

Al Sig. Ministro delle infrastrutture e dei trasporti
Sen. Altero Matteoli

Al Sig. Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dott. Gianni Letta

Al Sig. Capo Dipartimento della protezione civile
Dott. Guido Bertolaso

Al Sig. Direttore generale per le dighe, le infrastrutture idriche ed elettriche
Ing. Claudio Rinaldi

Oggetto: Situazione organizzativa delle funzioni di vigilanza sulle Grandi Dighe

Il D.L. n. 262 del 3 ottobre 2006 recante "Disposizioni urgenti in materia di tributaria e finanziaria", convertito con L. n.286/06, ha disposto all'art.2, commi 170-176, la soppressione del Registro italiano dighe - R.I.D. - ed il trasferimento delle relative funzioni, fissate dalla specifica normativa di settore, al Ministero delle infrastrutture.

Il Registro italiano dighe, istituito dall'art. 91 del D.Lgs. n.112/98, era Ente pubblico non economico - con organo di vertice a composizione mista Stato-regioni - preposto alla vigilanza ed al controllo, ai fini della tutela della pubblica incolumità, delle "grandi dighe" su tutto il territorio nazionale (541 dighe di altezza superiore a 15 metri o invaso superiore a 1.000.000 di metri cubi).

L'attribuzione delle funzioni in materia di dighe al Ministero delle infrastrutture, avviata nell'ottobre 2006 e completata il 24 gennaio 2008 con l'entrata in vigore del Regolamento di riorganizzazione del Ministero, sta già evidenziando il riproporsi di quelle disfunzioni e limitazioni di operatività che avevano in precedenza indotto il Legislatore a porre la struttura in una posizione di maggiore autonomia amministrativa, organizzativa, finanziaria e contabile.

Per la prima volta dopo molti anni, l'attività istituzionale di vigilanza ed in particolare quella ispettiva sulle dighe - sono previste dalle norme due visite ispettive per diga all'anno - con un totale di oltre 1200 sopralluoghi annui, sta subendo un sostanziale ridimensionamento, con una riduzione del livello quantitativo e qualitativo dei controlli di sicurezza sulle dighe, per i motivi analiticamente esposti nell'allegata relazione.

L'attività di potenziamento tecnico della struttura, necessaria ed urgente per le gravi carenze di organico in particolare di taluni uffici periferici, nonché in relazione all'attribuzione di nuovi compiti in materia di controlli di sicurezza delle condotte forzate, è stata interrotta con la revoca di procedure concorsuali già bandite, nonostante la spesa fosse completamente autofinanziata.

Tenuto conto dell'imprescindibile priorità di garantire l'effettiva tutela dell'incolumità delle popolazioni a valle delle dighe, gli scriventi segnalano la necessità di un autorevole intervento per la risoluzione dei problemi indicati e per l'individuazione urgente di un assetto organizzativo ed istituzionale idoneo a ripristinare l'operatività e l'autonomia amministrativa, organizzativa, contabile e finanziaria della struttura, consentite peraltro dalla fonte di autofinanziamento stabilita dall'art. 6 della L. 166 del 2002.

Si resta a disposizione per ogni chiarimento, allegando una prima sintetica relazione.

I Dirigenti della Direzione Generale per le dighe, le infrastrutture idriche ed elettriche
e degli Uffici tecnici periferici per le dighe del Ministero infrastrutture
già dirigenti del soppresso Registro italiano dighe

14 MAG. 2008 (sul retro elenco e firme)

RELAZIONE SULLA SITUAZIONE ORGANIZZATIVA
DELLE FUNZIONI DI VIGILANZA SULLE GRANDI DIGHE

- o Le funzioni di vigilanza e controllo dello Stato sulle 540 Grandi Dighe sono dirette alla tutela della pubblica incolumità.
- o L'attribuzione di dette funzioni ad un organo tecnico specialistico ha avuto luogo ed è stata più volte confermata in Italia a seguito di disastri ed eventi alluvionali, a partire dal crollo della diga del Gleno.
- o La soppressione del Registro italiano dighe, avviata nell'ottobre 2006 e completata nel gennaio 2008, sta dando luogo ad un assetto delle funzioni di vigilanza sulle grandi dighe non idoneo a garantire con la necessaria efficacia lo svolgimento dei compiti istituzionali di tutela della sicurezza.
- o E' stato interrotto il potenziamento della struttura, sebbene urgente per le gravi carenze di organico ed autofinanziato.
- o L'attenzione nei confronti del controllo delle dighe, massima a seguito di eventi emergenziali o addirittura disastri, tende in genere ad affievolirsi nelle situazioni di normalità; è tuttavia preoccupante – nel caso specifico – che il calo di attenzione sia stato accompagnato da modifiche organizzative che riducono l'operatività dell'organo di vigilanza.

