

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XII LEGISLATURA —

13^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Territorio, ambiente, beni ambientali)

INDAGINE CONOSCITIVA
SULLA DIFESA DEL SUOLO DAL DISSESTO
IDROGEOLOGICO E SULL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE
18 MAGGIO 1989, N. 183

2° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 22 NOVEMBRE 1995

Presidenza del presidente **BRAMBILLA**

INDICE**Audizione del presidente dell'Unione province italiane**

PRESIDENTE	Pag. 3, 5, 9 e <i>passim</i>	BRESSO	Pag. 5, 9, 10 e <i>passim</i>
MATTEJA (<i>Misto</i>).....	10, 12, 14	PANETTONI	3, 5
MORANDO (<i>Progr. Feder.</i>)	11		
SPECCHIA (<i>AN</i>)	13		

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il presidente dell'Unione province italiane (UPI), professor Marcello Panettoni, il presidente della provincia di Torino, dottoressa Mercedes Bresso, e il capo ufficio studi dell'Unione province italiane, dottor Piero Antonelli.

I lavori hanno inizio alle ore 15,10.

Audizione del presidente dell'Unione province italiane

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla difesa del suolo dal dissesto idrogeologico e sull'attuazione della legge 18 maggio 1989, n. 183, sospesa nella seduta del 16 marzo scorso.

Abbiamo oggi in programma l'audizione del presidente dell'Unione province italiane, professor Marcello Panettoni, accompagnato dal presidente della provincia di Torino, dottoressa Mercedes Bresso, e dal capo ufficio studi dell'Unione province italiane, dottor Piero Antonelli, che ringraziamo per aver aderito al nostro invito. Per l'audizione, colleghi, come sapete, è stato preventivamente inviato ai nostri ospiti un questionario, in base al quale essi potranno dare delle risposte esaurienti ai quesiti che la Commissione intende rivolgere.

Pertanto, invito subito il professor Panettoni a svolgere il suo intervento introduttivo.

PANETTONI. Signor Presidente, per correttezza, devo precisare che nel mio intervento iniziale cercherò di attenermi alle domande che ci avete proposto con il questionario, ma che poi dovrò allontanarmi per un impegno improrogabile e che lascerò quindi la parola alla dottoressa Bresso e al dottor Antonelli per eventuali ulteriori chiarimenti.

Per quanto attiene alla tutela ambientale, innanzi tutto, credo che ci sia ancora molto da lavorare, in base alla legge n. 183 del 1989, sul doppio versante del merito - e quindi della regimazione dei corsi d'acqua - e del piano istituzionale. Come Unione province italiane noi riteniamo che l'attuale sia ancora una fase di passaggio, perchè dal nostro punto di vista ancora non sono stati trovati assetti compiuti e definitivi, quindi corretti, sia per il merito sia per l'aspetto istituzionale. È evidente che non sempre i bacini idrografici seguono i confini amministrativi, quindi non si può invocare una meccanica e continua trasposizione tra regimazione delle acque, prevenzione e competenze istituzionali (nel nostro caso, quelle della provincia); tuttavia, per quanto ci riguarda, riteniamo indubbio che siano ancora largamente disattese le competenze istituzionali affidate alle province in base agli articoli 14 e 15 della legge n. 142 del 1990.

In particolare, le regioni - o la gran parte di esse - ancora non hanno deliberato e legiferato in merito al trasferimento di competenze

alle province, affinché queste possano svolgere, come di diritto, il loro compito in materia di coordinamento sul piano territoriale. Le competenze di carattere ambientale che sono delineate nell'articolo 14 della citata legge non sono mai state praticamente raccolte dai legislatori regionali in un quadro organico di normative che possano consentire alle province di svolgere appieno la loro funzione istituzionale, con competenze operative, non solo quindi programmatiche, in un ambito vasto; in qualche caso tali competenze sono state recepite dai legislatori regionali, ma in un modo talmente poco ordinato che esistono palesi contraddizioni nella legislazione in materia.

