

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.

4.2. Missione di studio presso il fiume Po.

La missione nel bacino del Po si è articolata in una serie di sopralluoghi e di incontri di approfondimento nelle città di Milano, Casale Monferrato, Piacenza, Cremona e Parma. L'Autorità di bacino e l'Agenzia interregionale hanno organizzato e seguito le varie fasi della missione, nelle quali la delegazione della VIII Commissione ha potuto incontrare, non solo i rappresentanti politici delle regioni e delle amministrazioni locali, ma anche il personale tecnico direttamente coinvolto nelle opere idrauliche, nonché i rappresentanti delle popolazioni colpite dalle alluvioni del 1994 e del 2000.

Ai componenti della Commissione è stato — in primo luogo — illustrato il sistema idraulico di difesa della città di Milano che, unitamente al complesso di opere per la difesa della media e bassa pianura padana, rappresenta il principale obiettivo per la sicurezza dell'intero bacino del Po. Il completamento delle opere già avviate nell'area milanese, e in particolare la creazione di quattro nuove casse di espansione, richiede risorse finanziarie pari a 50/70 milioni di euro, per le quali non vi è — al momento — certezza di copertura, anche per l'insufficienza dei fondi ex legge n. 183, che dal 2003 registrano una netta diminuzione.

A Casale Monferrato sono stati esaminati sia gli interventi di monte e di valle per la difesa dei territori di una delle aree più critiche dell'intero bacino, sia i problemi connessi alla definizione — in sede di programmazione di bacino — di aree di laminazione, destinate ad essere invase dalle acque, e per i cui indennizzi occorrerà trovare forme giuridiche adeguate. Il bilancio degli interventi in questa area del Po è sembrato, comunque, positivo, in quanto ancora nel 2000 non c'era alcun progetto di messa in sicurezza, mentre oggi — oltre ai progetti — possono registrarsi numerosi interventi già realizzati, fra i quali il più impegnativo è stato l'allungamento del ponte di Casale Monferrato.

A Piacenza la delegazione parlamentare è stata messa al corrente di una iniziativa di cooperazione e raccordo interistituzionale realizzata di recente con la stipula (maggio 2005) del « Protocollo d'intesa per la tutela e la valorizzazione del territorio e la promozione della sicurezza della popolazione della valle del Po ». Gli impegni sottoscritti dai rappresentanti delle tredici province limitrofe e dall'Autorità di bacino mirano ad un coordinamento di tutte le iniziative progettuali all'interno di un quadro programmatico unitario e quindi al superamento dell'attuale frammentazione di competenze. Le finalità del citato Protocollo, infatti, consistono nel costruire un governo unitario del bacino, mitigare il rischio di dissesto, valorizzare il territorio e le

fasce fluviali, proteggere le acque e sostenere lo sviluppo locale. Per raggiungere tali obiettivi, le parti firmatarie si impegnano a porre in essere un programma comune di azioni, nel cui ambito rientrano — tra le altre — l’iniziativa di migliorare le condizioni di sicurezza del fiume e di incentivare le attività di manutenzione, nonché quella di contribuire alla promozione del turismo fluviale, favorendo anche la navigazione turistica.

A Cremona è stata effettuata una visita al porto fluviale, che rappresenta oggi lo snodo principale del sistema idroviario. Inoltre, nel corso di un incontro con i principali rappresentanti delle istituzioni locali, sono state approfondite varie problematiche tecniche relative al governo del bacino, fra cui quelle connesse all'estrazione di materiali litoidi. Infine, a Parma è stato effettuato un sopralluogo sul cantiere della cassa di espansione sul torrente Parma, la cui ultimazione rappresenterà la definitiva messa in sicurezza della città. La visita si è conclusa nella sede centrale dell’Autorità di bacino, storica sede del Magistrato, nei cui locali è oggi ospitata anche l’Agenzia interregionale per il fiume Po.

5. Conclusioni.

L’indagine conoscitiva ha permesso di evidenziare, attraverso le audizioni e i sopralluoghi effettuati, una serie di elementi di rilievo riguardo ai problemi che interessano la gestione amministrativa delle opere idrauliche e, più in generale, le politiche pubbliche per la difesa del suolo. Tali elementi, unitamente alle relative soluzioni ipotizzate, potrebbero, peraltro, essere tenuti in considerazione anche in sede di attuazione delle disposizioni di delega contenute nella legge n. 308 del 2004 (cosiddetta « delega ambientale »), recante un’ampia e dettagliata delega al Governo per il riordino della legislazione in materia ambientale, che prevede, tra l’altro, la possibilità di procedere ad una complessiva ed organica revisione del settore della difesa del suolo, del dissesto idrogeologico e della gestione delle risorse idriche.

