

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

13^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Territorio, ambiente, beni ambientali)

INDAGINE CONOSCITIVA
SULL'EMERGENZA IDRICA NEI CENTRI URBANI
DEL MEZZOGIORNO E DELLE ISOLE

6° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 19 GIUGNO 2002

Presidenza del presidente NOVI

I N D I C E

Audizione del direttore dell'Istituto di ricerca sulle acque del CNR

* PRESIDENTE	Pag. 3, 10, 11 e <i>passim</i>	* PASSINO	Pag. 3, 7, 10 e <i>passim</i>
* BATTAGLIA Antonio (AN)	18, 20, 26		
DETTORI (Mar-DL-U)	16, 17, 25		
IOVENE (DS-U)	17, 25		
* MANFREDI (FI)	7, 13, 14 e <i>passim</i>		
MONCADA (UDC:CCD-CDU-DE)	15, 25		
* ROTONDO (DS-U)	10, 16		
* VALLONE (Mar-DL-U)	12, 17, 20 e <i>passim</i>		

N.B.: L'asterisco indica che il testo del discorso è stato rivisto dall'oratore.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Unione Democristiana e di Centro: UDC; CCD-CDU-DE; Forza Italia: FI; Lega Padana: LP; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Gruppo per le autonomie: Aut; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti Democratici Italiani-SDI: Misto-SDI; Misto-Lega per l'autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-Movimento territorio lombardo: Misto-MTL; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito repubblicano italiano: Misto-PRI; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma.

Interviene il direttore dell'Istituto di ricerca sulle acque del CNR.

I lavori hanno inizio alle ore 8,35.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del direttore dell'Istituto di ricerca sulle acque del CNR

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sull'emergenza idrica nei centri urbani del Mezzogiorno e delle isole.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non ci sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Procediamo oggi con l'audizione del direttore dell'Istituto di ricerca sulle acque del CNR, professor Passino, al quale do immediatamente la parola.

PASSINO. Signor Presidente, la ringrazio innanzitutto della considerazione che mi ha dimostrato e dell'onore che mi ha fatto invitandomi in questa sede.

Intendo porre a disposizione della Commissione l'esperienza gli oltre 30 anni di lavoro dell'Istituto di ricerca sulle acque, che dirigo, e quella di 12 anni di lavoro alla guida dell'Autorità di bacino del fiume Po, nel corso dei quali i problemi relativi all'approvvigionamento e all'emergenza idrica in generale hanno assorbito gran parte della mia attività.

Naturalmente è difficile operare una selezione netta degli argomenti da affrontare, perché il problema che stiamo dibattendo è molto complesso e diversi sono i modi per affrontarlo. Tuttavia, credo di poter fornire un contributo positivo al desiderio di conoscenza della Commissione scegliendo di rappresentare quella che – a mio avviso – costituisce la lista delle vere criticità in materia di emergenza idrica.

Attribuendo il giusto peso ai consuntivi, il settore idrico, nel campo degli investimenti pubblici, è uno di quelli che ha assorbito la maggior quantità di risorse finanziarie negli ultimi 50 anni, a partire dagli importanti sforzi e dalle realizzazioni compiute soprattutto nel Mezzogiorno d'Italia dalla famosa Cassa per il Mezzogiorno, di cui tanto si è parlato e che forse sarebbe arrivato il momento di rimpiangere. Essa ha rappresentato, infatti, un centro valido di competenza, e la dimostrazione di ciò sta proprio nel fatto che da una sede tecnica – quale appunto era la Cassa per il

Mezzogiorno – si è potuto alimentare il sistema culturale e scientifico del nostro Paese. Il livello di competenza raggiunto in quella sede era tale che molti di coloro che vi hanno lavorato in seguito hanno ricoperto ruoli come quello di professore universitario, professionista, ricercatore e quant'altro.

Tenendo fede all'impegno di evidenziare le principali criticità del sistema, la più importante di esse risiede nel fatto che, una volta demolito il centro di competenza allora rappresentato dalla Cassa per il Mezzogiorno, si è continuato a lavorare nel settore delle risorse idriche senza competenza e conoscenze adeguate. Mi rendo conto della gravità dell'affermazione, di cui mi assumo tutta la responsabilità, giacché ritengo la questione di grande rilievo.

Avendo partecipato (come del resto oggi, in qualità di persona udita dal Parlamento) al lavoro degli atti preparatori della legge 5 gennaio 1994, n. 36, mi spiace dover riconoscere che quest'ultima, fondata peraltro su principi condivisibili di grande rilievo e modernità, abbia poi conseguito, nella definizione dei dettagli, una serie di incompletezze, di inadeguatezze e di inefficienze che alla fine hanno concorso a determinarne l'insuccesso.

Sono, inoltre, dell'avviso che la mancanza di un quadro di riferimento fondato su alcuni principi-guida importanti abbia viziato la mancanza di coordinamento e di collegamento tra le diverse leggi di settore che intervengono in materia. Mi riferisco, in particolare, alla mancanza di collegamento e alla contraddizione esistenti, ad esempio, tra la legge 5 gennaio 1994, n. 36, e la legge 18 maggio 1989, n. 183. A questo punto, peraltro, sarebbe importante specificare gli scoordinamenti e le contraddizioni esistenti tra le diverse leggi di riferimento. Per quanto attiene all'assetto istituzionale cito, ad esempio, la legge 8 giugno 1990, n. 142, e la legge 8 luglio 1986, n. 349, istitutiva del Ministero dell'ambiente; e ancora, il decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152, che poi si è «dimenticato» le leggi dello Stato e che, viceversa, si è tradotto nel desiderio di adempiere tardivamente ad alcune disposizioni comunitarie, rispetto alle quali il ritardo normativo italiano è sempre stato drammatico. Ma soprattutto è sempre stato insufficiente il contributo fornito dal Paese alla definizione delle direttive comunitarie, che alla fine ci sono «rimbalzate» addosso e che abbiamo dovuto applicare secondo schemi e scelte modellate più che altro su esigenze ed esperienze di altri Paesi che invece positivamente avevano contribuito alla loro definizione.

Sempre nel campo delle risorse idriche è incombente la direttiva quadro che condiziona le azioni dei Governi dell'Unione per i prossimi 15-20 anni, rispetto alla quale la distrazione del nostro Paese è certamente molto preoccupante.

Per ragioni di ufficio ho l'opportunità di seguire la produzione normativa degli altri Paesi europei in termini di applicazione della direttiva quadro sulle acque. In quasi tutti i Paesi europei sono stati istituiti comitati interministeriali, con una conseguente mobilitazione di strutture tecniche e scientifiche colossali. È quindi in atto una preparazione normativo-istituzionale tesa a preparare la ricezione della direttiva quadro emanata in

sede comunitaria che è assolutamente senza confronto rispetto al quasi niente prediposto dal nostro Paese a livello nazionale.

Questo per toccare un aspetto di elevatissima criticità, che è lo scoordinamento a livello normativo, il più importante dei quali credo sia quello in essere tra le citate leggi n. 36, del 1994, e n. 183 del 1989, che poi determina il rapporto che intercorre tra l'utilizzazione delle risorse, e la pianificazione e la gestione delle risorse medesime. La pianificazione delle risorse è infatti di competenza della legge n. 183, che quindi dovrebbe garantire ai settori che utilizzano l'acqua la disponibilità in quantità e qualità idonee ai diversi usi. Questo richiamo allo scoordinamento normativo solleva un problema, che è a nostro avviso fondamentale in materia di emergenza idrica, e cioè che insistere ad occuparsi – come sinora si è fatto – soltanto di spese di investimento e di realizzazione di opere è un modo molto parziale e fuorviante di affrontare il problema; tanto più in quanto questi orientamenti – che naturalmente sottendono interessi importanti e quindi aggregano facilmente rilevanti consensi – pesano, si fondano su alcuni elementi conoscitivi sbagliati.

Ne cito due, per citare i più semplici e importanti, e mi si consenta un inciso: siamo convinti, come tanti, che il problema delle risorse idriche sia molto complesso, ma che tale complessità non debba comportare il nascondersi dietro la descrizione di problemi difficili e astrusi, ma semplicemente accettare il fatto che il problema deriva dalla somma di una serie di problemi, nessuno dei quali astruso e difficile. La soluzione risiede nel raggiungere la capacità di gestire tali problemi contestualmente, assegnando a ciascuno di essi il giusto peso.

Dicevo di due elementi frequentemente «accampati» a sostegno della tesi della necessità di operare giganteschi investimenti risolutivi: mi riferisco alle dotazioni idriche *pro capite* e alla stima delle perdite degli impianti di distribuzione.

Con riferimento alle aree del Paese meno dotate di risorse idriche, le abitudini, le consuetudini e i bisogni si sono naturalmente storicamente adeguati all'insufficienza delle risorse, per cui i consumi reali sono molto bassi, dell'ordine dei 100 litri ad abitante al giorno, e qualche volta anche più bassi.

