

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

COMITATO PARITETICO

DELLE COMMISSIONI

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

e

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

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA DIFESA DEL SUOLO

10° Resoconto stenografico

SEDUTA DI LUNEDÌ 3 NOVEMBRE 1997

Presidenza del presidente VELTRI

INDICE**Audizione del professor Vito Copertino, rappresentante del collegio dei presidi delle facoltà di ingegneria**

PRESIDENTE:		<i>COPERTINO</i> Pag. 3, 4, 8 e <i>passim</i>
- VELTRI (<i>Sin. Dem.-l'Ulivo</i>) senatore..	Pag. 3, 7, 8 e <i>passim</i>	
CARCARINO (<i>Rif. Com.-Progr.</i>), senatore .	8	
MAGGI (<i>AN</i>), senatore	8	

Audizione dell'avvocato Walter Mazziti

PRESIDENTE:		<i>MAZZITTI</i> Pag. 12, 16, 17
- VELTRI (<i>Sin. Dem.-l'Ulivo</i>) senatore	Pag. 12, 15, 16 e <i>passim</i>	<i>TROILO</i> 17 <i>SABATO</i> 18

Audizione del professor Paolo Urbani

PRESIDENTE:		<i>URBANI</i> Pag. 20, 25, 26 e <i>passim</i>
- VELTRI (<i>Sin. Dem.-l'Ulivo</i>) senatore	Pag. 20, 25, 26 e <i>passim</i>	

I lavori hanno inizio alle ore 17,10.

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il professor Vito Copertino, preside della facoltà di ingegneria dell'università della Basilicata, l'avvocato Walter Mazzitti, presidente del Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, accompagnato dai professori Paolo Togni, Gabriele Troilo, dall'ingegner Donato Sabato e dall'onorevole Giancarlo Galli, nonché il professore Paolo Urbani, ordinario di diritto amministrativo presso la facoltà di architettura dell'università degli studi di Chieti.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del professore Vito Copertino, rappresentante del collegio dei presidi delle facoltà di ingegneria

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 Vito Copertino, preside della facoltà di ingegneria dell'università della Basilicata, nonché rappresentante del collegio dei presidi delle facoltà di ingegneria delle università italiane, il quale offrirà il proprio contributo al Comitato paritetico.

Avverto che il senatore Carcarino ha consegnato una stesura non definitiva dell'analisi della documentazione acquisita in relazione al questionario che avevamo trasmesso.

A questo punto, do la parola al professor Copertino.

COPERTINO. Anche a norme del Collegio dei Presidi di Ingegneria ringrazio il Presidente, senatore Veltri, e tutti i membri del Comitato per l'invito all'audizione, che mi ha consentito di formulare una mia personale elaborazione sulla materia della difesa del suolo.

In risposta alle domande contenute nel questionario presentato al Collegio, ho preferito redigere un testo scritto, elaborato sulla base delle osservazioni e dei suggerimenti pervenuti dalle sedi universitarie (le facoltà di ingegneria di Bari, Basilicata, Firenze, Genova, Padova, Perugia, Trento e Trieste) che, nei ristretti consentiti dal programma di audizioni presso il Comitato, hanno potuto fornire particolari contributi.

Mi auguro che tale testo – che lascerò agli atti del Comitato – sia utile a chiarire le posizioni che andrò esponendo nell'audizione e possa successivamente diventare documento ufficiale del Collegio dei Presidi; al momento si tratta solo di una mia elaborazione, di cui mi assumo la piena responsabilità.

PRESIDENTE. Lei, professor Copertino, è stato delegato dal Collegio dei Presidi?

COPERTINO. Sì, ho ricevuto una precisa delega a svolgere questo lavoro di raccolta di contributi delle sedi ed a partecipare all'audizione. Ho pensato, inoltre, che il documento del Collegio possa risultare utile ai vostri lavori e offrire maggiore autorevolezza alla mia personale elaborazione. E qui lo illustro.

Nella preparazione del documento, ho ritenuto di sorvolare sugli argomenti oggetto delle prime nove domande del questionario, in quanto sono di tipo informativo e le conoscenze in possesso delle sedi universitarie sono sicuramente inferiori a quelle che si possono avere dagli enti e dagli organismi territoriali competenti in materia.

Ho risposto, invece, in modo articolato ai quesiti successivi, paragrafando il testo con titoli che si riferiscono agli argomenti contenuti nei quesiti stessi. Mi soffermo ad illustrare solo i punti che ritengo di maggiore interesse.

Il filo conduttore di tutto il documento è rappresentato dall'accezione che è corretta dare al tema della difesa del suolo. Questa deve essere intesa nel più ampio significato di «difesa del suolo e delle acque per la valorizzazione della risorsa idrica e degli ecosistemi ambientali connessi». Infatti, ritengo che i concetti di difesa del suolo e tutela delle acque non siano separabili; essi sono contenuti in maniera precisa nella legge n. 183 del 1989 ma non nella cultura diffusa di amministratori, autorità ed opinione pubblica.

Non si può operare in difesa del suolo se, all'interno del bacino idrografico, la risorsa acqua – la sua utilizzazione quantitativa e, soprattutto, la tutela della sua qualità – vengono ignorati come principali che incidono sui meccanismi e sulle dinamiche di evoluzione dei bacini idrografici e sull'assetto del territorio. Continuare a tenere separate difesa del suolo e tutela delle acque produrrà il fallimento di tutte le politiche di difesa del suolo e di governo del territorio in Italia.

Si deve avere inoltre piena consapevolezza che l'avvio della pianificazione dei bacini idrografici si sposta continuamente, tutte le volte che si verifica un'emergenza in difesa del suolo e si decide di intervenire con atti e provvedimenti di urgenza, e diventando peraltro irraggiungibile tutte le volte che si finanziano in tutta tranquillità grandi progetti in materia di utilizzazione delle risorse idriche destinati comunque ad incidere sugli assetti fluviali, a volte sul dissesto idrogeologico o sulla sicurezza di abitati soggetti a frane. Si pensi, in particolare, all'ultimo provvedimento adottato in favore del Sud che coinvolge interventi in materia di acquedotti, fognature, utilizzazione e valorizzazione delle risorse idriche, trascurandone il collegamento con il quadro di interventi sul piano di bacino.

Una conseguenza di questa situazione è che si enfatizza troppo la fase conoscitiva della pianificazione di bacino, la quale, ovviamente, non ha mai termine perchè non esiste conoscenza che sia mai completa. Il «collo di imbuto» della fase conoscitiva deve essere immediatamente eliminato: non esiste in Italia bacino idrografico per il quale non vi siano già sufficienti conoscenze per avviare la fase di individuazione di indirizzi coordinati e generali di piano di bacino.

Nè esiste territorio, nel nostro paese, nei confronti del quale non si sia intervenuti – almeno una volta – in condizioni di emergenza. Le emergenze

hanno anche dato vita a piani settoriali e a piani urgenti di intervento; a questi poi si sono aggiunti piani stralcio e altri piani di settore, piani di protezione delle coste, piani di intervento sugli abitati, di sistemazione idraulica su lunghi tronchi di corsi d'acqua. Tutti questi elementi costituiscono, un insieme seppur confuso da cui si può estrarre un indirizzo di piano.

È utile dunque un metodo di pianificazione in cui tre livelli funzionali sono collegati in serie, in un unico schema. Il primo livello è relativo al recepimento delle situazioni in essere, anche piani stralcio e programmi già avviati nel bacino; il secondo riguarda la formulazione di un indirizzo generale di coordinamento per le azioni di piano, un indirizzo che sia generato dalle azioni già avviate un po' dovunque in tutto il territorio del paese; infine, il terzo, è relativo alla definizione di piani settoriali e attrattivi, anche da stralciare da quell'indirizzo generale. In tal modo il piano di bacino si compone e si articola nei diversi quadri settoriali, nell'ambito di una impostazione unitaria generale degli interventi.

Nel documento che ho predisposto, ho formulato alcune riflessioni sui temi importanti quali l'organizzazione dei Servizi tecnici dello Stato. Il rapporto tra questi, le strutture tecniche operanti nei bacini idrografici e la comunità scientifica ed universitaria.

Qui vorrei soffermarmi su altri argomenti: innanzitutto sul rapporto tra le scelte urbanistiche e di indirizzi del piano di bacino. Senza dover aggiungere altro alla priorità delle indicazioni di piano di bacino, che sono per leggi vincolanti rispetto alle scelte di piano regolatore generale dei comuni e in generale alle scelte urbanistiche (su tale questione la legge n. 183 del 1989 è chiara), è utile sottolineare che nell'elaborazione delle linee tendenziali di piano vanno individuate forme di concentrazione con la definizione delle scelte di pianificazione urbanistica. Tale concentrazione deve però rispondere ad un principio fondamentale: le indicazioni di piano di bacino devono perdere il carattere di vincolo per assumere il carattere di risorsa, di nuova possibilità, di opportunità. Aree di rispetto possono diventare così potente strumento per indicazioni di sviluppo, che siano ecosostenibili, compatibili con l'ambiente e di rispetto di una crescita equilibrata.

Si deduce anche una chiara relazione tra la pianificazione di bacino e la protezione civile. I piani di protezione civile (mi riferisco alle attività di prevenzione, previsione, emergenza, soccorso e poi ricostruzione) possono anch'essi diventare nuove opportunità della pianificazione. Peraltro essi appartengono a quel primo livello funzionale, di cui ho detto in precedenza, che comunque è progredito nelle esperienze reali e già prefigura e indica un orientamento generale di piano per tutti i bacini idrografici.

Un'altra considerazione riguarda i tre livelli istituzionali di bacino: nazionale, interregionale e regionale. Ritengo che questa impostazione vada superata, nel senso che il concorso tra i diversi poteri vada salvaguardato attraverso l'intervento di tutti e tre livelli in ciascun bacino idrografico. I bacini che hanno interconnessioni non solo da un punto di vista fisico ma anche da quello degli schemi idrici e depurativo-fognari, e che sono reciproci già nelle attività di uso dell'acqua e di smaltimento della stessa, devono essere accorpati in bacini istituzionali più ampi. Ciascuno di questi distretti deve diventare bacino nazionale e prevedere, quindi, nei propri organi istituzionali il concorso della regione principale, cioè quella che ha le

maggiori competenze nel distretto, e delle regioni contermini, con la partecipazione infine dello Stato: quest'ultima deve essere di indirizzo generale della difesa del suolo e soprattutto di supporto e supplenza nei momenti in cui ci sono inadempienze, carenze e ritardi da parte di alcune regioni.

In ultimo, sempre in questo filo che lega tutte le questioni poste, il documento affronta anche i temi del deflusso minimo vitale, del bacino idrico e dei canoni di acqua, suolo e inerti fluviali.