Di seguito, si darà conto di alcune proposte di carattere generale formulate a seguito dei principali elementi emersi nel corso dell’indagine conoscitiva. Come anticipato in premessa, ampio spazio sarà dedicato alla questione del rilancio del Po sulla base delle informazioni acquisite.

5.1. Proposte di carattere generale.

Come diffusamente rilevato nel paragrafo 2, una prima proposta che emerge dall’indagine è il tempestivo recepimento della direttiva comunitaria 2000/60/CE. Tale direttiva, infatti, che riprende concetti già contenuti nella legislazione vigente, offrirebbe una serie di opportunità per il governo integrato delle acque. L’attuazione della normativa comunitaria nel nostro Paese sarebbe, altresì, l’occasione per un riordino dei numerosi interventi normativi che si sono succeduti nel corso del tempo e che hanno contribuito a rendere poco

chiaro il quadro delle competenze. La normativa in questa materia potrebbe essere così raccolta in un *corpus* unitario. Sarebbe, altresì, un'occasione unica e irripetibile per una semplificazione e una razionalizzazione delle procedure per l'approvazione dei piani.

Il recepimento della direttiva dovrebbe privilegiare:

a) la definizione di un quadro pianificatorio integrato e coordinato;

b) il coinvolgimento nelle attività di pianificazione dei soggetti chiamati alla realizzazione e alla successiva gestione delle opere e degli interventi sul territorio;

c) un monitoraggio efficace e sistematico delle attività di pianificazione.

La definizione di un quadro pianificatorio integrato e coordinato dovrebbe consentire di programmare in maniera unitaria le esigenze dei distretti idrografici, coinvolgendo tutti i soggetti che sono chiamati a realizzare e gestire le opere dopo la fase di pianificazione. In tal modo, si risponderebbe adeguatamente alle esigenze di un maggiore coordinamento e di una concertazione tra i soggetti interessati.

È poi necessario monitorare in maniera sistematica le attività di pianificazione al fine di valutarne l'effettiva efficacia. La pianificazione integrata e coordinata e il costante monitoraggio dovrebbero riguardare, altresì, la gestione delle risorse finanziarie. Il monitoraggio degli stanziamenti è tanto più necessario se si pensa che attualmente non si dispone di informazioni sull'impiego dei finanziamenti per la riduzione del rischio idrogeologico. È auspicabile che maggiori risorse finanziarie vengano destinate alla pianificazione ordinaria degli interventi. Un paese come l'Italia, per sua natura, è soggetto periodicamente a emergenze, per cui non si può escludere che in futuro siano stanziati risorse *ad hoc* su interventi straordinari legati a determinate circostanze. È però necessario che maggiori investimenti siano destinati a interventi ordinari a fini di prevenzione.

Un punto fondamentale emerso dall'indagine è che la manutenzione dei corsi d'acqua deve giocare un ruolo importantissimo nella pianificazione ordinaria degli interventi. In tali interventi un ruolo primario dovrebbe essere svolto dai consorzi di bonifica. La manutenzione si traduce, infatti, in una maggiore tutela dei corsi d'acqua. In tale contesto, si dovrebbe rendere sistematica la possibilità di realizzare dragaggi dei torrenti e dei fiumi. Questa possibilità dovrebbe essere prevista nell'ambito di piani che tengano conto dell'ecologia, dell'idrografia e della geomorfologia fluviale. Come evidenziato nel corso dell'indagine, infatti, non sempre i dragaggi rappresentano una soluzione ideale. Ogni intervento deve essere pianificato tenendo conto delle esigenze del territorio e valutando in maniera accurata tutti i fattori. Un'adeguata regolamentazione di tali interventi dovrebbe, altresì, limitare al minimo il rischio di escavazioni abusive. A tal fine, potrebbe risultare più efficace un'attività « a monte » sui torrenti, che non un indiscriminato dragaggio « a valle » dei grandi corsi d'acqua.

