

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

13^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Territorio, ambiente, beni ambientali)

88° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MARTEDÌ 21 GENNAIO 1992

(Pomeridiana)

Presidenza del Presidente **PAGANI Maurizio**

INDICE

Disegni di legge in sede deliberante

«Disposizioni in materia di risorse idriche»
(2968), approvato dalla Camera dei deputati;

«Soppressione dell'Ente autonomo per l'acquedotto pugliese e dell'Ente per l'irrigazione in Puglia, Lucania e Irpinia, e norme sul bacino idrografico dell'Ofanto» (2291), d'iniziativa del senatore Cannata e di altri senatori;

(Seguito della discussione congiunta e rinvio)

PRESIDENTE	Pag. 2, 9
MONTRESORI (DC)	9
BOSCO (Lega Nord)	9
CUTRERA (PSI), relatore alla Commissione ..	2

I lavori hanno inizio alle ore 16.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

«**Disposizioni in materia di risorse idriche**» (2968), approvato dalla Camera dei deputati;

«**Soppressione dell'Ente autonomo per l'acquedotto pugliese e dell'Ente per l'irrigazione in Puglia, Lucania e Irpinia, e norme sul bacino idrografico dell'Ofanto**» (2291), d'iniziativa del senatore Cannata e di altri senatori
(Seguito della discussione congiunta e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione congiunta dei disegni di legge: «Disposizioni in materia di risorse idriche», già approvato dalla Camera dei deputati; «soppressione dell'Ente autonomo per l'acquedotto pugliese e dell'Ente per l'irrigazione in Puglia, Lucania, e Irpinia, e norme sul bacino idrografico dell'Ofanto», d'iniziativa dei senatori Cannata e di altri senatori.

Il senatore Cutrera ha chiesto di intervenire in discussione generale: ne ha facoltà.

CUTRERA. Signor Presidente, mi permetto di chiederle, se è possibile, di stabilire per domani mattina il termine di presentazione degli emendamenti, stante la necessità di un pò di tempo per poterne definire il contenuto.

PRESIDENTE. Accolgo la sua richiesta ed avverto che il termine di presentazione degli emendamenti ai due disegni di legge è fissato alle ore 13 di domani.

CUTRERA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, svolgerò alcune osservazioni che traggono spunto da diversi elementi emersi nel corso delle precedenti discussioni, cercando il più possibile di evitare ripetizioni.

Nel corso della discussione svolta al riguardo è stata raggiunta una concordanza di opinioni su due punti importanti dei disegni di legge al nostro esame. Un primo punto è di carattere organizzatorio e riguarda il sistema istituzionale che verrebbe delineato con tale provvedimento, che costituirebbe di fatto una legge-quadro.

L'altro aspetto riguarda le modalità con cui dovrebbero essere organizzati ed attuati i servizi previsti all'interno del sistema organizzativo delineato dallo stesso provvedimento.

Per quanto riguarda il disegno di legge n. 2968, già approvato dalla Camera dei deputati, un'osservazione che svolgo - come Gruppo, avendo su tale materia lavorato in collegamento con altri colleghi del Gruppo stesso - riguarda innanzi tutto una non sufficiente coordinazione tra le previsioni in questo testo e le previsioni della legge n. 183 del 1989.

Tale aspetto rappresenta – a mio avviso – un punto di fondamentale importanza.

Abbiamo attribuito, a suo tempo, alla citata legge n. 183 una importanza basilare per lo sviluppo degli obiettivi di una sana, giusta e corretta tutela del territorio. Al riguardo ricordo che nell'ultima parte di tale legge avevamo inserito una disposizione di particolare significanza e specificatamente all'articolo 35. Infatti in sede di esame dello stesso avevamo affermato e scritto all'interno delle previsioni della legge n. 183 che si sarebbero sviluppate le problematiche relative alla gestione delle acque. Infatti gli articoli 35 e 36 riportavano in maniera specifica tale disposizione, nel senso che veniva rinviata ad un momento successivo la definizione degli ambiti ottimali.