Con questo, naturalmente, non voglio dire che si debba guardare al futuro comprimendo e mantenendo i consumi al di sotto delle soglie della civiltà, però osservo che è un sacrilegio prospettare programmi di grandi investimenti fondati su dotazioni idriche *pro capite* di 450 litri per abitante al giorno, perché significa prevedere dotazioni idriche che sono tra il 50 e l'80 per cento superiori a quella media delle città europee più sviluppate. Detto in termini goliardici, questo problema della dotazione idrica *pro capite* di 450 litri per abitante al giorno è una «balla», che però sottende – tradotta in ragione di bisogno di investimenti – cifre gonfiate.

Lo stesso ragionamento va fatto per le perdite degli impianti. Qui si favoleggia di perdite incredibili, si usa frequentemente l'espressione di «reti colabrodo». Anche qui credo che il miglior servizio da fare al Paese in una sede come questa sia di dire la verità. I dati sulle perdite che ven-

gono fatti circolare sono sbagliati; sono stime risultanti dal rapporto tra la quantità di acqua distribuita e quella fatturata: non si tratta, quindi, di perdite materiali, ma economiche. Considerate l'immutatezza delle strutture di gestione, l'abitudine a non pagare l'acqua, la stratificazione storica di tutta una serie di forniture che a suo tempo avevano la giustificazione normativa del non pagamento del servizio e la mancanza di dati statistici a consuntivo delle situazioni delle diverse società acquedottistiche di distribuzione, circolano questi dati con valori del 30-40 per cento di perdite che sono di tipo economico e non materiale. Però questi dati, nella loro semplicità e banalità, vengono poi utilizzati semplicisticamente, ma con grave responsabilità, per calcolare previsioni di bisogno di investimenti e questo mi sembra un aspetto di straordinarie serietà e gravità.

L'altro aspetto, che riguarda – come dicevo poc'anzi – il riconoscimento dei fattori critici concorrenti al soddisfacimento del bisogno degli utenti, è di dare l'acqua nella quantità e qualità che servono.

Per quanto strano possa apparire, e diversamente da quello che prevale nel comportamento dei più nel nostro Paese, i fattori critici nella catena dell'approvvigionamento (che va dalla captazione delle risorse alla fornitura al singolo utente) sono ai due estremi di questa catena e non in mezzo, nella realizzazione dell'impianto e nella fornitura dell'acqua. Il primo estremo è costituito dal garantire le risorse; il secondo è rappresentato dal dover soddisfare l'utente, che è il punto terminale e l'elemento di valutazione di quel fattore importante denominato «servizio». Questo perché le storie di situazioni in cui gli impianti esistono e l'acqua non c'è – lo avrete già sentito dire – sono numerosissime, molto rilevanti ed economicamente assai significative; come pure lo sono quelle in cui, in presenza di acqua, è insoddisfacente il servizio.

L'aspetto più critico dell'estremo a monte, cioè la garanzia della disponibilità e dell'utilizzazione delle risorse, risiede nel cosiddetto uso multiplo delle risorse e nei conflitti d'impiego delle risorse medesime. Qui i difetti, che sono soprattutto istituzionali e gestionali, si collegano a modifiche istituzionali avvenute nel nostro Paese negli anni '30, addirittura dopo le cosiddette «leggi Serpieri» sull'agricoltura: quando fu rotta la gestione unitaria delle acque che i precedenti modelli di governo avevano garantito, furono trasferite competenze al Ministero dell'agricoltura e si realizzò una separazione tra gestione e responsabilità decisionali.

(Rispetto a questo – faccio un inciso – le attività gestionali in Italia hanno sempre coinciso con la disponibilità di risorse finanziarie per investimenti e non sono mai state di tipo immateriale.)

Questa separazione ha prodotto gravi guasti; altrettanti guasti hanno prodotto le leggi, sempre di quel tempo, miranti allo sviluppo della produzione di energia idroelettrica. In quegli anni, naturalmente, queste furono tra le migliori leggi che il nostro Paese abbia mai avuto, perché miravano al raggiungimento di una quota di autosufficienza energetica e alla promozione e allo sviluppo delle attività agricole, che in precedenza erano molto carenti, e quindi alla bonifica e alla promozione dell'irrigazione. Naturalmente, ogni legge ha un valore in relazione all'epoca nella quale viene

concepita e realizzata; quindi, esprimendo un giudizio a settant'anni di distanza, tali leggi, per il tempo in cui furono varate, erano eccezionali; ma il quadro è poi cambiato così profondamente che quelle leggi, ottime allora, sono pessime oggi, per una ragione molto semplice: allora erano nate ed erano state attuate in una situazione in cui la disponibilità di acqua era enormemente superiore ai bisogni, mentre oggi la situazione si è capovolta e i bisogni sono straordinariamente superiori alle disponibilità. Però si continua ad operare inerzialmente, con gli effetti prodotti da quelle leggi.

Quanto agli effetti negativi che quelle leggi, tuttora operanti, producono, ve n'è uno in comune, che è il più grave di tutti e che riguarda il sistema delle concessioni. Continuare ad occuparsi di acqua, lamentarsi per l'emergenza idrica, invocare nuove leggi e nuovi investimenti senza intervenire alla radice del problema della riforma delle concessioni è veramente un'assurdità.

Oggi il sistema delle concessioni è sostanzialmente un diritto di prelievo e non un'autorizzazione a prelevare una determinata quantità di acqua che viene monitorata, registrata e responsabilmente gestita nel corso del tempo da chi ha il compito di garantire la collettività.

MANFREDI (FI). Di che anno è la legge sulle concessioni?

PASSINO. È del 1933.

Vi sono alcuni dettagli tecnici molto importanti, che si esprimono nella articolazione della concessione in moduli. Il modulo corrisponde a 100 litri al secondo e il diritto di prelievo è espresso in numero di moduli. Attualmente in Italia non esiste il catasto delle concessioni. Di conseguenza, se si volesse procedere ad una verifica, su un corpo idrico superficiale o sotterraneo, dei diritti di prelievo e delle concessioni accordate, si otterrebbero dati di scarso interesse.

Quando ho ricoperto la carica di segretario generale dell'Autorità di bacino del fiume Po ho effettuato alcuni controlli ed ho scoperto che in alcuni casi la somma delle concessioni accordate avrebbe consentito un prelievo d'acqua pari al doppio rispetto alle disponibilità del bacino idrico di riferimento: cito l'esempio del Mincio, di cui mi sono interessato.

Tutto questo, poi, a prescindere dal fatto che in assenza totale di controlli i concessionari prelevano di fatto la quantità d'acqua che desiderano e nessuno impedisce loro di farlo, essendo essi sottoposti unicamente ad una verifica di tipo fiscale. L'unico controllo sull'esercizio delle concessioni è rappresentato dall'esazione del canone, effettuata dal Ministero competente, oggi dalle Regioni. Tale verifica, però, è totalmente nelle mani dei concessionari, perché si fonda sulla dichiarazione delle medie di prelievo; queste ultime, naturalmente, coincidono con i moduli previsti dalle concessioni stesse, cosicché tutti sono tranquilli e il sistema va avanti determinando i disastri finora evidenziati.

Ciò vuol dire che, ad esempio, una media nel prelievo irriguo realizzata considerando i mesi o le settimane di prelievo intenso e quelli di assenza o di basso prelievo consente il rispetto formale della concessione,

creando però disastri dal punto di vista della disponibilità delle risorse alla collettività per i diversi impieghi.

Nel sistema idroelettrico accade esattamente la stessa cosa. La gestione degli invasi in quota viene realizzata sulla base dei programmi di produzione idroelettrica e, ad esempio, di sostituzione della produzione idroelettrica alle quote corrispondenti all'entrata in manutenzione delle centrali termoelettriche; operazione che non sempre si sposa con il diagramma dei bisogni e delle utilizzazioni. Ne consegue che esistono forti sottrazioni a monte, che poi si riflettono sull'utilizzazione a valle. Queste sottrazioni a monte sono realizzate in totale assenza di controlli, da operatori privati, da concessionari, senza alcun tipo di intervento e senza alcuna responsabilità di chi, a livello pubblico, dovrebbe garantire i bisogni di tutti. Naturalmente questa situazione diventa sempre più grave se si considera che una variazione percentuale dell'uno per cento della quota di prelievo irriguo o industriale ha riflessi più gravi nel settore potabile, perché la quantità complessiva dei consumi è molto più bassa.

Potrei dilungarmi su questo discorso, ma il dato importante – ripeto – è che si è in presenza di una totale assenza dello Stato nella sua articolazione più ampia. Non intendo entrare nel merito della discussione tra federalismo, non federalismo, gestione locale, gestione centralizzata e quant'altro: mi riferisco allo Stato in generale per quanto concerne il compito di gestione delle risorse a monte.