La pianificazione ordinaria di interventi di prelievo di materiale dagli alvei dovrebbe prevedere il riutilizzo del materiale medesimo. Anche in questo caso è opportuna un'adeguata regolamentazione per evitare l'asportazione di materiale non necessario, il che potrebbe provocare danni difficilmente verificabili. Il prelievo del materiale dagli alvei deve avvenire, infatti, senza sconvolgere l'equilibrio dei corsi d'acqua e in condizioni che assicurino la massima sicurezza. Si propone, quindi, di predisporre un piano delle attività estrattive nell'ambito del quale disciplinare le modalità per l'asportazione dei materiali. Al fine di assicurare il riutilizzo di materiali in modo uniforme sul territorio nazionale, è opportuno che a livello statale venga dettata una disciplina apposita per evitare disparità di trattamento dei materiali tra le singole regioni.

In conclusione, si ritiene che l'attuazione della « delega ambientale » rappresenti un'occasione importante al fine di recepire in Italia la normativa comunitaria. Tale attuazione sarebbe in realtà il pretesto per un riordino dell'intera materia, un riassetto delle funzioni e delle attività, la semplificazione e la razionalizzazione delle procedure. Quest'esigenza è improcrastinabile per garantire al territorio, in generale, condizioni maggiori di sicurezza in un momento in cui si acquista maggiore consapevolezza degli effetti provocati dai cambiamenti climatici e dai possibili rischi che ne possono derivare per il Paese. In una logica unitaria, infatti, la programmazione e la manutenzione delle opere idrauliche non possono essere disgiunte dalle future scelte in materia di politica ambientale.

5.2. Un progetto per il fiume italiano di dimensioni europee: il rilancio del Po.

Dall'indagine emerge in maniera evidente che, oltre ai problemi di natura generale, uno spazio a sé stante è occupato dal bacino del Po.

Il bacino imbrifero del fiume Po si estende per oltre 70.000 Km², con novantacinque affluenti in sinistra orografica e quarantasei affluenti in destra, ed interessa sei Regioni — Liguria, Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto — e la Provincia autonoma di Trento. Esso rappresenta non solo il più grande bacino italiano, ma anche l'unico di rilievo europeo.

Una grande risorsa, quindi, ma anche una realtà nella quale i problemi ordinari di governo del bacino — bilancio idrico, assetto idrogeologico, tutela ambientale — si presentano in forma spesso aggravata o emergenziale, come drammaticamente testimoniato sia dalle ultime due grandi alluvioni del 1994 e del 2000, sia dalle sempre più frequenti crisi di siccità.

Anche sul piano delle competenze amministrative, il Po presenta caratteristiche uniche. Un importante punto di riferimento è costituito, ancora una volta, dal decreto legislativo n. 112 del 1998 che — con specifica norma recata dall'articolo 92, comma 1, lettera *b*) — ha disposto il riordino della struttura amministrativa unitaria cui tradizionalmente facevano capo le attività di governo del bacino fluviale: il Magistrato per il Po, organo decentrato del Ministero dei lavori

pubblici, la cui istituzione aveva rappresentato la risposta legislativa alla grande alluvione del Polesine del 1951.

Il riordino operato in attuazione della cosiddetta « legge Bassanini » è stato poi confermato dall'articolo 55 del decreto legislativo n. 300 del 1999.

Tuttavia, è opportuno ricordare che la gestione unitaria e centralizzata del bacino ha tradizioni storiche ben più antiche rispetto allo stesso Magistrato. Infatti, ai sensi della legge istitutiva (legge n. 735 del 1956), il Magistrato per il Po, con sede in Parma, aveva, a sua volta, assunto tutti i compiti spettanti al « Circolo di Ispezione per il Po », nonché quelli spettanti al Magistrato alle acque di Venezia e ai Provveditorati alle opere pubbliche aventi competenza nelle regioni lungo il corso del Po e dei suoi affluenti. Almeno fin dall'inizio del secolo, infatti, si era sentita l'esigenza di individuare una struttura unica cui affidare il coordinamento unitario dell'attività idraulica di tutto il complesso bacino del Po e nel 1924 era stato istituito il Circolo di Ispezione del Genio Civile per il Po.

Le competenze del Magistrato fino al 1998 hanno riguardato le opere idrauliche, le opere di bonifica e di sistemazione dei bacini montani, quelle relative alla navigazione interna in tutto il bacino imbrifero del Po, compreso il suo delta, nonché ogni altra opera che, comunque, potesse interessare il regime idraulico del Po, del suo delta e dei suoi affluenti. Esso svolgeva, inoltre, funzioni di studio e di predisposizione del piano generale per la sistemazione idraulica del Po, dirigeva il servizio di piena del Po e di tutti i corsi di acqua che interessano il suo bacino imbrifero, promuoveva e coordinava l'attività di tutti gli organi dello Stato e di ogni altro ente pubblico nei settori suddetti.

