

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

COMITATO PARITETICO

DELLE COMMISSIONI

**13^a (Territorio, ambiente, beni ambientali)
del Senato della Repubblica**

e

**VIII (Ambiente, territorio, lavori pubblici)
della Camera dei deputati**

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA DIFESA DEL SUOLO

3^o Resoconto stenografico

SEDUTA DI LUNEDÌ 21 LUGLIO 1997

Presidenza del presidente VELTRI

INDICE**Audizione del direttore generale del Servizio per la difesa del suolo
del Ministero dei lavori pubblici**

PRESIDENTE:		
- VELTRI (<i>Sin. Dem.-l'Ulivo</i>) senatore.	Pag. 3, 7, 8 e <i>passim</i>	
CARCARINO (<i>Rifond. Com.-Progr.</i>) senatore	9	
RESCAGLIO (<i>PPI</i>) senatore	8, 9	
SARACA (<i>Forza Italia</i>) deputato	7	
		<i>PERA</i> Pag. 4, 8, 9

**Audizione del direttore generale del Servizio della tutela
delle acque del Ministero dell'ambiente**

PRESIDENTE:		
- VELTRI (<i>Sin. Dem.-l'Ulivo</i>) senatore	Pag. 10 11, 13 e <i>passim</i>	
		<i>MASCAZZINI</i> Pag. 10, 11, 14

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, l'architetto Pera, direttore generale della Direzione generale per la difesa del suolo del Ministero dei lavori pubblici, e l'ingegner Mascazzini, direttore generale del Servizio della tutela delle acque del Ministero dell'ambiente.

I lavori hanno inizio alle ore 16,25.

Audizione del direttore generale del Servizio per la difesa del suolo del Ministero dei lavori pubblici

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla difesa del suolo. Oggi sono previste le audizioni dell'architetto Pera, direttore generale della Direzione generale per la difesa del suolo del Ministero dei lavori pubblici, e dell'ingegner Mascazzini, direttore generale del Servizio della tutela delle acque del Ministero dell'ambiente.

Come riferito nel corso della precedente seduta, era già stato predisposto ed inviato agli auditi un questionario contenente 8 quesiti, ai quali – il 17 luglio – si sono aggiunte ben altre 21 domande già opportunamente trasmesse; non pensiamo che i nostri ospiti possano fornirci oggi delle risposte esaurienti su tutti e 29 i quesiti, perchè per ragioni di tempo ciò non sarebbe possibile. Restiamo pertanto in attesa – del resto lo chiediamo specificatamente nell'ottava domanda – che i nostri ospiti ci inviino una documentazione che possa aiutarci a risolvere le problematiche da noi poste, fornendoci delle indicazioni di carattere più generale.

Comunico inoltre che in data 18 luglio da parte dell'onorevole Saraca mi è stata inviata – in quanto Presidente del Comitato paritetico – una lettera di cui consegno copia all'architetto Pera, che provvederà nei tempi opportuni a fornirci le relative delucidazioni. Ne do lettura:

«Chiarissimo Presidente,

come espresso nella riunione del Comitato del 17 luglio 1997, nell'audizione del ministro Costa, chiusa per ristrettezza dei tempi, Ti trasmetto le seguenti note ai fini del proseguimento dell'indagine conoscitiva:

acquisire un quadro analitico per singolo bacino sullo stato di attuazione dei vincoli di salvaguardia e dei piani stralcio ai sensi di quanto previsto dalla legge n. 493 del 1993 e dalla legge n. 183 del 1989;

acquisire il quadro analitico di adozione dei piani stralcio delle fasce fluviali del Po, dell'Arno, del Tevere nelle aree a maggiore rischio di esondazione;

analisi critica delle tempistiche reali di adozione dei piani in vista di un possibile snellimento delle procedure di adozione;

stato di attuazione della legge Bassanini n. 59 del 1997 da parte del Ministero dei lavori pubblici.

Cordiali saluti

Gianfranco SARACA»

Desidererei comunque che nel corso della presente seduta fosse in qualche modo sottolineato il significato ed il contenuto della proposta di direttiva europea, in discussione presso il Consiglio dei ministri, che si inquadra specificamente in una domanda cardine contenuta nel questionario, nella quale si accenna alla opportunità di privilegiare in ogni caso l'unitarietà dei bacini idrografici anche a fronte di eventuali novità derivanti dalla attuazione della legge n. 59 del 1997.

Inoltre, sarebbe interessante avere una valutazione dell'architetto Pera sui risultati di una serie di interventi di grosso rilievo, che hanno comportato un cospicuo dispendio di risorse finanziarie a fronte di interventi idrogeologici particolarmente gravosi e che di fatto hanno distolto significative risorse all'attività di pianificazione.

Al di là di questi primi due aspetti, che rivestono una obiettiva importanza, credo che l'architetto Pera potrà fornirci, anche attraverso il successivo invio di documenti, delle delucidazioni importanti concernenti la materia in oggetto.

