

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

## COMITATO PARITETICO

### DELLE COMMISSIONI

**13<sup>a</sup> (Territorio, ambiente, beni ambientali)  
del Senato della Repubblica**

e

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

---

### INDAGINE CONOSCITIVA SULLA DIFESA DEL SUOLO

---

7° Resoconto stenografico

SEDUTA DI LUNEDÌ 29 SETTEMBRE 1997

**Presidenza del presidente VELTRI**

**INDICE****Audizione del professor Pasquale Versace**

PRESIDENTE:		<i>VERSACE</i> . . . . . Pag. 3, 5, 9 e <i>passim</i>
- VELTRI ( <i>Sin. Dem.-l'Ulivo</i> ) senatore. . . . . Pag. 3, 5,		
9 e <i>passim</i>		
CONTE ( <i>Sin. Dem.-l'Ulivo</i> ) senatore. . . . . 10, 15		

**Audizione del professor Sandro Amorosino**

PRESIDENTE:		<i>AMOROSINO</i> . . . . . Pag. 16, 22, 24
- VELTRI ( <i>Sin. Dem.-l'Ulivo</i> ) senatore. . . . . Pag. 15, 20,		
21 e <i>passim</i>		
CONTE ( <i>Sin. Dem.-l'Ulivo</i> ) senatore . . . . . 20		

*Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il professor Pasquale Versace, segretario del Gruppo nazionale sulla difesa dalle catastrofi idrogeologiche nonché docente di costruzioni idrauliche presso l'Università della Calabria, ed il professor Sandro Amoroso, docente di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università «La Sapienza» di Roma.*

*I lavori hanno inizio alle ore 17,20.*

#### **Audizione del professor Pasquale Versace**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla difesa del suolo.

Onorevoli colleghi, oggi è in calendario l'audizione del professor Versace, membro della commissione grandi rischi della protezione civile e segretario del Gruppo nazionale sulla difesa dalle catastrofi idrogeologiche. Il professor Versace opera attivamente nelle regioni meridionali oltre che come studioso, anche su incarico del Dipartimento della protezione civile per il quale sta svolgendo alcuni mandati relativi ad interventi post-emergenziali.

Nella precedente seduta abbiamo ascoltato il professor Ubertini, presidente del Gruppo nazionale sulla difesa dalle catastrofi idrogeologiche, che ha arricchito il nostro bagaglio di conoscenze con una serie di notizie ritenute, già in prima istanza, importanti per il prosieguo dei nostri lavori. Credo che altrettanto farà oggi il professor Versace soprattutto in riferimento all'Italia meridionale che, come abbiamo appreso fin dalle prime sedute del nostro comitato, registra i ritardi maggiori nell'applicazione della legge n. 183 del 1989.

Come a tutti i soggetti la cui audizione è prevista in calendario, anche al professor Versace abbiamo inviato il nostro questionario. Lo inviterei peraltro ad esprimere considerazioni e valutazioni di carattere generale sull'argomento, fermo restando che le sue risposte al questionario potranno essere depositate agli atti.

VERSACE. La ringrazio, signor Presidente, e ringrazio il Comitato per avermi concesso l'onore di essere qui ad esporre orientamenti e idee che spero possano essere di qualche utilità.

Credo che questa iniziativa parlamentare sia importante e necessaria perchè, a distanza di alcuni anni, restano ancora alcuni di nodi da sciogliere. Invierò le risposte alle puntuali domande del vostro questionario nei prossimi giorni; oggi preferirei soffermarmi su alcuni temi che abbracciano più quesiti in modo da fornire un'esposizione più organica. Ho con me la documentazione relativa

ad un'attività di ricerca, sviluppata presso l'Università, riguardante il territorio di alcune regioni meridionali.

La mia esposizione riguarderà in particolar modo i seguenti argomenti: attuazione nel Mezzogiorno, e in particolare in Calabria, della legge n. 183 del 1989; ruolo dell'Autorità di bacino (quesiti 9 e 10 del questionario); rapporti tra Servizi tecnici nazionali, Autorità di bacino e comunità scientifica (quesiti 18-22); relazione tra Protezione civile e pianificazione di bacino (quesiti 23 e 24).

Per quanto riguarda l'attuazione in Calabria e nelle altre regioni meridionali della legge n. 183 del 1989, soltanto a partire dal 1996 sono state costituite alcune Autorità di bacino e, nella maggior parte dei casi, solo sulla carta: manca ancora il segretario; manca il comitato tecnico e dove è stato nominato non si è però riunito. Il dato che emerge osservando le tabelle prodotte in sede di comitato evidenzia una grande dispersione dei finanziamenti. Ad esempio, per la Calabria i finanziamenti del periodo 1991-1996 sono stati di 73 miliardi, con un costo medio per intervento di 300 milioni a fronte di un valore medio in Italia di 950 milioni; ciò significa un intervento frammentario, che non risolve nessuno o pochi dei problemi reali.

Il problema della difesa del suolo nelle regioni meridionali è particolarmente grave, non tanto per la situazione di dissesto quanto perchè esso passa per un generico problema di controllo del territorio. Ricordo che qualche anno fa insieme alla regione nell'università della Calabria promuovemmo un'iniziativa: il territorio come risorsa nella lotta alla mafia. Il controllo, la conquista, l'occupazione sistematica di aree che dovrebbero avere un'altra destinazione rappresenta un fatto grave: vi è un'occupazione sistematica dei corsi d'acqua, con interventi di tipo abusivo ed esiste una certa facilità nel concedere la possibilità di realizzare insediamenti in aree dove la logica e la prudenza lo sconsiglierebbero; emblematico il caso di Crotone. Esiste un abusivismo nel prelievo sia dell'acqua che degli inertici; i corsi d'acqua vengono utilizzati come discariche di qualsiasi tipo; c'è un'occupazione minuta e frammentata del territorio (in alcune regioni non è insolito trovare negli alvei dei fiumi *camping*, luna park e così via); esiste infine un problema di occupazione e di assenza complessiva di un controllo del territorio. Occorre pertanto una seria politica di difesa del suolo al fine di risolvere le diverse situazioni, una ad una e in modo organico.

Un secondo aspetto è strettamente legato allo sviluppo investendo i rapporti tra quest'ultimo e la difesa del suolo. Le ipotesi di sviluppo finora avanzate per alcune delle regioni dell'Italia meridionale puntano sostanzialmente sulle infrastrutture. Tuttavia lo sviluppo di tale sistema di infrastrutture, in assenza di una politica adeguata di difesa del suolo, può creare problemi evidenti che possiamo elencare in modo sommario: instabilità dei versanti per effetto degli sbancamenti che verranno operati; restringimento dei corsi d'acqua per effetto dei ponti e degli attraversamenti che si dovranno realizzare; problemi legati al prelievo degli inertici, che pure si dovrà effettuare per costruire nelle valli, e alle interferenze lungo le coste, visto che strade e ferrovie si sviluppano sostanzialmente lungo le stesse.

Un altro aspetto è legato alla necessità di qualificare le zone degradate, periferiche e marginali. Qui il problema della difesa del suolo è a sua volta causa ed effetto del degrado; non si può pensare di procedere ad un risanamento se non si affronta il problema della difesa del suolo. Si tratta di una questione quasi nuova: gli interventi degli anni Cinquanta e Sessanta erano sostanzialmente di salvaguardia in quanto all'epoca era molto scarsa l'attenzione nei confronti dell'utilizzazione, della fruizione ambientale delle aree protette; ora invece questo problema assume una grande rilevanza. Pertanto oggi l'intervento in difesa del suolo deve essere concepito in modo tale da consentire una valorizzazione dell'area protetta. Ciò avrà un riflesso rilevante anche sul problema dell'occupazione nelle regioni meridionali, in particolar modo in riferimento alla possibilità di sviluppare la cosiddetta manutenzione del territorio. In altri termini, non si tratta di effettuare un intervento per poi lasciarlo a se stesso, ma di procedere ad una sistematica opera di manutenzione che consenta, per esempio, un impiego ottimo delle risorse e l'occupazione dei lavoratori forestali. Infine, un problema comune alla maggior parte delle regioni meridionali è l'assenza di un parco progetti efficace. La frammentazione degli interventi dipende spesso dal fatto che non esistono, o sono di modesto livello, progetti di più ampio respiro capaci di far confluire risorse importanti su un obiettivo preciso. Creazione di un parco progetti vuol dire lavoro per tutte le forze qualificate come ingegneri e geologi che nonostante siano ben preparati dalle nostre università del Sud, stentano a trovare una collocazione sul mercato del lavoro. L'aspetto positivo è costituito dalla possibilità di utilizzare al meglio le strutture di ricerca esistenti. La rete delle università meridionali, che si occupano dei problemi di difesa del suolo, è abbastanza fitta ma anche molto efficiente: i livelli sono buoni, assolutamente competitivi sia a livello nazionale sia su *standard* internazionali. È invece un po' gracile la rete del CNR, che comunque lavora bene in questo settore. Disponiamo di ricercatori capaci, studenti bravi e dottori di ricerca qualificati, che possono fornire un contributo importante in questa direzione.

