

**RELAZIONE
DELLA 9^a COMMISSIONE PERMANENTE**

(Agricoltura e produzione agroalimentare)

(Relatore BERGESIO)

Comunicata alla Presidenza il 13 aprile 2022

ai sensi dell'articolo 50, comma 3, del Regolamento

SULLA RISOLUZIONE

approvata il 6 aprile 2022

*ai sensi dell'articolo 50, comma 2, del Regolamento, a conclusione dell'esame dell'affare
assegnato sulle problematiche relative al deflusso minimo vitale dei fiumi e dei torrenti*

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i>	3
Testo della risoluzione	»	6

ONOREVOLI SENATORI. – Questa relazione accompagna la proposta di risoluzione che impegna il Governo su più punti a conclusione dell'affare assegnato sulle problematiche relative al deflusso minimo vitale dei fiumi e dei torrenti.

Come venne spiegato al momento di deliberare l'affare assegnato, la Commissione intendeva approfondire le conseguenze derivanti dal passaggio dalla disciplina del deflusso minimo vitale in ogni corso d'acqua naturale a quella del deflusso ecologico: sulla scorta delle simulazioni e sperimentazioni realizzate, sembrava infatti profilarsi il rischio che attuando in maniera rigida tale nuova disciplina potessero verificarsi effetti negativi, tra cui la riduzione della disponibilità di acqua a fini irrigui, con evidenti danni a tutto il comparto agricolo.

L'esame dell'affare assegnato ha impegnato la Commissione agricoltura e produzione agroalimentare per circa due mesi; in modo continuativo si è svolto un serrato ciclo di audizioni (che in otto sedute dell'ufficio di presidenza della Commissione ha consentito di audire oltre una quindicina di soggetti tra enti, associazioni ed esperti), che ha permesso di raccogliere un ampio materiale documentario di grande importanza e significatività.

Dall'esame della vicenda, anche grazie all'apporto dei soggetti auditi, è anzitutto emersa la complessità del quadro normativo di riferimento. La definizione di deflusso minimo vitale (DMV) dei corsi d'acqua è stata introdotta nella legislazione italiana con la legge 18 maggio 1989, n. 183. In particolare, l'articolo 3, comma 1, lettera *i*), ha individuato, tra gli obiettivi dell'attività di programmazione, pianificazione ed attuazione, anche la «razionale utilizzazione delle risorse idriche superficiali e profonde (...) garantendo, comunque, che l'insieme delle derivazioni non pregiudichi il minimo deflusso costante vitale negli alvei sottesi». Con la direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000 (cosiddetta «direttiva quadro sulle acque»), è stato quindi istituito il quadro per l'azione europea in materia di acque e di risorse idriche, incentrato sugli obiettivi qualitativi e quantitativi delle risorse idriche dell'Unione europea. Dopo una serie di ulteriori passaggi normativi, con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio 28 luglio 2004, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 268 del 15 novembre 2004, sono state dettate le linee guida per la definizione del deflusso minimo vitale, precisando che il deflusso minimo vitale rappresenta «la portata istantanea da determinare in ogni tratto omogeneo del corso d'acqua, che deve garantire la salvaguardia delle caratteristiche fisiche del corpo idrico, chimico-fisico delle acque nonché il mantenimento delle biocenosi tipiche delle condizioni naturali locali».

Il Piano di azione per la salvaguardia delle risorse idriche europee della Commissione europea (*Blueprint*), per migliorare la gestione quantitativa e qualitativa delle acque ha successivamente rivisto il quadro

normativo europeo, affiancando al concetto di deflusso minimo vitale quello di deflusso ecologico (DE) come « il volume di acqua necessario affinché l'ecosistema acquatico continui a prosperare e a fornire i servizi necessari ». Con il decreto del Direttore generale per la salvaguardia del territorio e delle acque del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare n. 30/STA del 13 febbraio 2017 si è quindi dato seguito all'« Approvazione delle Linee Guida per l'aggiornamento dei metodi di determinazione del deflusso minimo vitale al fine di garantire il mantenimento nei corsi d'acqua del deflusso ecologico a sostegno del raggiungimento degli obiettivi di qualità ambientale dei corpi idrici definiti ai sensi della Direttiva 2000/60/CE ». In particolare, l'articolo 2 ha specificato che le Autorità distrettuali di bacino devono individuare degli approcci metodologici per la determinazione del deflusso minimo vitale; sono stati inoltre forniti alle Autorità di bacino distrettuali nuovi criteri per determinare il deflusso ecologico da mantenere sui corsi d'acqua nell'ottica di superare alcuni potenziali limiti delle metodologie di calcolo applicate per il deflusso minimo vitale.