Anche in ambito nazionale, se facciamo riferimento alla legge n. 36 del 1994 (la cosiddetta legge Galli), da parte nostra dobbiamo sottolineare - come già facemmo al tempo dell'audizione relativa all'indagine parlamentare che precedette l'approvazione di quella legge - un'insufficiente chiarezza ed una scarsa evidenziazione del ruolo che alle province sarebbe stato necessario riconoscere con quello stesso provvedimento legislativo. Ribadisco che non sempre coincidono gli ambiti amministrativi con quelli territoriali e idrografici; però uno sforzo in tal senso doveva e poteva essere compiuto in quella occasione.

In ambito regionale, ritengo che il lavoro di revisione degli assetti istituzionali o operativi endoregionali non abbia tenuto adeguatamente conto, appunto, di quello che per noi rimane il punto di riferimento legislativo fondamentale: la legge n. 142 del 1990. Intendo dire che molto spesso si è riflettuto sul ruolo e sulla natura dei consorzi di bonifica, ma quasi mai ci si è domandati se sia opportuno o meno ricondurre ad un controllo democratico le responsabilità programmatiche e operative che talvolta i consorzi di bonifica assommano in sé, senza alcuna legittimazione derivante dal voto popolare. Pertanto, riteniamo sia giunto il momento di procedere ad una revisione critica di tale assetto che, per l'appunto, salvaguardi per i consorzi di bonifica solamente le competenze chiaramente necessarie e indispensabili e trasferisca alle province tutta una serie di competenze programmatiche e operative. Rilevo che le province possono vantare anche una loro cultura operativa (cito un esempio per tutti: la viabilità) propria di un ente che trova la sua dimensione istituzionale per l'appunto nel territorio più che in altri ambiti specifici.

Ugualmente, dovrebbero forse essere meglio disciplinati e resi evidenti il rapporto, il ruolo, la funzione che le province possono svolgere anche quando si tratta di bacini idrografici di ambito nazionale o interregionale. È vero che le regioni sono interlocutori indispensabili delle Autorità di bacino regionali; però, pur accettando questa competenza istituzionale, ci sembra che molto spesso ci sia stata una mortificazione del ruolo che le province possono avere anche in tale ambito. Faccio questa considerazione sia per i bacini idrografici nazionali o interregionali (e per ciò stesso nazionali), sia - e ancora di più - per quelli regionali.

Vorrei evitare che queste mie riflessioni possano apparire semplicemente come una difesa dell'istituzione provincia, anche perché lo scerò alla presidente Bresso il compito di entrare nel dettaglio della questione sulla base della recente e tragica esperienza della regione Piemonte.

Tutto questo non significa soltanto rivendicare una funzione istituzionale, ma ribadire che il riordinamento e la riorganizzazione in termini complessivi delle competenze (ric conducendole in capo ad assemblee elettive che del loro operato rispondono ai cittadini assumendosene la responsabilità) ci sembra un criterio di indirizzo che può contribuire a rendere operativamente più puntuale ed efficace la risposta da dare alle comunità in rapporto alle questioni di merito. Tutto ciò ha un senso se i nuovi assetti istituzionali renderanno più efficiente l'erogazione dei servizi - in questo caso la tutela ambientale e idrogeologica - nell'interesse delle comunità governate. Ci sembra che un legame si possa e si debba introdurre, con beneficio per la riorganizzazione complessiva dei poteri dello Stato e degli strumenti operativi a livello centrale e periferico, tra operatività ed espressione del consenso attraverso il voto popolare.

PRESIDENTE. La ringrazio. Sono pienamente d'accordo con quanto lei ha detto; sono stato consigliere provinciale e ho pertanto potuto riscontrare quanto siano reali le esigenze di riordino da lei richiamate, dal momento che la piena operatività della provincia risulta fortemente limitata.

PANETTONI. La provincia ha un ruolo potenzialmente di grande significato e può svolgere una funzione fondamentale negli ambiti territoriali e, di riflesso, nel rapporto tra città metropolitana e territorio.

PRESIDENTE. Avendo constatato di persona, ritengo che voi come associazione nazionale dovrete battervi per fare in modo che vengano separate chiaramente le competenze delle regioni da quelle delle province e degli altri enti locali. Questo l'ho sempre detto, ma purtroppo la frammentazione delle competenze non permette mai di lavorare bene e completamente: si assiste ad una serie di «scarica barile» che non consente di risolvere nessun problema.

Pertanto voi dovrete battervi in modo deciso; da parte nostra c'è una grande disponibilità in tal senso.