Il problema - è scontato - riguarda anche le risorse. In occasione della predisposizione di tutti questi piani di protezione civile che abbiamo dovuto realizzare, ho fatto qualche conteggio ed ho valutato che, grosso modo, il fabbisogno relativo alla sola Calabria è quantificabile in 4.000-5.000 miliardi.

PRESIDENTE. Queste cifre a quali progetti si riferiscono?

VERSACE. Riguardano la sistemazione dei corsi d'acqua, dei versanti (con riferimento ai centri abitati instabili) e delle coste. Sempre in questa documentazione che è stata raccolta e che ho avuto occasione di consultare, però, si prevede una disponibilità di circa 10, 20 o 30 miliardi all'anno: come potete constatare, quindi, si tratta di ordini di grandezza nettamente diversi tra loro.

Tutto questo insieme di elementi ci consente di concludere che la difesa del suolo nelle regioni meridionali ha bisogno di strategie unitarie, che consentano di valutare i vari problemi tutti insieme. Ecco per-

chè proprio nelle regioni meridionali l'Autorità di bacino non solo è necessaria, ma anche indispensabile, dal momento che occorre procedere ad un intervento di razionalizzazione e di coordinamento.

Queste considerazioni mi conducono automaticamente ad affrontare il secondo argomento, relativo alla configurazione dell'Autorità di bacino. Dal punto di vista amministrativo, per la verità, non ho alcuna esperienza, però certe necessità sono così evidenti che non si può fare a meno di sottolinearle.

In primo luogo, credo che sia impensabile continuare a mantenere modelli organizzativi differenti per le diverse aree del territorio nazionale. Il modello organizzativo studiato per affrontare il problema della struttura dell'Autorità di bacino deve essere lo stesso in Piemonte, in Liguria, in Calabria e in Sicilia. Non ci può essere questa disomogeneità territoriale, non si può mantenere la distinzione di tre livelli, cioè nazionale, regionale ed interregionale. L'Autorità di bacino deve avere gli stessi poteri, la stessa capacità di agire, lo stesso peso e lo stesso ruolo in ogni parte del territorio. Credo pertanto che l'Autorità di bacino debba essere un'autorità amministrativa indipendente, dotata della capacità autonoma di acquisire risorse, di recuperare fondi a livello europeo, nazionale e regionale, di reperire finanziamenti pubblici e privati. E sottolineo che tale Autorità deve essere assolutamente autonoma, sia rispetto alle regioni sia rispetto allo Stato.

Ritengo sia anche evidente che, nel nuovo modello organizzativo, il ruolo predominante debba essere esercitato dalle regioni. Lo Stato (ormai è un dato abbastanza scontato) deve passare in seconda fila e il peso maggiore deve essere sostenuto dalle regioni, le quali devono provvedere agli adempimenti essenziali, cioè nominare gli organi delle Autorità di bacino ed esercitare una funzione di indirizzo, da sole, nel caso in cui il bacino si estenda nel territorio regionale, o di concerto con le regioni limitrofe, se i bacini occupano territori di più regioni.

L'Autorità di bacino, poi, deve essere anche in grado di rapportarsi ad altre strutture locali. Il peso delle province, delle comunità montane e in molti casi (pensiamo, per esempio, ai consolidamenti dei centri abitati) dei comuni deve essere in qualche modo equilibrato all'interno dell'Autorità di bacino rispetto al peso della regione. Non ha senso pensare che la regione possa decidere o intervenire sui singoli consolidamenti delle centinaia di comuni che insistono sul territorio regionale.

In base a questo modello organizzativo, a mio avviso, possiamo facilmente dedurre quali dovrebbero essere i compiti dell'Autorità di bacino, che dovrebbe mantenere contestualmente i compiti di pianificazione e di programmazione e quelli di controllo. Sono certamente da escludere, invece, i compiti di attuazione degli interventi, che spettano ai comuni, alle comunità montane e ai consorzi, cioè a tutta una miriade di enti ai quali vengono trasferite le risorse necessarie per eseguire la progettazione, l'affidamento dei lavori, il collaudo e tutto ciò che concerne la realizzazione vera e propria dell'opera.

Per quanto riguarda la pianificazione e la programmazione, ritengo (ma non è solo una mia convinzione) che uno dei limiti della legge sia l'approccio eccessivamente illuministico: prevale l'idea, cioè, che in una

prima fase si debba conoscere e capire tutto, poi, alla luce di tali conoscenze, si potranno attuare determinati interventi. Ma tutto ciò probabilmente è irrealistico, perchè non consente di rispettare i tempi delle trasformazioni che si verificano: il tempo di acquisizione della conoscenza è molto lungo e contrasta con quello di evoluzione del terreno.

Allora, bisogna ribaltare il discorso: la fase conoscitiva deve consistere unicamente nello stabilire a quale fine si deve progettare un determinato piano. Bisogna esaminare i singoli temi e non procedere per megaprogrammi; è verosimile, quindi, pensare di realizzare un piano a scala di bacino degli interventi per la difesa dalle inondazioni, un piano per la difesa dalle frane, uno per la difesa delle coste, uno per l'utilizzazione delle acque e un altro per il disinquinamento. Su ogni tema, su ogni argomento si deve realizzare un piano stralcio, che avrà ovviamente come base la fase di conoscenza strettamente necessaria, in modo tale da ridurre anche gli sprechi che si verificano con una eccessiva cartografia, un'eccessiva modellistica e una eccessiva analisi di elementi che poi non sono rilevanti. L'obiettivo di ciascuno di questi piani dovrebbe essere chiaro: stilare l'elenco degli interventi da realizzare, valutarne i costi e stabilire le priorità. Questo è lo scopo essenziale. Per quanto riguarda i compiti di controllo, il discorso è più semplice: l'Autorità di bacino deve verificare la compatibilità di quei piani che sono esterni all'Autorità di bacino, perchè vengono realizzati da altri enti per altri fini, con il piano di bacino stesso. Poi, non bisogna trascurare il problema molto importante del controllo dell'attuazione degli interventi. Allo stato attuale, una volta predisposto il piano, non si capisce chi controlla che questo venga realmente attuato nei tempi stabiliti. È necessario pertanto chiarire tale aspetto.

Il terzo argomento che vorrei affrontare riguarda la ricerca, le strutture e i servizi tecnici. Anche qui con il tempo si sono create delle sovrapposizioni; ci sono stati dei vuoti che sono stati riempiti; c'è stata un'azione di surroga da parte della comunità scientifica per certe lacune presenti all'interno di strutture di vario tipo. In proposito, occorre distinguere tre livelli diversi. Il primo riguarda la ricerca, cioè l'approfondimento degli aspetti teorici e metodologici, e la sperimentazione tecnica: si tratta in sostanza di capire per ogni questione come si deve procedere. Questo è un compito che spetta tipicamente all'università e al Consiglio nazionale delle ricerche che però non esclude la partecipazione dei servizi tecnici e delle strutture periferiche della regione.

Esiste poi un livello intermedio, che è quello costituito dai Servizi tecnici nazionali, da decentrare ma probabilmente non da regionalizzare, i quali dovrebbero svolgere sostanzialmente tre funzioni. La prima è l'attività su larga scala, vale a dire che tali servizi dovrebbero garantire un monitoraggio con una certa densità su tutto il territorio nazionale. Vi dovrebbero essere cioè strumenti sparsi su tutto il territorio con una densità minima oppure dovrebbe essere realizzata una cartografia di base, anche a scala molto ampia (1:100.000 o 1:50.000) che però abbracci l'intero Paese. Il secondo compito dei Servizi tecnici nazionali dovrebbe essere quello di definire degli *standard*, ossia di stabilire che certe operazioni, certe cartografie, certe relazioni, certe reti di monitoraggio si

realizzano in un determinato modo. Il terzo, infine, dovrebbe essere quello di certificare, vale a dire di attestare che la tale carta, redatta dall'ente territoriale periferico, è conforme agli *standard* precedentemente fissati.

Deve trattarsi di linee guida abbastanza semplici e quindi a questo punto è abbastanza facile capire quali sono le azioni che spettano al livello periferico: i servizi tecnici delle Autorità di bacino o quelli della regione debbono integrare, a seconda delle loro capacità, il lavoro svolto dai Servizi tecnici nazionali. Questo significa che debbono predisporre delle reti di monitoraggio che non siano alternative ma che costituiscano un completamento delle reti nazionali; produrre una cartografia di maggior dettaglio secondo gli *standard* che sono stati fissati dai Servizi tecnici nazionali e così via. Infine, sono chiamati a svolgere il compito operativo essenziale, che è quello di risolvere tutti i problemi tecnici che all'Autorità di bacino derivano dal fatto che deve pianificare, programmare e controllare.

