

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

12° Resoconto stenografico

SEDUTA DI LUNEDÌ 1° DICEMBRE 1997

Presidenza del presidente VELTRI

INDICE**Audizione dei rappresentanti dell'Associazione idrotecnica italiana**

PRESIDENTE:	
- VELTRI (<i>Sin. Dem.-l'Ulivo</i>), <i>senatore. Pag. 3, 4,</i>	<i>LOTTI Pag. 3, 4, 9 e passim</i>
<i>7 e passim</i>	<i>PENTA 3</i>

Audizione dei rappresentanti dell'associazione nazionale dei consorzi di bonifica

PRESIDENTE:	
- VELTRI (<i>Sin. Dem.-l'Ulivo</i>), <i>senatore. Pag. 11, 16,</i>	<i>LOBIANCO Pag. 11, 16, 18 e passim</i>
<i>18 e passim</i>	<i>MARTUCCELLI 23, 24, 26</i>
CONTE (<i>Sin. Dem.-l'Ulivo</i>), <i>senatore20</i>	

Sui lavori del Comitato

PRESIDENTE:	
- VELTRI (<i>Sin. Dem.-l'Ulivo</i>), <i>senatore... Pag. 28</i>	

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, l'ing. Pasquale Penta e il prof. Carlo Lotti, dell'Associazione idrotecnica italiana, e l'onorevole Arcangelo Lobianco e la dottoressa Anna Maria Martuccelli, dell'Associazione nazionale dei consorzi di bonifica.

I lavori hanno inizio alle ore 17,10.

Audizione dei rappresentanti dell'Associazione idrotecnica italiana

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla difesa del suolo, sospesa nella seduta del 24 novembre.

Sono oggi presenti, in rappresentanza dell'Associazione idrotecnica italiana, l'ingegnere Pasquale Penta e il professor Carlo Lotti, in sostituzione dell'ingegner Uccelli, presidente dell'Associazione.

Colleghi, siamo ormai giunti al termine dei nostri lavori; oggi infatti si concludono le audizioni ed è per me motivo di grande soddisfazione ascoltare i soci e i rappresentanti di questa meritoria Associazione, che si occupa di aspetti concernenti diversi temi al nostro esame.

I membri dell'Associazione hanno ricevuto il nostro questionario e credo che, se non oggi in un prossimo futuro, lasceranno agli atti del Comitato le relative risposte. Sarebbe opportuno, anche per esplicitare meglio la posizione dell'Associazione, che i suoi rappresentanti illustrassero non tanto le singole risposte quanto gli aspetti più salienti in esse contenuti, con piena libertà di spaziare anche su altri argomenti che non formano oggetto specifico delle domande contenute nel questionario inviato.

PENTA. In qualità di segretario generale dell'Associazione idrotecnica italiana desidero comunicare al Comitato che l'ingegner Uccelli, presidente della nostra Associazione, si scusa per non poter intervenire in questa sede; tuttavia ha delegato in sua vece il nostro presidente onorario, professor Carlo Lotti che – come ben sapete – è un esperto della materia e potrà quindi riferire in merito alle diverse questioni poste dal Comitato.

Abbiamo preparato un appunto, che gradirei consegnarvi, in cui rispondiamo piuttosto sinteticamente ai quesiti di nostra competenza.

PRESIDENTE. Grazie ingegner Penta. Do la parola al professor Carlo Lotti, presidente onorario dell'Associazione idrotecnica italiana.

LOTTI. Signor Presidente, è per me piuttosto difficile impostare un discorso generale dal momento che i quesiti posti dal Comitato toccano molti argomenti. Pertanto riferirò brevemente il nostro pensiero soltanto

su alcuni di essi, poichè su altri non siamo assolutamente in grado di dare risposte, non rientrando certe questioni tra le materie di nostra competenza. Sono ovviamente a disposizione del Comitato per qualunque chiarimento si riterrà necessario in ordine alle risposte fornite.

Credo sia anche opportuno citare i quesiti ai quali abbiamo ritenuto di poter rispondere. Abbiamo ignorato quelli dal n. 1 al n. 8, concernenti problemi di carattere istituzionale-amministrativo, sui quali non siamo competenti. Siamo partiti dal quesito n. 9 (L'Autorità di bacino deve essere un'autorità amministrativa indipendente, quindi riconducibile a modelli di terzietà?) e dal quesito n. 10 (Devono aumentare i compiti e le responsabilità dell'Autorità di bacino? Deve prevalere, tra le sue funzioni, l'attività di pianificazione, o quella di controllo?) rispetto ai quali la nostra risposta è piuttosto categorica e forse anche eccessiva. La nostra Associazione ritiene che un ente abbia poteri effettivi solo se ha poteri sul finanziamento. L'esempio è quello delle Agenzie di bacino francesi, che avendo poteri di finanziamento – considerando anche la regionalizzazione fortissima che esiste in quel paese – hanno ampi poteri a livello locale sui problemi relativi alle acque. Le Agenzie di bacino francesi sono disposte a finanziare solo le opere che rientrano nei loro piani lasciando il finanziamento delle altre ai soggetti privati; un discorso estremamente chiaro e semplice.

PRESIDENTE. Si tratta di federalismo.

LOTTI. Sì, ma di federalismo intelligente. Come è noto, le Agenzie di bacino francesi hanno dei fondi propri che assegnano a rotazione riuscendo con questo sistema a finanziare le opere per un 50 per cento.

Desidero sottolineare invece – e con estrema franchezza – che i poteri delle nostre Autorità di bacino si basano essenzialmente sul carisma di chi le presiede.

Quanto all'opportunità di mantenere la differenza tra tre livelli di bacino, nazionale, regionale e interregionale (quesito n. 11), non vediamo per quale motivo si debba cambiare. Purtroppo sono le regioni a non funzionare. Fino ad oggi nessuna regione ha posto in essere un piano regionale per i propri fiumi. La situazione peggiora a livello interregionale dove si sono costituiti diversi comitati senza che in effetti si sia concluso nulla. Pertanto bisogna riconoscere che le uniche Autorità di bacino realmente funzionanti sono quelle a livello nazionale. Con questo non voglio sostenere che tutto debba essere trasferito sul piano nazionale, ma soltanto che è necessario far funzionare i comitati anche a livello regionale.

In merito all'opportunità di preservare e rafforzare il modello dell'unitarietà fisica del bacino idrografico, anche a fronte degli sviluppi normativi di cui alla legge 15 marzo 1997, n. 59, che privilegia il concetto di confine amministrativo (quesito n. 14), siamo piuttosto categorici. Il bacino idrografico è un'unità che non può essere toccata; deve essere gestito nella sua unitarietà fisica, perchè le influenze che gli interventi su una parte del bacino hanno sull'altra sono talmente forti che non è pensabile realizzare delle parzializzazioni. D'altra parte il nostro

maestro, il professor De Marchi, nella sua magistrale Relazione sulla difesa del suolo del 1970, aveva indicato tale unitarietà come uno degli aspetti fondamentali del problema. Non c'è confine amministrativo che tenga: il fiume ha un suo bacino unitario che deve essere trattato nel modo più integrale possibile.

In ordine al quesito n. 15 (Considerato che le scelte di tipo urbanistico non competono alle autorità di bacino, ma che dalle loro determinazioni conseguono rilevanti effetti anche sulla gestione del territorio, all'atto pratico quali conseguenze complessive sulla politica urbanistica ha l'attuazione dei piani di bacino? Quali provvedimenti amministrativi si possono ipotizzare al fine di armonizzare esigenze di difesa del suolo ed esigenze urbanistiche?) è evidente che i piani di bacino devono tener conto dei piani urbanistici e viceversa. Non è assolutamente pensabile, in un ordinato assetto del territorio, che i due aspetti possano svilupparsi separatamente.

In merito alla opportunità di realizzare piani settoriali (quesito n. 16), riteniamo di poter essere più elastici. Crediamo infatti che piani settoriali che non prevedono prelievi di acqua (ad esempio i piani per la depurazione delle acque), o ne richiedono uno modesto (purchè configurato rispetto all'insieme del bacino), si possano realizzare. Del resto la cosiddetta legge Galli, n. 36 del 1994, anche se nel testo parla di disciplina generale delle acque, in effetti riguarda solamente il servizio idrico integrato cioè quello relativo all'acqua per uso civile (preferisco non chiamarlo per uso umano). Quindi, come previsto dalla legge Galli e da alcuni piani di risanamento delle acque, è possibile realizzare dei piani settoriali; ciò, infatti, non ostacola in alcun modo il piano generale di bacino.

In merito ai quesiti sull'articolazione regionale dei Servizi tecnici nazionali (nn. 19 e 20), a nostro avviso non è assolutamente necessario che vengano centralizzati. Possono essere centralizzati o regionalizzati. Il problema è che debbono funzionare. Purtroppo, a livello regionale è possibile toccare con mano disfunzioni terribili che ci impediscono di disporre dei dati idrografici e geologici necessari. L'essenziale è che questi servizi funzionino, sia che siano regionalizzati sia che siano centralizzati: il problema è tutto qui.

Noi avevamo il servizio idrografico più progredito del mondo, che veniva preso ad esempio in tutti i paesi; una tale struttura, creata dal professor De Marchi negli anni '20, si è gradualmente dissolta ed ora è difficile avere dati in tempo reale, laddove per tempo reale intendo 3-4 mesi e non 3-4 anni. A loro volta, le regioni a Statuto speciale dispongono di servizi autonomi, che però ugualmente non funzionano: io tocco con mano quasi giornalmente questa situazione. Il problema quindi non è quello di centralizzare o regionalizzare tali servizi ma di assicurarne l'efficienza; certo, tenuto conto della tendenza in atto oggi nel paese, credo che la regionalizzazione sia la soluzione più logica, però a condizione che la normativa sia unica e che i dati siano raccolti in un'unica banca a disposizione di tutti. Questo per noi è fondamentale.

Un altro quesito contenuto nel questionario riguarda i rapporti tra le strutture tecniche di bacino e la comunità scientifica. Qui tocchiamo

un tasto molto dolente; infatti, questi rapporti, che pure sono fondamentali, si sono talmente allentati che qualche volta mi domando se esistano ancora. Tuttavia, non è pensabile un paese progredito in cui gli organi di gestione dei dati, non solo quelli concernenti il territorio ma più in generale quelli relativi a tutto ciò che riguarda la nostra vita, non abbiano collegamenti con la comunità scientifica; per comunità scientifica intendo ovviamente le università e i centri di ricerca pubblici e privati. A nostro avviso, dunque, è fondamentale che le autorità di bacino, in specie quelle regionali, abbiano contatti strettissimi, direi quasi simbiotici, con la comunità scientifica.