PANETTONI. Veniamo qui senza timidezze. Siccome il potere legislativo spetta a voi, riconosceteci le nostre competenze a livello legislativo.

PRESIDENTE. Do la parola alla presidente Bresso.

BRESSO. Anch'io ringrazio il Presidente e la Commissione per questa opportunità che ci viene offerta. L'esperienza di due alluvioni nella nostra regione negli ultimi tre anni ci ha fatti diventare in qualche modo esperti della questione. Ovviamente la situazione piemontese, come quella lombarda e di tutto il bacino del Po, è peculiare nell'ambito della legge n. 183 del 1989; credo però che per certi versi si possa dire che la legge n. 183 trova la sua piena applicazione e il suo senso proprio nella gestione del più grande bacino interregionale d'Italia; quindi il funzionamento o meno di questa legge per il bacino del Po è in un certo senso paradigmatico. Naturalmente, ciò vale anche per gli altri grandi bacini, mentre i problemi applicativi sono diversi per i bacini di inte-

resse regionale; questa distinzione va comunque fatta e credo che anche in sede legislativa la questione dovrà essere affrontata.

La legge n. 183 è essenzialmente una legge di pianificazione, è questo l'aspetto che più specificamente affronta. Da questo punto di vista, per rispondere alla prima domanda del vostro questionario, non si può dire che la fase istitutiva delle Autorità di bacino sia del tutto compiuta, se per istituzione si intende non solo la creazione, ma il loro effettivo funzionamento: l'Autorità di bacino del Po e le Autorità di bacino nazionali sono state istituite e più o meno funzionano; viceversa molte regioni non hanno ancora istituito le autorità di bacino di propria competenza.

Se per istituzione si intende anche la predisposizione degli strumenti di pianificazione, la situazione è molto peggiore; perchè la pianificazione, iniziata in maniera consistente per il bacino del Po, è ancora lontanissima dall'aver raggiunto un risultato: esiste solo uno stralcio per una parte delle aree alluvionate l'anno scorso. Peraltro questa esperienza mette subito in evidenza dei problemi, anche a livello di pianificazione. In realtà il reticolo idrografico è molto complesso, perchè per un'asta principale ci sono centinaia di corsi d'acqua minori; nel caso del Po si tratta di decine di migliaia, solo in Piemonte sono 6.000 i corsi d'acqua che fanno parte del bacino. Anche se sono piccoli rigagnoli, l'esperienza di qualunque alluvione ci insegna che spesso è proprio nel reticolo minore che nascono le alluvioni e si alimenta il dissesto del suolo. Quindi, la pianificazione non deve riguardare solo le aste maggiori, ma anche il reticolo nel suo complesso; ciononostante gli strumenti di piano a livello di bacino, sia esso nazionale o regionale, lavorano in termini cartografici ad una scala che con un grande dispiego di mezzi e di forze arriva ad 1/50.000, cioè una scala in cui è al massimo visibile l'asta principale e qualche grande asta. In questo caso si è totalmente distanti dalla traducibilità del piano nei piani regolatori dei comuni, in quanto una scala di 1 al 50.000 non consente al comune di trasferire l'indicazione di piano nel proprio piano regolatore.

È quindi evidente che la pianificazione di bacino, anche ove realizzata, risponderà solo ad alcune grandi questioni: alla necessità di pianificare le portate nei punti fragili del bacino, in modo che in quel punto passi la quantità d'acqua sufficiente e non di più, perchè altrimenti si verifica l'alluvione. In questo senso, andando verso monte, individuerà i punti di strozzatura, dove ci sono centri abitati o impianti industriali, dove non è possibile far passare più acqua di una certa quantità. Il piano darà delle indicazioni generali di uso del suolo, che devono poi essere tradotte in termini di pianificazione, altrimenti non serve a niente; può essere un'operazione anche culturalmente importante, ma che non produce modificazioni nell'uso del suolo e maggiore sicurezza per le popolazioni e, quindi, neanche una migliore manutenzione dei corsi d'acqua.

