

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— X LEGISLATURA —

## 13<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Territorio, ambiente, beni ambientali)

### 7° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 16 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 Fabbrì e di altri senatori

«Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo» (1292), d'iniziativa del deputato Botta e di altri deputati, approvato dalla Camera dei deputati

**(Seguito della discussione congiunta e rinvio)**

PRESIDENTE .....	<i>Pag. 2, 6, 7 e passim</i>
ANDREINI (PCI) .....	5, 7, 10
FABRIS (DC) .....	10
RUBNER (Misto-SVP) .....	2

*I lavori hanno inizio alle ore 9,45.*

#### **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 del deputato Botta e di altri deputati, approvato dalla Camera dei deputati

(Seguito della discussione congiunta e rinvio)

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

Onorevoli senatori, faccio notare che non vi è la presenza del rappresentante del Governo. Poichè non sono previste votazioni, se nessun collega solleva obiezioni, possiamo tenere ugualmente la seduta.

Poichè non vi sono osservazioni, così rimane stabilito.

Riprendiamo la discussione, sospesa nella seduta del 9 novembre scorso.

RUBNER. Signor Presidente, onorevoli colleghi, finora sono state due le linee fondamentali emerse. La prima concerne il fatto che vi è l'urgenza di arrivare ad una legge organica. La seconda è che questa legge proposta è alquanto farraginosa, perchè crea nuovi organismi pletorici ed esautora quelli funzionanti, espropriando le competenze delle Regioni. Anch'io in gran parte condivido queste due linee, perchè le leggi c'erano anche prima, anche se forse poco coordinate.

Vi erano organismi competenti, ma se non hanno funzionato dobbiamo chiedercene il perchè. A mio avviso, il problema è molto più generale e riguarda un po' tutte le riforme che vogliamo attuare.

Vi è poi il problema del mancato funzionamento dell'apparato amministrativo pubblico; questo problema certamente non lo possiamo risolvere creando sempre nuovi organismi. Sinceramente, non riesco a credere al fatto che le nuove autorità previste nel disegno di legge in esame, centralizzate e pletoriche, possano risolvere simili problemi. A

mio parere, lo Stato moderno dovrebbe limitarsi a dettare pochi e chiari obiettivi generali e demandare tutto il resto alle Regioni, responsabilizzandole al massimo.

Il presente disegno di legge invece riduce le Regioni a meri organismi ausiliari, senza responsabilizzarle. Messe così sotto tutela, le Regioni non diventeranno mai maggiorenni! In una loro conferenza tenutasi la scorsa settimana, i Presidenti delle Regioni hanno accusato lo Stato di neocentralismo. Le Regioni si sentono tradite e trattate da semplici spettatori; si sentono espropriate delle funzioni che la Costituzione riconosce loro. È ben vero che non tutte le Regioni hanno finora funzionato come avrebbero dovuto, ma ciò nonostante avrei molta più fiducia in un sistema decentrato più fortemente responsabilizzato che non in un sistema centralizzato e paralizzante.

Se le Regioni a statuto ordinario si sentono espropriate, che cosa dovremmo dire di quelle a statuto speciale che in questa materia hanno competenze primarie e non solo delegate come le Regioni a statuto ordinario?

È ben vero che al comma 2 dell'articolo 1 si dice che «Sono comunque fatte salve le competenze assicurate alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano dai rispettivi statuti e dalle rispettive norme di attuazione»; però, al comma 3, poi si dice che «Le disposizioni della presente legge costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica nonché principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione».

È con questo terzo comma che praticamente viene cancellato quello precedente, perchè con una legge di riforma praticamente si esautorava anche la competenza primaria delle Regioni a statuto speciale e la struttura della legge è tale che si mangia praticamente tutte le competenze autonome, perchè non lascia alcuno spazio. Si dovrebbe però a questo proposito tener presente ciò che ha affermato la stessa Corte costituzionale con la sentenza n. 219 del 13 luglio 1984, promossa anche dalla provincia autonoma di Bolzano. In essa si dice: «È evidente che la natura di riforma economico-sociale di una normativa non può essere determinata dalla sola apodittica affermazione del legislatore, e che essa deve invece ricercarsi nell'oggetto della normativa, nella sua motivazione politico-sociale, nel suo scopo, nel suo contenuto e nella modificazione che essa apporta nelle comunicazioni sociali».

