

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

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

(Territorio, ambiente, beni ambientali)

---

### INDAGINE CONOSCITIVA SULLA DIFESA DEL SUOLO

#### 3<sup>o</sup> Resoconto stenografico

*(Fa seguito alle sedute svolte dal Comitato paritetico delle Commissioni 13<sup>a</sup> del Senato e VIII della Camera dei deputati, pubblicate in autonoma serie di resoconti stenografici)*

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 18 MARZO 1998

(Antimeridiana)

---

**Presidenza del Presidente GIOVANELLI**

**INDICE****Seguito dell'esame del documento conclusivo**

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 4, 7, e <i>passim</i>
BORTOLOTTO ( <i>Verdi-l'Ulivo</i> ) . . . . .	4, 7, 8 e <i>passim</i>
CAPALDI ( <i>Dem.Sin.-l'Ulivo</i> ) . . . . .	13, 14
CARCARINO ( <i>Rif.Com.-Progr.</i> ) . . . . .	8, 10, 15 e <i>passim</i>
MAGGI ( <i>AN</i> ) . . . . .	17
STANISCIA ( <i>Dem.Sin.-l'Ulivo</i> ) . . . . .	11, 15
VELTRI ( <i>Dem. Sin.-l'Ulivo</i> ), <i>relatore alla Commissione</i> . . . . .	3

*I lavori hanno inizio alle ore 8,50.*

**Documento conclusivo**

(Seguito dell'esame e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame della proposta di documento conclusivo, che avevamo sospeso nella seduta di ieri.

Domando al relatore, senatore Veltri, se intende riprendere e illustrare modifiche alla proposta di documento.

VELTRI, *relatore*. Sì, signor Presidente.

In primo luogo, per l'ordine dei lavori credo sia utile spiegare che la mia relazione andata arricchendosi del complesso del lavoro svolto: fermo restando che ad essa andranno allegati - ai fini della pubblicazione integrale degli atti dell'indagine - tutti gli altri elementi di documentazione acquisiti, ritengo forse più utile, ai fini del lavoro da svolgere poi in seguito, che ci si esprima facendo riferimento alla proposta di documento conclusivo oggi in distribuzione, che, rispetto a quella illustrata in relazione, si completa con una IV parte (di considerazioni conclusive) da me illustrata nella seduta di ieri.

Come già dissi ieri, il documento in esame - che è stato ulteriormente integrato soprattutto per quanto riguarda il primo periodo prima del dispositivo finale - nei venti punti del dispositivo raccoglie in termini sintetici, ma a mio parere espressivi, il complesso delle questioni affrontate nell'indagine.

I punti fondamentali sono essenzialmente quattro: una sottolineatura della validità dei principi ispiratori dell'impianto della legge n. 183 del 1989, che ha fornito la possibilità di conseguire obiettivi importanti in alcune parti del territorio; il mantenimento in posizioni centrali di alcune competenze, anche se in presenza - come rilevava il senatore Bortolotto - di una devoluzione di compiti a livello periferico; la confluenza fra l'impianto della legge n. 183 con la direttiva europea; la semplificazione di una serie di atti formali e procedurali per quanto riguarda la predisposizione e l'approvazione dei piani di bacino.

Ci sono poi evidentemente altre considerazioni che rimandano ai servizi tecnici nazionali, alla protezione civile, ma questi sono aspetti che, se pure importanti, rimangono in qualche misura sullo sfondo.

PRESIDENTE. Alla luce delle modifiche che il relatore intende apportare allo schema di documento conclusivo, richiedo ai Gruppi se vi siano altri interventi, volti a sollecitare la trattazione di questioni ulteriori all'interno del documento.

BORTOLOTTO. Signor Presidente, approvare l'insieme della documentazione raccolta dalla Commissione mi sembra problematico, perchè nelle audizioni che abbiamo avuto ci sono stati esposti punti di vista contraddittori tra loro e il nostro compito è quello di dare un'indicazione, come Commissione, su quella che riteniamo sia la scelta più opportuna sul numero di problemi posti. Mi pare più utile, quindi, che venga approvato un documento conclusivo che esponga il pensiero della Commissione su come debba essere fatta (o magari su come non debba essere fatta) una riforma della legge n. 183 del 1989.

Venendo alla proposta presentata dal senatore Veltri, che in larga parte condivido, in generale è sicuramente ben fatta e completa un'indagine approfondita. Il problema principale però è che questo lavoro viene a confliggere con il lavoro della commissione che si occupa dei decreti di cui alla legge Bassanini. Tale commissione sta esaminando una proposta di decreto legislativo che scardina alla base tutto l'impianto della legge n. 183. Noi possiamo presentare le nostre osservazioni su una legge che viene completamente snaturata da un'altra Commissione, ma non abbiamo titolo di intervenire se non con qualche consiglio, oltretutto in termini brevi perchè l'approvazione della bozza di decreto legislativo è imminente.

Vorrei allora fare osservare alcuni punti della proposta di decreto legislativo che mi paiono piuttosto preoccupanti. L'articolo 51, al comma 4, dispone l'abrogazione della lettera a) dell'articolo 81, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616. La lettera a) è quella che, secondo l'articolo 17 della legge n. 183 sulla difesa del suolo, consente la redazione del piano di bacino; il comma 2 dell'articolo 17 della legge n. 183 prescrive che il piano di bacino è redatto ai sensi dell'articolo 81, primo comma, lettera a) del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, lettera che – ripeto – ora nella proposta di decreto legislativo viene abrogata. A questo punto tutte le nostre argomentazioni sul piano di bacino, su come riformare la gestione, sulle modalità che consentono una maggiore efficienza, vedono venire a mancare proprio la base su cui l'Autorità di bacino aveva la facoltà di redigere il piano. Siccome la redazione del piano di bacino è l'unica competenza dell'Autorità di bacino prevista dalla legge n. 183, una volta che venga approvata l'abrogazione della lettera a) – che sembra una cosa burocratica innocua – abbiamo praticamente cancellato l'autorità di bacino, la legge n. 183 e tutta la nostra indagine conoscitiva.