Allora, la questione è la seguente. Le Autorità di bacino possono realizzare la pianificazione, nella migliore delle ipotesi, alla scala di 1 al 50.000 e dare le indicazioni relative alle misure di sicurezza: quali sono i livelli di rischio accettabili o non accettabili lungo le aste. Successivamente, c'è una fase di traduzione di questi strumenti di piano in strumenti di scala inferiore (sostanzialmente in piani di coordinamento pro-

vinciali e piani comunali) che deve essere affrontata, perchè altrimenti non serve a nulla lo strumento di piano principale; inoltre, c'è un problema attuativo, che a sua volta si distingue in: problema attuativo sulle aste principali dove esistono nodi da risolvere - per esempio strozzature o ostacoli da rimuovere - e la manutenzione ordinaria e straordinaria dei corsi d'acqua principali; c'è poi il problema attuativo della pianificazione dei corsi d'acqua minori.

L'esperienza di questi anni ha dimostrato che le regioni, anche in ragione del fatto che si sono rivelati quasi del tutto inesistenti i fondi destinati alla difesa del suolo (ad eccezione di eventi straordinari quali le alluvioni), non hanno sostanzialmente provveduto nè alla pianificazione per la parte di loro competenza nè alla manutenzione. C'è, quindi, innanzi tutto un problema di disponibilità di risorse che non possono essere concesse una *tantum*, ma devono poter derivare da leggi ordinarie, come la legge Galli, o da tariffe relative all'uso dell'acqua. La tariffa deve infatti soddisfare sia gli interventi ordinari sia quelli riguardanti i bacini.

La nostra convinzione è che occorra ripristinare, a regime, un uso tradizionale delle risorse idriche. Ogni comunità deve potere intervenire al proprio livello sui corsi d'acqua attraverso la manutenzione ordinaria: questo tipo di intervento non può essere realizzabile nè dall'Autorità di bacino, nè dal Magistrato per il Po, nè tanto meno dalle regioni, le quali possono intervenire efficacemente solo sulla manutenzione straordinaria, come in occasione delle alluvioni. L'intervento ordinario, corrente, il cosiddetto «cantonierato idraulico» deve essere svolto a livello locale.

Il Presidente sa, per la sua passata esperienza in consiglio provinciale, che il cantoniere è colui che risolve i problemi della piccola manutenzione, quegli interventi che peraltro consentono di evitare la manutenzione straordinaria, a volte. Lo stesso vale per i corsi d'acqua: riteniamo che le province possono essere validi enti coordinatori dell'attività dei comuni e delle comunità montane nella minuta attività sul campo operativo. In questo modo ogni anno potrebbero essere redatti dei piani di manutenzione ordinaria, programmi definiti meglio relativamente a piccoli interventi per l'asportazione di piante, la sistemazione dell'alveo dei corsi d'acqua, la manutenzione dei versanti, l'asportazione delle foglie, la ripulitura dei boschi. Un lavoro di questo genere richiede necessariamente il coinvolgimento di tutte le collettività interessate. Non è immaginabile che un ente superiore possa realizzare la manutenzione di migliaia di corsi d'acqua. Si pensi che sono circa 6.000 nel Piemonte, 10.000 nella Lombardia. Vanno considerati anche i corsi d'acqua piccolissimi perchè anch'essi sono all'origine delle alluvioni. È proprio dalla montagna che l'acqua comincia a scendere vorticosamente fino a valle, provocando così le alluvioni.

Da questo punto di vista, la mancata integrazione tra la legge n. 183 del 1989 (che ha introdotto nuove materie sottoposte a pianificazione) e la legge n. 142 del 1990 (che ha definito le competenze dei vari livelli istituzionali) ha di fatto prodotto l'espropriazione totale delle province e dei comuni della gestione dei corsi d'acqua. In sostanza, si è impedito a enti presenti sul territorio di operare sui corsi d'acqua; è come se si cancellassero d'un colpo i cantonieri nella gestione delle strade, sia nazionali che provinciali: immediatamente si verrebbero a creare molteplici necessità di intervento straordinario. Per questo motivo, i nostri corsi

d'acqua, appena piove più del normale, creano problemi di tipo alluvionale: una gestione minore di questi corsi d'acqua e delle rive consentirebbe sicuramente di evitare alcuni fenomeni emergenziali. Questo ovviamente non toglie che dinanzi ai grandi fenomeni alluvionali non è che si possa operare molto in via preventiva. Il problema è anche considerare la quantità dei guasti: quando c'è un'alluvione i guasti possono essere cento o mille, c'è una bella differenza.