In tutti i paesi le Grandi Dighe sono opere strettamente controllate tramite organi specialistici pubblici, con l'obiettivo prioritario di garantire la sicurezza delle persone e dei territori a valle.

In Italia fin dagli anni '20 il controllo di queste importanti opere è stato regolato da una normativa di settore, che attribuisce precisi compiti e responsabilità al soggetto gestore ed all'amministrazione pubblica vigilante.

Il modello organizzativo vigente fino alla fine degli anni '80, costituito dal Servizio dighe del Consiglio Superiore dei LL.PP. e dagli uffici decentrati del Ministero dei LL.PP. (Uffici del genio civile / Provveditorati regionali) aveva risentito negli anni di una progressiva perdita di efficacia, rimbalzata anche all'attenzione dell'opinione pubblica in occasioni di disastri ed eventi alluvionali.

La situazione di perdita della conoscenza addirittura del numero di dighe da vigilare, il riscontro della assoluta saltuarietà della vigilanza stessa - attuata negli anni '80 su circa il 40 % degli oltre 500 impianti - ed il contestuale frazionamento delle competenze in materia di assetto del territorio e in materia di acque ed opere idrauliche, avevano indotto il Legislatore a riformare il modello di vigilanza dello Stato sulle grandi dighe.

Con la Legge quadro sulla difesa del suolo¹ si era riconosciuta, in particolare, l'esigenza di costituire una struttura specialistica, articolata anche in uffici territoriali e collocata nell'Amministrazione di vertice del Governo. In particolare l'istituzione del Servizio nazionale dighe nel Dipartimento per i servizi tecnici nazionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri era stata giudicata funzionale all'obiettivo di assegnare all'organo tecnico di controllo una posizione di autonomia da singole articolazioni ministeriali, data la trasversalità delle funzioni svolte (protezione civile, lavori pubblici, ambiente, difesa del suolo, risorse idriche ed attività produttive). Emergeva inoltre, già all'epoca, la prevalenza delle funzioni di controllo sulle dighe in esercizio (80%), ai fini della tutela della pubblica incolumità, rispetto a quelle connesse alla costruzione di nuove opere, che aveva caratterizzato le attività soprattutto negli anni '50-'60 e motivato la collocazione nell'ambito del Ministero dei LL.PP.

Una serie di interventi legislativi² hanno consentito, a partire dalla seconda metà degli anni '90, di conseguire significativi risultati: potenziamento della struttura in termini di personale; completa conoscenza delle Grandi Dighe presenti sul territorio; svolgimento con continuità dell'attività di vigilanza su tutte le dighe; definizione per ogni sbarramento delle regole di controllo e delle azioni da adottarsi in situazioni di emergenza; adozione di rilevanti provvedimenti di regolazione dell'esercizio.

Il radicale incremento del livello qualitativo e quantitativo dell'azione di vigilanza ai fini della tutela della pubblica incolumità è testimoniato dal fatto che, da circa 300 sopralluoghi annui effettuati alla fine degli anni '80 e con numerose dighe non ispezionate da oltre 20 anni, si è passati, negli ultimi anni, ad oltre 1200 sopralluoghi annui, ottemperando all'obbligo normativo di effettuare due sopralluoghi

¹ L. 183/1989 recante "Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo"

² D.P.R. 85/91; D.L. 507/94, convertito con L. 584/94; art. 91 D. Lgs. 112/98; D.P.R. 136/03

ispettivi presso ciascuna diga, controllando sistematicamente anche i lavori in corso e promuovendo il potenziamento dei sistemi di monitoraggio e la manutenzione delle opere.

Con il D.L. 112/1998 e con il D.P.R. 136/2003, il Legislatore aveva ritenuto necessario assicurare un **ulteriore grado di autonomia amministrativa, organizzativa, finanziaria e contabile alla struttura, istituendo il Registro italiano dighe**, con forma giuridica di ente pubblico non economico (in analogia ad altri organi di vigilanza per la sicurezza), vigilato dal Ministero delle infrastrutture e con organo di vertice a composizione mista Stato (Infrastrutture - Ambiente) - Regioni. L'obiettivo era quello di creare un ente snello, autonomo, operativo, che si potesse porre a supporto anche delle regioni per la vigilanza sulle "piccole dighe" e finanziariamente autonomo in virtù dei contributi dovuti dai Gestori delle opere vigilate³.