L'ultimo argomento su cui vorrei soffermarmi riguarda il rapporto tra difesa del suolo e protezione civile. Questo è un tema che mi ha molto coinvolto in questo ultimo periodo, dal momento che sono stato incaricato di predisporre alcuni piani (ad esempio, ho partecipato alla redazione di un piano per la città di Crotona) di attuazione di interventi di emergenza a seguito di eventi calamitosi per le regioni Basilicata e Calabria.

Ebbene, esiste un'oggettiva interferenza tra la difesa del suolo e la protezione civile; tale interferenza si manifesta su due livelli: la prevenzione e gli interventi che si attuano in seguito all'emergenza. Per quanto riguarda il primo livello, possiamo dire che la prevenzione prevede quattro momenti separati: il primo riguarda la previsione o l'analisi del rischio; il secondo attiene all'individuazione degli interventi strutturali da realizzare; il terzo individua le limitazioni d'uso del territorio, ossia quali vincoli porre sul territorio; il quarto, infine, concerne la pianificazione dell'emergenza, cioè come affrontare la situazione in cui comunque, nonostante gli sforzi compiuti, l'evento si verifica e vi sono persone che corrono dei rischi.

Non c'è dubbio che quest'ultima, vale a dire la pianificazione dell'emergenza – o sarebbe più corretto dire il momento dell'intervento di protezione civile – è una fase che non ha nulla a che vedere con il piano di bacino; è un fatto specifico della protezione civile. Gli altri tre momenti, invece, ossia la fase di previsione, quella di definizione degli interventi strutturali e quella di scelta e di identificazione delle limitazioni d'uso, attengono specificamente al piano di bacino.

In uno schema astratto, tali compiti spetterebbero dunque all'Autorità di bacino ma, nella realtà, può verificarsi che ciò non accada, che non vi sia un'effettiva attuazione di questi strumenti. A questo riguardo, quindi, occorrerebbe avere un minimo di flessibilità e, poichè il livello della sicurezza è prioritario, bisognerebbe prevedere la possibilità che programmi di prevenzione possano essere realizzati anche al di fuori dell'Autorità di bacino.

Infine – e concludo – occorre capire come si raccordano gli interventi di emergenza con i piani di bacino. Solitamente accade che vi è un piano di bacino che prevede che si debbano realizzare delle opere con una certa cronologia e con una certa priorità; a valle dell'evento, si verifica una serie di danni, cui fa seguito lo stanziamento di risorse che servono, in parte, a risarcire i danni e, in parte, ad eliminare le situazioni di pericolo. Vi è quindi un'interferenza evidente con quanto previsto dal piano di bacino; i due piani possono coincidere, ma possono anche divergere.

**PRESIDENTE.** Laddove c'è un piano di bacino; pare però che le realtà in cui essi esistono siano purtroppo molto ridotte.

**VERSACE.** In genere, c'è una scarsa percezione del rischio e quindi vengono valorizzate situazioni che sono note rispetto a situazioni che sono meno conosciute e che richiederebbero una fase di indagine preliminare.

Assodata questa interferenza, debbo però dire che il fatto di pensare che una seria politica di prevenzione riduca le spese dell'emergenza – a mio parere – è fantasioso. Si tratta di due scale diverse: si verificherà sempre un evento calamitoso in una zona in cui non lo abbiamo preventivato oppure si verificherà un evento diverso da quello previsto. Quindi, il pensare che l'emergenza si possa eliminare non ha senso; noi avremo sempre un'aliquota consistente di risorse da destinare alla soluzione di problemi che ci sono esplosi tra le mani.

**PRESIDENTE.** Secondo lei, quindi, il rischio zero non esiste.

**VERSACE.** Il rischio zero non è perseguibile neanche teoricamente; non solo sarà impossibile realizzarlo nella realtà, ma anche teoricamente non ci si arriva. Ovviamente posso ridurre gli sprechi, razionalizzare gli interventi, orientare le risorse ma devo comunque essere convinto del fatto che l'emergenza la dovrò sempre fronteggiare e che il contrasto tra piano di bacino e piano di superamento dell'emergenza sarà un'evenienza che mi troverò sempre di fronte.

Il problema non è però molto complicato, laddove siamo in situazione ottimale di funzionamento; la questione di fondo è che il piano di emergenza si raccordi con il piano di bacino esistente. In proposito, avrebbe senso che laddove esiste un'Autorità di bacino fosse proprio quest'ultima a predisporre il piano degli interventi di emergenza o che quanto meno concorresse alla sua realizzazione. Ad esempio, questo a Crotone è stato concretamente attuato; in sostanza, il piano di emergenza, nella sua fase finale, va a raccordarsi con gli strumenti pianificatori esistenti. Non esiste in Calabria l'Autorità di bacino, quindi, manca il piano di bacino, tuttavia sulla base della legge Merloni è stata prevista una programmazione triennale degli interventi. È evidente dunque che, a valle dell'intervento di emergenza, questo, nella fase finale, debba andarci a raccordarsi con il piano di bacino e con il piano triennale.

Quindi credo che di queste interferenze tra protezione civile e difesa del suolo la seconda sia facilmente superabile purchè si vedano in una certa ottica. Il raccordo con le strutture viene poi naturale.

Più complicato il problema della prevenzione perchè teoricamente dovremmo avere un'analisi dei rischi su tutto il territorio, ma in realtà l'abbiamo soltanto su una parte molto ridotta e spesso con dei livelli francamente scarsi.

Questi sono gli argomenti sui quali ritengo di poter offrire un contributo alla luce dei miei studi e di quanto ho avuto occasione di verificare sperimentalmente. Sugli altri aspetti del problema invierò piccole note in risposta al vostro questionario affinchè possiate utilizzarle in maniera più razionale.

PRESIDENTE. Ringraziamo il professor Versace per il suo contributo che arricchisce il patrimonio delle nostre conoscenze.

Do ora la parola al senatore Conte.

CONTE. I temi proposti dal professor Versace comportano riflessioni utili nell'economia della nostra esposizione e qualche precisazione, che mi permetto di richiedere, in relazione all'esperienza particolare di una regione che - non a caso - è stata sempre punto di riferimento dell'ampia illustrazione del professore.

Concordo con l'esistenza di un legame di natura strategica - sotteso a tutta la sua esposizione - tra difesa del suolo e sviluppo, tra difesa del suolo e ambiente e perfino tra difesa del suolo e questione democratica, con particolare riferimento alle regioni meridionali alle quali io stesso mi riferisco per collegarvi la questione di carattere generale che è al nostro esame, vale a dire lo stato di attuazione della legge n. 183 del 1989. Mi è sembrato di capire che questo sia «l'elemento da aggredire». Si pone poi una questione specifica, che intendo riproporre per chiedere un contributo particolare, che è la seguente: se l'Autorità di bacino, intesa come istituzione sul territorio, costituisce effettivamente un'occasione irrinunciabile per poter svolgere un'azione di pianificazione e controllo, allora, tenuto conto dei processi di differenziazione e di aggravamento della situazione, essa deve costituirsi come un forte istituto dotato di ampia autonomia oppure, dovendosi chiedere alle regioni di svolgere un ruolo che soprattutto nel Mezzogiorno è stato svolto sinora in maniera precaria, deve rafforzare la sua valenza, la sua natura di elemento di supporto, di strumentazione operativa al servizio di un'idea di indirizzo e di strategia generali?

Credo si tratti di una questione centrale perchè, signor Presidente, i risultati del lavoro di questo Comitato dovranno trasformarsi in proposte e sollecitazioni al Governo, capaci di tradursi in interventi concreti sul territorio. Quindi la questione del modello, o meglio di un modello unificato sul piano nazionale, che non legittimi la differenziazione attualmente esistente, rappresenta la questione principale sulla quale dobbiamo intervenire.

Pertanto se riusciremo ad attribuire un ruolo effettivamente programmatico, e quindi centrale, alle Autorità di bacino, stabilendo un le-

game più stretto – oserei dire più produttivo – con le altre istituzioni sul territorio, province ed enti locali (quindi istituzioni locali in grado di esaminare un piano stralcio, un intervento tematico particolare o di segmento, che non sia in contraddizione con la programmazione generale ma capace di cogliere concretezze e necessità di una parte del territorio regionale), le chiedo se non ritenga si debba strutturare in qualche modo questa presenza delle altre istituzioni territoriali in relazione a ciò che l'Autorità di bacino – modello finalmente unificato sul territorio nazionale – sarà in grado di fare.

Mi permetto di dire che in quest'ottica anche il tema della prevenzione, da ultimo affrontato, potrebbe trovare un suo riconoscimento e una sua operatività. Mi riferisco in particolare alla Campania proprio per quanto è accaduto in questa regione all'inizio dell'anno e che dimostra, ancora una volta, come la prevenzione debba rientrare nell'ambito degli interventi ordinari di un governo del territorio e di una difesa del suolo da non considerare più categoria morta.

**PRESIDENTE.** La ringrazio, senatore Conte, per il suo intervento-domanda che ha ripreso uno dei grandi temi del nostro dibattito.