Prima di dare la parola alla nostra ospite vi ricordo che purtroppo i nostri tempi sono assai esigui in quanto l'inizio dei lavori dell'Assemblea è previsto per le ore 17.

PERA. Signor Presidente, desidero innanzitutto ringraziarla per questo invito. Il Ministro dei lavori pubblici, professor Costa, nel corso della precedente riunione del Comitato, ha consegnato una relazione preliminare predisposta dalla Direzione generale per la difesa del suolo che spero sia stato possibile distribuire ai presenti. A tale documento abbiamo tra l'altro accluso una cartina dell'Italia suddivisa per bacini, che consente di verificare con immediatezza le grosse differenze sul territorio nazionale circa lo stato di attuazione della normativa vigente. Nella suddetta cartina i bacini nei quali al 1° gennaio dell'anno in corso non erano ancora stati insediati i comitati tecnici vengono segnalati con un righettato grigio e corrispondono, salvo eccezioni, a tutto il color arancio, che indica i bacini regionali, mentre con il giallo vengono indicati i bacini nazionali - che interessano circa il 50 per cento del territorio - e con il color sabbia si indicano i bacini di rilievo interregionale.

Tutti i bacini regionali (color arancio), salvo le eccezioni rappresentate da Basilicata, Emilia-Romagna, Lazio e Liguria, segnala delle situazioni che al primo gennaio di quest'anno non erano attive. Risultano ovviamente attivi invece i bacini nazionali; dico ovviamente perchè i relativi comitati istituzionali sono stati istituiti prima e insediati poi con atti del Ministro dei lavori pubblici risalenti al 1989. Per quanto riguarda i bacini interregionali, evidenziati dal color sabbia, abbiamo una situazione molto differenziata con una tendenza al non insediamento degli organi di bacino.

Pertanto, dal punto di vista del Ministero dei lavori pubblici, il problema concerne l'efficacia della normativa sulla difesa del suolo che deve poter funzionare sull'intero territorio nazionale. A questo riguardo ci permettiamo di suggerire al Comitato di indagare approfonditamente sulle cause che hanno così tanto rallentato l'attuazione della legge per i bacini regionali.

In assenza degli organi di bacino si sono verificate due circostanze: o non si è intervenuto del tutto, cioè non si è prodotto alcun tipo di intervento, oppure si è operato per il tramite della Protezione civile. In tal modo, quindi, riguardo alla difesa del suolo si è creato un doppio binario di pianificazione e di intervento, che non può certamente favorire il concetto complessivo di prevenzione e pianificazione. Lo stesso Ministero dei lavori pubblici, peraltro, ha dovuto rimettere in moto una macchina che nel tempo si era un po' sfilacciata proprio per realizzare una ricognizione puntuale della situazione; nella relazione cui ho fatto riferimento è riprodotto il quadro puntuale dello stato di attuazione degli interventi finanziati con i fondi previsti dalla normativa sulla difesa del suolo.

Debbo rilevare che in alcune aree del paese la realizzazione degli interventi è davvero molto indietro. A questo proposito abbiamo interessato direttamente le regioni responsabili in merito al fatto che i dati forniti - a parte i problemi di aggiornamento - presentano gravi problemi di accettabilità sotto il profilo istituzionale: infatti, se a fronte di una previsione di spesa di 100 miliardi ne sono stati spesi in realtà solo 10, è evidente che si pone il problema se continuare ad attribuire dei fondi a determinate regioni. Pertanto, nell'ambito del decreto di riparto dei 1.040 miliardi disponibili per gli anni 1997-1999, il Ministero dei lavori pubblici ha proposto una serie di misure, di atti di indirizzo verso le regioni per vincolare il trasferimento delle somme al funzionamento degli organi previsti dalla normativa e anche alla finalizzazione delle risorse per studi; al riguardo il dibattito con le regioni è stato molto serrato.

Alcune delle proposte che il Ministero dei lavori pubblici e il Comitato dei ministri hanno avanzato non sono state accolte, altre lo sono state. Alle pagine 9 e 10 della relazione che fu consegnata dal Ministro prof. Costa esse sono compiutamente, seppur brevemente, illustrate. È stata introdotta, almeno in termini di indirizzo, l'indicazione che entro il 31 dicembre 1999 devono terminare i procedimenti per la predisposizione del piano di bacino o dei suoi stralci prioritari. L'atto e lo schema di riparto sono allegati alla documentazione consegnata al Comitato.

Un punto molto importante è rappresentato dal fatto che non abbiamo rinvenuto nella legge un termine temporale esplicito per la approvazione dei piani di bacino. Esso è rintracciabile per via indiretta, nel senso che gli articoli 21 e 25 della legge n. 183 del 1989 prevedono che a partire dalla legge finanziaria per il 1994 il Ministro dei lavori pubblici e il Comitato dei ministri procedano alla predisposizione di un piano nazionale d'intervento sulla base dei piani di bacino. Se ne deve dedurre, implicitamente, che la legge riteneva che i piani di bacino dovevano essere disponibili entro dicembre 1993; però questa data è desunta per via induttiva. La direzione generale ha pertanto ritenuto che con questo ri-

parto, che arriverà fino al 1999, si dovesse porre un termine temporale – anche se indicativo ed orientativo perchè non collegato ad alcun tipo di sanzione – per la redazione dei piani di bacino e dei piani stralcio prioritari. Questo obiettivo è stato condiviso dalla regioni e lo schema di riparto è orientato in questo senso. Inoltre si è previsto che i fondi destinati a studi, pari al 10 per cento del totale e quindi sui 1.040 miliardi disponibili si tratta di circa 100 miliardi, debbano essere finalizzati in via prioritaria alla redazione dei piani di bacino.

