 2, il disegno di legge accelera la predisposizione dei piani di gestione dei sedimenti di bacino, attraverso la creazione e il finanziamento di *task force* presso le autorità di distretto e il coordinamento tecnico-scientifico del gruppo di ricerca IDRAIM coordinato da ISPRA.

Il disegno di legge, all'articolo 3, al fine di velocizzare le procedure di autorizzazione, reca misure di snellimento e decentramento dei processi amministrativi pur individuando nella considerazione dell'intero bacino idrografico di riferimento la chiave per una corretta gestione dei fenomeni. Conseguentemente, come prescritto nei piani di gestione distrettuale, le competenze amministrative di ultima istanza devono necessariamente fare riferimento al vaglio ministeriale.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Finalità)

1. La presente legge reca disposizioni per migliorare lo stato idromorfologico dei corsi d'acqua ricadenti nel territorio nazionale, afferenti al reticolo idrografico principale e minore, al fine di mitigare il rischio alluvionale e migliorare lo stato ecologico dei corsi d'acqua.

2. Per le finalità di cui al comma 1, la presente legge stabilisce i princìpi di riferimento per l'esecuzione di interventi di carattere preventivo, al fine di garantire una corretta gestione dei corsi d'acqua e dei relativi bacini idrografici coerentemente con quanto disposto dalle direttive 2000/60/CE e 2007/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, rispettivamente del 23 ottobre 2000 e del 23 ottobre 2007.

Art. 2.

(Interventi)

1. Gli interventi di cui alla presente legge sono diretti a migliorare la funzionalità idromorfologica dell'alveo fluviale, compreso l'alveo di piena, e sono mirati al miglioramento della sua capacità di deflusso, alla creazione e rispetto di fasce di pertinenza fluviale, adottando come principale strumento d'intervento il corretto uso del territorio, in accordo con le procedure e i metodi indicati dal Sistema di valutazione idromorfologica, analisi e monitoraggio dei corsi d'acqua, denominato « IDRAIM », elaborato dall'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA).

2. Gli interventi sono, in particolare, finalizzati a:

a) ripristino, anche parziale, della connettività laterale dell'alveo con la piana inondabile, tramite interventi di rimozione o arretramento di difese spondali e arginature esistenti;

b) mantenimento o ripristino dell'equilibrio sedimentario e vegetazionale dei corsi d'acqua;

c) conservazione o miglioramento dello stato ecologico dei corsi d'acqua;

d) rimozione di opere di attraversamento critiche, qualora insufficienti per le portate di piena oppure a rischio di occlusione da parte di sedimenti e materiale legnoso trasportato durante eventi alluvionali, quali tombinature, ponti con pile in alveo aventi luci inadeguate e ponti con franco di sicurezza insufficiente;

e) rimozione di opere trasversali come briglie e soglie che non adempiano più una funzione di stabilizzazione dell'alveo strategica per l'uso attuale del territorio o che per vetustà e scarsa manutenzione rappresentino un elemento aggiuntivo di pericolosità durante eventi alluvionali. Le opere trasversali ritenute ancora rilevanti per la mitigazione del rischio alluvionale ma impattanti per la continuità longitudinale dei corsi d'acqua sono, dove possibile, trasformate in rampe, ancorché limitatamente ad una porzione della loro sezione trasversale;

f) delocalizzazione di edifici e di infrastrutture potenzialmente pericolosi per la pubblica incolumità, in conformità a quanto stabilito dall'articolo 7, comma 2, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, purché accompagnata dal recupero della dinamica fluviale.

3. Gli interventi di cui al comma 2, lettere *b)* ed *e)*, possono essere autorizzati solo

se previsti all'interno del programma di gestione dei sedimenti di bacino di cui all'articolo 117, comma 2-*quater,* del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, che si basa sulla conoscenza della dinamica fluviale come la traiettoria evolutiva degli alvei fluviali e del bilancio di sedimenti di cui al Sistema IDRAIM. Gli altri interventi devono comunque essere realizzati in coerenza con il programma di gestione dei sedimenti. I programmi di gestione dei sedimenti sono redatti secondo specifiche linee guida dell'ISPRA.

4. Al fine di accelerare la redazione dei piani di gestione dei sedimenti di bacino, entro cinque anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, una parte del Fondo sviluppo e coesione (FSC) del Piano operativo per l'ambiente è destinata alla costituzione di tavoli di lavoro presso le autorità di distretto e al potenziamento delle risorse umane dedicate, nonché a finanziare il coordinamento tecnico-scientifico delle stesse attraverso un gruppo di ricerca coordinato dall'ISPRA. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze sono disciplinate le modalità attuative del presente comma.

Art. 3.

(Procedure)

1. In via sperimentale e per un periodo di un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, il presidente della regione o della provincia autonoma può autorizzare, in via d'urgenza, previo parere dell'autorità di distretto, gli interventi di cui all'articolo 2.

2. Le autorizzazioni di cui al comma 1 sono rilasciate entro sessanta giorni dalla presentazione della domanda all'autorità idraulica competente, corredata della relativa documentazione tecnica da parte dei soggetti pubblici o privati interessati.

3. Se l'intervento prevede l'asportazione di sedimenti dall'alveo, la documentazione

di cui al comma 1 deve contenere il progetto, la planimetria catastale con evidenziata l'area oggetto della richiesta, i certificati catastali, il rilievo topografico, la relazione tecnica che illustra le modalità di sistemazione dell'area, la documentazione fotografica, la relazione idraulica sulla preesistente configurazione dell'alveo, nonché la stima della quantità del materiale da estrarre. Il progetto deve essere redatto sulla base delle procedure e dei metodi indicati dal Sistema IDRAIM e deve contenere, in particolare:

a) la definizione delle condizioni del regime del trasporto solido nel corpo idrico di interesse, la tendenza evolutiva passata e attuale dell'alveo ovvero aggradazione, incisione ed equilibrio;

b) la valutazione degli effetti, sia locali che a scale spaziali maggiori, che l'intervento di asportazione determina a breve, medio e lungo termine sul bilancio di sedimenti e sull'evoluzione morfologica del corso d'acqua;

c) la valutazione delle conseguenze che le operazioni possono determinare rispetto all'ecosistema, alle matrici ambientali esistenti e allo stato di qualità del corso d'acqua.

4. Le domande presentate e i provvedimenti di autorizzazione sono pubblicati nel sito *internet* istituzionale della regione e del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Eventuali richieste di interesse concorrente, in caso di domande presentate da parte di soggetti privati, devono pervenire entro quindici giorni dalla pubblicazione della domanda nel sito *internet* istituzionale della regione. È privilegiata la richiesta che comporta maggiori benefici per l'interesse pubblico.

Art. 4.

(Norme di finanziamento)

1. Gli interventi di cui all'articolo 2 e le relative attività progettuali sono finanziate nell'ambito della ordinaria programmazione statale per la mitigazione del rischio idrogeologico di cui all'articolo 7, comma 2, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, e attraverso l'istituto della compensazione secondo le norme vigenti.

2. Eventuali spese sostenute dagli enti locali per la realizzazione degli interventi di cui alla presente legge sono escluse dai saldi contabilizzati ai fini del rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

Art. 5.

(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

€ 1,00