

# 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

---

9° Resoconto stenografico

SEDUTA DI LUNEDÌ 27 OTTOBRE 1997

**Presidenza del presidente VELTRI**

**INDICE****Audizione di rappresentanti dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI)  
e dell'Unione province italiane (UPI)**

PRESIDENTE:		
- VELTRI ( <i>Sin. Dem.-l'Ulivo</i> ), <i>senatore. . .</i>	<i>Pag. 3, 4,</i>	<i>AVARELLO . . . . . Pag. 4, 12</i>
	<i>6 e passim</i>	<i>BISOGNO . . . . . 3, 11</i>
		<i>GAVIOLI . . . . . 6, 14</i>

**Sui lavori del Comitato**

PRESIDENTE:	
- VELTRI ( <i>Sin. Dem.-l'Ulivo</i> ), <i>senatore. . .</i>	<i>Pag. 17</i>

*Intervengo ai sensi dell'articolo 78 del Regolamento per l'ANCI, l'ingegner Marco Pagliarini, dirigente del servizio ambiente del comune di Cremona, nonché come consulenti dell'ANCI il professor Paolo Avarrullo e l'architetto Andrea Filpa, ambedue dell'Istituto nazionale di urbanistica; intervengo altresì per l'UPI il dottor Giuseppe Gavioli, assessore alla provincia di Parma, il dottor Francesco Bisogno, coordinatore della commissione ambiente e il dottor Piero Antonelli, responsabile dell'ufficio studi.*

*I lavori hanno inizio alle ore 17,05.*

**Audizione di rappresentanti dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI) e dell'Unione province italiane (UPI)**

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

È oggi prevista l'audizione di rappresentanti dell'ANCI e dell'UPI. Ringraziamo i nostri ospiti che hanno risposto numerosi al nostro invito, accettando di partecipare ai lavori del Comitato. Li invito quindi a introdurre la discussione con una breve relazione. Successivamente potranno rispondere alle domande che i parlamentari intenderanno rivolgere loro.

*BISOGNO.* Signor Presidente, ringraziamo il Comitato paritetico che ha voluto ascoltarci sulla materia. Abbiamo riflessioni da sottoporre alla vostra attenzione perchè, se volete, possiate farne tesoro per la vostra discussione.

Riteniamo che la legge n. 183 del 1989 sia una normativa avanzata negli obiettivi. Allo stesso tempo riteniamo che sia inadeguata per quanto riguarda la strumentazione, perchè è macchinosa ed eccessivamente centralista. La legge n. 183, dopo otto anni dalla sua approvazione, appare pensata soprattutto per il Nord Italia, laddove esisteva un problema (mi riferisco evidentemente al Po). Questo ha determinato, a nostro giudizio, la scarsa attuazione della legge.

Per il futuro, pensiamo che la disciplina possa essere armonizzata, identificando e chiarendo il ruolo degli enti locali che, a nostro avviso, è eccessivamente marginale. Immaginiamo ad esempio che ci possa essere una stretta connessione fra il piano di bacino e il piano urbanistico attraverso l'utilizzo del piano territoriale di coordinamento redatto dalle province.

Quello che ci è sembrato strano è che un anno dopo l'approvazione della legge n. 183 il Parlamento abbia licenziato la legge n. 142 del 1990, nella quale si perde ogni traccia della prima. Nella legge n. 142, che a nostro giudizio è di grande respiro e riconosce ruolo e dignità agli enti locali, si perde quanto era stato pensato nella legge n. 183: si rico-

nosce alle province il compito della programmazione, ma non compiti specifici riguardo alla legge n. 183. Pensiamo che questo aspetto debba essere recuperato per far sì che la legge sia funzionale e sia attuata su tutto il territorio nazionale.

A questo fine riteniamo che si debbano utilizzare i decreti attuativi della cosiddetta legge Bassanini, la cui attuazione sta procedendo in maniera spedita. L'occasione dei decreti attuativi può essere la sede per una revisione anche della legge n. 183. Dobbiamo anche decidere cosa fare dei consorzi di bonifica: un punto interrogativo questo che più volte come province abbiamo evidenziato all'attenzione del Parlamento. Questo è il momento decisivo per dare una risposta nel merito.

Sottoponiamo queste riflessioni alla vostra attenzione. Non vorremo essere messi in una situazione di conflittualità fra enti locali; vorremmo anzi che si realizzasse una collaborazione stretta fra i vari livelli, regioni, province e comuni: un'azione di collaborazione può dare veramente risposta ai problemi della difesa del suolo. Oltre tutto questo argomento è all'ordine del giorno, perchè, purtroppo, la nostra nazione viene colpita dai eventi non prevedibili e non augurabili, da fatti che sconvolgono la realtà fisica del territorio.

Lasciamo questa riflessione alla vostra attenzione: nelle province del Po si è data piena attuazione alla legge 183, ma in altre realtà le cose non sono andate nel verso giusto. Al riguardo abbiamo portato con noi un documento che lasciamo agli atti del comitato.

PRESIDENTE. Lei ha toccato punti che sono all'esame di questo Comitato e che più volte sono stati alla nostra attenzione anche in occasione di altre audizioni.

Oltre al documento che lei ci ha consegnato e che farà parte della nostra documentazione ufficiale, le cose che ha detto saranno oggetto di una discussione all'interno del nostro Comitato, che potrà avere luogo dopo che avremo ascoltato gli altri rappresentanti che intendono intervenire.

Do ora la parola al professor Paolo Avarello, consulente dell'ANCI e segretario dell'Istituto nazionale di urbanistica.

AVARELLO. Signor Presidente, il nostro Istituto svolge per l'ANCI e, da più tempo, per l'UPI, funzioni di consulenza su temi tecnici.

Sono portavoce anche di un gruppo di esperti che ha esaminato le domande che sono state inviate dal vostro Comitato. Esse riguardano vari aspetti che non è possibile prendere in considerazione nel loro insieme: ce ne sono però alcuni abbastanza centrali che quindi vanno sottolineati.