Alla luce di ciò, consideriamo il disegno di legge n. 2968 sugli acquedotti come una sorta di continuazione tecnico-giuridica dello sforzo compiuto nel corso di questa legislatura dal Parlamento; sforzo che deve concludersi pertanto con l'approvazione della legge sulla tutela delle acque.

Devo però anche osservare che nel disegno di legge n. 2968 vi è una serie di norme dalle quali si rileva incertezza e, in taluni punti, contraddittorietà.

Per significare quanto sia effettivo l'elemento di discordanza e di contraddittorietà tra la normativa nuova e la normativa precedente, faccio presente che le nostre preoccupazioni derivano dal fatto che, se dovessimo inserire una normativa nuova che in qualche modo non sia coerente con quella precedente, renderemmo certo un servizio non buono per la gestione amministrativa di questa materia.

Mi riferisco in particolare agli articoli del Capo I, nei quali si parla di bilancio idrico, di piano di bacino, di aggiornamento del piano regolatore generale degli acquedotti, di competenze dello Stato, della regione e delle autorità di bacino.

In questo caso si vede anzitutto che la delimitazione dell'ambito territoriale ottimale, che all'articolo 35 della legge n. 183 appare affidato all'autorità di bacino, passa ora invece alla regione che opera su proposta della stessa autorità di bacino.

Ora, a mio avviso, si pone una difficoltà istituzionale nei seguenti termini: mentre nella legge n. 183 del 1989 viene configurata l'autorità di bacino come organismo capace di adottare degli atti amministrativi (quali per esempio la definizione e l'adozione dei piani di bacino che dovranno essere approvati successivamente in sede governativa, attraverso una procedura definita in maniera particolare), nella normativa al nostro esame ci troviamo invece di fronte ad una autorità di bacino che viene di fatto sempre estromessa da qualunque potere deliberativo.

All'autorità di bacino si conferisce sempre un potere di proposta. I due aspetti non sono casuali, ma rilevanti. La prima contraddizione si ha proprio nella delimitazione degli ambienti territoriali ottimali. Con la legge n. 183, come dicevamo, si prevede che all'interno dei piani di bacino l'autorità competente procede all'individuazione degli ambiti territoriali ottimali. Nel testo al nostro esame invece è la regione che delimita gli ambiti territoriali ottimali su proposta dell'autorità di bacino. Ci chiediamo come ciò possa avvenire, tenendo conto che le

regioni devono assolvere a questo compito rispettando l'unità del bacino idrografico, laddove le autorità di bacino non hanno carattere nazionale: pertanto sono le stesse regioni titolari del potere di pianificazione sui medesimi bacini.

Chiediamo allora come sia possibile procedere secondo quanto stabilito dall'articolo 5, per cui le regioni dovrebbero operare su proposta delle autorità di bacino, che ancora una volta coinciderebbero con le regioni stesse. Dobbiamo creare chiarezza, altrimenti si determina una sorta di incertezza intorno agli sviluppi di una problematica così importante.

Quando ci si riferisce all'individuazione degli ambiti territoriali ottimali, si tocca l'aspetto decisivo dell'intera politica delle acque impostata con questo disegno di legge. Non soltanto si dichiara che per definire gli ambiti territoriali ottimali si devono rispettare le unità di bacino idrografico, ma si afferma anche che si deve tenere conto da parte delle regioni del piano regolatore generale degli acquedotti, della destinazione ottimale delle risorse e dei vincoli di destinazione in favore dei centri interessati. Si stabilisce inoltre che si deve operare, nella definizione degli ambiti territoriali ottimali, in modo da conseguire determinati risultati.

Ora, non riusciamo ad immaginare tutta questa operazione svincolata dall'insieme delle esperienze raccolte in sede di pianificazione di bacino attraverso l'attività conoscitiva che abbiamo descritto a proposito degli articoli 2, 3 e 4 della legge n. 183. Cosicché riteniamo che su questo punto dovrà essere svolta una riflessione più attenta al momento dell'esame dei vari emendamenti.