Ci è stato chiesto inoltre se le conoscenze prodotte dalle attività dei servizi tecnici nazionali sono adeguate al livello di pianificazione previsto dalla legge n. 183 del 1989. Ebbene, a mio avviso, tali conoscenze sono adeguate; il problema – come ho detto prima – è nella loro disponibilità. Infatti, checchè se ne dica, la nostra rete pluviometrica è diffusa e direi anche efficiente, solo che i dati che vengono raccolti sono resi disponibili con grandissima difficoltà.

Quanto poi all'analisi di rischio degli eventi catastrofici, si tratta certamente di un elemento fondamentale; essa però deve essere fatta da esperti estremamente qualificati perchè altrimenti non solo non serve, ma diventa pericolosa: quanti casi abbiamo di insufficiente valutazione del rischio nei confronti di situazioni che, pur essendo chiaramente pericolose, vengono superficialmente considerate? Del resto, in Italia si parla degli eventi quando avvengono ma appena ritorna il sole tutto finisce di nuovo in un cassetto; perchè la difesa del suolo è uno dei problemi, dal punto di vista anche politico, più difficile da affrontare in quanto i risultati si ottengono dopo generazioni. È difficile assumere oggi degli impegni pensando che poi dei risultati ne godranno le generazioni future.

Il deflusso minimo vitale è essenziale; deve essere chiaro però che esso è estremamente variabile in relazione all'ambiente, al corso d'acqua, alle caratteristiche geologiche e morfologiche, per cui è difficilissimo pensare di stabilire una normativa generale. Vi sono vari studi in corso per elaborare delle formule, ma queste non servono a niente. Infatti mi chiedo come sia possibile pensare di valutare il deflusso minimo di un corso d'acqua che scorre in una gola alpina larga 30 metri con i medesimi parametri utilizzati per il letto del Piave, che è largo 2 chilometri. Si tratta, quindi, di studi che vanno condotti caso per caso.

Alla domanda: «È ragionevole pensare che sia perseguibile la redazione di un equilibrio del bilancio idrico oppure (in assenza di un adeguato ed aggiornato catasto delle derivazioni e delle utilizzazioni idriche) è preferibile perseguire obiettivi meno analitici e più induttivi?» rispondiamo che le conoscenze idrologiche e quelle delle utenze sono in massima parte adeguate alla redazione di un bilancio idrico e che comunque è preferibile il metodo analitico. Il metodo induttivo mi fa pensare al motto del principe che diceva: «Si fa così perchè si deve fare così».

Infine, ma non certo per ultimo, si pone il problema del consenso. Ebbene, io credo che in ogni attività riguardante la difesa del suolo il

consenso delle popolazioni interessate sia un elemento fondamentale affinché qualunque intervento abbia un risultato felice.

Queste, in sintesi, sono le risposte che abbiamo dato ai vostri quesiti, sugli altri non ci siamo sentiti di pronunciarci. Chiediamo scusa se in qualche risposta siamo stati piuttosto categorici, ma ci sentivamo di esserlo data la delicatezza del tema; siamo altresì a disposizione per qualsiasi chiarimento.

PRESIDENTE. La ringrazio, professor Lotti. Le sue parole hanno confortato la nostra scelta di ascoltare l'Associazione idrotecnica italiana, nel senso che non pensavamo – e così è stato – che fosse solo un atto dovuto. Il bagaglio di competenze e opere che vi contraddistingue ha trovato conferma nelle parole e nello scritto che ci avete consegnato, che costituiranno certamente una base importante di riflessione nella fase conclusiva dei lavori del nostro Comitato.

Vorrei riprendere alcune delle considerazioni contenute nella nota che ci avete consegnato, partendo dalle metodologie esistenti per quanto riguarda l'individuazione del deflusso minimo vitale. Alcune ricerche in proposito sono già state pubblicate e pertanto vorrei prendere spunto da ciò per invitare l'Associazione idrotecnica italiana ad inviare la sua rivista alla Commissione ambiente del Senato. Noi siamo già destinatari di una serie di bollettini e di riviste, ma credo che in ragione dello sforzo di approfondimento che questo Comitato è chiamato a compiere non possa mancare la vostra.

Mi sentirei poi, in base al mio bagaglio di conoscenze, di dissentire parzialmente rispetto alla risposta che avete dato al quesito n. 26. Infatti, per quanto riguarda la stesura del bilancio idrico, voi affermate che le conoscenze idrologiche e quelle delle utenze sono adeguate. Ebbene, io credo di poter dire che le conoscenze idrologiche, anche in virtù della rete e dell'intensità degli strumenti disponibili, sono certamente adeguate, ma per quanto concerne le utenze gradirei avere maggiori delucidazioni. A me pare infatti che il catasto delle concessioni e dei rilasci – ma in proposito vorrei avere il vostro conforto – non possa ritenersi adeguato, tant'è che proprio per questo motivo, nella relativa domanda, sostenevamo che fosse preferibile il metodo analitico.

Sono d'accordo con lei, in via astratta è preferibile il metodo analitico, ma visto che i dati a disposizione per quanto riguarda i vari tipi di catasto sono insufficienti – ripeto, non già in termini idrologici e idrometrici – bisogna valutare se sia perseguibile più che preferibile un metodo o l'altro. Se in astratto il metodo analitico è certamente quello su cui puntare, quando i dati a disposizione sono insufficienti o mancano del tutto corriamo il rischio di impostare dei modelli tarati su dati obsoleti, non attendibili e comunque limitati da un punto di vista quantitativo.

Sono poi d'accordo quando – nella risposta al quesito n. 16 – affermate che c'è un'interdipendenza nella pianificazione di bacino. Prendo spunto da questa argomentazione per porre due tipi di problemi.

In primo luogo, vorrei sapere se a vostro parere le leggi n. 183 del 1989 e n. 36 del 1994 devono essere guardate unitariamente, per quanto

è possibile, facendo risaltare gli aspetti dell'acqua e del suolo che sono presenti nella legge n. 183; perchè alcuni ritengono che questa sia essenzialmente una legge del suolo che rimanda di fatto, quindi non in termini normativi espliciti, alla legge n. 36 qualsiasi altra regolamentazione che attenga all'uso delle acque. Vi anticipo la mia posizione, che non è definitiva perchè non abbiamo ancora proceduto ad una lettura attenta delle varie testimonianze. Personalmente ritengo che le leggi n. 36 e n. 183, per quanto è possibile, dovrebbero essere viste in maniera integrata, salvaguardando evidentemente le specificità che sono dell'una e dell'altra. Mi piacerebbe sentire il vostro parere in proposito.

In secondo luogo, riguardo il vostro pronunciamento non benevolo sui piani settoriali, è vero che essi andrebbero visti all'interno di una cornice generale, però mi sto facendo l'opinione giorno dopo giorno che uno dei motivi per i quali la legge n. 183 non ha avuto il successo e il risultato che ci si aspettava potrebbe consistere nell'eccessiva rigidità, da una parte, e dall'eccessiva complessità, dall'altra, del piano di bacino. Questo, così come viene individuato nella legge n. 183, riguarda – mi si passi l'iperbole – tutto lo scibile umano nel campo idrologico e geologico. Le difficoltà che sono sorte in proposito hanno poi indotto il legislatore a intervenire, proponendo ed individuando i piani stralcio.

Esisteva una volta, ed esiste ancora, il «modello Stanford» di bacino, che è fallito perchè voleva regolare punto per punto ogni particella del bacino. Questo taglio eccessivamente analitico della pianificazione credo debba essere rivisto senza perdere però l'idea di una cornice di riferimento all'interno della quale i piani settoriali, per ambiti geografici o fisici o per materie che siano, devono trovare un loro momento di unità. Anche a questo riguardo, chiedo il vostro parere da esperti del settore, quale anch'io sono.

Nella risposta al quesito n. 22 dite che le conoscenze sarebbero adeguate nel loro complesso, ma il problema è la loro disponibilità. Sono pienamente d'accordo; aggiungo però – mi piacerebbe conoscere il vostro pensiero – che probabilmente esiste un problema di trasferimento oltre che di disponibilità, nel senso che anche quando risultano disponibili queste conoscenze debbono essere trattate attraverso linee guida, attraverso *standard*, attraverso procedimenti unificati, come avviene in tante altre parti dell'Europa e nell'intero mondo. Un esempio che faccio sovente è che in Italia, malgrado gli studi siano di alto profilo, non abbiamo ancora una portata indice da adottare nelle varie opere ingegneristiche; abbiamo solo una portata con un tempo di ritorno fissata in alcune circolari di alcuni anni or sono del Ministero dei lavori pubblici. L'esempio che ho riportato riguarda le portate, ma la situazione è la medesima anche per altri parametri idrologici: gli organi operativi dello Stato acquisiscono con difficoltà i risultati della ricerca scientifica.

Questo mi porta ad un'ultima considerazione. Nella risposta al quesito n. 21 dite che devono essere strettissimi i rapporti per agevolare la ricerca e comunque l'innovazione. Posso affermare, senza tema di essere smentito, che la legge n. 183 vide la luce dopo decenni di discussioni, suggellate poi dalle conclusioni della relazione De Marchi citata poc'anzi. Si seppe creare nella comunità scientifica italiana una grande tensio-

ne, con convegni e contributi anche in termini scientifici oltre che divulgativi.

Uno dei fini di questo Comitato è quello di rilanciare la legge n. 183, verificare le eventuali zone d'ombra e cercare di metterle in un cono di luce. La mia considerazione del tutto personale è che occorre fare in modo che la difesa del suolo diventi la più importante delle opere pubbliche in Italia. Credo ci sia bisogno di ricreare questa grande tensione di partecipazione intellettuale e culturale. Se questo Comitato raggiungerà anche questo obiettivo, avrà svolto un buon lavoro.

LOTTI. La ringrazio, signor Presidente, per aver citato quel clima culturale e quella tensione morale. Ebbi il privilegio di partecipare alla Conferenza nazionale delle acque indetta dal senatore Medici, alla quale diedero il loro contributo le migliori menti del settore dell'idraulica italiana. Ricordo proprio qual era la tensione nel giungere alle conclusioni; che poi ci siano voluti più di vent'anni per emanare una legge è altra questione, però i punti essenziali sono nel volume, edito proprio dal Senato, che raccoglie le conclusioni della Conferenza nazionale delle acque.