Una delle domande fa riferimento all'opportunità di distinguere meglio o di dare più peso alle funzioni di pianificazione rispetto alle pianificazioni di gestione.

PRESIDENTE. Lei si riferisce all'Autorità di bacino?

AVARELLO. Sì. Noi pensiamo che le funzioni di pianificazione debbano essere sviluppate per portarle almeno al livello previsto dalla

legge n. 183 del 1989, livello che attualmente le Autorità di bacino che hanno cominciato ad operare (e non sono molte) non hanno raggiunto. Questo perchè le funzioni di pianificazione e le funzioni di conoscenza che sono alla base della pianificazione in realtà legittimano in qualche modo sia le successive funzioni di gestione, sia anche quel valore che le Autorità di bacino vedono loro assegnato di imperio dalla legge n.183, ma che in realtà ha senso solo se queste funzioni tecniche sono sostenute da un'attività di pianificazione.

Naturalmente nel momento in cui osserviamo che le attività di conoscenza e di pianificazione vanno sostenute, riconosciamo anche che questo può creare dei problemi di intersezione. Quindi - e mi riallaccio a quanto detto da chi mi ha preceduto - è necessario adottare dei meccanismi istituzionali, senza sacrificare nulla della complessità di questo tipo di pianificazione rispetto a certi temi che non sono solo quelli della sicurezza ma più in generale quelli ecologico-ambientali, per tradurre queste indicazioni in comportamenti amministrativi ed economici concreti. Per fare ciò riteniamo inutile e dispersivo percorrere la strada delle ingegnerie istituzionali, di chi comanda su chi, di chi controlla chi. L'unica soluzione - peraltro è uno dei punti fondamentali anche della nostra proposta di riforma urbanistica - è nella cooperazione interistituzionale, alla quale sono chiamati non solo i livelli di governo del territorio, regioni, province e comuni, ma anche lo Stato e le funzioni specialistiche, settoriali, se così si può chiamare quella relativa ai piani di bacino, che pur partendo in origine da un approccio settoriale, in realtà ha un'estensione estremamente ampia.

In sostanza un'attività di collaborazione tra le Autorità di bacino e gli enti territoriali, dalle regioni agli enti locali, nell'osservanza delle rispettive competenze e delle rispettive autonomie, potrebbe consentire di mettere a fuoco questa tematica particolarmente ampia e complessa (le riduzioni sono comunque negative): ciò deve avvenire trasferendo però nella gestione molti degli aspetti relativi alla pianificazione ordinaria, cioè quella territoriale delle province e quella urbanistica dei comuni, e mantenendo invece aspetti di gestione nell'Autorità medesima per le questioni più specifiche relative ai fiumi e alla gestione delle acque, dove però una revisione andrebbe fatta a seguito di provvedimenti successivi tra cui non ultima la legge Galli e la legge n.142 del 1990.

Vorrei lasciare alla Presidenza la documentazione che il nostro Istituto ha prodotto negli ultimi anni, sforzandosi di seguire per quanto possibile la pianificazione di bacino che molto lentamente e con molte difficoltà si è avviata in questi ultimi anni, osservando in particolare che ciò che è stato prodotto finora non è soddisfacente nè dal punto di vista scientifico nè dal punto di vista operativo e neanche dal punto di vista delle funzioni di indirizzo e coordinamento che lo Stato dovrebbe fornire in questo caso tramite la direzione del Ministero dei lavori pubblici. In particolare la pratica degli stralci, che probabilmente è stata adottata per avviare in qualche modo l'esperienza, è risultata particolarmente dannosa sia rispetto al concetto di bacino (che è un insieme e quindi lo stralcio contrasta con la stessa idea fondativa della legge n. 183), sia perchè troppo spesso lo stralcio è stato inteso non solo in senso geogra-

fico ma anche in senso concettuale: quindi i documenti che sono usciti, qualcuno dei quali già approvato e quindi vigente e cogente per i comuni, ignorano totalmente i contenuti del piano di bacino che sono invece fissati dall'articolo 17 della legge n. 183.

Lascerei questa documentazione; potremo poi completare questo appunto per ora informale con una relazione più specifica.

**PRESIDENTE.** La ringrazio, professor Avarello: torneremo tra qualche minuto sulle cose che lei ci ha detto. Il tempo a nostra disposizione fino alla conclusione dei lavori ci consente di aspettare una risposta più puntuale, se lei lo ritiene opportuno, ai quesiti che abbiamo posto. Quindi certamente sarà utile per noi esaminare la relazione più specifica cui lei ha fatto riferimento.

Do ora la parola al dottor Giuseppe Gavioli, assessore alla provincia di Parma.

**GAVIOLI.** Signor Presidente, rispetto al quesito iniziale del questionario ha già risposto il dottor Bisogno. Ritengo perciò più utile soffermarmi su altri aspetti specifici, riprendendo alcuni passaggi del questionario che riguardano un insieme degli aspetti e che naturalmente richiedono diversi interlocutori.

Innanzitutto credo che vada sottolineata – lo ricordava il dottor Bisogno – la novità della legge n.183 del 1989 per le conseguenze che comporta: in base ad essa sono le istituzioni a rapportarsi ai bacini idrografici e non viceversa. È qui la novità vera di questa importante legge di riforma che è alla base di una legislazione successiva: innanzitutto la legge n. 142 del 1990, che riguarda i governi locali. Quest'ultima, anche se scoordinata rispetto alla legge n.183, ha lo stesso oggetto di applicazione.

L'acquisizione del bacino idrografico come criterio di lettura e di regolazione dell'acqua e del suolo, trova oggi conforto importante nella proposta di direttiva comunitaria sulle acque che come lei sa, signor Presidente, riconosce nei distretti di bacino la misura ordinatrice della regolazione di tutte le acque e stabilisce che entro il 1999 – se verrà adottata – ogni Stato dovrà disciplinare il territorio sulla base dei bacini idrografici singoli o accorpati o di sottobacini. Nella realtà italiana, in particolare nel Mezzogiorno, ciò vuol dire accorpare bacini, oggi già collegati artificialmente con le interrogazioni per usi civili, irrigui, energetici.