Per quanto riguarda il caso specifico delle province autonome di Trento e Bolzano, debbo sottolineare che l'impostazione fondamentale del disegno di legge al nostro esame è incompatibile con il nostro statuto di autonomia e con le relative norme di attuazione.

Le due province autonome hanno competenza primaria in materia urbanistica, in materia di agricoltura, foreste, bonifica, opere idrauliche della terza, quarta e quinta categoria, e di opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche, nonché competenza secondaria in materia di utilizzazione delle acque pubbliche, escluse le sole grandi derivazioni a scopo idroelettrico, cioè per l'assetto del territorio sotto tutti gli aspetti come elemento fondamentale dell'autonomia.

L'articolo 14 dello statuto dispone che in ordine alle opere idrauliche di rispettiva competenza lo Stato e la provincia predispongono di intesa un piano annuale di coordinamento e che l'utilizzazione di

acque pubbliche da parte dello Stato e della provincia ha luogo in base ad un piano generale, stabilito di intesa tra i rappresentanti dello Stato e della provincia in seno ad un apposito comitato previsto dall'articolo 13 dello statuto.

Tale articolo, a sua volta, dispone che le grandi concessioni idroelettriche debbano avvenire di intesa tra lo Stato e la provincia, che la classificazione delle opere idrauliche operata dal testo unico del 1904 è stata superata dalle norme di attuazione che individuano il bacino idrografico dell'Alto Adige onnicomprensivo di tutti i corsi d'acqua ad eccezione dei corsi dei fiumi Adige da Merano in giù e dell'Isacco dal Brennero in giù.

Debbo dire che queste competenze in provincia di Bolzano, ma anche in provincia di Trento, non sono rimaste lettera morta; anzi, tutte e due le province hanno creato una ricca normativa che finora ha funzionato anche bene - qualche volta anche troppo -.

Le disposizioni di legge costituzionale citate, eseguite con norme di attuazione, non consentono che il Consiglio dei Ministri possa esercitare funzioni di indirizzo e di coordinamento, come si dice nell'articolo 3, comma 1; di approvare il piano di bacino a regime speciale nell'Alto Adige e nel Trentino (articolo 4, comma 1); di disporre il compimento di atti sostitutivi (articolo 4, comma 2); nè di provvedere alla riorganizzazione sul territorio nazionale dei servizi idrografico e sismico, riservati espressamente alle province autonome dalle norme di attuazione; nè di applicare le disposizioni degli articoli: 13, secondo comma; 14, primo comma; 16 e 17, primo, secondo e terzo comma; 18, 19, 20, 21, 22, 25, comma primo, terzo, quarto e quinto e 28 e 31 in discussione. Del resto lo stesso statuto dell'autonomia prevede una condizione di parità tra Stato e province. Anche là dove sono giustificate norme fondamentali di riforma economico-sociale, questo non potrebbe giustificare spostamenti di competenze stabilite dalle norme costituzionali e dalle relative norme di attuazione. La stessa Corte costituzionale è consapevole di questo. Già nel 1985 il presidente della Corte costituzionale ebbe a richiamare in un convegno la realtà sociale e politica oggi rappresentata dalle Regioni. Peraltro, qui è stato inventato un potere di indirizzo e di coordinamento del potere centrale che non risulta in nessuna parte della Costituzione. La stessa Corte costituzionale ha ammesso, nella sentenza n. 177 del 1986, che il potere surrogatorio statale, in attuazione della facoltà di indirizzo e di coordinamento, costituisce una puntuale e penetrante ingerenza e una ulteriore compressione della sfera dell'autonomia. Tutti vorremmo portare a conclusione, finalmente, il pacchetto dell'Alto Adige, però vi è una forte perplessità, un forte disagio nella nostra popolazione, perchè si ha la netta sensazione che attraverso leggi-quadro, dichiarate di riforma economico-sociale, e attraverso la competenza di indirizzo e di coordinamento, che ritroviamo puntualmente anche in questo provvedimento, si possa e si voglia togliere con una mano ciò che si dà con l'altra. Il provvedimento, così com'è, darebbe ragione a coloro che, anche all'interno del mio partito, manifestano diffidenza e malumore. Allora, a mio avviso, sarebbe preferibile modificarlo, dando alle regioni ciò che è loro, secondo la Costituzione, gli statuti e le norme di attuazione. Grazie.