Le regioni invece non hanno accolto la proposta del Ministero dei lavori pubblici di non trasferire fondi alle regioni per i bacini nei quali non fossero insediati i comitati tecnici; su questo si è svolta una lunga discussione, ma le regioni non hanno convenuto. Queste ultime hanno chiesto, inoltre, di ammorbidire la previsione formulata dal Ministero circa l'obbligo di referto sullo stato di attuazione degli interventi, in quanto non si è voluto legare il trasferimento dei fondi al referto sui fondi trasferiti in precedenza. La proposta del Ministero dei lavori pubblici evidentemente non aveva un intento punitivo nei confronti delle regioni, bensì sollecitatorio, nel senso che si voleva sottolineare l'importanza cruciale della funzione di referto, che la regione svolge informandosi presso i comuni, le province, le comunità montane, o da parte delle autorità di bacino nazionali laddove istituite, circa lo stato di avanzamento degli interventi. Si tratta infatti di una funzione tipica del nuovo modo di intendere la pubblica amministrazione, individuando non solo attività di tipo burocratico ma un monitoraggio costante dello stato di realizzazione dei progetti che si è concordato di effettuare.

In questa sede, considerato lo scarso tempo oggi a disposizione da parte del Comitato, vorrei sviluppare soltanto due aspetti. Chi parla è direttore generale della difesa del suolo soltanto dalla fine di novembre dello scorso anno. Ho trovato al Ministero dei lavori pubblici una grandissima tradizione e delle strutture con altissima qualificazione tecnica, in particolare negli organi decentrati del Ministero (ci riserviamo a questo proposito di presentare al Comitato un rapporto sull'attività degli organi decentrati del Ministero, come il Magistrato alle acque di Venezia, quello del Po di Parma che è stato recentemente riorganizzato, i Provveditorati alle opere pubbliche di Firenze, di Perugia, di Napoli e di Roma, con l'Ufficio speciale del Tevere) ma ho rinvenuto una grande dispersione tra i soggetti centrali interessati alla difesa del suolo. I servizi tecnici sono presso la Presidenza del Consiglio; la Protezione civile svolge in proprio attività in ambito di emergenza; non esiste l'abitudine ad un coordinamento con il Ministero delle politiche agricole e con quello dell'ambiente. Non suonino queste come parole di critica, si tratta solo dell'analisi di una situazione che si è creata nel tempo ed alla quale il Ministero dei lavori pubblici intende porre rimedio.

Tuttavia va rilevato – come ha fatto lo stesso ministro prof. Costa la settimana scorsa in questa sede – come la presidenza del Comitato dei ministri per i servizi tecnici nazionali non sia stabile: con questo Governo è assegnata al Ministro dei lavori pubblici, nel corso del precedente Governo non era assegnata e con il prossimo Governo potrebbe essere assegnata ad un altro Ministro, e pertanto manca una efficace

funzione di coordinamento. Questo è un elemento molto grave anche nei confronti delle attività di competenza del Ministro dei lavori pubblici quale Presidente dei comitati istituzionali dei bacini nazionali. Come è noto, il Ministro dei lavori pubblici è Presidente per le materie di competenza dei comitati di bacino del Po, dell'Adige, dell'Alto Adriatico, dell'Arno, del Tevere, del Liri-Volturno-Garigliano, mentre quello dell'ambiente è Presidente per le materie di propria competenza elencate nella legge. La continuità di indirizzo da parte del Ministro dei lavori pubblici può essere svolta quando i soggetti tecnici preposti allo studio delle questioni siano immediatamente disponibili. La mia valutazione di ordine personale è che in questi anni vi sia stata quanto meno una discontinuità in questo ambito.

PRESIDENTE. Ringrazio l'architetto Pera per la sua esposizione e per la documentazione che lascerà al Comitato. Le rinnovo l'invito a formulare per iscritto le risposte alle domande aggiuntive che le sono state sottoposte.

SARACA. Vorrei illustrare il significato della nota che ho inoltrato al Presidente del Comitato, anche in relazione ad alcuni provvedimenti che sarebbero in corso di realizzazione, miranti al trasferimento di insediamenti siti in aree a rischio di esondazione. Le tracce di questo intento le abbiamo già intraviste nel corso dell'esame di altri provvedimenti che sono stati sottoposti alla nostra attenzione.