Per quanto riguarda i rapporti fra la legge n. 183 del 1989 e la legge n. 36 del 1994 mi permetto di dire che si tratta di due provvedimenti buoni, che però hanno un titolo sbagliato. Non si può infatti chiamare legge per la difesa del suolo un provvedimento che parla dei piani di bacino, delle utenze e anche della depurazione. Lo stesso vale per la cosiddetta legge Galli, il cui titolo recita: «Disposizioni in materia di risorse idriche», che essenzialmente era nata per disciplinare il servizio idrico integrato, che invece – come ebbi modo di dire allo stesso estensore di quel provvedimento – a un certo punto spaziava in altri ambiti. Lei, signor Presidente, ha perfettamente ragione, le due leggi vanno viste in maniera integrata; la legge n. 183 riguarda l'assetto generale del bacino idrografico, la legge n. 36 riguarda invece il servizio di fornitura di acqua per usi civili e di depurazione della stessa, non ci deve essere confusione. La legge Galli riguarda gli acquedotti, dove per acquedotto noi idraulici intendiamo anche la fognatura. Il ciclo integrato per noi è stato una grande soddisfazione della legge n. 36, come l'unicità del bacino è stato una grande soddisfazione della legge n. 183.

È giusto parlare di rigidità del piano, ma se leggiamo le conclusioni della Conferenza nazionale delle acque viene detto chiaramente che il piano è uno strumento flessibile nello spazio e nel tempo, cioè deve essere modificabile di fronte a situazioni e conoscenze nuove. La rigidità del piano data come assioma è un'inesattezza, per usare un termine cortese.

È giusto quindi che questi piani vengano considerati delle linee guida entro cui occorre muoversi razionalmente, con metodo cartesiano. Non si può continuare a ragionare per assiomi. Pertanto, signor Presidente, sono perfettamente d'accordo con lei sulla necessità di integrare le due leggi e sull'opportunità di considerare i piani di bacino in un'ottica di flessibilità. D'altra parte oggi gli strumenti

informatici consentono tali possibilità di elaborazione che l'obiettivo non è difficile da raggiungere.

Quanto alle conoscenze prodotte dalle attività dei servizi tecnici nazionali il problema è nella loro disponibilità. È ovvio che quando si pone in essere un piano ci si preoccupa di controllare le utenze e posso affermare che la conoscenza di queste ultime è sufficiente proprio grazie al loro controllo. Infatti è possibile, ad esempio, controllare quanto prelevano i consorzi di bonifica; per gli acquedotti, poi, il rilievo è ancora più facile, come lo è per le utenze industriali. La conoscenza delle utenze, da effettuare sul terreno e non sui dati del catasto, a nostro avviso è adeguata. Nei piani finora realizzati non si sono incontrate difficoltà nell'identificare le utenze. Si potrà sbagliare di qualche unità, vi potranno essere delle sottrazioni irrigue, ma non è questo il problema. Sostengo la necessità di adottare un metodo analitico in senso molto lato, generale, non puntiglioso, capace tuttavia di trovare riscontri.

A proposito del metodo induttivo ricordo che, in sede di Conferenza delle acque, il senatore Medici fece riferimento al «principio del principe»: il principe stabiliva che le cose andavano fatte in un certo modo e in quel modo venivano realizzate; se aveva visto giusto tutto andava bene, altrimenti no.

Ripeto, siamo favorevoli al metodo analitico dando però al termine un significato ampio, non puntiglioso.

In merito alle portate di piena e ai tempi di ritorno, innanzi tutto vorrei avanzare la proposta che la tariffa dell'acqua sia a litro e non a metro cubo. Infatti, non so per quale ragione, parlare di 2.000 lire a metro cubo produce un effetto psicologico diverso piuttosto che parlare di poche lire al litro. Anche i francesi del resto per le tariffe si stanno orientando sul parametro del litro.

Per quanto concerne le piene e la vera difesa del suolo dalle esondazioni, più che il valore di piena – a mio giudizio – andrebbe presa in considerazione l'altezza idrometrica, perchè con uno stesso valore di piena si possono avere altezze idrometriche diverse.

PRESIDENTE. Ciò porta a considerare ambiti diversi a seconda della planimetria e dell'orografia della zona. In America si parla di *plain floods flow*. Il tutto è legato anche al grado di incisione della valle.

LOTTI. La piena infatti di per sè non significa niente. È l'altezza dell'acqua che occorre considerare.

PRESIDENTE. Cioè la scala idrometrica.

LOTTI. Sì, è l'altezza dell'acqua. Infatti, una certa sezione potrebbe essere a rischio non per 2.000 metri cubi al secondo, ma per un'altezza idrometrica pari, ad esempio, a otto metri. Siamo portati a definire le piene di rischio con i metri cubi al secondo, mentre sarebbe opportuno valutarle in altezze idrometriche.

Per quanto riguarda i tempi di ritorno che interessano essenzialmente il dimensionamento degli organi di sfioro delle grandi opere, nel regolamento del servizio dighe attualmente si fa riferimento a mille anni, vale a dire che gli organi di sfioro si devono calcolare con piene che abbiano un tempo di ritorno di mille anni. A livello mondiale c'è la tendenza scientifica a non considerare più i tempi di ritorno, ma la massima piena possibile con riferimento a criteri meteorologici. Specialmente per i piccoli bacini, si possono avere piene intense. Sono note la famosa pioggia di Cetona e quelle sui bacini liguri dove è possibile riscontrare concentrazioni d'acqua capaci di determinare una piena che non ha un tempo di ritorno ma è la massima possibile in senso assoluto perchè non si è mai verificata prima.

Vedo pertanto con estremo favore un collegamento tra l'attività degli studiosi di idrogeologia e quella dei meteorologi. Abbiamo realizzato, insieme ad alcuni meteorologi, studi interessanti sul microclima e sull'eventualità di precipitazioni intense che hanno condotto a risultati importanti.

Con ciò credo di aver risposto, sia pure sinteticamente, a tutte le domande che ci sono state rivolte.

PRESIDENTE. Ringrazio i rappresentanti dell'Associazione idrotecnica italiana e dichiaro conclusa la loro audizione.

Audizione dei rappresentanti dell'Associazione nazionale dei consorzi di bonifica

PRESIDENTE. Do il benvenuto, a nome del Comitato, all'onorevole Lobianco e alla dottoressa Martuccelli invitati in rappresentanza dell'Associazione nazionale dei consorzi di bonifica.

Noi abbiamo spesso dibattuto, sia nella Commissione ambiente del Senato sia nel Comitato, aspetti e problemi che vi riguardano in prima persona. Voi infatti rappresentate coloro che, in prima istanza, sono chiamati ad interpretare il dettato normativo della legge n. 183 e di altre disposizioni legislative che rientrano nella nostra sfera di competenza. Per questo motivo, l'audizione odierna è quanto mai opportuna; credo che abbiate ricevuto il nostro questionario e quindi cedo senz'altro la parola all'onorevole Lobianco per un primo intervento introduttivo.

LOBIANCO. Signor Presidente, mi sia consentito rivolgere anzitutto un sincero ringraziamento a lei e a tutti i componenti del Comitato per aver voluto ascoltare nel corso di questa fondamentale indagine conoscitiva sulla difesa del suolo anche l'Associazione nazionale dei consorzi di bonifica. Ai ringraziamenti sento il bisogno di unire il più vivo compiacimento per questa iniziativa che, in una continuità di qualificata tradizione del Parlamento, sta svolgendo articolati approfondimenti su una materia di particolare e diffuso interesse nazionale. Ho fatto riferimento ad una continuità giacchè mi fa piacere ricordare l'indagine conoscitiva sulla difesa del suolo condotta nella VI legislatura dalle Commissioni riunite Lavori pubblici ed agricoltura del Senato del febbraio

1976 e conclusasi con la relazione dei senatori Noè e Rossi-Doria che ha rappresentato, nel processo legislativo che ha condotto all'approvazione della legge n. 183 del 1989, un sicuro strumento di conoscenza ed un punto di riferimento costante per la definizione delle linee fondamentali del nuovo sistema, anche se la legge del 1989 ha dovuto tener conto di alcune riforme che nel frattempo hanno dato vita ad un sistema basato sulla collaborazione concertata Stato-regioni e nel coinvolgimento di più amministrazioni dello Stato.

A tale proposito non possono non richiamarsi, per la loro incisiva rilevanza, i tre diversi livelli di competenza di cui sul piano istituzionale si è dovuto tener conto e che sono sorti nel corso ultradecennale di maturazione e di sofferta elaborazione della legge. Infatti, alla iniziale e tradizionale competenza dei Ministeri dei lavori pubblici e dell'agricoltura si è aggiunta, durante l'*iter* legislativo della legge n. 183, la competenza delle regioni e, successivamente, quella del Ministero dell'ambiente con specifiche competenze nel settore della protezione del suolo e del risanamento delle acque. Faccio notare questo aspetto perchè lei stesso, signor Presidente, si è chiesto come mai ci sono stati dei ritardi nell'applicazione della legge. D'altra parte, la consapevolezza del carattere intersettoriale assunto dalla difesa del suolo ha imposto al Parlamento e al Governo una soluzione legislativa rispettosa dell'esigenza di porre in essere un assetto organizzativo e funzionale basato sul coordinamento delle competenze e sulla concertazione, tendenzialmente indirizzato ad eliminare i contrasti e a favorire la concentrazione.

Ne è derivata la fondamentale esigenza che la legge organica per la difesa del suolo fosse una legge «cornice», costituente un quadro unitario di riferimento positivo. Tale legge infatti avrebbe dovuto e dovrebbe garantire che le attività dirette alla difesa del suolo siano promosse con unità di criteri e attuate secondo un'omogenea linea operativa per l'intero territorio nazionale. Peraltro, in questo senso si era già espressa la relazione parlamentare dei senatori Noè e Rossi-Doria ed analogo orientamento era stato assunto dalla Commissione De Marchi.

Ebbene, il legislatore del 1989 ha dato risposta positiva sul piano dei principi a tale generale esigenza; infatti, l'ultimo comma dell'articolo 1 afferma inequivocabilmente che la legge 18 maggio 1989, n. 183, è una legge quadro. Al riguardo, le preoccupazioni che oggi si pongono sono, da un lato, collegate ad alcuni ritardi nell'attuazione di tale legge, ad una grande disomogeneità di applicazione sul territorio nazionale e ad una limitatissima disponibilità di risorse finanziarie rispetto alle esigenze diffuse su tutto il territorio nazionale; dall'altro, ad una scarsa considerazione del tema nell'ambito delle più recenti disposizioni e proposte per le riforme istituzionali.

Non va dimenticato che il riferimento alla difesa del suolo nella legge Bassanini, la n. 59 del 1997, è conseguente ad un emendamento e che l'attuale testo approvato dalla Commissione bicamerale non accenna affatto alla difesa del suolo quale problema riconosciuto di interesse nazionale. Noi dunque ci auguriamo che il rinvio, recentemente disposto, dell'inizio della discussione in Aula del testo elaborato dalla Commissione bicamerale possa consentire una più ampia riflessione, che porti

ad un superamento di questa posizione, giacchè non dovrebbe misconoscersi l'unità nazionale della politica della difesa del suolo.