ANDREINI. A causa dei problemi e delle perplessità emersi in questi giorni di discussione, si potrebbe pensare che i nostri colleghi della Camera abbiano lavorato con troppa fretta. Però, se consideriamo che il testo in oggetto è frutto di una sintesi prodottasi nel corso della IX legislatura, non dobbiamo più avere questo dubbio, pur ammettendo che alla Camera vi è stata una certa urgenza di concludere, come risulta dai verbali, per timore di non arrivare in tempo per garantire la copertura. Infatti, si temeva implicitamente di arrivare in ritardo all'approvazione e di non trovare più i fondi necessari, già impegnati in altre leggi in corso di approvazione, come quelle per il piano di salvaguardia, per il Po e per l'Arno. Inoltre, è in previsione una legge ancora più particolare e speciale, quella per i cinque fiumi e a questo punto mi pare che diventi ovvia una riflessione sugli strumenti concorrenti che stanno man mano prendendo corpo. Attualmente, alla Camera e al Senato si sta discutendo contemporaneamente su tre strumenti e si corre il rischio di arrivare a soluzioni diverse nel regolamentare la stessa materia. Ad esempio, il provvedimento al nostro esame prevede una nuova organizzazione e una nuova legislazione, senza stabilire cosa decade di quella vecchia. Ancora un esempio: si estendono le competenze delle Regioni, senza dire quali siano quelle che perderanno. Sembra che gli assessori regionali abbiano espresso un larvato consenso nei confronti del testo, ma poi risulta, stranamente, una netta opposizione dei Presidenti delle Regioni.

A sua volta, la Commissione affari costituzionali della Camera ha espresso perplessità - credo che certe osservazioni presenti nei verbali vadano riprese -. Per fortuna l'ambito della legge reale è meno esteso di quanto non preveda l'articolo 1 che parla di difesa del suolo mentre poi, di fatto, la legge è sui bacini idrografici. Da questo punto di vista, la materia risulta semplificata e vorrei ricordare come i bacini, in certe aree, comprendano un po' tutto e per tale ragione a volte si è usata la parola programmazione e a volte la parola attuazione. Nascono i sospetti dei confini e delle competenze anche perchè non esiste una norma generale, ogni volta bisogna specificare se una determinata norma vada applicata a tutti i bacini, di qualsiasi natura essi siano.

Lo stanziamento finanziario è certo esiguo e mi sembra che lo spirito della legge sia un po' confuso, e con fatica riesco a mettere a fuoco tutti i problemi sul tappeto. Esiste l'esigenza di semplificare perchè, di certo, si creerà un contenzioso; la materia urbanistica, ad esempio, è delicatissima e la difesa del territorio è in stretta relazione sia con la salvaguardia del suolo sia con i rischi legati alla qualità delle acque.

La mia provincia, ad esempio, è attraversata da tre fiumi; con le normative previste nel testo, i 51 comuni della mia provincia perderebbero ogni competenza specifica. Una cosa è programmare, un'altra è attuare.

I tempi mi sembrano, tra l'altro, lunghissimi.

Come dice il relatore, è errato prevedere il silenzio-assenso quando la materia è così complessa, quando si parla di questioni ambientali così delicate. Gli strumenti di pianificazione in questo settore sono così complessi da rendere inadeguato il termine temporale previsto per la

loro redazione, se non si semplificano le dizioni, se non si scorporano i grandi fiumi.

Forse al Senato potremmo distinguere nettamente i bacini nazionali dai bacini interregionali, tentando in tal modo di semplificare la materia. Rimane il rischio di sdoppiare alcune norme; non so se tale mia proposta chiarirà i problemi che questa legge non potrà risolvere. È un interrogativo serio, ma molto dipende dalla nostra volontà.

Nell'articolo 3 sono indicate svariate attività, di competenza anche altri Ministeri che non vengono elencati. Inoltre, si parla di bacini ma anche di costi, a volte in relazione ai bacini, a volte in relazione alle coste. Vorrei conoscere il giudizio del Ministero della marina mercantile su tale normativa.

Non vorrei che da una parte indichiamo una volontà onnicomprensiva per competenze generali; dall'altra creiamo, per i problemi lasciati aperti, una serie infinita di conflitti di competenza e di ritardi di fatto per materie che non saranno mai sottratte a chi attualmente le detiene. In questo contesto è pertanto assolutamente necessario procedere alla prioritaria audizione dei Presidenti delle Regioni.