Ci si domanda se non sia prioritario e preliminare all'esame dei rilievi formulati dall'architetto Pera – che sono quanto mai condivisibili anche rispetto alla definizione dei rapporti tra Stato e regioni nonché all'attivazione delle competenze dei vari comitati (sappiamo bene che a distanza di otto anni dall'attivazione della legge ci sono ancora delle grosse carenze, in particolare da parte di alcune regioni che non hanno provveduto all'insediamento dei comitati, aspetto che è da stigmatizzare) – risolvere una serie di problemi preliminari. Mi riferisco agli interventi in caso di esondazioni, movimenti franosi o altri fenomeni connessi all'esigenza di difesa del suolo. Voglio evidenziare che a mio avviso è di preliminare necessità verificare l'attuazione di tutti i vincoli di salvaguardia e la definizione e l'adozione dei piani stralcio, in particolare delle fasce fluviali. Infatti non ha significato parlare di messa in sicurezza, di spostamento di insediamenti se non sono definiti in modo univoco il grado di rischio e l'ampiezza delle fasce fluviali.

Ricordo ancora che sono state mosse delle critiche circa la farraginosità degli adempimenti per l'adozione dei piani: è questo il secondo punto al quale va prestata preliminare attenzione.

Il terzo punto della nota che ho trasmesso al presidente Veltri riguarda l'applicazione della legge Bassanini, la n. 59 del 1997; si tratta di un argomento importante sul quale occorre fissare un'attenzione forse propedeutica rispetto al grande disegno delineato dalla legge n. 183 del 1989. Già le conclusioni della Commissione De Marchi nei primi anni '70 indicavano le esigenze e tracciavano le linee di intervento della difesa del suolo in Italia. Cerchiamo di dare concretezza al lavoro che

stiamo svolgendo, altrimenti corriamo il rischio di concepire una nuova grande e bella «cattedrale» che non vedremo mai completata; in questo senso richiamo l'attenzione sulla nota che ho trasmesso alla Presidenza.

PRESIDENTE. Collega Saraca, una copia della sua nota verrà trasmessa al Ministero dei lavori pubblici per il tramite dell'architetto Pera. I suoi quesiti rimarranno agli atti della seduta odierna. La ringrazio per le valutazioni espresse che personalmente condivido.

PERA. Nei limiti del possibile, abbiamo cercato di rispondere alle domande sui singoli bacini e sulla adozione dei piani stralcio delle fasce fluviali nella relazione che il Ministro dei lavori pubblici ha consegnato al Comitato paritetico in occasione della precedente audizione. A nome del Ministero dei lavori pubblici ringrazio il Comitato paritetico per i quesiti, che ci danno la possibilità di approfondire e sviluppare ulteriormente la materia, come d'altronde era nelle nostre intenzioni.

Sono d'accordo con l'onorevole Saraca che ha sollevato l'importante problema dello snellimento delle procedure. Non vi è dubbio che le procedure siano farraginose: basti pensare che il Comitato nazionale per la difesa del suolo ed il comitato istituzionale si esprimono due volte sullo schema di piano di bacino. Tuttavia, va tenuto presente che il piano di bacino ha un effetto molto rilevante sull'uso del territorio; la complessità delle procedure è quindi determinata dall'esigenza di assicurare delle garanzie, sia rispetto alla conoscibilità dell'atto sia rispetto alla ponderazione degli interessi coinvolti, anche se l'interesse prevalente è relativo al rischio idraulico e alla difesa del suolo. D'altro canto, mancando una funzione centrale di coordinamento e di indirizzo, il Comitato nazionale per la difesa del suolo dovrebbe essere l'organo che verifica la conformità o l'adeguatezza del piano rispetto agli atti di indirizzo e di coordinamento dettati dal livello centrale e ciò appesantisce ulteriormente la procedura.

Secondo l'interpretazione della Corte costituzionale contenuta nella sentenza n. 85 del 1990, il piano di bacino ha valore di atto di indirizzo e di coordinamento nei confronti della funzione urbanistica. La riflessione sulle procedure deve quindi rapportarsi anche alle competenze esclusive delle regioni dettate dall'articolo 117 della Costituzione ed al livello degli interessi coinvolti. Quanto più il piano sale di livello, tanto più si rendono necessarie delle procedure complesse, lunghe e defatiganti. Stiamo lavorando con la commissione Cutrera e direi che siamo arrivati ad un buon livello di approssimazione sul modo di semplificare le procedure; la semplificazione rende però necessaria la previsione di qualche contrappeso. Ci riserviamo di presentare al Comitato paritetico, verso la fine di settembre, due schemi operativi: uno che prevede maggior rilievo alle competenze regionali e l'altro che, ricalcando lo schema attuale, lo semplifica creando però qualche contrappeso.

RESCAGLIO. Intervengo solo per chiedere due chiarimenti; a pagina 3 della relazione del Ministero dei lavori pubblici è scritto che la

direzione generale della difesa del suolo ha più volte segnalato una grave carenza di personale qualificato e la necessità di migliori raccordi con i soggetti previsti dalla legge. Magari andrebbero migliorati anche i raccordi tra le regioni, se a pagina 4 della relazione è scritto che alcune regioni hanno emanato atti volti alla costituzione dei comitati di bacino interregionale, che non possono però perfezionarsi per l'assenza degli interventi della regione limitrofa. Vorrei chiarimenti in proposito in quanto si tratta di disguidi gravi.

