

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

13^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Territorio, ambiente, beni ambientali)

5° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI GIOVEDÌ 20 OTTOBRE 1988

Presidenza del Vice Presidente NESPOLO

INDICE

Disegni di legge in sede redigente

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

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

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

dei deputati Botta ed altri, approvato dalla Camera dei deputati

(Discussione congiunta e rinvio)

PRESIDENTE	Pag. 2, 8, 12 e <i>passim</i>
ANDREINI (PCI)	11
BOSCO (DC), relatore alla Commissione	2, 8, 10 e <i>passim</i>
CUTRERA (PSI)	13
FABRIS (DC)	10, 11, 12
MONTRESORI (DC)	11
PAGANI (PSDI)	10, 13
SPECCHIA (MSI-DN)	13
TORNATI (PCI)	11, 12

I lavori hanno inizio alle ore 10,15.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE REDIGENTE

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

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

«**Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo**» (1292), d'iniziativa dei deputati Botta ed altri, approvato dalla Camera dei deputati
(Discussione congiunta e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Difesa ed uso razionale del suolo e delle acque; istituzione del dipartimento del suolo e dell'ambiente», d'iniziativa dei senatori Libertini, Berlinguer, Chiaromonte, Lotti, Giustinelli, Macaluso, Maffioletti, Pieralli, Visconti, Tornati, Andreini, Visso, Petrarra, Scardaoni, Pinna, Senesi, Nespolo e Baiardi.

Su materia connessa sono iscritti all'ordine del giorno anche i disegni di legge: «Programma di pronto intervento e norme organiche per la difesa del suolo», d'iniziativa dei senatori Fabbri, Cutrera, Putignano, Forte, Scevarolli, Bozzello Verole, Signori, Vella, Acone, Zanella, Agnelli Arduino, Calvi, Ferrara Pietro, Innamorato, Mancina, Mariotti, Marniga, Natali, Pierri e Visca e «Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo», d'iniziativa dei deputati Botta, Manfredi, Cerutti, Ricciuti, Ferrarini, Ermelli Cupelli, Serrentino, Piermartini, Martuscelli, Alessi, Angelini Piero, Antonucci, Armellin, Azzolini, Balestracci, Battaglia Pietro, Bonalumi, Bonferroni, Borra, Borri, Caccia, Campagnoli, Carelli, Casati, Castagnetti Pierluigi, Chiriano, Coloni, Crescenzi, Frasson, Fronza Crepaz, Garavaglia, Gottardo, Lattanzio, Leone, Lia, Lucchesi, Lusetti, Mancini Vincenzo, Merloni, Napoli, Orsenigo, Paganelli, Patria, Perani, Perrone, Piredda, Rabino, Radi, Ravasio, Rebullà, Righi, Rinaldi, Russo Raffaele, Russo Vincenzo, Rosini, Sangalli, Santonastaso, Sinesio, Stegagnini, Tealdi, Torchio, Urso, Vairo, Viti, Zambon, Zampieri, Zaniboni, Zolla e Zoppi, già approvato dalla Camera dei deputati.

Data la connessione delle materie, propongo che i tre disegni di legge siano discussi congiuntamente.

Poichè non si fanno osservazioni, così come rimane stabilito.

Prego il senatore Bosco di riferire alla Commissione sui disegni di legge.

BOSCO, *relatore alla Commissione.* Signor Presidente, riferirò alla Commissione in primo luogo sul disegno di legge n. 1292, approvato dalla Camera dei deputati e, al termine dell'illustrazione di questo documento, sul quale probabilmente dovremo lavorare, riferirò anche sugli indirizzi seguiti dai disegni di legge d'iniziativa dei senatori Libertini e Fabbri.

Nel 1966, dopo le tragiche alluvioni di Firenze e Venezia, si aprirono durissime polemiche che indussero il Ministro dei lavori pubblici e quello dell'agricoltura del tempo ad istituire una speciale commissione presieduta

dal professor De Marchi. A questa fu assegnato il compito di esaminare i problemi tecnici, economici, legislativi ed amministrativi che dovevano essere affrontati, al fine di proseguire ed intensificare l'intervento necessario per la generale sistemazione idraulica e di difesa del suolo sulla base di una compiuta programmazione.

Tre anni di lavoro consentirono alla commissione di presentare una relazione da tutti giudicata di grande valore scientifico e programmatico, nella quale si tracciavano delle soluzioni, alcune delle quali certamente definitive sul problema della sistemazione idraulica del paese e della difesa del suolo. Da allora sono trascorsi quasi venti anni durante i quali il problema della difesa del suolo è stato, tra l'altro, riproposto dai drammatici eventi che tutti ricordano.

In questo periodo il Parlamento ha elaborato ed esaminato diverse proposte di legge, nessuna delle quali - per motivi vari - è arrivata all'approvazione definitiva.

Ora, l'attesa soluzione del problema sembra in qualche modo vicina. Infatti l'VIII Commissione della Camera dei deputati il 29 luglio 1988 ha approvato in sede legislativa, apportandovi notevoli modifiche, la proposta di legge di iniziativa parlamentare per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo, proposta che, come è noto, riproduceva il testo approvato dal comitato ristretto presso la Commissione lavori pubblici della Camera dei deputati nella precedente legislatura.