Al di là e in connessione con queste incertezze sorgono problemi su altri punti dell'articolo 5, in particolare intorno alle competenze concernenti l'aggiornamento del piano regolatore generale degli acquedotti. Nel testo al nostro esame si afferma che il piano regolatore generale, introdotto - come è noto - con la legge del 1963, ma che ha avuto soltanto uno sviluppo limitato e parziale nel territorio del nostro paese, deve essere adottato su scala di bacino. Allora il piano regolatore generale dovrebbe diventare strumento di attuazione della politica connessa al piano di bacino. Se è così, le competenze non possono essere diverse da quelle dell'autorità di bacino, sia nazionale che regionale. Invece qui si legge che le regioni operano d'intesa tra loro e provvedono con le autorità di bacino ad apportare le varianti al piano regolatore regionale; questo aggiornamento sembrerebbe perciò un compito limitato alle autorità di cui abbiamo parlato.

Tuttavia l'articolo 6 dello stesso provvedimento sostiene che spetta al Ministero dei lavori pubblici, d'intesa con il Ministero dell'ambiente, svolgere le attività conoscitive di base per l'aggiornamento del piano generale degli acquedotti. Si tratta di una contraddizione: o le competenze a riguardo sono a livello regionale e di autorità di bacino oppure spettano al Ministero dei lavori pubblici, eventualmente d'intesa con quello dell'ambiente. Solleviamo queste perplessità, perchè questo sembra essere un punto decisivo della normativa che stiamo esaminando.

Del resto si accenna anche al fatto che l'autorità di bacino potrebbe proporre all'interno della politica di aggiornamento nelle varianti al

piano regolatore generale degli acquedotti, alcune misure di coordinamento anche per lo sviluppo dell'economia agricola, indicando addirittura criteri di diversificazione tariffaria in funzione degli usi a cui sarebbero destinate le risorse. Da qui si evince che le autorità di bacino vengono recuperate per intervenire nel processo di formazione delle tariffe. È un elemento su cui siamo d'accordo, ma che necessiterebbe d'ulteriore chiarezza. Si dovrebbe infatti stabilire che la materia delle tariffe compete anche alle autorità di bacino, laddove costituite in termini di bacino nazionale, oppure alle regioni se il bacino appunto è di competenza regionale: ciò allo scopo di tenere conto della realtà idrica locale e definirne le tariffe relative.

L'articolo 7 riguarda le tariffe del servizio idrico, che sarebbero definite e determinate ogni anno dai soggetti gestori dei servizi idrici. Su questo problema già si sono spese molte parole e molte riflessioni sono state svolte in diverse sedi, non necessariamente solo parlamentari, ma anche culturali. Qui si stabilisce il principio che le tariffe possono essere agevolate oppure maggiorate, insomma che esse vengono differenziate a seconda delle destinazioni e degli usi. Trattandosi di un sistema di particolare incidenza, a parere nostro vanno definite con maggiore chiarezza le autorità competenti alla determinazione delle tariffe. La soluzione proposta dalla Camera, per cui queste tariffe sarebbero determinate dai soggetti gestori, ci lascia perplessi e preoccupati.

Ci troveremmo infatti in una situazione nella quale l'ente gestore fisserebbe le tariffe in relazione ai costi dell'acqua. All'articolo 7 sono definiti i criteri per il calcolo delle tariffe da parte del Ministero, ma poi si introduce il principio per cui gli enti gestori devono assicurare l'integrale copertura dei costi. Due osservazioni si pongono a tale riguardo. Innanzi tutto vorrei sapere se nei costi bisogna comprendere anche gli utili d'impresa per i soggetti concessionari oppure se sono esclusi. A tal proposito l'articolo 7, nell'affrontare il tema dei costi recupera il concetto di oneri di ammortamento tecnico o di interessi passivi, ma non parla di utili. Si dovrebbe allora immaginare che questo servizio si svolga in regime non privatistico, dal momento che non sono previsti gli utili. Tuttavia altre norme dello stesso provvedimento prevedono per i concessionari possibilità d'intervento che non li lascino configurare come enti di beneficenza e che quindi permettono di immaginare l'esistenza di utili; noi vorremmo che tali utili fossero precisati con chiarezza nel processo di determinazione dei costi, al fine di fissare una tariffa che tenga conto appunto anche degli utili maturati da parte dei soggetti gestori del servizio.