In riferimento alla soggettività giuridica dell'Autorità di bacino, oggetto di una specifica domanda del nostro questionario, ascolteremo il parere del professor Sandro Amorosino, che contribuirà a chiarire meglio le nostre idee su tale aspetto specifico.

Prima di dare la parola al professor Versace, vorrei porre anch'io alcuni quesiti. Dalle sue parole è emerso un quadro di disattenzione da parte delle regioni meridionali nei confronti della legge n. 183 del 1989; un dato per certi versi già intuito dal Comitato sulla base di precedenti testimonianze. A tal proposito il professore quantizzava in circa 5.000 miliardi le risorse finanziarie necessarie alle regioni del Mezzogiorno per affrontare il problema al nostro esame. Vorrei farvi riflettere su un'altra valutazione, anch'essa di carattere quantitativo ed emersa in una delle audizioni precedenti, secondo la quale le risorse disponibili per la difesa del suolo su tutto il territorio nazionale non sono certamente sufficienti a fronteggiare un'adeguata pianificazione in materia di prevenzione. Tuttavia dette risorse non vengono utilizzate. Siamo pertanto di fronte ad un dualismo che, a mio parere, non può trovare risposta in termini di risorse aggiuntive, se prima non si pianifica l'effettivo intervento finanziario anche in termini di qualità della spesa, vale a dire non si stabilisce in modo chiaro come utilizzare le risorse disponibili.

Professor Versace, è a conoscenza di una «qualità della spesa» individuata sulla base del perseguimento di determinati *target* o di un eventuale distoglimento – ovviamente in termini corretti ed istituzionali – delle risorse disponibili?

Vorrei affrontare ora la questione dell'attuazione della legge n. 183 del 1989, dal momento che sia lei sia il senatore Conte avete fatto riferimento alla gestione democratica del territorio. Ora, non vuole sembrare – e non lo è peraltro – un discorso nominalistico, ma credo che lo stesso termine «difesa del suolo» possa ingenerare

alcuni equivoci o comunque orientare alcune parti dello Stato verso un atteggiamento passivo.

Tra l'altro, ritengo che per molti aspetti nella legge stessa vi sia un'accentuazione di carattere troppo «idraulico». Mi permetto di anticipare questa considerazione, anche se avremo bisogno di altri elementi per giungere ad una conclusione. A me pare che l'orientamento in base al quale l'intervento di difesa idraulica debba essere subordinato solo agli aspetti geologici e tecnici cozza con la visione, che sta ricevendo sempre maggiori consensi (su questo aspetto potremo ascoltare il professor Amorosino e, in seguito, anche altri soggetti di cui abbiamo previsto l'audizione), secondo cui una legge di difesa del suolo che non tenga conto nella giusta dimensione degli aspetti urbanistici sia una legge monca.

Sappiamo che la competenza in materia urbanistica spetta essenzialmente – direi esclusivamente – alle regioni. Se la legge n. 183, o un'altra legge del territorio nella quale siano specificate anche le competenze in materia di difesa del suolo, non contempla anche interventi di tipo cogente per la gestione del territorio, ci troviamo di fronte ad un problema in gran parte irrisolto, che provoca anche conflitti di competenze tra gli organi dello Stato.

Concludendo questa mia riflessione, vorrei porre altre due domande al professor Versace. Lei ritiene che la realizzazione dei piani di manutenzione dei corsi d'acqua, che possano essere varati al di fuori dei piani di bacino, possa eventualmente pregiudicare la pianificazione del bacino, visto anche il ritardo con il quale si sta procedendo?

E infine, dal momento che lei ha più volte accennato al ruolo della comunità scientifica nazionale, vorrei che ci desse una valutazione estremamente netta del grado di conoscenza attuale dal punto di vista scientifico, per capire in quale misura possa essere ritenuto accettabile, soprattutto in termini di lettura dei parametri fisici del territorio.

*VERSACE.* Proverò a rispondere alle numerose domande che mi sono state poste.

Innanzitutto, condivido le considerazioni del senatore Conte, ma non credo che l'autonomia dell'Autorità di bacino sia veramente alternativa all'attività di supporto alle regioni: preferirei considerarle come due facce della stessa medaglia.

Prendiamo in esame un caso pratico: attualmente, le Autorità di bacino nelle regioni meridionali, così come sono previste (anche se poi nei fatti non funzionano), non sono altro che uno dei tanti uffici in cui c'è una dirigenza dello stesso livello e manca un ruolo organico ben preciso, e quindi si ricorre a trasferimenti e distacchi di personale. Una struttura di questo tipo, chiaramente, ha forti limiti.

Occorre invece creare un'Autorità di bacino che, pur essendo comunque una struttura regionale, nella quale il segretario venga ugualmente nominato dalla giunta regionale o dall'assessore (questo aspetto non è rilevante), sia autonoma dal punto di vista amministrativo, della gestione e del reperimento dei finanziamenti. Inoltre, tale struttura dovrà essere capace, al suo interno, di rapportarsi (facciamo il caso di una re-

gione chiusa, che non abbia interferenze con altre regioni, come la Sicilia, la Sardegna o la Calabria) alla regione, alle province e alle autonomie locali, mantenendo la sua autonomia nel predisporre i piani e nel controllarli, ovviamente seguendo gli indirizzi stabiliti dalla regione nel decidere quali siano le priorità.

Dunque, l'autonomia non deve essere considerata solo in riferimento all'aspetto economico, ma anche e soprattutto a quello tecnico. Alcune regioni meridionali hanno avuto dei ritardi proprio perchè le strutture regionali non sono riuscite ad acquisire un livello di autonomia tecnica sufficiente. Infatti, nella maggior parte dei casi, le strutture tecniche delle regioni meridionali sono fortemente subordinate al potere politico, nel senso che hanno margini di scelta, di controllo e di autonomia oggettivamente modesti: quindi possono entrare solo nel merito della realizzazione di un singolo progetto, ma non intervengono sulla pianificazione e sul controllo in modo complessivo.

Non so se tecnicamente ciò che propongo sia realizzabile, però mi immagino un'Autorità di bacino che svolga contemporaneamente le due funzioni: da una parte, essendo autonoma, dovrebbe avere la facoltà di pianificare e controllare, dall'altra dovrebbe essere un punto di riferimento per tutta la struttura regionale e non un organismo esterno imposto dalle amministrazioni centrali dello Stato. Tempo fa ho sentito formulare l'ipotesi di istituire un'unica Autorità di bacino per tutta l'Italia meridionale, come quella del Po. Ritengo che, in tal modo, sarebbe priva di senso, del tutto inutile; invece, ripeto, deve avere un'autonomia e una terzietà nell'ambito della regione stessa.

Il secondo argomento da affrontare riguarda le considerazioni del presidente Veltri sulla effettiva sottoutilizzazione delle risorse disponibili, che è causata da vari fattori, tra cui il più importante è l'assenza di un parco progetti adeguato.

**PRESIDENTE.** E questo potrebbe essere causato, secondo lei, da una sorta di carenza di quadri tecnici, non soltanto privati ma anche delle strutture dello Stato? Per esempio, potrebbe essere determinato da una sorta di depauperamento dell'ex Agensud o da altri fattori simili?

**VERSACE.** In effetti, si è verificato uno smantellamento più o meno sistematico di tutte le strutture tecniche, accompagnato da una modificazione delle competenze, che comporta sempre più una trasformazione degli interessi da tecnici in amministrativi. Inoltre, esistono anche dei vincoli normativi che impediscono di destinare risorse alla progettazione, se non nell'ambito di certi finanziamenti particolari.

Sostanzialmente, manca la capacità di pensare per grandi progetti oppure di studiare un approccio complessivo al problema da affrontare, cioè si tende a lavorare in seguito al verificarsi di un solo evento. Per esempio, se un muro sta crollando, si pensa a come rimetterlo in piedi, mentre magari si trascura il fatto che dietro a quel muro sta franando un'intera montagna perchè non ci sono le risorse e le capacità.

Allora, se si mette in piedi un volano all'interno dell'Autorità di bacino, stabilendo che si devono affrontare quelle determinate situazioni

e analizzandole una per una, non ci saranno grandi problemi per creare una macchina che funzioni perfettamente. E questa macchina funziona in altre regioni. Se prendiamo in considerazione, per esempio, la produzione dei piani dell'Autorità di bacino del Po, di quella che opera nell'ambito della regione Emilia Romagna, o anche dell'Autorità di bacino (al cui comitato appartengo) del Volturno, del Liri e del Garigliano, notiamo che c'è un abisso rispetto a quella delle regioni meridionali. Noi operiamo in un'area che ha problemi analoghi a quelli che ci sono nel resto della Campania, in Basilicata o in Calabria, e tuttavia siamo stati in grado di produrre piani, di razionalizzare e realizzare un insieme di progetti con risorse non enormi ed in tempi relativamente brevi.

In tale ambito, dunque, si sta innestando tutto un meccanismo di progettazione e di realizzazione degli interventi che consente, in primo luogo, di spendere rapidamente i soldi e, in secondo, di spenderli bene e in modo mirato.