Questo è il primo elemento che ha conseguenze di impostazione e operative molto importanti e che – mi richiamo ad una delle domande del questionario – introducono sia pure indirettamente (più esplicitamente nella legge Galli che nella legge n. 183) il bilancio delle risorse idriche. Questo è forse il criterio ordinatore principale della novità nella legge n. 183, in quanto obbliga tutti i soggetti istituzionali interessati a fare i conti con la disponibilità della risorsa rispetto agli usi e sollecita, auspicabilmente, che la regolazione per usi cosiddetti civili sia accompagnata da una regolazione degli usi principali, cioè quelli irrigui. Infatti è singolare che parliamo di bilancio della risorsa e del ciclo integrale del-

le acque anche nel linguaggio corrente dell'applicazione della legge n. 36 del 1994 e ignoriamo che la maggior parte delle acque è destinata ad usi irrigui.

È importante allora ricordare che il precedente offerto dalla legge n. 36 del 1994 sollecita a un ripensamento, a una riorganizzazione e anche al superamento dell'attuale assetto dei consorzi di bonifica, in ogni caso togliendo di mezzo ogni loro velleità di divenire soggetti di pianificazione – ruolo che non spetta ai consorzi di bonifica, ma ai soggetti istituzionali – per consolidare magari un principio di rappresentanza che ora non viene assicurato neanche a tutti i soggetti obbligati alla contribuzione.

Un'altra conseguenza della lettura per bacino sta nella lettura e regolazione tra montagna e pianura. Questi richiami aiutano a rispondere correttamente ai quesiti 9 e 10 del questionario formulato dal Comitato, in cui si chiede se le Autorità di bacino devono essere enti terzi e se vanno potenziati. In base alle mie conoscenze e a quel che ho potuto valutare, ritengo che occorra senz'altro rafforzare le Autorità di bacino, adeguarle, estenderle a tutto il paese e puntare sulla cooperazione interistituzionale. Le Autorità di bacino non sono enti terzi, ma organismi – come afferma la sentenza della Corte costituzionale 26 gennaio 1990, n. 85 – di cooperazione interistituzionale a scala di bacino, o per gruppi di bacini. Oggi l'amministrazione centrale è presente in maniera esorbitante e impropria; le regioni sono presenti in maniera propria; le province, per non parlare dei comuni, non ci sono affatto: sono in un elenco di generici attuatori (previsto dall'articolo 1, comma 4, della legge n. 183 del 1989) che mette sullo stesso piano province, comuni consorzi di bonifica e quant'altro.

Questo riferimento alla cooperazione interistituzionale trova una rispondenza nell'articolo 1, comma 4, lettera c) della legge n. 59 del 1997 che è oggi la normativa più importante a cui fare riferimento, per l'adeguamento immediato, e non solo, della legge n. 183 del 1989. Nell'articolo citato si viene a confermare che per la protezione civile, la difesa del suolo, la tutela dell'ambiente e della salute, oltre che per i beni culturali, in quanto obiettivi di interesse nazionale, occorre la cooperazione interistituzionale.

Dai due dati che ho citato – ecosistema di bacino e cooperazione interistituzionale – discendono indirizzi e criteri sia per l'adeguamento della legge n. 183, sia per le modalità di attuazione della legge n. 59 del 1997 (la legge Bassanini) in una logica di federalismo cooperativo che ha già visto un pronunciamento delle regioni, nell'ambito della conferenza Stato-regioni del novembre del 1996, che credo sia largamente accettabile e che contiene un passaggio specifico relativo all'amministrazione provinciale. Si stabilisce infatti che va riconosciuta alle province la possibilità di partecipare a pieno titolo al comitato istituzionale delle Autorità di bacino, dando piena attuazione alla legge n. 142 del 1990, laddove essa assegna alle province generiche competenze in materia di difesa del suolo, che invece è elemento costitutivo e fondante della pianificazione territoriale di coordinamento.

A questo proposito, è stato consegnato a lei, signor Presidente, il documento della Consulta delle province del Po, che contiene una verifica puntuale sul campo e una serie di proposte, in cui si mette al centro la connessione della pianificazione territoriale delle province con quella delle regioni coordinate in sede di autorità di bacino. In esso si fa propria – questo è l'elemento innovatore molto importante – la disciplina delle fasce fluviali in ordine alla sicurezza e alla rinaturazione del fiume come base per la pianificazione territoriale di coordinamento per le competenze specifiche delle amministrazioni provinciali. Ci sono qui gli elementi – è questa la risposta al punto 15 del quesito del Comitato – per un raccordo e un rapporto di lettura unificata del territorio e di cooperazione fra amministrazioni provinciali e comunali, come è già stato detto in precedenza.

Mi pare che il documento della Consulta del Po, sia pure riferito solo a una realtà specifica sia estensibile, dal momento che non è un documento «nordista», ma delinea una impalcatura corretta dei rapporti interistituzionali e fornisce indicazioni concrete sia per la impostazione della pianificazione ambientale e territoriale, sia per i rapporti fra istituzioni.

