

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

13^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Territorio, ambiente, beni ambientali)

6° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 9 NOVEMBRE 1988

Presidenza del Presidente PAGANI

INDICE

Disegni di legge in sede redigente

«Difesa ed uso razionale del suolo e delle acque; istituzione del dipartimento del suolo e dell'ambiente» (256), d'iniziativa del senatore Libertini e di altri senatori

«Programma di pronto intervento e norme organiche per la difesa del suolo» (391), d'iniziativa del senatore Fabbri e di altri senatori

«Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo» (1292),

d'iniziativa dei deputati Botta ed altri, approvato dalla Camera dei deputati

(Seguito della discussione congiunta e rinvio)

PRESIDENTE	Pag. 2, 5, 15 e <i>passim</i>
BOSCO (DC), <i>relatore alla Commissione</i>	14
CUTRERA (PSI)	2, 5
FABRIS (DC)	7
INNAMORATO (PSI)	17
SPECCHIA (MSI-DN)	16
TORNATI (PCI)	9, 14, 15

I lavori hanno inizio alle ore 10,20.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE REDIGENTE

- «**Difesa ed uso razionale del suolo e delle acque; istituzione del dipartimento del suolo e dell'ambiente**» (256), d'iniziativa del senatore Libertini e di altri senatori
- «**Programma di pronto intervento e norme organiche per la difesa del suolo**» (391), d'iniziativa del senatore Fabbri e di altri senatori
- «**Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo**» (1292), d'iniziativa dei deputati Botta ed altri, approvato dalla Camera dei deputati (Seguito della discussione congiunta e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione congiunta di disegni di legge: «Difesa ed uso razionale del suolo e delle acque; istituzione del dipartimento del suolo e dell'ambiente», d'iniziativa dei senatori Libertini ed altri; «Programma di pronto intervento e norme organiche per la difesa del suolo», d'iniziativa dei senatori Fabbri ed altri; «Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo», d'iniziativa dei deputati Botta ed altri, già approvato dalla Camera dei deputati.

Riprendiamo l'esame, rinviato il 20 ottobre, dei disegni di legge in titolo su cui è già stata svolta la relazione.

Dichiaro aperta la discussione generale.

CUTRERA. Signor Presidente, credo che tutti i membri della Commissione abbiano apprezzato la relazione che il senatore Bosco ha svolto quindici giorni fa e abbiano valutato le osservazioni che sono state mosse ai contenuti della legge. In particolare, è stata valutata positivamente l'ampiezza con cui la complessa materia è stata articolata nella proposta della Camera; e tuttavia su di essa si possono formulare riserve e obiezioni. Il relatore ha fatto presente l'opportunità che in sede di discussione generale sia dato il massimo apporto costruttivo alla elaborazione del testo definitivo della legge che abbiamo di fronte per arrivare ad una formulazione più adeguata alle esigenze generali.

Animato da questo spirito costruttivo, vorrei sottolineare la rilevante importanza del disegno di legge nel nostro sistema amministrativo e, nel contempo, formulare alcune obiezioni che si pongono proprio per il fatto che non ci troviamo di fronte ad una legge di settore, ma ad una legge-quadro: dobbiamo fare in modo che questo provvedimento si inserisca nell'ordinamento in modo coerente ed efficace. Riassumo brevemente i punti che meritano un'ulteriore attenzione al fine di introdurre le opportune modifiche. Il primo riguarda la non sufficiente chiarezza nella definizione dell'oggetto che si

intende regolare con la legge di tutela del suolo. C'è una tradizione di pensiero che considera la difesa del suolo come semplice difesa delle condizioni del suolo limitatamente alla valutazione della sua consistenza fisico-territoriale, prescindendo da una valutazione globale, come invece avviene quando si parla in termini ambientalisti del territorio come elemento legato all'intero sistema ecologico del quale esso è parte. Notiamo la limitatezza dell'oggetto descritto nell'articolo 1, laddove si definisce l'ambito della legge. Ci troviamo di fronte ad espressioni tipiche di una visione superata dalla cultura del paese: ci si occupa della conservazione e della salvaguardia del suolo, delle erosioni, del proseguimento delle variazioni di difesa del suolo e del sottosuolo, si aggiunge un'ipotesi di razionale utilizzazione dei suoli nelle attività di pianificazione, ma non si comprende come si possa uscire da questa logica del suolo per approdare al concetto di ecosistema e come al discorso del suolo si colleghino le complessità dei problemi che attengono alle tematiche ambientali. Questo contrasto è particolarmente evidente se si verifica che altri articolati, evidentemente frutto di elaborazioni successive, portano a considerare invece una diversa impostazione e a dare diverse risposte.

Si vorrebbe che non ci fosse contrasto, si vorrebbe che fosse chiaro qual è l'oggetto e l'ambito di riferimento della legge. È quello tradizionale limitato all'intervento di alcune opere pubbliche, o è quello dell'intervento sui bacini per considerarli nella loro globalità come un sistema unitario nel quale agiscono tanti e tali fattori? La nostra partecipazione in questa sede sarà nel senso della seconda strada, cioè riportare nei vari punti della legge indicazioni che servano a fare del bacino l'unità sistemica, e non un residuo di opere pubbliche governate ancora da una visione limitata dei problemi.

La seconda osservazione tocca il sistema delle competenze come viene definito al capo secondo; una perplessità iniziale prende le mosse dalla complessità del sistema che viene prospettato e dall'altra parte dal fatto che su alcuni punti si ha la sensazione che non sono state valutate con sufficiente capacità previsionale le conseguenze che possono derivare dalla nuova organizzazione. Si ha la l'impressione che si tenda a fare una modifica rilevante nell'organizzazione soprattutto del Ministero dei lavori pubblici e, per quanto riguarda alcune perplessità manifestate in seno al Gruppo socialista, noi abbiamo rilevato che probabilmente la conclusione e le conseguenze di queste modifiche non sono state sufficientemente valutate.

Facciamo in particolare riferimento all'articolo 9, che riguarda i servizi tecnici nazionali, laddove si ha un'ipotesi di intervento che sicuramente tende a portare i servizi tecnici anche fuori dall'orbita del Ministero dei lavori pubblici per porli in autonomia presso la Presidenza del Consiglio. Ma il modo in cui ciò viene stabilito non ci lascia soddisfatti: si prevedono servizi tecnici nazionali, che da anni vengono rivendicati come momento di riqualificazione dell'intera azione dello Stato sul territorio; servizi tecnici nazionali che noi già sappiamo facevano parte della composizione istituzionale del Consiglio superiore dei lavori pubblici.