Questo disegno di legge alla nostra attenzione in sede redigente tiene opportunamente presente, aggiornandola ai tempi, la filosofia di intervento elaborata dalla «Commissione De Marchi» e avvia un vasto e complesso processo di riammodernamento della politica di riassetto idrogeologico e di risanamento ambientale del paese, il cui cardine essenziale è rappresentato dall'adozione di una metodologia di intervento per piani di bacini idrografici, sui quali vengono modellati strumenti conoscitivi di programmazione e di attuazione.

L'altro elemento fondamentale del disegno di legge al nostro esame è costituito, a mio giudizio, dalla unitaria riorganizzazione dei servizi tecnici dello Stato collocati presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, al fine di assicurarne la più ampia autonomia funzionale. In sede di discussione generale sarà opportuno soffermarsi con particolare attenzione su questa scelta ed anche su altre di rilevanza istituzionale.

Siamo in presenza, infatti, di una legge di principi in una materia delicata che delinea un ampio settore di interessi ed attività ricompresi nell'articolo 117 della Costituzione. La demarcazione di spazi operativi rispettivamente riservati agli apparati regionali e a quelli centrali, com'è noto, è resa possibile in quanto l'interesse nazionale viene considerato tuttora, sia dalla legislazione ordinaria, sia nella giurisprudenza costituzionale più recente, come un valido criterio di delimitazione delle competenze spettanti alle Regioni. Giova però ricordare che il criterio del limite degli interessi va facendosi sempre meno frequente nella giurisprudenza costituzionale. La Corte, infatti, non si accontenta più di aderire alla definizione della natura dell'interesse da parte parlamentare o governativa, bensì pretende di verificare se l'appello di interesse nazionale sia sorretto da un qualche effettivo fondamento, in mancanza del quale le intromissioni legislative statali devono essere dichiarate costituzionalmente illegittime. Ci sono diverse sentenze, anche recenti, che adottano questa impostazione.

Il problema è molto delicato, soprattutto quando con la legge che stiamo per approvare si individuano i bacini di carattere nazionale, la scelta dei quali si fonda sulla valutazione degli interessi nazionali, che dovranno essere individuati con caratteristiche tipiche ed oggettive risultanti dalla motivazione del provvedimento; solo così si potrà ritenere soddisfatta l'esigenza indicata nelle più recenti sentenze della Corte costituzionale.

Richiamo l'attenzione della Commissione su questo principio, perché nel corso della discussione generale, e nella successiva fase di emendazione, se ne possa verificare il puntuale rispetto nelle diverse disposizioni di questo complesso normativo. Comunque va tenuto presente che il provvedimento, pur di fondamentale importanza ed urgenza, ha necessariamente dei limiti che discendono dal fatto che nel nostro sistema non è stato ancora definito come debba essere realizzata la pianificazione del territorio.

Non ci sono dubbi, infatti, che le Regioni sono a pieno titolo autorità del territorio, come non ci sono dubbi che lo Stato debba definire il carattere e la portata dei vincoli necessari per tutelare l'interesse nazionale e quelli sovranazionali e garantire quindi gli interventi di più ampia portata nel settore idrogeologico ed ambientale.

Per evitare che si finisca per assegnare a questo provvedimento il carattere di una soluzione globale dei problemi del territorio, tentazione che mi sembra emerga in qualche punto del disegno di legge al nostro esame, è bene che si affermi con chiarezza la sua settorialità in attesa di un provvedimento legislativo che definisca i caratteri ed i termini complessivi della pianificazione del territorio. Una generica difesa del suolo, senza la previa individuazione degli obiettivi cui essa viene finalizzata, potrebbe portare tra l'altro ad uno spreco di risorse finanziarie che deve essere assolutamente evitato.

Passando all'esame del provvedimento, si deve osservare che i primi tre articoli, che ricalcano l'impianto della legge n. 319 del 1976, descrivono l'ambito della legge e le attività da essa disciplinate e cioè quella conoscitiva, di pianificazione, di programmazione e di attuazione.

Tra le finalità viene indicata la razionale utilizzazione dei suoli nelle attività di pianificazione che, come avevo accennato un momento fa, sembra proprio attenersi all'ordine dei problemi che dovranno essere invece affrontati dal provvedimento sulla pianificazione del territorio.

Circa gli articoli 1, 2, e 3, c'è da chiedersi, da un punto di vista metodologico e di chiarezza, se una così puntuale elencazione delle attività e della tipologia degli interventi, dopo che sono state già enunciate le finalità, non finisca per essere un fattore di intralcio per l'esercizio, opportuno ed inevitabile, della discrezionalità amministrativa da parte di chi ha il compito di programmare interventi sulla base dell'acquisizione di dati tecnici, certamente variabili da situazione a situazione, che non sempre possono essere, per loro natura, ricompresi in schemi prefabbricati. Credo comunque, signor Presidente, che non sia utile in questo momento soffermarsi ulteriormente su questi primi tre articoli.

L'articolo 4 affronta l'individuazione dei soggetti centrali di questo meccanismo complesso. Va ricordato che le competenze, assegnate in questo articolo al Consiglio dei Ministri, sono state introdotte con il testo adottato dal comitato ristretto della Commissione lavori pubblici nella scorsa legislatura, all'inizio del 1987, e cioè prima che il Parlamento definisse con legge il nuovo ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri.

La VIII Commissione della Camera dei deputati ha approvato il provvedimento pochi giorni prima che venisse pubblicata la legge n. 400 sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri che, come è noto, all'articolo 2 indica puntualmente le attribuzioni del Consiglio dei Ministri.