Da questa ottica discendono alcune conseguenze che chiamano in causa la legge Bassanini, che può rappresentare una grande opportunità per dare corpo e forza all'adeguamento e al funzionamento della legge n. 183, oppure può essere un elemento che moltiplica ulteriormente le separazioni amministrative intaccando l'unità di regolazione per bacino idrografico. Il rischio che abbiamo di fronte è che la legge n. 183 unifica e riaccorpa il territorio nazionale per bacini, mentre la legge Bassanini (la n. 59 del 1997), rischia di spezzettarla per confini amministrativi e sovrapposti. Tuttavia all'articolo 1, comma 4, lettera c) della legge n. 59, si stabilisce che è di interesse nazionale, e improntato alla cooperazione, il governo del territorio. Abbiamo quindi anche punti di appoggio per dare corpo e struttura alla pianificazione territoriale di coordinamento, la quale rappresenta il punto di raccordo fra pianificazione comunale e pianificazione regionale di bacino; così si riesce a valorizzare la legge Bassanini anche in tale direzione. L'articolo 4 della stessa legge n. 59 stabilisce poi i criteri a cui si deve attenere la legislazione regionale in ordine alla riorganizzazione delle funzioni e delle competenze fra regioni, province e comuni. Di conseguenza si tratta di dare in capo alle amministrazioni provinciali la responsabilità effettiva di governo dei servizi di difesa del suolo: ciò per non parlare dei consorzi di bonifica, per i quali ci sono esperienze che vanno già in questa direzione, anche se le soluzioni di una regione rispetto all'altra non sono univoche.

La insistenza sulla attuazione della legge Bassanini (ho citato l'articolo 4, ma potrebbe essere citato anche l'articolo 3, o l'articolo 9, o l'articolo 11, dove stanno i punti centrali di semplificazione, di redistribuzione dei poteri tra Stato e governo locale e regionale), conferma che l'attuazione della legge n. 59 può essere considerata la cartina di tornasole per l'attivazione di una riorganizzazione dei poteri, che invece di svaporare la legge n. 183 del 1989 o liquidarla le dà forza reale di governo ambientalmente sostenibile nella pianificazione territoriale.

Infine, in ordine all'adeguamento della legge n. 183, con gli accordi di programma delle regioni tra di loro, delle regioni con le amministrazioni locali e col Governo nazionale, per gruppi di bacini si può configurare una redistribuzione delle Autorità di bacino anche nello stesso Mezzogiorno, in modo da coprire tutto il territorio nazionale – come indica la prospettiva citata di direttiva comunitaria sulle acque – e valorizzare proprio le nuove risorse delle capacità di autogoverno che il Mezzogiorno in questi anni ha espresso in maniera più aderente alle necessità locali che la tutela dell'ambiente e del territorio comporta.

Non vorrei aggiungere altro, ma mi permetto di fare riferimento a un documento, che consegno al Comitato elaborato da specialisti del «Gruppo 183»: una proposta di adeguamento e di riforma per il rilancio della legge n. 183, che mi pare potrebbe essere utile anche per i vostri lavori.

**PRESIDENTE.** La ringrazio per quanto ci ha riferito e per il materiale che ci lascerà, che farà parte integrante della nostra documentazione.

Vorrei aprire la discussione, nel corso della quale potranno intervenire, oltre ai commissari, i nostri ospiti, prendendo spunto dalle ultime considerazioni dell'assessore Gavioli che evidenziano l'attualità dei lavori di questo Comitato, con particolare riferimento ai decreti attuativi della legge «Bassanini». Si tratta peraltro di un argomento introdotto già dall'assessore Bisogno.

Ritengo che la vostra audizione odierna, che capita nella fase finale dei nostri lavori, quando ormai è già stato compiuto dal Comitato un percorso e si è verificata una maturazione di argomenti, avvenga in un momento particolarmente importante. Ho avuto modo di parlare personalmente con il ministro Bassanini la scorsa settimana e mi ha assicurato la sua presenza presso il Comitato stesso per il 24 novembre.

Sarà bene, prima di porre alcuni precisi quesiti ai nostri ospiti, esaminare molto velocemente i nostri compiti. Con l'istituzione del Comitato i nostri lavori erano iniziati con poca ambizione ed erano diretti essenzialmente ad una verifica dello stato di attuazione della legge n. 183 del 1989. Come spesso succede – per fortuna – ci siamo resi conto, invece, che non si presentavano soltanto di aspetti tecnico-amministrativi all'esame di questo Comitato, ma anche aspetti di natura più squisitamente istituzionale. Lo avrete notato anche voi leggendo in controluce o direttamente i quesiti che vi abbiamo sottoposto ed esaminando alcune risposte dei precedenti auditi a proposito della soggettività giuridica dell'autorità di bacino e – come richiamava in maniera puntuale l'assessore Gavioli – i confini amministrativi da vedere, appunto, in parallelo ai confini fisici dei bacini.

Tutto ciò ci sta portando ad una riflessione a più ampio spettro, quasi a trecentosessanta gradi, sulla legge n. 183, però con una distinzione che risalta, puntualmente, ogni qualvolta ascoltiamo i nostri ospiti: si nota, cioè, una assoluta inadeguatezza dello stato di pianificazione, che in qualche misura non paga il conto della macchinosità o della poca chiarezza del percorso istituzionale, nel senso che l'inadeguatezza della

pianificazione non risente, o comunque non sembrerebbe pagare il prezzo della difficoltà dell'approvazione dei piani. C'è proprio un *deficit* di partenza nella predisposizione dei piani e poi spesso il piano stesso deve subire un percorso particolarmente tormentato, tanto che le competenze chiamate in causa per l'approvazione dei piani stessi a volte sono effettivamente qualcosa di barocco. Di qui, la complessità dei problemi che abbiamo posto all'attenzione dei soggetti da audire.

Vorrei ora richiamare alcune questioni che ritengo importanti, soprattutto per quanto riguarda le province. Vorrei delle delucidazioni a proposito delle competenze in materia di Protezione civile, che credo rappresentino quegli aspetti specifici che la legge (non tanto la legge n. 183, quanto quella successiva che istituisce la protezione civile) demanda alle amministrazioni provinciali. Vorrei, appunto, una vostra valutazione sullo stato di attuazione a livello provinciale della protezione civile.