Ci troviamo di fronte al fatto che questi servizi tecnici, il servizio idrografico, quello delle dighe, quello sismico e quello geologico,

secondo l'articolo 9, vengono accorpati nella definizione di «servizi tecnici nazionali». Vengono così a modificarsi le previsioni della legge n. 349, istitutiva del Ministero dell'ambiente, che presupponeva il servizio geologico nel settore dell'ambiente, e vengono accorpati per essere portati in una posizione esterna sia al Ministero dell'ambiente sia al Ministero dei lavori pubblici. Questa posizione, da un certo punto di vista sembra interessante perchè tende a soddisfare un'esigenza effettiva, quella di considerare questi servizi a disposizione dell'amministrazione dello Stato in senso vasto, sia a disposizione dell'amministrazione centrale che a disposizione delle esigenze regionali, secondo la rivendicazione delle Regioni. Da qui una valutazione positiva circa l'operazione fatta di estrarre i servizi tecnici dall'apparato del Ministero dei lavori pubblici. Però, una ipotesi di perplessità sussiste quando si pone attenzione al fatto che questi servizi vengono collocati presso la Presidenza del Consiglio, senza più il riferimento al Consiglio superiore di lavori pubblici. Da qui sorge il problema. Qual è la nuova conduzione? Quali responsabilità possono essere assunte per la direzione dei servizi tecnici al fine di assicurare quell'autonomia funzionale, scientifica e organizzativa di cui hanno bisogno? Si tratta di una necessità a due livelli, per cui ciascun servizio deve essere autonomo e in grado di esprimere una concretezza politica e, nel contempo, garantire che questa politica sia a disposizione dell'utenza, che è l'amministrazione dello Stato e delle Regioni. Probabilmente bisogna ripensare - e su questo mi sembra che la relazione del collega Bosco sia stata chiara, pregevole e coincidente - ad una ipotesi sulla quale vorremmo lavorare nei prossimi giorni, quella di recuperare un rapporto fra servizi tecnici e Consiglio superiore dei lavori pubblici, in una posizione che veda quest'organo ancora capace di un governo dei servizi tecnici, di un governo che possa essere espresso, come previsto nella legge esecutiva, attraverso la partecipazione dei direttori generali dei singoli servizi al Consiglio superiore ovvero ricorrendo a una forma più autonoma e decentrata dei singoli servizi rapportata con la capacità di lavoro del Consiglio superiore.

D'altra parte, il Consiglio superiore che rimane presso il Ministero dei lavori pubblici, privato dei servizi tecnici, sembra un corpo rimasto senza braccia, con la testa, ma senza sapere a che cosa potrà far fronte. Da questo punto di vista la preoccupazione si estende alle previsioni dell'articolo 7, che riguarda l'organizzazione generale della difesa del suolo. Si parte dalla Direzione generale delle acque e degli impianti elettrici, già esistente, per darle una denominazione nuova che è quella di direzione generale della difesa del suolo, in un certo senso impegnando il Ministero, come è giusto che sia, in questa nuova tematica di cui la legge è portatrice. Poi si aggiunge, come elemento caratterizzante, che espletterà le funzioni di segreteria del Comitato nazionale per la difesa del suolo. A questo punto ci veniamo a trovare al Ministero con un residuo di competenze del Consiglio superiore, con il distacco dei servizi tecnici, con una Direzione generale che cambia denominazione e diventa segreteria di un Comitato nazionale per la difesa del suolo, prevista all'articolo 6; uno di quei soliti organismi composti da esperti designati dai Ministeri, che tende a ricalcare quanto avviene al Ministero dell'ambiente, esperienza non delle più brillanti,

dove si è costituito un Consiglio nazionale dell'ambiente che è largamente insoddisfacente rispetto alle attese.

Allora, se come conclusione, dopo aver svuotato di poteri il Consiglio superiore, veniamo a trovarci di fronte ad un organismo di questa pletoricità, assistito da una segreteria che è la direzione generale, tendiamo a fare una riforma non sufficientemente meditata nei suoi effetti. Questo è l'aspetto su cui si fonda la riserva e la preoccupazione circa il nuovo assetto che si viene a dare all'importante branca dei lavori pubblici, rispetto alla quale rileviamo queste permanenti ragioni di riserva.

Passando oltre, e cercando di essere brevi in quanto i problemi sono già stati bene affrontati nella relazione, troviamo anche una certa confusione quando si passa alla parte successiva che riguarda gli ambiti, gli strumenti, gli interventi, le risorse. Innanzi tutto si parla di ambiti e si dice che i bacini possono essere di rilievo nazionale, interregionale e regionale, comprendendo l'intero territorio e le isole minori. Ricordo che in materia già si esprimeva il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977: vi si parlava di bacini interregionali, non si definivano i perimetri e si diceva che si sarebbero definiti successivamente. Credo che una legge-quadro di questo genere non possa essere accompagnata da una definizione perimetrata, ma consideriamo rilevante definire gli ambiti delle unità di bacino. Altrimenti faremmo solo una operazione formalistica, accompagnata da una cartografia che non è più quella necessariamente del 1977, in quanto il Ministero dei lavori pubblici in questi undici anni qualcosa ha compiuto e anzi, per alcuni bacini le perimetrazioni sono state fatte.

PRESIDENTE. Per molti.

CUTRERA. Per qualche bacino si sono anche condotti esperimenti pilota. Allora, perchè dimenticare quanto è stato fatto in questi anni, a elaborazione della materia, per reinventare di nuovo formule del tutto disancorate da quelle esperienze? Di qui ancora la valutazione di impatto legislativo che ritengo indispensabile per vedere cosa accade applicando queste categorie rispetto a quanto già acquisito presso il Ministero dei lavori pubblici.

Muovendo da questa considerazione, circa la classificazione, devo dire che anche la tripartizione tra rilievo nazionale, interregionale e regionale dimostra un'ulteriore insufficienza quando si vede che all'interno dei bacini a rilievo nazionale, classificati al punto 2 dell'articolo 13, disciplinati all'articolo 14, si inserisce un comma 2 che per cinque di essi (Adige, Po, Arno, Tevere e Volturno) prevede l'applicazione della presente legge in attesa di discipline speciali. Dunque, predisponiamo una legge-quadro che per alcuni bacini andrà completata. Allora bisogna stare attenti alla correlazione con quanto rimane, ma personalmente ritengo che la riserva più grave riguardi l'attesa di queste cinque leggi speciali. Potremmo avere l'ipotesi di meccanismi di funzionamento che potrebbero essere modificati ancora una volta solo per singoli bacini, solo per cinque fiumi importanti.

Credo che la via d'uscita sia quella di recuperare anche il lavoro che la nostra Commissione ha svolto, a proposito del programma triennale,

quando si è occupata del bacino del Po e di notare che il bacino del Po, limitato al punto e) dell'articolo 13, dovrebbe venire considerato nella sua unitarietà. Perché non si parla poi di un bacino dell'Adda, di un bacino della Dora o del Ticino? Si ha la sensazione che il bacino del Po, come prospettato dall'articolo 13, sia la Padania, il Nord d'Italia, tra lo spartiacque delle Alpi e quello degli Appennini. Se tutto questo è il bacino del Po, come possiamo immaginare di reggere una situazione di difesa del suolo di un bacino di questa estensione con un meccanismo istituzionale, che agisce a regime temporaneo, in attesa della legge speciale prevista per gli altri fiumi importanti?

Ritengo, quindi, che facciamo bene a porre una riserva intorno all'ipotesi di applicazione temporanea di questa legislazione in attesa di quella definitiva. È preferibile che non ci sia applicazione temporanea, ma ci sia contemporaneità anche nella disciplina definitiva che, quanto meno per la messa a regime dal punto di vista amministrativo, non solo per il Po, ma anche per gli altri fiumi, Arno, Piave, Adige e Volturno, deve dare una risposta quadro in una legge-quadro, altrimenti si creerebbe una contraddizione.