Il capo IV della bozza di decreto legislativo si occupa di risorse idriche e della difesa del suolo e come impostazione si ripropone di suddividere le competenze sulla difesa del suolo tra lo Stato e le regioni, decen-

trando il più possibile come è nelle intenzioni di questo Governo e di questa maggioranza.

All'articolo 85 vengono indicati i compiti di rilievo nazionale. Prima, però, all'articolo 84 si afferma che «Alla gestione dei beni del demanio idrico provvedono le regioni e gli enti locali competenti per territorio» e, quindi, si prevede un decentramento della gestione; inoltre, nello stesso articolo si afferma che «I proventi ricavati dalla utilizzazione del demanio idrico sono destinati, d'intesa con la Conferenza unificata, al finanziamento degli interventi di salvaguardia dal dissesto idrogeologico e di disinquinamento», ma queste ultime competenze (la salvaguardia del dissesto idrogeologico e in parte anche il disinquinamento), nelle nostre intenzioni e in base alle opportunità che emergono dall'indagine conoscitiva svolta, andavano delegate alle autorità di bacino e non alla Conferenza unificata.

Tra le funzioni, poi, che vengono conferite alle regioni e agli enti locali sono comprese tutte quelle «non espressamente indicate nell'articolo 85», che indica le competenze dello Stato: si tratta sostanzialmente della determinazione di criteri, metodi, standard, indirizzi e coordinamento generale. In particolare, l'articolo 86, che riguarda i poteri conferiti alle regioni e agli enti locali, elenca anche le seguenti competenze: progettazione, realizzazione e gestione delle opere idrauliche di qualsiasi natura, vigilanza sulla realizzazione e l'esercizio delle dighe, compiti di polizia idraulica e di pronto intervento, ivi compresa l'imposizione di limitazioni e divieti all'esecuzione di qualsiasi opera o intervento anche al di fuori dell'area demaniale idrica qualora questi siano in grado di influire anche indirettamente sul regime dei corsi d'acqua.

Questi sono i principali compiti che, nelle intenzioni emerse in seguito allo svolgimento della nostra indagine conoscitiva, volevamo assegnare all'Autorità di bacino.

Sempre nell'articolo 86, tra le funzioni conferite alle regioni e agli enti locali, si prevedono anche le concessioni di estrazione di materiale litoide dai corsi d'acqua, le concessioni di pertinenze idrauliche e di aree fluviali, la difesa delle coste, la gestione del demanio idrico (escluse le grandi derivazioni che restano allo Stato), il rilascio delle concessioni e dei riconoscimenti relativi alle derivazioni di acqua, l'assimilazione degli usi delle acque e così via.

Sostanzialmente con l'articolo 86 vengono delegate alle regioni e agli enti locali le competenze di Governo su tutti i problemi inerenti la difesa del suolo, su cui la legge 18 maggio 1989, n. 183, era stata un pò «timida», nel senso che aveva assegnato la pianificazione all'Autorità di bacino, lasciando invariate le competenze gestionali; però ora che si compie il passo successivo, perchè tutte le funzioni che prevalentemente erano assegnate allo Stato vengono trasferite alle regioni, ci si dimentica completamente dell'esistenza dell'Autorità di bacino.

Pertanto, se vogliamo che la nostra relazione abbia una qualche utilità, essa deve essere integrata evidenziando le incongruenze tra le proposte da noi avanzate e la bozza di decreto legislativo all'esame dell'apposita Commissione.

Come ho già detto, condivido poi gran parte dei punti contenuti, e in particolare il fatto che la legge n. 183 del 1989 abbia un impianto valido, tuttora solido, che ha il pregio di individuare sul territorio riferimenti naturali (corsi d'acqua e bacini) e non amministrativi, com'era avvenuto in passato con conseguenti gravi danni. Tale legge ha avuto una certa difficoltà di attuazione, in parte – come giustamente riporta il documento – dovuta alla scarsità delle risorse umane e finanziarie disponibili e in parte – questo, invece, non viene riportato nella relazione e, anzi, propongo che venga aggiunto – da un eccesso di contenuti pretesi dal piano di bacino, che potrebbero essere rivisti; infatti, non si è mai riusciti a predisporre i piani di bacino in tutta Italia, non tanto per la differenza (qui messa in evidenza, ma che a mio avviso potrebbe essere tranquillamente superata) tra bacini nazionali, interregionali e regionali, quanto per il fatto che si pretende troppo dal piano di bacino stesso, nel senso che l'elencazione dei contenuti è talmente ampia da risultare irrealizzabile.

Nutro – appunto – qualche perplessità sulla suddivisione tra bacini di interesse regionale, interregionale e nazionale. Si afferma che l'indagine conoscitiva ha evidenziato come il diverso livello di applicazione della citata legge n. 183 (in alcune zone, infatti, si è riusciti a realizzare almeno qualche piano stralcio, mentre in altri luoghi non si è riusciti a fare ancora nulla), per effetto della suddivisione tra bacini di interesse nazionale, interregionale e regionale, abbia accentuato le diseguaglianze e gli squilibri esistenti e abbia consentito differenti livelli di protezione dal rischio e di utilizzazione e valorizzazione delle risorse naturali tra le diverse aree del paese.

Mi sembra che questa formulazione sia poco comprensibile, o meglio io non ne comprendo il senso. Si potrebbe intuire che magari funzionano bene i bacini di interesse nazionale e male quelli di interesse regionale: se così fosse, non condividerei questo punto di vista perchè, invece, qualche bacino regionale ha funzionato abbastanza bene. Sarei favorevole, pertanto, ad una riformulazione di questo punto.