Sia dal professor Bisogno che dal professor Avarello – alla luce anche delle sue specifiche competenze – questa sera è stato sfiorato l'aspetto della pianificazione; l'assessore Bisogno ha parlato del piano territoriale di coordinamento, mentre il professor Avarello di competenze urbanistiche. Si tratta di un quesito che pongo puntualmente ai nostri ospiti, ricevendo una risposta che a me personalmente convince fino ad un certo punto. Mi spiego meglio: la legislazione attuale assegna essenzialmente alle regioni le competenze in materia urbanistica, però la legge n. 183 stessa sembrerebbe – così trasparente – indicare nel piano di bacino un piano sovraordinato rispetto agli altri, quindi anche a quello in materia urbanistica. Ma nello stesso tempo vediamo che ad esempio il piano dei parchi naturali è sovraordinato anche agli altri. Dalle risposte che mi sono state date – anche dal professor Avarello – mi è parso di capire che non bisogna far ricorso, come lui dice, a ingegnerie istituzionali, ma piuttosto chiamare in causa quanto più possibile le conferenze di servizi o comunque la concertazione dei vari enti che sovrintendono agli aspetti di pianificazione.

Gradirei avere da parte vostra una risposta più puntuale; vorrei sapere fino a che punto è possibile mandare avanti una legge sulla difesa del suolo, la legge n. 183, se non esiste una legge che si occupa anche contestualmente di materia urbanistica. Conosco la vostra proposta; esistono anche proposte di legge di vari Gruppi parlamentari presentate sia alla Camera dei deputati che al Senato. Però questo aspetto di commisurare esigenze urbanistiche o esigenze di tutela rispetto anche alle fasce fluviali, a mio parere, meriterebbe una rivalutazione più attenta e una esplicitazione più diretta rispetto al grado di sovraordinamento di un piano rispetto all'altro.

Un altro aspetto non secondario si riferisce al meccanismo assicurativo. Voi ritenete che uno strumento di incentivazione e di disincentivazione, che può essere anche – ma non solo – il prodotto del meccanismo assicurativo, possa favorire la dislocazione di insediamenti in aree che non appartengono alle fasce di pertinenza fluviale, che mi pare sia uno dei problemi centrali per quanto riguarda anche l'intersezione della legge sulla difesa del suolo con le leggi urbanistiche?

In ultimo, per quanto attiene ai consorzi di bonifica, siamo in presenza di un soggetto che ha competenze, al pari di altri numerosi soggetti, in materia di difesa del suolo. Però, in particolare, si tratta di una istituzione che ha competenze monopolistiche nei confronti dell'uso irriguo dell'acqua. Come pensate – la domanda potrebbe essere fin troppo scontata – che si possa intervenire in materia di riordino delle competenze dell'uso irriguo attenendosi alla legge n. 183?

Concludo con una sorta di riflessione dettata dall'esperienza che abbiamo avuto a Napoli. Sapete che Napoli l'anno scorso ha avuto un problema molto pesante per la difesa del suolo in senso stretto e una serie di accidenti-incidenti che hanno interessato il sottosuolo. La Commissione ambiente del Senato (non il Comitato che ancora non era sorto) si è recata sul posto e ha avuto una serie di colloqui con istituzioni ed esponenti professionali della città, dove è riemersa in maniera esplicita e lampante l'assoluta incompetenza delle amministrazioni comunali per quanto riguarda la legge n. 183.

Credo che nel panorama di rivisitazione istituzionale – non citerò ancora una volta la legge Bassanini, piuttosto quello che sta accadendo a livello di Commissione bicamerale – un ruolo ben preciso a mio parere possa e debba essere affidato anche alle amministrazioni comunali; nella certezza di identificazione, che le leggi Bassanini ed anche la Bicamerale (a quanto è dato di sapere) vogliono, le amministrazioni comunali credo debbano ritagliarsi un ruolo più preciso e puntuale.

Termino con il riferimento ad una riflessione dell'assessore Gavioli. Egli parlava della concertazione tra Stato centrale e amministrazioni periferiche in materia di difesa del suolo. Ritengo che tutta la legge n. 183 sia influenzata da questa visione, ma può essere mantenuta a questi livelli? Non cozza con la esigenza di individuare responsabilità e ruoli certi? Si può rinviare ancora una volta alla concertazione, alle conferenze di servizio, agli accordi di programma, a quant'altro ci consente la programmazione concertata, però le difficoltà di percorso probabilmente non ci aiutano a dare risposte in termini e in tempi certi.

*BISOGNO.* Ringrazio il Presidente per aver richiamato alcune riflessioni sulla protezione civile (è stata una mia lacuna). Come province siamo partiti dai risultati della 1ª Conferenza nazionale della protezione civile, che si è tenuta a Castelnuovo di Porto del 9 all'11 giugno 1997, per fare alcune riflessioni ed avanzare proposte che ci permetteremo di offrire alla valutazione di questo Comitato.

Dalla Conferenza abbiamo tratto alcune convinzioni. Mentre si è parlato in maniera abbastanza approfondita dell'aspetto tecnico del Servizio nazionale della protezione civile – e se ne è parlato in maniera qualificata, con relatori di alto livello –, non è stato esaminato in maniera approfondita (e comunque non ci ha soddisfatto) l'aspetto della organizzazione istituzionale la cui revisione a nostro giudizio oggi si impone; ancora di più dopo gli eventi che purtroppo si sono verificati nel Centro Italia, il terremoto dell'Umbria e delle Marche. Come è noto la legge n. 225 del 1992 prevede quattro fasi di protezione civile: la previsione, la prevenzione, il soccorso e il superamento dell'emergenza. Rite-

niamo che, proprio per evitare che si verifichi quello che è accaduto, occorra una ridefinizione delle competenze.