Il deflusso minimo vitale, che è un'esigenza già contenuta in maniera esplicita nella legge n. 183 del 1989 – che indica, tra gli obiettivi della programmazione e pianificazione, quella della razionale organizzazione delle risorse idriche – in sostanza si prefigura come un nuovo utente del bacino idrografico da tenere in conto: accanto all'utenza irrigua, civile, potabile, industriale ed energetica, c'è anche l'utenza rappresentata dall'ecosistema fluviale con la quale bisogna fare i conti, non più come un ulteriore vincolo alla pianificazione del bacino, ma come una nuova opportunità del bacino idrografico, che impone l'impiego e la sostenibilità dell'uso della risorsa idrica e riconduce ad una più precisa determinazione del bilancio idrico.

Quanto alle modalità di determinazione del bilancio idrico di un bacino idrografico, che è lo strumento più importante della pianificazione di bacino, si sa che nella sua valutazione s'incontrano difficoltà dipendenti dalla difficile controllabilità e misurabilità dei fenomeni naturali. Esistono però altri problemi, concernenti alcune situazioni paradossali, che devono essere risolti; in molti bacini italiani, ne è un esempio il bacino del Sarno, l'impossibilità di valutare il bilancio idrico deriva dalla impossibilità di conoscere le utenze, in particolare degli acquiferi sotterranei.

Sembra pertanto ragionevole suggerire l'introduzione di un principio, consono con la natura pubblica del bene «acqua», di decadenza di tutte le concessioni – trascorso un tempo che sia stato determinato in maniera ragionevole – comprese quelle in essere, peraltro rinnovabili su richiesta. Occorrerebbero, a tale scopo, drastiche semplificazioni amministrative per l'ottenimento o il rinnovo delle concessioni di sfruttamento, mediante i quali atti si vedrebbe automaticamente aggiornata la situazione delle utenze.

Concludo il mio intervento affrontando il tema dell'informazione e del coinvolgimento dei cittadini nel processo di pianificazione: l'informazione è assolutamente necessaria ed indispensabile purchè non sia soltanto finalizzata all'accettazione da parte dei cittadini di scelte di vincoli di piano. È assolutamente necessario un coinvolgimento attivo dei cittadini come sta avvenendo in tema di protezione civile, nell'educazione al soccorso ed all'emergenza. A tale scopo si rende necessario l'avvio di una cultura diffusa, impiegando ad esempio, come tecnici laureati e diplomati, i giovani che scelgono il servizio civile in luogo di quello militare; questa iniziativa non deve essere considerata solamente come un'occasione per permettere ai giovani di lavorare, ma piuttosto un'opportunità per far svolgere loro l'importante funzione di vettori di diffusione della cultura della difesa del suolo nella popolazione e nel vivere quotidiano. Ovviamente è necessario operare azioni e scelte politiche di maggiore valore: è più ampio orizzonte quello che si delinea introducendo nuovi lavori e nuove professioni fortemente qualificate, intese a modificare la domanda di beni, di prodotti e di funzioni nelle popolazioni stesse. Il bene acqua è risorsa dell'ecosistema fluviale, un

nuovo prodotto da introdurre nel mercato, anche se sotto il forte controllo e il consapevole indirizzo dello Stato.

Altri luoghi per divulgare la cultura di massa e quindi la partecipazione dei cittadini sono da individuare nell'iniziativa aziendale, incentivando ed incoraggiando le imprese a riconoscere i nuovi profili professionali e tecnici: l'università italiana li esprime ormai da tempo, con la produzione di nuovi corsi di laurea, quali l'ingegneria per l'ambiente e il territorio, nuovi diplomi universitari quali l'ingegneria dell'ambiente e delle risorse, dottorati di ricerca, scuole di specializzazione, corsi di perfezionamento e di aggiornamento; ma soprattutto tale obiettivo si persegue con il contributo espresso alla ricerca scientifica, all'innovazione ed allo sviluppo.

PRESIDENTE. Desidero ringraziare il professor Copertino per il grande contributo culturale che ha inteso dare ai nostri lavori rispondendo non solo formalmente ma anche sostanzialmente ai quesiti richiesti, elaborando un quadro organico ed unitario ma al contempo sintetico del documento scritto che egli ha voluto mettere a disposizione della Commissione.

È importante, a mio parere, cercare di approfondire ulteriormente quanto detto dal professor Copertino, esperto del settore in generale – ricoprendo la carica di preside della facoltà di ingegneria dell'università della Basilicata e delegato del collegio dei presidi delle facoltà di ingegneria – nonché esperto conoscitore della materia specifica, ricoprendo il ruolo di professore ordinario in discipline idrauliche. Vorrei, pertanto, porre alcune domande in riferimento alle osservazioni da questi avanzate.

Il professor Copertino sostiene che il termine «difesa del suolo» potrebbe essere fuorviante rispetto al forte bisogno di far nascere ed incentivare una cultura della difesa del suolo: vorrei, pertanto, sapere se egli non ritenga che il termine «difesa» abbia una connotazione eccessivamente passiva rispetto alla necessità di esplicitare un'azione più incisiva e quindi più attiva nella pianificazione.

Inoltre, la legge n. 183 ha, a mio parere, un'eccessiva connotazione idraulica e non si ispira più in generale a criteri pianificatori relativamente agli aspetti geologici, geotecnici ed altri ancora. Condivide il professor Copertino la mia tesi, oppure quali sono gli elementi che differenziano la sua impostazione dalla mia?

Nelle sue risposte il professor Copertino faceva chiaro riferimento alla ormai più che adeguata conoscenza nel campo e, quindi, alla necessità di operare. Anche se di questo non sono completamente convinto, sarebbe allora il caso di parlare di necessità di trasferimento dei risultati della ricerca scientifica al mondo amministrativo e tecnologico, o non vede egli piuttosto una sorta di separazione tra il mondo della ricerca e quello dell'applicazione professionale?

Approfitto della sua qualifica di esponente della comunità scientifica per chiedere infine se il coinvolgimento dell'università e delle strutture di ricerca scientifica avvenga con sufficiente grado di operosità oppure se queste agiscano separatamente dal mondo amministrativo e istituzionale; infine, se l'università e le strutture di ricerca possono offrire un loro contributo in termini di approfondimento programmatico oltre che di servizi.

A quanto le risulta esiste un sufficiente o almeno adeguato grado di coinvolgimento dell'università o no? Le dico questo anche perchè, da quanto sta emergendo in maniera sempre più chiara dalle nostre audizioni, i quadri tecnici disponibili a livello regionale pare non siano nel modo più assoluto sufficienti a far fronte alla progettazione, alla pianificazione e al controllo di quest'ultima.

È possibile che una carenza numerica – sicuramente non qualitativa – dei quadri tecnici e un insufficiente parco progetti possano in qualche misura rallentare l'opera di pianificazione in materia di difesa del suolo, materia che potrebbe anche essere allargata ad altri settori interessati da un'opera di intervento sul territorio?

CARCARINO. Signor Presidente, concordo con le domande che lei ha posto al dottor Copertino, domande che la mia parte politica in parte condivide.

Per quanto mi riguarda vorrei una spiegazione ulteriore di un passaggio in merito alla conservazione e alla valorizzazione dei tre livelli di interesse e di partecipazione. Lei sostiene che la cristallizzazione dei livelli istituzionali può essere stata la causa della mancata attuazione della normativa vigente nella gran parte del territorio nazionale. Dal momento che gli urbanisti si muovono nell'ottica di un'attuazione delle norme vigenti, ho l'impressione che l'applicazione di tali norme sia molto rigida.

Come va intesa esattamente una partecipazione tra urbanisti ed ingegneri? Va intesa come una forma di partecipazione preventiva ad un'azione comune o forse si ritiene che siano da modificare alcune norme oggi utilizzate dagli urbanisti, oppure ancora che alcune delle norme utilizzate da questi ultimi siano molto rigide? È un passaggio che non ho afferrato bene. Il concetto dei tre livelli è chiaro, come del resto quello relativo alla compartecipazione, ma non mi è chiaro, nell'ambito dell'applicazione di una norma, su che cosa si basa la compartecipazione.

COPERTINO. Quando lei parla di tre livelli non intende i livelli di interesse e di partecipazione bensì quelli funzionali.

CARCARINO. Sì.

PRESIDENTE. Il senatore Carcarino ha posto un quesito interessante in merito al nesso esistente tra la pianificazione territoriale e quella prevista dalla legge n. 183 del 1989.

MAGGI. Professor Copertino, riallacciandomi a quanto stava dicendo il senatore Carcarino, vorrei sottolineare il fatto che lei ha sfiorato alcuni punti interessanti per il lavoro della Commissione, suggerendo l'opportunità di eliminare i caratteri vincolistici in tema urbanistico. In questo modo lei ha lanciato la prima pietra.

Subito dopo lei ha sottolineato l'esigenza di guardare in positivo ai vincoli in modo da trasformarli in grimaldelli per la realizzazione di piani di sviluppo compatibili. Poi ha affrontato il problema dei due soggetti che possono concertare gli strumenti urbani: da un lato i soggetti che promuovono

vono strumenti urbanistici e dall'altro quelli che promuovono piani di bacino.

In primo luogo ritengo sia difficile richiamare il concetto stesso di città monocentrica o policentrica. Già si parla del fatto che le aree urbane andrebbero interpretate in un altro modo dal momento che i piani urbanistici attuali sembrano ormai obsoleti. Sembra affacciarsi una nuova cultura della città e della fruizione delle aree urbane.

Forse la mia domanda potrà sembrarle provocatoria, ma non crede che le questioni da lei affrontate necessitino di ulteriori approfondimenti? È evidente che il professor Copertino non potrà dare una risposta esaustiva al quesito stasera stessa ma certamente, di fronte al disordine esistente in tema urbano, ho difficoltà ad immaginare che i due soggetti ai quali facevo riferimento precedentemente possano riuscire a concertare insieme.

COPERTINO. Vorrei provare a rispondere alle domande che mi sono state rivolte con un'argomentazione unica. Sono convinto che esiste un forte *gap* di cultura del cittadino.

Il cittadino delle aree urbane, metropolitane e industriali, che tutti i giorni usa l'acqua potabile, per servizi civili, industriali, produttivi ed altro, non si preoccupa della provenienza di quell'acqua ed è privo della cultura del bacino idrografico e della difesa del suolo. Si preoccupa dell'acqua che usa o degli scarichi su fogna, ma non si pone il problema delle sistemazioni dei bacini idrografici nè quello dell'invaso o del pozzo da perforare, cioè degli interventi che sono alla base del suo benessere e della sua vita. Queste carenze di cultura non sono ovviamente soltanto dei cittadini ma anche degli amministratori.