Occorre, infatti, ricordare che, mentre l'istituzione del Magistrato risale alla legge del 1956, furono le successive leggi n. 240 del 1958 e n. 1484 del 1962, a trasformare il Magistrato da ufficio di coordinamento in organo di amministrazione attiva, con poteri in materia di programmazione, esecuzione e gestione delle opere di difesa dell'intero bacino.

Dal 1998 non è più un organo dell'amministrazione centrale a svolgere tali funzioni.

Il decreto legislativo n. 112 del 1998 ha disposto, infatti, il riordino del Magistrato per il Po, per armonizzare le relative competenze con quelle conferite alle Regioni per effetto del processo di decentramento amministrativo derivante dalla legge n. 59 del 1997 (« legge Bassanini »), con l'obiettivo di ricomporre in capo alle Regioni tutte le competenze in materia di risorse idriche e di opere pubbliche, polizia idraulica, servizio di piena e pronto intervento. Tali funzioni erano state — fino ad allora — gestite, in gran parte, dagli organi dell'amministrazione centrale (Magistrato per il Po, Ufficio speciale del genio civile per il Po, Provveditorati alle opere pubbliche), ma in parte anche dalle Regioni, a seguito delle successive leggi di decentramento amministrativo (decreto del Presidente della Repubblica n. 8 del 1972, decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977) e della approvazione della legge quadro sulla difesa del suolo nel 1989.

Dopo un breve periodo transitorio (disposto dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 dicembre 2000), al Magistrato per il Po è subentrata un'agenzia interregionale. L'articolo 4 dello stesso decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ha, infatti, individuato nelle Regioni del bacino del Po i soggetti competenti all'adozione di un accordo per la costituzione di un organismo interregionale deputato alla gestione del bacino idrografico. Con accordo stipulato nell'agosto 2001 da quattro delle sei regioni ricadenti nel bacino (Piemonte, Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto), è stata costituita l'AIPO (Agenzia interregionale per il fiume Po), che ha come referente il vertice politico delle regioni interessate e che è subentrata nelle funzioni del soppresso Magistrato.

La creazione di un ente strumentale di quattro differenti regioni rappresenta una situazione unica — sul piano amministrativo — nel quadro del processo di decentramento avviato dalle cosiddette « leggi Bassanini ». Con tale soluzione si è cercato di conciliare le finalità « regionaliste » del decreto legislativo n. 112 del 1998 con il principio dell'unitarietà del bacino idrografico. È appena il caso di ricordare che tale principio aveva nel frattempo trovato piena attuazione normativa con la legge quadro sulla difesa del suolo del 1989, anticipatrice per molti aspetti della stessa « direttiva acque » europea, e con la conseguente istituzione dell'Autorità di bacino del fiume Po a cui la stessa legge ha attribuito importanti compiti di pianificazione.

L'indagine ha potuto accertare come la netta separazione fra pianificazione (su cui ha competenza l'Autorità di bacino), polizia idraulica e amministrazione attiva (su cui ha competenza l'Agenzia interregionale), non corrisponda sempre ad un efficiente impiego delle risorse — anche di alto livello tecnico — disponibili presso i due enti.

Inoltre, la complessità del quadro politico di riferimento penalizza ogni iniziativa che fuoriesca dall'ambito ristretto dell'ordinaria amministrazione e dalla mera gestione dell'esistente. L'attività pianificatoria dell'Autorità di bacino, che ha il suo principale riferimento istituzionale nel Governo centrale, per dotarsi di concretezza e respiro deve dialogare con le amministrazioni locali. Ma questo dialogo è esposto continuamente al rischio della frammentazione. In questo quadro va letta la promozione di iniziative interistituzionali, che unifichino e rafforzino gli interlocutori politici. Fra queste, il recente Protocollo d'intesa per la tutela e la valorizzazione del territorio e la promozione della sicurezza delle popolazioni della valle del Po, sottoscritto nel maggio 2005 dall'Autorità di bacino e dai Presidenti delle tredici province rivierasche e illustrato alla delegazione parlamentare nel corso della missione.

Questo documento ha un valore che va anche al di là del suo contenuto, in quanto rappresenta un primo modello di cooperazione interistituzionale e di composizione di interessi frammentati verso finalità comuni. Esso è, inoltre, una prima dimostrazione che i problemi del Po non possono essere risolti senza una forte iniziativa politica. Su questo punto-chiave si ritornerà più avanti in questo documento.