D'altra parte, lo stesso Rossi-Doria, che insieme al senatore Medici è stato uno dei maestri in materia, rilevava che l'unità nazionale della politica di difesa del suolo è confermata dalla stessa configurazione geografica del nostro paese, e noi concordiamo con questa impostazione. Ciò non vuol dire trascurare le fondamentali funzioni delle regioni, anche se forse uno dei ritardi è dovuto proprio al fatto di dover trovare politicamente una simbiosi tra la posizione dello Stato centrale e quelle delle regioni, ma riconoscere l'esigenza di un sistema che deve comunque vedere presente lo Stato con un forte potere di indirizzo e di coordinamento ed una programmazione realizzata attraverso fondamentali momenti di concertazione. Noi sottolineiamo l'importanza della concertazione perchè uno dei motivi per cui la legge non ha funzionato è da ricercarsi proprio nel mancato coordinamento tra i diversi soggetti istituzionali interessati.

Fatta questa premessa e passando ad alcune considerazioni che tengono conto delle domande poste con il questionario, desidero anzitutto porre in evidenza che l'Associazione nazionale dei consorzi di bonifica rientra tra le istituzioni che hanno sostenuto con forza che l'ambito di riferimento per una valida politica di difesa del suolo non può che essere il bacino idrografico. In sostanza, noi riteniamo che non si possa confondere, dal punto di vista tecnico, il bacino con i confini amministrativi. Sono due aspetti completamente diversi e quindi l'Associazione concorda con l'impostazione data dal Comitato di considerare come punto di riferimento il bacino idrografico.

Il bacino idrografico, quale ambito territoriale di riferimento, costituisce infatti nell'ambito della riforma della legge n. 183 del 1989 un principio fortemente innovatore, auspicato da tutti i più qualificati studiosi, anche perchè la difesa del suolo è intrinsecamente collegata alla regolazione dei corsi d'acqua che, per loro natura, non conoscono confini amministrativi ma solo idrografici. L'Associazione, quindi, condivide l'impostazione secondo cui il bacino idrografico costituisce un ambito territoriale altamente significativo che ha determinante rilevanza ai fini della pianificazione.

Il riparto delle competenze fra Stato e regioni vigente nel nostro ordinamento ha indotto a trovare soluzioni non sempre soddisfacenti giacchè la classificazione dei bacini in nazionali, interregionali e regionali ha determinato la situazione a tutti nota, denunciata più volte nel corso della presente indagine conoscitiva, ma riteniamo che solo tale distinzione all'epoca abbia consentito di rinvenire il necessario accordo tra le forze politiche, che poi ha portato all'approvazione della legge n. 183.

Come A.N.B.I. riteniamo che occorra anzitutto affrontare e risolvere il problema dei bacini interregionali per i quali le intese sono certamente difficili da raggiungere ma ancora più difficili da mantenere e gestire. Anche la norma recentemente introdotta che contempla l'intervento sostitutivo dello Stato in caso di mancata istituzione, entro un certo termine, dell'autorità di bacino di rilievo interregionale è importante ma

non esaustiva. Si potrebbe ipotizzare il raggruppamento di alcuni bacini interregionali con l'istituzione di un'unica autorità di bacino, così come previsto dal secondo comma dell'articolo 14 per i bacini di rilievo nazionale (sono attualmente 11 con 6 autorità di bacino).

Per i territori del Mezzogiorno sarebbe auspicabile un raggruppamento perlomeno di alcuni bacini interregionali con la costituzione di un'unica autorità di bacino. Mi riferisco in particolare al Fortore, all'Ofanto, al Bradano ed al Sinni in ragione soprattutto dell'indiscutibile interconnessione dei corsi d'acqua.

Come è stato rilevato nel corso della presente indagine, nei bacini a rilievo nazionale il processo di profonda riforma introdotto dalla legge n. 183 del 1989 è stato avviato ed ha già trovato alcuni importanti momenti di attuazione, perlomeno con riferimento all'acquisizione dei dati conoscitivi necessari per l'elaborazione dei piani di bacino ed all'elaborazione di alcuni piani stralcio. Come emerge anche dai dati che ha fornito il Ministero dei lavori pubblici sussiste però un diverso stato di attuazione della legge con riferimento ai diversi bacini, ma i ritardi che destano maggiori preoccupazioni sono quelli relativi all'assoluta mancanza di iniziativa; il fenomeno riguarda purtroppo la maggior parte dei bacini regionali ed interregionali. Il problema non è di facile soluzione, atteso l'accordo che in sede politica fu trovato sul riparto di competenze tra Stato e regioni. Lo strumento su cui credo si possa operare è certamente quello del potere centrale di indirizzo e coordinamento, rafforzandolo con una specifica norma legislativa ed individuandone anche i contenuti e l'efficacia.

Come Associazione nazionale delle bonifiche riteniamo che i principi fondamentali su cui si è basata la riforma introdotta con la legge n. 183 del 1989 vadano salvaguardati; occorre però operare sul piano amministrativo ed organizzativo per creare i presupposti necessari perchè gli organi previsti possano funzionare validamente, ma soprattutto che vengano definite le competenze dei diversi soggetti istituzionalmente coinvolti, dettando le regole per la concertazione. D'altra parte solo nel 1991 si sono creati i presupposti per l'avvio della riforma: ricordo la sentenza della Corte Costituzionale n. 85 del 1990 e il primo riparto dei fondi disponibili per il periodo 1989-1993 avvenuto con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 1° marzo 1991.

I ritardi si sono verificati perchè i provvedimenti per l'attuazione degli schemi previsionali che trovarono attuazione proprio quando fu operato il blocco della spesa pubblica. Nel frattempo ci sono stati problemi connessi all'applicazione della legge sui lavori pubblici, la n. 109 del 1994, per cui il sistema ha accumulato vistosi ritardi.

Vorrei anche ricordare che il secondo riparto ha richiesto oltre un anno e mezzo di tempo. Il Comitato nazionale per la difesa del suolo ha assunto il provvedimento il 30 settembre 1993, il parere favorevole della Conferenza Stato-regioni è stato emesso il 30 marzo 1994, il Comitato dei Ministri per i servizi tecnici nazionali ha adottato il provvedimento l'11 novembre 1994 e finalmente è stato emanato il decreto del Presidente della Repubblica il 26 novembre 1994. Queste procedure vanno riviste e accelerate. Non si tratta di inficiare i principi fondamentali ma

trovare norme amministrative procedurali per individuare i soggetti, i compiti e i termini per l'attuazione.

Un'altra questione che vorrei brevemente sollevare, signor Presidente, onorevoli parlamentari, è che occorre distinguere tra il momento della pianificazione e quello delle esigenze di intervento sul territorio. Una pianificazione seria richiede tempi lunghi. Nel frattempo però non si può bloccare tutto, anche perchè la difesa del suolo ha bisogno di prevenzione ma soprattutto di manutenzione.

È sufficiente considerare i contenuti dell'atto di indirizzo e coordinamento, concernenti i criteri per la realizzazione dei piani di bacino di cui al decreto del Presidente della Repubblica 18 luglio 1995 per rendersi conto di quali siano i tempi per arrivare ad una formulazione di questa pianificazione. I piani di bacino hanno bisogno di tempi congrui per la loro elaborazione ma le emergenze alluvionali nel nostro paese, che continuano a segnare tappe sempre più ricorrenti - l'alluvione del Piemonte del 1994, quella della Toscana del 1996 e le successive - impongono di accelerare questi tempi, proprio perchè le condizioni dell'assetto idrografico del territorio nel nostro paese sono tali per cui bastano piogge di poco più intense rispetto alla regola per provocare esondazioni. Il paese è in continua emergenza, per cui non appare più procrastinabile una efficace e sistematica opera di prevenzione che tenda a limitare il rischio idraulico con interventi organici e diffusi di manutenzione, che però non possono aspettare la pianificazione e l'elaborazione dei piani di bacino.

A questo riguardo abbiamo potuto seguire con molta attenzione diversi atti parlamentari; tra gli altri, vorrei ricordare l'ordine del giorno 1-00084 del 28 gennaio 1997, presentato dagli onorevoli Mussi, D'Alema ed altri, molto preciso a questo riguardo e che è diventato oggetto di riferimento in una nostra assemblea svoltasi lo scorso giugno.

Riteniamo che non si possa attendere l'elaborazione dei piani di bacino per avviare un programma straordinario di manutenzione. Il sistema idraulico e scolante del paese deve essere adeguato per rispondere alle esigenze di cui parlavo innanzi. Con riferimento al sistema territoriale della bonifica, la rete idraulica e di scolo, progettata a suo tempo per rispondere alle esigenze di un territorio prevalentemente agricolo, non può essere più idonea oggi a rispondere alle esigenze di un territorio diffusamente urbanizzato ed impermeabilizzato. Gli impianti idrovori esistenti e le reti dei canali e dei corsi d'acqua devono essere adeguati alle nuove esigenze. Questa è una realtà di cui bisogna prendere atto e tenere conto.

Non è più rinviabile nel nostro paese un organico programma a breve termine che possa essere effettivamente realizzato. Certo, vanno individuate le azioni, i tempi per la realizzazione, le procedure, le risorse finanziarie, le autorità. Però vorremmo sottolineare che si tratta di un programma di adeguamento degli impianti e della fitta rete di canali, cioè di un programma di manutenzione straordinaria degli impianti esistenti. È necessario ripercorrere il cammino interrotto della tradizione manutentoria con azioni imposte dal dovere di curare queste reti di scolo. Solo una seria politica di conservazione e difesa del suolo attraverso

quest'opera straordinaria di manutenzione può evitare quel che più volte evidenziavo come rischio idraulico. In assenza di questa azione manutentoria avremmo, anzi già l'abbiamo, una forte diminuzione di sicurezza idraulica. Questa manutenzione straordinaria si concretizza nel dimensionamento dei cavi, rivestimento di fondo o di sponda, rafforzamento di argini, ricostruzione di alcuni manufatti, potenziamento di alcuni impianti idrovori, applicazione di apparecchiature, automatizzate o meno, per il controllo dei flussi. Tutto questo serve a garantire la sicurezza idraulica. Sono azioni di manutenzione straordinaria di adeguamento che si aggiungono alla manutenzione ordinaria e periodica alle cui esigenze i consorzi provvedono con la contribuzione ordinaria dei soci.

D'altra parte la situazione negli ultimi trent'anni si è progressivamente aggravata. Se a queste considerazioni aggiungiamo l'invecchiamento di opere costruite sessant'anni fa ci si rende conto di quale sia il rischio idraulico.