Un altro quesito rivoltomi riguardava il livello di conoscenza scientifica. Al riguardo, posso dire che, almeno per quanto riguarda le frane, le inondazioni e la difesa delle coste, i livelli di conoscenza raggiunti sono più che sufficienti per affrontare tecnicamente i problemi esistenti. Il punto critico è quello del trasferimento; cioè c'è una separazione tra quello che si fa nell'ambito della ricerca e quello che poi viene acquisito dalle strutture che dovrebbero operare, per cui si finisce per sopperire a tale mancanza attraverso altre vie, ad esempio con collaborazioni o affidamenti esterni, eccetera.

Questo - secondo me - è il *gap* che dovrebbe essere colmato dall'attività dei Servizi tecnici nazionali, il cui compito dovrebbero essere proprio quello di trasformare le indicazioni della ricerca in *standard* operativi. Non è pensabile, infatti, che il singolo ingegnere del comune si legga tutte le memorie che escono sulle riviste internazionali. Ci vuole un livello in cui queste memorie, questi studi vengano trasformati in procedure dettagliate e semplici, così come avviene in campo medico dove normalmente le riviste di divulgazione scientifica spiegano con semplicità i diversi protocolli, in modo che poi qualsiasi medico sia in grado di capirli e di applicarli. Questo è il tipo di lavoro che occorre fare; ossia rendere noto che un certo problema si affronta con una determinata procedura.

Quello della divulgazione, quindi, è un problema centrale; vi sarebbe bisogno di livelli di trasferimento migliori, di un maggior numero di corsi di aggiornamento e di formazione, ma su questo si sta già lavorando.

Un aspetto che invece non riesco a comprendere bene è il rapporto tra difesa del suolo e urbanistica. È chiaro che tra questi due momenti c'è un legame strettissimo e formidabile, però, ho l'impressione che se all'interno del piano di bacino in qualche modo si debbano far rientrare anche i piani di sviluppo territoriale, alla fine non se ne esca più. La mia idea è che vi debba essere una separazione; la difesa del suolo deve cioè stabilire dei vincoli, porre delle compatibilità, vale a dire deve predisporre un contorno di riferimento; spetterà poi a soggetti diversi, con strumenti diversi, il compito di realizzare ciò che può essere realizzato.

Il rischio altrimenti è che si ricada nella onnicomprensività, in una miriade di interessi particolari per cui, alla fine, i risultati non riesco a vederli buoni.

CONTE. Al riguardo, si potrebbe ipotizzare un compito di supporto alle istituzioni locali? Usiamo l'antica dizione di «regime dei suoli», cioè un'analisi, una conoscenza ma anche una progettualità elementare per le scelte che poi le istituzioni locali sul territorio, per quanto riguarda l'urbanistica, sono chiamate a fare.

VERSACE. Nella realtà, si verifica continuamente che c'è una completa separazione tra quella che è la situazione di rischio e quello che poi si viene a realizzare. C'è proprio un completo distacco, nel senso che le informazioni di questo tipo che vengono acquisite è come se non esistessero. Noi abbiamo esperienze di comuni nei quali si è continuato a costruire su zone franose che tutti conoscevano e questo non è frutto se non di ignoranza e di incapacità di saldare i due momenti.

L'ultimo problema che è stato sollevato riguardava la manutenzione. In proposito, sono del parere che la manutenzione può muoversi ed anzi è necessario che si muova da subito con una certa autonomia. Ad esempio, si pone il problema di rimuovere tempestivamente dalle zone di possibile esondazione tutte quelle che sono le aree di detrito, cioè tutti quei punti che sono interamente o parzialmente ostruiti, e questo è un intervento che può essere fatto sistematicamente senza pregiudicare alcunchè. In questo caso, bisognerebbe destinare risorse specifiche per obiettivi di questo tipo; nell'ambito del piano di bacino questo può essere fatto con programmi di manutenzione. Si tratta, però, di interventi già contemplati dalla legge Merloni e dal successivo regolamento di attuazione; infatti, è previsto che per tutte le opere che si vengono a realizzare debba essere predisposto un piano di manutenzione che indichi con che periodicità debbono essere compiute le verifiche, i controlli, le pulizie, eccetera.

Questo è un aspetto sicuramente decisivo perchè alcune situazioni che si sono verificate a seguito dell'alluvione dell'ottobre scorso, sia in Versilia sia in Friuli sia in alcune regioni meridionali, sono in gran parte legate al fatto che la manutenzione degli alvei e delle opere era in ritardo o non era mai stata effettuata, soprattutto da parte dell'ANAS o delle Ferrovie dello Stato. Vi è, infatti, una miriade di attraversamenti che non sempre vengono controllati e curati come si dovrebbe e quindi diventano zone naturali di accumulo, per cui, nel momento in cui arriva la prima piena, quello è il punto di crisi dell'intero sistema.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Versace anche per questo secondo contributo e dichiaro conclusa la sua audizione.

#### **Audizione del professor Sandro Amorosino**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del professor Amorosino, docente di istituzioni di diritto pubblico presso l'università

«La Sapienza» di Roma, il quale credo potrà fornirci un utile contributo soprattutto, ma non soltanto, nelle materie oggetto del questionario che più si riferiscono alla sfera amministrativa. Il nostro ospite ha comunque ampia facoltà di rispondere o in ogni caso di pronunciarsi anche al di là del questionario stesso.

Cedo pertanto la parola al professor Amorosino.

*AMOROSINO.* Signor Presidente, sulla parte informativa, cioè sulla situazione reale dell'attuazione ritardata e diseguale della legge n. 183, rinvio alle audizioni tenute da questo Comitato sia del responsabile politico dell'amministrazione competente, il ministro Costa, sia dei dirigenti generali, l'architetto Pera e il dottor Mascazzini. Senza dare giudizi – perchè questo non mi compete – ritengo però che abbiate acquisito le testimonianze di persone competenti e quindi dense di dati, di informazioni, con una rappresentazione effettiva della realtà, alla quale dunque c'è poco da aggiungere.

Come sempre, il fatto è il presupposto del diritto, nel senso che queste informazioni disegnano sostanzialmente un quadro di ineffettività della legge, vale a dire un modello scarsamente realizzato, se non vogliamo dire irrealizzato. Questo vuol dire che c'è una divaricazione tra il modello e la portanza amministrativa generale, cioè la capacità di risposta amministrativa da parte del nostro subsistema amministrativo. Questo è – secondo me – il punto critico.

Probabilmente si deve agire in un duplice senso: migliorando la qualità dell'«amministrare» da un lato, e modificando il modello dall'altro, soprattutto se il divario è molto ampio, come nel nostro caso.

Pertanto mi soffermerò su due aspetti: il profilo organizzatorio (competenze, struttura, natura dell'autorità) e il profilo pianificatorio (procedura, natura e contenuti dei piani di bacino). Naturalmente vi sarebbero altri argomenti da trattare, ma, per brevità, menzionerò semplicemente quelli già affrontati dal collega Versace: il monitoraggio continuo; la manutenzione e la responsabilità della stessa, e, a monte, il problema delle risorse.

Per quanto riguarda la dimensione organizzatoria, contrariamente all'uso invalso nel nostro Paese, dove di solito si parte da una disputa astratta sull'appropriazione delle competenze, vorrei partire dalle funzioni, cioè dalla necessità di stabilire cosa si deve fare per la difesa del suolo e i bacini idrografici. Molti di essi – come è stato rilevato dal Presidente in una delle prime sedute – non coincidono con le regioni amministrative (pensiamo al Po, ma anche all'Adige), oppure hanno una rilevanza simbolica ultraregionale anche se la dimensione fisica è regionale (pensiamo alla laguna di Venezia). Comunque, per difetto o per eccesso, spesso non vi è coincidenza con i confini amministrativi della regione. Diventa allora necessario privilegiare il criterio dell'aderenza all'oggetto: si deve costituire un'autorità per ogni bacino, coincida o meno con i confini di una regione. Quindi i bacini interregionali debbono essere regolati da un'unica autorità, da costituirsi sulla base di accordi tra le regioni interessate, prevedendo però una riserva di potere allo Stato in base al principio della «sussidiarietà ascendente», vale a dire

che se le regioni interessate non trovano un accordo o non costituiscono l'Autorità di bacino, l'ultima parola spetterà allo Stato. Del resto gran parte delle risorse finanziarie provengono – e così sarà anche in futuro – dallo Stato e, legato al tema della difesa del suolo c'è quello delle emergenze della protezione civile, per il quale si invoca la solidarietà nazionale. In realtà diventa problematico richiamarsi al principio della solidarietà nazionale se le Autorità di bacino non si sono attivate a causa di controversie e litigi tra regioni. In questi casi residuali lo Stato deve intervenire. Pertanto ritengo sia necessario regionalizzare o interregionalizzare la quasi totalità dei bacini. Per il bacino di Venezia, dove c'è una responsabilità internazionale, può essere confermata la figura del Magistrato alle acque, ma siamo nel campo delle eccezioni. Non vorrei turbare le simmetrie dei miei colleghi costituzionalisti, i quali ormai ritengono che quasi tutte le funzioni debbano essere collocate a livello regionale – la tendenza tuttavia è questa e la categoria dell'interesse nazionale è ormai fuori moda –, ma in qualche caso si potrebbe ammettere l'esistenza di un bacino nazionale. Deve essere chiaro, tuttavia, che una riserva di potere deve rimanere allo Stato, per fare quanto è necessario per la difesa del suolo, che non può certo essere prevista solo sulla carta. In sintesi: lo Stato deve avere una responsabilità di ultima istanza. La regionalizzazione va quindi intesa come responsabilità regionale o interregionale, che deve esser esercitata.