Le proposte che lasciamo alla vostra attenzione sono molto bene articolate (il mio dire non lo è altrettanto) per cui non sottraggo tempo ad altre riflessioni. Faccio solo rilevare che occorre affidare ai comandi dei Vigili del fuoco un ruolo fondamentale, anche per quanto riguarda il processo di pianificazione. I comandi dei Vigili del fuoco, che sono i primi che intervengono quando accadano fatti gravi come quelli che ho citato, restano esclusi completamente dalla pianificazione. Riteniamo invece che questo che è inteso come il «braccio operativo» della Prefettura debba essere coinvolto nella fase della pianificazione; è importante e determinante la loro professionalità, il loro impegno, il loro operare quotidiano sul territorio. Analogamente riteniamo determinante che le realtà locali, in particolare le province, abbiano competenza per la redazione del piano provinciale di protezione civile, con attività di previsione, di prevenzione e di gestione dell'emergenza. Le regioni dovrebbero fare propri i piani provinciali in modo da armonizzare su scala regionale ancora la previsione, la prevenzione e la gestione dell'emergenza. Allo stato attuale, invece, c'è una pianificazione «a cascata»: se alle province viene semplicemente affidato il compito di redigere il proprio piano come completamento di quello nazionale articolato nelle Prefetture, vi sarebbe la paralisi completa. Se ciascuno aspetta quello che gli viene indicato «a cascata», non c'è lo stimolo a produrre nulla di nuovo. Proponiamo quindi una ridefinizione delle competenze e offriamo alla valutazione del Comitato che si occupa della materia queste proposte per trarne le dovute conseguenze.

*AVARELLO.* Queste ultime battute dimostrano come in realtà quella della pianificazione – che come ella ricordava, Presidente, è piuttosto una problematica delle pianificazioni – costituisca un nodo di intersezione di questioni molto diverse. Ed è curioso che, nonostante ciò, continui a circolare un'idea della pianificazione territoriale, in particolare della pianificazione urbanistica, ancora di tipo settoriale, quasi edilizio. È scoraggiante ed è forse la parte più difficile da superare.

Lei diceva giustamente – e concordo pienamente – che l'inadeguatezza dello stato della pianificazione di bacino, oggi, è iniziale: non dipende nemmeno dagli aspetti e dalle difficoltà della fase di approvazione.

*PRESIDENTE.* Mi scusi se la interrompo. Non paghiamo forse il prezzo della tentazione di superare una visione troppo rigida della pianificazione che per tanti anni vi è stata nel nostro paese? Quindi è una sorta di reazione, di rigetto di una visione troppo ingessata di una pianificazione vista dall'alto che prefigurava e preordinava ogni tipo di intervento, è quindi una sorta di *deregulation* quella alla quale ci vorremmo affidare.

*AVARELLO.* L'esigenza di superare la rigidità è sicuramente presente. Stranamente, però, nel periodo che molti autori del nostro Istituto

hanno chiamato della *deregulation*, al contrario di ciò che è accaduto in altre nazioni dove si sono cancellate leggi, norme e perfino istituzioni, nel nostro paese vi è stata una moltiplicazione di provvedimenti. La definirei quindi una *deregulation* all'italiana: aumentano le leggi per cancellare parti di altre leggi che poi sopravvivono, per introdurre anche innovazioni ma senza revisionare il sistema, con la conseguenza che queste schegge di innovazione in realtà sono paralizzanti.

Ai piani che lei ha menzionato aggiungerei anche i piani paesistici relativi alla legge n. 431 del 1985, che sono regionali anche se c'è uno strano condominio tra Stato e regioni nella loro gestione; si tratta di vincoli se non di piani e ogni nuova legge prevale sulla rigidità della pianificazione ordinaria. Il sistema indicato dalla legge n. 1150 del 1942 è stato interpretato rigidamente «a cascata», in modo gerarchico, ma non è stato attuato così. In Italia non abbiamo piani regionali, provinciali e comunali: per decenni abbiamo avuto solo i piani comunali e qualche «vagito» di pianificazione regionale non portata a termine. Dopo l'entrata in vigore della legge n. 142 del 1990, la pianificazione provinciale ha avuto - ed ha ancora in moltissime situazioni - grandi difficoltà a collocarsi tra la programmazione regionale e una consolidata tradizione di pianificazione urbanistica.

Questo nuovo sviluppo della pianificazione non risponde ad una questione «istituzionale» (le province esistono e quindi devono fare qualcosa) ma risponde ad esigenze reali di organizzazione e di governo del territorio, con particolare riguardo alla tutela e alla valorizzazione dei beni ambientali, paesaggistici e culturali, soprattutto per quanto riguarda le grandi infrastrutture che non sono quasi mai collocabili all'interno di un territorio comunale, neanche dei comuni più grandi. Si tratta quindi di esigenze reali ma perchè esse trovino una risposta nella pianificazione, quest'ultima non può essere certamente «a cascata» o gerarchica e neanche di tipo rigido. La pianificazione ordinaria dei comuni è stata considerata troppo rigida, ma era tutto sommato abbastanza semplice perchè in molti casi riguardava solo l'edilizia. Oggi che ci siamo resi conto della complessità della gestione del territorio ed abbiamo introdotto molte altre discipline (come quelle relative all'ambiente e alla sicurezza) nella pianificazione urbanistica, si pretende una semplificazione estrema. Quando la pianificazione era semplice era troppo rigida, ora che abbiamo capito che è più complessa la vogliamo più semplice: questa è una contraddizione che si può risolvere. Prima parlavo ironicamente di una ingegneria istituzionale (che in questo periodo, per ovvi motivi, diventa anche costituzionale) con la quale molti di noi amano esercitarsi. Si procede per categorie: le regioni, le province e i comuni, e dentro quest'ultima categoria troviamo il comune con 300 abitanti con la maggior parte del territorio in montagna e il comune di Roma. Così non è pensabile organizzare. Anche per quanto riguarda le province ve ne sono alcune grandi con molte città al loro interno ma ve ne sono alcune in cui quasi non ci sono città. Quindi, come si può pensare che l'ente astratto «provincia» e l'ente astratto «comune» possano dialogare tra loro in una maniera rigida e prefissata per tutti i bisogni e per tutte le evenienze?