Ora, questa Commissione dovrà scegliere tra la decisione di apportare una prima modifica alla legge ordinamentale della Presidenza e quella di adeguare opportunamente il testo approvato dalla Camera. È parere del relatore che sia saggio seguire questa seconda via, per cui sin d'ora si annuncia la presentazione degli emendamenti necessari che riguarderanno gli atti di delimitazione dei bacini di interesse nazionale e quelli di approvazione dei relativi piani, come pure l'individuazione dell'organo cui affidare sia l'adozione di indirizzi a forte contenuto tecnico prevista alla lettera a) del comma 1, che il coordinamento del sistema informativo territoriale previsto dalla lettera e) del medesimo comma.

Per quanto riguarda il Comitato dei Ministri per i servizi tecnici nazionali e l'attuazione degli interventi di difesa del suolo, devo ricordare che tale organismo si prevede sia presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri o da un Ministro appositamente delegato, che sia composto dai Ministri dell'ambiente, dei lavori pubblici, dell'agricoltura e delle foreste e per il coordinamento della protezione civile, o da Sottosegretari appositamente delegati. Alla segreteria provvede la direzione generale di cui all'articolo 7, cioè la nuova direzione generale per il suolo del Ministero dei lavori pubblici.

Sempre per quanto riguarda il Comitato dei Ministri per i servizi tecnici nazionali e l'attuazione degli interventi di difesa del suolo, considerato che si tratta dell'organo di più alto livello che opera all'interno di un sistema che ha il compito di demarcazione delle competenze tra Regioni e organi centrali dello Stato, sarà opportuno che alle sue riunioni siano chiamati a partecipare, così come si verifica per il CIPE, i presidenti delle giunte regionali e i presidenti delle province autonome di Trento e Bolzano, quando vengono trattati problemi che interessino i rispettivi enti.

Una particolare riflessione occorrerà compiere sul problema della segreteria del comitato, che attualmente è affidata alla direzione generale della difesa del suolo (articolo 7), che svolge anche il compito di segreteria del comitato nazionale per la difesa del suolo. Dico questo perchè, a meno che non si immagini che in questo comitato il Ministro delegato sia permanentemente quello dei lavori pubblici, parrebbe assai strano che, dopo aver spostato praticamente i servizi tecnici dal Ministero dei lavori pubblici alla Presidenza del Consiglio, la segreteria di questo organismo fosse affidata alla direzione generale di un Ministero. È un problema sul quale occorre, a mio giudizio, prestare attenzione.

A proposito delle competenze del Ministero dei lavori pubblici, quella che riguarda la formulazione di proposte al comitato nazionale per la difesa del suolo suscita, per come è formulata, qualche perplessità, in quanto presidente del Comitato è lo stesso Ministro dei lavori pubblici. Deve essere considerata anche la competenza relativa all'organizzazione sul territorio nazionale dei servizi idrografico e mareografico, sismico e dighe, perchè così come è comporterebbe l'esistenza di un rapporto di dipendenza tra il Ministro dei lavori pubblici e i servizi tecnici nazionali, quando invece al comma 3 dell'articolo 4 si dice che il Comitato dei Ministri presiede

all'attività e al funzionamento di tali servizi. Questo evidentemente è un problema che è sfuggito ai colleghi dell'altro ramo del Parlamento.

Il Comitato nazionale per la difesa del suolo, previsto all'articolo 6, è presieduto dal Ministro dei lavori pubblici o da un Sottosegretario delegato; ha una vasta rappresentanza, probabilmente anche eccessiva. In sostanza, si tratta di un organo con competenza prevalentemente tecnico-scientifica, con il compito di formulare proposte per l'adozione degli indirizzi previsti all'articolo 4, che sono in realtà di competenza poi del Consiglio dei Ministri - così come oggi è impostata la legge - e dello stesso Comitato dei Ministri di cui abbiamo parlato poc'anzi. Il Comitato nazionale ha anche facoltà di proposta in merito all'adeguamento scientifico ed organizzativo dei servizi tecnici ed inoltre formula osservazioni sui piani di bacino, avvalendosi in questo caso, per l'espletamento delle proprie attribuzioni, della segreteria della direzione generale della difesa del suolo e dei servizi tecnici di cui all'articolo 9. In merito alla composizione di tale Comitato sono già state formulate alcune proposte di modifica circa l'aumento o la diminuzione dei membri di appartenenza, ma questa non è la sede adatta per discuterle e quindi riprenderemo questo discorso in sede di esame dell'articolato. Infine, sulla base della lettera *d*) dell'articolo 6, il Comitato esprime anche pareri sulla ripartizione, decisa dal CIPE, degli stanziamenti autorizzati da ciascun programma triennale, il che mi pare dia luogo ad un accavallarsi di pareri e di consultazioni del tutto eccessivo; ma anche di tali questioni riparleremo in un secondo momento.