PERA. La costituzione dei comitati di bacino di rilievo interregionale deve avvenire con atto equiordinato delle due o tre regioni coinvolte. Si sono verificati e tuttora ci vengono segnalati dei casi in cui una regione ha deliberato l'attivazione del comitato tecnico ed un'altra no, cosicché il comitato non può essere costituito. Il Ministero dei lavori pubblici ed il Presidente del Comitato dei Ministri non hanno alcun possibilità di incidere su questa situazione, se non con un generico potere di sollecitazione politica: non possono compiere atti in vece di un'amministrazione regionale anche perchè l'articolo 4 della legge n. 183 del 1989 prevede poteri sostitutivi in ragione di termini essenziali stabiliti dalla legge stessa. Paradossalmente – siamo consapevoli del fatto che si tratti di un paradosso – la legge non dispone termini essenziali per la costituzione degli organismi di bacino. Nel decreto di riparto dei fondi per il prossimo triennio avevamo proposto che il loro trasferimento fosse vincolato alla costituzione di comitati tecnici, proprio per spingere le regioni più lente o neghittose ad attivarsi; avevamo anche previsto, ma questa proposta non è stata approvata, di considerare i termini per la costituzione dei comitati di bacino essenziali ai fini della legge, in modo che potessero scattare i poteri sostitutivi (o surrogatori, che dir si voglia), anche se va osservato che tali poteri sono molto difficilmente attivabili.

RESCAGLIO. E sul problema della qualificazione del personale, che cosa si può fare?

PERA. Non posso che confermare quello che è scritto nella relazione; in qualità di direttore generale per la difesa del suolo devo avanzare, in tutte le sedi in cui ciò mi sia consentito, una fermissima richiesta di potenziamento della direzione generale sotto il profilo del personale tecnico: senza personale adeguato questo mestiere non si può fare.

CARCARINO. Questo era chiaro.

PRESIDENTE. Ringraziamo l'architetto Pera, anche se mi rammarico per l'esiguità del tempo che abbiamo destinato alla sua audizione. Ma certamente ci saranno altre occasioni per incontrarci e per avere ulteriori informazioni.

Dichiaro conclusa questa audizione.

(Viene congedata la direttrice generale del Servizio per la difesa del suolo del Ministero dei lavori pubblici e viene introdotto il direttore generale del Servizio della tutela delle acque del Ministero dell'ambiente).

Audizione del direttore generale del Servizio della tutela delle acque del Ministero dell'ambiente

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del dottor Mascazzini, direttore generale del Servizio della tutela delle acque del Ministero dell'ambiente, che ringrazio per aver accettato il nostro invito.

Credo che sia una presenza importante, perchè dopo aver ascoltato nella scorsa seduta il Ministro dei lavori pubblici e, oggi, il direttore generale per la difesa del suolo, ascoltiamo adesso la voce del Ministero dell'ambiente. Avremo occasione di ascoltare il Ministro dell'ambiente in una prossima seduta, ma credo che già alcune valutazioni e notizie che il dottor Mascazzini vorrà darci potranno incontrare l'interesse del nostro Comitato.

Come lei sa abbiamo posto una serie di quesiti, certamente non tutti di pertinenza del Ministero che lei rappresenta; tuttavia ci interessa conoscere la sua valutazione, con riferimento alle competenze del Ministero dell'ambiente, rispetto all'attuazione della legge n. 183, valutazione che potrà esporre sia in questa sede sia per iscritto, cioè tramite documenti che vorrà trasmetterci. Le do dunque la parola pregandola, purtroppo, di essere breve poichè gli impegni di Aula ci impongono di essere in quella sede al più presto.

MASCAZZINI. La ringrazio, signor Presidente, per l'invito rivoltomi; cercherò di essere sintetico, riservandomi di far pervenire al Comitato un appunto scritto un po' più documentato.

Credo che l'interesse che questo Comitato sta riservando all'attuazione della legge n. 183, particolarmente per quanto riguarda la pianificazione di bacino, sia estremamente tempestivo per i problemi ambientali, oltre che tempestivo e necessario per i problemi della difesa idraulica del territorio nazionale. In realtà, le mie osservazioni dovrebbero vertere su entrambi gli argomenti, cioè in via molto sintetica sul tema complessivo della difesa del suolo, nonchè in maniera analitica sulla tutela delle acque.