Le argomentazioni portate dal senatore Carcarino sono immediatamente traducibili nell'esperienza che abbiano sulle commissioni territoriali che operano in campo urbanistico, per esempio le commissioni edili che operano nell'ambito dei nostri comuni. Quale cultura della difesa del suolo hanno i componenti di queste commissioni, così come quelli degli uffici tecnici comunali delle tante città italiane? Eppure, molte volte prendono decisioni che hanno un fortissimo impatto sulle dinamiche del bacino idrografico. Quale piano regolatore comunale pone al centro delle proprie attuazioni le localizzazioni ambientali, le scelte programmatiche per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti, la tutela e la valorizzazione di pur discrete incisioni nel territorio per il deflusso delle acque, la salvaguardia delle coste, la protezione di una sorgente, la valorizzazione di un'area perfluviale, la tutela di un lago?

Ritengo sia proprio questo il problema da affrontare, cioè creare nuove sensibilità urbanistiche nei confronti del tema della difesa del suolo, soprattutto nelle zone della sfrenata antropizzazione, nei territori metropolitani e nelle fasce costiere del turismo intensivo.

PRESIDENTE. Forse il termine stesso «difesa» può essere inteso come un orpello.

COPERTINO. Le dizioni «difesa» e «difesa del suolo» sono ormai superate nei fatti e in molte azioni di governo: il termine «difesa» fa pensare

alla salvaguardia e alla tutela ma non alla valorizzazione, all'utilizzazione e alla trasformazione in positivo che sono già contenute in molte leggi. Inoltre con il termine «suolo» il legislatore ha voluto considerare anche la risorsa acqua che vi insiste, intendendo, quindi, con l'espressione «difesa del suolo», la tutela del suolo e valorizzazione delle acque.

A mio avviso, è possibile ritrovare le risposte a molti problemi posti se cerchiamo direttamente nelle leggi emanate in materia. Ad esempio, il decreto del Presidente della Repubblica del 18 luglio 1995, «Approvazione dell'atto di indirizzo e coordinamento concernente i criteri per la redazione dei piani di bacino», pone la necessità di individuare gli «squilibri» presenti all'interno del bacino idrografico, identificandoli nelle situazioni di rischio idraulico, geologico e ambientale, nelle alterazioni nella qualità degli ecosistemi (flora e fauna), nelle insufficienze nella disponibilità quali-quantitativa delle risorse, nel sovrasfruttamento delle risorse disponibili, nell'inquinamento delle acque e del suolo, nella non rispondenza delle opere esistenti agli specifici obiettivi da raggiungere. All'interno della pianificazione di bacino, quindi, deve essere possibile individuare le modalità e gli strumenti necessari per risolvere tali squilibri, avvalendosi poi dell'attività che il comitato tecnico di bacino e il comitato istituzionale svolgono in ordine al piano di bacino e nel rispetto dell'unitarietà fisica del bacino stesso.

Sarebbe opportuno trasformare le azioni di difesa del suolo in una attività programmatica, progettuale e gestionale volta a superare gli squilibri e tendente, quindi, a riequilibrare il sistema bacino idrografico, che ha carattere industriale e produce beni (acqua, suolo, inerti) nel mercato. Un corpo idrico, un corso d'acqua, un invaso, un acquifero sotterraneo, più in generale il bacino idrografico, è una risorsa economica, produttrice di beni e generatrice di mezzi di finanziamento per la difesa del suolo e delle acque. Ritengo che non possa essere il mercato a strutturare il modo con cui le popolazioni utilizzano le risorse del bacino e organizzano il territorio. Ci si può invece avviare verso una strutturazione di nuovi bisogni e nuove funzioni – nelle fasi di programmazione economica del Paese e nelle linee politiche destinate ad incidere sulla qualità della vita delle popolazioni – che vengano gradatamente passate al mercato, perchè è presumibile che quei bisogni e quelle funzioni facciano crescere, valorizzandole, le risorse presenti nell'ambiente.

In risposta al quesito posto dal presidente Veltri, ritengo che come corollario al concetto di difesa del suolo e delle acque per la valorizzazione della risorsa idrica e degli ecosistemi ambientali connessi, debba essere assunto il principio della difesa dell'unitarietà fisica del bacino idrografico collegata all'unitarietà pianificatoria-gestionale del bacino stesso; infatti, non è possibile considerare le risorse idriche di un dato territorio come appartenenti, fisiograficamente e topograficamente, ad un sistema chiuso. Al riguardo, può essere chiaro l'esempio offerto dal sistema Puglia-Basilicata, un sistema idrico di un grande territorio, dove tutti i bacini sono interconnessi (Basento, Ofanto, Bredano ed Agri e altri fiumi minori). In questa zona non è possibile ragionare in termini chiusi di bacino idrografico fisicamente inteso, in quanto esistono schemi idrici interconnessi già operanti che hanno da tempo superato l'unità fisica del bacino.

È assolutamente indispensabile, per avviare la pianificazione di bacino in vaste aree del Mezzogiorno, che si insedi un'Autorità di bacino necessariamente sovregionale, in grado di intervenire e decidere la distribuzione delle risorse da un bacino all'altro e, quindi, la quantità di acqua che deve essere trasferita da una regione all'altra.

Il problema, quindi, non sarà mai risolto se non si insediano strutture e poteri che facciano riferimento sia alla regione principale del bacino, o del distretto di bacino, sia alle regioni confinanti e interconnesse, con poteri ovviamente minori. La stessa autorità dello Stato deve essere in grado di eliminare gli squilibri e risolvere i conflitti territoriali, e deve poter supplire alle carenze o inadempienze di determinate regioni.

Per quanto riguarda l'interrogativo sulla preparazione dei quadri tecnici e poi sul contributo dell'università, mi sembra di dover sottolineare una differenza di significato tra la conoscenza già disponibile ed il contributo che può venire dagli specialisti dell'università e della ricerca.

Per quanto riguarda le conoscenze che sono già in possesso di molti organismi (penso ai provveditorati alle opere pubbliche, ai magistrati alle acque, ai consorzi di bonifica) esse rappresentano la base fondamentale di ogni piano di bacino. Ci sono ad esempio molti piani di sistemazione dei corsi d'acqua; si pensi a quello della sistemazione del basso corso del Baisento. Si tratta di una vicenda lunga e soltanto adesso, dopo più di dieci anni, la sistemazione si sta realizzando. Sono state impiegate molte risorse per un tronco esteso un fiume delicato della Basilicata: in questo intervento ci sono già elementi di piano di bacino ed è impensabile che si possano investire ingenti risorse su una parte consistente di fiume, senza presupporre che alla base ci siano studi di un piano di bacino. Pensiamo anche ai piani di protezione civile in atto in molte parti del paese (in applicazione di leggi più recenti), ai piani di salvaguardia di aree inondabili a valle delle dighe, ai piani di protezione delle coste agli schemi idrici o a quelli depurativo-fognari, ai piani di risanamento delle acque delle regioni o a quelli di smaltimento dei rifiuti: sono tutti elementi basilari, diciamo di conoscenza, che non attraverso un *collage*, ma valutandoli in un indirizzo unico, costituiscono una prima bozza di piano di bacino dovunque in Italia. Dunque già esistono le fondamenta per poter costruire la pianificazione di bacino.

Altro è il contributo che può venire dal mondo universitario su aspetti specifici, come la modellistica di bacino inteso come sistema, o su argomenti sui quali occorra un ulteriore contributo di approfondimento, ma questo può avvenire nelle fasi successive del piano di bacino. Non si deve infatti pensare che questo, una volta confezionato, sia messo a punto in maniera definitiva. Il piano di bacino è un processo sul quale continuamente si ritorna: è un processo di governo del territorio e quindi andrà continuamente aggiornato. In questo senso l'università potrà dare il suo contributo, sia a livello di ricerca che di innovazione metodologica: nel documento consegnato sono segnalate indicazioni di metodo e di formazione di quadri.

PRESIDENTE. Anche a nome dei colleghi ringrazio il professor Cortino, e per suo tramite il collegio dei presidi delle facoltà di ingegneria, assicurandolo che terremo in gran conto il suo contributo; dichiaro chiusa la sua audizione.

Audizione dell'avvocato Walter Mazziti

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione dell'avvocato Mazzitti, presidente del Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, che è accompagnato dai professori Paolo Togni, Gabriele Troilo, dall'ingegner Donato Sabato e dall'onorevole Giancarlo Galli. Essi potranno fornirci un utile contributo in termini di valutazione complessiva della materia oggetto di questionario mettendo in risalto gli aspetti che ritengono più importanti.

MAZZITTI. Signor Presidente, consegniamo alla Commissione una documentazione relativa all'oggetto dell'indagine conoscitiva precisando che – come abbiamo già specificato per lettera – abbiamo ritenuto di affrontare soltanto i quesiti che hanno diretta connessione con la materia che stiamo trattando, riservandoci di rispondere successivamente agli altri.

La legge 18 maggio 1989, n. 183 era nata, dopo un lungo dibattito culturale, scientifico e politico, iniziato appena dopo l'alluvione di Firenze del novembre 1966, con lo scopo di porre fine ad interventi di difesa idraulica e del suolo sporadici, sconsiderati, episodici e di avviare invece una politica di pianificazione e programmazione di opere e lavori in un'organica previsione di obiettivi.

Il superamento della frammentarietà e casualità degli interventi e l'affermazione di una forte attività pianificatoria avrebbero comportato anche l'accelerazione della realizzazione delle opere.

Entrambi gli obiettivi non sono stati raggiunti, e il succedersi di eventi calamitosi ha dato nuova spinta ad interventi finalizzati solo al ripristino dei beni danneggiati o distrutti, accentuando il carattere di azioni-“tamponi” rispetto alla prevenzione.

Il motivo di fallimento sostanziale della legge n. 183 va ricercato da un lato nella sua complessità e plurisettorialità, nell'altro nelle farraginosità delle procedure prescritte per pervenire all'approvazione dei programmi di intervento e alla cantierizzazione delle opere. Infatti la legge n. 183 disciplina sia le attività di sistemazione, conservazione e recupero del suolo – con le altre connesse di regolazione e difesa dei corsi d'acqua, di estrazione dei materiali degli alvei, di consolidamento dei versanti e delle aree stabili, di contenimento della subsidenza e di protezione delle coste e degli abitati dall'invasione ed erosione delle acque marine – sia gli interventi per il risanamento delle acque e per l'utilizzazione delle risorse idriche.

In altri termini è considerata l'acqua nella sua ampia azione e prospettiva, sia cioè come fattore di rischio sia come risorsa economica.

In tal modo la legge n. 183 si configura come provvedimento legislativo olistico, tendente a regolare e disciplinare materie diverse, che in comune hanno solo l'agente che provoca o procura benefici, cioè l'acqua; essa in effetti è venuta a invadere e sconvolgere un settore di attività e di opere già fortemente regolamentato con leggi organiche, regolamenti, atti amministrativi, quali la legge 1° maggio 1976, n. 319, la legge 24 dicembre 1979, n. 650, il decreto del Presidente della Repubblica 24 maggio 1988, n. 218, il decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 132, la legge 17 maggio 1995,

n. 172, il decreto del Presidente della Repubblica 3 luglio 1982, n. 515, il decreto del Presidente della Repubblica 24 maggio 1988, n. 236 eccetera.