L'articolo 7 prevede la trasformazione della direzione generale delle acque e degli impianti elettrici del Ministero dei lavori pubblici in direzione generale della difesa del suolo, che dovrebbe espletare anche le funzioni di segreteria del Comitato nazionale per la difesa del suolo, oltre a quelle già di sua competenza e a quelle attribuite al Ministero dei lavori pubblici dall'articolo 5. In merito al comma 4 dell'articolo 7 devo fare talune osservazioni, introducendo un argomento che mi pare di notevole interesse generale. Esso recita: «Con decreto del Ministro dei lavori pubblici si provvede, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, alla organizzazione della direzione generale per la difesa del suolo, dotandola delle strutture tecniche, degli strumenti, degli istituti e delle risorse necessarie, tra l'altro, a garantire il più efficace supporto dell'attività del Comitato nazionale per la difesa del suolo». Questa dizione, in realtà, ripete quasi letteralmente quella riferita al servizio tecnico centrale del Consiglio superiore dei lavori pubblici previsto dalla legge n. 1470 del 1942, che ha subito col tempo aggiornamenti e modificazioni. In base al comma 4 dell'articolo 7 del provvedimento al nostro esame sembra - tra l'altro perchè sono stati riportati proprio i concetti introdotti dall'articolo 27 della legge n. 1470, istitutivi del servizio tecnico centrale - che questa struttura tecnica viene trasferita presso la direzione generale della difesa del suolo. A questo proposito dunque vorrei sollevare il problema del Consiglio superiore dei lavori pubblici. Il successivo articolo 9, come vedremo, trasferisce i servizi tecnici nazionali - idrografico e mareografico, dighe e sismico, attualmente inseriti all'interno del Consiglio nazionale dei lavori pubblici, e il servizio geologico, collocato all'interno del Ministero dell'ambiente - presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, che provvede a riorganizzarli e a potenziarli. Sempre l'articolo 9 al comma 15 stabilisce: «Con il procedimento di cui al comma 1 si provvede alla riorganizzazione funzionale del servizio

tecnico centrale del Consiglio superiore dei lavori pubblici, tenendo conto dell'organizzazione del sistema dei servizi tecnici nazionali». Pertanto, ci troviamo di fronte ad una collocazione del Consiglio superiore dei lavori pubblici che non è affatto chiara. Infatti, da un lato vi è l'articolo 9, secondo cui si dovrebbe attendere di conoscere la riorganizzazione del sistema dei servizi tecnici per individuare se il servizio tecnico centrale possa essere posto all'interno della Presidenza del Consiglio dei ministri, e dall'altro vi è il comma 4 dell'articolo 7 in base al quale sembra che il servizio tecnico centrale rifluisce all'interno della direzione generale della difesa del suolo.

Ebbene, indipendentemente dalla risoluzione di questa ambiguità relativa all'effettiva collocazione di tale servizio, resta il problema - che pongo all'attenzione della Commissione - del ruolo del Consiglio superiore dei lavori pubblici.

Anche l'articolo 9 solleva una questione di carattere istituzionale. Infatti, se ritorniamo per un attimo solo all'articolo 4, comma 3, laddove si dice: «Il Comitato di ministri presiede all'attività ed al funzionamento dei servizi tecnici nazionali» l'interpretazione più logica del testo scritto ci porta a individuare un vero e proprio rapporto gerarchico. Trattandosi però di un organo collegiale avrei non poche perplessità. La competenza del Comitato dovrebbe essere limitata alla funzione di direttiva e vigilanza. Attraverso le direttive potrà realizzarsi il coordinamento tra le diverse strutture che convergono sulle questioni dei servizi tecnici. Un buon coordinamento è il presupposto indispensabile per assicurare l'autonomia funzionale che viene richiamata all'articolo 9, comma 1, laddove si parla di servizi tecnici nazionali: «... presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, in sistema coordinato e unitario, presieduto dal Comitato di cui all'articolo 4, attribuendo loro autonomia funzionale, scientifica ed organizzativa e garantendo che di essi possano avvalersi direttamente, oltre ai Ministri dei lavori pubblici, dell'ambiente, per il coordinamento della protezione civile e dell'agricoltura e delle foreste, anche i comitati di bacino, il Comitato nazionale per la difesa del suolo...». Sembra al relatore che su questa impostazione originale ed innovativa si debba fare una riflessione.

È certamente importante e necessario realizzare la unificazione e la centralizzazione dei servizi tecnici in capo alla Presidenza del Consiglio; sarà indispensabile assegnarne il coordinamento politico e la connessa vigilanza al Comitato dei Ministri, ma sarà altresì necessario, al fine di non far venir meno l'autonomia funzionale, prevedere un organo di direzione gerarchica dei servizi, che certamente dovranno avere anche una loro rete regionale.

L'autonomia funzionale, organizzata in tal modo, al livello più alto della Presidenza del Consiglio - così come d'altra parte è previsto per l'Avvocatura dello Stato, organo di consulenza legale - potrà assicurare un servizio di consulenza tecnica che avrà il carattere di assoluta oggettività anche perché improntato ad una unitarietà di criteri. Si verrebbe in tal modo a correggere l'attuale tendenza che consente a ciascun organismo istituzionale di servirsi del proprio organo di consulenza tecnica con il rischio che la risposta tecnica tende, per forza di cose, a divenire servente nei confronti della volontà istituzionale.

Particolare attenzione, poi, presterei al comma 12 dello stesso articolo 9, laddove si dice: «I servizi tecnici nazionali organizzano, gestiscono e coordinano un unico sistema informativo e una rete nazionale integrati di sorveglianza e rilevamento, anche definendo con le amministrazioni statali,

le Regioni e gli altri soggetti, pubblici e privati, operanti nel settore, le integrazioni e i coordinamenti necessari». Dobbiamo quindi coordinare con questa impostazione anche talune decisioni che abbiamo assunto all'interno di altri provvedimenti, che noi, come Commissione ambiente del Senato, abbiamo approvato.