Si potrebbero fare altre osservazioni sull'ipotesi di classificazione dei rapporti tra gli interventi di rilievo interregionale e quelli dell'articolo 13; appare, questa, come una situazione abbastanza debole. Si potrebbero, nel contempo immaginare due istituti specifici da vedere nella pratica attuazione. Peraltro, per tutte e dodici le ipotesi di bacini di rilievo nazionale di cui all'articolo 13 si imposta un meccanismo di governo sulla base del comitato di bacino di rilievo nazionale dell'articolo 12; quindi avremo per ciascuno di questi comitati un comitato tecnico, un comitato istituzionale, la segreteria tecnico-operativa. E avremo un comitato istituzionale, necessariamente misto, per la partecipazione dei delegati, dei Sottosegretari e del Ministro dei lavori pubblici con i Ministri dell'agricoltura e della foreste, dell'ambiente, della protezione civile e i Presidenti delle Giunte regionali interessate. Quindi avremo sedici organismi di questo genere nel paese destinati uno, quello per il Po, ad affrontare i problemi di una superficie pari a un terzo del paese, e gli altri quindi il resto. Mi sembra che questo sia un sistema discutibile.

Nutro poi dei dubbi in merito a quanto figura al punto 2 dell'articolo 15, a proposito dei bacini di rilievo interregionale. Si dice che nei predetti bacini sono trasferite alle Regioni competenti le funzioni amministrative relative alle opere idrauliche e alle risorse idriche e le Regioni esercitano tali funzioni previa specifica intesa interregionale. A me sembra che non siamo lontani da quanto era stato ipotizzato nel decreto del Presidente della Repubblica n. 616 in cui si parlava appunto di intese interregionali. Chi conosce bene o ha lavorato nelle situazioni regionali sa bene che i confini passavano per la metà del fiume, con difficoltà di gestione che hanno il solo effetto di non raggiungere alcun risultato sull'unità di bacino che invece si dovrebbe perseguire. Quindi, credo che questo discorso sull'intesa interregionale lasci perplessi per la sua probabile insufficienza rispetto alle finalità che si perseguono; è necessario prevedere nuove forme istituzionali.

Ho voluto sollevare talune osservazioni critiche, preoccupato e dubbioso su molti aspetti di questo testo, vedendo invece con favore e

con chiarezza alcune linee che si delineano da questa normativa. Quando si parla dei bacini immagino che sia possibile selezionare nei bacini di rilievo nazionale una classificazione diversa, e per questo si può immaginare di operare con i comitati e le strutture previsti dall'articolo 12, ma riserverei l'utilizzazione delle strutture alle ipotesi di bacini che hanno rilevanza nazionale. Questo per rendere compatibile lo sforzo e l'impegno amministrativo coi risultati, ed anche per non mettere in moto un meccanismo di governo del territorio che si sovrappone ad un altro. Se è vero che l'intero territorio nazionale, comprese le isole, fa parte della divisione in bacini e si creano degli organismi amministrativi *ad hoc*, avremo una situazione di sovrapposizione di strutture di governo del territorio. La preoccupazione diventa rilevante perchè non andiamo a occuparci soltanto dei piani di risanamento delle acque in termini qualitativi, nè soltanto dei fiumi in termini di difesa dalle acque, ma ci preoccupiamo degli effetti laterali sui territori e dobbiamo realizzare una capacità operativa immediatamente prescrittiva su diverse previsioni dei piani regolatori comunali.

Mi sono permesso di sollevare tutte queste problematiche in termini ampi, perchè ritengo che sarà necessario un grosso sforzo di intervento sul disegno di legge al nostro esame per adeguarlo alle esigenze che tutti intendiamo soddisfare.

FABRIS. Credo di poter dire che sullo stesso tema interverrà anche il collega Montresori e quindi mi limiterò ad alcune osservazioni puntuali che purtroppo aumentano le perplessità, le valutazioni critiche, i punti di domanda, che sia il relatore (il quale ha fatto una pregevolissima relazione) sia il collega Cutrera hanno posto. Aggiungerò qualcos'altro, ma non tanto per dire che siamo di fronte ad un documento che dobbiamo accantonare, quanto piuttosto per avere un quadro di insieme chiaro, per poter affrontare e dirimere le incongruenze e arrivare all'approvazione di questa legge in quanto vogliamo che il provvedimento venga approvato; riteniamo che sia utile e necessario per porre mano finalmente ad un discorso di organizzazione complessiva del territorio che oggi come oggi appare smembrato, disorganizzato, comunque in balia di tutto quello che può avvenire, mancando i necessari supporti legislativi, tecnici e organizzativi che sarebbero estremamente necessari dal momento che il territorio stesso è la base di qualsiasi atto, di qualsiasi operazione che vogliamo fare. Allora, proprio per questo, dirò che una delle preoccupazioni maggiori è che siamo posti di fronte ad una serie di momenti organizzativi complicati, una specie di scatole cinesi che certamente non facilitano la comprensione e la semplificazione degli apparati, vuoi di intervento, vuoi organizzativi, in ordine a tale materia. Credo che dovremo fare un'opera di semplificazione e non costruire accanto a tanti organismi già esistenti altri meccanismi che vanno per conto loro e che aumentano la confusione. Così facendo avremo la paradossale situazione di non poter intervenire perchè non sapremo chi deve intervenire, posto che ci troveremo di fronte a conflitti di competenza. È dunque necessario un lavoro di semplificazione e una serie di chiarimenti sul piano delle competenze. Questo è un altro dei tanti disegni di legge in cui si cerca di dare il contentino alle Regioni, chiamandole in causa; poi però qualsiasi

decisione, qualsiasi atto o comunque indicazione dovrà subire altri avalli, controlli, vanificando così una presenza che a prima vista parrebbe assolutamente indicata.

Rileggendo questo testo si capisce che c'è ancora una volta un tentativo fortissimo di accentramento da parte dello Stato. Purtroppo questa è una legge centralista. Da questo punto di vista o decidiamo, una volta per sempre, che il provvedimento n. 616, questa riforma istituzionale delle regioni, ha un qualche significato, un qualche senso, oppure dobbiamo avere il coraggio di dire che tutto ciò non vale più e che non vogliamo farlo valere. Faccio un esempio. Al punto 5 dell'articolo 1, quando si definisce il bacino idrografico, si parla non soltanto del territorio nel quale le acque o i ghiacciai formano il corso d'acqua ma del territorio che può essere allagato dal medesimo corso d'acqua. Abbiamo visto che i nostri corsi d'acqua hanno provocato allagamenti e con questa dizione evidentemente si comprendono tante e tali porzioni di territorio che mi domando chi, alla fine, comanda sul territorio. Non possiamo dire che le Regioni non funzionano quando non sono messe in condizione di sapere cosa comandano. Dobbiamo capire che importanza dare a questa presenza, altrimenti rischiamo solo di fare della confusione.