A valle, invece, con riferimento al servizio ai cittadini, vi sono due aspetti rilevanti da considerare. Innanzitutto, non esiste un sistema di servizio di successo che non si fondi su una educazione degli utenti al servizio che si propone. Sarebbe necessaria, in sostanza, una corretta educazione degli utenti rispetto al servizio realmente offerto. Non bisogna mentire ed è necessario che vi sia una corrispondenza tra il servizio prestato e le aspettative dell'utente. Naturalmente, può accadere che gli utenti si aspettino un servizio diverso da quello possibile, per cui divengono fondamentali i cosiddetti problemi della cultura dell'acqua e dell'educazione dell'utente. Essi, inoltre, hanno un riflesso importantissimo su un aspetto caratteristico della cosiddetta «legge Galli» (la citata legge 5 gennaio 1994, n. 36), vale a dire sull'autosufficienza dei sistemi di servizio, cioè l'equilibrio tra costi e ricavi: in altri termini, la giusta articolazione delle tariffe rispetto alla disponibilità di chi deve pagarle.

A tal proposito, non credo vi sia una indisponibilità dei cittadini a sostenere costi più elevati. Penso che nessuno sia così sprovveduto da non essere disposto a pagare un po' di più per avere molto di più. Il vero problema è che l'indisponibilità a pagare tariffe più alte si radica nell'aspettativa della cosiddetta «fregatura» – se mi è consentito di usare un termine goliardico, in un'Aula così solenne –, nel senso che non c'è la fiducia che al pagamento di una tariffa più elevata corrisponda un servizio più soddisfacente.

Questi fattori che ho citato si inseriscono in un altro tipo di problema fondamentale, rappresentato dal tipo di cultura e di capacità manageriale esistente. Gestire sistemi di servizio e acquedotti è una competenza di

tipo manageriale complessa che non si esaurisce nell'ingegneria idraulica, come invece si ritiene in Italia.

Dopo tanti anni sono giunto alla conclusione che dal punto di vista culturale – che conta sempre molto – uno dei principali difetti della nostra storia sia consistito nel fatto che si sono affidati troppi ruoli e responsabilità ai competenti di pura idraulica. Non è così, non è stato così neppure nella gestione dell'Autorità di bacino del fiume Po. Gli idraulici sono strumentali alla predisposizione e alla realizzazione – che sanno fare molto bene – di opere idrauliche, che però servono a scopi di ordine più generale e che fanno parte di un sistema più complesso. In sostanza, la classe manageriale è priva della cultura necessaria, vale a dire della cultura della gestione di servizio, e trascura la complessità a cui mi riferivo poc'anzi. Tutte le questioni che attirano l'attenzione – mi si consenta di dirlo – non solo a livello manageriale e tecnico, ma purtroppo anche a livello politico, si esauriscono nello stanziamento di soldi e nella realizzazione di opere, e questo è stato finora un disastro e continuerà ad esserlo, se si continuerà a fare così.

Tutto questo ha un riscontro a livello internazionale, che è sempre fonte di esperienze e di insegnamenti importanti: c'è un riscontro molto significativo e rilevante nella politica comunitaria, in materia di risorse idriche, che è un po' la sintesi dell'esperienza dei diversi Paesi. Se guardate ai principali documenti comunitari, tecnici e politici, la parte tecnica non è più contemplata: ci si riferisce solo a problemi sociali, economici, organizzativi e manageriali.

Noi abbiamo in corso una serie di iniziative costose: prendiamo in esame il caso della formazione. I processi formativi, che pure assorbono risorse cospicue, enormi, sono totalmente scollegati da importanti appuntamenti di tipo organizzativo e gestionale e dunque «i formati» hanno poi sbocchi professionali pari a zero.

C'è poi un aspetto altrettanto rilevante, che riguarda il livello imprenditoriale delle nostre imprese in materia di risorse idriche. Abbiamo aperto – anzi, se devo essere sincero, «abbiamo fatto finta di aprire» – il settore delle risorse idriche al mercato, operando alcune scelte derivanti dalla legge n. 36 del 1994 e non abbiamo in alcun modo curato la preparazione e lo sviluppo tecnologico delle nostre imprese. Dico questo con riferimento ai grandi gruppi internazionali che si sono costituiti – inglesi, tedeschi e francesi, soprattutto francesi – che in questo settore sono i *leader* nel mondo e che quindi non lavorano solo nei loro Paesi, ma vincono anche i principali appalti internazionali: costruiscono acquedotti ad Hong Kong, a Pechino, negli Stati Uniti d'America e in Sud America, con appalti ricchi.

Queste imprese sono nate operando nei rispettivi Paesi. Hanno cioè acquisito esperienza, *know-how* e referenze facendo lavori qualificati nei Paesi di origine e da lì sono partite per raggiungere le posizioni di *leadership* che hanno conquistato nel mondo.

Il livello qualitativo della domanda della committenza, quasi esclusivamente proveniente dallo Stato, è pessimo. Dico questo, conscio della

gravità di quello che dico. Ripeto: la committenza è pessima. I disciplinari tecnici degli appalti sono di basso livello.

PRESIDENTE. Come nelle grandi opere pubbliche per l'ANAS: c'è una carenza della tecnostuttura.

PASSINO. C'è una carenza di qualità. Su questo ho qualche reticenza ad esprimere le mie idee.

PRESIDENTE. Per esempio, la legge sulle infrastrutture troverà dei problemi seri di attuazione, perché manca una tecnostuttura adeguata: l'ANAS, ormai, ha l'encefalogramma piatto.

PASSINO. La progettualità nei settori di cui mi intendo, cioè quello delle acque, è pessima, lo ripeto ancora una volta.

PRESIDENTE. Questo è un dato angosciante.

ROTONDO (DS-U). Col fatto che i disciplinari tecnici non sono all'altezza vengono garantite le grandi imprese qualificate, che possiedono *know-how*?

PASSINO. Sarebbero garantite, se non si frapponessero barriere di altro tipo.

ROTONDO (DS-U). Forse mi sono spiegato male. Il fatto che i disciplinari tecnici non siano, per così dire, perfetti o comunque adeguati al tipo di servizio che si richiede, non fa in modo che poi a queste gare possano partecipare tutti, anche le società non qualificate?

PASSINO. La domanda è importante. Se si aprisse veramente il mercato, saremmo totalmente colonizzati. Come dicevo, «se si aprisse veramente»: però qui si inserisce un'altra questione sulla quale, se credete, posso dire alla Commissione quel che penso.

PRESIDENTE. Ce lo dica, professore: siamo qui per ascoltarla.

PASSINO. È importante seguire alcune storie.

La nascita di questi grandi gruppi internazionali è sempre stata nazionale; come ho detto; i Governi degli altri Paesi hanno adottato delle politiche che hanno promosso la qualificazione delle loro imprese. Ma le storie sono diverse. L'esperienza più avvicinata a quella italiana è quella britannica: la famosa Margaret Thatcher promosse la privatizzazione dei servizi idrici in Gran Bretagna, dopo essere passata attraverso una fase di statalizzazione selvaggia. Prima statalizzò tutto. Poi, a valle della statalizzazione, promosse una eccellente ristrutturazione tecnico-economica dei servizi. Dopodiché mise sul mercato entità leggibili economicamente e quindi appetibili per le imprese: cioè ha creato un vero mercato.

Noi, viceversa, parliamo di mercato, ma il mercato derivante dalla legge n. 36 del 1994 è drogato, perché è condizionato da tutta una serie di norme che in realtà creano un falso mercato. Siccome le imprese sono elastiche, perché decidono, eseguono e si convertono rapidamente, il problema non sta nell'offerta, ma nella domanda, perché ad una domanda corretta l'impresa si adegua rapidamente, attrezzandosi per soddisfarla. Se la domanda è di bassa qualità, l'impresa che si adeguasse fallirebbe, perché sosterebbe costi sui quali non riuscirebbe ad ottenere ritorni economici. Ci sono dei casi, che io conosco, di imprese che ci hanno provato e hanno sostenuto costi sui quali non hanno avuto ritorni.

PRESIDENTE. Questa domanda di bassa qualità dipende sempre dalla carenza della tecnostuttura?

PASSINO. Sì, però non vorrei addossare la responsabilità di questo alla tecnostuttura, perché essa sta nelle condizioni di chi l'ha portata a quel punto, di chi aveva il potere di migliorarla: non ci vuole molto a creare una tecnostuttura seria, se ci si pone mano in modo idoneo.

PRESIDENTE. Non vogliamo fare il processo ai singoli soggetti della tecnostuttura.

PASSINO. Oggi il livello della tecnostuttura è mediocre.

PRESIDENTE. C'è stata una selezione alla rovescia, che ha portato alla creazione di questo meccanismo.