Dalle audizioni svolte è emerso come il passaggio verso la nuova metodologia di calcolo comporterà un rilevante impatto sulle derivazioni che potranno subire delle rilevanti restrizioni tali da comportare un possibile mancato soddisfacimento dei fabbisogni irrigui dell'intero territorio, con inevitabili ricadute non solo in ambito agricolo ma anche sul comparto industriale e dell'artigianato.

La Commissione agricoltura ha peraltro potuto constatare come il passaggio dal deflusso minimo vitale al deflusso ecologico stia avvenendo in un contesto particolarmente sfavorevole, considerate in particolare le emergenze ambientali dell'ultimo ventennio, legate agli effetti dei cambiamenti climatici in atto, da cui deriva il *trend* in aumento della temperatura terrestre, il verificarsi di sempre più frequenti eventi meteorologici estremi e poco prevedibili con conseguenti prolungati periodi di siccità alternati a intense precipitazioni, spesso con effetti devastanti per i territori.

Nel corso dell'esame è emersa pertanto l'urgenza di riesaminare e adattare gli strumenti attuativi finora vigenti al fine di una razionale utilizzazione delle risorse idriche. È risultata altresì evidente l'opportunità di procedere ad un attento monitoraggio della gestione delle risorse idriche e ad un'attività di raccolta dati, ritenendo inoltre utile, in un quadro di bassa prevedibilità e in continua evoluzione, svolgere le necessarie sperimentazioni.

A conclusione dell'esame di questa complessa problematica la Commissione agricoltura ha così ritenuto opportuno formulare la risoluzione in esame, al fine di segnalare al Governo la necessità di agire urgentemente in diversi ambiti.

Tale risoluzione, approvata dalla Commissione nella seduta del 6 aprile 2022 e che ora si sottopone all'esame dell'Assemblea, impegna quindi il Governo, tra le altre cose: ad avviare le procedure necessarie a garantire il proseguimento delle sperimentazioni, posticipando i termini temporali di adeguamento dei rilasci d'acqua dalle derivazioni esistenti, per un periodo non inferiore a due anni; a sostenere ed intensificare, anche attraverso la

previsione di adeguate risorse finanziarie, la sperimentazione del nuovo regime di gestione della risorsa idrica; a concedere su scala nazionale un congruo periodo di tempo per lo svolgimento in parallelo dei necessari studi socioeconomici per dare seguito all'applicazione del deflusso ecologico come componente del piano di bacino; ad assicurare che la transizione dal deflusso minimo vitale al deflusso ecologico sia accompagnata da una valutazione esatta di una serie di dati, quali ad esempio le portate in alveo e gli impatti sugli ecosistemi che si intendono proteggere o restaurare; a reperire le opportune risorse finanziarie a supporto dell'attività di studio e di analisi necessaria al compimento della transizione; ad adottare una strategia per una regolamentazione dei consumi idrici.

BERGESIO, *relatore*

La Commissione,

a conclusione dell'esame, ai sensi dell'articolo 34, comma 1, primo periodo, e per gli effetti dell'articolo 50, comma 2, del Regolamento, dell'affare sulle problematiche relative al deflusso minimo vitale dei fiumi e dei torrenti;

richiamato l'ampio ciclo di audizioni svolto con i soggetti istituzionali competenti e gli esperti nonché il materiale acquisito,

premesso che:

la definizione di «deflusso minimo vitale (DMV)» dei corsi d'acqua è stata introdotta nella legislazione italiana con la legge 18 maggio 1989, n. 183. In particolare, l'articolo 3, comma 1, lettera *i*), individua, tra gli obiettivi dell'attività di programmazione, pianificazione ed attuazione, anche la «razionale utilizzazione delle risorse idriche superficiali e profonde (...) garantendo, comunque, che l'insieme delle derivazioni non pregiudichi il minimo deflusso costante vitale negli alvei sottesi»;