Il piano di bacino – che deve pianificare e programmare, con le relative norme d'uso, le azioni finalizzate alla conservazione e difesa del suolo e la corretta utilizzazione delle acque, abbracciando un campo vastissimo di attività e di opere – finisce con il diventare uno strumento pianificatorio a valenza onnicomprensiva di difficile formulazione ed attuazione.

Ciò spiega la mancata redazione dei piani di bacino fino ad oggi e la necessità di emanazione della disposizione contenuta nella legge n. 493 del 1993, che consente di redigere piani-stralcio relativi a settori funzionali. Nonostante, però, tale semplificazione, data la complessità della materia trattata solo pochi stralci di piano sono stati elaborati a cura delle autorità di bacino nazionali e in genere sono riferiti a segmenti assai limitati.

Lo sfoltimento dei contenuti del piano di bacino, con la relativa finalizzazione all'apprestamento di attività rivolte essenzialmente alla conservazione e regolazione dei corsi d'acqua e alla stabilità dei terreni, faciliterebbe alla conservazione e regolazione e darebbe maggiore incisività alle azioni indirizzate alla sicurezza del territorio e dell'uomo.

Quanto poi alla constatata lenta utilizzazione degli stanziamenti disposti, la rimozione delle cause di lentezza nell'attuazione degli interventi passa per una decisa semplificazione delle procedure di programmazione.

Non appare inoltre congruente con l'esigenza di maggiore impulso alla realizzazione delle opere il percorso programmatico previsto dalla legge n. 183 (articolo 25), che consiste nel sottoporre la proposta di ripartizione dei fondi all'esame del comitato nazionale per la difesa del suolo, ora soppresso, del comitato dei ministri di cui all'articolo 4, del Presidente del Consiglio dei ministri. Ogni variazione o aggiornamento di programma, anche irrilevante, segue lo stesso tortuoso procedimento. Si impone pertanto una decisa semplificazione.

Appare inoltre opportuno espungere dalla legge n. 183 riferimenti alla programmazione e utilizzazione delle risorse idriche, per farne eventualmente oggetto di integrazione della legge 5 gennaio 1994, n. 36, che – pur mantenendone alcuni principi – ne ha di fatto superato (come si vedrà in seguito) le previsioni.

Già il comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, nella relazione al Parlamento per il 1996, alla pagina 57, aveva posto in rilievo la bontà complessiva del disegno strategico di collegamento dell'utilizzo della risorsa ai grandi temi del territorio e della difesa del suolo, ma anche la scarsa incisività dell'azione amministrativa e delle procedure previste per dare attuazione a tale collegamento. A titolo di esempio, veniva citato il problema dell'equilibrio del bilancio idrico: ciò all'interno di ciascun bacino, che l'articolo 3 della stessa legge n. 36 configura come una vera e propria anticipazione necessaria del piano di bacino, ma in ordine al quale le autorità di bacino non hanno finora adottato alcun provvedimento.

Altre cause ostacolano poi l'attuazione della legge n. 183; esse possono sintetizzarsi nella troppo modesta estensione dei bacini idrografici regionali e interregionali, nella complicata costituzione degli organi di governo, oltre che nella scarsa attivazione delle regioni.

Tenuto conto che in molti di tali bacini mancano ancora le autorità di bacino, si ritiene che sia indispensabile procedere alla revisione delle norme che disciplinano la formazione dei piani e degli organi di bacino.

In particolare appare opportuno: declassificare da interregionali i bacini ricadenti per almeno l'80 per cento in una regione, almeno nei casi in cui la restante parte del territorio sia idraulicamente non significativa (assenza di corsi d'acqua importanti, mancanza di invasi, eccetera). Dovrebbe in tal caso valere la prescrizione del comma 2 dell'articolo 20 della legge n. 183: prevedere obbligatoriamente l'accorpamento di tutti i bacini regionali sia ai fini della redazione dei piani di bacino che della costituzione degli organi di governo. Solo in tal modo potranno essere costituite strutture di supporto efficienti (segreterie tecnico-operative); occorre anche limitare la presenza di rappresentanti ministeriali nei comitati tecnici di bacino di rilievo regionale e interregionale ad una sola unità, da designare concordemente dai Ministri dei lavori pubblici, dell'ambiente e delle politiche agricole.

Si osserva anche la non praticabilità del previsto trasferimento di tutte le competenze tecniche dal soppresso Comitato nazionale per la difesa del suolo ad un organo politico quale è la Conferenza permanente Stato-Regioni, sembrando più congruente con le finalità della legge affidare la disamina tecnica dei singoli piani al Consiglio superiore dei lavori pubblici, eventualmente integrato con tecnici nominati dalle regioni. L'unicità dell'organo consultivo avrebbe tra l'altro il positivo risultato di garantire uniformità di giudizio su tutto il territorio nazionale.

Non può infine non sottolinearsi come non sembri invece appropriata, come rimedio alle difficoltà procedurali, la trasformazione delle autorità di bacino in autorità indipendenti, poichè ad esse manca il necessario carattere di organismo di garanzia, trattandosi con tutta evidenza di organi di supporto alla programmazione e pianificazione; appare invece senz'altro necessaria una riorganizzazione di esse, attese le evidenti difficoltà di funzionamento.

Si è sopra accennato ai collegamenti tra difesa del suolo in senso proprio ed utilizzo delle risorse idriche, dovendosi vedere nella legge n. 36 un completamento e al tempo stesso un superamento delle relative disposizioni della legge n. 183.

Ed invero la gestione per ambiti ottimali, l'uso razionale della risorsa, le problematiche relative al risparmio e al riuso di essa, nascono tutte dal disegno complessivo e dalle valutazioni di politica legislativa che ha ispirato la legge n. 183, mentre nuova è la previsione di una configurazione non semplicemente fisica degli ambiti, dell'aggregazione degli enti locali, della gestione industrializzata dell'intero ciclo dell'acqua dalla captazione alla depurazione.

Come è noto, l'attuazione della legge n. 36 del 1994, anche se non può considerarsi ottimale, si trova senz'altro in una situazione migliore rispetto a quella della legge n. 183 del 1989: ciò è vero nonostante i circa 5 anni di differenza nell'entrata in vigore ed i diffusi inadempimenti anche per essa da parte del Governo e di alcune regioni, come il Comitato di vigilanza non mancherà di continuare a rimarcare nelle relazioni al Parlamento per l'anno in corso.

Preme invece qui rilevare come – mentre per la legge n. 183, la cui attuazione, anche parziale, è ancora lontana, le critiche appaiono in linea di massima costruttive e le modifiche proposte volte a consentire una migliore efficienza complessiva del sistema – per quanto riguarda la legge n. 36 (che discende da una medesima concezione dell'interesse pubblico), non appena si è intravisto che stava, sia pure faticosamente, attuandosi, si siano scatenate reazioni da parte di chi (amministratori pubblici e gestori) sentiva minacciate le proprie posizioni privilegiate dal vecchio sistema che deve essere sostituito dalle nuove gestioni industriali, ispirate a criteri di efficacia, efficienza ed economicità; tali reazioni purtroppo hanno trovato ampia eco in ambito governativo e parlamentare.

Basti citare al riguardo le norme predisposte dal Ministro dell'ambiente e approvate dal Parlamento (l'ultima è la legge n. 344 dell'8 ottobre 1997), volte a scardinare il sistema delle gestioni industrializzate e dei piani d'ambito, quali previsti dalla legge n. 36, attraverso una palese violazione dell'autonomia degli enti locali e una perniciosa distorsione del sistema tariffario, per far luogo ad una serie di interventi episodici e frammentari, avulsi da qualsiasi logica di programmazione – ed anche dagli studi dei piani di bacino – e con il rischio concreto di una dispersione delle scarse risorse a disposizione.

Un altro esempio lo si può trarre dal recente schema di regolamento predisposto per dare attuazione all'articolo 20, comma 8, della legge 15 marzo 1997, n. 59, per la semplificazione del procedimento relativo all'organizzazione del servizio idrico integrato (giusta allegato 1, n. 51, alla legge stessa), in ordine al quale, con la lettera che si allega, il comitato di vigilanza ha ritenuto di dover esprimere la sua ferma critica.

Gli esempi potrebbero continuare ma non è certo questa la sede nella quale svilupparli. Il dato importante è tener presente come, nel nostro paese, in cui tutti parlano di riforme, ma quasi tutti sperano che non si facciano, non appena si capisce che possano essere attuate, i fautori dello *status quo ante* scendono in campo con tutti i mezzi per evitarne il successo.

Nel caso delle risorse idriche, ma anche per la difesa del suolo, quando si cominceranno ad intravedere i risultati positivi di un sistema complesso di pianificazione e di programmazione, che deve soltanto scrollarsi di dosso procedure sicuramente inadeguate, questa linea di tendenza appare tanto più grave perchè si tratta di interessi vitali per il cittadino e per l'ordinato sviluppo della società civile.

PRESIDENTE. Le riflessioni e le proposte, contenute nelle parole dell'avvocato Mazzitti, rappresentano un contributo certamente importante per il lavoro della Commissione e per la predisposizione del documento finale che verrà approvato alla fine dell'indagine.

Vorrei aprire la discussione partendo dalla considerazione secondo cui le norme relative alla legge n. 36 del 1994 dovrebbero essere espunte di fatto dalla legge n. 183 del 1989. Lei ritiene che una separazione delle materie relative all'uso delle risorse idriche, secondo quanto previsto dalla norma della legge n. 183, poi integrate dalla legge n. 36, possa essere funzionale o invece risulterebbe più efficace un raccordo ancora più stringente, in termini di intervento, tra le due leggi?

L'altra questione si riferisce alla onnicomprensività della legge n. 183 e del piano di bacino che, a suo avviso – e mi trovo d'accordo con lei –, poteva in parte essere superata in virtù dell'introduzione dei piani stralcio. Comunque, come lei ben sa, i piani stralcio sono davvero pochi, per cui forse il problema sta a monte.

Lei stesso ha detto che il percorso programmatico è molto farraginoso e quindi assai complesso. Alcuni degli intervenuti dinanzi a questo Comitato hanno addirittura parlato di quindici passaggi per l'approvazione di un piano di bacino.

Anche se esiste un aspetto tortuoso della vicenda, è vero anche che a monte manca la redazione del piano stesso. Sarebbe pertanto necessaria un'ulteriore riflessione per capire meglio il motivo della mancanza di un intervento programmatico a fronte di un'eccessiva tortuosità dell'intervento approvativo.