Noi abbiamo preventivato un piano di circa 5.000 miliardi. Si tratta di individuare adesso le modalità e le procedure.

Non possiamo, anche in questa sede, non riproporre tale programma di investimenti straordinari, tenendo conto che su scala nazionale il sistema idraulico della bonifica, cui oggi sono chiamati i consorzi, è rappresentato da una superficie, servita da opere di scolo, di oltre 5,2 milioni di ettari, dei quali 1,2 milioni a sollevamento meccanico (si tratta di un 1.200.000 ettari che sono sotto il livello del mare), da 57.543 chilometri di canali consortili di scolo, oltre a 33.829 chilometri di canali consortili ad uso promiscuo, per scolo ed irrigazione, da 631 impianti idrovori per il sollevamento delle acque e da 1.000 impianti di sollevamento.

Tengo a sottolineare che non si tratta di nuove opere, ma di impianti che necessitano di azioni di manutenzione. La stima effettuata dalla nostra Associazione per questi interventi è di circa 5.000 miliardi di lire. Naturalmente, come ho già accennato, bisogna definire le procedure adeguate con riferimento alle competenze istituzionali oggi in vigore.

Le procedure in atto per l'azione della protezione civile possono costituire un valido punto di riferimento in quanto già utilizzate anche per i recenti danni verificatisi in Emilia. A tale scopo uno strumento utile è rappresentato dalle conferenze di servizi che, se tempestivamente attivate e ben gestite, consentono una idonea accelerazione delle procedure. Facciamo affidamento anche su un'ampia utilizzazione degli accordi di programma, nei quali abbiamo soggetti e azioni ben individuati. D'altra parte la legge n. 183 basa il sistema di governo del territorio proprio sulla concertazione. Su ciò - ripeto - facciamo affidamento.

Vorrei ricordare che la stessa Corte costituzionale, con riferimento alla legge n. 183 del 1989, ha sottolineato che il governo del territorio può essere perseguito soltanto attraverso la via della cooperazione tra i soggetti istituzionalmente competenti. Il problema si pone quando i soggetti coinvolti, nel determinare il loro intervento non riescono a stabilire i confini tra l'azione dell'uno e quella dell'altro.

PRESIDENTE. Per tale motivo taluni parlano di leale collaborazione.

LOBIANCO. Nel nuovo ambito territoriale, individuato dalla legge nel bacino idrografico, sono chiamati a collaborare anche i consorzi di bonifica. La competenza su tali consorzi, visti come istituzioni, appartiene interamente alle regioni. I consorzi di bonifica e di irrigazione attualmente operano su oltre il 50 per cento della superficie nazionale e sono gli unici enti pubblici che agiscono su un territorio delimitato in relazione e con riferimento ai bacini idrografici o ai *sub*-bacini. Pertanto, i tentativi di sistemazione dei consorzi su base provinciale si scontrano con tale disposizione che non è soltanto una norma ma per noi rappresenta una necessità legata al bacino. Occorre rendersi conto di che cosa vuol dire provvedere al funzionamento di 631 impianti idrovori per il sollevamento delle acque.

Alcune regioni hanno adottato dei provvedimenti facendo ricorso ai propri, pur limitati, mezzi finanziari come, ad esempio, il Veneto. Recentemente, l'Autorità di bacino del Po ha avviato degli studi sulla materia. Vorrei ricordare che nel solo bacino del Po circa 1.400.000 ettari sono costituiti da aree che per poter scolare richiedono costanti operazioni di sollevamento meccanico attraverso impianti gestiti dai consorzi di bonifica e, per il territorio residuo del bacino del Po, allo scolo contribuisce in modo determinante il funzionamento di una fitta rete idraulica di bonifica costituita da canali artificiali che scolano le acque per gravità. Attraverso tale studio l'Autorità di bacino del Po ha realizzato che, senza l'azione di prevenzione dei consorzi, il rischio idraulico è maggiore. Si tratta di un complesso di opere e di sistemi idraulici scolanti che interessa oltre il 50 per cento del territorio nazionale, ma che è stato realizzato 40 o 50 anni fa quando le caratteristiche del terreno non erano quelle di oggi, gli insediamenti non erano quelli attuali e non esistevano le deturpazioni compiute dai piani regolatori e da autorizzazione che hanno permesso di costruire sulle sponde dei fiumi senza tenere in alcun conto i problemi della prevenzione.

Per concludere vorrei ricordare due questioni fondamentali. Tutte le leggi regionali finora emanate per il settore della bonifica indicano la difesa del suolo tra le finalità della bonifica stessa, procedendo, in alcuni casi, perfino all'individuazione delle specifiche opere destinate alla difesa e conservazione del suolo. Bisogna riconoscere tale fondamentale ruolo del sistema bonifica, come recentemente, peraltro, è stato confermato dalla Commissione agricoltura della Camera dei deputati nel documento approvato a conclusione dell'indagine conoscitiva sui consorzi di bonifica, il 9 gennaio 1996. Attraverso delle visite *in loco* ci si è resi conto di cosa significa non provvedere alla manutenzione di certe opere. Quanto alla necessità di una leale collaborazione più volte ci siamo offerti di fornirla rivolgendoci alle autorità competenti. Peraltro, il sistema non funziona perchè i diversi soggetti competenti non vengono chiamati a collaborare lealmente e ad operare in comune.

Infine, bisogna affrontare il discorso della carenza di adeguate risorse finanziarie, anche perchè quelle, modeste, inizialmente destinate

all'azione ordinaria di difesa del suolo, sono state in gran parte distratte per essere finalizzate alle azioni straordinarie connesse alle diverse emergenze. Voglio ricordare che rispetto alla Commissione De Marchi – che, a valori attuali, dimostrava l'indispensabile necessità di un finanziamento ventennale di circa 100.000 miliardi – nei sette anni 1990-1996 il finanziamento globale non ha superato i duemila miliardi: ogni commento appare superfluo.

Non credo sia questa la sede per affrontare i problemi relativi all'istituzione consorzi di bonifica, cui compete gestire l'ingente patrimonio di opere che ho in precedenza indicato, il cui idoneo funzionamento è condizione indispensabile per garantire la difesa del suolo. Attualmente i consorzi di bonifica sono 197 perchè le regioni hanno operato azioni di accorpamento; sono enti pubblici di autogoverno e di partecipazione che realizzano un costante raccordo tra interesse pubblico e interesse dei privati garantendo anche una congrua partecipazione finanziaria dei privati, destinata alla manutenzione ordinaria e al funzionamento degli impianti.

Ripeto, alcune regioni, come la Toscana, l'Emilia, l'Umbria e il Veneto si sono rese conto che senza apporti finanziari, una corretta gestione e accordi leali alcuni interventi non si sarebbero potuti realizzare.

In un ordinamento che evolve verso una organizzazione fondata sui principi della sussidiarietà, dell'efficienza, della concertazione e della privatizzazione, i consorzi di bonifica con le loro caratteristiche strutturali, operative ed ordinamentali rientrano tra le istituzioni che più di ogni altro ente danno adeguata risposta a quei principi.

Concludo affermando che sono queste le argomentazioni che ci hanno condotto alle risposte da noi fornite al vostro questionario, soprattutto in riferimento al quesito n. 9 in quanto gli altri riguardano una materia, l'amministrazione dello Stato, sulla quale non abbiamo voluto interferire.

PRESIDENTE. Ringrazio l'onorevole Lobianco per la ricca e argomentata esposizione che ha toccato molti aspetti di interesse del Comitato.

Vorrei svolgere ora alcune considerazioni su quanto è stato esposto, rinviando ad altro momento l'approfondimento dei documenti che i membri dell'Associazione lasceranno agli atti.

Dalle parole che abbiamo ascoltato credo sia possibile, se non trarre conclusioni, assumere almeno degli stimoli. Concordo con buona parte delle affermazioni dell'onorevole Lobianco, che ritengo non siano state espresse a livello personale.

LOBIANCO. Lo stesso senatore Medici ha portato avanti queste considerazioni.

PRESIDENTE. Ritengo però necessario approfondire alcuni aspetti.

Concordo con quanto riferito in ordine alla manutenzione e prevenzione che sono state oggetto di un interesse specifico dei lavori del Comitato e che credo troveranno una sede di analisi privilegiata nell'ambito della relazione finale. Concordo anche con l'affermazione secondo la quale l'impianto della legge n. 183 non è da stravolgere ma da preservare sia per quanto riguarda la difesa dei bacini che per quanto concerne la cooperazione dei diversi organi dello Stato.

Vorrei tuttavia ricordare ai membri del Comitato e anche a me stesso, perchè non se ne perda traccia nei resoconti stenografici, che non vi sono dubbi sul fatto che il ritardo nell'applicazione della legge n. 183 non si può definire patologico, sia per quanto affermato dall'onorevole Lobianco che per quanto emerso anche in precedenti sedute. Non c'è dubbio però che una discutibile difformità di applicazione nel territorio nazionale deve essere messa in estremo risalto, così come sono stati, sono e saranno all'attenzione di questo Comitato aspetti che riguardano le diverse competenze che si vanno ridisegnando all'interno dell'organizzazione dello Stato.

È stato fatto cenno opportunamente da parte dell'onorevole Lobianco ai cosiddetti provvedimenti Bassanini che assegnano o promettono di assegnare, attraverso i decreti delegati da emanarsi nel prossimo anno, una serie di funzioni e di ruoli a organi dello Stato non previsti nella legge n. 183. Credo quindi che già questi due aspetti, le differenze di applicazione in ambito geografico nazionale e il nuovo assetto dello Stato, attribuiscono un ruolo non secondario al nostro Comitato, che però non ha inteso nè intende stravolgere l'impianto della legge n. 183.

D'altro canto, l'attenzione circa la difesa del suolo quest'anno è talmente grande che si registrano iniziative ministeriali, e non solo, di analisi critica della legge n. 183 stessa; sappiamo che il Ministero dei lavori pubblici ha insediato una commissione e che lo stesso Ministro dell'ambiente ha incaricato un gruppo di lavoro che si occupa della materia. Personalmente credo che tutto ciò attribuisca grande responsabilità ai lavori di questo Comitato, che dovranno raccordarsi alle altre iniziative poste in essere affinché sia salvaguardata la specificità del ruolo del Parlamento nei confronti dei singoli Ministeri ma, nello stesso tempo, si giunga ad una sintesi efficace che non vada a cozzare contro i diversi punti di vista.