Ritornando all'articolo 8, in precedenza tralasciato, si parla della collaborazione interministeriale. Qui, in verità, ritroviamo una formulazione assolutamente non coerente con il nostro sistema amministrativo, che, se introdotta, potrebbe veramente creare inconvenienti di portata rilevante. Pertanto, mi riservo di presentare un testo diverso e più coerente con il nostro ordinamento dal punto di vista dei rapporti tra organi.

L'articolo 10 è relativo alle Regioni. In questa norma troviamo l'individuazione delle competenze del sistema regionale: la delimitazione dei bacini idrografici di competenza e la elaborazione, l'adozione e l'approvazione dei relativi piani. Ricordo per inciso che vi sono tre tipi di bacino: quelli nazionali, quelli interregionali e quelli regionali. Non vi sono particolari osservazioni su questo articolo.

Passiamo ora all'articolo 12, relativo ai bacini di rilievo nazionale nei quali sono istituiti: «a) il comitato istituzionale; b) il comitato tecnico; c) la segreteria tecnico-operativa». Il comitato istituzionale è presieduto dal Ministro dei lavori pubblici o da un Sottosegretario delegato, ed è composto dai Ministri dell'agricoltura e delle foreste, dell'ambiente e per il coordinamento della protezione civile o loro delegati.

Occorre tener presente che i bacini idrografici di rilievo nazionale sono dodici; quindi, i Sottosegretari avranno molto da fare.

Vorrei fare una osservazione di carattere preliminare: a me sembra che questo sistema sia a metà tra l'organo burocratico e l'agenzia. Desidererei invitare la Commissione a fare una riflessione su questo punto, per evitare scelte incerte che finiranno per ingenerare confusioni. Ricordo che nella relazione Barettoni Arleri sull'applicabilità delle leggi è stata fatta una riflessione: quando i sistemi sono confusi e integrati tra loro, la legge e l'organo funzionano male. Sarei, quindi, del parere di creare un'agenzia e non un organo strettamente burocratico. Comunque mi riservo di ascoltare la discussione generale.

PRESIDENTE. In sostituzione del comitato istituzionale o di tutto il sistema?

BOSCO, relatore alla Commissione. Dell'organizzazione complessiva, che è molto farraginoso. Se si legge con attenzione l'articolo 12, ci si rende conto che il sistema è abbastanza complesso e, a mio giudizio, incerto nella sua natura originale.

Prima di soffermarmi sulla classificazione dei bacini idrografici di rilievo nazionale, vorrei invece parlare dei bacini di rilievo interregionale previsti all'articolo 15. Innanzi tutto, i bacini di rilievo interregionale sono sedici. Il bacino interregionale rientra nelle competenze delle Regioni, previa specifica intesa interregionale. Il comma 3 dell'articolo 15 stabilisce che l'intesa interregionale deve definire la formazione del comitato istituzionale di bacino e del comitato tecnico, il piano di bacino, la programmazione degli interventi, le modalità di svolgimento delle funzioni amministrative per la gestione del bacino. Se il comitato istituzionale di bacino diventa un organo

sovraregionale cui è affidata praticamente la gestione dell'intesa, è evidente che il piano di bacino non deve essere approvato fin dall'inizio, altrimenti ogni Regione farebbe la sua parte e il comitato istituzionale sovraregionale non avrebbe nessuna ragione di esistere.

Opportunamente è previsto il comitato istituzionale di bacino che ha carattere sovraregionale. Salvo approfondimenti, in quanto non vi sono spiegazioni adeguate e non sono riuscito a leggere gli atti della Camera su questo punto, probabilmente la definizione del piano di bacino, o almeno la proposta, non potrebbe che essere affidata al comitato istituzionale.

All'articolo 13 si parla di bacini idrografici di rilievo nazionale, interregionale e regionale; i bacini di rilievo nazionale sono quelli interessanti anche territori al di fuori dei confini nazionali, ad eccezione di quelli interessanti il territorio di San Marino, fatta salva l'applicazione di accordi internazionali. Ripeto ancora una volta che occorrerà individuare criteri di carattere generale per l'individuazione dell'interesse nazionale, in corrispondenza a determinati caratteri di natura oggettiva. Non sono un tecnico, ma ritengo che si possano individuare criteri in base ai quali giustificare la scelta della collocazione di questi bacini all'interno della classificazione dei bacini nazionali, scelta che escluderebbe la competenza delle Regioni.

A proposito del piano di bacino, l'articolo 17 contiene una lunga indicazione di che cosa esso debba contenere. A mio parere, una previsione così dettagliata è inutile: sarebbe preferibile sintetizzare tale contenuto, lasciando poi a coloro che realizzano il piano la facoltà di individuare le priorità. Non mi sembra opportuno che per legge preventivamente si stabiliscano tutte le priorità degli interventi; alcune di esse, ma non tutte, possono ed anzi devono essere indicate in questa sede. In questa stessa materia, gli altri progetti che sono al nostro esame sono da questo punto di vista molto più stringati e chiari e quindi, a mio avviso, anche il contenuto dell'articolo 17 può essere riformulato in modo più sintetico. Lo stesso discorso vale anche per i piani di bacino di rilievo nazionale, previsti dall'articolo 18.