Infine, lei parlava del bilancio idrico come un momento importante, soprattutto con riferimento alla legge n. 36. Su questa materia abbiamo già ascoltato in precedenza le opinioni del professor Copertino ma mi sembra che stilare o redigere un bilancio idrico in presenza di un catasto dei rilasci, delle concessioni e delle autorizzazioni – che per quello che sappiamo è estremamente carente – non sia possibile data la rilevanza della materia, anche rispetto a quanto indicato nella legge n. 36. Come pensa che si possa procedere in maniera credibile alla redazione di un bilancio idrico, stante l'attuale stato delle conoscenze in termini di pubblicità di queste tematiche?

MAZZITTI. Credo che il problema che ella ha affrontato sia un problema che molti si pongono oggi alla luce dei risultati di cui siamo a conoscenza e che, a partire dall'attuale organizzazione delle autorità di bacino, non può che essere considerato negativo. Le motivazioni per cui non sono stati fatti i piani stralcio o quelli di bacino o ancora gli studi sul bilancio idrico sono riconducibili sicuramente ad un difetto di funzionamento delle autorità di bacino che possono sia essere eliminate sostituite da un nuovo soggetto sia riorganizzate radicalmente.

PRESIDENTE. Può esserci anche un'insufficienza dei tecnici in grado di redigere questi piani oppure dei parchi-progetto in grado di far fronte alle varie necessità?

MAZZITTI. A prescindere da qualsiasi considerazione sull'opportunità e congruità dei tempi dei progetti, specie in funzione della difesa del suolo, tempo per esaminare e redigere progetti ce n'è stato a sufficienza e credo che in proposito sia il caso di ricordare un episodio che mi ha lasciato allibito. L'anno scorso fui invitato a presiedere un convegno, organizzato a Torino, dedicato al confronto tra tre grandi fiumi: il Tamigi, la Senna e il Po.

In quell'occasione intervennero i maggiori esperti che avevano elaborato il piano di risanamento di questi grandi fiumi, sia in Inghilterra che in Francia, con dei risultati strabilianti – ovviamente sulla base di grandi investimenti finalizzati al risanamento dei fiumi stessi –. In quell'occasione ab-

biamo avuto anche l'opportunità di verificare come, ad esempio, nel Tamigi i salmoni risalissero la corrente. Si era quindi compiuto un primo ciclo e si stava dando inizio ad un secondo ciclo di interventi. Va precisato che in proposito erano state spese diverse migliaia di miliardi in investimenti. Una situazione analoga fu rappresentata per la Senna, per cui rimasi allibito quando in merito al nostro fiume l'autorità di bacino del Po presentò soltanto la struttura di tale autorità: è un aspetto sul quale bisogna riflettere.

Dobbiamo chiederci se per una nostra incapacità non sia stato possibile creare ed organizzare una struttura vincente oppure se le persone non hanno avuto opportunità, capacità o mezzi adeguati allo svolgimento ottimale delle loro funzioni. Indubbiamente è un problema che va risolto perchè, nel momento in cui affrontiamo le problematiche connesse alla realizzazione di un'eventuale riforma di questa importantissima legge, bisognerà tener conto del fatto che il soggetto che dovrà poi governare gli interventi è di grande rilievo e quindi stabilire, per prima cosa, se è opportuno mantenere effettivamente in piedi tale struttura. Forse, piuttosto che ampliare le competenze e le prerogative dell'autorità di bacino sarebbe più opportuno rafforzare le competenze che già oggi svolge.

Una volta stabilito questo punto di partenza, bisogna capire perchè i piani di bacino non sono stati fatti. È solo un fatto strutturale – abbiamo avuto modo di verificare, anche sulla base di relazioni redatte dal Ministero dei lavori pubblici, che l'incidenza di spesa a fronte di finanziamenti sia addirittura vicina al 20 per cento – oppure l'incapacità di spesa è addebitabile a mancanza di personale, all'inadeguatezza delle strutture oppure ancora ad una sorta di incapacità generalizzata (anche se non credo sia questo il motivo)?

In realtà è più facile pensare che proprio la struttura non sia stata posta nella condizione di operare efficacemente.

Il nodo centrale di questa legge è rappresentato dal funzionamento degli organi, al di là dei problemi legati alla farraginosità delle procedure. Credo, comunque, che il Governo debba definitivamente stabilire gli strumenti (termine da intendersi in senso ampio) da mettere a disposizione di questi soggetti, in base ad indicazioni che dovranno quindi avere rilevanza di legge.

PRESIDENTE. Qual è la sua opinione in ordine alla espunzione di determinati argomenti dalla legge n. 183 del 1989?

MAZZITTI. Ritengo che su tale questione il professor Troilo potrà offrire maggiori chiarimenti.

TROILO. Sul problema della separazione sotto il profilo procedurale delle azioni relative alla difesa del suolo e delle risorse idriche, si è svolto un lungo ed ampio dibattito di carattere culturale; esso nasce dalla circostanza che sicuramente la difesa del suolo è fisicamente legata all'ambiente in cui si realizza: il mito del bacino idrografico può esistere in relazione alla difesa del suolo ma viene meno in relazione alle risorse idriche.

Nella relazione del presidente Mazzitti si parla anzitutto di un ridimensionamento del bacino idrografico anche in termini di difesa del suolo, non

perchè non debba costituire un punto di riferimento, ma perchè in alcuni casi si rendono necessari alcuni aggiustamenti di carattere non prettamente fisico-geografico.

Teniamo poi presente che esistono bacini, interregionali per i quali la minima rilevanza della superficie territoriale di pertinenza di una regione e dei problemi che possono interessarlo non giustifica la nascita di un' Autorità di bacino interregionale e, quindi, una pianificazione interregionale, essendo sufficiente che una delle regioni - quella nella quale ricade la parte più consistente del bacino - operi la pianificazione che dovrà poi essere approvata anche di concerto con l'altra regione.

L'articolo 8 della legge n. 36 del 1994 per altro verso considera, alla lettera a), l'unità del bacino idrografico come base per gli ambiti territoriali in cui dovrà essere attuata questa grande riforma: ciò per consentire l'industrializzazione delle gestioni in funzione dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità; ma tale base viene poi corretta in funzione della pianificazione territoriale in senso proprio, che è connessa non solo ai comportamenti delle popolazioni e alle loro consuetudini, ma anche ai confini amministrativi che con il bacino idrografico hanno veramente poco in comune.

In effetti, non è più il territorio fisico ma sono i suoi abitanti a fruire delle risorse idriche; difendere gli abitati da eventi che si configurano e si svolgono in un certo ambito è operazione diversa dal fornire le risorse idriche ai cittadini che costituiscono le comunità, che si organizzano per organizzare a loro volta il servizio. Sarebbe pertanto auspicabile una separazione delle tematiche previste dalla legge n. 183: si tratta di una separazione che non è di carattere concettuale, ma procedurale perchè trova la sua giustificazione nella natura degli interventi che, da una parte, in quanto connessi al territorio fisico, sono volti a difenderlo, dall'altra tendono a distribuire equamente la risorsa e a salvaguardarla per consentirne la fruizione agli utenti.

Questo criterio ha una portata di carattere istituzionale e amministrativo: infatti, la pianificazione di un bacino idrografico al fine della sua difesa interessa anche le comunità locali le quali, però, in questo ambito, hanno ovviamente un peso inferiore a quello che detengono nell'opera di pianificazione della risorsa in funzione della distribuzione agli utenti. La stessa configurazione della legge n. 36 attribuisce peraltro una maggiore rilevanza agli enti locali attraverso la loro aggregazione negli ambiti territoriali ottimali. La relazione del presidente Mazzitti intendeva, pertanto, prospettare la necessità della separazione di interventi e di azioni amministrative in funzione di fatti obiettivi.

PRESIDENTE. Ritengo che il Comitato abbia ricevuto un *input* abbastanza qualificato sia in termini di riflessioni che in termini di suggerimenti; la questione della espunzione di alcuni argomenti dalla legge n. 183 che, a mio avviso, travalica la distinzione dei comparti fisici o amministrativi, dovrà costituire elemento di attenta valutazione per tutti noi. Do la parola all'ingegnere Sabato.

SABATO. Vorrei aggiungere alcune integrazioni all'intervento del professor Troilo.

Il suggerimento di espungere dalla legge n. 183 tutti i dati, le notizie, le attività, che riguardano invece il settore idrico, deriva anche dal fatto fondamentale che tutta questa materia è stata disciplinata da leggi precedenti, le quali hanno già fornito l'indirizzo per la realizzazione dei piani e dei programmi nel settore dell'inquinamento e dell'utilizzazione delle risorse idriche; pertanto, se non si operasse l'espunzione, si verrebbe a determinare una sovrapposizione di norme.

La legge n. 183 fa anche riferimento all'accertamento dei fattori inquinanti e, a mio avviso, in questo caso sussiste una sovrapposizione legislativa in quanto la materia è già stata regolamentata dalla legge n. 319 del 1976, in base alla quale sono stati realizzati i piani di risanamento da parte delle regioni e sono stati individuati i fattori inquinanti, cioè scarichi industrie e abitati, quindi inquinamento di carattere domestico, industriale o zootecnico; sono stati inoltre individuati i punti soggetti ad inquinamento e le attività che occorre svolgere per poter eliminare le cause, quali la previsione di fognature e di impianti depurativi laddove non esistono. Questa progettazione fa già parte del piano di risanamento delle acque.

Ho presieduto un gruppo di studio che ha elaborato il piano di risanamento delle acque di una regione. Non intendo riferirmi al bacino del Po che ricopre da solo il 30 per cento del territorio nazionale, ma ad una serie di bacini che ricadono parzialmente o totalmente in una sola regione o a sistemi di bacini (molti) che ricadono nella stessa regione. Tali bacini sono stati studiati, sono state individuate le cause di inquinamento e sono stati adottati i rimedi. Rielaborare nuovamente il piano di risanamento - disancorandolo, soprattutto, dalle previsioni regionali - è inutile: comporta una sovrapposizione di competenze e produce conflitti. Ho partecipato al Comitato nazionale per la difesa del suolo e ho avuto la possibilità di esaminare il piano stralcio di disinquinamento del Serchio, che è un bacino regionale pilota; il piano non è stato approvato perchè il Comitato è stato soppresso e non si è nemmeno potuto esprimere il parere definitivo. Nel corso dell'esame si è rivelato immediatamente un contrasto tra le previsioni del piano, avanzate dal comitato istituzionale dell'Arno, e la regione Toscana, perchè i criteri non erano uniformi. A chi bisognava dunque dare credito: all'attività svolta dal comitato del bacino del Serchio o quella svolta dalla regione Toscana? Abbiamo assistito ad un contrasto stridente che non è stato risolto se non nel senso di dire che il piano andava rivisto (è stato esaminato solo il piano del Serchio, quello dell'Arno è stato predisposto ma non c'è la sanzione definitiva). Quello che voglio far rilevare è che nell'affrontare questi problemi è immediatamente emersa la dicotomia tra la previsione regionale e quella dell'autorità di bacino: si tratta dunque di una sovrapposizione inutile.