PASSINO. Signor Presidente, qui si innesca un'altra questione.

Nel settore degli investimenti – parlo di quanto conosco: il campo dell'acqua – un procedimento corretto consisterebbe nel privilegiare la progettazione e, prima di tutto, la conoscenza. Abbiamo un sistema pubblico privo degli elementi fondamentali della conoscenza: di quantità, di qualità, di strutture. Non abbiamo neppure a disposizione il parco dei progetti delle opere eseguite: se andaste a cercare i progetti delle opere eseguite, verifichereste che non ci sono più.

Se venisse privilegiata la fase della progettazione, le decisioni di spesa verrebbero assunte sulla base di dati convalidati a livello pubblico; anche qui c'è una gravissima carenza nella convalida di dati. Quando poi si devono fare affrettatamente «megaprogrammi di megaspesa» i dati sono forniti dalle imprese interessate a utilizzare i fondi che vengono stanziati. Tutti i piani pubblici che ho visto si fondano su elementi qualificanti forniti da terzi e non nascono in modo endogeno, all'interno della struttura dello Stato. A questo principio fanno riferimento i discorsi di prima, relativi al 30 per cento di perdite e ai 450 litri di acqua per abitante al giorno. Sono mistificazioni che hanno il preciso obiettivo di aumentare la spesa: lo dico per essere chiaro.

PRESIDENTE. Quindi, le politiche generali non sono commisurate al bisogno del servizio, ma agli interessi del sistema delle imprese.

VALLONE (*Mar-DL-U*). Le politiche sono dunque fondate sulla spesa e non sui bisogni!

PASSINO. Non c'è dubbio, anche perché i bisogni non sono perfettamente conosciuti. Vi è, in sostanza, una mancanza di conoscenza e di riferimenti. Ad esempio, esiste il problema della responsabilità dei dati. Si tratta di un aspetto che in Italia non viene mai considerato. Un'istituzione pubblica non può predisporre piani di spesa basandosi soltanto su stime, come spesso è riportato nei documenti: ciò non ha senso. Si dovrebbe piuttosto operare sulla base di dati e misurazioni precisi, assumendosene la relativa responsabilità.

Un altro aspetto gravissimo in materia di risorse idriche è legato alla questione dei cambiamenti climatici. In altre parole, si spacciano per previsioni certe delle ipotesi scientifiche (peraltro molto serie, ci tengo a precisarlo). Nessuno oggi è in condizione di dire se attraversiamo una fase di cambiamento climatico o di variazione climatica. Preciso il significato di entrambe le espressioni: il cambiamento climatico è definitivo, mentre la variazione climatica è un fatto temporaneo; ripercorrendo la storia (si è riusciti a risalire fino al 1600) si può constatare che vi sono sempre stati periodi di variazione climatica, che durano dai 25 ai 40 anni. Ebbene, nella progettazione di grandi opere che, come nel caso dei grandi invasi nel settore idraulico, hanno una vita anche superiore ai 100 anni, un conto è che ci si ricordi ad un'ipotesi di cambiamento climatico, altra è che si operi nell'ottica di una variazione climatica. Vi sono enormi differenze dal punto di vista finanziario, e non solo; sono elementi che condizionano in modo determinante il sistema dei servizi.

Il sistema funziona così: si prevedono, sempre tardivamente, gli stanziamenti di spesa; la progettazione a monte dello stanziamento è prossima allo zero, mentre a valle si improvvisano e si inventano progetti, perché se non si spende si è accusati di negligenza e quindi si mette in difficoltà quella tecnostuttura a cui lei, signor Presidente, ha accennato. Prima la si mette in condizioni di non avanzare proposte per mancanza di progetti, poi la si condanna perché non spende ed allora ecco che si inventano e improvvisano i progetti. Questa è storia.

Non solo: poiché spesso gli stanziamenti di spesa sono realizzati sull'onda di una pressione pubblica violenta, che è la conseguenza dei ritardi accumulati, vi è poi una sollecitazione politica a spendere in fretta, non tanto per risolvere il problema, quanto per affrontare la giusta protesta dei cittadini scontenti.

Signor Presidente, sto dicendo delle banalità, ma sono convinto che le cose importanti a volte siano banali, perché quando si presentano in modo complesso si tende a nascondere la verità.

Tornando al discorso delle imprese, del mercato e della legge n. 36, bisogna riconoscere che quest'ultima non ha funzionato. Si tratta di una

legge che risale al 1994; ora siamo nel 2002 e possiamo dire che essa è sostanzialmente fallita. Non mi si venga a raccontare che sono stati istituiti 66 ATO (Ambiti territoriali ottimali), perché si tratta di 66 provincie. Se i 66 ATO coincidono e si identificano con i confini amministrativi delle provincie, allora dovremmo eliminare l'aggettivo «ottimale», perché è chiaro che in quella definizione non vi è alcuna considerazione di carattere tecnico, economico, organizzativo, di servizio e di raccordo ai bisogni dei cittadini interessati. Questo è accaduto perché il freno della citata legge n. 36 sta nel fatto che il servizio dell'acqua potabile rientra nell'esercizio capillare del potere per quanto attiene al rapporto con il cittadino: ne consegue che la legge n. 36 non è voluta dalle istituzioni.

Riconosco che si tratta di un'affermazione grave, che si riflette anche sulle norme che hanno previsto le istituzioni degli organi di governo negli ambiti territoriali.

MANFREDI (FI). Però si sono inventati 66 autorità!

PASSINO. Effettivamente, sono inventate. Sarà una questione di età, ma forse si arriva a un certo punto nella vita in cui si è meno interessati ad alcuni fatti, per cui si riesce a parlarne in maniera più trasparente. Francamente ho creduto nella legge n. 36, ma ora non ho più la pazienza di assistere a questa recitazione di ipocrisie, al far finta che la legge funzioni. La legge n. 36 – ripeto – è fallita e non ha aperto il mercato; i freni sono numerosi e il più importante di essi è costituito dal fatto che il potere politico locale «non molla la presa». Bisogna domandarsi se in tali condizioni il mercato sia attraente per un'impresa privata che rischia i propri soldi e non quelli dello Stato. Il mercato italiano è totalmente privo di attrattiva.

Tra l'altro, parlare della legge n. 36 con il provincialismo con cui se ne discute in Italia, senza confrontarsi con il mercato internazionale, è il primo modo di negare il mercato. E ancora, non ha senso parlare di privatizzazione e poi varare tutta una serie di leggi e «leggine» che distinguono il mercato in società per azioni in funzione della natura dell'azionista. In altre parole, siamo un Paese che ritiene che le S.p.A. siano diverse a seconda che l'azionista sia pubblico o privato. Uno straniero non capirà mai questa distinzione.

Ho ricoperto l'incarico di dirigente delle Partecipazioni statali e sono stato amministratore delegato dell'Enichem. Provate ad immaginare cosa accadeva nell'ambito di una trattativa internazionale, dopo aver raggiunto un accordo con il mio omologo di un'impresa internazionale, quando gli dicevo che la proposta doveva passare al vaglio del Consiglio di amministrazione, il quale avrebbe provveduto ad inviarla alla giunta dell'ENI, la quale a sua volta l'avrebbe dovuta trasmettere all'allora Ministro delle partecipazioni statali, il quale – infine – avrebbe emanato un decreto con cui l'avrebbe approvata o no. Sicuramente l'interlocutore avrebbe ritenuto di aver perso tempo: magari avrei potuto anche essere considerato

una persona simpatica, con la quale però non sarebbe stato opportuno concludere affari.

Se si ritiene che nel mercato esistono aziende diverse a seconda della natura dell'azionista e se rispetto all'oggetto più significativo del presunto mercato il Governo assume un provvedimento e attribuisce la proprietà dell'ex Ente autonomo acquedotto pugliese ad un soggetto che sta sul mercato sottraendolo alla competizione, i grandi investitori internazionali continueranno a tirarsi indietro.

Ho seguito tutta la vicenda, e forse per credibilità personale venivo e vengo tuttora consultato da *manager* di grandi gruppi internazionali. Il loro interesse per il nostro mercato è drammaticamente scemato. Ora, o si decide di ergere una barriera protettiva al livello non eccellente delle nostre imprese, tenendo fuori quelle internazionali che sono molto competitive, oppure si sceglie la strada di creare un mercato vero, ponendo in essere però anche le condizioni di sostegno per portare le nostre imprese a competere al suo interno. Noi oggi (e neppure per scelta, ma per situazioni di fatto) ci troviamo all'interno della prima ipotesi.

Questi sono gli elementi più seri e gravi che condizionano la cosiddetta «emergenza idrica». Occorre distinguere tra una generalità di situazioni in cui il problema non è da attribuire alle risorse, alla siccità e all'aridità ed altre in cui, invece, il problema è effettivamente quello: questi ultimi casi, però, sono da affrontare singolarmente e puntualmente, e per essi sono praticabili molteplici soluzioni.