Lo stesso articolo 18, al comma 2, recita: «In caso di inerzia in ordine agli adempimenti regionali, il Ministro dei lavori pubblici, su proposta del comitato istituzionale di bacino, assume i provvedimenti necessari per garantire comunque lo svolgimento delle procedure e l'adozione degli atti necessari per la formazione dei piani secondo quanto disposto dal presente articolo, ivi compresa la nomina di commissari *ad acta*». Ebbene, a questo proposito vorrei far rilevare che la nomina di commissari *ad acta* non può venire tramite un provvedimento del Ministro dei lavori pubblici, ma, per giurisprudenza ormai costante della Corte costituzionale, la decisione in merito deve essere del Governo.

In ogni caso, a parte questa osservazione di carattere istituzionale, c'è da dire che l'uso di strumenti amministrativi che prevedono poteri sostitutivi, abbondantemente diffuso all'interno di questo disegno di legge, dovrebbe viceversa essere limitato a casi eccezionali. Inoltre, anche il comma 4 dell'articolo 18, che recita: «Il Comitato nazionale per la difesa del suolo esprime osservazioni sul progetto di piano di bacino entro novanta giorni dalla data di trasmissione dello stesso. Trascorso tale termine il parere si intende espresso favorevolmente», necessita - a mio parere - di una correzione. Infatti, è sfuggito che le osservazioni al piano possono venire

anche dai privati e quindi il parere dovrebbe essere dato successivamente al termine assegnato a questi e alle Regioni per presentare le osservazioni. Per la verità, ho anche qualche perplessità sull'istituto del silenzio-assenso: lo dico perchè poi la Commissione possa riflettere su tale questione.

L'articolo 19 disciplina i piani di bacino di rilievo interregionale ed anche a questo riguardo al comma 3 si attribuisce, in caso di mancato adeguamento da parte delle Regioni, un potere di intervento sostitutivo del Consiglio dei Ministri; anzi, a questo proposito, mi sembrerebbe più corretto, da un punto di vista formale, usare la formula: «... con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri»; ma di questo riparleremo in sede di esame dell'articolo.

I piani di bacino di rilievo regionale vengono regolamentati dall'articolo 20 ed anche a questo riguardo c'è una notazione da fare. Il comma 2 di tale articolo, infatti, recita: «Qualora in un bacino di rilievo regionale siano compresi territori d'altra regione, il piano è elaborato dalla Regione il cui territorio è maggiormente interessato e all'approvazione provvedono le singole Regioni...».

Io avrei qualche dubbio su questa formulazione; tra l'altro francamente non capisco che senso abbia, dato che nell'articolo precedente sono stati previsti i piani interregionali. Pertanto anche questa materia - a mio parere - merita un approfondimento. Ora, per quanto riguarda i piani di bacino, all'articolo 21, comma 2, si dice: «I programmi triennali debbono destinare una quota non inferiore al 15 per cento degli stanziamenti complessivamente a:». Che cosa significa bloccare una quota non inferiore al 15 per cento? Sembrerebbe quasi che nel programma di intervento si stabiliscano delle priorità.

PAGANI. È una delle cose più assurde che si siano potute scrivere. La manutenzione avviene in un periodo successivo a quello dell'esecuzione delle opere. Infatti, mentre si eseguono le opere non si può fare la manutenzione; quest'ultima si potrà fare quando le opere saranno ultimate.

Quindi, legare la manutenzione ai finanziamenti per la costruzione di opere mi sembra un criterio non accettabile.

BOSCO, *relatore alla Commissione*. Al comma 3, invece, si dice: «Le Regioni, conseguito il parere favorevole del comitato di bacino di cui all'articolo 18, possono provvedere con propri stanziamenti alla realizzazione di opere e di interventi previsti dai piani di bacino di rilievo nazionale, con il controllo del predetto comitato».

FABRIS. Le Regioni a statuto ordinario non dispongono dei finanziamenti necessari.

BOSCO, *relatore alla Commissione*. Questo è un punto che andrà rivisto.

Infine, il comma 4 dell'articolo 21 recita: «Le province, i comuni, le comunità montane e gli altri enti pubblici, previa autorizzazione della regione o del comitato istituzionale interessati, possono concorrere con propri stanziamenti alla realizzazione di opere e interventi previsti dai piani di bacino». Non so se qualcuno vorrà intervenire, ma ritengo che anche questo sia un punto da discutere.

All'articolo 22, relativo all'adozione dei programmi, si dice: «1. I programmi di intervento nei bacini di rilievo nazionale sono adottati dai competenti comitati istituzionali, su proposta dei comitati tecnici.

2. I programmi triennali di intervento relativi ai bacini di rilievo interregionale sono adottati d'intesa dalle Regioni; in mancanza di intesa si applica il comma 4 dell'articolo 20». Si tratta di altri poteri sostitutivi.

L'articolo 23 recita: «Le funzioni di studio e progettazione di cui alla presente legge possono essere esercitate anche mediante affidamenti di incarichi a istituzioni universitarie, liberi professionisti e organizzazioni tecnico-professionali specializzate». Su questo punto avrei delle osservazioni da fare; ho già predisposto un testo diverso, ma vorrei pregare la Commissione di prestare molta attenzione all'impostazione del comma 1.

ANDREINI. Che cosa si deve valutare? A quale soluzione dobbiamo arrivare?

BOSCO, *relatore alla Commissione*. Si deve arrivare alla definizione delle garanzie che, allo stato attuale, mancano completamente.

MONTRESORI. Anche perchè i piani allo stato erano fatti dai comitati di bacino.