Quanto agli indirizzi indicati (da pagina 56 in poi) per l'eventuale intervento sulla citata legge n. 183, condivido gran parte dei punti, in particolare quello relativo alla conferma del modello amministrativo dell'Autorità, «sollecitando anzi la costituzione delle Autorità ancora da istituire».

Anche la proposta di semplificare l'Autorità di bacino, oggi costituita da un insieme di ministri, presidenti di regioni e di altri enti (la cui periodica convocazione è sempre problematica e in pratica le impedisce di avere una fisionomia ben definita e la veste importante di ideatore del governo del territorio quale dovrebbe avere), può essere interessante, così come lo è quella di adottare il modello amministrativo della legge n. 394 del 1991. Tra l'altro ciò consentirebbe l'accesso all'Autorità di bacino anche a rappresentanti non delle istituzioni ma ad esempio delle as-

sociazioni ambientaliste o di associazioni dei sindacati o di altro tipo, che sicuramente avrebbero titolo per partecipare alle assemblee dei bacini, fornendo anche utili indicazioni.

Nelle considerazioni conclusive dell'indagine conoscitiva sulla difesa del suolo si propone poi, al punto 10 (a pagina 57), di semplificare il procedimento di formazione del piano.

Questo è un punto abbastanza delicato, perchè si dice: «eliminando tutti i passaggi che attualmente ne ritardano in modo inaccettabile il percorso». Naturalmente sono sempre favorevole a semplificare l'eccesso di burocrazia e non c'è dubbio che attualmente la mancata approvazione di molti piani di bacino sia stata causata dalla complicazione dei passaggi previsti dalla legge. Tuttavia, dire che l'approvazione deve essere un atto proprio dell'Autorità, dopo che il piano di bacino sia stato preventivamente approvato dalle assemblee regionali interessate, è una garanzia per i bacini di livello regionale, ma siccome poi si dice che per i bacini che interessano più di una regione – che sono molto numerosi – le competenze vanno assegnate ad una conferenza tra le regioni interessate e lo Stato, non vorrei che in questi casi il testo venisse interpretato come un superamento della necessità di approvazione dei piani da parte dei consigli regionali. Siccome le Autorità di bacino – soprattutto se adottiamo il modello amministrativo della legge n. 394, ma anche con l'attuale normativa sono enti non elettivi e non rispondono a nessuna assemblea elettiva in modo diretto, secondo me deve essere chiarito nel documento che i piani devono essere approvati dai consigli regionali.

PRESIDENTE. È a doppio taglio...

BORTOLOTTO. Condivido che si tratta di un punto molto delicato, ma non trovo una soluzione più efficace di questa.

PRESIDENTE. È a doppio taglio nel senso non solo del tempo, ma anche dell'autorevolezza dell'Autorità di bacino. A questo punto la delegazione delle regioni dell'Autorità di bacino è una rappresentanza senza il potere di rappresentanza.

In generale, da un punto di vista istituzionale questa impostazione ha una sua correttezza. Io mi sono posto il problema se debbano essere gli enti elettivi territoriali alla fine a definire gli atti che hanno un contenuto imperativo. Al tempo stesso, se riconduciamo il tutto alle assemblee elettive, allora bisognerebbe dare alle Autorità di bacino una funzione più tecnica. Questa è una questione che comporterebbe una serie di cambiamenti.

BORTOLOTTO. Non c'è dubbio che la proposta che andrà in consiglio regionale dovrà essere alla fine approvata anche dall'Autorità di bacino; questo nel documento è scritto e io lo condivido senz'altro. Il potere di scegliere, per esempio, i professionisti che dovranno realizzare il piano, indicare i criteri e arrivare ad una proposta da portare ai consigli regionali è molto importante. Certo che poi esiste la possibilità che il consiglio re-

gionale faccia delle proposte, delle osservazioni, addirittura bocci il piano. Questo è quanto accade anche nei consigli comunali, che possono respingere un piano regolatore predisposto dalla giunta.

PRESIDENTE. Per rendere più esplicito il mio pensiero ai colleghi, l'interrogativo che pongo sulla questione è se l'Autorità di bacino è un soggetto istituzionale o è uno strumento tecnico al servizio dei soggetti istituzionali. Il comitato o ha un'autorevolezza istituzionale propria – e può essere anche un errore perchè aggiungiamo istituzioni a istituzioni – e allora deve avere un potere deliberante proprio, o è un ente, un'agenzia servente, una segreteria tecnica delle istituzioni deleganti, e in questo caso, se si riconduce alle istituzioni deleganti il potere di decisione, allora non è più un comitato istituzionale ma diventa un ufficio tecnico-operativo.

La conseguenza sul piano istituzionale è che si rischia di cambiare la natura dell'Autorità: si tratta di un'agenzia delegata da poteri istituzionali che stanno negli enti territoriali o è un soggetto istituzionale autonomo?

CARCARINO. Signor Presidente, a mio parere il documento del relatore è concatenato alla proposta che fa dal punto 6 in poi.

PRESIDENTE. Infatti l'interrogativo è se l'osservazione conduce a ridiscutere capi istituzionali e l'Autorità di bacino, o se si limita all'approvazione del piano.

BORTOLOTTI. Non bisogna mai dimenticare che la predisposizione del piano è l'unico vero potere dell'Autorità di bacino. Il principio della legge n. 183 è che tutti continuano a governare come prima, solo che devono rispettare le indicazioni del piano predisposto dalle Autorità di bacino.