Sono problemi delicati e difficilmente risolvibili con qualche emendamento, anche perchè lo stesso articolo 7 introduce una questione che condividiamo da un certo punto di vista, ma che nel contempo ci lascia perplessi. Si prevede infatti che la tariffa è dovuta per intero da parte degli utenti di servizi pubblici di fognatura anche sprovvisti di impianti centralizzati di depurazione. Per anni alcuni comuni hanno eluso obblighi di questo tipo a carico degli amministrati; però ci possiamo anche trovare di fronte a soggetti gestori che utilizzino proventi derivanti da servizi che non vengono effettivamente prestati.

Questo è un problema molto rilevante che dovrebbe essere affrontato in termini di regime definitivo.

Con ciò mi riferisco al fatto che anche qualora la fognatura fosse sprovvista dell'impianto centrale di depurazione (al limite anche inattivo temporaneamente), si dovrebbe applicare ugualmente un contributo.

Tale applicazione sarebbe ammissibile se si trattasse soltanto di servizi prestati dall'Ente pubblico, per cui il pagamento della somma (in questo caso si tratterebbe di tariffa) costituirebbe un vero e proprio contributo pagato per un servizio non reso a favore di un ente pubblico.

Tuttavia se il gestore fosse un soggetto concessionario - come si può immaginare - questa impostazione ci lascerebbe perplessi e sarebbe criticabile l'ipotesi che un soggetto concessionario possa essere titolare di un diritto a seguito di un servizio non prestato.

Si potrebbe proseguire analogamente per molte altre orme previste nel testo che è stato trasmesso dalla Camera dei deputati.

Mi riferisco per esempio al problema delle utenze industriali con tariffa determinata sulla base anche della qualità delle acque reflue.

Considerato poi che siamo tutti d'accordo sul principio di separare i costi e le tariffe delle acque in relazione agli usi a cui esse sono destinate, bisognerebbe introdurre dei sistemi di controllo molto precisi sugli usi.

Dovremmo anche immaginare - come d'altra parte il mio Gruppo ha sempre fatto - di configurare una sorta di organismo capace di verificare che il servizio venga effettivamente reso a determinate condizioni di qualità, ovvero che vi sia una reale corrispondenza in termini di utilità per la collettività del servizio prestato.

Tale controllo però, nella normativa che viene qui presentata, non sembra in nessun modo previsto.

All'articolo 8 non è infatti prevista l'attribuzione alla regione di questo potere di controllo, in quanto si prevede soltanto un potere sostitutivo della regione che interviene, proprio in via sostitutiva, quando siano accertate gravi irregolarità ed inadempienze, ma non è previsto il caso, peraltro abbastanza normale, di disfunzioni a seguito di una difficoltosa resa qualitativa del servizio.

Si prospettano quindi enormi incertezze su molti punti della normativa al nostro esame.

Per ora mi limito a svolgere alcune osservazioni su questi primi articoli, mentre per quanto riguarda i successivi mi riservo di ritornarvi sopra con maggiore specificità in sede di illustrazione degli emendamenti, essendo essi meno rilevanti.

Faccio quindi presente che si prospettano alcuni aspetti di incertezza in particolare nel caso dei servizi idrici gestiti in modo unitario ed integrato, in base a quanto previsto all'articolo 9; quest'ultimo aspetto è ancor più delicato dei precedenti.