TORNATI. Se non viene scritto nulla, che cosa può impedire di conferire un incarico ad uno studio?

BOSCO, *relatore alla Commissione*. Questo è un modo di operare invero largamente diffuso. Credo che ci sia stato uno studio recente sugli incarichi assegnati dai comuni a studi professionali, ad università, eccetera, e vengono fuori cose molto delicate. Se però introducessimo all'interno di questo provvedimento un sistema che potesse garantire per lo meno l'esito del progetto, credo che sarebbe una cosa molto importante.

MONTRESORI. È in contrasto con la norma dell'articolo 15.

BOSCO, *relatore alla Commissione*. Per quanto riguarda il personale, all'articolo 24, devo preannunciare che il Dipartimento per la funzione pubblica ha già espresso un parere nettamente contrario a questa impostazione. Pertanto riterrei opportuno, signor Presidente, tenere qualche audizione sull'argomento.

Per quanto riguarda il finanziamento (articolo 25) sono preannunciate osservazioni da parte del Ministero del tesoro. Tuttavia non ho osservazioni preliminari da avanzare in merito.

FABRIS. Vorrei far rilevare che gli interventi previsti dal presente disegno di legge sono a totale carico dello Stato, la qual cosa significa che lo Stato paga anche gli interventi regionali.

BOSCO, *relatore alla Commissione*. Senatore Fabris, credo che lei abbia ragione, ma il Ministero del tesoro farà le proprie osservazioni su questo articolo.

Infine, all'articolo 30, si parla del bacino sperimentale. Non ho compreso bene, in verità, questa sperimentazione. Vorrei capire, infatti, una volta approvato il provvedimento, che cosa succederà.

TORNATI. Credo che la sperimentazione sia dovuta al fatto che la legge, con tutto quanto previsto nei primi tre articoli, prima di entrare in funzione dovrà affrontare chissà quali altri disastri. Forse sperimentare significa anche partire per verificare poi quello che accadrà.

PRESIDENTE. Forse invocare il concetto di sperimentazione è improprio; la sperimentazione ha lo scopo di proporre modelli su cui riflettere; se è contestuale alla legge, non può poi servire da modello.

BOSCO, *relatore alla Commissione*. In conclusione, vorrei fare, Signor Presidente, una proposta di carattere operativo: ritengo che si possa aprire la discussione generale sul disegno di legge, senza peraltro perdere di vista anche le altre impostazioni. Desidererei anche sentire la Commissione sulla opportunità, prima di passare all'esame degli articoli, di organizzare alcune audizioni da concordare naturalmente con i rappresentanti dei singoli Gruppi.

PRESIDENTE. Ringrazio innanzi tutto il senatore Bosco per la sua ampia, puntuale relazione.

Proporrei però di rinviare la discussione generale alla prossima settimana, in modo da poter effettivamente riflettere su un tema di queste dimensioni, sia sul testo approvato dalla Camera dei deputati che sui provvedimenti presentati al Senato.

Per quanto riguarda le audizioni proposte dal senatore Bosco, potremmo nella prossima riunione dell'Ufficio di presidenza individuare i rappresentanti degli enti da ascoltare, per poi far esaminare la proposta in Commissione. Sarebbe opportuno la prossima settimana iniziare e, se sarà possibile, concludere la discussione generale, avere già un quadro definito delle audizioni.

TORNATI. Vorrei fare due proposte; dovremmo, prima di tutto, stabilire un calendario di lavori tale da poter prevedere che l'altro ramo del Parlamento sia in grado di esaminare il disegno di legge entro la fine dell'anno. Autoregolamentarsi non significa che non si debbano fare le necessarie discussioni, vuol dire seguire un certo programma. Occorre anche tener conto che la Camera dei deputati dovrà ultimare l'esame del disegno di legge finanziaria.

La seconda proposta è la seguente: sarebbe opportuno definire le audizioni dopo la discussione generale, durante la quale si potranno meglio individuare, sulla base anche delle questioni che si solleveranno, i soggetti da ascoltare. Direi anche che le audizioni dovranno essere mirate in modo puntuale, per evitare di esaminare altri problemi di grande rilievo che creerebbero soltanto turbative. Le audizioni invece devono riguardare solo determinate questioni; dico questo per l'efficacia dei nostri lavori.

FABRIS. Vorrei aggiungere brevi considerazioni alla relazione svolta egregiamente dal collega Bosco.

Mi pare che sia emerso il quadro di un provvedimento di cui abbiamo bisogno nell'attuale situazione; occorre, però, anche valutare le proposte di modifica necessarie per rendere funzionale una operazione che non è secondaria, ma molto importante, proprio perchè la preoccupazione più rilevante riguarda la farraginosità dell'impianto proposto dai colleghi della Camera dei deputati. Quindi, il nostro compito è quello di semplificare le procedure.

Ricordo che dovremo esaminare anche altri provvedimenti, tra cui quelli sugli espropri e sulla Valtellina, anche se il Governo non ci ha fatto ancora l'onore di inviare i testi.

Credo che dovremo prendere delle decisioni su un piano di priorità, tenendo anche conto dei tempi necessari per l'approvazione del disegno di legge finanziaria. L'Ufficio di presidenza dovrebbe riunirsi per decidere sulle priorità, in modo da garantire il successo di certe iniziative. Volere fare tutto significa non volere fare niente.

