ANCE

ASSOCIAZIONE NAZIONALE COSTRUTTORI EDILI

Indagine conoscitiva sulla programmazione delle opere idrauliche relative ai corsi d'acqua presenti sul territorio nazionale

Commissione VIII

Audizione ANCE

22 febbraio 2005

Premessa

Siamo ormai abituati, in certi periodi dell'anno, a convivere con il rischio di alluvioni ed esondazioni non solo di fiumi di rilevanza nazionale, ma soprattutto di corsi d'acqua di rilevanza poco più che locale ed ogni volta che si verifica l'evento calamitoso a pagarne le conseguenze in termini di costi economici e spesso umani, è la collettività.

Tutto ciò si ripete ciclicamente, ma a questo punto è il caso di chiedersi se la colpa sia da attribuirsi solo all'eccezionalità degli eventi meteorologici o anche ad altre cause che possono essere individuate:

- nelle trasformazioni antropiche del territorio
- nella situazione geomorfologica dei corsi d'acqua
- nelle opere di regimazione idraulica
- nelle attività di manutenzione ordinaria e straordinaria dei corsi d'acqua.

In particolare desideriamo richiamare l'attenzione proprio sull'aspetto della **manutenzione ordinaria e straordinaria** dei corsi d'acqua con riferimento non solo all'alveo, ma anche alle aree adesso immediatamente adiacenti e comunque di stretta pertinenza.

La legge 18 maggio 1989 n. 183 in materia di difesa del suolo riconosce un **ruolo centrale all'attività di manutenzione sui corsi d'acqua naturali ed artificiali quale misura strategica di tutela del territorio e di salvaguardia della pubblica incolumità**.

Ruolo che poi è stato confermato anche dalle successive leggi regionali e che oggi non può essere riconfermato proprio alla luce dei più recenti eventi calamitosi che coinvolgono i corsi d'acqua.

Indicazioni ribadite e precisate nel DPR 14 aprile 1993 "Atto di indirizzo e coordinamento alle Regioni recante criteri e modalità per la redazione dei programmi di manutenzione idraulica e forestale".

Purtroppo le indicazioni della normativa nazionale e regionale hanno avuto un seguito relativo tant'è che già nel 1996, dopo vari eventi alluvionali, con il Decreto Legge 576/96 vennero definite norme specifiche e straordinarie per la manutenzione idraulica.

Le opere

Nella manutenzione idraulica si vengono a classificare tutte quelle operazioni che hanno lo specifico compito di **mantenere o ripristinare l'originaria funzionalità di un corso d'acqua** ed il regime idraulico non viene alterato

- né nella formazione del colmo di piena,
- né nelle condizioni di ordinario deflusso lungo il reticolo idrografico,

e nello stesso tempo vengono rimosse le cause sopravvenute e contrarie al decorso della corrente idrica.

In tali cause possono riconoscersi i sedimenti naturalmente depositati dal deflusso delle piene e delle morbide lungo il corso d'acqua, lo sviluppo nell'alveo interessato dal livello delle acque di vegetazione e di alberature, la formazione di accumuli anomali favoriti dalla presenza di occlusioni (scarichi abusivi, alberature collassate ecc.).

Solo attraverso una continua azione di manutenzione si riesce ad attuare un'opera di prevenzione ed infatti è opinione concorde tra i tecnici che elemento cardine per il decorso delle piene è la necessità assoluta di manutenzione.

L'azione di manutenzione non può rimanere una semplice affermazione teorica, ma deve essere concretamente attivata attraverso un insieme periodico e coordinato di interventi che sono di tipo ordinario quali il taglio di piante vegetanti in alveo, il diserbo, la rimozione dei sedimenti trasportati dalle piene, le eventuali risagomature di tratti spondali soggetti a smottamenti, la difesa spondale con gabbioni o scogliere per tratti particolarmente critici, il ripristino di opere d'arte e degli impianti idrovori (ammodernamento, automazione, adeguamento normativo ecc.).

Si tratta di interventi indispensabili per la rete a scolo naturale, ma ancora di più per quella a scolo meccanico dove la rete di canali, avendo una funzione drenante per le aree soggette ad allagamento, richiede un impegno economico, tecnico ed umano più rilevante.