**PRESIDENTE.** Vorrei ringraziare i colleghi e in particolare il relatore Bosco per il contributo fornito alla discussione, alla quale vorrei aggiungere qualche mia considerazione.

Credo non si possa fare una lettura corretta di questa legge se non la si inquadra nel particolare momento che si sta vivendo dal punto di vista istituzionale. Per la verità non da oggi siamo di fronte ad una situazione nella quale si è verificato un blocco del processo di decentramento a favore delle Regioni, a livello di passaggio delle competenze tra Stato e Regioni, da cui i problemi che ricordava prima il collega Rubner, e tra Regioni e enti locali.

È un discorso di carattere generale in materia ambientale onnicomprensiva e di difesa del suolo.

È un particolare momento legislativo che viviamo tutti i giorni sulla nostra pelle, auspicando la regolamentazione di una materia che è ancora in fase di assestamento, che ancora si va configurando. Il concetto di ambiente non esisteva quaranta anni fa quando fu compilata la Costituzione, tanto è vero che l'articolo 9 della Costituzione parla di tutela del paesaggio e all'articolo 117, dove si specificavano le competenze regionali, le questioni ambientali non venivano espressamente citate.

La competenza ambientale è passata alle Regioni con il decreto del Presidente della Repubblica n. 616, ma anche con una giurisprudenza che via via si è formata configurando la competenza regionale in materia ambientale.

Siamo in un momento di particolare conflitto qualitativo, giuridico ed attuativo per varie questioni che non si possono risolvere nel momento legislativo.

Nella legge che stiamo predisponendo sono coinvolti alcuni enti ed istituti dei quali non possiamo non sottolineare l'attuale stato di crisi o comunque una situazione particolare; dobbiamo citare il Ministero dei lavori pubblici, il Ministero dell'ambiente ed altri enti ed organismi nazionali in crisi.

Il blocco del processo di decentramento, insieme ad una migliore definizione della questione ambientale e alla constatazione del particolare stato di crisi di alcune istituzioni, rappresentano tre elementi da tenere presenti per non esprimere inopinatamente un giudizio negativo sul testo al nostro esame.

Il che è certamente vero, però credo che la questione vada vista in questi termini.

È anche vero quello che è stato sottolineato in particolare dal senatore Tornati, e cioè che dalla non definizione della questione ambientale nasce la sensazione che la legge sia stata scritta a due mani; si tratta di una cosa che rilevava anche il senatore Cutrera, quando diceva che si ha l'impressione che l'ambiente non sia stato colto nella sua espressione e nel suo concetto unitari e omogenei, ma si intravede ancora una matrice culturale di tipo ingegneristico-idraulico, mentre si fa avanti l'altra matrice di tipo più ambientale in senso lato.

Ho voluto fare questa premessa - lo ripeto - per dare una spiegazione alle nuove forme istituzionali previste dalla legge che sono di compromesso, perchè non si sa esattamente dove il dibattito che è in corso ci porterà, per cui si è data una forma istituzionale che, a mio parere, non sarà e non potrà costituire un assetto definitivo. Infatti, se dovessimo andare con questi assetti a governare il territorio, tutto andrebbe in sfacelo!

Tutto ciò mi porta a fare due considerazioni. In primo luogo, devo dire che nel momento in cui noi agiamo in questa incertezza è pericoloso andare ad intaccare istituzioni già consolidate, nel bene o nel male, che vengono disestate da questo nuovo provvedimento senza sapere ancora dove si andrà a finire.

In secondo luogo, mi sembrano corrette le valutazioni che sono state poc'anzi espresse dal senatore Rubner, circa l'incongruenza del comma 3 dell'articolo 1, dove pomposamente si dice che «Le disposizioni della presente legge costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica nonchè principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione»: tali parole, se riferite al contesto, sono veramente prive di significato.

ANDREINI. Ciò è fondamentale anche sul piano della salvaguardia; perciò è stata inserita questa disposizione.

PRESIDENTE. Però, rendiamoci conto che l'intenzione non corrisponde poi ai contenuti; sono convinto che noi andiamo a predisporre una normativa che è da inquadrare in quel processo che qualifico di interazione e che oggi adottiamo stabilmente per fare le leggi; in altre parole, predisponiamo leggi per approssimazione successiva e non per punti fermi.