PRESIDENTE. Professor Passino, noi la ringraziamo per questo suo lungo intervento, che in realtà è servito anche a fare chiarezza su uno stato confusionale dell'informazione e, in un certo senso, di disinformazione sull'emergenza idrica.

Lei ci ha spiegato perché la legge n. 36 del 1994 in realtà droga il mercato italiano e quindi lo rende poco competitivo, allontanando gli investitori seri.

Ci ha spiegato anche i ritardi di una tecnostuttura che, in assenza di progetti a monte, in realtà poi determina condizioni di sperpero a valle. Ci ha fatto capire gli enormi interessi esistenti sulle leggende metropolitane che fanno parte della vulgata sull'emergenza idrica: tali leggende metropolitane ineriscono sia ai consumi che alle strutture di cui ha bisogno il Paese.

Lei ha sollevato anche qualche dubbio sulla questione del cambiamento climatico, perché una cosa è il cambiamento climatico e ben altro la variazione climatica.

Secondo lei, quali meccanismi bisogna attivare per far sì che dove esistono impianti ci sia anche l'acqua (perché a volte abbiamo impianti senz'acqua) e dove c'è l'acqua vi sia un servizio soddisfacente?

MANFREDI (FI). La ringrazio, professor Passino, per la sua franchezza, che ha rasentato, se posso usare un termine che rende bene l'idea, la «spietatezza», nel corso della descrizione che ha fatto; la ringrazio nuovamente per questo.

PASSINO. Io lo considero normale.

MANFREDI (FI). Considero questa sua esposizione giustamente spietata, perché è necessario che qui, proprio in quest'Aula, le cose vengano dette nella loro reale portata.

Tra l'altro lei ha chiarito alcuni aspetti sui quali, secondo il principio del «si intende questo» (vedasi le famose perdite delle reti), forse si coltivavano dei luoghi comuni.

Detto questo, quindi svolto un apprezzamento nei suoi confronti – ma io la conosco e quindi so che non sarebbe stato possibile altrimenti –, le pongo una domanda, alla quale, dalla sua esposizione, non sono riuscito a dare risposta. Per la verità sono giunto in Commissione con qualche minuto di ritardo, ma credo di aver colto l'essenza generale del suo intervento.

L'Italia è «lunga» ed è «diversa»: queste sue affermazioni sono valide per tutto il territorio italiano, oppure è necessario distinguere per le varie realtà regionali?

MONCADA (UDC:CCD-CDU-DE). Voglio preliminarmente ringraziare il professor Roberto Passino, perché ha ricordato un periodo molto interessante della vita del nostro Paese, che abbiamo avuto modo di vivere insieme: il periodo della Cassa per il Mezzogiorno. Io lo vissi come amministratore, lui – allora, come oggi – come uno dei più grandi esperti di problemi idrici d'Europa e senza dubbio di livello internazionale.

È stato un periodo molto importante. Avevamo a disposizione la tecnologia di cui si è parlato, che ci era invidiata dall'estero: venivano delegazioni dei Paesi del Nord per imparare da noi come si progettava (progettare nel senso al quale si riferiva prima il professor Passino, naturalmente). L'abbiamo «graziosamente» smantellata, come abbiamo fatto con la struttura dell'ENEA. Il nostro è un Paese, sotto questo profilo, abbastanza curioso.

Come dicevo, ringrazio il professore soprattutto per la chiarezza di esposizione: fino ad adesso abbiamo sentito delle risposte alle nostre domande puntuali, necessarie e specifiche, ma non era mai stato fatto un panorama così completo della realtà del settore nel nostro Paese.

Ci sono alcuni punti che vorrei rapidissimamente marcare, perché sono questioni a cui credo profondamente anch'io e che il professor Passino ha chiarito con estrema lucidità.

Egli ha ricordato alcune mancanze: di adeguamento legislativo; di controllo in un sistema concessionario assurdo e obsoleto; di managerialità, che poi vuol dire – se ho ben capito – anche di multidisciplinarietà: non basta, infatti, essere professore ordinario di costruzioni idrauliche per fare un progetto; di una cultura dell'acqua da parte dell'utente.

Ha poi rimarcato il ritardo dello sviluppo tecnologico delle grandi imprese nazionali rispetto a quelle di altri Paesi. Qui c'è una osservazione interessante da fare: la mancata crescita delle imprese nazionali è dovuta alla mancanza di qualità della progettualità, cioè è un serpente che si

morde la coda, perché la scarsa qualità dei disciplinari, le modalità di gara e così via impediscono la nascita di grandi imprese in Italia e quindi non vi può essere concorrenza.

Infine, egli ha precisato la distinzione esistente tra variazioni e cambiamenti di clima; sono lieto che sia stata fatta, perché questo concetto si riflette poi su altre questioni. Ad esempio, ha rilievo, quando si parla di inquinamento da elettrosmog e atmosferico, rispetto alla differenza tra i livelli di attenzione e quelli di sicurezza: qui, nella differenza tra le variazioni climatiche e i cambiamenti di clima si creano allarmismi, problemi diversi e danni alla progettualità rispetto a dati di partenza sbagliati. Il problema mi sembra dunque piuttosto evidente.

Quindi la ringrazio, professor Passino, per aver voluto fare questo quadro di insieme così preciso. Vorrei però porle rapidamente una domanda, nella speranza che possa rispondermi.

L'indagine conoscitiva in corso è nata, è stata occasionata dall'emergenza idrica delle nostre popolazioni meridionali, in particolare della Sicilia e della Sardegna. So che in questo momento il commissario sta assumendo dei provvedimenti: lei ha accennato al fatto che esistono diverse possibilità d'intervento puntuali e specifiche. Vorrei sapere se lei è a conoscenza dei provvedimenti assunti in questo momento nelle regioni meridionali, se li ritiene sufficienti e se ha qualche idea o suggerimento da darci.

ROTONDO (*DS-U*). Ringrazio il professor Passino per la sua relazione, che mi è parsa importante, poiché ha chiarito molti dubbi e fra l'altro ha anche sollevato alcune perplessità su come viene gestita in questa fase tutta la difficile questione delle acque.

Per quanto ne posso capire, in base alle mie modeste conoscenze, mi sembra di poter dire che effettivamente lei, professore, ha colto un aspetto fondamentale, per cui, in relazione alle modalità con cui vengono «gestite» le offerte da porre sul mercato, per quanto riguarda i servizi legati alla gestione delle acque, sarebbe facile ipotizzare che non siano rese appetibili per le grandi aziende, quelle cioè con conoscenze di settore molto forti.

Eppure, professore, mi pare di capire, anche leggendo i giornali e seguendo le questioni locali – specialmente per quanto riguarda il Meridione ed in particolare la Sicilia –, che grandi imprese, specie francesi, sono presenti sul mercato ed anzi si fanno avanti in maniera prepotente (si fanno avanti o piuttosto «viene fatto in modo che si facciano avanti») per poter partecipare – mi scusi la crudezza del termine – «all'affare acqua».

Voglio capire perché, malgrado non ci sia appetibilità, vi sono queste presenze, che dovrei definire utili, ma che a volte potrebbero essere anche ingombranti.

DETTORI (*Mar-DL-U*). Professor Passino, ci siamo conosciuti circa trent'anni fa, all'istituto di geologia di Sassari.

PASSINO. Infatti, senatore Dettori, il suo nome non mi giunge nuovo.

DETTORI (Mar DL-U). Nel piccolo, mi considero uno sconfitto dal complesso sistema che governa le risorse idriche nella mia isola, proprio per l'assenza dello Stato e di quel valore che tentavamo di portare avanti in quell'epoca, che però non è stato capito.

Concordo sul fatto che in assenza di una rivoluzione culturale non ci sarà futuro. Il sistema idrico in questo Paese è drogato al punto che senza un'impostazione rigorosa da parte di un ente unico (ad esempio di un Ministero delle risorse idriche) che operi in concreto, purtroppo ancora per molti anni ci troveremo a ripetere le stesse cose.

Vorrei sapere se a suo giudizio il «sistema Paese» potrà reggere ancora per molto alla competitività con gli altri Paesi in termini di sviluppo, considerata la precarietà così assurda in qualsiasi ambito, non solo abitativo, ma anche industriale: precarietà di conoscenza e di gestione di un bene così prezioso come l'acqua.

IOVENE (DS-U). Professor Passino, le rivolgo molto rapidamente due domande. La prima attiene ad un aspetto da lei affrontato, relativo alla mancanza di informazione del decisore politico ed istituzionale circa le questioni attinenti alle risorse idriche e a come quest'assenza di conoscenze in qualche modo influenzi in modo molto negativo le scelte che si intraprendono in questo campo. Vorrei sapere cosa potrebbe essere fatto per ovviare a tale carenza, quali misure si potrebbero adottare per colmare questo *deficit* di informazione, al fine di assumere decisioni più ponderate e adeguate.