Per quanto riguarda la questione delle risorse idriche in senso stretto e cioè l'utilizzazione a fini potabili, c'è già una normativa, mi sembra risalente ai primi anni Sessanta, relativa alla formulazione dei piani regolatori degli acquedotti che disciplina come bisogna predisporre il piano regolatore degli acquedotti. Si tratta di un piano regionale che prende in considerazione tutte le risorse, tutte le fonti di approvvigionamento (sorgenti, acque di superficie, acque di falda). Anche in tal caso si verrebbe dunque a determinare una sovrapposizione: l'autorità di bacino dovrebbe dunque «ristudiare»

gli stessi problemi? Inoltre, la stessa materia è stata affrontata nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, attuativo dell'articolo 4 della legge n. 36 del 1994, che detta norme per l'approntamento del piano regolatore regionale degli acquedotti: si tratta dunque di un'altra sovrapposizione.

Pertanto le proposte del comitato dovrebbero essere tenute nella massima considerazione anche se poi su alcune questioni vanno fatte opportune valutazioni. Ad esempio, il Po attraversa molte regioni ognuna delle quali ha i propri piani: è necessario dunque valutare se c'è un equilibrio complessivo del bacino. Lo strumento è quello previsto dall'articolo 3 della legge n. 36 del 1994 e cioè il bilancio idrico per verificare se i vari strumenti di pianificazione sono compatibili con la risorsa idrica disponibile del bacino: questo è un atto che va sottoposto all'autorità di bacino. Tutto il resto è di competenza regionale e mi sembra che la sovrapposizione determini soltanto confusione e ritardi.

PRESIDENTE. Uno dei motivi che ha portato il Parlamento, in particolare il Senato, a farsi promotore di questa indagine è anche la constatazione della proliferazione legislativa in materia, che ha determinato la sovrapposizione e l'incrociarsi, con attribuzioni anche a soggetti diversi, di competenze a mio parere, esse risultano facilmente eludibili nel senso che non si capisce più di chi sia la competenza primaria non tanto a livello di dicasteri, ma tra le amministrazioni dello Stato e cioè tra lo Stato centrale e quello periferico e, all'interno di quest'ultimo, non è chiaro quale sia l'ente che ha maggiori competenze rispetto ad un altro. Il contributo dunque che gli auditi stanno fornendo, come ho detto prima in maniera non formale, dovrà esser tenuto in considerazione perchè fa parte del *background* che ci ha condotto a questa assunzione di responsabilità nel promuovere l'indagine in corso.

Ringrazio gli intervenuti per il contributo che ci hanno offerto e dichiaro chiusa questa parte di audizione.

Audizione del professor Paolo Urbani

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del professor Paolo Urbani, ordinario di diritto amministrativo presso la facoltà di architettura dell'università degli studi di Chieti ed attento osservatore e studioso dei vari aspetti della legge n. 183 del 1989 soprattutto dal punto di vista amministrativo e istituzionale.

URBANI. Signor Presidente, prima di entrare nel merito degli argomenti, consegno alla Presidenza alcuni miei scritti che possono rappresentare un contributo utile ai lavori: innanzi tutto un libro sulla difesa del suolo con la prefazione di Massimo Severo Giannini contenente un commento, articolo per articolo, della legge n. 183 del 1989 ed, inoltre, due miei scritti di cui il primo in scritti in onore di Alberto Predieri e il secondo pubblicato sulla «Rivista giuridica dell'edilizia», entrambi in materia di autorità di bacino.

Attenendomi scrupolosamente al questionario, ho predisposto una risposta scritta che consegno alla Commissione, con particolare riferimento ad alcuni quesiti: 11, 14, 9, 10, 12 e 15 (non sono in ordine cronologico ma in ordine sistematico). Mi limiterò pertanto ad alcune considerazioni in materia rimandando al testo scritto per maggiori approfondimenti.

Rispetto ai quesiti 11 e 14 – di cui il primo è relativo all'opportunità di mantenere la differenza tra i tre livelli di bacino (nazionale, regionale ed interregionale) o invece di coprire tutto il territorio con livelli di bacino nazionale e, il secondo, all'unitarietà fisica del bacino idrografico quale modello da preservare e rafforzare, anche a fronte degli sviluppi normativi di cui alla legge n. 59 del 1997 che privilegia il concetto di confine amministrativo – ritengo opportuno mantenere la distinzione del territorio nazionale in bacini idrografici di livello nazionale, interregionale e regionale, considerato che il criterio adottato per operare tale distinzione è basato sulla rilevanza dell'interesse pubblico della risorsa da tutelare. È evidente che un bacino di rilievo nazionale risponde alle esigenze di distribuzione e di conservazione della risorsa idrica in riferimento alla comunità nazionale, mentre un bacino di rilievo regionale ed interregionale risponde alle esigenze delle comunità regionali e interregionali.

Non possiamo, peraltro, dimenticare il concetto di bacino idrografico non solamente perchè riconosciuto a livello europeo ma perchè la sua individuazione è stata una delle prime acquisizioni della Commissione De Marchi negli anni '60. Vi sono bacini idrografici in Germania, in Inghilterra e così via.

Per l'esperienza di consulente dell'Autorità di bacino del Tevere che ha adottato uno dei primi piani stralcio e come collaboratore di alcune Regioni nella stesura di testi di legge in materia di difesa del suolo allo scopo di costituire le Autorità di bacino, il problema dovrebbe essere semmai quello di correggere i confini amministrativi di alcuni bacini nazionali o interregionali proprio al fine di evitare alcune situazioni molto pesanti e compromissorie come, ad esempio, il caso del bacino regionale dell'Abruzzo al quale si affiancano parti marginali di un bacino nazionale ed interregionale. Ciò implica l'evidente necessità di partecipazione di una pluralità di soggetti eterogenei, con rischio di paralisi della struttura di governo delle altre autorità per inerzia dei soggetti che partecipano all'Autorità stessa.

Rispetto al quesito 14, relativo alla eventuale contraddizione dell'unicità geografica del bacino con la funzione del confine amministrativo, mi permetto di esprimere il mio dissenso in quanto il regime delle acque non può essere sempre circoscritto in un confine amministrativo ma deve necessariamente seguire il corso naturale: la risorsa acqua in pratica può anche prescindere dai confini amministrativi regionali. Quindi, il principio della territorialità individuato correttamente dalla cosiddetta «legge Bassanini» deve fare i conti con la tipologia e le caratteristiche della risorsa in questione.

In base alla esperienza è evidente che si pongono problemi di corsi naturali delle acque, di affluenti all'asta principale, di consolidamento di determinati versanti che non possono essere ricondotti ad artificiali confini amministrativi.

Sulla questione inerente l'Autorità di bacino (tematica affrontata nei quesiti nn. 9, 10 e 11), il quesito n. 9 chiese se l'Autorità di Bacino deve essere un'autorità amministrativa indipendente, quindi riconducibile a modelli di terzietà; il quesito n. 10 chiede se devono essere aumentati i compiti e le responsabilità dell'Autorità di bacino e se deve prevalere, tra le sue funzioni, l'attività di pianificazione o quella di controllo; il quesito n. 12 concernente la struttura interna dell'Autorità e se il Comitato tecnico ed il Comitato istituzionale, sulla falsariga del diritto societario, devono rimanere strutture separate finalizzate all'unico scopo della decisione.

Il modello di governo del bacino idrografico riguarda ovviamente il bacino nazionale, interregionale e regionale perchè il modello amministrativo dell'Autorità è uguale per le tre fattispecie.

Mi permetto di fare a questo punto un paragone tra il modello di Autorità individuato in Gran Bretagna e quello in Italia: nel nostro paese si deve, infatti, tener conto della presenza di autonomie regionali costituzionalmente garantite con forti poteri di governo sul territorio; in Gran Bretagna non esistono enti territoriali elettivi regionali; quindi, le *Authorities* svolgono la loro attività nel senso tecnico della parola.

È evidente che nella difficile costruzione della legge n. 183 (il primo testo risale al 1982 ed è confluito poi in quello del 1989) la compresenza di Ente di Autorità sul territorio nazionale e regionale ha evidentemente condizionato la costituzione dell'Ente come autorità amministrativa indipendente e si è, di fatto, configurata – come ormai la dottrina afferma in più punti – come autorità debole; ciò tanto è vero che si dibatte ancora – e ne è prova il lavoro della Commissione – se essa sia un ente pubblico o, come si dice, un ente autonomo funzionale, una struttura, cioè, dotata di una determinata autonomia.

Vorrei, innanzitutto, dire che la legge n. 59 vede con molto favore la creazione di strutture autonome, di autorità amministrative, cioè, con carattere di terzietà ma il problema è *de iure condendo*. È evidente che la rilevanza di bacino d'interesse nazionale ha portato alla costruzione del modello misto, cooperativo e ci si è chiesti se ciò sia ancora una volta in contrasto con la legge n. 59 che individua nei principi di «sussidiarietà, di responsabilità e di unicità dell'amministrazione» i presupposti per una reale cooperazione tra Stato e regioni.

Ho riflettuto molto su tale aspetto e ad un'attenta lettura della legge n. 59 del 1987 lo stesso articolo 9 esalta il principio cooperativo a livello d'apice tanto è vero che attribuisce forti poteri alla Conferenza Stato-regioni, quindi, sposando in pieno il modello cooperativo generale (vedi il decreto legislativo n. 285 del 1997 che trasferisce ad essa una serie di pareri in materia di tutela del suolo). Se leggiamo l'articolo 4 della legge n. 59, che conferisce poteri a regioni ed enti locali attraverso i decreti legislativi, uno dei fondamentali principi sulla base dei quali viene effettuato il conferimento è il cosiddetto «principio di cooperazione tra Stato, regioni ed enti locali». Quindi, non sarebbe in contrasto con la legge n. 59 il mantenimento della struttura mista Stato-regioni per i bacini di rilievo nazionale. Tuttavia – l'ho scritto diffusamente nel testo consegnato – il modello cooperativo è anomalo, fragile con un'incertezza di poteri tra soggetti cooperatori anche sotto il profilo della composizione della rappresentanza degli interessi sta-

tuali (ne è esempio la biforcazione tutta italiana tra il Ministro dell'ambiente e dei lavori pubblici che ora presiede una riunione del Comitato istituzionale ora un'altra) che crea, da un lato, lacune nell'esercizio delle rispettive funzioni e non individua, dall'altro, precisi poteri dell'Autorità di bacino, di controllo e sanzionatori nei confronti di soggetti inadempienti, soprattutto perchè la presenza delle regioni incardina nell'Autorità la figura di controllo-controllato, avvalorando la tesi dell'ente come autorità debole.