L'Agenzia interregionale, a sua volta, ha referenti istituzionali oggettivamente più vicini al territorio, le Regioni, ma anche gravati da

un complesso di competenze estremamente ampio, rispetto a cui il fiume Po con i suoi problemi non assume necessariamente quel carattere di priorità che emerge con evidenza solo durante le grandi calamità.

L'intero assetto amministrativo soffre poi di una carenza di risorse finanziarie che rischia di diventare cronica a seguito del definanziamento della legge n. 183 del 1989, mentre sono proprio le opere idrauliche di manutenzione ordinaria, cioè la base e il presupposto di ogni governo del bacino, a richiedere una certezza e regolarità di flussi finanziari.

Ciò non significa che la spesa pubblica destinata al Po sia esigua. L'anomalia consiste nella prevalenza degli interventi di protezione civile, apprestati in risposta a situazioni di emergenza. Questi interventi presentano un duplice problema: in primo luogo, vanno comunque ricondotti ad una pianificazione e quindi ad un disegno razionale ed unitario di governo del bacino (basti pensare ai danni che possono essere prodotti da arginature e canalizzazioni operate a monte, quale risposta emergenziale a eventi alluvionali), dall'altro, potrebbero essere drasticamente ridotti se le opere di manutenzione godessero di risorse certe e adeguate.

Oggi su un fabbisogno complessivo — su una proiezione ventennale — valutato in circa 13 miliardi di euro, ben 965 milioni sono richiesti dal solo completamento degli interventi di protezione civile già iniziati. Il legislatore nazionale sarà certamente chiamato ad intervenire, nel prossimo futuro, sul quadro istituzionale che si è sopra delineato e che si dimostra ancora carente e non pienamente assestato.

Il Po è un fiume vivo, che subisce — nel tempo — profondi cambiamenti. I fenomeni forse più significativi verificatisi negli ultimi cinquanta anni e tuttora in corso sono: la progressiva antropizzazione dei territori rivieraschi, il miglior controllo del fiume mediante l'innalzamento degli argini, l'abbassamento dell'alveo di magra con conseguente abbassamento delle falde. In molte aree si è passati da un sistema di arginatura aperto e frammentato, che un tempo — per le piene principali — consentiva l'allagamento di ampie aree (in particolare, aree di risaia nella pianura vercellese), ad un sistema chiuso, a difesa di insediamenti antropici.

Queste trasformazioni non sono tuttavia di segno univoco, semplificabili in un giudizio genericamente negativo. Una strategia più organica di interventi idraulici realizzata a seguito della istituzione del Magistrato è — ad esempio — all'origine del miglior controllo del fiume che caratterizza la situazione odierna. Ciò è visibile nel dato evidente che un'alluvione come quella del 2000, certamente più grave di quella del 1951 in termini di portate, ha prodotto danni ingenti, ma molto minori. Gli effetti della piena del 1951 furono, infatti, più catastrofici con devastanti rotte nel corso inferiore del fiume, mentre i danni della alluvione del 2000 sono derivati prevalentemente da straripamenti a monte, lungo gli affluenti, piuttosto che da rotte a valle.

I problemi della sicurezza si presentano oggi in termini diversi da come si presentavano cinquanta anni fa. Sia sul piano delle tecniche impiegate che su quello della diffusa consapevolezza dei problemi di

sicurezza idrogeologica, molti progressi possono essere registrati. Tuttavia rimangono ancora numerosi nodi da sciogliere. La risposta delle arginature, per quanto abbia finora svolto un ruolo importante, non può rappresentare l'unica soluzione, come la stessa alluvione del 2000 ha dimostrato. Ancor meno efficace, se non controproducente, sarebbe la risposta delle escavazioni indiscriminate in alveo, in quanto abbassare una sezione ristretta come l'alveo di magra non ha effetti decisivi sulla capacità dei momenti di piena.

Le soluzioni efficaci vanno piuttosto trovate in un complesso organico ma differenziato di interventi di sistemazione idraulica, che vanno dalla sistemazione dell'alveo con regolarizzazione delle curve e correzione di quelle a piccolo raggio che favoriscono l'erosione delle difese, alla regolazione delle sezioni dell'alveo (spesso caratterizzate da forme irregolari che prolungano il perimetro della sezione riducendo l'altezza utile e quindi diminuendo la portata teorica della sezione), alla creazione di aree di laminazione controllata, all'utilizzo delle golene come aree di prelievo di inerti con conseguente rivitalizzazione ai fini ambientali e miglioramento della superficie della sezione, alla realizzazione di casse di espansione per gli affluenti che non ne sono dotati.