Quanto alla necessità di coinvolgere gli enti locali, su questo punto dobbiamo essere chiari. Le funzioni di pianificazione e realizzazione dei piani di bacino trascendono il livello locale. Credo che, per il principio di completezza, affermato nella legge Bassanini, sia necessario concentrare le funzioni d'indirizzo a livello regionale. Conseguentemente si pone il problema del rapporto tra la regione, o le regioni che si sono accordate, e l'Autorità di bacino, regionale o interregionale. In questo campo la terminologia è limitata e può indurre ad equivoci. Dobbiamo pensare ad autorità tecniche autonome, il che naturalmente è cosa diversa – perlomeno nel linguaggio giuridico – dalle autorità indipendenti; lo dico anche per scaramanzia e perdonatemi la battuta, ma ormai si costituiscono autorità indipendenti anche per la vendita dei cocomeri. Ribadisco pertanto la necessità che si tratti di autorità tecniche, in quanto composte di corpi tecnici qualificati, meglio se con una formazione unica in sede nazionale. Dobbiamo investire risorse nella formazione di questa struttura tecnica, la quale deve mantenere con la regione un rapporto abbastanza elastico. Si deve trattare, in sostanza, di enti regionali dotati di assoluta autonomia, anche finanziaria, capaci quindi di reperire risorse, il cui rapporto con la regione deve essere un rapporto di indirizzo in senso lato. Badate che in questa materia in realtà ci sono pochi indirizzi da stabilire. Si tratta di individuare, su un piano tecnico, qual è l'insieme delle cose da fare, quali sono le priorità di intervento, quali le risorse disponibili, cosa si può prevedere per i prossimi anni, dunque tracciare a grandi linee gli interventi necessari per poi operare per stralci annuali. In sostanza si tratta di capire cosa è necessario fare per frenare il dissesto idrogeologico. Ripeto, non è tanto necessario stabilire direttive e indirizzi politici (che devono essere pochi), quanto accogliere le prio-

rità individuate in sede tecnica. Il raccordo può riguardare le politiche di assetto del territorio e della regione (e sul punto tornerò affrontando il problema dei piani di bacino), può consistere in un controllo da parte della regione sull'efficienza di questa autorità ma non sul merito dei programmi. Non lo dico per amore della tecnocrazia ma questa è una delle tipiche materie nelle quali dovremmo lasciare spazio agli ingegneri che devono dirci cosa è necessario fare. Questo, naturalmente, non significa separazione rispetto agli enti locali; tutt'altro. Dovremmo individuare dei meccanismi mediante i quali le informazioni a disposizione delle autorità competenti e, prima di loro, dell'università o del CNR, nelle quali vengono indicate le aree critiche, siano portate ufficialmente a conoscenza degli enti locali province (per la pianificazione di area vasta) e comuni (per i piani locali).

È anche necessario sottoporre esplicitamente gli strumenti urbanistici comunali al vincolo assoluto di non prevedere trasformazioni del suolo, laddove ci siano situazioni di pericolo. Certo, così non si risolve il problema degli insediamenti abusivi, ma in questo caso siamo fuori dal diritto. Fondamentale, però, è assicurare la circolazione delle informazioni che le Autorità di bacino devono somministrare a tutti gli enti che hanno responsabilità di assetto del territorio.

Quindi, riassumendo, dobbiamo pensare di mantenere come punto di riferimento i bacini idrografici nella loro integralità, che sono un'acquisizione di civiltà amministrativa. Dobbiamo prevedere per ogni bacino un'autorità, di emanazione regionale o interregionale, ma una volta che questa emanazione vi sia stata le autorità devono essere libere di elaborare i loro piani. Pertanto, ritengo che all'apice di queste autorità non debbano esserci grandi organi politici, anzi ne ridurrei in buona misura il numero e il peso.

Penso che sia necessario puntare decisamente sul rafforzamento dei corpi tecnici e sull'apertura, la più ampia possibile, di canali di rapporto con le istituzioni nazionali di ricerca, perchè presso le università e presso il CNR (anche se tale condizione non si verifica in tutte le regioni) esistono forti conoscenze. Invece, attualmente c'è una situazione «a canne d'organo»: le conoscenze, cioè, non passano alle Autorità di bacino, le quali magari non predispongono i piani di bacino e, anche se questi vengono preparati, comunque le rilevazioni delle carte di rischio idrogeologico non passano agli enti locali. È questa la continuità e la sussidiarietà vera, orizzontale, che dobbiamo istituire; non dobbiamo fare cose tanto più complicate.

Per non dilungarmi troppo, passo ad esaminare il secondo profilo, che è quello dei piani di bacino. Ritengo che ci sia una configurazione dei piani di bacino eccessiva: questi piani sono sovraccarichi di funzioni, sono diventati dei «superpiani megagalattici» – come direbbe Paolo Villaggio – e ciò rende difficilissimo realizzarli. Allora, occorre inserire meno progetti nei piani di bacino, per renderli più agevolmente attuabili. Naturalmente, questo non vuol dire perdere i collegamenti con tutte le materie connesse, ma significa che c'è bisogno di una concentrazione. In fondo, il piano di bacino è soltanto uno dei piani di settore, e anche se si tratta di un settore complesso, un settore di settori, non può pre-

sentarsi come una specie di «superpiano» territoriale. D'altro canto, se vogliamo attribuire all'autonomia politica delle regioni – e ormai anche delle province e dei comuni – il suo vero significato, l'assetto del territorio, nel senso più lato del termine, spetta alle regioni e poi alle province (per i piani ad area vasta), e ai comuni (per i piani locali).

La difesa del suolo è un settore importante i cui piani devono essere sussunti nella pianificazione territoriale, che spetta alle regioni e progressivamente – speriamo – alle province, così come vengono sussunti altri piani di settore, più o meno importanti, o altre tavole di valori importantissime. Vorrei farvi due esempi per spiegarmi meglio: il piano regionale dei trasporti è un piano di settore che viene sussunto nella pianificazione territoriale (o dovrebbe esserlo); il piano regionale triennale delle opere pubbliche è un piano delle infrastrutture che viene sussunto nella pianificazione territoriale generale.

I piani della difesa del suolo del bacino o dei bacini presenti in una regione devono essere sussunti, ma devono essere considerati come fatti assolutamente pregiudiziali, vincolanti, analogamente a come vengono considerati – per fare un altro esempio – gli insiemi dei vincoli paesistici. Sono cioè degli *a priori*, dei valori assoluti, che vincolano in una certa sfera il pianificatore territoriale regionale o il pianificatore urbanistico comunale: questo è il nesso di presupposizione fra le diverse specie di piani.

In sintesi, occorre provvedere ad un alleggerimento dei piani di bacino, inserendovi meno contenuti. Vanno individuate priorità precise in stretta correlazione alle risorse disponibili o che si possono prevedibilmente procurare, operando anche un coordinamento finanziario con le altre risorse concentrabili in ciascuna area geografica (ma si tratta di constatazioni a voi già note) e indicando cosa si può fare in tre o in cinque anni con quei quattrini, intervenendo sui punti critici.

Avviandomi alla conclusione, vorrei aggiungere che ho avuto modo di leggere lo stralcio di una relazione dell'avvocato Pallottino, il quale propone un rafforzamento ulteriore dei piani di bacino. Io dichiaro il mio dissenso rispetto a questo suggerimento, perchè in tal modo si rischia un'ipertrofia di tali piani e non si riesce poi a realizzarli. Vorrei sapere quanti ce ne sono già approvati ed effettivamente attuati in giro per l'Italia; più modelliamo dei «pianoni», meno riusciremo ad attuarli. E se vogliamo alleggerire i piani di bacino, poi non dobbiamo prevedere al loro interno tante articolazioni di subsettori. Possiamo anche farlo, però dobbiamo avere anche chiaro che il piano deve considerare dei blocchi di situazioni territoriali nel loro complesso, non per singoli subsettori (l'acqua, la geologia e così via). L'alleggerimento del piano di bacino e le indicazioni di precise priorità, inoltre, possono favorire entro una certa soglia (questa cautela me l'ha ispirata il professor Versace) la connessione tra protezione civile e piani di bacino. È vero, da una parte, che quando si determinano situazioni di emergenza (perchè entro certi limiti tali situazioni si creeranno sempre) la protezione civile procede autonomamente, rispetto ai piani di bacino, perchè deve intervenire immediatamente.