A mio avviso, la questione del modello organizzativo riguarda sia le autorità di rilievo nazionale sia quelle di rilievo interregionale o regionale perchè anche in queste è dato riscontrare il medesimo difetto di mancanza di poteri incisivi, di controllo e sanzionatori, cioè di mancanza di efficacia delle decisioni.

La mia posizione personale è che invece all'Autorità di bacino debba essere assicurata una maggiore autonomia funzionale ma anche una maggiore indipendenza nelle decisioni.

Quando parlo di autonomia e indipendenza lo faccio sia in riferimento all'Autorità di bacino nazionale, maggiormente staccata quanto all'efficacia delle decisioni dagli organi statali, sia per quanto riguarda le Autorità di bacino regionali, che devono trovarsi in una posizione di maggiore autonomia rispetto alle questioni che vengono decise a livello regionale.

A mio avviso, l'Autorità costituisce un organismo con una forte connotazione di discrezionalità tecnica che accentua i caratteri di terzietà tra centro e periferia, con poteri di regolazione affiancati da poteri di controllo, di vigilanza e sanzionatori che vorrei elencare successivamente.

La discrezionalità amministrativa va distinta da quella tecnica perchè spesso l'Autorità decide sulla base di presupposti scientifici, di analisi sul territorio, di aspetti relativi al bilancio idrico: tutte questioni che attengono più alla discrezionalità tecnica che non a quella amministrativa.

Si potrebbe provvedere già da ora ad assicurare un riconoscimento stabile alle strutture tecniche dell'Autorità; mi riferisco al quesito 12. Il segretario generale e il comitato tecnico dovrebbero avere maggiori ed autonomi poteri decisorii, di impulso - come la promozione di accordi o di convenzioni o la convocazione di conferenze di servizi - e di controllo.

Rispetto alla questione dei poteri dell'Autorità, ho individuato quattro tipi di poteri: di pianificazione, di programmazione, di vigilanza, di controllo e sanzionatori. I poteri di vigilanza, di controllo e quelli sanzionatori rientrano sicuramente tra i poteri di regolazione che dovrebbero essere propri dell'Autorità.

Non mi vorrei soffermare oltre su tali questioni, se non elencando alcune innovazioni legislative che testimoniano della necessità di far partecipare l'Autorità di bacino a decisioni di amministrazioni procedenti.

L'Autorità viene sentita e dà un parere sul rilascio di nuove concessioni di piccola e grande derivazione di acqua pubblica, sul «metodo normalizzato» per definire le componenti di costo e determinare la tariffa di riferimento proposta dal comitato per la vigilanza; definisce inoltre il cosiddetto «equilibrio del bilancio idrico»; rilascia il parere all'ente gestore dell'area protetta, sulle acque sorgive, fluenti e sotterranee, che non possono essere captate nell'area protetta.

In un certo senso viene sempre più riconosciuto all'Autorità un potere di intervento in decisioni che devono prendere altri soggetti. Nel documento consegnato rilevo che si potrebbe riordinare sistematicamente la disorganicità e la frammentarietà dei poteri conferiti in ordine sparso all'Autorità. Si potrebbe prevedere di conferire una delega al Governo per l'emanazione di regolamenti delegificanti concernenti la delimitazione dei casi in cui l'Autorità debba essere necessariamente e preventivamente sentita tutte le volte che si affrontano questioni inerenti la difesa del suolo o il bilancio idrico. In questo modo sarebbe facile individuare chiaramente una presenza dell'Autorità in decisioni relative all'attuazione del piano di bacino o ad interventi che si svolgono nel bacino idrografico di riferimento.

È di palmare comprensione il fatto che sia necessario accrescere la disponibilità di personale tecnico qualificato nonché di mezzi finanziari dell'Autorità, anche attraverso l'attribuzione diretta di entrate derivanti da varie fonti. Ad esempio, quella relativa ai canoni delle concessioni di derivazione dell'acqua pubblica. In altra parte dello scritto faccio presente che il rilascio di concessioni di grande e piccola derivazione di acqua pubblica - queste ultime sono di competenza delle regioni - dovrebbe essere conferito all'Autorità di bacino per la semplice ragione che non si comprende come essa possa svolgere un'operazione di analisi del bilancio idrico se non ha la possibilità di controllare e di rilasciare direttamente le concessioni di derivazione di acqua pubblica.

Peraltro, rispetto alle osservazioni che sono state fatte nell'audizione precedente, da parte del Presidente del Comitato di vigilanza di cui all'articolo 21 della legge n. 36 del 1944, sono nettamente contrario ad una scissione tra i poteri previsti dalla legge n. 36 del 1994 e quelli previsti dalla legge n. 183 del 1989 perchè in questo modo, rispetto ai compiti dell'Autorità di bacino, verrebbero sostanzialmente eliminati quei poteri di programmazione sull'uso delle risorse idriche. Non si può, per un concetto unitario di difesa del suolo, separare l'acqua dal suolo. E un'operazione in netto contrasto con le leggi in questione. Anzi, la legge n. 36 attribuisce, sia pur tardivamente, poteri all'Autorità di bacino in materia di bilancio idrico nonché in una materia straordinariamente irrisolta: il catasto delle utenze.

È già la quarta volta che il legislatore tenta di dare attuazione ad un catasto delle utenze. Se non si conoscono gli usi delle acque non è neanche possibile redistribuirle in modo razionale. Cito il testo unico del 1933, la legge n. 650 del 1979 (che prevedeva il catasto degli scarichi, ma in realtà si configurava come un problema di catasto generale delle utenze), l'articolo 17, lettera *p*) della legge n. 183 del 1989 (secondo cui l'Autorità di bacino quando fa il piano deve fare il rilievo conoscitivo delle derivazioni in atto) e ancora l'articolo 4 della legge n. 36 del 1994 (che fa riferimento alle direttive per il censimento delle risorse idriche).

Se oggi vogliamo conoscere il funzionamento del catasto o la situazione delle concessioni idriche, non è certamente possibile chiederlo al Ministero dei lavori pubblici, che non ne dispone in modo aggiornato, o alle regioni. In pratica, vagoliamo nel buio.

Da questo punto di vista il bilancio idrico è semplicemente lettera morta, per cui le funzioni di conoscenza che dovrebbero essere correttamente attribuite all'Autorità di bacino attengono al rilievo conoscitivo delle

derivazioni in atto. Chi se non l'Autorità di bacino dovrebbe conoscere quali sono tali derivazioni, compresa l'utilizzazione dei pozzi sotterranei o abusivi, per poi ridistribuire le risorse idriche ed evitare ad esempio la subsidenza? Conseguentemente, il rilascio, il rinnovo o anche la semplice ricontrattazione delle concessioni di derivazione di acqua pubblica, dovrebbe essere sempre affidato alla medesima Autorità.

Il quesito n. 15 affronta una questione di grande importanza che, riguarda da un lato gli effetti che le prescrizioni del piano di bacino hanno sulla gestione del territorio, dall'altro quali possono essere le soluzioni per armonizzare le esigenze della difesa del suolo con quelle urbanistiche.

Il problema riguarda in primo luogo l'efficacia del contenuto del piano di bacino sulla pianificazione urbanistica sottostante. È evidente che il piano di bacino o i suoi stralci debbano perseguire, come interesse primario, quello della difesa dal rischio idraulico e della difesa del suolo più in generale, ma la soddisfazione di tali interessi non deve poi esprimersi in prescrizioni urbanistiche *ex novo*. Tuttavia, a stare a tale ragionamento in senso stretto, il piano di bacino si ridurrebbe a strumento di mera difesa passiva delle aree di interesse idrogeologico, limitandosi a disporre la totale – o al massimo relativa – inedificabilità per l'area interessata, senza alcuna considerazione per gli interessi di altra natura, di pianificazione sottostante o interessi consolidati dei privati.

L'articolo 17, comma 3, lettera *a*), della legge n. 183 del 1989 dispone che il piano di bacino debba contenere il quadro conoscitivo ed aggiornato del sistema fisico, delle utilizzazioni del territorio previste dagli strumenti urbanistici comunali ed intercomunali, confermando, quindi, come non si possa postulare una funzione del piano di bacino monotematica ed esclusivamente tecnica.

È evidente che, per le finalità cui mira il piano di bacino, sia inevitabile che, nei confronti delle destinazioni d'uso delle aree interessate poste in essere dai piani urbanistici (comunali, provinciali o anche regionali), si debba necessariamente operare attraverso quella che io definisco la «tecnica del bilanciamento degli interessi urbanistici esistenti». Si rende pertanto inevitabile non ripianificare ma modificare la destinazione d'uso dei suoli e del regime urbanistico esistente, stabilendone l'inedificabilità assoluta o relativa, a seconda dei rischi calcolati come, ad esempio, nei casi di tutela delle popolazioni dai rischi di piena nelle aree di esondazione; in altri casi si può anche considerare assentibile una determinata previsione urbanistica perchè non confliggente con l'esondazione o con il rischio idrogeologico. Inevitabilmente, quindi, si compie un'operazione di ponderazione degli interessi urbanistici esistenti e si dislocano gli interessi privati in modo differenziato rispetto alla soddisfazione degli interessi pubblici primari, cioè il rischio idraulico e la difesa del suolo.

PRESIDENTE. Quale strumento viene utilizzato?

URBANI. La redazione del piano di bacino e, naturalmente, la verifica si compirà sulla base dell'indagine conoscitiva svolta sulla pianificazione urbanistica esistente. Ad esempio, il Tevere è stato oggetto di un piano stralcio relativo all'esondazione, e ci si è resi conto che, in rapporto alle ca-

pacità esondabili del fiume, determinate aree a bocca di fiume previste dagli strumenti urbanistici come edificabili non potevano essere dichiarate tali; si rinviava, dunque, all'obbligo per il piano regolatore di adeguarsi alla inedificabilità. È comunque possibile prevedere anche forme di consultazione con i comuni (conferenze, indagini conoscitive), che servono a contemperare le varie esigenze.

Lo stesso Tribunale superiore delle acque pubbliche peraltro ha affermato in una recente sentenza che il piano di bacino non si limita a disciplinare le attività di difesa del suolo, di sistemazione idrogeologica e utilizzazione delle acque e dei suoli, ma detta tutte le prescrizioni necessarie, in senso ampio, alla conservazione del suolo e alla tutela dell'ambiente.

Lo stesso gruppo di lavoro sulla legge n. 183, istituito con decreto 5 aprile 1997 del Ministro dei lavori pubblici *pro tempore*, che ha svolto un lavoro sulle modifiche alla legge n. 183 che collimano con la mia opinione, si è espresso più volte – cito testualmente – «nel senso di rafforzare i contenuti delle prescrizioni del piano di bacino rispetto agli altri strumenti di pianificazione territoriale» e «di disciplina diretta dell'uso e trasformazione del territorio con ottimizzazione dei poteri di controllo e di salvaguardia, anche in riferimento ai piani in attesa di approvazione». Non credo di poter dire altro su questo argomento.