Questo fatto è stato visto con favore dalle regioni perchè, mentre prima non avevano voce in capitolo sulla difesa del suolo, con l'istituzione delle Autorità di bacino – all'interno delle quali le regioni sono ben presenti – hanno avuto modo di accedere alla pianificazione degli interventi per la difesa del suolo. Hanno quindi visto un decentramento dei poteri, che poi non ha funzionato molto per i motivi che stiamo discutendo. In quest'ottica regionale l'approvazione del piano da parte dei consigli regionali è assolutamente indispensabile, altrimenti l'Autorità di bacino diventa un organo nel quale hanno voce in capitolo alcuni assessori o alcuni funzionari nel comitato tecnico ma non consente più di decentrare agli organi territoriali parte dei poteri o tutti i poteri sulla difesa del suolo.

Secondo me è opportuno che l'Autorità di bacino ci sia, quindi bisogna stare attenti a quello che sta succedendo con il decreto legislativo. È opportuno che ci sia l'approvazione delle assemblee regionali, sia per i bacini che rimangono all'interno di una sola regione, sia per quelli che coprono aree di più regioni.



Al punto 11 si parla della possibilità di redigere il piano di bacino per fasi, attraverso piani tematici o per stralci. Io sarei per una diversa definizione di queste fasi. Mi rendo conto che la realizzazione di un piano di bacino, così come previsto adesso, è un lavoro che richiede un'attività di svariati decenni da parte di squadre consistenti di professionisti di vari settori, quindi la proposta di andare avanti per fasi è l'unica praticabile. Bisogna però evitare che queste fasi vadano a vanificare l'idea centrale e fondamentale dell'unicità del bacino idrografico. Infatti il motivo per cui si è arrivati alla legge n. 183 di riforma della difesa del suolo era che la suddivisione delle aste fluviali in pezzi, governati da enti diversi, provocava alluvioni, perchè c'era chi a monte faceva lavori di sistemazione dei corsi d'acqua, mentre a valle non si faceva nulla e in altre parti qualche comune urbanizzava troppo vicino o addirittura all'interno di aree di esondazione con i conseguenti noti disastri.

Ne so qualcosa per quanto è avvenuto nella mia regione; infatti, il disastro del Polesine è dovuto al fatto che in Piemonte intervenivano in un modo, poi in Lombardia, sul Po, e in Emilia Romagna intervenivano in un altro modo, e tutti rimandavano a valle per costruire ed edificare sempre più vicino al fiume: tutti i problemi, però, venivano scaricati sul Polesine, dove – appunto – si è verificato il grave disastro di pochi decenni fa.

Quindi, appare assolutamente irrinunciabile la necessità di mantenere l'unità degli interventi, pianificando su tutto il bacino idrografico. Certamente si può procedere per fasi, ma ciascuna deve comprendere tutto il bacino idrografico, senza che venga suddiviso in pezzi. Si può iniziare da una descrizione di massima del bacino e la fase successiva può essere dedicata a svolgere un ulteriore approfondimento; tuttavia non si può – ripeto – procedere per fasi, intervenendo prima su un pezzo e poi su un altro del bacino idrografico, perchè ciò riproporrebbe quegli errori del passato che hanno provocato tanti disastri.

Un altro punto sul quale vorrei svolgere un'osservazione è quello relativo alle competenze necessarie per la redazione dei piani di bacino (di cui si fa cenno al punto 19 della relazione conclusiva dell'indagine conoscitiva). Come ho già detto, non c'è dubbio che per predisporre un piano di bacino siano necessarie le più svariate competenze: idrauliche, chimiche, urbanistiche e così via; infatti, non possiamo limitare tale compito ad un solo professionista ritenendo che egli abbia una sufficiente competenza per questo fine.

A tale proposito esistono atti di indirizzo e di coordinamento, come ad esempio il decreto del Presidente della Repubblica del 14 aprile 1993 che riguarda gli interventi forestali ed elenca tutto ciò che si deve fare a tale scopo, richiedendo svariate competenze. Vorrei, quindi, che nel documento venisse posta in rilievo l'importanza di garantire la presenza di esperti in tutti i settori necessari. Non conosco bene la normativa, ma ritengo che sarebbe assolutamente insufficiente e non darebbe un buon risultato se venisse affidata la redazione di un piano di bacino ad un inge-

gnere, ad un architetto oppure ad un forestale, senza avere la garanzia che poi costui si avvalga di esperti in tutti i settori necessari.

Detto questo, rimane il problema fondamentale costituito dal fatto che, se non riusciremo ad intervenire sullo schema di decreto legislativo, potremo «salutare» la legge sulla difesa del suolo, tutta l'indagine conoscitiva che abbiamo svolto e la possibilità di intervenire in materia anche per il futuro, perchè una volta trasferite tutte queste competenze alle regioni in modo così dettagliato e diffuso, non credo sarà più possibile raccogliere nuovamente una parte di queste per trasferirle alle Autorità di bacino.

Mi pare, quindi, che vi sia una grave emergenza della quale bisogna tener conto con opportuni interventi anche presso la Presidenza del Senato o i Ministeri competenti, chiedendo un'audizione per avere chiarimenti sulla reale situazione.

Sembra che chi ha predisposto lo schema di decreto legislativo non sapesse che noi stiamo lavorando per svolgere una riforma seria della legge sulla difesa del suolo. È opportuno, quindi, che l'intero Titolo III venga stralciato, in modo da consentirci – appunto – di predisporre una riforma seria ed evitare così di ritrovarci in una situazione peggiore di quella che intendevamo riformare.

CARCARINO. Ma nella cosiddetta «Bicameralina» il collega Bortolotto ha i suoi rappresentanti!

PRESIDENTE. A questo punto, propongo che si passi alla votazione del documento conclusivo nella seduta pomeridiana di oggi, riservandoci per il momento di effettuare qualche valutazione sulle questioni emerse nel dibattito di ieri e anche di questa mattina in seguito all'intervento del collega Bortolotto e all'inciso, breve ma significativo, del senatore Carcarino in merito alla cosiddetta legge Bassanini<sup>ter</sup>. Da questo punto di vista, le soluzioni non si ottengono facilmente.