Oggi c'è una totale assenza di autorizzazioni: un comune che ha bisogno di procedere ad un piccolo intervento per la difesa del suolo non lo può realizzare: è evidente che occorre una programmazione che tenga conto delle esigenze di tutti i comuni situati lungo l'asta per non lasciare ad una gestione casuale il corso d'acqua. L'importanza di questo coinvolgimento è piuttosto evidente, altrimenti è impossibile gestire un sistema così complesso come il nostro.

Lasciamo agli atti un appunto relativamente ai quesiti che ci avete posto e anche un documento da noi predisposto: si tratta di una proposta che l'UPI ha avanzato per la definizione delle funzioni amministrative dell'ente provincia in materia di tutela del suolo. In sostanza, questo documento contiene la nostra visione di come potrebbe essere applicata la legge n. 142, per affrontare le questioni a cui prima facevo riferimento. Siamo convinti che rispetto alla difesa del suolo e delle acque, al di là del soggetto che detiene oggi la titolarità delle competenze e degli interventi, occorra una collaborazione da parte di tutti, definita però in modo chiaro. Da questo punto di vista non c'è dubbio che sono necessarie delle chiarificazioni, ma anche dei miglioramenti a livello legislativo. Tutti conosciamo la legge Galasso: essa spesso ha costituito un ostacolo giuridico, ad esempio alla rimozione di piante cresciute nell'alveo. Troppo spesso norme in materia naturalistica e paesaggistica sono state interpretate in maniera estremamente rigida, mentre se fossero state interpretate in maniera elastica avrebbero potuto consentire agli enti minori, che possono rappresentare il braccio operativo sul territorio, di gestire il paesaggio. Diverso il caso delle autorizzazioni relativamente ai grandi beni paesaggistici come i parchi o le zone umide. Nel caso dei corsi d'acqua minori, il problema è mantenere le caratteristiche di naturalità del corso d'acqua e non la singola pietra, il singolo cespuglio; in questo senso una interpretazione più duttile della legge Galasso, attraverso regole generali e autorizzazioni, consentirebbe ad alcune regioni di riclassificare i corsi d'acqua.

Come ricorderete la legge Galasso consentiva di escludere i corsi d'acqua minori, ma entro tre mesi dall'approvazione della legge.

Tuttavia, siccome i corsi d'acqua andavano esclusi nominativamente, molte regioni non lo hanno fatto perchè non disponevano neanche dell'elenco completo; quindi, non sono riuscite a precisare tale esclusione, con la conseguenza che l'intero reticolo idrografico resta vincolato: e si tratta di migliaia di corsi d'acqua. Questo irrigidisce enormemente la gestione della cosiddetta legge Galasso, creando enormi problemi alle regioni - o alle province, qualora queste sono delegate - e non migliorando affatto la gestione del paesaggio per gli enormi ostacoli burocratici che si determinano.

Anche da questo punto di vista, pertanto, penso che per una migliore gestione della legge Galasso sarebbe opportuna una differenzia-

zione tra corsi d'acqua maggiori e corsi d'acqua minori, per evitare che si determinino ostacoli giuridici - non di sostanza, ma solo burocratici - per la manutenzione, almeno ordinaria.

Infatti, può anche essere mantenuto il vincolo per interventi di tipo straordinario, ma credo che per quelli ordinari sarebbe opportuno un nuovo intervento normativo di semplificazione e chiarificazione.

Anche l'articolo 4 del decreto-legge n. 154 del 1995, relativo alla rimozione dei materiali litoidi, presenta alcune rigidità che devono essere superate; altrimenti, la stessa possibilità della manutenzione dei corsi d'acqua risulta compromessa. Ma vedo che è presente il senatore Matteja, molto più esperto di me sulla questione, quindi non mi soffermo ulteriormente sulla materia.

In conclusione, mi permetto solo di ricordare che, se si vuole che la gestione dei corsi d'acqua possa essere effettuata in via ordinaria e non solo dopo le alluvioni, è fondamentale legare alle politiche di gestione del reticolo idrografico la disponibilità di risorse ordinarie. Siccome si tratta di interventi che devono essere realizzati con continuità (e di preferenza nel corso dell'estate, perchè di solito le piogge si registrano in autunno), se ogni volta occorre ottenere la specifica disponibilità delle risorse, l'intervento stesso diventa impossibile. Si finisce così col trasferire sulla manutenzione straordinaria ciò che invece poteva e doveva essere fatto in regime di manutenzione ordinaria.