Tuttavia, nella misura in cui i piani di bacino individuano in maniera corretta le priorità, è possibile prevenire, entro una certa soglia, prima di intervenire a catastrofe avvenuta. Io credo che, se si desse un indirizzo per conformare i piani di bacino soprattutto sulle situazioni critiche, attesa la limitatezza delle risorse, forse qualche catastrofe la eviteremmo, anche se ovviamente non tutte. È bene però cominciare a impostare correttamente la questione e secondariamente – prendendo il cane questa volta per la coda – si dovrebbe stabilire che vi sia un raccordo finale tra gli interventi di emergenza e gli interventi ordinari di bacino. Ad esempio, se si interviene sulla Costiera amalfitana, a seguito di quel che è recentemente successo, credo che gli interventi vadano raccordati, integrati, riportati ai piani di bacino, per fronteggiare al contempo le conseguenze delle emergenze passate e prevenire qualcuna di quelle future, naturalmente non tutte.

Poichè mi sono già dilungato troppo, per quanto riguarda gli ultimi punti del questionario, per i quali mi proclamo incompetente – e sono quelli economico-gestionali – rinvio alle indicazioni contenute nell'eccellente relazione dell'avvocato Cutrera, perchè in essa vi è ampio materiale ed anche un'apertura sul ruolo dei privati che può essere – secondo me – ulteriormente sviluppata.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Amorosino, il quale mi pare abbia toccato nel vivo alcuni dei punti che sono al centro della nostra attenzione e che ancor di più lo saranno.

Cedo ora la parola ai colleghi per eventuali quesiti o richieste di chiarimento.

CONTE. Signor Presidente, dall'esposizione così precisa e sollecitante del professor Amorosino, che ringrazio, ricavo una prima domanda molto breve, anche se probabilmente impegnativa.

Ritiene il professor Amorosino che si possa fare qualcosa – e in caso affermativo che cosa – nei confronti delle regioni che non mettono il piano di bacino in condizione di essere il vero punto di riferimento ed anche di intervento sul territorio per la difesa del suolo? Nel corso delle precedenti audizioni, questo tema è già stato affrontato; sono state fatte anche delle ipotesi, percorse fino ad un certo punto, a proposito del rapporto tra Stato e regioni, poi però non si è riusciti ad andare fino in fondo. Mi richiamo, a questo proposito, ai problemi evocati della nuova organizzazione statutale prevista dalle leggi Bassanini, nonchè ai concetti di sussidiarietà ascendente che sono stati qui richiamati e quindi, professor Amorosino, le rivolgo questa richiesta di parere, anche perchè poi occorre individuare in concreto delle modalità di intervento.

E, infine, per quanto riguarda la questione della più volte evocata unitarietà della conoscenza, ai fini proprio di un'elaborazione e concretizzazione di piani di bacino efficaci, si può e si deve immaginare una struttura centrale?

PRESIDENTE. Professor Amorosino, vorrei fare anch'io una breve riflessione e poi rivolgerle alcune domande.

Prima di tutto, a me è parso di rilevare una convergenza tra la sua esposizione e quella del professor Versace, anche se da due angolazioni diverse perchè la prima si riferiva essenzialmente ad aspetti tecnico-ingegneristici, mentre la sua ha toccato più da vicino gli aspetti di carattere amministrativo. Tuttavia – ripeto – non mi pare vi siano state sostanziali differenze di impostazione o di vedute.

Ciò premesso, vorrei prendere spunto dalla sua affermazione secondo cui è da privilegiare, in termini assoluti, l'unitarietà fisica del bacino rispetto invece al comparto amministrativo. Mi pare che questa fosse l'ossatura del suo assunto e tuttavia debbo rilevare come l'*iter* che sta seguendo anche l'applicazione delle cosiddette leggi Bassanini sembri privilegiare essenzialmente il comparto amministrativo rispetto a quello fisico. Ora, soprattutto per quanto riguarda i bacini interregionali, le Commissioni ambiente dei due rami del Parlamento saranno chiamate ad esprimere i propri pareri sui decreti attuativi di tali provvedimenti e quindi vorrei chiederle un parere rispetto all'evidenziazione – se così posso dire – del comparto fisico su quello amministrativo e su come tale elemento possa trovare riscontro all'interno dei decreti di attuazione.

Una seconda riflessione che vorrei fare si riferisce alla soggettività giuridica dei piani di bacino. Ebbene, io vorrei ricordare a lei ed evidentemente a me stesso che il problema è abbastanza dibattuto, in termini anche accademici, anzi alcune volte lo è in maniera eccessivamente accademica. Vi è infatti chi privilegia l'aspetto gestionale anzichè quello pianificatorio e chi invece quello di controllo anzichè quello pianificatorio stesso; mentre poi vi sono altri che addirittura rinviando l'Autorità di bacino al modello del consiglio direttivo dei parchi. Vorrei pertanto conoscere la sua opinione in proposito.

Un'altra considerazione riguarda l'ipotesi di assumere, all'interno degli strumenti di pianificazione di aree vaste, siano essi i piani regionali oppure i piani provinciali, le priorità dei piani di bacino. Su questo io credo vi sia da spendere qualche parola in più, non soltanto perchè – come lei stesso faceva rilevare – non sono molti i piani di bacino adottati, ma anche perchè mi pare che in termini giurisprudenziali non si evinca in maniera univoca quale sia il piano sovraordinato agli altri. Vorrei attirare la sua attenzione, ad esempio, sul problema dei piani del parco; tra il piano del parco e il piano di bacino qual è quello sovraordinato rispetto all'altro? C'è una voce chiara in materia?

Inoltre, vorrei un suo parere per quanto riguarda un altro soggetto interessato dalla legge n. 183 e cioè i consorzi di bonifica. Questi, infatti, sono uno dei tanti soggetti presenti sulla scena che attualmente rispondono – se ricordo bene – in maniera esclusiva al Ministero per le politiche agricole. A suo giudizio, questo è un momento di ostacolo o di freno all'attuazione piena e più trasparente della legge n. 183, nonchè ad un pieno esplicarsi dell'attività di mercato, visto che di fatto l'uso delle risorse idriche per usi irrigui è in regime di monopolio da parte del suddetto Dicastero?

Sarebbe poi utile per questo Comitato conoscere la sua opinione rispetto alla molteplicità dei soggetti competenti (autorità di bacino, consorzi di bonifica, magistrati alle acque, eccetera) che – a mio parere, ma

lo dico ancora in forma dubitativa – costituisce un elemento di freno rispetto ad una esplicazione effettiva di pianificazione.

Infine, vorrei sapere cosa pensa circa un possibile snellimento degli innumerevoli passaggi procedurali cui è sottoposto un piano di bacino, passaggi che probabilmente fungono, già *a priori*, da elemento deterrente rispetto alla sua attuazione.

*AMOROSINO.* Signor Presidente, cercherò di fornire risposte esaurienti a questa rosa di quesiti che mi è stata posta.

Cosa si può fare per migliorare? Si deve prendere atto che nel nostro paese organizzazioni troppo complicate non funzionano e che bisogna rafforzare le strutture perchè costituiscono il presupposto fondamentale della funzionalità. Possiamo cambiare le regole quanto vogliamo ma se non abbiamo strutture dotate di «portanza amministrativa» non ne veniamo a capo. Dobbiamo pertanto costituire in tutte le regioni delle Autorità di bacino concepite come corpi tecnici. È un punto fondamentale. Laddove ciò non dovesse accadere, e passo al secondo profilo, cosa può fare lo Stato? Anche uno Stato di tipo federale o prefederale, come quello che si preannuncia, deve conservare delle riserve di potere d'intervento. Non dimentichiamo i conflitti avvenuti negli Stati Uniti, fra il Governo federale e i singoli Stati, nel corso degli anni Trenta, quando venne creata l'autorità della Valle del Tennessee. Quindi deve essere prevista una riserva di potere da impiegare positivamente. È necessario pertanto mantenere un corpo tecnico nazionale che fornisca, per alcuni anni, un aiuto concreto alle regioni che non riescono a mettersi in carreggiata, altrimenti si determinerà rapidamente un divario notevole tra la qualità dell'amministrazione di una regione rispetto ad un'altra. Vi assicuro che ciò si prevede in tutti gli Stati federali. Pertanto anche se nel 2000 avremo uno Stato federale dobbiamo pensare fin da ora a meccanismi di questo genere: una riserva di potere, ma anche di strutture amministrative capaci di sovvenire le regioni in difficoltà. In definitiva è necessario agire su due binari: da un lato, aiutare la regione ad organizzarsi, dall'altro, qualora non provveda, sostituirsi ad essa. Peraltro la minaccia del potere sostitutivo si è rivelata, in tanti anni, una grida manzoniana. Molti miei colleghi, in occasione di concorsi universitari, hanno scritto libri sul potere sostitutivo che sono serviti solo a vincere quei concorsi; infatti, di poteri sostitutivi realmente esercitati, incisivi, azzannanti la realtà, nella mia lunga esperienza di pubbliche amministrazioni ne ho conosciuti davvero pochi. Questo pertanto è il primo problema da affrontare. Secondo problema: non dobbiamo ragionare in termini conflittuali sul rapporto tra Autorità di bacino e poteri regionali, perchè ci sono alcune funzioni che travalicano i confini geografici; alcune si possono suddividere artificialmente (pensiamo ai trasporti), altre, come questa, sono connaturate all'orografia e quindi non ai confini amministrativi delle regioni, molto spesso casuali. In questa materia si deve operare attraverso accordi con le regioni. È un principio che deve essere stabilito in maniera molto rigida, prevedendo che lo Stato assuma un ruolo di arbitro quando le regioni sono incapaci di trovare un accordo.