Ecco perchè nasce l'idea della cooperazione istituzionale: anche se l'accordo di programma e la conferenza di servizi (che è più interna all'amministrazione ed ha una funzione un po' diversa) sono strumenti validissimi, tuttavia intervengono nella fase finale. Quando noi come Istituto parliamo di cooperazione, ci riferiamo alla cooperazione nel fare i piani, nel mettere a punto le scelte fondamentali di difesa e di tutela; ci riferiamo cioè alle grandi linee lasciando poi (ed ecco che viene meno la rigidità dei piani tradizionali) lo spazio per operare alle singole amministrazioni che, fino a prova contraria, hanno il diritto di fare le loro scelte e di perseguire le loro politiche entro determinate regole generali.

Mi sembra che la tendenza a sovraordinare i nuovi strumenti risponda sostanzialmente a due tendenze che sono, in fondo, anche culturali. Una è la concezione restrittiva della pianificazione, in base alla quale essa si limita alle concessioni edilizie ed è anacronistica. L'altra è il desiderio - e in alcuni casi la necessità - di non entrare nel ginepraio delle competenze perchè in effetti non si risolvono in termini di ingegneria istituzionale. L'inadeguatezza della pianificazione - mi riferisco in modo specifico a quella dei piani di bacino - deriva dal fatto che anche le Autorità di bacino si sono limitate agli interventi tecnico-scientifici (o *pseudo* tali) su cui erano meno contestabili. Hanno cioè avuto il timore di allargare, come era invece previsto dalla legge, il campo dei piani di bacino e quindi si sono ridotti a fare ciò che in prospettiva dava meno fastidio. Ma questo non va bene perchè non si regolamentano le acque se non si regolamenta il territorio. Per regolamentare il territorio però è necessaria una serie di attenzioni molto ampie, che non riguardano solo il flusso idraulico nelle sue stagioni e che rientrano nella pianificazione territoriale. Attualmente poche province hanno approvato i piani di bacino; maggiore è il numero dei comuni che lo ha fatto e sono molti i casi in cui il primo stralcio del piano di bacino incide direttamente sulle previsioni dei piani comunali. Sarebbe stato necessario comunque un coordinamento che o non vi è stato o vi è stato solo formalmente.

Quindi il nodo sostanzialmente è questo: abbiamo bisogno di una pianificazione che aiuti a governare il territorio, non che aiuti a distribuire poteri tra i vari enti.

*GAVIOLI.* Signor Presidente, proverò a rispondere ad alcune questioni che lei ha sollevato.

La prima fa riferimento all'intervento del rappresentante dell'ANCI. Probabilmente l'esperienza di questi anni ci ha portato a cambiare l'idea di pianificazione. Probabilmente nell'inerzia e nella cultura di molti di noi gioca la identificazione del concetto di pianificazione con quello di pianificazione urbanistica, mentre la verifica che si sta effettuando sulla legge n. 183 e sulle sue ricadute potrebbe aiutare anche ad un mutamento di cultura, perchè è evidente che alla scala di bacino (quale che sia il bacino: ecosistema di bacino grande o più circoscritto) quel che conta sono la lettura e il monitoraggio comuni, riconosciuti da parte di tutti i soggetti pubblici e privati. Per questa condizione, e per

necessità di bilancio finanziario nella pianificazione ambientale del territorio, si dovrà andare sempre di più verso una logica di regolazione e di indirizzo, a cui le regioni singole o associate, a scala di bacino o per gruppi di bacino, dovranno attenersi – come soggetti titolari o contitolari della pianificazione – per la loro attività nei «settori» della difesa del suolo e delle acque.

In questo ambito si colloca il ruolo di pianificazione delle province e dei comuni: per un versante quello di collegamento ad una pianificazione di bacino e per l'altro di raccordo, nello stesso territorio, fra province e comuni.

Per quanto riguarda la scala di bacino, è chiaro che occorre innanzi tutto acquisire come nervatura di tutta la propria lettura di pianificazione il corso dei fiumi e degli affluenti. È questo – ripeto – il criterio da acquisire in una elaborazione del piano territoriale di coordinamento che colleghi una provincia con l'altra, sulla base dei corsi d'acqua e dei bacini, e nella regione a scala di bacino.

Da questo punto di vista il documento delle province dell'asta principale del Po ragiona e fornisce indirizzi, assume impegni coerenti, in quanto cerca di attuare – anche se farlo concretamente è difficile – la propria pianificazione assumendo il bilancio delle acque, superficiali e sotterranee, come il riferimento e il vincolo riconosciuti da tutti per la propria attività di pianificazione. Parlo di pianificazione, più che di piano territoriale di coordinamento, perchè dobbiamo liberarci di una cultura dei piani onnicomprensivi, definitivi e sempre postumi. Una volta acquisito questo, ogni comune, grande o piccolo che sia, non può più concettualmente pensare a qualunque pianificazione urbanistica – cioè governo e regolazione del proprio territorio – alla sola scala del confine comunale: come è noto, questo modo è non solo scorretto ma innanzitutto velleitario, perchè non consente di disciplinare nè i servizi idrici per usi civili e irrigui, nè la manutenzione e dell'assetto idrogeologico, nè l'organizzazione dei trasporti e gli insediamenti produttivi in una scala più vasta di quella del comune, fosse anche una metropoli. Da questo punto di vista, l'area vasta è il riferimento su cui si cominciano costruire lettura e regolazione fra comune e provincia.

All'interno di questa impostazione bisogna ricordare che diverse regioni stanno già attribuendo alle province la titolarità dell'approvazione dei piani regolatori. Perchè il trasferimento non sia un *flatus vocis*, ma qualcosa di efficace, è necessario che la lettura e i piani siano costruiti in modo interattivo fra comuni e province. Questo è un obiettivo da conquistare, ma rappresenta comunque una scelta necessaria di metodo, altrimenti anche la provincia che approvi il piano del comune capoluogo non farà altro che o protestare per la sua impotenza o ratificare quanto già deciso.

Si perde così del tempo e diminuisce le credibilità delle istituzioni. Se invece si lavora insieme – e la provincia è attrezzata con servizi adeguati di difesa del suolo, di assetto idrogeologico e, come propone la provincia di Torino, di governo dei corsi d'acqua minori – essa diventa un interlocutore riconosciuto perchè considerato utile, quando non necessario.