con la direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000 (cosiddetta «direttiva quadro sulle acque»), viene istituito il quadro per l'azione europea in materia di acque e di risorse idriche, incentrato sugli obiettivi qualitativi e quantitativi delle risorse idriche dell'Unione europea;

la direttiva quadro sulle acque è stata recepita in Italia con il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, il cosiddetto «testo unico ambientale (TUA)», che specificatamente alla parte terza, titolo III, capo II, «Tutela quantitativa della risorsa e risparmio idrico», disciplina all'articolo 95 la pianificazione del bilancio idrico. Il comma 4 dell'articolo 95 del TUA prevede la definizione, con apposito decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, dei criteri volti a garantire il minimo deflusso vitale nei corpi idrici e dispone che «tutte le derivazioni di acqua comunque in atto (...) sono regolate dall'autorità concedente mediante la previsione di rilasci volti a garantire il minimo deflusso vitale dei corpi idrici (...)»;

nel corso dell'evoluzione del quadro normativo sono stati compiuti interventi di adeguamento gestionale ed infrastrutturale per garantire l'osservanza alla legge n. 183 del 1989 e successivamente all'articolo 3, comma 3, della legge 5 gennaio 1994, n. 36, che delega alle Autorità di bacino e alle regioni il compito di definire e aggiornare i bilanci idrici, adottando le opportune misure di pianificazione dell'economia idrica, e al decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152, come da ultimo modificato dal decreto legislativo n. 152 del 2006;

con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio 28 luglio 2004, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 268 del 15 novembre 2004, sono state dettate le linee guida per la definizione del deflusso

minimo vitale (DMV), precisando che il DMV rappresenta « la portata istantanea da determinare in ogni tratto omogeneo del corso d'acqua, che deve garantire la salvaguardia delle caratteristiche fisiche del corpo idrico, chimico-fisico delle acque nonché il mantenimento delle biocenosi tipiche delle condizioni naturali locali »;

il Piano di azione per la salvaguardia delle risorse idriche europee della Commissione europea (*Blueprint*), per migliorare la gestione quantitativa e qualitativa delle acque ha successivamente rivisto il quadro normativo europeo, affiancando al concetto di deflusso minimo vitale quello di deflusso ecologico (DE) come « il volume di acqua necessario affinché l'ecosistema acquatico continui a prosperare e a fornire i servizi necessari ». Il *Blueprint* ha evidenziato, inoltre, la necessità di stabilire un approccio comune e condiviso a livello europeo al deflusso ecologico inteso a tenere in debita considerazione la tutela dell'ambiente e degli equilibri naturali e, a tal fine, la Commissione europea ha sviluppato e pubblicato nel 2015 le linee guida « *CIS guidance document n°31 – Ecological flows in the implementation of the Water Framework Directive* »;

con il decreto del Direttore generale per la salvaguardia del territorio e delle acque del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare n. 30/STA del 13 febbraio 2017 si è dato seguito all'« Approvazione delle Linee Guida per l'aggiornamento dei metodi di determinazione del deflusso minimo vitale al fine di garantire il mantenimento nei corsi d'acqua del deflusso ecologico a sostegno del raggiungimento degli obiettivi di qualità ambientale dei corpi idrici definiti ai sensi della Direttiva 2000/60/CE ». In particolare l'articolo 2 specifica che le Autorità distrettuali di bacino, in quanto responsabili della funzione di coordinamento delle attività regionali finalizzate all'attuazione della citata direttiva, devono individuare degli approcci metodologici per la determinazione del deflusso minimo vitale;

con il decreto direttoriale vengono forniti alle Autorità di bacino distrettuali nuovi criteri per determinare il deflusso ecologico da mantenere sui corsi d'acqua nell'ottica di superare alcuni potenziali limiti delle metodologie di calcolo oggi applicate per il DMV;

il citato decreto del Direttore generale per la salvaguardia del territorio e delle acque n. 30/STA del 2017, infatti, insieme al decreto del Direttore generale per la salvaguardia del territorio e delle acque n. 29/STA del 13 febbraio 2017 sulle « Linee guida per le valutazioni ambientali *ex ante* delle derivazioni idriche », emanati dall'allora Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, in accordo con la Commissione europea, rappresentano uno strumento tecnico per determinare il deflusso ecologico da mantenere sui corsi d'acqua, superando alcuni limiti delle metodologie di calcolo per il deflusso minimo vitale che non consideravano adeguatamente alcuni aspetti, tra cui la dipendenza del DMV dal regime idrologico naturale e dalla dinamica morfologica del corso d'acqua, la necessità di evidenziare le correlazioni tra i valori del DMV e lo stato dei corpi idrici, nonché l'opportunità di ridurre l'eterogeneità delle formule di calcolo, che rischia di comportare valori territoriali di DMV sensibilmente disomogenei anche all'interno di uno stesso distretto idrografico,