Quando fu approvata la legge n. 183 del 1989 fui facile profeta quando dissi che copriva sì e no metà del paese, in quanto faceva riferimento ad organi che si sarebbero attuati parzialmente. Infatti la legge è attuata, almeno agli effetti della pianificazione, soltanto in alcune aree: è attuata nel bacino del Po, è attuata a vari livelli nei bacini nazionali, molto meno nei bacini interregionali. Vi sono bacini interregionali la cui pianificazione è ancora di là da venire: direi che stiamo ancora discutendo se costituire l'autorità per governare il bacino o meno, se nominare il segretario, su come si attrezza l'ufficio di segreteria, quali consulenti nominare e quant'altro. A otto anni di distanza dalla sua approvazione la legge in parte non è stata attuata, non soltanto perchè le regioni hanno difficoltà a muoversi, quanto perchè è mancata la presenza congiunta dello Stato e della regione, restando in campo un solo interlocutore per giunta con scarsi poteri e scarse risorse finanziarie.

Vedremo cosa succederà con la legge cosiddetta Bassanini, vedremo quanto sta mettendo a punto la Bicamerale, ma certamente rischia di

avvenire tutto in tempi molto lunghi; nel termine breve-medio certamente è assai utile, a mio avviso, una presenza dello Stato all'interno delle autorità di bacino anche su bacini di minore importanza. Vedrei volentieri una struttura di pianificazione legata ai territori regionali che abbia competenze sui bacini che formano l'intero territorio di una regione. Perchè dico che è assai utile la presenza dello Stato? Perchè vi sono delle esigenze di disponibilità di risorse, non soltanto finanziarie, ma soprattutto di competenze. È difficile fare un discorso di pianificazione nel nostro paese, che è abbastanza alieno dalle pianificazioni; sarebbe poi un discorso di pianificazione, per giunta, molto oneroso, che mette in discussione la pianificazione territoriale che è compito delle regioni, che a volte potrebbe sconvolgere in maniera molto profonda quello che le regioni stesse hanno stabilito classificando come edificabili quelle aree e approvando i progetti: si pensi all'idraulica, si pensi ai vincoli, anche quelli più banali, quale quello della non edificazione per tutelarsi dalle esondazioni.

Fare questo è difficile per una serie di circostanze. Sono stato funzionario della regione, per cui mi rendo conto che se avessimo dovuto procedere con questi pesanti vincoli di non edificabilità sarebbe stata dura. Lo Stato non a caso emanò su questo punto una legislazione nazionale (mi riferisco alla vecchia legislazione del 1939) sulla protezione dei beni monumentali e sulla protezione delle aree e poi, con la legislazione più recente, sui trecento metri dalla fascia del fiume.

Queste cose – bisogna dirlo chiaramente – sono difficili da riprendere a livello locale. Credo che per questa ragione la presenza dello Stato sia essenziale. Vi sono temi nuovissimi, temi contenuti in direttive comunitarie *in nuce*; se non prevediamo un intervento dello Stato che attualizzi il dibattito sulla qualità dei corpi idrici, sulla qualità delle acque sotterranee, non ne usciremo mai perchè avremo una risposta fra vent'anni o trent'anni; non dimentichiamoci che sono passati trent'anni dal lavoro della commissione De Marchi. Stiamo facendo dei ragionamenti su una legge che ha dieci anni, relativamente ad un problema che aveva cominciato a porsi già vent'anni prima di tale legge. I tempi li conoscete meglio di me.

Una legge, giusta o sbagliata che sia, non deve solo cogliere in maniera compiuta quello che al paese serve, cioè gli obiettivi che si devono perseguire; deve anche cogliere gli strumenti adeguati in quel momento; le situazioni cambiano e la legge, a quel punto, potrà cambiare cambiando gli strumenti.

PRESIDENTE. Si modellerà.

MASCAZZINI. Esatto, si modellerà.

Perchè è importantissimo per noi il lavoro che state svolgendo? Perchè stiamo per ricevere una direttiva quadro del Consiglio dell'Unione europea in materia di acque, la quale prevede che la tutela della qualità delle acque venga assicurata in ambito di bacino; pertanto occorre ragionare per un territorio che fisiograficamente sia identificabile, e il territorio è il bacino. Però attenzione, perchè la direttiva ad un certo

punto parla di distretto, laddove il distretto è l'assieme di più bacini ed è il sito dell'autorità amministrativa che pianifica. Allora si deve non tanto costituire una Autorità di bacino, ma una struttura che sia in condizione di pianificare i singoli bacini, piccoli e grandi, tutti di pari dignità. Tuttavia, il controllo delle attività deve essere tenuto da una entità sufficientemente significativa, altrimenti il discorso non funziona e si finisce per organizzare i soliti uffici con un segretario, due dattilografe e quattro contratti di consulenza; infatti, quello che si sta realizzando è veramente troppo poco anche rispetto agli altri paesi comunitari che insieme al nostro hanno collaborato alla stesura della proposta di direttiva cui ho fatto riferimento.

Al riguardo, anche se per alcuni aspetti si tratta di un documento indubbiamente positivo, debbo rilevare però che risulta un po' «geometrico»; ad esempio, in esso ci si limita ad affermare che determinati livelli di qualità ecologica e chimica delle acque debbono essere raggiunti entro il 2010. Ebbene, credo che sul raggiungimento di specifici livelli di qualità delle acque sotterranee entro quella data si possa essere tutti d'accordo; ma una volta posto tale obiettivo, quello che manca è tutto il resto e cioè che cosa comporti tradurlo in termini reali predisponendo un piano attuativo, oltre naturalmente a misurare il «delta» che vi è tra l'esistente e lo stesso obiettivo al 2010. Pertanto, per realizzare tutto ciò vanno attentamente verificate le situazioni al fine di mettere in campo risorse adeguate in termini di qualità, di competenze, di poteri.