L'esame delle problematiche presenti sul territorio conduce a suddividere i corsi d'acqua in tratte su cui:

- **è necessario intervenire almeno con cadenza annuale;**
- **gli interventi siano programmati con cadenze a medio termine (due-tre anni);**
- **gli intervalli manutentivi possono essere più lunghi (cinque-dieci anni).**

Alla prima categoria appartengono quelle tratte per cui alla pericolosità di un evento di piena si associa un'altissima vulnerabilità del territorio e delle infrastrutture esistenti o per le quali particolari condizioni di cautela ambientale e di salvaguardia della salute pubblica impongono il mantenimento dell'alveo in condizioni di pulizia e libero deflusso delle acque.

È evidente che il programma di manutenzione dovrà tenere conto di tutte le esigenze e le priorità riscontrate sul territorio in modo da articolare annualmente il piano degli interventi.

I nodi critici

Le difficoltà ricorrenti per un'azione così finalizzata possono essere sintetizzate:

- **nella carenza "fisiologica" di finanziamenti;**
- **nella tipologia degli interventi che richiedono microcantieri lungo i corsi d'acqua;**
- **nel disinteresse delle pubbliche amministrazioni e dei privati se non a seguito di situazioni di crisi.**

A questo si aggiunga un ulteriore elemento di difficoltà, visto che **le attività di manutenzione idraulica sono oggetto di particolare attenzione anche da parte delle varie associazioni ambientalistiche presenti sul territorio**.

È questo un fatto sicuramente positivo in quanto costringe sia le stazioni appaltanti che gli operatori a ricercare metodologie d'intervento non invasive o a ridotto impatto ambientale.

Purtroppo, al di là degli sforzi delle imprese e delle stazioni appaltanti, questa occasione si sta invece sempre di più trasformando in un terreno di scontro dove i lavori di manutenzione sono ostacolati quando non denunciati a fronte di un danno temuto e non dimostrato a priori, sia della flora che della fauna acquatica.

La situazione è ormai intollerabile per gli operatori e finisce con il paralizzare qualsiasi tipo di attività.

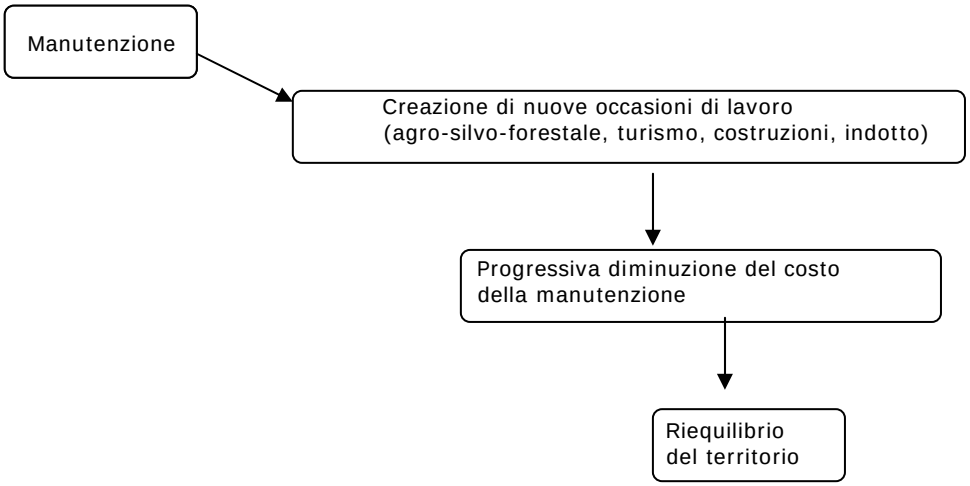
È quindi necessario individuare una serie di regole affinché vi siano certezze per gli operatori nel rispetto di quelle che sono le indicazioni della stazione appaltante.

Il mercato

Gli interventi di manutenzione idraulica rappresentano, per il loro "taglio economico", un mercato potenziale di grande interesse per le imprese di piccole e medie dimensioni che sono diffuse su scala locale e che sono facilitate nell'intervento per la conoscenza che hanno del territorio.

In questo senso le ricadute sul territorio sono fondamentali non solo **in termini di salvaguardia del territorio e di prevenzione delle calamità**, ma anche per la sua crescita economica e per il mantenimento dei livelli occupazionali.

D'altro canto i costi della prevenzione, come è ampiamente dimostrabile, sono ben inferiori a quelli necessari per il ripristino post calamità.



Un ulteriore aspetto da non trascurare, ma anzi da valorizzare, è quello conseguente ai **materiali litoidi** (sabbia e ghiaia) **derivanti dai lavori di pulitura degli alvei**.