Nella fase conclusiva del periodo di organizzazione del nuovo Ente, nell'ottobre 2006, è stata emanata dal precedente Governo la disposizione urgente di soppressione dell'Ente e il trasferimento delle funzioni al Ministero delle infrastrutture, trasferimento di fatto attuato il 23 gennaio 2008 con l'entrata in vigore del Decreto di organizzazione del Ministero, D.P.R. 254/2007 (ancorché ordini del giorno approvati in sede parlamentare impegnavano il Governo ad un riesame della questione).

La motivazione espressa della scelta è stata quella di conseguire pretesi risparmi di spesa. **Il trasferimento delle funzioni in materia di dighe nella struttura ministeriale ha tuttavia già evidenziato in questi mesi il riproporsi di quelle gravi disfunzioni e limitazioni di operatività che avevano suggerito circa venti anni prima l'adozione della serie di interventi normativi già citati e la collocazione della struttura in una posizione di ampia autonomia.**

In particolare:

- 1) Allo stato l'unico risparmio certo di spesa ammonta a circa 200.000 € di indennità del Consiglio di Amministrazione, mentre dato effettivo di bilancio è costituito dalla **mancata entrata** annua dei contributi dovuti dai soggetti controllati (9.000.000 €), essendosi ancora in attesa dell'emanazione del decreto attuativo recante i criteri di quantificazione del contributo ai sensi dell'art. 2, comma 173, del D.L. n.262/06, convertito con L. 286/06.
- 2) A fronte comunque di una rilevante disponibilità finanziaria dovuta al pregresso attivo di bilancio del soppresso R.I.D., **l'operatività della struttura è fortemente ridimensionata** in relazione alle procedure amministrative e contabili del Ministero, non adatte a garantire con la necessaria speditezza ed efficacia lo svolgimento dei compiti istituzionali; **ci si riferisce in particolare alle attività di sopralluogo e missione, al funzionamento degli uffici centrali e periferici ed alla gestione delle relative spese, agli istituti contrattuali applicabili nei confronti del personale in relazione alle particolari attività svolte.**
- 3) In particolare l'attività ispettiva sulle dighe, fondamentale e relevantissima in termini di impegno istituzionale con oltre 1200 sopralluoghi all'anno, sta subendo un grave rallentamento, per le difficoltà operative sopra citate, tant'è che **dopo molti anni non potrà essere garantita nel 2008 l'effettuazione di due sopralluoghi per ciascuna diga.**⁴
- 4) **L'attività di potenziamento tecnico della struttura, necessaria ed urgente in relazione alle gravi carenze di organico di taluni uffici in particolare periferici**⁵, è stata interrotta, in relazione alla sospensione ed alla successiva revoca, con decreto dell'1/4/08, delle procedure concorsuali già bandite⁶ in base ad ordinanza di protezione civile e non avendo avuto luogo trasferimenti compensativi di personale tecnico da altre direzioni generali.
- 5) La soluzione di istituire una Direzione generale per le dighe, le infrastrutture idriche ed elettriche e di collocare gli uffici periferici del soppresso R.I.D. (ora uffici tecnici per le dighe) alle "dipendenze funzionali" della Direzione stessa, ma "incardinati" nei Provveditorati interregionali per le OO.PP., crea rilevanti **problemi organizzativi e gestionali nei rapporti tra gli uffici centrali e periferici, aggravati**

³ Art.6 L. 166/02

⁴ A titolo di esempio si evidenzia che le attività di sopralluogo sono seriamente rallentate dai tempi necessari per i connessi adempimenti amministrativo-contabili notevolmente prolungatisi, data peraltro l'inammissibilità di porre le rilevanti spese a carico provvisorio del personale. La situazione non risulta compatibile con la tempistica dei sopralluoghi di legge, in generale condizionata da fattori esterni (raggiungimento di determinati livelli di invaso, condizioni meteo-climatiche, esigenze di protezione civile); deve altresì sottolinearsi che molti sopralluoghi costituiscono atti presupposti di procedimenti amministrativi. Sussiste altresì l'urgenza di rinnovo degli adempimenti in materia di sorveglianza sanitaria del personale.