CUTRERA. Vorrei esprimere ringraziamenti al senatore Bosco per la chiarezza della sua relazione, sia perchè ha riassunto le disposizioni del disegno di legge licenziato dalla Camera, sia perchè ha messo in risalto i punti critici di questo importante provvedimento.

Confermo naturalmente l'urgenza, dopo tanti rinvii, di approvare il disegno di legge; mi riserverei, però, di proporre le audizioni al termine della discussione generale. Sarebbe importante conoscere le opinioni dei rappresentanti dei Gruppi sulla relazione del senatore Bosco, avere il tempo di riflettere, perchè introduce elementi di perplessità e ci impone di verificare una serie di correlazioni tra le norme. Vi sono questioni di sistema che dovremo esaminare: vi è il rapporto tra territorio e ambiente da evidenziare, ma non intendo comunque anticipare l'intervento che farò nella discussione generale. È stato invece bene messo in risalto il problema dei fiumi, cioè delle acque e della pianificazione territoriale, delle competenze dello Stato e delle Regioni. Quindi, credo che dovremmo andare un po' più in là e rivedere tutto il sistema; la presenza del Sottosegretario mi induce a riflettere in tal senso. Dall'altra parte mi sembra che manchi una presa di coscienza di carattere generale così come qualsiasi elemento di raccordo con la legislazione comunitaria sui bacini, problema che tocca la qualità delle acque. Se passiamo dal problema della difesa dalle acque a quello della difesa della qualità delle acque e a una gestione finalizzata al principio della difesa dall'inquinamento, il problema diventa rilevante.

Ecco perchè non credo si possano formulare ipotesi sia sui tempi, sia sull'istruttoria del provvedimento se non al termine della discussione generale.

SPECCHIA. Voglio aggiungere molto brevemente che sia i rilievi illustrati dal collega Bosco nella sua relazione, sia le integrazioni del collega Cutrera impongono a nostro avviso che, prima di passare a qualsiasi audizione o altre iniziative, la Commissione si esprima sulla relazione e sui punti più importanti di essa in maniera tale da decidere il da farsi e, poi, sentire cosa ne pensano altri soggetti da ascoltare nelle audizioni.

PAGANI. Voglio associarmi ai ringraziamenti al relatore per come ha impostato l'argomento che mi sembra tale da farci meditare a lungo. Esiste

un problema di merito cui hanno accennato il senatore Cutrera ed altri senatori; però il ritardo con il quale questa legge viene alla discussione (è ormai da venti anni che è in gestazione) ha fatto sì che si sovrapponesse un grave problema di assetto istituzionale che forse sembrava chiaro subito dopo la istituzione delle Regioni, ma non è altrettanto chiaro oggi. Infatti il relatore ha messo bene in evidenza la farraginosità di questi istituti, caratterizzati da sovrapposizioni varie; l'assetto non è chiaro e il mancato completamento della riforma del decentramento regionale si sovrappone oggi ad un nuovo interesse dello Stato verso situazioni che sono certamente di interesse regionale.

Con questo disegno di legge entriamo proprio nel merito del problema e credo anche io che non si possano prefigurare tempi certi, tenendo conto che dovrà essere una legge di transizione proprio per il clima in cui nasce. Ormai in Italia è invalso il procedimento di legiferare per approssimazioni successive; non ci sono più le «tavole della legge», ma si procede per avvicinamenti successivi.

Sono assolutamente d'accordo che bisognerà convocare un apposito Ufficio di presidenza per affrontare in modo organico tutto il panorama di lavoro che abbiamo davanti; un panorama molto denso al quale, però, non dovrebbe portare molto disagio l'esame della legge finanziaria perchè, a parte la settimana o i dieci giorni che dovremo dedicare all'esame della finanziaria, ci sarà tutto il tempo della discussione in Aula durante il quale non sarà impedito il lavoro in comitato ristretto. Quindi, potremmo lavorare nei comitati ristretti già costituiti e potremmo valutare anche il caso di costituire un apposito comitato ristretto sulla difesa del suolo; ma si tratta di una questione che mi riserverei di valutare con i colleghi nell'ufficio di Presidenza.

Per quanto riguarda le audizioni sono d'accordo sulla opportunità di programmarle dopo lo svolgimento della discussione generale.

PRESIDENTE. In conclusione di seduta ringrazio il Sottosegretario che cortesemente ha partecipato fin dall'inizio ai nostri lavori. Intanto gli impegni che emergono dai lavori di questa mattina sono: avviare la prossima settimana la discussione generale, che mi auguro possa anche concludersi, come qualche collega proponeva; come diceva il Presidente Pagani, in contemporanea si può riunire l'Ufficio di presidenza proprio per riflettere sia su questo, sia su altri provvedimenti, come suggeriva il senatore Fabbris.

È vero che nella storia del Parlamento italiano spesso succede che dopo decenni di attesa ci si trovi contemporaneamente di fronte alla necessità di affrontare e risolvere provvedimenti di grande interesse in tempi ristretti. Comunque ritengo che in merito ai provvedimenti al nostro esame, tenendo conto del suggerimento del Presidente Pagani di convocare i comitati ristretti anche durante l'esame della legge finanziaria e del fatto che prima dell'arrivo della finanziaria abbiamo ancora del tempo, si possano fare passi avanti importanti.

Rinnovo il ringraziamento al senatore Bosco e rinvio il seguito della discussione congiunta dei disegni di legge ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 11,30.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

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

DOTT. ETTORE LAURENZANO