Detto questo, vorrei fare alcune considerazioni che ritengo siano di estrema attualità. Assegno un ruolo storico imprescindibile ai consorzi di bonifica, che hanno svolto e svolgono tuttora un compito importante per il paese. Non c'è dubbio però - al riguardo vorrei conoscere la vostra opinione - che talune volte si assiste - non voglio usare termini forti che non fanno parte del mio bagaglio lessicale - ad una sorta di prevaricazione dei ruoli, nel senso che le materie oggetto di competenza e di intervento dei consorzi di bonifica talora travalicano quelli che sono i ruoli istituzionali connessi ai consorzi stessi. Questo lo dico anche per esperienza diretta, in quanto ho avuto modo di constatare come interventi in campi che non sono storicamente bagaglio del patrimonio dei consorzi di bonifica vengono in qualche modo fatti propri da taluni consorzi.

Questo fenomeno ovviamente non è attribuibile alla responsabilità della vostra Associazione, perchè qui si entra nel campo gestionale; però, dal momento che rappresentate un osservatorio privilegiato, credo che dalle vostre autorevoli parole potremo verificare se questa constatazione che ho avuto modo di svolgere costituisce un fenomeno generalizzato o è una pratica che in qualche misura contraddistingue solo l'operato di taluni consorzi.

Al riguardo, però, occorre stare attenti perchè da una lettura attenta, anche se non definitiva, perchè bisogna aspettare l'approvazione del Consiglio, dell'ultima direttiva dell'Unione europea, quella che fra l'altro introduce il concetto di distretto idrografico, mi pare di capire che vi sia una diretta incidenza sul ruolo dei consorzi di bonifica, allorchè si parla della non trasferibilità delle risorse idriche all'interno di uno stesso distretto idrografico. Non so se abbiate già preso visione o assunto una posizione nei confronti di questa direttiva, che - ripeto - va a incidere in modo non secondario sul ruolo dei consorzi, resta il fatto che l'approccio cosiddetto federale alla risorsa idrica è stato esaltato in vario modo a livello dei diversi paesi membri della Unione europea. Credo infatti che soltanto la Germania non riconosca il concetto di bacino idrografico, vuoi perchè la struttura dei *laender* in qualche misura prevede compiti diversi rispetto agli altri Stati dell'Unione europea, vuoi per l'assetto orografico e morfologico del paese.

Rilanciare il concetto di bacino idrografico, anche se poi possono esservi opinioni diverse rispetto al problema, non è una ritualità proprio perchè l'attribuzione da parte dei provvedimenti Bassanini di competenze primarie in materia ad ambiti amministrativi rischia di collidere con questa visione dell'integrità fisica dei bacini stessi. Tuttavia, credo che il problema potrebbe risolversi nell'ambito del recepimento della nuova direttiva dell'Unione europea, ammesso che rimanga il concetto di distretto idrografico, che mi pare di capire possa intendersi come un'autorità amministrativa che sovrintende però su ambiti fisici; vengono quindi salvaguardati gli aspetti fisici del bacino assicurando nel contempo una direzione politico-amministrativa di respiro unitario.

Sono anche del parere che il ruolo dei consorzi di bonifica - e ciò traspariva benissimo dalle parole dell'onorevole Lobianco - non debba essere relegato nell'ambito della legge n. 183, ma viceversa essere esteso anche e soprattutto alla legge n. 36 del 1994. Pertanto, onorevole Lobianco, rivolgo a lei la domanda che ho già posto in precedenza ad altri ospiti: ritenete che siano scindibili le materie della legge n. 183 e quelle della legge n. 36, o che non sia più proficuo andare ad una gestione quanto più possibile integrata, pur nella specificità delle materie di competenza, delle due leggi?

Infine, ritengo che il principio del deflusso minimo vitale sia importante non solo all'interno della legge n. 183. Ebbene, voi rappresentate forse l'osservatore più attendibile e più autorevole per rispondere alla domanda se l'aggiornamento dei vari catasti sia soddisfacente o meno.

CONTE. Vorrei chiedere all'onorevole Lobianco un approfondimento del tema centrale, che nella sua esposizione è stato ripetutamente

sollevato, del rapporto tra pianificazione ed emergenza. Non è una riproposizione accademica la mia; penso infatti all'incapacità, in termini di risorse, di strumentazione operativa e di responsabilità istituzionale, dei consorzi, specie nel Mezzogiorno, di far fronte alle emergenze che frequentemente si verificano.

La questione dunque potrebbe essere posta in questi termini: rafforzando il dato della pianificazione, quindi la concentrazione delle risorse verso tale settore, non mettiamo i consorzi di bonifica nella condizione di affrontare anche l'emergenza? Può essere questa l'impostazione per recuperare quel coordinamento necessario non solo tra istituzioni regionali e province, ma anche tra gli altri enti che operano sul territorio (penso alle comunità montane, agli assessorati provinciali e regionali, al Corpo forestale dello Stato) per soddisfare quell'esigenza alla quale sinora non si è riusciti a far fronte?

In sostanza, la nostra preoccupazione – e mi riferisco anche ad altri momenti di riflessione nel corso di questa indagine – è che non rimanga bloccata una sorta di dialettica tra programmazione, pianificazione ed emergenza, in questo modo non affrontando realmente i compiti che più volte sono stati ribaditi. Questo credo sia anche il ruolo della ricerca scientifica e dei servizi tecnici nazionali. Il problema acquista una coerenza, una immediatezza che è funzionale a questa trasformazione che viene da lontano ma che è davvero una necessità.

Detto questo, vorrei sapere dall'onorevole Lobianco se a suo avviso la situazione dei consorzi di bonifica nel Mezzogiorno sia adeguata per affrontare un loro ruolo nuovo, perchè effettivamente, anche rispetto alle scadenze di ordine europeo che il Presidente richiamava, appare necessario lavorare ad una definizione dei nuovi compiti che non siano soltanto quelli di tipo tradizionale e che sappiano rispondere alle esigenze del territorio.

Chiedo un parere politico, che poi nel lavoro del Senato e della 13^a Commissione potrà anche tradursi in formulazioni ed indirizzi adeguati a ciò che è stato chiesto anche questa sera.

PRESIDENTE. Ringrazio il senatore Conte. Credo che le sue parole aiutino ancor di più ad individuare quali possono essere degli *input* da parte della vostra Associazione rispetto ai lavori finali del Comitato.

Come già dicevo nella mia replica alla vostra esposizione, voi rappresentate un elemento importante della materia che stiamo discutendo, che dovrà trovare, anche alla luce della direttiva dell'Unione europea di cui parlavamo prima, una collocazione idonea alla storia ma soprattutto al futuro che aspetta i consorzi di bonifica.

LOBIANCO. Signor Presidente, vorrei rispondere al senatore Conte; poi lascerò la parola alla dottoressa Martuccelli che sta seguendo alcune questioni a livello europeo.

Sono certamente d'accordo quando il Presidente dice – veramente lui l'ha impostata come domanda, ma io la valuto come una risposta – che le leggi n. 183 e n. 36 vanno viste insieme come leggi cornice per la

gestione del suolo e delle acque: un provvedimento non può non tener conto dell'altro. In questa fase, se si continua ad avere una visione limitata dei consorzi di bonifica come quelli che esauriscono la loro azione nella bonifica delle paludi, si commette uno sbaglio. Infatti, da una prima fase di bonifica delle paludi, si è nel tempo passati ad una fase produttiva, poi di difesa contro il rischio idraulico. Oggi siamo alla quarta fase, quella ambientale, che in linea concettuale è conseguenza delle prime tre.

In merito, devo dire con onestà che molte regioni si sono mosse su questa strada, approvando provvedimenti che hanno tenuto conto sia della legge n. 183 che della legge n. 36, rendendosi conto che attraverso i consorzi, con l'esperienza maturata da questi sul territorio, possono esplicare alcune funzioni importanti per la collettività. Certo il Mezzogiorno registra alcuni ritardi. Alcune regioni (come il Veneto, l'Umbria e la Toscana) hanno a più riprese emanato leggi regionali e sono pervenute a degli accordi di programma. I consorzi di bonifica veneti, per esempio, hanno ricevuto l'incarico dal Comune di Venezia di un progetto sulla laguna di Venezia per il monitoraggio delle acque; attività simili stanno svolgendo anche in Toscana con molte provinciali Amministrazioni e molti comuni, con la regia della regione, i consorzi di bonifica. Nel Mezzogiorno devono ancora essere approvate le nuove leggi in Puglia, in Calabria e in Campania. I consorzi nel Mezzogiorno sono ricordati come strumenti di attuazione della legge sulla Cassa del Mezzogiorno solo molte volte strumenti per le opere pubbliche. Certo, oggi la funzione di questi consorzi va adeguata, ma è un fattore soprattutto concettuale. Anche le forze politiche non possono limitarsi al solo problema della contribuzione senza rendersi conto di quel che significa il rischio idraulico. Al Nord questo lo hanno capito; in Padania guai a non considerare il problema delle idrovore!

Per quanto riguarda le altre questioni, signor Presidente, vorrei che rispondesse la dottoressa Martuccelli. Anch'io ho le sue stesse preoccupazioni per la legge Bassanini e mi domando cosa succederà con l'eliminazione di alcuni comitati e l'assunzione delle loro competenze da parte del Consiglio dei Ministri. Possiamo immaginare quali tempi ci vorranno, con la Conferenza Stato-regioni che talvolta definisce alcuni aspetti di competenza del Ministero dei lavori pubblici.

Certo, ho sempre creduto nell'azione di programmazione. Ho sempre sostenuto che non ci può essere programmazione economica se non c'è quella territoriale e presentai a suo tempo un disegno di legge a questo riguardo. Però per fare una buona pianificazione occorre del tempo. Pur essendo stata istituita, per esempio, l'autorità di bacino del Po, nel frattempo le alluvioni in Emilia si sono verificate. La preoccupazione allora non è di bloccare la pianificazione, ma di andare in fondo al problema. Ci sono opere di manutenzione straordinaria, di adeguamento di alcune strutture che non procedono in rotta di collisione con quella che è la programmazione generale e la pianificazione.

Noi speriamo che questa pianificazione venga fatta, ma nel frattempo pensiamo a cosa succederebbe in talune zone se non ci fossero le idrovore; pensiamo alla Baia Domizia in Campania dove prima c'era

campagna e ora sorgono grossi insediamenti anche turistici. Non possiamo allora aspettare la pianificazione di bacino per sistemare e rendere più idonei quei canali o quelle idrovore alle necessità di oggi.

C'è bisogno di una pianificazione, soprattutto per combinare l'azione dei piani regolatori. Guai se i comuni non dovessero far coincidere la pianificazione territoriale e urbanistica con quella dell'autorità di bacino: sarebbe una catastrofe. Auspichiamo quindi una corretta pianificazione, ma nel frattempo non possiamo fermarci o portare avanti opere che non sono più consone al lavoro che dovevano svolgere. Questo è il rapporto che deve intercorrere tra la pianificazione e la manutenzione straordinaria.