Sotto il profilo strettamente regolamentare, stante l'istituzione dell'apposita Commissione, non avremmo neanche titolo ad intervenire nel merito con atti formali; d'altra parte, a me pare evidente, oltre che prevalente su questa considerazione che non è solo di ordine politico ma persino costituzionale, che il Parlamento ha diritto a pronunciarsi anche nell'ambito dei propri poteri, perchè in sede parlamentare si può intervenire per modificare anche decisioni assunte dal Parlamento stesso.

In questo caso, in modo quasi *soft*, ci troviamo di fronte ad una bozza – ammesso che sia valida – che prevede che il Parlamento non si debba occupare di tale materia, perchè essa è bloccata così com'è, ed è delegata alla Conferenza Stato-regioni per la legislazione futura.

Nel conflitto tra governi regionali e nazionali, sembra che l'esito sia quello di spartire i poteri del Parlamento, il quale non avrebbe più titolo ad intervenire in materia: mi sembra, quindi, che si ponga una questione che va oltre il tema specifico e che certamente va valutata nel merito, ma sostanzialmente anche in generale. Non si può, infatti, accettare il principio che la legislazione sia delegata all'intesa Stato-regioni, perchè il Par-

lamento può delegare al Governo con limiti ed indirizzi precisi, che può sempre modificare. Mi sembra, pertanto, che delegare all'intesa Stato-regioni rappresenti un'innovazione costituzionale non accettabile; l'intesa Stato-regioni è tra Esecutivi e io sono contrario al fatto che le leggi vengano predisposte da chi le applica: chi fa le leggi deve essere un soggetto diverso da quello che le applica. Questo è un principio che è stato conquistato alla fine del 1700, che deve essere salvaguardato.

Su questo punto non so cosa possiamo esattamente fare, ma sembra corrisponda alle esigenze qui prospettate il fatto che noi organizziamo, al di là della conclusione di questo documento e quindi oltre il tema della difesa, una audizione della Commissione con i Ministri interessati. Non so se questo sia perfettamente legittimo, perchè c'è la Commissione Cerulli Irelli. Chiederò al Presidente del Senato come è possibile farlo, perchè qui c'è un punto che riguarda il ruolo delle Commissioni del Parlamento. Tuttavia, quando quella Commissione avrà terminato il proprio lavoro, penso sarà possibile inserire nel calendario dei nostri lavori un'audizione con i Ministri dei lavori pubblici, dell'ambiente ed eventualmente della funzione pubblica sulla materia. Questo, da un lato, rimane un modo della Commissione per interloquire sulla materia e per dare un esito alle conclusioni di questo lavoro, dall'altro, secondo me, per difendere il ruolo del Parlamento, perchè il principio della divisione dei poteri va rispettato.

Avendo delegato questo tema ad una Commissione bicamerale, a mio parere diventa difficile formalizzare un intervento nei confronti della Commissione Cerulli Irelli. Non possiamo quindi esplicitare più di tanto questo punto. Possiamo però assumere l'impegno, se siamo d'accordo, che tutto ciò che di implicito ed esplicito c'è di contraddizione tra le conclusioni della relazione Veltri e la proposta di decreto legislativo sia oggetto di un'audizione, che inevitabilmente dovremo fare dopo il 30 marzo. Ho qualche dubbio sulla legittimità di questa soluzione, che comunque dal punto di vista sostanziale mi sembra ineccepibile.

Cercherei di superare così questo punto, altrimenti è chiaro che noi non concluderemo il nostro lavoro, perchè non possiamo certamente avere la pretesa di prolungarlo fino al momento in cui verrà concluso l'*iter* di cui alla legge Bassanini e dei lavori della Commissione bicamerale che abbiamo delegato. Credo che si debba procedere sui documenti, relazione conclusiva e atto di indirizzo, arrivare ad una loro approvazione, rinviando ad una audizione con i Ministri interessati l'approfondimento delle questioni che riguardano la legge Bassanini.

STANISCIÀ. Signor Presidente, a volte ho l'impressione che parliamo tanto per seguire un rito. Lo dimostra il fatto che tutto il lavoro compiuto su questo tema viene sostanzialmente annullato dal decreto legislativo Bassanini. Il senatore Bortolotto ha richiamato il problema per quanto riguarda questa indagine, ma potremmo dire la stessa cosa per quanto riguarda i parchi, lo smaltimento dei rifiuti, la tutela delle coste e via dicendo.

Ho cercato di dare uno sguardo a questo decreto alcuni giorni fa e posso dire che, se ce ne fossimo stati per due anni liberi e quieti, ad eccezione degli interventi sul terremoto, non avremmo fatto alcun danno. Non trovo giusto che, siccome il decreto legislativo deve essere discusso nella Commissione apposita, le Commissioni di merito devono accettare questo come un fatto compiuto. Stiamo assistendo ad una trasformazione radicale della struttura dello Stato nelle sue diverse articolazioni. Non possiamo accettare queste regole, ammesso che ci siano. Questo atteggiamento rinunciatario ci porta a dire che la 13<sup>a</sup> Commissione non serve, allora sciogliamo tutto e tanti saluti.

Penso che abbiamo dato con una certa facilità le deleghe, senza criteri precisi, senza esplicitare bene che cosa si voleva delegare al Governo. Penso anche che il Governo abbia forzato, e di molto, le deleghe, andando spesso al di là di quanto gli era consentito. Contestai la questione anche in occasione del decreto legislativo sui rifiuti, ma forse in quell'occasione il Governo si era attenuto meglio che in questi altri casi alla delega ricevuta. Noi dobbiamo fare, secondo me, una battaglia affinché ci sia un parere delle Commissioni di merito sui decreti legislativi Bassanini.