Stesso discorso vale per la questione dei bacini. Si prevedono dei bacini nazionali, interregionali e regionali. Purtroppo, a volte mi ricordo di essere soprattutto un ragioniere e allora mi viene da pensare che i bacini nazionali devono essere di competenza dello Stato, i bacini interregionali di competenza delle regioni. Ora, per i bacini nazionali vi sono dei finanziamenti e per i bacini interregionali non ne sono previsti. Allora, le Regioni cosa possono fare? Se oneste e corrette fanno una battaglia di bandiera per gestire il territorio, ma poi devono rinunciare per mancanza di soldi. Io sfido le regioni più organizzate a dire quanti soldi possono destinare alla difesa del suolo con bilanci che oggi sono al limite dello stremo. L'attuale livello di trasferimento alle Regioni non consente margini per ulteriori interventi e quindi, onestamente, i Presidenti delle Regioni non possono intervenire, nonostante che il decreto n. 616 affermi che il territorio appartiene alle Regioni. Queste ultime non hanno a disposizione i soldi e dunque, per senso di responsabilità, devono cedere il territorio a chi ha i soldi. Vogliamo fare questa scelta? Francamente direi di no, perchè credo nella funzione delle autonomie locali e delle Regioni e sono convinto che lo Stato ha bisogno assoluto, anche da un punto di vista tecnico e scientifico, dell'apporto delle Regioni e degli enti locali.

Con queste premesse credo che non vi siano conclusioni prefissate e per questo chiedo se crediamo di trovarci di fronte ad una partita di carattere globale, come anche il collega Cutrera sottolineava, nel senso che non c'è solo la preoccupazione di chi vive all'interno, ma una preoccupazione generale che riguarda l'intero territorio interessato dai fiumi. A questo punto voglio capire come si può pensare ad una azione del genere non coinvolgendo coloro che hanno la responsabilità e la competenza in materia. Questo è il nodo principale da sciogliere secondo il mio giudizio.

Vi sono poi alcuni meccanismi che riguardano la formazione dei piani, e anche a questo riguardo credo che non sia corretto interessare

le Regioni circa il piano salvo poi, attraverso interventi successivi di ultima approvazione, non dico vanificare ma mettere in una situazione di importanza relativa l'apporto delle Regioni stesse.

Teniamo presente che la materia è importante, direi che non è più dilazionabile e quindi dobbiamo trovare una soluzione. Dobbiamo agire in tre direzioni: sul problema della pianificazione, sul problema delle competenze e sul problema dell'organizzazione, che vuol dire anche gestire le risorse finanziarie. Dobbiamo collegare questi aspetti con la legislazione già esistente. È necessario, a mio avviso, rivedere il discorso delle competenze in termini più puntuali e precisi anche in relazione alla legislazione vigente e dobbiamo semplificare i meccanismi che regolano gli organi di gestione. Credo che vi siano delle stanze bloccate dalla mattina alla sera per trentuno giorni al mese solo per ospitare le riunioni di questi comitati. Dobbiamo indirizzare i nostri sforzi verso una semplificazione degli organi tecnici.

Riservandomi di definire puntualmente le modifiche al testo da proporre, vorrei fare una riserva riguardante il discorso dei piani di bacino e dei piani triennali. Credo che a questo proposito ci siamo impegnati e abbiamo compiuto un buon lavoro. Tutti abbiamo inteso, credo, dare un apporto significativo, convinto, alla costruzione di un qualcosa basato sul rapporto tra Regioni e Stato e che ha trovato nel piano del bacino del Po la sua espressione. Il piano di bacino del Po può valere anche per l'Adige, visto che il comitato di bacino per l'Adige non esiste. Credo che questo sia qualcosa che può essere recuperato anche in misura generale per far sì, in questo contesto, che non si sia lavorato invano. Il rapporto, chiamiamolo territoriale, così come è stato impostato, può servire da esempio anche per altre iniziative. Dobbiamo pensare ad eventuali supplenze, ad azioni surrogatorie, ma non intacchiamo principi che riteniamo validi in pratica.

Fatte queste osservazioni, ribadisco che noi daremo il massimo apporto perchè questo provvedimento si traduca effettivamente in uno strumento al servizio di una struttura organizzativa efficace, speriamo efficiente, e soprattutto in grado di garantire i migliori interventi.

TORNATI. Sono d'accordo con i colleghi che nei loro interventi hanno rilevato l'importanza e l'utilità del lavoro che la Camera dei deputati ha svolto. Sappiamo che questa materia ha alle spalle circa trenta anni di controversie e di questioni politiche ed istituzionali di grandissima rilevanza, sulle quali si sono sistematicamente scontrati schieramenti culturali e politici spesso radicali. È quindi importante che noi oggi possiamo discutere su un testo che ha trovato un atteggiamento favorevole molto ampio. Mi sembra che le questioni da rivedere non siano poche e nello stesso tempo mi sembra che lo strumento legislativo sia estremamente necessario.

L'impressione che avverto dagli interventi già svolti e dall'esposizioni del relatore è che noi, avvantaggiati dal testo che ci viene dalla Camera, in quanto su di esso si sono realizzate varie convergenze, tuttavia al Senato possiamo svolgere un confronto meno paralizzante di quanto non sia accaduto alla Camera per una serie di motivi alcuni storici, altri contingenti. Ritengo, quindi, che si possa raggiungere al Senato un nuovo livello di sintesi tra le varie posizioni, avendo sempre

presente che il problema è di grandissima complessità. Quando tentiamo la semplificazione delle questioni dobbiamo compiere un'operazione altrettanto complessa, perchè appunto le competenze, la complessità dei problemi e una nuova sensibilità in materia richiedono questo lavoro. La relazione dell'onorevole Manfredi Bosco ha costituito senza dubbio un buon avvio e una buona base di discussione e così gli interventi che l'hanno seguita; tuttavia, a premessa delle considerazioni che svolgerò a nome del Gruppo comunista, su cui torneremo necessariamente in termini più puntuali, voglio dire subito a scanso di equivoci che noi, come altri Gruppi, non riteniamo si possa ancora accettare il criterio che su queste materie in Italia si intervenga con due strumenti: con il Ministero della protezione civile e con l'articolo 7 della legge sul Ministero dell'ambiente. Non è più tollerabile che si intervenga a calamità avvenuta o con interventi straordinari tramite la proclamazione di un'area ad alto rischio. Questo non è possibile in un paese moderno come è l'Italia. Ciò non vuol dire negare quanto è stato fatto da parte di alcune Regioni, però il dato di fatto emergente è questo; addirittura capita che si varino leggi speciali per questa o quell'area, per questa o quella città, che spesso travolgono gli assetti istituzionali, e tra poco ci troveremo a dover riaffrontare casi che abbiamo già esaminato. Abbiamo bisogno di mettere a regime un'azione preventiva, il che non significa che non avremo per chissà quanti anni emergenze e interventi della protezione civile ma ciò avverrà in un contesto teso a mettere a regime una serie di azioni di prevenzione.