Non sembrano, invece, realisticamente praticabili disegni onnicomprensivi basati su una impostazione unilaterale, quali quelli ispirati alla parola d'ordine della rinaturazione estrema o del ripristino generalizzato della pluricursività (ossia di una strategia ambientale che prevede il libero corso del fiume anche in alvei che mutano nel tempo). È invece evidente che in alcuni specifici casi, e in particolare laddove ad essa sono assegnati obiettivi parziali (ripristino della capacità di laminazione, riduzione della velocità di corruzione, recupero della capacità autodepurativa, salvaguardia di specie animali o vegetali) la rinaturazione può rappresentare — insieme ad altri — uno strumento di intervento efficace.

Ciò che è necessario, comunque, è che, come per tutti i bacini nazionali, i singoli interventi siano — sempre di più — collocati in uno « scenario idrogeologico e ambientale ». E che questo scenario sappia considerare anche il più ampio contesto delle attività produttive che interagiscono con il governo generale del bacino idrografico.

Le attività estrattive, a loro volta, rappresentano una delle questioni di più immediata percezione sociale, per gli aspetti economici coinvolti e per gli impatti ambientali. Ma anche esse devono essere affrontate all'interno di una prospettiva più generale che misuri le compatibilità non solo in termini di equilibrio idrogeologico, ma anche sul metro di un disegno di lungo periodo.

Il fiume Po è stato esposto, in maniera crescente negli anni più recenti, a crisi di siccità. Nel luglio 2003 è stato raggiunto il record storico di magra, pari a $-7,71$ dallo zero idrometrico. Nel giugno del 2005, proprio durante la visita della delegazione parlamentare, si è quasi raggiunto di nuovo quel minimo storico e la minaccia di una nuova grave crisi è stata scongiurata solo grazie al sopraggiungere di due successive perturbazioni atmosferiche.

In questo quadro occorre considerare, in primo luogo, la problematica degli usi irrigui. Prima di tutto è necessario ricordare che tale problematica ha una dimensione generale e non limitata al fiume

Po: basti pensare che in Europa meridionale, negli ultimi venti anni la superficie complessiva delle terre irrigate è aumentata del venti per cento. In Italia circa la metà dei quarantasette chilometri cubi di acqua disponibile ogni anno finisce nei campi. Spesso i sistemi di irrigazione sono antiquati. In molte zone del Paese si utilizzano gli stessi canali da secoli, con sprechi notevoli dovuti a perdite. Si tratta di un settore in cui il legislatore dovrà certamente intervenire, in quanto il sistema irriguo nazionale — basato sui consorzi di bonifica — si è venuto definendo in un'epoca in cui la risorsa idrica non aveva quel valore ambientale, economico e culturale che la nostra società oggi le riconosce.

Nella pianura padana, con le sue colture e i suoi allevamenti (cinque milioni di suini e circa quattro milioni di bovini), la sua densità di popolazione (sedici milioni di abitanti), i problemi del bilancio idrico possono facilmente assumere una criticità ancora sconosciuta.

Le risposte a questi problemi non possono che essere — ancora una volta — articolate. Tuttavia, un ruolo primario deve essere assicurato da una razionalizzazione degli usi irrigui.

L'utilizzo delle vie d'acqua per rispondere alla crescente domanda di trasporto, e in particolare di trasporto merci, vede il nostro Paese in una delle posizioni fra le più arretrate d'Europa. Lo squilibrio nella ripartizione modale del trasporto merci è il frutto di scelte storiche, che hanno considerato in maniera quasi esclusiva il trasporto su strada (con un'incidenza superiore all'ottanta per cento) e rappresenta un'anomalia, sempre più vistosa in termini sia economici che ambientali, rispetto a tutti gli altri paesi europei.

In questo quadro il sistema idroviario padano-veneto, invece, già rappresenta una realtà competitiva per una serie di tipologie di merci, in particolare per i carichi eccezionali e per le merci pericolose. I porti di Cremona e Mantova sono riusciti a svilupparsi quali nodi logistici allineati ai migliori *standard* europei. I due grandi canali — l'idrovia Mantova-Mare e l'idrovia ferrarese — garantiscono la navigabilità fino al mare per tutto l'anno. L'idrovia Cremona-Milano, anche se per ora ferma al *terminal* di Pizzighettone, rappresenta un'importante via di penetrazione verso l'entroterra milanese.