Al di là di questo, ho sempre saputo che il Parlamento è sovrano. Se è così, ammesso che ci siano stati degli errori nel dare le deleghe, che ci siano state delle forzature nel prendersi la delega, il Parlamento deve riacquistare la sua autorità nel settore legislativo, perchè è il Parlamento che ha il potere di legiferare, anche quando dà la delega, perchè si può contestare, per esempio, al Governo di essere andato al di là della delega ricevuta. Non si può accettare la situazione in questo modo.

Non sto ponendo soltanto un problema di metodo e di competenze; sto ponendo un problema politico. È necessario investire del problema il Presidente del Senato. Chiedo al presidente Giovanelli di coordinarsi con i Presidenti delle altre Commissioni di merito per fare in modo che la questione sia posta non solo dalla Commissione ambiente ma dalla Presidenza del Senato, perchè questo è un problema politico, non una rivendicazione.

Il problema va posto al Governo e con forza, prima della scadenza dei termini, affinché le osservazioni avanzate dalle Commissioni di merito e dal Parlamento siano tenute in debito conto, perchè poi il Governo, anche se per questo decreto legislativo ha la delega, dovrà venire in Parlamento per altri decreti e per altre leggi, se vuole governare. Deve capire che così non può andare avanti.

CAPALDI. Signor Presidente, esprimo un giudizio fortemente positivo sul lavoro svolto che, a mio parere, colma un ritardo di carattere culturale che si è avuto nel nostro Paese.

L'altra notte ho avuto occasione, per ventura, di ascoltare e vedere in televisione un intervento del 1966 dell'onorevole Moro, allora Presidente del Consiglio, che illustrava il primo piano quinquennale per la difesa del suolo, dopo l'alluvione di Firenze. Egli giustificava in termini culturali la scelta che veniva fatta, perchè era la trasposizione di un nuovo modello di

interventi sul territorio rispetto a quello consolidatosi nel nostro Paese negli anni '60, che contemplava le strade, i servizi tecnologici, ma non il problema del territorio. Quando la legge n. 183 del 1989 ha determinato il punto di svolta, tutti sapevano, in termini politici oltre che di gestione legislativa, che si sarebbe dovuto verificare in effetti. Il lavoro svolto dal Comitato paritetico delle Commissioni Camera e Senato ha questa caratteristica: la messa a verifica di una normativa, che in questi anni ha avuto luci ed ombre.

A me pare che i Commissari abbiano un merito in particolare: quello di avere individuato, in una visione sistematica, un modello che può essere applicato e ricondotto alla gestione di un settore di particolare delicatezza – quello della protezione civile – introdotto nel dibattito e nella relazione conclusiva, come pure nel documento la nostra attenzione. Tale documento ha una sua specificazione e credo che da questo punto di vista, al di là di quello che viene definito un intervento di manutenzione della citata legge n. 183, quella proposta rappresenti il una sorta di manutenzione straordinaria, su cui il Parlamento ha anche una legittimità di procedura.

Dal punto di vista politico, se non avessimo svolto questo tipo di lavoro, oggi ci troveremmo molto più in difficoltà, anche rispetto alla discussione qui introdotta in merito ai decreti delegati: cosa diremmo infatti al Governo, di fronte alle sue proposte, se non avessimo lavorato in tal senso e se non avessimo la possibilità di dimostrare che il Parlamento ha lavorato e ha prodotto questi testi? Probabilmente c'è stata anche una sottovalutazione da parte nostra rispetto alla cosiddetta «Bicameralina» perchè, nel tentativo di velocizzare le procedure, non abbiamo ben compreso che tale accelerazione comportava di fatto la negazione del ruolo delle Commissioni di competenza. Vediamo ora come possiamo recuperare la situazione.

Ritengo, comunque, che dal punto di vista politico possiamo segnalare al Governo alcuni aspetti. Il Governo potrà legittimamente scegliere anche la strada di non tenere conto delle decisioni della Bicameralina (che non è un'espressione astratta di qualcun altro, ma è una nostra espressione); in linea teorica, cioè, potrebbe non tenere conto di ciò, procedere con un accordo Stato-regioni e predisporre il testo del suo decreto. Sia ben chiaro, però, che il potere di legiferare rimane al Parlamento, perchè la delega è esaurita nel momento in cui viene emanato il decreto; dopodichè il Parlamento legifera come più ritiene opportuno.

CAPALDI. È delegata fino al momento in cui si esercita la delega, ma quando il decreto viene emanato il Parlamento è abilitato ad intervenire.

BORTOLOTTI. Se, però, il Governo trasferisce alle regioni tutte le competenze in materia di difesa del suolo?

CAPALDI. Su questo dobbiamo discutere. Intanto oggi possiamo lavorare sul nostro documento, che è una iniziativa politica: non so quale sarà l'esito del voto, ma mi sembra di capire che esso avrà un carattere fortemente unitario, del quale non si potrà non tenere conto. Per questo motivo, chiedo che venga votata, insieme al documento, anche la relazione conclusiva, che ne è la sintesi. Avremo così la consegna formale al Parlamento di tutto il lavoro svolto, che in gran parte condividiamo.

Se andiamo a discutere nello specifico alcuni aspetti qui richiamati dal collega Bortolotto relativamente al testo del decreto delegato che circola, noteremo che è previsto che le risorse del catasto idrico rimangano in capo allo Stato nazionale, che poi di fatto le ridistribuirà secondo le esigenze: questo, punto aperto un durissimo contenzioso. Il catasto idrico è affidato agli enti locali, ha una sua dignità e una possibilità concreta di essere esercitato, si pone il problema, però, in base al quale chi eserciterà questa funzione chiederà giustamente, che le risorse vengano allocate nella propria disponibilità. Su questo aspetto dovremmo prestare molta attenzione.