Secondo noi, ci sono due questioni di fondo: la prima, sulla quale si è soffermato molto il collega Cutrera, riguarda l'esigenza obiettiva di ricomporre ad unità gli interventi, le competenze delle varie istituzioni nell'ambito del piano di bacino che è da noi ritenuto strumento assolutamente necessario. D'altra parte, questo problema esiste per i servizi tecnici e nasce dalla constatazione, che il senatore Cutrera ha fatto giustamente rilevare, della presenza di non piccoli residui della cultura degli anni cinquanta, sessanta, che vedeva negli interventi per la difesa del suolo prevalentemente opere ingegneristiche. La nuova cultura tende invece a dare rilevanza alla connessione tra i vari assetti naturali ed antropici.

Esiste, poi, una questione di fondo che è quella istituzionale, sulla quale si è soffermato il senatore Bosco nella sua relazione, che è altrettanto complessa, e anche in questo caso, forse con difficoltà maggiori, vi è l'esigenza di una cultura nuova, moderna, che, per esempio, tenda ad evitare una segmentazione; si deve cercare di semplificare gli assetti istituzionali, i quali a loro volta devono farsi carico della complessità della questione che trattano. In questo settore istituzionale vi è anche la necessità, che però considererei con molta cautela, dell'individuazione delle cosiddette nuove autorità che alcune volte, purtroppo, sono vecchissime e altre volte non sono altro che un modo per aggirare difficoltà, ostacoli politici e concettuali.

Desidererei fare una considerazione di fondo relativamente a questo disegno di legge, perchè è evidente un aspetto; l'abbiamo visto anche con il piano triennale, non si tratta solo di una questione metodologica ma di un problema politico di fondo. Cioè, cerchiamo di trovare sempre nello strumento legislativo la risposta a tutti i problemi:

da questo deriva la complessità delle norme, l'individuazione puntuale di una serie di funzioni, competenze, che dovrebbe riguardare l'amministrazione ordinaria.

Ritengo che questa filosofia sia pericolosissima. Direi, scherzando, che l'ultima legge diventa sempre una specie di riassunto delle puntate precedenti, finisce per rimettere in discussione tutte le leggi precedenti; in alcuni casi è senz'altro opportuno, in altri casi non è affatto necessario, perchè si cerca con lo strumento legislativo la soluzione di questioni che dovrebbero trovare una risposta nell'ambito della Pubblica amministrazione. Il piano di bacino costituisce una metodologia per affrontare la complessità dei problemi sul territorio; ma, se il piano di bacino diventa lo strumento giuridico su cui si dovrebbero adattare le leggi precedentemente approvate, si rischia di rinunciare completamente all'efficacia gestionale. Spesso, purtroppo, questi due livelli si sovrappongono producendo effetti deleteri. Ciò deriva dal fatto che la Pubblica Amministrazione in certi casi è allo sfascio, in altri non funziona; manca, permettetemi di usare questa parola, ogni senso della programmazione. Se ci fossero modalità per governare, riguardanti Stato centrale, Regioni e enti locali, con una corretta filosofia della programmazione, sarebbero risolte molte questioni. Invece, siccome questo metodo non esiste, mettiamo tutto nell'ultima legge che si approva. Di qui le contraddizioni e i contorcimenti di ognuno di noi per trovare la soluzione ai problemi.

A me sembra che nell'esaminare il disegno di legge in titolo si debba cercare di semplificare il più possibile, però con alcuni punti fermi.

Per tutti questi motivi ribadiamo la necessità di un provvedimento che affronti il problema della difesa del suolo con un'ottica moderna; ormai, infatti, tutti siamo convinti che il suolo non sia un sovrappiù bensì una risorsa fondamentale che viene quotidianamente sottovalutata e che reagisce con drammi che noi, preposti per funzioni istituzionali a questa Commissione, esaminiamo giornalmente. L'ultima notizia è di questa mattina: sembra che altre diciassette navi dirette in Turchia abbiano depositato residui lungo le coste. È vero o non è vero? È chiaro che avremo continuamente di questi problemi. È urgente impostare una inversione di tendenza, ma bisogna combattere - mi pare che in questa Commissione si sia trovata sistematicamente con molta coerenza questa volontà politica - la filosofia dell'emergenza e affermare in tutti gli atti che predisponiamo la filosofia della prevenzione che significa governo pieno dell'uso del territorio, del suolo. Bisogna eliminare gli interessi che stanno dietro al mondo, tra l'altro neanche malcelato, della filosofia dell'emergenza: si ripara ciò che si è guastato, si disinquina, si ripristina.

Questo ormai sta costando risorse spaventose alla nostra economia e alla finanza pubblica. Circa l'esigenza dell'individuazione di nuove autorità, si tratta di quella di bacino e anche in questo caso si tratta di una questione che abbiamo discusso circa il Po, ma che non abbiamo concluso in termini soddisfacenti: abbiamo ritenuto che essa potesse significare un punto di approdo lasciando aperta una successiva fase di approfondimento anche perchè tutti pensavamo che, in vista della difesa del suolo, tale questione sarebbe tornata alla nostra attenzione.

Allora, nella ricerca di queste nuove autorità, bisogna stare attenti a non riproporre quelle vecchie, oppure a scardinare una serie di competenze e funzioni che secondo noi sono fondamentali.

Siamo convinti che la prevenzione, la salvaguardia dell'ambiente, il governo del territorio in un paese come il nostro, con la sua storia e con le sue caratteristiche fisiche, non può non essere un fatto decentrato e fondato sulle autonomie locali. Non crediamo sia possibile intervenire a tutti i livelli di salvaguardia, di prevenzione e di governo senza il coinvolgimento della gente. Non ne faccio una teoria assoluta, ci sono società che hanno storie diverse, conformazioni fisiche diverse che presuppongono e che portano anche a diverse conclusioni e per le quali magari un sano centralismo può funzionare meglio e sappiamo quali sono le controindicazioni. Però, queste ultime non devono significare abbandonare tale linea; bisogna invece trovare modalità e strumenti di governo unitari poggiati sul decentramento. So bene che senza scelte unitarie a livello nazionale non è possibile una politica dell'ambiente, però questo non deve contraddire con l'altro principio fondamentale.

Entrando nel merito di alcune questioni - e per quanto riguarda quelle istituzionali già il collega Bosco vi si era soffermato - anch'io credo che vi siano punti sui quali si può lavorare (anche dopo quanto ha detto il senatore Cutrera) con alcune possibilità di convergenza. Non le elenco in termini di priorità e importanza, ma per come sono emerse. C'è tutta la problematica del Consiglio dei Ministri o del Comitato dei Ministri per i servizi tecnici. È questa una parte della legge che deve essere rivista alla luce di nuovi strumenti non solo legislativi. Vi è la questione istituzionale e giuridica del rapporto fra governo del territorio e difesa del suolo. Si tratta di un problema grave sul quale il collega Cutrera si è soffermato a lungo; io credo vi sia un legame strettissimo tra questi due problemi, si tratta però di trovare nella legge l'equilibrio giusto per evitare confusioni che rendano inefficaci sia lo strumento del governo del territorio e l'assetto territoriale sia quello della difesa del suolo. La confusione permetterebbe a tutti di evitare di affrontare i problemi per quello che sono. Questo aspetto ritengo sia stato inserito nella legge per una esigenza obiettiva, nuova e moderna; però vi è anche il rischio di interferire brutalmente con competenze primarie delle Regioni. Allora una connessione vi deve essere e si tratta di farla in modo tale da far salvi tutti gli aspetti considerati.