La seconda domanda riguarda il processo di desertificazione in Italia. Vorrei sapere se, ad avviso suo e del CNR, l'Italia è o no interessata da fenomeni di desertificazione. In caso di risposta affermativa, vorrei sapere quali misure sarebbe opportuno intraprendere, in quali aree, e se questo tipo di politiche è già in atto.

VALLONE (Mar-DL-U). Professor Passino, ritengo che il suo intervento – che il Presidente ha definito «lungo» – meriterebbe invece ancora un po' di tempo.

Ho ascoltato con attenzione la sua esposizione, dalla quale credo si possa trarre una serie di spunti per la nostra riflessione. Per certi versi le sue affermazioni sono state rivoluzionarie. Finalmente c'è qualcuno che ha detto esattamente come stanno le cose! È talmente vero quello che lei ha affermato che, purtroppo, noi politici ci trasciniamo in questo male endemico per cui, a seconda delle situazioni che trattiamo, finiamo sempre con il prefigurarci e con il posizionarci sulla stessa linea dell'interlocutore. Oggi, dal suo intervento, abbiamo appreso che alla base del problema esiste una situazione che va rimossa; tuttavia, negli atti esplicativi del nostro ruolo parlamentare, finiamo con l'operare in maniera diametralmente opposta.

Innanzitutto, nel nostro Paese esiste il frazionamento delle risorse idriche: non si sono potute costituire grandi società, anche pubbliche, perché esiste una situazione di forte «spezzettamento». Lei ha affermato che il potere viene esercitato attraverso l'erogazione dell'acqua. È vero; tant'è che nel nostro Paese, salvo rarissime eccezioni, esso è nelle mani di piccoli comuni o di altri sistemi.

Ancora oggi la citata legge n. 36, che non ha raggiunto quei risultati a cui lei accennava, soffre addirittura per l'incapacità di assemblare – non riesce a farlo neanche in maniera embrionale – tutti i comuni di quegli ambiti che non sono «ottimali» e che non corrispondono alle province. A ciò si aggiunga il fatto che, recentemente, durante l'attuale legislatura – soprattutto per effetto del collegato ambientale – è stata accolta una proposta che mette i piccoli comuni nelle condizioni di non aderire, permettendo che la gestione delle risorse idriche rimanga in capo all'amministrazione locale e consolidando altresì la cultura secondo la quale, dal momento che l'acqua si trova in montagna, è là che si deve gestire a livello locale e non a livello generale.

Lo scenario da lei prefigurato ci porta a ritenere che non risolveremo mai questo problema, perché non c'è la volontà politica per affrontarlo e per risolverlo. Avere la volontà politica significa incidere pesantemente, immaginando disposizioni normative vincolanti che facciano in modo che una grande risorsa come quella dell'acqua sia posta al servizio di tutti i cittadini e non gestita in termini di potere.

BATTAGLIA Antonio (AN). Dopo aver ascoltato la preziosa relazione del professor Passino, non faccio mistero nel dichiarare la mia più grande delusione per i differenti spunti di riflessione forniti dal professore rispetto a quelli offerti dalle altre persone udite dalla Commissione.

Molti in questa sede si sono sforzati di spiegare le motivazioni per cui oggi nel Mezzogiorno e nelle isole si vive sostanzialmente una situazione di profonda precarietà e di forte disagio per la mancanza di un bene prezioso quale l'acqua. In parte, tali ragioni si sovrapponevano.

Sicuramente nelle precedenti audizioni è emerso – lo hanno rilevato il Ministri dell'ambiente e della tutela del territorio, e delle infrastrutture e dei trasporti, così come i tecnici della materia intervenuti in questa sede – che esiste una rete idrica che è un colabrodo, che c'è una perdita del 40 per cento dell'acqua, che non piove più e che il sistema non funziona.

Personalmente non la conosco da trent'anni, come il mio collega Dettori, né per essere stato alla Cassa per il Mezzogiorno, che peraltro sembra sia stata un disastro per l'Italia e che invece sento oggi rimpiangere: forse sarà stata un bene, perché al suo interno vi hanno operato soggetti tecnicamente preparati e competenti, che magari hanno finanziato la ricerca e ciò deve essere valutato in senso positivo.

Comunque, il dato che emerge è che non dovrebbe esservi il problema di desertificazione sollevato dal senatore Iovene (perché sembra che l'acqua vi sia) o di scarsa applicazione o di fallimento di normative: vi sono piuttosto la scarsa preparazione della nostra impresa nell'affron-

tare il problema, l'incapacità del legislatore degli ultimi trent'anni di saper affrontare il problema dell'acqua e la gestione del potere dell'acqua, che crea clientele e profitti in termini possibilmente elettorali.

Certo, tutto questo è sconvolgente, perché domani dirò a quei soggetti che sono venuti qua che sono degli incompetenti, che i Ministri non hanno capito nulla e che sono fuorviati – o che sono stati fuorviati – e che non sono in condizioni di poter gestire la cosa pubblica, perché a monte manca loro una conoscenza del problema: debbono imitare il Parlamento, anche se ciò non corrisponde di fatto ad un percorso logico.

Queste audizioni si tengono, alla fine, per cercare di far capire al Parlamento come realmente stiano le cose; di fronte a tali cose, poi, dobbiamo assumere atteggiamenti che, per il compito istituzionale che abbiamo, siano tesi a mettere in moto percorsi che possano cercare di risolvere i problemi esistenti.

Quindi, non le nascondo, professore, un profondo apprezzamento. Ho molta fiducia del tecnico non politico, perché qua devo iniziare a non avere più fiducia nei soggetti che fanno i Commissari delle acque, i Commissari dell'ESA e nei tecnici: sono portato ad avere più fiducia in chi giornalmente si applica alla ricerca, rispetto a chi giornalmente si applica nella ricerca di una occupazione o di un incarico parapolitico che gli consenta di poter gestire potere.

Ma una domanda desidero porgliela, perché la questione non mi è chiara. Lei si è riferito alle concessioni. Quando parliamo di concessioni, dobbiamo intendere anche le concessioni dei pozzi, cioè la procedura per la quale il privato deve fare richiesta al Genio civile?

PASSINO. Se mi consente l'osservazione, sarebbe più importante parlare di quelli abusivi.

Innanzitutto ringrazio gli onorevoli senatori per l'attenzione prestatami e per le molte domande poste, che mi fanno pensare perlomeno di aver suscitato qualche motivo di riflessione e di interesse.

Prima di rispondere, vorrei ripetere una cosa che ho già detto: mi si consenta un po' di enfasi. Ho dedicato la mia vita professionale all'acqua; non ho ricercato cariche; ne ho avuta una e mi hanno forzato ad accettarla. Non volevo andare a fare il segretario generale dell'Autorità di bacino del Po, seppure professionalmente e culturalmente lì mi sono «divertito» enormemente, perché è stata un'esperienza preziosa, che mi ha portato a vedere i problemi – col procedere dell'incarico – in modo totalmente diverso dall'inizio. Penso che adottare un minimo di laicismo, nell'affrontare questi problemi, nel senso di misurarsi con la realtà, capirla e poi decidere sia questione di metodo e di etica professionale, amministrativa e politica non da poco.

Francamente, cominciando dall'ultima delle domande che mi sono state poste (perché in qualche senso provocatoria ed in quanto mi ha molto colpito), mi dispiace avere indotto nel senatore Antonio Battaglia il dubbio relativamente alle cose che ha udito da chi è stato udito prima di me. Però le voglio dire una cosa, senatore: le è mai capitato di frequen-

tare ambienti dove a due a due, quando ci si parla, si dicono delle cose e poi, quando ci si parla tutti insieme, le stesse cose non si dicono più?

BATTAGLIA Antonio (AN). Mi è capitato.

PASSINO. Siamo esattamente nella stessa situazione. Non ho l'ambizione, la pretesa di aver detto cose eccezionali, delle grandi originalità: ho detto delle cose vere, durante il mio intervento.

PRESIDENTE. In effetti, le ha condivise «a due a due».

PASSINO. Nel corso del mio intervento ho sottolineato il fatto che mi sono stufato di assistere a questa recitazione ipocrita, in cui determinatamente si rinuncia a dire le cose vere e soprattutto non ci si prende cura delle cose che contano, a meno che non siano leggi che possibilmente creano istituzioni, investimenti, conflitti di competenza tra istituzioni che quelle competenze che si contendono poi non esercitano. Anche questa è una cosa assai buffa: i conflitti tra competenze sono sanguinosi, ma i contendenti di quelle competenze, poi, non le esercitano.

VALLONE (Mar-DL-U). Un po' come i Commissari!