Quanto al nodo del modello organizzatorio, riproposto dal Presidente, al vertice di questa Autorità di bacino dobbiamo avere degli organi snelli, in grado di assumersi delle responsabilità nei confronti della regione o delle regioni di cui sono emanazione. La loro composizione non può tuttavia superare le tre, cinque, massimo sette persone; non quella sorta di assemblee del popolo cinese che abbiamo visto e conosciuto. Sotto di loro avremo poi dei corpi tecnici, il cui direttore generale o il segretario deve essere un tecnico; più di questo non vedo; più di un vertice collegiale per assicurare il raccordo con la regione o le regioni non si deve prevedere. Più volte in passato, fino agli ultimi provvedimenti Bassanini, si è ribadito in tutti i modi che la determinazione degli indirizzi spetta ai politici e il resto è di competenza dei corpi amministrativi. Probabilmente bisognerebbe rivedere anche i comitati di gestione dei parchi per renderli più snelli.

Terzo problema. Si apre qui un terreno appassionante, riguardante i rapporti interpianificatori fra tutta la galassia dei piani che orbitano nell'ordinamento amministrativo italiano: quando si scontrano; quando l'uno fa fare all'altro la fine delle meteoriti e chi prevale. Naturalmente operando in un contesto di estrema complessità e di grande pluralismo amministrativo queste vicende sono in buona parte ineliminabili. Del resto ciò accade ovunque esista una ricca articolazione di poteri locali, super locali, regionali e statali. Non so se una battuta sia conforme alla serietà del luogo, ma è sufficiente leggere qualche romanzo giallo americano per avere immediatamente cognizione dei conflitti esistenti tra la polizia di contea, la polizia di Hollywood e quella della municipalità di Los Angeles, per stabilire chi debba agire e cosa si debba fare. Questo nodo, quindi, è ineliminabile. L'unica cosa da fare è cercare di precisare il più possibile le rispettive funzioni. Pertanto, per rimanere agli esempi del Presidente, il piano del parco non è solo un piano per l'istituzione di un parco nazionale, non è solo un piano urbanistico, ma è finalizzato anche alla salvaguardia attiva della fauna e della flora, dunque contiene qualcosa in più rispetto ai piani regionali. Dal momento che in passato ho avuto modo di collaborare con il Presidente in relazione al parco del Pollino, porterò questo esempio. Il parco del Pollino si trova al confine tra Calabria e Basilicata, e una volta istituito le due regioni dovranno uniformarsi, per le parti del territorio che rientrano nell'ambito del parco, ai provvedimenti volti alla tutela della natura adottati dal parco. Esse dovranno, quindi, sussumere quelle prescrizioni nei loro piani regionali, rinviando addirittura al piano dell'ente parco per quanto concerne il suo assetto interno. Certamente - vista la conformazione orografica di quel territorio - potranno nascere problemi di rapporto tra piano del parco e piano di bacino. Del resto l'esperienza dimostra che il problema si è posto continuamente. Vi sono infatti delle opere di difesa del suolo o di intervento civile che rischiano di incidere sul contesto naturale, come il famoso ponte tra due paesi, che evita di fare un giro di 25 chilometri. Ma questo problema si pone sempre quando ci sono interessi pubblici diversi da comporre, ognuno dei quali è primario in se stesso.

Bisogna trovare il modo di realizzare le opere di difesa del suolo con modalità che siano più rispettose del contesto naturale. In altre pa-

role, fuori del parco si può procedere anche più disinvolatamente nella conformazione ingegneristica delle opere, perchè in quel caso il territorio è più neutro, meno pregiato – scusate l'espressione – e quindi si può operare con maggiore rapidità. All'interno dei parchi, invece, ci si deve limitare alle opere indispensabili, che devono esser realizzate con accorgimenti tali da non stravolgere il paesaggio, cioè la forma visibile del territorio.

Occorre anche stabilire chi deve effettuare questi raccordi. Oggi, sempre più, sono le regioni ad occuparsi di tale aspetto. I parchi nazionali devono collaborare con le regioni, mentre è naturale che ciò avvenga quando i parchi sono regionali. Se sorge un problema, si mettono intorno al tavolo, per esempio, la regione Calabria, la regione Basilicata, l'Ente Parco del Pollino ed eventualmente l'Autorità di bacino (in questo momento non ricordo se in quell'area c'è un'autorità interregionale, perchè non ricordo come sono coordinati i bacini dei fiumi).

D'altra parte problemi di questo genere si verificano continuamente fra i diversi tipi di piani. Per non prendere in considerazione solo il Sud, posso fare un altro esempio: a Trieste, in questi giorni, è sorto un delicatissimo problema di rapporti fra il piano del porto e il nuovo piano regolatore di Trieste. Anche al livello di una città, quindi, esistono problemi seri di collimazione tra i piani che la riguardano. Allora si deve ricorrere al sistema dei raccordi: ognuno deve poter partecipare ai procedimenti di formazione dei piani degli altri e «versare» in quelli le informazioni relative a cosa sta facendo, «dichiarando» i suoi progetti per gli anni successivi. Si litiga per dieci giorni, poi si chiude la conferenza dei servizi e qualcuno decide: ormai è quasi sempre la regione a farlo, ma se l'ente parco è nazionale gli interessi verranno composti dal Presidente del consiglio. Quasi sempre esiste la possibilità di comporre questi interessi: è raro che una scelta escluda l'altra. Nella pratica dell'amministrazione abbiamo sperimentato che quasi sempre si riesce a conciliare tali interessi pubblici; solo in rari casi alcuni di essi sono secamente alternativi e a quel punto la questione verrà risolta con una decisione politica. Insomma, si riesce a realizzare la variante di valico, perchè si dimostra che diversi interessi pubblici possono essere composti, sia pure attraverso un processo di decisione faticoso. Oggi, tra l'altro, la conferenza dei servizi è stata rafforzata molto con la cosiddetta «Legge Bassanini due», e quindi necessariamente si perviene ad un esito di decisione, applicando gli istituti previsti da tale normativa.

**PRESIDENTE.** Quindi mi pare che lo strumento della concertazione possa essere la chiave per la soluzione del problema.

**AMOROSINO.** Certamente. Ma vorrei affrontare un'ultima questione che mi è stata posta. Sul territorio sono presenti anche altre amministrazioni, come i consorzi di bonifica, e su questo aspetto si possono fare poche considerazioni.

Innanzitutto, dobbiamo fare attenzione ai pregiudizi, perchè i consorzi di bonifica spesso sono stati strumenti usati in modo discutibile, più che per la bonifica, però, mediamente, in molte regioni italiane han-

no funzionato. Stiamo quindi attenti ad eliminare tali strutture prima di sapere chi svolgerà poi quelle funzioni. Negli anni Settanta, nel corso della prima e della seconda regionalizzazione, abbiamo spesso eliminato strutture nazionali e poi le funzioni di loro competenza non sono state più svolte da nessuno. Allora, suggerisco di pensarci due volte.

Certamente, i consorzi di bonifica vanno ricondotti alle regioni. L'agricoltura è una materia che sarà sempre più di competenza regionale, così come la difesa del suolo e i regimi idraulici a livello di consorzio di bonifica. Sono tutte questioni regionali e la logica vuole che su di esse siano competenti le regioni.

La «morale della storia» è che abbiamo una ineliminabile compresenza di tante autorità amministrative diverse e possiamo solo cercare di distinguerne le funzioni. Il discorso che ho fatto ha riguardato più che altro le Autorità di bacino e i piani di bacino, ma, entro una certa soglia, si verificano sempre sovrapposizioni e interferenze, che dobbiamo risolvere con questi sistemi, con questi moduli convenzionali, perchè non ne abbiamo altri e non esiste oggi un decisore assoluto. Quindi una risposta semplice non c'è.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Amorosino per essere intervenuto e dichiaro conclusa questa audizione.

Rinvio pertanto il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 19,10.*

---

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

*Il Consigliere parlamentare dell'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici*

DOTT. LUIGI CIAURRO