MARTUCELLI. Signor Presidente, sono un'attenta studiosa della riforma della legge n. 183, su cui ho scritto anche recentemente. Sono ancora convinta che abbiamo impostato nel nostro paese una grande riforma per il governo del territorio, che corrisponde a principi anche di carattere europeo, perchè il principio della concertazione, della collaborazione non è soltanto italiano. Pertanto credo che il sistema, nel suo complesso, pur con le modifiche e gli adeguamenti che potranno ritenersi opportuni sulla base dell'esperienza, vada salvaguardato, anche per le ragioni che spiegherò in seguito.

Il senatore Conti ha formulato precise domande alle quali risponderò per le parti cui non ha risposto il presidente Lobianco.

Ritengo che attualmente, poi *de iure condendo* si vedrà, le due leggi, la n. 183 del 1989 e la n. 36 del 1994, disciplinino momenti diversi. La prima, infatti, disciplina il governo di un bacino idrografico sotto l'aspetto della pianificazione e della programmazione, vale a dire di tutto ciò che nel territorio è necessario per realizzare la difesa del suolo, la razionale utilizzazione delle acque, il risanamento e la manutenzione. La seconda riguarda esclusivamente il momento della gestione. Se vogliamo tenere distinti i due momenti, come credo sia necessario con riferimento a due risorse naturali così importanti, pensare di mettere insieme le due leggi sicuramente creerebbe problemi.

Ovviamente di fronte a degli ostacoli non bisogna fermarsi, ma occorre capire cosa intendeva realizzare il Parlamento nel momento in cui ha approvato la legge n. 36. Credo sia fondato sostenere che intendeva realizzare una migliore gestione delle risorse idriche sia a fini civili (acquedotti, fognature, depurazioni), che a fini produttivi, soprattutto irrigui, tenendo distinti i due momenti e prevedendo, da un lato, la definizione di ambiti territoriali ottimali per la gestione del servizio idrico integrato (che tra l'altro emergeva per la prima volta con la legge n. 36) accorpando i servizi per acquedotti, fognature e depurazione e, dall'altro, la gestione delle risorse idriche per usi produttivi.

Il legislatore, in definitiva, con la legge n. 36, ha operato una scelta stabilendo che per i servizi idrici integrati si debbono realizzare ambiti territoriali ottimali (che attualmente non esistono, perchè la gestione degli acquedotti e delle fognature viene ripartita tra comuni e province senza riferimenti idrografici). Per quanto concerne invece l'uso produttivo l'ambito ottimale definito sulla base del bacino idrografico è già esi-

stente in quanto è costituito dai comprensori dei consorzi di bonifica e irrigazione.

Del resto la legge è distinta in due parti: la prima, relativa al servizio idrico integrato, prevede che, nell'ambito territoriale ottimale, comuni e provincie si debbano aggregare e debbano affidare la gestione ai privati; la seconda, relativa agli usi produttivi, in cui il legislatore prende atto che l'ambito territoriale ottimale già esiste, perchè c'è il comprensorio dei consorzi di bonifica che ha un ambito idrografico e affida ai consorzi stessi, quali enti di autogoverno e di partecipazione privata, anche finanziaria, la gestione dell'irrigazione.

Quindi la legge n. 36 si limita a disciplinare la gestione, mentre la legge n. 183 disciplina la pianificazione, la programmazione e l'intervento. Con riferimento a questi aspetti lo sfasamento posto in evidenza dal Presidente riguarda proprio il rapporto tra pianificazione e intervento. Infatti la pianificazione - l'abbiamo letto nei testi degli studiosi più illustri - ha bisogno di tempi lunghi. Soltanto la fase conoscitiva volta alla realizzazione di un piano di bacino necessita di tempi lunghissimi; tant'è che la legge quasi subito ha previsto un periodo transitorio, quello degli schemi previsionali e programmatici. Il guaio è che tale periodo transitorio, che va dal 1991 al 1997, nel suo spazio di realizzazione ha conosciuto vicende che hanno bloccato la fase dell'intervento. Non solo le alluvioni hanno sottratto risorse finanziarie ma anche le vicende relative alla realizzazione delle opere pubbliche nel paese hanno determinato ritardi notevolissimi. Ciò non si può ignorare e indubbiamente ha provocato ritardi enormi, anche in ragione della nuova disciplina. Quando nel 1994 fu emanata la legge n. 109 non si sapeva quale parte della legge si dovesse applicare e se addirittura si dovesse applicare. Tuttavia ha determinato sicuramente un blocco nella realizzazione delle opere pubbliche. In precedenza era stata la legge n. 406 del 1991 a creare gli stessi problemi.

Quindi, la legge ha attraversato un primo periodo, quello degli schemi previsionali, molto travagliato. A ciò si aggiunga che, in attesa della legge, il settore aveva conosciuto sicuramente una carenza di destinazione di risorse finanziarie e quando nel 1991 fu approvato il primo riparto delle risorse al Ministero dei lavori pubblici arrivarono richieste per circa 14.000 miliardi. Vi era infatti un'esigenza diffusa sul territorio perchè fino a quel momento da anni non si erano fatti specifici interventi nel settore. Tutto questo ovviamente ha creato ritardi enormi sul piano della realizzazione degli schemi previsionali e programmatici, vale a dire sul piano delle azioni.

PRESIDENTE. Ho motivo di ritenere che, in questi piani previsionali e programmatici, per molte regioni non era stata effettuata neanche una gerarchizzazione delle richieste.

MARTUCCELLI. È esatto. aggiungo che in molte regioni, rispetto alle esigenze fortemente avvertite nel settore idraulico e degli impianti affidati ai consorzi di bonifica, si è potuta constatare una scarsissima considerazione al problema, giacchè nei primi schemi previsionali si

preferì dare la priorità ai depuratori. È sufficiente leggere gli elenchi delle opere realizzate. Quindi, sotto il profilo delle esigenze di intervento per la salvaguardia idraulica, gli schemi previsionali hanno funzionato poco.

Pertanto ribadisco l'attuale esigenza, sottolineata anche dal Presidente, di provvedere alla manutenzione, aspetto più urgente della pianificazione. Ritengo che sicuramente l'intero sistema acquisterà forza dalla pianificazione, ma ciò non potrà che accadere in tempi lunghi. Se vogliamo infatti che la pianificazione sia seria, basata su indagini conoscitive adeguate – e ciò non solo per il Po ma anche per l'Arno, e l'Adige – i tempi non potranno che essere lunghi.

Rispetto a tale pianificazione, i piani stralcio (ho letto in proposito l'intervento dell'ingegner Misiti) sono certamente una parte del piano generale, pertanto, in mancanza di una visione organica, la singola parte può sembrare una anomalia. Tuttavia, una strada da percorrere potrebbe essere quella di considerare il piano stralcio come provvisorio, prevedendo la possibilità di rivisitarlo nel momento in cui si realizza il piano di bacino.

D'altronde ritengo che in queste audizioni si tenti anche di trovare delle soluzioni. Credo che una visione del piano stralcio – ma è la legge a doverlo stabilire, altrimenti mancherebbero le garanzie – che abbia un parziale carattere di provvisorietà possa rappresentare una soluzione per cercare di intervenire con tempestività in una situazione che peggiora giorno per giorno.

I canali infatti non consentono il regolare deflusso delle acque; bastano poche gocce e le città si allagano. L'urbanizzazione dilagante ha fatto sì che l'acqua arrivi con maggiori velocità e quantità in un canale che è quello di 40 anni fa. Credo che i consorzi in alcune realtà compiano già dei miracoli per mantenere un certo equilibrio idraulico. Pensiamo a Ferrara e a Rovigo i cui territori sono praticamente sommersi dall'acqua per il fenomeno della subsidenza; pensiamo alle città e alle zone urbanizzate (ma le stesse campagne ormai sono piene di insediamenti) che vedono garantita la sopravvivenza del suolo proprio dal funzionamento degli impianti idrovori dei consorzi di bonifica; pensiamo ai litorali, in particolare a quelli del Veneto e del Lazio. Dappertutto la situazione è grave e se non funzionassero gli impianti idrovori si alleggerirebbero città, aeroporti e campagne, anche se nelle campagne il disagio è forse minore perchè il terreno non impermeabilizzato assorbe di più l'acqua a differenza di quello impermeabilizzato. Io faccio sempre l'esempio di un bicchiere d'acqua che cade su un vaso di fiori e dello stesso bicchiere d'acqua che cade su un tavolo dove c'è una cerata: sulla cerata l'acqua non è assorbita, sulla pianta viene assorbita dalla terra.

La rilevanza del bacino idrografico come confine di ambito territoriale riguarda anche l'aspetto del deflusso. Occorre ragionare in termini di bacino idrografico non solo per il fatto che i fiumi non conoscono confini amministrativi bensì solo confini naturali, ma anche per il deflusso e la qualità dei terreni. Infatti, se ragioniamo in termini di bacino idrografico possiamo individuare una certa omogeneità per pianificare e

programmare, ma se ragioniamo in termini di confini amministrativi, difficilmente l'obiettivo di diminuire il rischio idraulico si potrà raggiungere.

Quanto alla direttiva europea cui lei, signor Presidente, faceva cenno, sicuramente il distretto idrografico è un riferimento importante; le autorità amministrative previste dalla direttiva potrebbero al limite identificarsi – se vogliamo fare un paragone – con l'autorità di bacino nazionale. Circa il quesito posto dal Presidente, credo che si debbano operare delle distinzioni tra le diverse discipline vigenti nei paesi della Unione Europea in materia di risorse idriche. Da noi, ad esempio, il problema dell'irrigazione viene risolto con l'uso in comune delle acque; il consorzio, cioè, coordina le varie utenze. Il titolare della concessione di derivazione delle acque pubbliche è il consorzio; quest'ultimo poi, a seguito delle richieste degli utenti e delle esigenze derivanti dalle diverse colture che vengono praticate, realizza un coordinamento quanto più possibile razionale dell'uso delle acque. Quindi, non avviene alcun trasferimento. L'acqua è pubblica perchè in genere i consorzi sono titolari di concessioni di derivazione di acqua che erano già iscritte negli elenchi delle acque pubbliche prima ancora che entrasse in vigore la legge Galli. I consorzi – ripeto – realizzano esclusivamente un coordinamento dell'uso delle acque e quindi un coordinamento di utenze, non un trasferimento d'acqua. Quelli che hanno rilevanza e che possono generare qualche preoccupazione sono i grandi trasferimenti d'acqua operati nel Mezzogiorno, ma questi non sono realizzati dai consorzi.