A mio avviso, bisogna stare bene attenti ad intaccare le istituzioni che sono già in crisi; ed è proprio per questo che al limite le dobbiamo intaccare per dar loro un assetto definitivo e non solo provvisorio.

E con questo provvedimento tocchiamo parecchie istituzioni, a partire dal Ministero dei lavori pubblici. Vero è che la scorsa settimana è stata chiesta la soppressione di questo Ministero, ma, anche se dico che è un discorso che dovrà essere affrontato, si tratta pur sempre di un

organismo in grado di svolgere un ruolo molto valido. Va poi ricordato che la competenza sui pronti interventi è stata data al Dipartimento per il coordinamento della protezione civile e la questione dell'inquinamento è stata trasferita al Ministero per l'ambiente, per cui il Ministero dei lavori pubblici si trova tuttora in grave crisi, la quale dovrà essere risolta nelle opportune sedi.

Con il provvedimento legislativo al nostro esame noi andiamo a togliere ulteriori ruoli e funzioni al Ministero dei lavori pubblici, riducendolo veramente ad un vero e proprio Dicastero servente nei confronti di altri.

Il Ministro dei lavori pubblici dipende in tutto dal Consiglio dei Ministri. Infatti, con l'articolo 4 la difesa del suolo, che è un argomento principe e uno dei cardini su cui si imposta la politica del Ministero dei lavori pubblici, viene posta alle dipendenze del Consiglio dei Ministri.

Sempre all'articolo 4, il Consiglio dei Ministri coordina e dà gli indirizzi ai servizi tecnici nazionali, ma su questo argomento tornerò più avanti.

Quello che ci sembra veramente inaccettabile è il fatto che il Ministero dei lavori pubblici viene posto al servizio del Comitato nazionale della difesa del suolo, al quale il Ministro deve formulare delle proposte. Se andiamo a leggere la composizione del Comitato nazionale per la difesa del suolo, ci accorgiamo che essa è anomala, perchè a fronte dei grandi poteri che gli sono stati dati, la sua composizione è scarsamente rappresentativa. Non posso sottacere che in questo comitato le Regioni non sono assolutamente rappresentate se non - leggo la lettera g) dell'articolo 6 - «uno in rappresentanza di ciascuna delle Regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano».

Questa rappresentanza, a fronte di quella che viene prevista per il CNR, l'ENEL e l'ENEA, configura un tipo di comitato a funzione mista che assume per contro dei grandi poteri.

Quindi, io credo che quanto meno bisogna riflettere su questa novità istituzionale, che pone il Ministro dei lavori pubblici al servizio di un comitato che non si sa bene come sarà formato.

Vorrei citare il senatore Bosco - che ringrazio ancora per la sua relazione - a proposito del fatto che appare contraddittorio prevedere che spetti al Ministero dei lavori pubblici l'organizzazione dei servizi tecnici, che invece vengono collocati presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

Inoltre, la nuova conformazione della Direzione generale della difesa del suolo sembra che assuma l'aspetto di una struttura tecnica a supporto, perchè pare che assorba le strutture tecniche che prima erano di supporto al Consiglio nazionale dei lavori pubblici.

Sono aspetti su cui va fatta un'attenta riflessione, perchè vanno ad intaccare strutture che bene o male oggi esistono.

Addirittura, vorrei ancora sottolineare che questo Comitato nazionale per la difesa del suolo deve esprimere il parere sul riparto dei finanziamenti, e quindi entra in un aspetto esecutivo che dovrebbe essere di competenza di altri organi.

Poi vi è la questione dei servizi tecnici nazionali, su cui si sono soffermati in molti e sui quali anch'io desidero fare qualche considerazione.



Porre questi servizi tecnici nazionali, che sono di carattere preminentemente scientifico, alle dirette dipendenze di un organo politico-collegiale qual è il Comitato dei Ministri, fa sì che di fatto essi siano trattati come delle strutture esecutive, mentre non lo sono.

Io mi domando: quali indirizzi potrà dare il Comitato dei ministri ai servizi tecnici? È un discorso che va collegato con quello del Consiglio superiore dei lavori pubblici, perchè è del tutto evidente che nel momento in cui togliamo al Consiglio superiore dei lavori pubblici il supporto dei servizi tecnici, gli togliamo la possibilità stessa di operare.