Infatti, dopo tali affermazioni di principio, viene prevista un'altra normativa all'articolo 10 in base alla quale si stabilisce che tali servizi possono essere condotti anche in modo non unitario e quindi disintegrato, contrariamente a quanto dovrebbe avvenire al fine di assicurare una buona gestione.

Per quanto concerne poi il punto 3 dell'articolo 9, laddove si parla di forme e capacità gestionali degli enti locali, la normativa dovrebbe, a mio avviso, essere definita per coloro che sono effettivamente in grado

di gestire tali servizi e non certo per coloro che ancora non hanno assunto tali gestioni.

Inoltre la norma prevista dall'articolo 9, al comma 1 costituisce di fatto solo una forma di indirizzo: essa assume però un carattere ancor più delicato quando al comma 2 si afferma che, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, la regione dovrebbe disciplinare la gestione mediante tutte le formule previste dalla legge n. 142 del 1990. In tale punto infatti si fa riferimento all'articolo 24 della citata legge n. 142 nel quale si parla di convenzioni anche obbligatorie, nonchè all'articolo 25 della stessa legge nel quale sono previsti i consorzi obbligatori, e così via.

C'è da domandarsi per quali ragioni il legislatore abbia preferito, in sede di Camera dei deputati, indicare questa serie di formule, che sono già tutte previste dalla legge n. 142. Sembrerebbe quasi che tale legge debba rappresentare una sorta di norma di indirizzo: tuttavia, se ciò fosse, sarebbe discutibile tutta l'impostazione adottata.

Sono convinto pertanto che tale punto - che prevede che sia la regione ad assicurare tali servizi assumendo tutte le formule testè citate - sia estremamente delicato.

Il problema che si pone ora è che abbiamo di fatto una normativa che prevede il potere della regione di disciplinare le gestioni in modo unitario, ancorchè il rapporto con gli enti locali sembri in larga misura inesistente.

I comuni si trovano a questo punto a subire le iniziative della regione in base alle formule che essa ritiene opportuno determinare.

Soltanto in caso di esercizi già esistenti, l'articolo 9 al comma 3 prevede che la regione debba procedere d'intesa con i comuni interessati, mentre nella generalità dei casi - quindi fuori dalle ipotesi del pregresso - la regione sembra poter operare senza nemmeno immaginare la partecipazione del comune al processo decisionale, salvo gli effetti della citata legge n. 142.

Si ha quindi un falso potere di intervento dei comuni che invece avrebbe dovuto essere chiarito nell'ambito dello stesso articolo 9.

Appare poi incerta la formula che riguarda le gestioni in materia di servizi idrici, ai quali la regione non può provvedere, attraverso soggetti pubblici o privati scelti e costituiti nelle forme di legge.

Si tratta di una norma in base alla quale appare evidente che alla regione - dopo aver detto che non è in grado di far fronte a determinate esigenze - si riserva poi un potere globale di intervento.

Un altro punto che lascia molto perplessi è quello relativo alla definizione del rapporto tra regione e comuni.

Sembra infatti che tale normativa tenda ad escludere - come si è visto dall'articolo 1 all'articolo 7 del disegno di legge al nostro esame - il potere dell'autorità di bacino e a sganciarsi dalla visione fisica del territorio, per passare all'esercizio di un potere discrezionale o affidando tale tipo di intervento a consorzi obbligatori, o mediante le forme previste dall'articolo 22 della citata legge n. 142, che riguarda la concessione, secondo alcune indicazioni che qui non sono neppure minimamente valutate.

Si accenna inoltre ad un discorso che sembra abbastanza interessante e che riguarda una valutazione comparata degli interessi

nei quali anche i comuni sono chiamati ad esprimere una propria posizione, essendo essi stessi stati titolari finora di un potere che, in base a tale norma, viene di fatto ora a mutare di titolarità.

Signor presidente, di fronte a queste osservazioni che sono particolarmente importanti, assumono una maggiore rilevanza i dettagli che emergeranno nel corso dell'esame specifico dell'articolato.