considerato che:

alla luce delle emergenze ambientali dell'ultimo ventennio, dovute ampiamente agli effetti dei cambiamenti climatici in atto, da cui deriva il *trend* in aumento della temperatura terrestre, il verificarsi di sempre più frequenti eventi meteorologici estremi e poco prevedibili da cui derivano prolungati periodi di siccità alternati a intense precipitazioni, spesso con effetti devastanti per i territori, si mette in evidenza l'urgenza di riesaminare e adattare gli strumenti attuativi finora vigenti per garantire la gestione integrata qualitativa e quantitativa e la razionale utilizzazione delle risorse idriche;

la drammatica situazione di siccità che dall'autunno scorso ha colpito i più importanti bacini idrologici del Paese, aggravata in alcune aree dalla scarsità idrica del 2021, si somma alla preoccupante assenza di riserve idriche di rilievo nei bacini lacustri, di accumulo ed idroelettrici. Le previsioni a medio e lungo termine dell'*European Center Medium-range Weather Forecast* (ECMWF), supportato dal programma Copernicus dell'Agenzia spaziale europea (ESA), indicano una primavera ed una estate 2022 con una probabilità elevata di anomalia negativa di precipitazioni (circa meno 15 per cento nella media). Dal quadro meteorologico non pare probabile si possa sperare in un ristoro delle risorse idriche, così come non si può sperare in un ripristino dei livelli lacustri ad opera dello scioglimento nivale, visto lo scarso manto nevoso misurato ad oggi;

la deliberazione n. 4 del 14 dicembre 2017 (adozione della direttiva per la determinazione dei deflussi ecologici), adottata dalla Conferenza istituzionale permanente dell'Autorità di bacino distrettuale dell'Appennino centrale in attuazione del citato decreto direttoriale n. 30/STA del 2017, riconosce i casi di particolare necessità che possono determinare o rischiare di determinare gravi carenze di approvvigionamento irriguo, essendo già state poste in atto tutte le possibili strategie di risparmio idrico, contenimento delle perdite ed eliminazione degli sprechi, e riconosce per tali situazioni la necessità di richiedere o prevedere discipline o deroghe da parte delle regioni, all'interno dei propri strumenti di pianificazione e negli atti in materia di tutela delle acque di loro competenza. Diversamente dalle deroghe temporanee al deflusso ecologico, i casi particolari rappresentano la possibilità di individuare modalità differenti per la definizione e la gestione del DE, nelle situazioni dove si ritenga necessaria la salvaguardia continuativa nel tempo di usi particolari e prioritari, indipendentemente dal livello di disponibilità e severità idrica in atto e dalle esigenze ambientali presenti;

il passaggio verso la nuova metodologia di calcolo comporterà un rilevante impatto sulle derivazioni che, al di là dell'andamento climatico, potranno subire delle rilevanti restrizioni tali da comportare un possibile mancato soddisfacimento dei fabbisogni irrigui dell'intero territorio, con inevitabili ricadute anche sul comparto industriale e dell'artigianato;

occorre dunque procedere ad un attento monitoraggio e ad un'attività di raccolta dati, ritenendo inoltre utile, in un quadro di bassa prevedibilità e in continua evoluzione, continuare con le sperimentazioni, per consentire di ottimizzare la gestione rispetto a necessità ambientali,

esigenze d'uso, opportunità fruibili, valenze locali del territorio, investendo per il miglioramento della gestione di tutti gli utilizzi (agricoltura, idropotabile, idroelettrico, produzione beni e servizi, eccetera) e l'innovazione tecnologica, nonché la migliore integrazione delle necessità di protezione ambientale, di garanzia della tutela integrata qualitativa e quantitativa dei corpi idrici e di razionale e sostenibile utilizzo delle risorse idriche soprattutto per il comparto agricolo;