Le questioni che ha posto il senatore Cutrera sono reali. Non vorrei che, siccome nel piano di bacino si individua anche un momento della pianificazione territoriale, con questo concetto si sia portati a tentare di risolvere i problemi che sono di ben altra natura. Per fortuna stiamo trattando anche il regime dei suoli e ci rendiamo conto di quanto complessa sia tale questione. Non vorrei che si dicesse che abbiamo risolto il problema, che invece è di ben altra natura. Comunque, la connessione a me sembra molto utile e in ciò credo possiamo essere d'accordo. Non è tollerabile che la pianificazione del territorio sia uno strumento avulso dall'uso del territorio, dalla salvaguardia del suolo e così via: su questi aspetti si deve fondare la pianificazione del territorio.

Farei fatica a veder capovolti i termini della questione, cioè che il piano della difesa del suolo diventa lo strumento urbanistico per tutto il

resto. Vedo la relazione anche in termini dialettici, però con una gerarchia di questo tipo avrei difficoltà ad accettarla.

Tutta la questione del rapporto Stato-Regioni è convincente. Non vorrei però che si semplificasse quello che è molto complesso e questo è stato uno dei nodi che ha impedito di legiferare in materia. Quindi, nell'affrontare questo problema (lo dico a me stesso e non ai miei colleghi), dobbiamo sapere che su di esso probabilmente non riusciremo a trovare la quadratura del cerchio, perchè altrimenti dovremmo dare un giudizio eccessivamente negativo di tutti quelli che hanno trattato la questione alla Camera e di tutti quelli che l'hanno trattata decenni passati. Un po' di modestia non è male.

Il raccordo nella legge tra nuovi e vecchi organismi, in particolare circa i servizi tecnici, mi sembra porti ad una convergenza di intenzioni sul fatto che questa parte è stata avviata in modo giusto; su di essa si è aperta una strada che però ha ancora l'aspetto di un vicolo, nel quale ci si può inoltrare per sistemarlo e dargli la dimensione di una vera strada.

È stata aperta la questione delle competenze ministeriali. So bene che la materia è spinosa, però il Ministero dell'ambiente è nato in mezzo a contorcimenti impressionanti che tuttora continuano. La legge presenta una serie di contraddizioni per motivi obiettivi, ma anche per motivi soggettivi. Il voler mettere a posto le cose tra competenze del Ministero dei lavori pubblici e Ministero dell'ambiente a tutti i costi fa sì che molte soluzioni risultino incerte e ingarbugliate, risolte con il metodo dei mediatori in piazza, quando questi ultimi si mettono d'accordo sul 50 e 50 stringendosi la mano. Appare chiaro, quindi, che se non si affronta questo nodo non possiamo trovare un punto di convergenza.

Vi è la questione di trovare un punto di superamento di questo dualismo per rispondere ad alcuni problemi, anche se poi ve ne sarebbero altri che dovrebbero essere risolti a livello di Consiglio dei Ministri e a livello di unitarietà tra le varie competenze.

Sul peccato originale del provvedimento già ho detto prima. In realtà si ha netta la sensazione che questa legge sia fatta di due testi, alcuni addirittura scritti come lo erano originariamente: un testo fa riferimento alla cultura idraulica della difesa del suolo e vi è poi un pezzo nuovo attaccato. Noi dovremmo tentare un superamento di questa impostazione e rendere più omogenea la visione interdisciplinare. Ho letto il dibattito che si è svolto nelle varie Commissioni interessate e l'ho trovato molto attraente, in particolare quello svoltosi in sede di Commissione affari costituzionali della Camera. Ricordo una frase pronunciata in quel dibattito, mi sembra dall'onorevole Angelini, che invitava a stare attenti e a fare in modo che questa sia una legge di servizi e non di opere. Forse il termine di servizi non mi convince molto, ma mi convince il fatto che questa non debba essere una legge di opere, bensì una legge di programmazione, di coordinamento delle varie competenze.

Voglio tornare sulla questione del piano di bacino; l'orientamento culturale è chiaro e netto, l'esigenza è obiettiva, la soluzione legislativa è un po' incerta. Credo, quindi, che su questo bisognerebbe lavorare. Bisogna poi sciogliere un altro nodo di fondo, come diceva il collega Cutrera, quello del bacino sperimentale. L'idea del bacino sperimentale

mi fa sorgere una serie di dubbi. Se si voleva battere la linea della sperimentazione sarebbe stato opportuno elaborare un piano triennale nel quale individuare alcune aree tipiche e sul quale verificare le varie impostazioni (istituzionali, di merito, metodologiche) per poi rinviare alla legge organica. Dopo tutta la fatica fatta per mettere a regime una legge organica, la citazione del bacino sperimentale può essere qualcosa di pericoloso. Al contrario, io non vedo la pericolosità delle leggi speciali, purchè ci si metta d'accordo. C'è un problema di contestualità, l'impostazione di fondo deve essere la stessa, ma forse bisognerebbe evitare il «mercato delle vacche». Che per alcuni bacini, per la loro caratteristica, per il loro significato nazionale, per il significato emblematico e per la complessità non solo naturalistica, ma anche antropica si possa pensare anche a delle leggi speciali, sono d'accordo a certe condizioni. Sono d'accordo che ci sia una legge speciale sul Po: non credo che si possa mettere a regime la problematica padana solo con la legge nazionale. Quando si citano normalmente i quattro fiumi a proposito di leggi speciali, credo che questa sia una linea che si possa sostenere, che questo sia giusto, opportuno e sia anche un modo per rilevare delle priorità.

Vi è poi la questione del rapporto tra la nostra normativa e quella comunitaria. Rilevo questo aspetto più come esigenza metodologica che altro. Credo che sarebbe giusto tentare un minimo di raccordo, anche non solo giuridico, ma culturale, politico, sul problema, visto che le esperienze dei vari paesi sono fra loro molto diverse.

Vi è poi un altro punto che è già stato oggetto di varie osservazioni, quello dei cosiddetti comitati istituzionali, che è poi uno dei punti nevralgici della legge. È certo che la soluzione istituzionale è molto ibrida appunto per la complessità del problema, però si ha netta la sensazione che vi sia un esproprio di competenze delle Regioni e degli enti locali. È un punto che dobbiamo approfondire; abbiamo documenti delle Regioni in materia; probabilmente le Regioni ci chiederanno un incontro tra non molto per riproporci alcune questioni di fondo. Sarebbe il caso di verificare il problema anche alla luce della riforma delle autonomie locali, di cui si sta discutendo, ad esempio per quanto riguarda le competenze della provincia; mi rendo conto che al proposito più di un interrogativo bisogna porsi. Non mi convince affatto il Comitato nazionale per la difesa del suolo così fatto, con la sopravvivenza così disegnata del Consiglio superiore dei lavori pubblici. È questo obiettivamente un compromesso al più basso livello, ma non voglio esprimere un giudizio moralistico in quanto so che si tratta di un problema delicato. Il Comitato nazionale per la difesa del suolo, come è congegnato, è soprattutto un insieme disorganico. È questo l'unico punto della relazione del collega Manfredi Bosco che non condivido. In realtà il Comitato nazionale per la difesa del suolo è costituito per tre quarti da rappresentanti di vari Ministri.