Su alcune norme previste nel disegno di legge al nostro esame esprimo il pieno assenso, in particolare laddove, agli articoli 20 e successivi, si stabilisce il regime pubblico delle acque. Ritengo infatti che tale aspetto debba essere sostenuto.

Tuttavia c'è da domandarsi per quali ragioni si parli di acque pubbliche e non di regime demaniale di queste acque. Si afferma che esse sono superficiali, si sottolinea che sono pubbliche, ma non si dice che sono assoggettate al regime del demanio.

Mi domando allora se il prefigurarsi di una sorta di sdemanializzazione degli interventi non significhi, in pratica, svalutare e limitare la pubblicità delle acque.

Sono convinto che il rapporto con i beni demaniali necessiti di una ulteriore nostra riflessione.

Si parla di trasferimento di acque tra sistemi acquedottistici che ricadono in più regioni; di stabilità di questi trasferimenti di acque tra regioni che hanno una maggiore disponibilità di acqua e regioni che ne hanno meno; poi all'articolo 19 viene introdotta invece una piccola variante al piano generale degli acquedotti.

Ritorno allora ad alcune osservazioni svolte poc'anzi. C'è infatti da domandarsi se tali disposizioni rientrino nella competenza del Ministero dei lavori pubblici, come previsto all'articolo 6, oppure se esse operino in forza del potere della regione di cui all'articolo 5.

Successivamente, con l'articolo 19 si specificano le finalità in base alle quali si possono realizzare i trasferimenti di acqua tra sistemi conduttistici differenti.

C'è da dire che questi elementi, che vengono specificati all'articolo 19, in nessun caso possono violare il principio sancito dall'articolo 3, cioè l'equilibrio del bilancio idrico di bacino.

Non possiamo immaginare - situazione che purtroppo è già avvenuta e avviene tuttora - che i fiumi di acque con caratteristiche di potabilità possano essere trasferiti da una regione all'altra, sottraendoli ad una di esse. Ciò infatti costituirebbe un grave pregiudizio per le zone alle quali venisse sottratta tale acqua dal bacino idrico della valle.

Mi riferisco ad alcune controversie anche abbastanza recenti che si sono verificate tra regioni.

Tali episodi sono rilevabili in regioni quali la Puglia, il Friuli, l'Emilia-Romagna e la Liguria, dove peraltro continua a verificarsi tuttora un prelievo di acqua che sta provocando il quasi totale prosciugamento del fiume Serchia: tutto ciò al fine di dare acqua potabile alla città di Genova.

Sono convinto che se venisse predisposto un piano degli acquedotti locali certamente le perdite che si dovessero manifestare a seguito di un trasferimento di acqua, potrebbero essere recuperate in altro modo senza dover ricorrere a delle forme di prelievo.

Ci troviamo di fronte a una casistica e a una materia di grande importanza. La ristrettezza dei tempi, imposta dalle vicende parlamentari, consiglia di non soffermarsi ulteriormente su questi argomenti.

Tuttavia, in sede di presentazione e di illustrazione degli emendamenti, le osservazioni che ora ho avanzato dovranno formare oggetto di ulteriore riflessione.

MONTRESORI. Signor Presidente, se lei ritiene necessario garantire una maggiore speditezza alla discussione, il Gruppo democratico cristiano può rinunciare ad ulteriori interventi in discussione generale.

BOSCO. Naturalmente, ci riserveremmo di apportare le nostre osservazioni in sede di discussione degli articoli.

PRESIDENTE. È a mio avviso necessario che tutti i Gruppi politici esprimano approfonditamente il loro punto di vista sin dalla discussione generale: invito pertanto i senatori del Gruppo democratico cristiano a non far mancare il loro contributo già in questa sede.

Se non vi sono osservazioni, il seguito della discussione congiunta è rinviato ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,25.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

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

DOLESSA MARISA NUDDA