Ho provato a fare un esempio di come deve essere intesa e ricollocata la pianificazione urbanistica e territoriale all'interno della logica della legge n. 183, perchè i disegni di legge recanti nuove normative urbanistiche che ho esaminato portano ancora prevalentemente il segno delle città con le mura, e non la scala dell'area vasta, se non addirittura della regolazione e del bilancio della risorsa acqua e suolo che è la vera logica ordinatrice della legge n. 183.

L'altro punto che vorrei affrontare riguarda i consorzi di bonifica: si tratta di materia complessa, eredità storica di eccezionale portata, oggi però essi sono strumenti superati rispetto alle necessità del governo del territorio.

Ci sono qui alcuni paletti da fissare; si tratta intanto di vedere se ci conviene, come io ritengo sia corretto, che la competenza delle regioni sia piena e totale nella regolazione dei servizi per usi irrigui, come lo è la competenza – secondo indirizzi nazionali – per i servizi ad usi civili, conformemente a quanto stabilisce la legge n. 36 del 1994. Questa è una mia convinzione, ma si tratta di elementi tuttora controversi.

In secondo luogo le regioni non possono che rapportarsi in sede coordinata di bacino per acquisire, rispettare e governare insieme il bilancio della risorsa per i diversi usi: in assenza di questo elemento non vi è nessuna politica, nè di uso di risorse come l'acqua, nè di utilizzo dei canoni e delle tariffe per l'uso delle acque, strumenti fondamentali per qualunque tipo di politica economica e territoriale. Oggi è importante sperimentare le diversità delle situazioni di regione in regione.

In ogni caso, l'affermazione piena della titolarità delle regioni deve essere accompagnata dalla responsabilità esclusiva di regolazione e di pianificazione di regioni e amministrazioni provinciali in sede di Autorità di bacino: sia titolarità piena a loro e a nessun altro, non ai consorzi di bonifica, non ad altri organismi dei quali le istituzioni si possono avvalere, come avviene, dei consorzi di bonifica attuali. Soprattutto quando per le azioni di manutenzione è venuta meno sul territorio la figura del contadino, del coltivatore diretto. Quindi, si pone il problema di pensare la riorganizzazione di servizi efficienti – che possono prendere diverse configurazioni – in termini di investimento di politica-economica e di sicurezza.

Credo che oggi sia intempestivo e schematico dare delle soluzioni univoche per tutto il paese. Bisogna avere fiducia nella democrazia e puntare sulle responsabilità che le diverse realtà istituzionali, regionali e provinciali, possono congiuntamente definire. Sarebbe già una innovazione grandissima.

**PRESIDENTE.** Vorrei ringraziare in maniera non formale i nostri ospiti. Come ho affermato nel mio precedente intervento, per una felice concomitanza con la vostra venuta i lavori del Comitato hanno coinciso con un approfondimento delle materie nelle quali voi vi inserite con le vostre proposte e riflessioni e siete capitati in un momento in cui stiamo per tirare le fila del nostro lavoro. L'aspetto riguardante le autonomie locali, segnatamente le provincie e i comuni, è un punto centrale della nostra riflessione, che troverà il momento

culminante – come ho annunciato precedentemente – con l'audizione del ministro Bassanini.

Delle vostre parole e dei vostri documenti terremo il dovuto e il necessario conto, dal momento che ritengo che ci daranno indicazioni importanti per il prosieguo dei nostri lavori.

Dichiaro conclusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

*(Vengono, quindi, congedati tutti gli intervenuti).*

#### **Sui lavori del Comitato**

**PRESIDENTE.** Volevo avvisare il Comitato del rinvio dell'audizione del professor Urbani ad altra seduta, per sopravvenuti impegni che hanno reso impossibile la sua presenza.

Volevo altresì informarvi che è prevista una audizione di membri dell'Associazione nazionale dei consorzi di bonifica, dal momento che abbiamo constatato anche questa sera l'importanza di questi ultimi nella materia oggetto del nostro interesse.

Infine, per quanto riguarda i soggetti da audire, troverete nell'ultimo fascicolo di documentazione una interessante comunicazione che è pervenuta alla Presidenza da parte del professore Datei e del professor Da Deppo, due esponenti della comunità scientifica in materie idrauliche, che a mio parere sarebbe bene che i membri del Comitato ascoltassero con attenzione. Si tratta di due docenti di costruzioni idrauliche dell'Università di Padova.

Inoltre volevo ricordarvi che il ministro Bassanini ha dato la sua piena disponibilità ad essere audito e sarà ascoltato – ripeto – nel mese di novembre.

Passando ad altro argomento, vorrei ricordare ai membri del Comitato che a seguito della richiesta da me avanzata al Collegio dei Questori per avere l'opportunità di avvalerci della consulenza di due docenti universitari per la valutazione tecnica della documentazione da noi acquisita (ormai oltre mille pagine), il Collegio stesso, in una prima analisi, ha espresso parere favorevole a questa possibilità, indicando termini e tempi di scadenza oltre che la composizione di questo gruppo di consulenti. Naturalmente ciò non rappresenta una surroga ai nostri compiti ma, data la mole di lavoro che abbiamo tutti noi, un sostegno e una griglia di lettura dei documenti a nostra disposizione.

Vi rammento che i nostri lavori termineranno il 17 dicembre e che, come Comitato, non abbiamo alcun obbligo di approvazione di documenti finali. Il compito risiede nelle Commissioni ambiente della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Quando ci avvieremo verso la fine del mese di novembre decideremo insieme secondo quali linee guida predisporre questo documento finale e in che data e secondo quali termini procedere alla sua discussione e approvazione.

La prossima seduta del Comitato territorio è prevista per lunedì 3 novembre, poi ci sarà un'interruzione durante l'aggiornamento dei lavori del Parlamento per le elezioni amministrative.

*I lavori terminano alle ore 18,25.*

---

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

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

DOTT. LUIGI CIAURRO