Mi chiedo: cosa succederebbe se togliessimo al Servizio dighe del Ministero dei lavori pubblici - di cui tutti conosciamo l'estrema importanza e delicatezza - il supporto tecnico?

Ci troviamo di fronte a quello che sicuramente è il più antico e il massimo organo tecnico-consultivo dello Stato, e vorrei sottolineare dello Stato e non del Ministero dei lavori pubblici. Ho già detto molte volte come la carenza di un organo consultivo autorevole dello Stato provochi situazioni che sono, a mio avviso, insostenibili, e ponga, ad esempio, i Ministri nella condizione di dover prendere decisioni, in termini di responsabilità personale, assorbendo nella loro responsabilità anche quella di carattere tecnico che non hanno e non possono avere. Un Ministro deve avere una responsabilità politica e non tecnica!

La mancanza di quest'organo comporta il fatto che ogni Ministro si crea, secondo le sue convinzioni, organi di supporto consultivi e istituisce commissioni che evidentemente non sono responsabilizzate e alle quali non possiamo noi stessi affidare delle responsabilità.

Quindi, il problema del Consiglio superiore dei lavori pubblici deve essere posto.

Credo che la riflessione vada fatta perchè il problema è importante e riguarda anche altri settori. Pensiamo al compito che il Consiglio superiore dei lavori pubblici potrebbe e dovrebbe avere in altre materie ambientali e territoriali. Si potrebbe addirittura prefigurare che il Consiglio superiore dei lavori pubblici, un domani, diventi del territorio e forse anche dell'ambiente. Al momento, però, ci troviamo di fronte ad una dimensione di problemi che esulano dall'ambito di queste leggi. Ma allora, prima di sovvertire un organismo che potenzialmente può essere oggetto di grande sviluppo, credo sia meglio lasciare le cose come stanno. Infatti, mi sembrerebbe un non senso staccare i servizi tecnici dei lavori pubblici per porli alle dipendenze del Comitato per la difesa del suolo.

Passando al ruolo delle Regioni e degli enti locali, mi sembra che sia abbastanza limitato e non conforme agli indirizzi istituzionali e le cose peggiorano ancora nei confronti della difesa del suolo. L'unico punto dove si parla degli enti locali è all'articolo 11, comma 1, dove si legge: «I comuni, le province, i loro consorzi, le comunità montane, i consorzi di bonifica e gli altri enti pubblici e di diritto pubblico con sede nel bacino idrografico partecipano all'esercizio di funzioni regionali in materia di difesa del suolo nei modi e nelle forme stabilite dalle regioni singolarmente o d'intesa tra loro». Si tratta di un ruolo del tutto marginale, di delega che le regioni, *ad libitum*, possono o meno dare.

Vorrei sottolineare un problema di grave incongruenza che abbiamo in questo momento al Senato. A fronte della legge sulla difesa del suolo, che stiamo discutendo in sede redigente in questa Commissione, l'Assemblea della Camera ha al suo esame la riforma delle autonomie locali che, come tutti sapete, prefigura un grande rilancio dell'ente provincia. Ora, all'articolo 17 del testo governativo e all'articolo 13 del testo approvato in Commissione si elencano, tra le funzioni della provincia, la difesa del suolo, la tutela e valorizzazione dell'ambiente, la prevenzione delle calamità e la tutela e utilizzazione delle risorse idriche ed energetiche relative alla rete di distribuzione. All'articolo 16, comma 2, si legge che la provincia predispone e adotta il piano territoriale di coordinamento che, ferme restando le competenze dei comuni e in attuazione dei programmi regionali, comprende gli indirizzi generali dell'assetto del territorio, le diverse destinazioni del territorio, le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico-forestale ed in genere la regimazione delle acque. Ho ritenuto importante far presenti questi due aspetti contraddittori; infatti, da un lato vi sono province ed enti locali relegati ad un ruolo secondario - e questo avviene nel provvedimento al nostro esame -, mentre dall'altro lato, nel provvedimento in esame alla Camera, gli stessi assumono un ruolo fondamentale. Mi domando come possano conciliarsi le due posizioni ad evitare che nascano equivoci.