⁵ **Particolarmente eclatante è la situazione dell'Ufficio di Venezia** (competente per la vigilanza su 63 grandi dighe nelle regioni Trentino A.A., Veneto e Friuli V.G., tra cui la diga del Vajont), **del tutto sguarnito di personale tecnico; il funzionamento di detto Ufficio è stato garantito fino a tutto il 2007 dai tecnici della sede centrale in missione.**

⁶ Trattasi di 33 unità di personale in massima parte ingegneri civili con bando pubblicato in data 3/10/06.

dalla situazione di cronica insolvenza di talune strutture ministeriali, che addirittura impedirebbe la riassegnazione in periferia delle funzioni delegate di spesa per problemi di immediato "pignoramento" dei fondi. **E' comunque condizione necessaria di buon funzionamento e buon andamento garantire l'unitarietà tra Direzione ed Uffici territoriali.**

- 6) Lo svolgimento dei particolari compiti di istituto richiede l'utilizzo, nella gestione del personale, di specifici **istituti contrattuali idonei a garantire flessibilità organizzativa e reperibilità**; l'applicazione nei confronti del personale non dirigenziale del Contratto dei Ministeri precluderebbe l'utilizzo degli istituti previsti dai contratti già applicati al personale del R.I.D. e rende ad esempio difficoltoso lo svolgimento di attività correlati alle funzioni di protezione civile ⁷, oltre a crescente conflittualità e contenzioso.

Si esprime pertanto la massima preoccupazione per l'attuazione di modifiche organizzative che affievoliscono l'operatività della struttura, proprio mentre è prevista dalle vigenti norme⁸ l'attribuzione alla medesima struttura di funzioni di vigilanza anche sulla sicurezza di ulteriori categorie di opere, quali le condotte forzate ed in generale le opere di derivazione ed adduzione dalle dighe, in relazione a recenti incidenti verificatisi.

Tenuto conto dell'imprescindibile priorità di garantire l'effettiva sicurezza delle dighe ai fini della tutela dell'incolumità delle popolazioni a valle, si evidenzia la necessità di un autorevole intervento per la rapida soluzione dei problemi prospettati e per un riesame dei motivi che hanno portato alla ricollocazione ministeriale del soppresso R.I.D., al fine di individuare un assetto organizzativo (agenzia, ente, articolazione di protezione civile) idoneo a ripristinare urgentemente l'operatività e l'autonomia della struttura.

14 MAG. 2008

Ing. Paolo Alagna	Dirigente Ufficio tecnico per le dighe di Palermo
Ing. Enzo Bruno	Dirigente Ufficio tecnico per le dighe di Firenze
Ing. Angelica Catalano	Dirigente Ufficio geotecnica
Ing. Vincenzo Chieppa	Dirigente Ufficio idraulica interim Dirigente Ufficio tecnico per le dighe di Venezia
Ing. Antonio Drusco	Dirigente Ufficio tecnico per le dighe di Torino
Ing. Mauro Franceschini	Dirigente Ufficio di coordinamento tecnico amministrativo interim Dirigente Ufficio tecnico per le dighe di Cagliari
Ing. Giuliano Grazioli	Dirigente Ufficio tecnico per le dighe di Perugia
Ing. Vittorio Maugliani	Dirigente Ufficio tecnico per le dighe di Milano
Ing. Giovanni Marchionna	Dirigente Ufficio informatica
Dott. Basilio Palumbo	Dirigente Ufficio amministrazione e finanza
Ing. Paolo Paoliani	Dirigente Ufficio di coordinamento controllo dighe in esercizio
Ing. Valter Pascucci	Dirigente Ufficio di coordinamento progetti e vigilanza lavori
Dott. Geol. Enrico Prat	Dirigente Ufficio geologia applicata
Ing. Antonio Venafro	Dirigente Ufficio tecnico per le dighe di Napoli interim Dirigente Ufficio tecnico per le dighe di Catanzaro

⁷ A titolo di esempio si citano le attività di supporto urgente alle Autorità di protezione civile, i sopralluoghi in condizioni disagiate, l'attivazione di procedure di reperibilità, l'esercizio della realizzanda "sala operativa" per il monitoraggio idraulico ed ambientale della dighe avviata dal R.I.D. quale Centro di competenza di protezione civile ai sensi dell'art.3 del D.L. n.79/04 e della Direttiva P.C.M. 27/2/04.

⁸ Art. 6, comma 4 bis, della L. n.166/2002, in attesa di regolamentazione attuativa.