PASSINO. Sarà così, ma francamente, assistere a tutte queste lotte fratricide per rivendicare competenze non esercitate è ridicolo e sento il dovere, in una sede come questa, di dirlo.

Per le risposte, d'ora in avanti, seguirò l'ordine in cui sono stati posti i quesiti.

Il Presidente mi ha chiesto cosa bisognerebbe fare dove non si distribuisce acqua. Prima di tutto voglio svolgere una considerazione banale, semplice, che rappresenta anche una risposta parziale a tutte le domande che sono state poste. Se riflettiamo per un attimo, nelle principali decisioni che vengono adottate non c'è mai l'adeguata considerazione del fattore tempo. Non si ha mai il coraggio di dire che per risolvere questo problema occorrono dieci anni, perché si ritiene che una risposta fondata su un traguardo temporale a distanza sia impopolare. Quindi, si continuano a proporre soluzioni immediate e definitive del problema. Si tratta di bugie, ma anche di una delle giustificazioni adottate per privilegiare eccessivamente la spesa.

Magari si dà notizia del fatto che sono stati stanziati 1.000 miliardi. Anche qui, parliamoci chiaro: i 1.000 miliardi che vengono stanziati e che poi non vengono erogati dal Ministero sono null'altro che un vecchio giochino che voi conoscete tutti. I 1.600 miliardi stanziati a valle dell'alluvione del 2000 – il senatore Manfredi lo sa bene – non sono stati poi materialmente erogati dal Ministero e ciò è stato un bene, a mio avviso, perché in qualche modo ha compensato lo squilibrio esistente tra spesa e progettualità di cui ho parlato. Ma sarebbe molto più leale e apprezzabile essere chiari fin dall'inizio.

Dopo le alluvioni del 1994 e del 2000 invocai il fatto che i fondi venissero stanziati in una prospettiva temporale adeguata alla serietà degli interventi, che dovevano essere ben progettati e realizzati: ci mancarono solo gli schiaffi per respingere la mia proposta. Anche qui si pone la questione rappresentata dal fattore temporale: ci sono problemi veramente urgenti e che possono essere risolti con provvedimenti di emergenza; però, laddove i problemi sono strutturali, laddove occorre del tempo per risolvere il problema, bisogna avere il coraggio di far capire che è necessario saper aspettare.

Fatte salve le poche situazioni in cui effettivamente non ci sono risorse a disposizione, nel breve periodo la soluzione principale al problema sollevato sta nella regolazione dell'utilizzazione delle risorse a monte. A questo riguardo, per esempio, ho dimenticato di dire una cosa molto importante, che riguarda l'intreccio tra approvvigionamento idrico e pratiche agricole: non c'è problema d'acqua che non si intrecci con l'agricoltura, ovunque e comunque.

Lo Stato italiano ha condiviso un documento comunitario di straordinaria importanza, di cui nessuno parla, che riporta le stime e le prospettive sull'utilizzazione dello spazio europeo, che traccia al riguardo una prospettiva a 20-30 anni e che quindi affronta un problema critico, nodale anche rispetto all'argomento di cui ci siamo occupati oggi, l'incrocio tra servizi e organizzazione del territorio intesa nella sua articolazione più complessa: gli incroci tra approvvigionamento idrico e organizzazione del territorio sono terribili (vedremo poi che questo riguarda anche il discorso sulla desertificazione sollevato dal senatore Iovene). In quel documento c'è una stima agghiacciante: la riduzione dello spazio utilizzato ai fini di produzione agricola, nei prossimi 20-30 anni, in Europa sarà tra il 20 e il 60 per cento, partendo dalla considerazione che rispetto alla produzione del mondo agricolo, logistica e distribuzione prevalgono nettamente. Ce ne accorgiamo tutti i giorni recandoci al supermercato ed acquistando la frutta o l'acqua minerale. Non è più una questione legata al rapporto tra il luogo di impiego, di acquisto, e il luogo di produzione: è prevalentemente una questione di logistica e di distribuzione. Come dicevo, questo porterà ad una riduzione dello spazio agricolo utilizzato tra il 20 e il 60 per cento. Anche volendosi raffrontare con il valore più basso, il 20 per cento, pensiamo a cosa significhi in Italia una riduzione di tali proporzioni: un dramma e una rivoluzione in termini territoriali di cui non si occupa nessuno.

Tornando al discorso del tempo, a cui accennavo poc'anzi, la penetrazione tra pianificazione territoriale e pianificazione agricola, e utilizzazione delle risorse, programmazione e pianificazione agricola è drammatica. Anche di questo non si occupa nessuno, anche se potrebbe rappresentare la vera risposta alla «desertificazione» all'italiana.

Tutto ciò, tra altro, tocca il nodo dei conflitti di destinazione delle risorse a monte, la cui risoluzione risolverebbe molti problemi anche in Sicilia, che sicuramente sta attraversando una fase, dal punto di vista meteorologico, assolutamente eccezionale. Mi sento di dire che la parte pre-

valente della risposta sta proprio nella regolazione delle risorse a monte dei sistemi di distribuzione.

Alla domanda posta dal senatore Manfredi, se la situazione delineata sia valida per tutto il territorio italiano e se sia possibile distinguere tra le varie realtà regionali, rispondo che il problema è nodale. Le diversità sono enormi non solo in termini fisici e climatici, ma anche culturali, di aspettative, di tradizioni amministrative, di livello tecnico e di efficienza delle strutture esistenti. La sua domanda, senatore Manfredi, mi riporta ad un aspetto della succitata legge n. 36 che ho sempre considerato grave: l'assoluta negligenza nei confronti della gestione della transizione. In altre parole, ove si realizzasse il sistema di arrivo previsto da quella legge, esso sarebbe profondamente diverso da quello di partenza. La trasformazione è difficile, complessa e richiede tempo. Le difficoltà, le complessità e i tempi sono certamente molto diversi da zona a zona del Paese. Questo non solo per ragioni climatiche e fisiche, ma anche e soprattutto per tradizioni e cultura accumulate nelle diverse componenti sociali e istituzionali.

La legge n. 36 ha ignorato la gestione della transizione; dico di più, essa ha innescato una presunta transizione dal basso verso l'alto. Questa è la certezza del fallimento, perché una transizione di quella portata avrebbe dovuto essere gestita dall'alto. Ho citato l'esempio di Margaret Thatcher che prima ha nazionalizzato i servizi, rendendoli economici e leggibili, poi li ha privatizzati: si è trattato di una ferrea gestione della transizione dall'alto; forse sarà stata troppo ferrea, non voglio entrare nel merito, ma in ogni caso essa andava gestita così, valutando adeguatamente le differenze.

Esistono cioè zone del Paese (non voglio identificarle, perché si tratta di aree note) dove la tradizione e la struttura amministrativa sono tali da consentire di gestire la transazione della legge n. 36, ma ne esistono altre, importanti, dove è vero esattamente il contrario, per cui bisogna avere il coraggio di compiere delle scelte e di trarre le conseguenze dalle differenze constatate. Con questa osservazione ho risposto anche alla domanda postami dal senatore Moncada, il quale mi ha chiesto se il Mezzogiorno sia un caso a parte e se richieda soluzioni specifiche.

Si è parlato tante volte dell'ipotetica istituzione di un'Autorità per l'acqua nel Mezzogiorno: Autorità, forse, non è il termine adatto, però non c'è dubbio che sia necessario qualcosa del genere.

Per dare una dimostrazione di quanto esposto all'inizio circa la necessità di occuparsi anche di piccole cose, voglio dire altre due banalità. Non mi stancherò mai di proporre una norma tecnica che standardizzi i rubinetti. Mi spiego meglio. I rubinetti funzionano utilizzando una vite; la vite può avere un diverso passo; la gradazione di tale passo determina il flusso dell'acqua che esce dal rubinetto a seguito di un determinato giro della vite. Ne consegue che, facendo ruotare la vite presente nel rubinetto, il passaggio dell'acqua può essere più o meno abbondante. Se il passo è di grandi dimensioni, con un giro di rubinetto l'acqua scorre in modo violento mentre, se il passo è più piccolo, l'acqua esce con un flusso minore.

Ne consegue che i consumi possono essere anche di due o tre volte superiori alle reali esigenze domestiche. Sono vent'anni che viene proposta una banalità come questa, vale a dire lo *standard* dei rubinetti dell'acqua.

Un'altra banalità riguarda la procedura adottata per la chiusura della fornitura dell'acqua. Vi spiego come avviene. Una squadra di operai provvede a chiudere le valvole dell'acquedotto urbano, per cui cessa la distribuzione dell'acqua. Successivamente la stessa squadra riapre violentemente le valvole, producendo degli effetti che si chiamano «colpi d'ariete», che danneggiano la condotta e ne fanno aumentare le perdite, sulla cui entità molto spesso si imbroglia. Appena gli operai aprono le valvole tutti gli utenti riempiono i serbatoi, dei quali nel frattempo si sono dotati, prelevando tanta acqua quanta ne avrebbero prelevata se l'acqua fosse stata distribuita durante tutta la giornata. Il risultato è che questo sistema ha creato un mercato per i fornitori di pompe e di serbatoi a livello individuale, ma non ha risolto alcunché in termini di minori consumi d'acqua. Il Mezzogiorno è tutto così, e non è una banalità. Quindi, il Meridione ha peculiarità che devono essere affrontate e risolte.