Avviandomi alla conclusione, dovrei parlare della suddivisione in bacini, ma credo che, al riguardo, quanto hanno detto coloro che già sono intervenuti sia più che sufficiente. Aggiungo soltanto una considerazione più puntuale, sulla quale ritorneremo, in ordine alla classificazione del Reno che, all'articolo 5, è considerato tra i bacini di rilievo interregionale. A mio parere, il Reno non può essere estrapolato dal bacino del Po per la sua stessa natura di affluente del Po, qual era nel 1150; dopo il 1150 il Reno è stato deviato e utilizzato nelle bonifiche ferraresi, fino al 1700. La situazione, a mio parere, non è ancora stabilizzata e, pertanto, il problema del Reno è ancora in funzione del bacino del Po. Questa è una mia interpretazione e si tratterebbe di vedere quali altre ragioni potrebbero esservi per considerare il bacino del Reno a sè stante.

ANDREINI. Il Reno non è affluente del Po.

PRESIDENTE. Geograficamente è stato affluente del Po fino al 1150, come ho già detto, poi ha avuto una serie di vicende che sarebbe interessante ricordare perchè ha sempre rappresentato un grande problema idraulico, soprattutto in connessione con le bonifiche ferraresi. Comunque, credo che proprio oggi, nell'ambito della nuova omogeneità rappresentata nel piano di bacino, il problema del Reno deve essere riconsiderato nel suo contesto geografico originario.

FABRIS. In effetti, circa un mese fa è stato chiuso l'ufficio per il Reno ed è stato conglobato in quello per il Po.

PRESIDENTE. Sull'argomento presenterò un promemoria e certamente torneremo a discutere delle bonifiche ferraresi che rivestono un

notevole interesse, in quanto fanno capire come in passato si interveniva per la difesa del suolo in modo molto più incisivo di quanto non si faccia oggi.

Il piano di bacino, che è lo strumento fondamentale e innovativo del provvedimento e sul quale mi pare che tutti i colleghi hanno espresso parere favorevole, rappresenta finalmente una conquista che, però, pone problemi piuttosto complessi relativamente alla connessione con gli altri strumenti di pianificazione. In quale misura questo piano si sovrappone agli altri di carattere territoriale e urbanistico? In quale misura vengono toccate le competenze tra le varie amministrazioni?

Credo che la legge su questo punto non sia molto chiara ed è un punto sul quale dobbiamo soffermarci.

Vorrei sottolineare un ultimo aspetto al quale attribuisco molta importanza e sul quale già altre volte mi sono soffermato, cioè la mancanza di una adeguata attenzione al profilo gestionale e di manutenzione degli interventi. Stiamo dando luogo ad organismi dotati di molte sedi decisionali, ma quando arriveremo ad agire sul territorio avremo creato una grande testa senza gambe e braccia per operare.

Il comma 1 dell'articolo 23, suscita alcune perplessità là dove recita testualmente: «Le funzioni di studio e progettazione di cui alla presente legge possono essere esercitate anche mediante affidamenti di incarichi ad istituzioni universitarie, liberi professionisti ed organizzazioni tecnico-professionali specializzate». Inoltre, al comma 4, si legge: «L'esecuzione di opere di pronto intervento... può avere carattere definitivo quando l'urgenza del caso lo richiede». Il comma 5 recita: «Tutti gli atti di concessione per l'attuazione di interventi... sono soggetti a registrazione a tassa fissa».

Si introduce così il concetto di concessione prefigurando in modo surrettizio la possibilità di intervenire in un settore delicato qual è quello delle opere di manutenzione attraverso lo strumento della concessione.

Non si può impostare correttamente un problema di difesa del suolo e di gestione del territorio se non si prefigurano strutture adeguate che agiscono sul territorio; ciò è preoccupante sotto l'aspetto costruttivo ma lo è ancora di più sotto l'aspetto manutentivo. Infatti, il meccanismo di finanziamento delle opere di manutenzione è correlato alla definizione dei piani triennali di intervento che hanno poco a vedere con l'attività di manutenzione. Non possiamo pensare ad una legge accettabile e seria sulla difesa del suolo senza affrontare adeguatamente ed in modo realistico i problemi gestionali e manutentivi. Gli enti locali prefigurano una presenza costante e consolidata alla quale però non affidiamo poteri di intervento se non teorici.

Poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

Rinvio il seguito della discussione congiunta dei disegni di legge ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 10,45.*

---

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

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

DOTT. ETTORRE LAURENZANO