Peraltro, credo anche che nel lavoro svolto dal Comitato paritetico ci sia un filo logico nella gestione. C'è un *dominus* individuato in termini tecnici, visto che anche l'utilizzo del modello amministrativo ha la caratteristica di proporre punti di riferimento ben precisi. Ora, tanto per essere chiaro, non credo che il testo proposto debba essere considerato come il Vangelo, cioè non emendabile, esso, però, ha la caratteristica di essere fortemente condiviso, cosa che mi sento di affermare con chiarezza. Per quanto mi riguarda, preannuncio il voto favorevole del nostro Gruppo, ritenendo che si debba dare atto dell'importantissimo lavoro svolto, con molto impegno, dai Commissari e in particolare dal senatore Veltri, anche in un periodo di intensa attività per il Parlamento. Non si è approfittato, infatti, di una fase di stasi dei lavori parlamentari, perchè - anzi - l'attività ha avuto in questo periodo caratteristiche straordinarie; per questo motivo, dobbiamo ringraziare i colleghi della Camera dei deputati e anche quelli del Senato, che con il loro lavoro oggi ci consentono di arrivare ad un confronto (che pure ha elementi di difficoltà, come quello sui decreti delegati della cosiddetta legge Bassanini) con uno strumento di approfondimento in più.

PRESIDENTE. Onorevoli senatori, dobbiamo tenere distinto il documento che approveremo e l'uso politico ed istituzionale che potremo fare in positivo in tutte le sedi, anche in relazione alle questioni sottolineate dai colleghi Staniscia e Bortolotto. Non c'è, quindi, una contraddizione.

BORTOLOTTI. Le ricordo, signor Presidente, che stanno per iniziare i lavori dell'Assemblea a cui devo partecipare, avendo molte responsabilità nel mio Gruppo.

PRESIDENTE. Allora, stabiliamo che passeremo alla votazione della proposta di documento conclusivo nella seduta pomeridiana di oggi, alle ore 14,30.

Se possibile, propongo ora di proseguire i nostri lavori, perchè preferirei utilizzare tutto il tempo disponibile.

CARCARINO. Vorrei presentare una proposta e mi dispiace, quindi, che si stiano allontanando dall'Aula il rappresentante della Lega Nord e quello del Gruppo Verdi-L'Ulivo.

PRESIDENTE. Questo non ci impedisce di continuare i nostri lavori.

CARCARINO. Signor Presidente, proprio perchè la discussione è diventata molto interessante, è bene che tutti i Gruppi esprimano un giudizio e presentino una proposta.

Credo che la questione politica avanzata da vari colleghi debba avere una risposta in termini rapidi. Ciò significa, a mio avviso, trasformare – se siamo d'accordo tutti, perchè su questo punto ci deve essere un indirizzo unitario da parte dei commissari – il cosiddetto quarto capitolo del documento, cioè la sintesi della mole di lavoro svolto in circa quattro mesi da parte dei commissari, in una mozione da discutere in Aula in tempi ragionevolmente brevi. Non si tratta della scoperta dell'acqua calda, perchè tale proposta è stata avanzata dallo stesso relatore nella giornata di ieri. Io la condivido perchè risponde ad esigenze politiche di tutti e permette di discutere nel merito quella che viene chiamata una proposta «calibrata» – è un'espressione che mi affascina – di modifica della legge 183 del 1989, direi quindi di una manutenzione legislativa più che straordinaria. A mio avviso, il grosso lavoro fatto da tutti merita una discussione in Aula in tempi brevi, perchè abbiamo bisogno di dare continuità ad un grande sforzo di tipo politico, legislativo e culturale.

Onorevoli colleghi, quando abbiamo votato i due provvedimenti Basanini era prevedibile – perchè siamo tutti intelligenti e bravi – che prima o poi – cioè, oggi – avremmo avuto qualche difficoltà di troppo, ci saremmo accorti che il Governo poteva fare a meno di tanti, poteva andare avanti da solo e decidere, nell'ambito delle deleghe conferite, il futuro...

STANISCIA. Ma il Governo ha la fiducia del Parlamento.

CARCARINO. Certamente, ancora non è cambiato nulla. Di fatto però incontriamo delle difficoltà; ci siamo resi conto di avere qualche problema di troppo che prima evidentemente ci sfuggiva, mettiamola in questi termini.

Probabilmente bisognerebbe discutere, come dice il collega Capaldi di qualcosa di più importante, cioè di quello che prevediamo di fare del futuro di questo paese e di questo Stato. Di questo siamo tutti consapevoli, ma non penso che da soli potremo affrontare fino in fondo e bene il problema.

Un'occasione ci viene data da questo grosso lavoro che abbiamo svolto. In questo senso concordo con l'opportunità di integrare il programma dei lavori della Commissione sentendo sulle materie in questione i Ministri dell'ambiente e dei lavori pubblici; non dimenticherei peraltro di sentire in quella sede anche il sottosegretario con delega alla protezione civile.

Detto questo, devo precisare alcuni punti. Nella proposta di documento conclusivo si parla di poche modifiche, di incidere su norme che sono apparse e appaiono inadeguate; si parla di preservare l'unitarietà dei bacini idrografici come unità territoriale e della partecipazione delle comunità al governo del territorio che, come ha ricordato ieri il collega Rescaglio, è essenziale – in riferimento all'articolo 18 della legge n. 183. Sono tutte cose molto interessanti che condividiamo. Vorrei chiedere solo una maggiore sottolineatura della necessità di avere costanti flussi di risorse.