Dal punto di vista ambientale, oggi è di moda il discorso dei minimi vitali e a tale proposito sarò molto esplicito correndo il rischio di risultare un po' brutale. Quando ad esempio viene concessa l'autorizzazione per una derivazione, per un prelievo d'acqua, è necessario verificare i vantaggi economici che deriveranno da tale utilizzo: ad esempio, impiegando 500.000 metri cubi d'acqua l'anno in agricoltura si avranno magari mille ettari irrigati e quindi determinati benefici per questo settore. Ora è evidente che, rimanendo inalterate le situazioni di contorno, ridurre la quantità di un corpo idrico significa aumentare il suo inquinamento perchè c'è ovviamente un problema di diluizione: se si diminuisce la quantità di acqua e le fonti inquinanti rimangono le stesse, è altrettanto ovvio che risulterà più inquinato il singolo corpo idrico. Ebbene, se nel momento in cui viene concessa una autorizzazione ad una derivazione venissero valutati i costi da sostenere per mantenere invariata la qualità delle acque (mi riferisco sia a quelli comportati da una politica di riduzione dei carichi diffusi, sia agli investimenti necessari per gli interventi finalizzati alla riduzione dei carichi puntuali), si evidenzerebbe in maniera più netta il modo più conveniente di procedere. Infatti, se intendo mantenere un corpo idrico ridotto è necessario avere minori carichi sia diffusi (scarichi della zootecnia, o dell'agricoltura) che puntiformi (scarichi industriali e civili). Ripeto, al di là delle parole e dei concetti che possono essere più o meno condivisi, è necessaria una più attenta valutazione delle convenienze di una politica di concessione delle derivazioni; infatti, rompendo un determinato equilibrio si rischia di incorrere in costi che possono annullare gli stessi vantaggi.

Ritengo pertanto che il rapporto tra quantità e qualità delle acque debba essere assolutamente conservato, rafforzato e sviluppato dal contenuto della sopracitata proposta di direttiva e della normativa che immagino il Governo vorrà predisporre su delega del Parlamento. Inoltre, è importante che tutto ciò si colleghi in qualche modo alla legge n. 183 del 1989, che costituisce per noi la struttura e la cornice principale in cui inquadrare questa materia. Infatti, è inimmaginabile pensare ad un'altra struttura di pianificazione, soprattutto considerato lo sforzo compiuto per mettere in piedi quella esistente, poichè risulta molto più semplice ampliarne l'ambito comprendendo anche gli aspetti anzidetti.

Credo che sia questo l'obiettivo fondamentale da perseguire e cioè la predisposizione di un sistema di pianificazione che preveda quanto stabilito anche dallo stesso legislatore in termini molto ovvii. D'altro canto, bisogna considerare che nel 1989, quando è stato affrontato il discorso sulla qualità delle acque, il dibattito non era così evoluto.

Passo ora a rispondere velocemente alle domande poste dal Comitato. Riguardo all'opportunità che l'Autorità di bacino sia un'autorità amministrativa indipendente riconducibile a modelli di terzietà non posso che rispondere positivamente. Inoltre, non credo che sia necessario aumentare i compiti dell'Autorità di bacino, in quanto veramente importante è solo quello della pianificazione. Nel nostro paese, infatti, è già difficile svolgere un mestiere e, qualora si decide di farne anche un altro, il secondo scalza il primo: la quotidianità uccide qualsiasi cosa!

Pertanto, se dobbiamo immaginare un controllo sotto il profilo della qualità delle acque, ma probabilmente ciò vale anche per il territorio, possiamo rivolgerci alle ARPA che sono strutture regionali: si tratta naturalmente di potenziarle facendone degli organismi efficienti. Dobbiamo infatti immaginare che, come per il Ministero dell'ambiente, anche in periferia le strutture vengano unificate.

PRESIDENTE. Ingegnere Mascazzini, mi permetto di interromperla perchè ritengo sia molto importante che lei risponda puntualmente ad alcuni quesiti. Non si tratta di una questione formale; purtroppo i tempi assai esigui a nostra disposizione ci impediscono di dilungarci.

Dal momento che nessuno dei colleghi intende intervenire, desidererei porle due domande molto sintetiche.