BOSCO, relatore alla Commissione. Per la verità su questo aspetto ho espresso un giudizio negativo.

TORNATI. Le cose andranno come tutti possono facilmente prevedere: i rappresentanti delle varie amministrazioni non saranno

premi Nobel, e per motivi obiettivi questo comitato diventerebbe prevalentemente burocratico.

Abbiamo impoverito il Consiglio superiore dei lavori pubblici, e aggregato solo alcuni servizi, non tutti, presso la Presidenza del Consiglio. Sto pensando ai servizi che non vengono citati come, ad esempio, quello forestale, che vedrei riordinati secondo una visione su cui siamo tutti d'accordo.

Per quanto riguarda l'articolo 7, vi è una questione sulla quale si sono soffermati il relatore e il senatore Cutrera: la modifica della denominazione della direzione generale delle acque e degli impianti elettrici del Ministero dei lavori pubblici, e anche delle sue funzioni, per creare la segreteria del comitato nazionale per la difesa del suolo. Questo è un altro punto debole o troppo forte, a seconda dei punti di vista.

So che non ci sarà convergenza di vedute sulla questione dei consorzi di bonifica. Sono disponibile a tutti i compromessi e a tutte le convergenze, però vorrei capire la ragione della presenza dei consorzi di bonifica a fianco dei comuni: la collocazione mi sembra molto impropria.

PRESIDENTE. Si dovrebbe abolire il testo unico del 1933; i consorzi esistono ma il problema riguarda quello che i consorzi sono diventati.

TORNATI. Stiamo esaminando un disegno di legge; vorrei fare un discorso molto più riformista, ma prima vorrei una risposta concettuale e dopo potremmo arrivare alla posizione estremistica del presidente Pagani. Non ricordo di quale articolo del testo unico si tratti ma i consorzi di bonifica vengono collocati in questo provvedimento assieme ad organi istituzionali; si dà a questi organismi una fisionomia che non è loro propria anche se ci sono forme elettive.

PRESIDENTE. Chiedo scusa alla Commissione ma vorrei invitare tutti i colleghi a riconsiderare attentamente il regio decreto n. 215 del 1933. Stiamo esattamente ripercorrendo il cammino di legislatori che, mi si consenta di dirlo, fatto salvo il periodo storico, erano grandi legislatori: vi si riscontrano i piani di bacino che cerchiamo di fare oggi, visti naturalmente in una prospettiva prevalentemente agricola, come era la realtà di allora.

TORNATI. Dopo il 1933 c'è stato il 1945, la Costituzione repubblicana. I comuni sono organi democratici.

So bene che esistono questi problemi di connessione con altre leggi; bisogna approfondirne l'esame. I consorzi ci sono e occorre affrontare la questione: se non si decide di abolirli, non sono assolutamente d'accordo circa la collocazione istituzionale di queste figure. La stessa riserva l'ho avuta per il problema dei parchi.

Ho svolto, signor Presidente, alcune considerazioni sulle questioni che riteniamo più rilevanti; ce ne sarebbero altre, ma ci sembra anche che nella discussione generale del disegno di legge in titolo queste siano sufficienti.

In conclusione, vorrei dire che negli interventi che ho ascoltato mi è sembrato di rilevare un'area comune di ricerca sulla quale si può arrivare a risolvere, dirimere questioni controverse dal punto di vista istituzionale, di merito. Credo che potremmo in questo senso, valorizzando il lavoro svolto alla Camera, andare oltre e concludere l'esame del provvedimento in tempi ragionevoli.

PRESIDENTE. Ringrazio il senatore Tornati per l'intervento ampio e articolato e, soprattutto, per la speranza che ha manifestato nella buona conclusione dei nostri lavori.

SPECCHIA. Non vorrei ripetere quanto è già stato detto sulla difesa del suolo; si è parlato di un fatto storico e, in effetti, si tratta di un fatto comunque importante, se si considera che l'Italia è uno dei pochi paesi privi di una legge per quanto riguarda gli interventi sul territorio.

Il relatore ci ha ricordato come negli anni scorsi sia stata evidenziata questa esigenza: l'esigenza di approvare una legge sulla difesa del suolo è stata avvertita da più parti, vi sono state sollecitazioni, iniziative. Dopo i fatti tragici dell'alluvione del 1966, nel 1970 si arrivò a formare la famosa Commissione De Marchi, anche se poi sono dovuti passare tanti anni fino ad oggi, e abbiamo assistito ancora a dissesti continui; vi sono stati censimenti per quanto riguarda le frane, si parla di oltre 4.000 frane; questo solo dato dà già una immagine molto preoccupante della necessità di intervenire con questo provvedimento. Nella passata legislatura sembrava che si fosse arrivati a vararlo: si fece un certo lavoro e si concordò la soluzione di alcune questioni importanti, ma l'anticipato scioglimento delle Camere non consentì il varo del disegno di legge. In questa legislatura sono stati presentati altri provvedimenti, con un risultato almeno apparentemente rassicurante, se è vero come è vero che alla Camera dei deputati il disegno di legge in esame è stato approvato quasi all'unanimità; ci sono state solo tre astensioni.

Noi però riteniamo che, al di là di questi dati, per le cose che abbiamo letto o sentito e per lo stesso dibattito emerso in questa Commissione sulla relazione del senatore Bosco, si debba cercare, in effetti, di limare il provvedimento.

Intanto voglio dare atto al relatore, senatore Bosco, del lavoro svolto e lo ringrazio sia per questo motivo, sia soprattutto per il fatto che ci ha dato degli spunti di riflessione. Infatti, la relazione del senatore Bosco ci ha dato contezza del provvedimento, e non dico che ci ha instradati, ma quanto meno ha sottolineato i diversi aspetti contenuti nella proposta arrivata dalla Camera; diversi aspetti che, a suo parere (ma non solo a suo parere), meritano un approfondimento e, magari, anche delle modifiche.

In sostanza, dovendo dare un giudizio generale sul provvedimento, diciamo che si tratta di un grosso passo avanti se teniamo conto che fino ad oggi si è proceduto con opere idrauliche, con interventi spezzettati e scoordinati di regimazione dei corsi d'acqua. Abbiamo assistito poi ad altri fatti come l'estrazione di ghiaia dal greto dei fiumi. Invece è molto importante che oggi ogni intervento debba essere inquadrato in un piano comprendente l'intero bacino idrografico, con una visione

globale. Non solo, ma questi piani di bacino dovranno essere vincolanti per le pubbliche amministrazioni; gli strumenti urbanistici dovranno attenersi a questi; si dovranno rispettare i vincoli paesistici e vi sarà, a monte, una valutazione dell'impatto ambientale.

Ora, questi piani di bacino sono finalizzati complessivamente alla tutela ambientale. Quindi, riteniamo che si stia compiendo veramente un deciso passo in avanti rispetto all'attuale situazione.