Nel suo intervento di ieri, il Presidente, parlando del quarto documento, diceva che il collega Veltri è sembrato un po' *soft*. Personalmente ritengo che il punto che riguarda l'aspetto finanziario sia l'aspetto cardine, perchè abbiamo capito che la legge n. 183 è stata una legge di prevenzione e di previsione e che, laddove non ha funzionato, la causa è sempre stata di tipo finanziario. Vorrei che si ribadisse, si rendesse più esplicito, anche se è ripetuto nella premessa e nel dispositivo, il problema finanziario. Dobbiamo chiedere l'impegno del Parlamento e del Governo a garantire costanti flussi di risorse su base triennale per garantire continuità e certezza anche all'azione delle strutture che proponiamo; a garantire anche, come diceva il collega Capaldi, risorse finanziarie aggiuntive e integrative, provenienti dai proventi demaniali, dalle acque pubbliche e via dicendo, anche per l'uso del demanio fluviale. Per quanto riguarda le restanti parti sono d'accordo con il relatore; mi convince anche il punto 4.

Il collega Veltri ha svolto un grossissimo lavoro, coadiuvato dai collaboratori e dagli uffici, che ha fatto bene a ringraziare ufficialmente, affinché rimanesse agli atti. Senza il contributo degli uffici avremmo fatto ben poca cosa, avendo registrato – lo dico con molto rispetto – una partecipazione molto deludente dei colleghi durante i tre mesi di lavoro del Comitato. Non ho vergogna di dire la verità, mi sembra giusto dire queste cose perchè, per quel che mi riguarda, la verità resta ancora rivoluzionaria da questo punto di vista.

Un'ultima questione riguarda la realizzazione dei criteri di riparto tra Stato e regioni delle competenze idrauliche a livello di bacini idrografici nazionali. C'è qui un problema ancora irrisolto, che riguarda le deleghe per la gestione del demanio idrico. Si tratta di deleghe previste dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, che sono ancora in attesa di attuazione.

Voterò a favore dei quattro documenti, anche perchè ho dato un modestissimo contributo, insieme ad altri colleghi, alla loro elaborazione. Ritengo che il lavoro svolto debba ricevere un voto favorevole unitario di tutti i commissari, pur con qualche piccola correzione, perchè il vero con-



petto di democrazia è anche quello di apportare delle modifiche poste da più parti, mi pare anche con molta oculatezza.

Vorrei sottolineare nuovamente che abbiamo fatto un buon lavoro. Siamo alla conclusione di un importantissimo lavoro di tipo culturale, che deve avere una continuità e una certezza, perchè questo tema deve essere affrontato. Non vorrei che le conclusioni della nostra indagine rimanessero, come è avvenuto in altre occasioni, nel dimenticatoio. Auspico allora che il documento conclusivo che approveremo venga trasformato in una mozione, firmata da tutti i rappresentanti politici di questa Commissione, con l'impegno di noi tutti a chiedere che venga discussa in Aula nel più breve tempo possibile.

MAGGI. Spesso, signor Presidente, sento dire che le relazioni del collega Veltri sono *soft*. A me pare che il relatore abbia lanciato una grossissima provocazione. Siccome ritengo che questa provocazione sia un voler ridare dignità a noi parlamentari, un non voler accettare per scontato quello che per altri colleghi parrebbe scontato, già questo trova il mio consenso.

In ogni caso, detto questo, la relazione rappresenta la nota conclusiva del ponderoso lavoro svolto. Qualche nota critica mi trova concorde: ad esempio, quando il collega Carcarino puntualizza che si è sempre in pochi a lavorare e in tanti a criticare!

Quindi, condividendo in larghissima massima il lavoro svolto, il senatore Veltri mi consenta di fare due note molto contenute. Innanzi tutto, per quanto riguarda la relazione di accompagnamento, relativamente al punto otto in materia di autonomia finanziaria e quindi di flussi finanziari, vorrei esprimere una raccomandazione, sulla base delle esperienze maturate in Puglia: l'acquedotto pugliese finora (non so quello che accadrà in futuro) è un ente autonomo non economico, ciò significa che acquedotti come quello pugliese si ritrovano spesso, in quanto non economici, a prestare attività di assistenza e ad avere, a margine dei propri bilanci, crediti che qualcuno dichiara non esigibili, provenienti dai comuni e dagli enti periferici. Ebbene, non è pensabile che centinaia di miliardi di lire non siano più introitabili o non esigibili.

Anche su questo aspetto bisognerebbe fare chiarezza, mettendo fine una volta per sempre ai cosiddetti enti non economici.

Infine, vorrei soffermarmi sulla interrelazione tra Autorità di bacino e Protezione civile cui si fa riferimento, perchè mi pare che venga quasi posta in ombra la parte che deve svolgere la Protezione civile, chiedo, quindi, che sia posta più in evidenza la presenza, sia a monte che a valle, della Protezione civile perchè mi sembra (però, può darsi anche che sbagli) sia posta in subordine rispetto a quella dell'Autorità di bacino.

PRESIDENTE. Quindi, la sua è una dichiarazione di voto favorevole con indicazioni al proponente.

Propongo ora di rinviare la votazione del documento alla seduta pomeridiana, fermo restando l'impegno della Commissione ad accogliere le

sollecitazioni espresse dal senatore Staniscia affinché si rivolga in modo formale ed informale al Presidente del Senato per svolgere una qualche valutazione sul punto in questione; restano fermi, inoltre, gli impegni di proporre - salvo impossibilità giuridiche - l'inserimento nel programma dei lavori delle audizioni dei Ministri e dei Sottosegretari di Stato interessati, nonché di trasferire la materia all'Assemblea mediante una apposita mozione di iniziativa di tutti i Gruppi, anche se a questo punto abbiamo stabilito di tenere utilmente distinti questi passaggi dalla votazione del documento.

Rinvio il seguito della discussione alla seduta pomeridiana di oggi.

*I lavori terminano alle ore 10,05.*

---

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

*Il Consigliere parlamentare dell'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici*

DOTT. LUIGI CIAURRO