Un'altra «favola» è costituita dalla riutilizzazione delle acque reflue: altra espressione affascinante. Il riutilizzo delle acque reflue non è un problema di tecnologia, ma una questione di cui si parla da decenni, ovunque nel mondo, senza grande successo, tranne che in Israele. Dobbiamo chiederci il perché di tale insuccesso, altrimenti continueremo a coesistere con il non funzionamento del sistema.

Il problema del riutilizzo delle acque usate non è di tipo tecnologico – ripeto – ma di integrazione del sistema di fornitura dell'acqua con il sistema di utilizzo. È una questione che può essere analizzata in termini di scambio di quote di mercato: in altri termini, si fornisce al cittadino una quota d'acqua, affinché non utilizzi la corrispettiva quantità fornita dal sistema di approvvigionamento tradizionale. Ma se l'utente viene posto contestualmente di fronte alla fonte di acqua depurata – che psicologicamente è sempre un po' sospetta – e all'acqua tradizionale, è evidente che continuerà a usare quest'ultima e non quella depurata, soprattutto se non la paga.

VALLONE (*Mar DL-U*). Vedasi Priolo!

PASSINO. Vedasi la Puglia. Sono stati spesi centinaia di miliardi per finanziare impianti di depurazione che producono «acqua distillata» e non è stato minimamente curato il versante dell'utenza.

C'è poi anche un aspetto normativo. Autorizzare il reimpiego di acqua depurata comporta responsabilità autorizzative molto delicate, perché è in gioco la salute di chi la riutilizza; se queste normative sono troppo rigorose, espongono eccessivamente agli strali della magistratura, per cui il responsabile operativo preposto all'autorizzazione, non autorizzerà mai. Da una parte non c'è integrazione tra il sistema di fornitura e il sistema di utenza, dall'altra c'è chi dovrebbe autorizzare che non lo vuole

fare – e non ha torto –, perché il sistema normativo lo mette veramente sulla graticola.

Senatore Rotondo, circa le grandi imprese francesi rilevo che non ho mai incontrato un'impresa che dichiari di non voler fare qualcosa. Le imprese – è il loro mestiere e fanno bene a fare così – diranno sempre di voler fare tutto: la dimostrazione della loro reale volontà sta poi nel verificare le cose che fanno davvero. Che siano attente e seguano i grandi affari è evidente: male non fa, se mi è consentito di usare l'espressione. Certamente sperano nel cambiamento del sistema che io ho descritto e che loro vedono nel medesimo modo. Dubito che se chiamaste qui i responsabili ve lo direbbero, per comprensibili ragioni: le imprese sono molto distratte e poco disponibili ad impegnarsi nella molteplicità delle situazioni più puntuali che si vanno determinando; fanno dei «saggi sperimentali» per vedere come va. Ma ribadisco che non c'è da parte loro un atteggiamento deciso, di vera politica aziendale, teso a fare un grande intervento: che poi osservino, che curino l'immagine, che frequentino è evidente ed è nel loro interesse.

Senatore Dettori, in questo momento mi sto occupando un po' della Sardegna e del Piano delle acque della regione: è un problema molto sardo. Poi, se crede, ne parliamo, perché sono un «sardo di esportazione».

Circa il ritardo nella competizione, esiste una regola mondiale: nella competizione i ritardi accumulati non si recuperano. Siamo indietro e ci rimaniamo, perché ormai la competizione è diventata selvaggia e per vincere non si può più essere sesti o settimi: si deve essere primi, secondi o terzi o si è fuori; non si recupera. Questo è valido se guardiamo al sistema imprenditoriale, evidentemente. Se invece guardiamo al sistema istituzionale, i tempi per recuperare ci sarebbero eccome ed anche i modi, ma non vedo le premesse, che si ricollegano ai nodi che ho citato, uno dei più importanti dei quali è l'incrocio con la pianificazione agricola. Non avere acqua in Sardegna e coltivarvi il riso, infatti, è da matti: cioè, se si trasferisce in Sardegna il modello agricolo della Padania, non ci si deve poi lamentare. Se poi in una situazione di risorse limitate, come in Sardegna, si continua a mantenere il regime di concessione anche degli impianti da parte dei consorzi agrari, le città continueranno a non avere acqua.

Il tempo, poi, per recuperare le mancate conoscenze, rappresenta una variabile critica: per avere conoscenze serie, si deve poter disporre di una base statistica scientificamente corretta, la cui predisposizione deve abbracciare archi temporali significativi. Assumere decisioni, fare stanziamenti utilizzando consulenti che suffragano e sostituiscono la mancanza di istituzioni responsabili per la convalida della conoscenza è un fatto gravissimo.

L'Italia, fino all'anteguerra, aveva degli eccellenti servizi tecnici nel settore delle risorse idriche: non ci sono più neanche quelli. Oggi i servizi pubblicano i dati degli anni '90: si tratta di dati che, rispetto ai problemi di cui ci siamo occupati oggi, non servono a niente, perché sono i dati nazionali delle concessioni idroelettriche degli anni '30. Ci vuole tempo per rimediare, perché i dati seri devono essere statisticamente, e quindi

temporalmente, estesi. Qui naturalmente si inserisce un discorso molto delicato, legato all'etica professionale dei consulenti: dico questo rendendomi conto della gravità di quanto dico, ricollegandomi a quanto osservato dal senatore Antonio Battaglia. L'azione sostitutiva di grossolani buchi della struttura pubblica da parte di consulenti molto disponibili costituisce un fatto di straordinaria serietà e gravità, anche perché atti che si riferiscono al medesimo oggetto dicono cose diverse in funzione del diverso consulente di cui si è servito chi ha assunto le decisioni.

DETTORI (*Mar-DL-U*). Autoreferenzialità!

PASSINO. C'è un problema, per così dire, «di disponibilità», volendo usare un'espressione elegante.

IOVENE (*DS-U*). Professore, mi scusi, ma lei stava dicendo giustamente che c'è un problema di tempo, il che è chiarissimo: ma per fare una valutazione nel tempo c'è un momento in cui bisogna iniziare.

PASSINO. Si potrebbe cominciare da questa mattina.

IOVENE (*DS-U*). Ho capito: quindi non si è ancora iniziato.

PASSINO. No.

IOVENE (*DS-U*). Non c'è al momento alcunché in questa direzione e non esiste alcuna struttura adeguata?

PASSINO. Ci sono alcuni (pochi) servizi regionali, che hanno cominciato ad operare in modo decoroso.

IOVENE (*DS-U*). E non c'è alcuno studio nazionale su questo?

MONCADA (*UDC:CCD-CDU-DE*). Abbiamo distrutto tutto il Genio civile: una cosa pazzesca!

PASSINO. Senatore Iovene, negli anni in cui ho avuto modo di osservare i servizi ho rilevato decisioni di spesa importanti e uso delle somme disponibili per acquisti e locazioni: non dico che le apparecchiature non servano, come non ho detto che non servano gli acquedotti e gli invasi, ma rilevo che si tratta di strutture strumentali rispetto alla realizzazione di un modello gestionale in cui gli aspetti immateriali sono più importanti degli aspetti materiali. Manca ai nostri servizi una rivisitazione del modello. Si tratta di servizi modello anni '20. Il Servizio idrografico funziona ancora come ai tempi di De Marchi: quando lo istituì, cercò una struttura *leader*, ma ora siamo nel 2002.

Senatore Vallone, a parte il fatto che la domanda che mi ha posto mi crea imbarazzo, trovo che la risposta risieda nella domanda medesima. Peraltro, mi consenta di rimanere nei confini della mia qualifica di tecnico,

senza che questo naturalmente significhi che non ho al riguardo le mie idee. Credo che molto si fondi sulla correttezza della informazione!

BATTAGLIA Antonio (AN). Ci vuole una corretta informazione!

PRESIDENTE. Ringraziamo il professor Passino per il prezioso contributo offerto ai lavori della nostra Commissione.

Probabilmente avremmo dovuto anticipare questa audizione all'inizio dei lavori dell'indagine conoscitiva, perché, se l'avessimo fatto, saremmo stati anche meglio attrezzati ad interloquire con gli altri soggetti politici e tecnici che abbiamo ascoltato.

La prossima volta, anche in occasione di altre audizioni, tenderemo di non ripetere questo errore.

Dichiaro conclusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 10,15.