Tuttavia il Po, come grande asse trasportistico, deve ancora essere pienamente valorizzato: il trasporto fluviale delle merci — in un'area sulla quale gravita il sessanta per cento della movimentazione merci nazionale — può rappresentare una opportunità di grande rilievo per tutto il Paese. Occorre ricordare che il Po gode di condizioni particolarmente propizie alla navigazione. Presenta, infatti, rapporti favorevoli tra due fattori decisivi: valori molto contenuti della pendenza longitudinale e valori della portata di magra che rimangono ancora significativi, nonostante le imponenti derivazioni richieste dalle irrigazioni.

Non si devono, inoltre, trascurare le potenzialità del Po ai fini della navigazione turistica: i servizi finora offerti (piccoli attracchi turistici, crociere giornaliere, limitati servizi di crociera con pernottamento) rappresentano appena un primo stadio, embrionale, di sviluppo di un'attività intensa, che — attraverso la navigazione fluviale — sappia promuovere il turismo in aree di grande interesse e valore ambientale, storico e artistico.

Per cogliere queste opportunità occorre però inserire il sistema idroviario padano-veneto all'interno delle grandi linee di trasporto transeuropee. A tal proposito, si deve ricordare che il completamento e il potenziamento della rete idroviaria venivano già definiti, dalla legge n. 380 del 1990, quali interventi « di preminente interesse nazionale ».

Oggi, nel nuovo quadro normativo creato dalla « legge obiettivo », e grazie alla consapevolezza crescente della vocazione logistica del nostro territorio, questo programma può essere ripreso e può ricevere l'impulso necessario — in primo luogo — a collegare la città di Milano al sistema idroviario.

Ma appare evidente che sullo sviluppo del Po come via di comunicazione, e sulla sua piena integrazione nel sistema dei corridoi plurimodali che sta prendendo forma nel nostro Paese, occorrerà una riflessione più generale, in vista di scelte coraggiose e di grande respiro.

Il nuovo quadro normativo europeo che si determinerà a seguito del recepimento della direttiva in tutti gli Stati membri è, pertanto, quello di un governo unitario di grandi aree idrografiche, favorendo in tal modo non solo la gestione delle emergenze o degli obiettivi ambientali, ma anche la programmazione di vere e proprie strategie, elaborate nella consapevolezza che la gestione delle acque è un fattore cruciale di qualunque pianificazione territoriale e produttiva.

Particolarmente significativo, a questo fine, l'articolo 5 della direttiva 2000/60/CE, ove si dispone che gli Stati membri effettuino, per ciascun distretto idrografico e secondo determinate specifiche tecniche (standardizzate dalla stessa direttiva), un'analisi delle caratteristiche del distretto, un esame dell'impatto delle attività umane sullo stato delle acque superficiali e sulle acque sotterranee, e — soprattutto — un'analisi economica dell'utilizzo idrico. Il principio che sorregge tali disposizioni è quello che gli aspetti ambientali o di difesa del suolo devono essere considerati unitariamente e contestualmente agli aspetti economici.

Una programmazione del futuro del bacino del Po (o del futuro distretto che comprende in senso ampio l'area padana), condotta secondo questo approccio strategico e di lungo periodo, sembra essere esattamente ciò che ancora manca.

Intorno al Po e al suo futuro non si confrontano ancora organici progetti strategici, cioè disegni articolati e dotati di una loro coerenza interna e consapevoli di tutte le implicazioni che comportano determinate scelte di breve periodo. Ognuno dei soggetti in campo sembra giocare una propria partita, nella inconsapevolezza che, non solo una specifica autorizzazione all'estrazione di inerti, ma anche la rinaturazione di un'area, o il potenziamento di una determinata infrastruttura per il trasporto fluviale, o la progettazione di una specifica vasca di laminazione, o la canalizzazione di un tratto possono essere interventi dotati, ciascuno, di proprie valide motivazioni, ma del tutto incoerenti con ogni disegno unitario di lungo periodo.

Ormai, per fare sviluppare il bacino del Po in termini competitivi (non solo economicamente, ma anche ambientalmente), non bastano una serie di interventi « virtuosi », ma occorrerebbero invece interventi coerenti con un disegno complessivo. Se il Paese, attraverso le proprie

istituzioni rappresentative, deciderà che il Po — fra venti o trenta anni — sarà totalmente o prevalentemente un grande parco naturale, allora sarà inutile disperdere risorse in iniziative incompatibili con questo genere di fiume, mentre tutti gli interventi dovranno convergere verso questo obiettivo, compresa la « de-antropizzazione » di molte aree lungo la sua riva e nell'ambito del suo bacino.