Il quesito 15 pone inoltre una questione relativa a quali provvedimenti amministrativi possono essere adottati in funzione dell'armonizzazione delle esigenze di difesa del suolo con la pianificazione urbanistica preesistente.

La questione è assai rilevante e in qualche modo è già stata sollevata nella Commissione dianzi citata.

In effetti il piano di bacino potrebbe – di fronte a situazioni urbanistiche consolidate, incompatibili con le esigenze di tutela idrografica e del suolo – rinviare la concreta ripianificazione dell'area interessata a successivo piano di dettaglio d'iniziativa comunale o sovracomunale (regione o provincia) mediante la redazione di piani d'area o piani particolareggiati di area vasta, che nel rispetto delle esigenze di tutela contemperino, anche attraverso trasferimenti di cubatura in altre aree indenni da rischi, le varie esigenze degli interessi privati incisi dalle prescrizioni del piano di bacino idrografico.

In sostanza non si avrebbe così un vincolo secco di inedificabilità assoluta o relativa ma la possibilità di rimodulazione – in base a direttive del piano di bacino – delle concrete destinazioni d'uso delle aree interessate. In breve l'assetto dell'area è subordinata a piano di attuazione successivo, d'iniziativa pubblica o privata.

PRESIDENTE. Di fatto, sottolineando ed enfatizzando un potere sovraordinato, si passa dalla mera difesa del suolo alla pianificazione urbanistica.

URBANI. Il potere sovraordinato del piano di bacino è *in re ipsa*, ma dovrebbe essere meglio modulato il piano di bacino, le cui prescrizioni potrebbero essere frutto di una maggiore concertazione tra le amministrazioni coinvolte, per arrivare ad evitare, ove possibile, a situazioni di conflitti.

Ulteriore profilo è quello relativo al procedimento di approvazione del piano che si presenta – come tutti sappiamo – farraginoso prevedendo molti passaggi inutili. Il parere di competenze del Comitato nazionale della difesa del suolo, che è stato abrogato, è stato però trasferito alla Conferenza permanente Stato-regioni; inoltre, è prevista l'espressione da parte del Consiglio superiore dei lavori pubblici di un primo parere – che forse qualcuno non ha rilevato – preventivo alla formazione del piano; terminata poi la fase di adozione del piano stesso, che deve essere approvato dal Presidente del Consiglio dei ministri, si richiede ancora il previo parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici che potrebbe stravolgere o rinviare tutto al punto di partenza.

Quindi è evidente che il procedimento di piano va semplificato. Anche nella commissione, di cui sono membro, nominata dal ministro Bassanini in attuazione della legge n. 59 del 1997, per l'emanazione dei decreti legislativi in materia di territorio, ambiente e infrastrutture, si sta approntando questo profilo. Per l'approvazione del piano di bacino è emersa una soluzione che salvaguarda maggiormente l'autonomia delle regioni presenti nel comitato istituzionale di bacino (mi riferisco al piano di bacino di rilievo nazionale) e snellisce il procedimento. Poichè nel decreto legislativo possono essere definiti anche i procedimenti amministrativi, non solo lo spostamento di funzioni amministrative dal centro alla periferia, si è suggerito di rimettere il procedimento di approvazione definitiva del piano di bacino alla Autorità di bacino, previa deliberazione, per le parti di rispettiva competenza territoriale, alle regioni interessate attraverso una deliberazione dei rispettivi consigli regionali. Inoltre, tenendo conto delle osservazioni presentate ai sensi dell'articolo 17 della legge n. 183 del 1989, le regioni possono apportare al piano modifiche che non ne mutino i criteri di impostazione e le caratteristiche fondamentali. Ciò significherebbe un *iter* molto snello: la fase di approvazione non sarebbe più demandata al Presidente del Consiglio dei ministri, dunque al livello centrale, ma all'Autorità di bacino. Tuttavia, per la cosiddetta tecnica del bilanciamento dei poteri, s'è pensato di riservare all'Autorità di bacino in quanto tale (quindi soggetto che prevede la compresenza dei Ministri, tra cui quello dei lavori pubblici) – in sede di approvazione, che deve intervenire in termini molto stretti – la possibilità di introdurre modifiche o di stralciare parti del piano, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministero dei lavori pubblici, esclusivamente quando lo stesso piano sia giudicato in contrasto con gli interessi pubblici di rilievo nazionale. Con questa proposta la fase di approvazione sarebbe dunque rimessa all'Autorità di bacino con un intervento in seconda istanza da parte dello Stato in casi eccezionali.

In conclusione, mi soffermerò brevemente soltanto sui poteri di controllo dell'Autorità di bacino. Secondo la legge n. 183 del 1989 l'Autorità di bacino dovrebbe controllare l'attuazione del piano; in realtà non ha poteri di controllo effettivo: è sfornita di poteri incisivi di controllo e sanzionatori nei confronti di soggetti amministrativi che non si adeguino alle prescrizioni del piano di bacino. Pertanto sono dell'opinione che i poteri di controllo dell'Autorità di bacino debbano essere aumentati. Rinvio per le altre questioni al testo scritto.

Ringrazio per l'attenzione che mi avete prestato.

PRESIDENTE. Intendo porre alcuni quesiti che mi sembra rivestano una oggettiva importanza. Innanzitutto mi sto sempre più convincendo della necessità dei nostri lavori – non vuole essere un'autogrificazione – anche perchè ci consente di ascoltare, in termini argomentati, pareri molto divergenti tra loro: ad esempio, da una parte la necessità di scorporare la legge n. 36 del 1994 dalla n. 183 del 1989, dall'altra invece no; da una parte, il professor Copertino e lo stesso professor Urbani, hanno parlato di binomio fisso suolo-acqua mentre dall'altra si dice che il binomio si può scindere. Dunque l'approfondimento della materia che stiamo compiendo è necessario ma ciò comporta una maggiore responsabilità anzitutto nel tener conto, in termini sintetici, ma altrettanto ben argomentati, di quanto andremo a definire.

Volevo fare un riferimento quasi autobiografico. Quando il professor Urbani e altri parlano di suolo e acqua lasciano intendere che il territorio è escluso dal dettato della legge. A tale proposito ricordo una dotta disquisizione in preparazione della legge n. 183, condotta dal professor Datei dell'università di Padova, che peraltro sarà ascoltato da questa Commissione, relativamente al problema di parlare di difesa del suolo o del territorio: sembrava una disputa quasi nominalistico-filologica ma sappiamo bene che le implicazioni sono diverse come, anche poco fa, il professor Copertino ha spiegato circa la accezione fin troppo passiva del termine di difesa del suolo.

Ho ascoltato con molta attenzione quanto ci ha riferito il professor Urbani soprattutto per quanto riguarda l'aspetto amministrativo-istituzionale. Egli diceva di essere d'accordo sul mantenimento della distinzione tra bacino nazionale, regionale e interregionale: mi permetto non di obiettare ma di riflettere ad alta voce sulla strumentazione diversa di questi tre livelli di bacino. Mi chiedo cioè se non sia il caso di pensare, come altri prima di lei ci hanno detto, a distretti di bacino all'interno dei quali, mantenendo le unicità fisiche dei bacini stessi, accorpate le competenze amministrative: si potrebbe in tal modo rispondere all'obiezione di un modello misto Stato--regioni.

Per quanto riguarda l'altra questione, avevo appuntato con certissima pazienza il quesito da porre – ma lei ha già risposto affermando che lo schema di decreto legislativo – che la commissione nominata da Bassanini sul territorio sta predisponendo – in qualche modo configura un modello misto Stato-regioni a livello apicale: a mio parere, però, rimangono in piedi tanti problemi soprattutto per quanto riguarda la certezza delle attribuzioni e delle competenze che è tutta da chiarire. Poichè il ministro Bassanini verrà ascoltato in una delle prossime sedute, voglio chiederle quale sia, a suo avviso, la posizione che il Comitato potrebbe porre all'attenzione del Ministro rispetto a questo tipo di problemi. La difficoltà è concreta in quanto la soluzione del problema nella commissione Bassanini non è ancora stata trovata: non vorrei che questo Comitato si trovasse di fronte ad una risposta formale ma non perfettamente esaustiva del problema stesso.

In alcuni suoi scritti che lessi qualche tempo fa si parlava di modello di Autorità di bacino da mutuare da quello direttivo del parco. Poichè non ho avuto modo di approfondire la questione vorrei sapere se si intende esaltare gli aspetti di terzietà dell'Autorità di bacino o altro.

In ultimo, relativamente alla direttiva dell'Unione europea per quanto riguarda i piani di bacino, vorrei sapere il suo parere anche perchè c'è una Commissione che se ne sta occupando.

URBANI. Non sussiste, a mio parere, un conflitto con la legge n. 59 perchè il processo di decentramento in atto comporta in alcuni punti dei momenti di collaborazione assolutamente necessari tra Stato e regioni.

Personalmente, credo si tratti di un problema politico piuttosto che di natura tecnico-legislativa: quello della pianificazione di bacino di rilievo nazionale non può essere, infatti, un compito affidato totalmente allo Stato o alle regioni. Si può operare, pertanto, solamente all'interno della configurazione dei poteri e del funzionamento del Comitato istituzionale.

Non ritengo, comunque, che per un problema di natura politica e non tecnica sia condivisibile l'ipotesi di prevedere comitati istituzionali o bacini di rilievo nazionale per tutto il Mezzogiorno. È, infatti, questa una realtà fortemente diversificata per cui l'identificazione di un unico bacino di rilievo nazionale non farebbe altro che occultare invece che risolvere i problemi esistenti.

La lentezza nella «gestazione» della legge n. 183 è stata causata dall'assoluta mancanza di conoscenza degli strumenti da prevedere. Solo grazie all'introduzione della legge n. 493 del 1993, nella quale il legislatore ha affiancato all'ipotesi di realizzare un bacino onnicomprensivo la progettazione di bacini stralcio, ancorchè correlati e finalizzati ai piani di bacino, si è potuto procedere operativamente. L'Autorità di bacino per il Po ha adottato il piano stralcio per le aree di fascia; l'Autorità di bacino del Tevere ha adottato quello sulle aree di esondazione del fiume: si è cominciata ad affermare la cultura di pianificazione all'interno delle stesse Autorità che – ribadisco – versano in condizioni estremamente insufficienti dal punto della prevista dotazione finanziaria e del personale.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Urbani per il suo contributo e dichiaro conclusa l'audizione.

I lavori terminano alle ore 19,35.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare dell'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT. LUIGI CIAURRO