Ho ascoltato con attenzione le sue parole e la ringrazio per il contributo fornitoci; rimaniamo comunque in attesa della proposta di direttiva cui ha fatto prima riferimento. Tuttavia, vorrei far notare che la difesa – che personalmente condivido – del concetto di bacino idrografico come unità di riferimento non sembra essere stata recepita sia dal dibattito svoltosi su scala europea, sia a livello nazionale. Infatti, la cosiddetta «legge Bassanini» rilancia o comunque sottolinea in maniera molto forte i confini amministrativi e così mette in discussione la rilevanza della fisicità del bacino idrografico in quanto tale, a meno che non lo si voglia intendere o recepire, all'interno dei decreti delegati della suddetta normativa, come un ente che supera i confini amministrativi all'interno di un unico orizzonte di carattere fisico. Tuttavia, uno dei nostri fini vuole essere, in termini ambiziosi, quello di orientare in qualche misura

i contenuti dei decreti delegati della «legge Bassanini», affinché riconducano con molta forza all'interno del bacino idrografico ogni attività di pianificazione.

L'altra considerazione che intendo svolgere è quella che si riferisce al principio del minimo vitale di cui lei, ingegner Mascazzini, ha riferito e che è oggetto di alcune delle domande che il Comitato le ha sottoposto. Lei ritiene che l'equazione del bilancio idrico, che è uno degli obiettivi della legge n. 183 del 1989, sia perseguibile all'interno del quadro di conoscenze attuali, oppure sia necessario procedere alla stesura del bilancio idrico in termini più induttivi che non deduttivi? Giustifico questa mia affermazione alla luce della esiguità dei dati riguardanti le concessioni idriche all'interno dei bacini idrografici; sappiamo infatti che la documentazione relativa alle concessioni è eufemisticamente «non aggiornata» e quindi ritengo che sia assai problematico procedere in maniera analitica, seria e puntuale alla stesura di tale bilancio.

Lei crede che questo obiettivo sia perseguibile o che siano altri gli strumenti attraverso i quali pervenire ad uno dei più importanti risultati che si prefiggeva la legge n. 183 del 1989?

MASCAZZINI. Signor Presidente, sono una persona che ama affrontare i problemi quotidiani; in realtà non vedo alcuna contraddizione e credo si possa cominciare benissimo a ragionare in termini di bilancio idrico; in ogni caso è necessario governare immediatamente la questione delle derivazioni: non si può attendere ancora! Infatti, si tratta di una tematica nota a tutti; ad esempio, ci sono dei fiumi come l'Arno rispetto al quale abbiamo già cominciato a ragionare valutando seriamente l'ipotesi di non concedere più derivazioni, perchè altrimenti rischiamo che l'intera portata di questo fiume venga derivata due volte. Conseguentemente, si deve dare inizio immediatamente agli interventi e il legislatore può prevedere che le concessioni in atto vengano ridocumentate, così come è stato fatto per le autorizzazioni: all'inizio la legislazione in materia di depurazione non aveva scadenze, poi sono state poste. Bisogna pertanto iniziare un lavoro serio e sistematico in modo da incrociare le varie problematiche.

Riguardo al discorso della contraddizione tra i livelli amministrativi e di pianificazione, debbo rilevare che se riconduciamo rigorosamente il discorso alla pianificazione di bacino in molti casi il problema non si pone. Infatti, si tratta di avere una entità amministrativa che pianifica sei bacini; naturalmente deve farlo rispettando la loro specificità e considerando che si pongono problemi diversi, anche solo a distanza di dieci chilometri. A questo punto si può mantenere l'unità amministrativa e immaginare contemporaneamente la diversità e la pianificazione specifica, anche se per questa va rispettata la unicità fisica di riferimento.

Inoltre, occorre distinguere l'attività di pianificazione soprattutto rispetto a quella di gestione e a tutte le altre attività, che costituiscono ben altro aspetto. Se chi si occupa di pianificazione deve interessarsi anche alla gestione, quest'ultima finisce per inficiare la prima.

PRESIDENTE. Ringrazio l'ingegner Mascazzini e dichiaro conclusa la sua audizione.

Voglio informare i colleghi che abbiamo proceduto a richiedere della documentazione, fra cui anche i documenti della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le regioni prodotti nella sessione di lavoro dedicata al tema della difesa del suolo svoltasi alla fine dell'anno scorso. Oggi chiederemo notizia circa un documento elaborato dai presidenti delle regioni, a valle di questa sezione dei lavori della Conferenza Stato-regioni.

Abbiamo anche acquisito la sentenza n. 85 del 26 febbraio 1990 della Corte costituzionale, di cui abbiamo parlato nella seduta del nostro insediamento e che credo sia a tutti nota. Inoltre, abbiamo ritrovato gli atti di una attività conoscitiva in materia di difesa del suolo svolta dalla 13^a Commissione del Senato nel corso della XII legislatura dopo gli eventi alluvionali che hanno interessato il bacino del fiume Po.

Ricordo a tutti i colleghi che questa documentazione sarà messa a loro disposizione, unitamente al questionario inviato (nel testo integrato il 17 luglio scorso) ed alla proposta di direttiva del Consiglio dell'Unione europea per l'istituzione di un quadro per la politica comunitaria in materia di acque, che ci hanno cortesemente consegnato l'architetto Pera e l'ingegner Mascazzini.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva alla prossima seduta.

I lavori terminano alle ore 17,20

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare dell'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT.SSA GLORIA ABAGNALE