Se risulterà prevalente un diverso disegno, che veda il Po pienamente integrato in una grande arteria intermodale che attragga nell'area padana le grandi correnti di traffico Est-Ovest, con i necessari snodi sull'asse Nord-Sud, allora occorre studiare seriamente le implicazioni di questa scelta e dotare le istituzioni competenti e gli enti locali di adeguate risorse finalizzate a questo disegno.

Per queste ragioni, la Commissione non può che esprimere un orientamento nettamente favorevole al contenuto e allo spirito del Protocollo d'intesa sul Po sottoscritto dall'Autorità di bacino e dalle tredici province limitrofe, che costituisce un importante esempio di integrazione funzionale tra diversi poteri locali, indipendentemente dalla loro appartenenza a differenti maggioranze politiche. Si tratta di una sfida decisiva, che dovrà garantire l'effettivo coordinamento delle attività e la predisposizione di un efficace programma di azioni in favore del Po.

Gli organi di rappresentanza politica, a tutti i livelli, portatori della responsabilità delle grandi scelte strategiche di sviluppo, devono confrontarsi coraggiosamente con queste opzioni. Lo sviluppo del Po come grande arteria navigabile, inserita nel sistema dei corridoi intermodali, è un obiettivo che potrà nascere solo da una scelta trasparente in questo senso, rappresentata in modo chiaro all'opinione pubblica e sostenuta dal necessario consenso democratico. Ma è una scelta — occorre chiarirlo — che è incompatibile con altre « visioni » e con proposte di intervento ispirate a finalità opposte.

Tale passaggio appare ineludibile, in quanto il Po non solo è la più grande risorsa idrica italiana, origine prima di un patrimonio naturale, paesaggistico e storico fra i più ricchi d'Europa, ma è anche collocato geograficamente nell'area economicamente più dinamica del Paese, l'area che ospita l'agricoltura più moderna e produttiva, l'area su cui gravitano i principali distretti industriali e che è ormai attraversata da una sofisticata e fitta rete di servizi, mentre il suo stesso corso coincide con una delle grandi direttrici strategiche della logistica del continente europeo.

Sotto questo profilo, il quadro attuale non è soddisfacente, proprio per l'assenza di chiarezza sul futuro del Po. Le ingenti risorse pubbliche destinate al Po non corrispondono ad un grande progetto di sviluppo proiettato verso il futuro, ma solo al contenimento di danni futuri e alla riparazione di quelli causati da situazioni di emergenza. Si tratta di risorse ingenti ma che non possono essere definite « investimenti ». È come se una grande ricchezza di opportunità venisse quotidianamente sprecata. Anzi, proprio questa ricchezza di opportunità è all'origine della produzione continua di istanze, rivendicazioni, « visioni », spesso alternative, ancor più spesso vaghe ed unilaterali, dal cui confronto deriva un'illusione di partecipazione e quasi sempre un effetto di reciproco annullamento.

Al contrario, partecipazione autentica si ha solo laddove al momento in cui il territorio, in tutte le sue espressioni, si pronuncia, fa poi seguito un indirizzo e un disegno unitario che sappia valutare i numerosissimi elementi in gioco, operare delle scelte e vincolare ad esse l'azione coordinata di tutti i poteri pubblici a vario titolo competenti.

Questo compito, per gli interessi che coinvolge e per la forza che richiede, si colloca — ovviamente — ben al di là della capacità operativa e del ruolo istituzionale dei soggetti amministrativi cui è affidato il governo del fiume, Agenzia interregionale e Autorità di bacino.

Da quanto emerso nelle audizioni e nel corso della stessa missione della delegazione parlamentare è risultato — al contrario — che sono proprio l'Autorità di bacino e l'Agenzia interregionale a richiedere con maggiore forza ai massimi organi politici di fornire alla loro azione questa cornice strategica, senza la quale la loro stessa attività risulta priva di prospettiva e depotenziata.

È evidente che le sedi in cui un tale disegno di lungo periodo sul distretto del Po sarà elaborato non potranno escludere nessuna delle istituzioni rappresentative del territorio, ma è auspicabile che sia proprio il Parlamento il luogo in cui questa grande questione nazionale trovi una propria forma organica, moderna, adeguata al nuovo modello di sviluppo di cui il nostro Paese avverte con crescente chiarezza l'urgenza.