In pratica ciò avviene ai fini del ripristino della sezione di deflusso con **l'eliminazione**, nelle tratte critiche per il deflusso, **dei materiali litoidi trasportati ed accumulati in punti isolati dell'alveo** o della aree adiacenti (es. golenali).

Tali materiali possono e debbono essere reimpiegati non solo per la sistemazione e protezione spondale, ma anche in altre tipologie di opere edili e di processi produttivi (per es. produzione calcestruzzo) attraverso l'asportazione del materiale estratto.

Poiché si tratta di materiali le cui caratteristiche fisiche sono in tutto e per tutto simili a quelli che si possono ricavare dall'attività estrattiva, spesso praticata nei medesimi corsi d'acqua, con il loro reimpiego si avrebbe un ulteriore risultato in termini di salvaguardia ambientale con una riduzione dell'attività estrattiva che, come è noto, ha un elevato impatto sul territorio.

E proprio perché si è in presenza di materiali che hanno un valore economico si può addirittura ipotizzare che i **lavori di manutenzione idraulica** possano, in vari casi, **autofinanziarsi ed anche essere fonte di introiti per i bilanci regionali**.

Questa formula del compenso, che ha avuto una sua recente applicazione con l'art. 4 comma 10 bis del Decreto Legge n. 576/96 (alluvioni 1996), è di indubbia validità perché:

> *senza oneri per la collettività consente di realizzare opere di manutenzione e prevenzione attraverso la cessione all'impresa dei materiali rimossi.*

In questo senso giova ricordare che la Regione Piemonte, proprio grazie alla ricordata disposizione straordinaria del Decreto Legge 576/96, ha potuto, d'intesa con l'Agenzia Interregionale del Po, avviare un piano di bonifica degli alvei, in pratica **autofinanziato**, con un'estrazione di sabbia e ghiaia pari a circa 3.555.000 mc. in parte da destinare anche alla realizzazione di opere di difesa idraulica.

Si tratta di un'attività importante che deve essere effettuata in stretto coordinamento con le stazioni appaltanti dati i riflessi che possono esservi qualora i prelievi siano superiori a quanto preventivato.

È quindi evidente l'interesse che vi è per la messa a regime di un simile meccanismo che però deve essere accompagnato anche da un **chiarimento della legislazione in materia di rifiuti** (D.lgs. 22/97).

Infatti mentre vi è l'esenzione dal campo di applicazione del D.lgs. 22/97 per le attività estrattive, altrettanto non avviene per il settore delle costruzioni dove il trattamento dei materiali di risulta, spesso in tutto e per tutto simili al materiale proveniente dalle cave, viene assoggettato ad un regime di controlli che talvolta ne rende antieconomico il reimpiego ovvero incentiva comportamenti illegali.

D'altro canto la necessità di dare certezze agli operatori è evidente proprio nella diversità dei comportamenti delle stazioni appaltanti che, se nel caso degli interventi promossi dalla Regione Piemonte non pone in alcun modo il problema dell'applicabilità della normativa sui rifiuti, altrettanto non avviene qualche centinaio di chilometri più ad est dove l'ARPA della Regione Veneto ha emanato, il 21 gennaio scorso, una direttiva sui materiali derivanti da bonifiche idrauliche con la quale si ritiene invece applicabile la normativa sui rifiuti salvo diverse indicazioni.

È evidente che una simile situazione di incertezza condiziona pesantemente i risultati economici delle opere di manutenzione idraulica che da un regime di possibile autofinanziamento, derivante dalla vendita o dall'impiego diretto dei materiali estratti, applicando la normativa in materia di rifiuti, rientrerebbero invece nella classica tipologia di lavori il cui costo è a totale carico della stazione appaltante considerata la situazione finanziaria esistente negli enti locali è quindi opportuno incentivare al massimo soluzioni che consentano l'autofinanziamento.

Infatti se il materiale estratto è soggetto alla disciplina generale dei rifiuti del D.lgs. 22/97 vi sarebbe un aggravio di costi e di adempimenti amministrativi non indifferenti a carico dell'operatore.

E' quindi evidente che ogni intervento normativo nel settore dovrebbe prevedere l'assimilazione di questo materiale litoide all'attività estrattiva, individuando meccanismi che impongano alle Regioni di prevedere, nell'ambito dei piani regionali per le attività estrattive, anche l'escavazione fluviale nei limiti delle direttive delle Autorità competenti.