Inoltre, come fatto positivo, c'è il potenziamento dei vari servizi tecnici dello Stato: il servizio dighe, il servizio idrografico, il servizio mareografico, il servizio sismico, quello geologico e altri aspetti positivi.

Voglio ora richiamare alcune questioni sulle quali già vi sono delle perplessità e per le quali riteniamo che vi siano lati oscuri. Per esempio, il relatore ha già detto in altra seduta (ed anche altri colleghi si sono dichiarati dello stesso avviso) che vi è una eccessiva macchinosità procedurale che, ovviamente, andrà ad incidere in maniera negativa.

Innanzitutto faccio riferimento al ruolo del Consiglio superiore dei lavori pubblici che ci sembra veramente scarso; viene cioè data scarsa considerazione al ruolo di questo organo, mentre c'è un eccesso di considerazione per quanto riguarda la Direzione generale delle acque e degli impianti elettrici del Ministero dei lavori pubblici. Questo è uno dei primi aspetti da chiarire.

Ritornando alla questione dei servizi tecnici, prendiamo atto del loro potenziamento e della proposta contenuta nel disegno di legge; dobbiamo però rilevare che nel disegno di legge che ci viene proposto non vi è poi quella effettiva autonomia funzionale di cui questi servizi avrebbero bisogno.

Vi sono poi questioni generali che non richiamo perchè altri colleghi lo hanno già fatto e condivido le cose egregiamente dette a questo proposito dai senatori Cutrera, Fabris, Tornati ed altri. Mi riferisco al discorso delle competenze. La materia va meglio definita; ci vuole più chiarezza anche perchè definire meglio le competenze significa poi mettere a frutto la legge stessa evitando le lungaggini e così via.

Richiamo poi la questione del sistema informativo previsto nel disegno di legge. Questo discorso andrebbe correlato con l'altro che abbiamo licenziato quando ci siamo occupati del programma di salvaguardia ambientale. Quindi vi è una serie di questioni che meritano un esame ulteriore e che richiedono un aggiustamento di questo provvedimento.

Complessivamente, riteniamo che si sia di fronte ad un fatto nuovo e positivo: vi sono strumenti nuovi che dovrebbero offrire migliori garanzie per quanto riguarda la difesa del suolo. Però, proprio perchè siamo di fronte ad una occasione importante, non volendo ovviamente ritardare il varo del provvedimento e non volendo allungare i tempi nè ripetere errori commessi nelle passate legislature, siamo dell'avviso che in sede di emendamenti vada colta l'occasione per le modifiche necessarie.

INNAMORATO. Signor Presidente, colleghi, non essendo un tecnico della materia sarò certamente giustificato per il modo in cui affronterò il problema e per i concetti che esporrò.

Questo provvedimento nasce dopo anni di riflessioni circa il dissesto del territorio; anche il sisma del 1980-81 ha dato certamente una spinta ad esaminare la situazione del territorio e a dare risposta al suo degrado. È nata quindi la cultura dell'emergenza e con essa la figura del Ministro per il coordinamento della protezione civile. Si è detto che non bisogna rincorrere l'emergenza, bensì creare strumenti di natura preventiva che riducano l'intervento dell'emergenza allargando quello della prevenzione. Peraltro, poi, i fatti della Valtellina si sono aggiunti a tutta una problematica che ha fatto venire fuori delle proposte di legge, che hanno portato ad altre proposte e quindi la Camera dei deputati è stata indotta a misurarsi con questo provvedimento, riuscendo infine ad approvarlo.

Un disegno di legge viene sempre elaborato in risposta a determinate problematiche e la legge, una volta che è stata approvata, diventa essa stessa un punto di riferimento, permettendo interventi concreti che modificano la situazione di partenza.

Il disegno di legge in esame, a mio avviso, ottimo nelle intenzioni, risente, quasi come un freno, della storia passata in questo settore; invece di essere pungolo e stimolo, diventa freno. Anche la Commissione, secondo quanto si è udito questa mattina, mi sembra sia imprigionata nel sistema normativo presente, anziché rispondere alla problematica che ne ha suggerito l'impostazione e l'archetipo.

Pare che la legge venga fuori come un insieme di macchie coordinate tra loro, quasi a leopardo, che danno la possibilità di riassetare il territorio in senso organizzativo e funzionale, ma che comunque lasciano fuori un'Italia minore che, guarda caso, si concentra di più nella parte meridionale. Abbiamo guardato ai bacini più come alle acque che al suolo e diciamo che da esse ci siamo fatti condizionare senza prendere in considerazione l'aspetto dell'ecosistema; si richiamava in alcuni anche l'idea di natura antropica ed è giusto che sia così. Questa dovrebbe essere una legge non di norme rigide, ma di norme di indirizzo dalle quali scaturiscano statuti nell'ambito delle autonomie locali, individuando nelle Regioni, in quanto Stato periferico, in quanto aventi capacità legislativa (come peraltro è detto nell'articolo 1 circa le finalità e nell'articolo 2 circa le attività conoscitive), l'autorità preposta a tenere il territorio sotto controllo e a promuovere l'organizzazione e la difesa del suolo in senso lato e in ogni sua parte. Dico questo perché tutti noi non siamo nati a Roma o a Parigi, proveniamo dalle periferie e vediamo che la legge, partita da principi generali e che sembrava volesse guardare all'insieme del territorio nazionale, è andata man mano restringendosi verso territori definiti e con scelte che contraddicono l'impostazione dei primi due articoli.

Voglio quindi richiamare l'attenzione di tutti sulla necessità di guardare bene questa legge-quadro, per evitare che costituisca un insieme non organico di leggi speciali. Nel momento in cui individuiamo i bacini e per ognuno di essi, sia che coinvolga più regioni sia che coinvolga una sola regione, creiamo una struttura tecnico-amministrativa, come punto di riferimento, dobbiamo tenere conto delle normative che riguardano l'aspetto del singolo territorio. Pensiamo ad esempio a tutto l'Appennino centrale, alla Calabria e alla Basilicata, alla Campania

o alla Sicilia. Dobbiamo sapere in che maniera in questa legge possono essere compresi questi territori; se vengono previste delle norme rigide che hanno già determinato l'intervento degli organi di governo ad essi preposti.

Mi sono permesso di fare queste osservazioni di natura generale senza entrare nel merito delle altre questioni, per dire che non dobbiamo vincolare e condizionare la realtà territoriale del nostro paese. Bene è stato detto quando sono stati fatti accenni alle autonomie locali. Ebbene, queste verrebbero ad essere asfissiate, nessuna indicazione potrebbe venire da esse, la legge verrebbe a mancare di duttilità. Si è parlato di sperimentazione, di una legge con capacità di adeguamento alle realtà che si modificano sempre nel paese. Così va bene.

Ho parlato di queste cose sperando che possano servire non tanto a ridefinire la legge, quanto a darle una valenza diversa, meno rigida, di maggior duttilità rispetto alle esigenze del paese e alle intenzioni che l'hanno promossa.

PRESIDENTE. Rinvio il seguito della discussione del disegno di legge ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 12.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT. ETTORE LAURENZANO