PRESIDENTE. Taluni sì.

MARTUCCELLI. Certo, ma come opera di trasporto, di adduzione. Credo che nell'ambito della direttiva bisognerà considerare soprattutto il momento dell'approvvigionamento. Nel Mezzogiorno – perchè nel Nord c'è una realtà molto diversa – l'approvvigionamento è stato garantito attraverso gli invasi, ossia attraverso serbatoi artificiali per raccogliere l'acqua a monte e poi portarla a valle e distribuirla. Ebbene, il trasferimento dell'acqua, cioè dal momento della raccolta nella diga al momento della distribuzione, è un fatto ineliminabile in alcune zone del nostro paese; il Mezzogiorno infatti non ha acqua derivata da corsi d'acqua naturali o da grandi fiumi. Quindi, il problema dell'approvvigionamento può essere risolto solo con gli invasi, sia perchè il regime delle piogge è molto variabile sia perchè piove quando non serve; di fatto, la discrasia tra il regime delle piogge e il sistema vegetativo delle piante è enorme. Allora quante risorse economiche sarebbero necessarie per creare un numero sufficiente di invasi ed evitare il trasporto dell'acqua? Il problema dei grandi trasferimenti d'acqua dipende dalla particolare natura, dalle specifiche situazioni climatiche e quindi dalle esigenze peculiari di alcune zone del nostro paese.

Per quanto riguarda poi il rapporto tra le regioni, i consorzi e le rispettive funzioni, io credo, signor Presidente, che in fondo l'evoluzione dell'ordinamento per il governo del territorio è stata orientata nel senso che il legislatore regionale ha cercato di unificare una serie di azioni tra

loro collegate per attribuirle unitariamente ad un ente competente che fosse in grado di operare.

Qualcuno potrebbe dire che i consorzi hanno occupato dei vuoti, ma questo sarebbe un fenomeno positivo e importante perchè significherebbe che c'è stato un soggetto istituzionale che è comunque riuscito a operare sul territorio. Alla domanda, poi, se questo sia stato corretto o meno, rispondo in senso affermativo perchè noi parliamo sempre di efficienza, di rafforzamento dei centri di riferimento, di unicità delle istituzioni ed allora se, per il territorio rurale complessivamente considerato e per le esigenze dei comprensori in cui operano i consorzi, la difesa dalle acque e la tutela e la distribuzione delle stesse fa capo ad un solo soggetto, ciò – secondo me – è un fatto positivo.

Il problema è un altro, e cioè distinguere tra governo e gestione del territorio, perchè indubbiamente ai consorzi compete solo quest'ultima funzione. Sul governo del territorio rimane aperta una questione, perchè mentre la legge Bassanini affida alla regione la programmazione, per quanto riguarda il governo prevede un forte decentramento. Come si potrà quindi realizzare, all'interno dei bacini idrografici, il collegamento tra momento di governo affidato agli enti locali e momento di gestione affidato ad enti operativi? Io ritengo che in una democrazia avanzata o comunque nel mondo moderno, dove il governo del territorio non è appannaggio esclusivo di un solo soggetto, attraverso le conferenze di servizi e gli accordi di programma si possa realizzare il coordinamento. Il Parlamento però deve compiere un passo avanti, ossia disciplinare gli accordi di programma e rafforzare il ruolo della conferenza di servizi. Sicuramente la legge sulla semplificazione degli atti amministrativi ha migliorato la relativa disciplina penso però che per poter realizzare questi principi, bisogna che ci siano norme che individuino con precisione i soggetti e le competenze. Infatti, la legge n. 183, dopo aver indicato i soggetti che concorrono alla realizzazione delle attività ivi previste, utilizza l'espressione: «secondo le rispettive competenze». Sulla individuazione di tali competenze al momento della realizzazione degli interventi nascono i conflitti.

La legge n. 183 considera la sistemazione del territorio, la manutenzione, il risanamento delle acque e l'utilizzazione come azioni della difesa del suolo. Occorre una norma di principio perchè indubbiamente ci sono competenze dello Stato e competenze delle regioni – che individuino i compiti che vengono assegnati a ciascuno dei soggetti istituzionali contemplati tra gli enti competenti prevedendosi poi che tra di loro ci sia quel coordinamento che appare in tale settore veramente indispensabile.

Per completare il mio intervento con un richiamo europeo, proprio dai recenti studi che ho condotto e da una rivisitazione di quelli precedenti (perchè già nel 1960 mi sono occupato della legislazione sulla bonifica nei paesi della Comunità europea), ho tratto la conferma che nell'attuale realtà dei paesi dell'Unione europea l'istituto consortile esiste in tutti gli ordinamenti – dall'Olanda al Belgio, all'Inghilterra, alla Germania, alla Francia – e sempre per problemi collegati all'utilizzazione e alla salvaguardia delle acque. Questo è molto importante perchè di-

mostra come l'esigenza della forma consortile di aggregazione e partecipazione degli utenti sia sentita non solo in Olanda, che ha una grande tradizione in questo senso, ma anche negli altri paesi e persino in un ordinamento federale come la Germania, dove addirittura una parte del patrimonio idraulico è ancora intestata allo Stato; quindi c'è una visione molto avveduta di queste risorse nonostante il regime istituzionale esistente.

Da ultimo, credo sarebbe molto opportuno rivolgere l'attenzione ai problemi dei corsi d'acqua naturali. In Italia oggi, a seguito di tutte le modifiche della legislazione, talora non si sa chi si deve occupare dei corsi d'acqua naturali: di quelli artificiali e di quelli collegati con la bonifica e se ne occupano i consorzi; dei grandi fiumi se ne occupa lo Stato; di altri fiumi se ne occupa la regione, ma i corsi d'acqua minori naturali non si sa sotto quale regime debbano essere ricondotti, chi è il responsabile. Più volte in molte regioni i consorzi hanno chiesto che fosse loro affidata la competenza sui corsi d'acqua naturali almeno per tutta la parte collegata con il sistema di bonifica, ovviamente con un minimo di partecipazione finanziaria da parte della regione, perchè non si possono caricare sui consorziati privati tutte le spese; ma indubbiamente ci sono dei problemi di competenza perchè si tratta di acque del demanio. Credo che questa sia una questione cui occorre dedicare specifica l'attenzione, per la rilevanza che il regime dei corsi d'acqua ha per la sicurezza idraulica.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti perchè con il loro intervento hanno completato la nostra indagine per un aspetto che era stato semplicemente sfiorato.

Vi ringrazio anche a nome dei membri del Comitato per la documentazione che avete lasciato. Credo che avremo occasione di rivederci quando illustreremo i lavori conclusivi della nostra indagine.

Dichiaro conclusa l'audizione.

Sui lavori del Comitato

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, dal momento che oggi è l'ultima seduta di audizioni, vorrei proporre un programma dei lavori futuri.

Il percorso, che già in qualche misura avevamo individuato e proposto, potrebbe essere quello, acquisita tutta la documentazione in nostro possesso, di predisporre una bozza di relazione conclusiva da inviare a tutti i membri del Comitato per ricevere suggerimenti, proposte di integrazioni, di modifiche e altro. Ritengo che questa fase possa essere condotta in tempi, se non brevi, che almeno non ci portino alle calende greche.

L'impegno che mi sentirei di assumere, coadiuvato in questo sia dal lavoro del senatore Carcarino e – non so fino a quando – anche dell'onorevole Saraca, sia da parte dei due esperti ai quali abbiamo già attribuito – come già discutemmo nelle precedenti sedute – il

compito di una lettura tecnica della documentazione in nostro possesso, è quello di proporre entro la fine dell'anno questa relazione ai membri del Comitato e nel giro di un mese ricevere poi le osservazioni di cui dicevo.

La relazione definitiva sarà inviata alla 13^a Commissione del Senato e all'VIII Commissione della Camera dei deputati, che la discuteranno, la integreranno e alla fine potranno approvarla.

Mi sembra di poter dire che questo è, anche dal punto di vista procedurale, il percorso ottimale.

Affinchè rimanga agli atti, vi leggo lo schema di relazione da me proposto, che riassume in termini schematici i contenuti della relazione stessa:

«Parte I. – I lavori del Comitato

1. Istituzione e compiti del Comitato
2. Composizione del Comitato
3. Le audizioni di esperti
4. Le risposte al questionario
5. I documenti acquisiti
6. Gli adempimenti finali

Parte II. – I problemi

1. L'analisi del contesto
 - 1.1 La razionalizzazione del quadro delle competenze
 - 1.2 La razionalizzazione del quadro normativo
 - 1.3 Le altre iniziative intraprese per la modifica della legge n. 183 del 1989
2. I nodi della legge n. 183 del 1989
 - 2.1 I ritardi nell'attuazione
 - 2.1.1 Le Autorità di bacino
 - 2.1.2 I piani di bacino
 - 2.1.3 I finanziamenti
 - 2.2 L'efficacia dei piani di bacino
 - 2.3 Difesa del suolo
 - 2.4 Ricerca scientifica e strutture tecniche
 - 2.5 Altri problemi

Parte III. – Le proposte del Comitato

1. Ridefinizione dei bacini idrografici
2. Modello dell'organizzazione dell'Autorità di bacino
3. Autonomia dell'Autorità di bacino
4. Poteri dell'Autorità di bacino
5. Piano di bacino: contenuti, prescrizioni, vincoli, efficacia
6. Piani settoriali di bacino
7. Pianificazione di bacino e pianificazione di emergenza
8. Strutture tecniche
9. Utilizzazione delle risorse idriche. Catasto delle concessioni; minimo deflusso vitale
10. Limitazioni d'uso del territorio. Compensazioni, indennizzi, assicurazioni
11. Aspetti finanziari. Canoni e concessioni
12. Strumenti di intervento legislativi ed amministrativi per la modifica della legge n. 183 del 1989».

Come potete riscontrare, si tratta di una sorta di indice dello schema di relazione conclusiva che dovremo redigere. Tale schema potrà essere arricchito – e certamente lo sarà – dai suggerimenti provenienti dai membri del Comitato (ai quali peraltro sarà inviato entro un mese). Abbiamo già detto nella seduta di insediamento del Comitato che dovremo valutare insieme se è il caso di predisporre delle proposte di modifiche legislative.

In seguito, in fase di stesura della relazione finale, alla luce dei suggerimenti e degli apporti che verranno, valuteremo se il Comitato ha raggiunto la condizione di maturità necessaria alla realizzazione di tale obiettivo.

Ringrazio i presenti e tutti coloro che hanno coadiuvato il Comitato paritetico nello svolgimento dei suoi lavori, iniziati nel mese di giugno.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 19,15.