la Commissione europea sta lavorando ad un pacchetto di misure straordinarie per affrontare l'incessante aumento dei prezzi dell'energia e delle materie prime, il quale dovrebbe comportare l'impiego della riserva di crisi della politica agricola comune (PAC) per una somma di circa 500 milioni di euro, di cui 50 milioni circa saranno destinati all'agricoltura italiana. Le misure consentiranno all'Italia di aumentare rapidamente la produzione nazionale di mais e grano, facendo recuperare alla coltivazione circa 1 milione di ettari, per effetto della deroga all'obbligo di mettere una parte dei terreni a riposo. Lo sforzo di compensare il costo dell'energia, a fronte di un aumento delle superfici coltivate, potrebbe perdere di efficacia in conseguenza della riduzione delle quote di energia rinnovabile prodotte. In particolare, l'idroelettrico ha già sofferto di una produzione minore del 51 per cento rispetto al febbraio 2021 a causa della siccità. Condizioni di scarsità idrica, dove si applichi un deflusso ecologico non correttamente definito, possono facilmente replicare le condizioni di siccità naturale;

in conseguenza del complesso quadro descritto nelle premesse, pur nella consapevolezza dell'importanza di tutelare gli equilibri naturali e di garantire i servizi ecosistemici offerti da un sistema fluviale sano e resiliente, fondamentale per i territori e le produzioni agroalimentari italiane,

impegna il Governo:

ad avviare le procedure necessarie a garantire il proseguimento delle sperimentazioni, posticipando per tale scopo i termini temporali di adeguamento dei rilasci d'acqua dalle derivazioni esistenti, per un periodo non inferiore a due anni, garantendo nel medesimo arco temporale la realizzazione di attività di analisi e di studi socioeconomici per l'individuazione di interventi, anche strutturali, volti a preservare la sicurezza alimentare della popolazione e la tenuta del sistema economico del Paese, fermo restando il rispetto della precedente disciplina in materia di deflusso minimo vitale, in vigore fino allo scorso anno;

a sostenere ed intensificare, anche attraverso la previsione di adeguate risorse finanziarie, la sperimentazione del nuovo regime di gestione della risorsa idrica, la quale, in atto da alcuni anni in diversi bacini idrologici italiani, ha fornito risultati incoraggianti se pur parziali;

a concedere su scala nazionale un congruo periodo di tempo per lo svolgimento in parallelo dei necessari studi socioeconomici, supportati da adeguate risorse, per dare seguito all'applicazione del DE come componente del piano di bacino, per via delle forti interconnessioni con la quasi totalità delle attività socioeconomiche che insistono sui territori interessati, le quali generano inevitabilmente un numero molto elevato di possibili

impatti negativi e disequilibri che necessitano di un compromesso tra le parti sociali difficili da valutare nel breve periodo;

ad assicurare che la transizione dal DMV al DE sia accompagnata da una valutazione esatta delle portate in alveo e una analisi di dettaglio ed a scala di sottobacino degli impatti sugli ecosistemi che si intendono proteggere o restaurare, dell'effettiva probabilità di successo agendo solo sulle portate considerandole il fattore pressorio determinante e non prendendo in carico le modificazioni del sistema acqua/atmosfera e del bioma ad esso connesso, della possibilità di operare una gestione dinamica del DE in alveo utilizzando infrastrutture e sistemi di *governance* che operino una riduzione del disturbo antropico ed un aumento della resilienza dell'ecosistema fluviale;

a reperire le opportune risorse finanziarie a supporto dell'attività di studio e di analisi necessaria al compimento della transizione dal deflusso minimo vitale al deflusso ecologico;

ad adottare una strategia per una regolamentazione dei consumi idrici che miri:

– nell'immediato alla realizzazione di opere di captazione per la riduzione dei prelievi in falda, all'aumento del rilascio idrico degli invasi dei bacini idrici, valutando anche di intervenire sugli usi domestici attraverso interventi volti al risparmio idrico e conseguentemente anche energetico;

– nel medio e lungo periodo all'adozione di sistemi compensativi di implemento dei consumi tali da consentire la realizzazione di micro-oasi per la sopravvivenza delle specie acquatiche durante le crisi idriche ed alla destinazione di idonee risorse finanziarie per la realizzazione di nuovi e più efficienti acquedotti con lettura automatica dei consumi, l'implementazione della capacità di invaso dei bacini idrici e la realizzazione di nuovi.