A tale proposito, credo sia proprio opportuno stabilire che le tariffe disciplinate dalla cosiddetta legge Galli possano costituire una sicura fonte di entrata per la manutenzione complessiva delle acque: ritengo che questa possa essere una forte semplificazione dal punto di vista finanziario per assicurare la gestione delle acque nei due momenti fondamentali, ordinario e straordinario.

Comunque, signor Presidente, lasceremo un elaborato che la Commissione potrà valutare in un momento successivo.

PRESIDENTE. Dottoressa Bresso, rispetto alle esigenze rilevate nelle sue considerazioni possiamo dire di essere profondamente consapevoli. Constatiamo infatti che sulla difesa del suolo negli ultimi tempi sono intervenute numerose leggi, ma solo sulla carta, perchè poi i provvedimenti legislativi non vengono applicati (l'ultimo caso è quello della cosiddetta legge Galli che a distanza di qualche anno dall'approvazione ancora non è minimamente utilizzata). Pertanto, sarà necessario varare una legge quadro per la difesa del suolo. Tuttavia, ripeto, la questione non è tanto normativa: abbiamo fin troppe leggi, l'essenziale è applicarle pienamente.

Vorrei farle una domanda specifica. Lei prima parlava dei cantonieri. Io ricordo le numerose case cantoniere che, andando verso il passo dello Stelvio, si incontravano lungo la strada e che adesso sono in disarmo. Esistono ancora?

BRESSO. Per quanto riguarda le province, sicuramente esistono. Invece, per quanto riguarda l'Anas, credo che per ragioni di bilancio ci sia stata una forte riduzione.

PRESIDENTE. Credo che da questo punto di vista si stia tornando indietro piuttosto che andare avanti.

MATTEJA. Adesso l'Anas ha intenzione di tenere qualche casa cantoniera.

PRESIDENTE. Riguardo l'edificazione in zone demaniali, dove viceversa non si potrebbe edificare, purtroppo i comuni - come è noto - per riscuotere gli oneri di urbanizzazione permettono la costruzione anche ad una distanza di mezzo metro dal fiume. La provincia ha una competenza specifica nel settore?

BRESSO. Attualmente no. Come le dicevo prima, è mancato un intervento di coordinamento e integrazione tra la legge n. 183 del 1989 e la normativa urbanistica. La provincia ha competenza ad emanare il piano territoriale di coordinamento provinciale e quindi, in teoria, potrebbe dettare delle norme in proposito; però, per quanto riguarda i corsi d'acqua, è sottoposta alla competenza dell'Autorità di bacino derivante dalla stessa legge n. 183.

Analoghe considerazioni valgono per le regioni, in relazione ai bacini che si possono definire «sovraregionali». Premetto che è possibile, in termini di pura pianificazione ma non di intervento sugli alvei, tutelare le cosiddette fasce di pertinenza, cioè imporre in sede di pianificazione territoriale il mantenimento di una fascia di pertinenza dei corsi d'acqua non edificabile. Però, sarebbe opportuno che tale principio fosse definito in termini generali nel piano di bacino e poi, via via, nei piani di coordinamento provinciali e nei piani regolatori comunali. Quando prima parlavo di interventi di carattere generale, mi riferivo proprio al piano di bacino. Si possono, ad esempio, affrontare le confluenze tra il corso d'acqua principale e un corso d'acqua importante, laddove si incontrano problemi rilevanti, e poi imporre ai comuni, ad un livello inferiore, le fasce di pertinenza, affinché queste vengano riportate a livello urbanistico: questo è possibile. Però, attualmente, per le province è possibile agire solo in sede di pianificazione territoriale, mentre non esiste la possibilità concreta di attuare interventi di altro tipo.

È evidente che probabilmente si trascura un piccolo dettaglio, ossia che per quanto riguarda i corsi d'acqua anche importanti - forse con eccezione di qualche grande fiume, come il Po, dal quale le popolazioni si sono tenute abbastanza lontane - le fasce di pertinenza sono già state occupate. Soprattutto nelle valli, oggi non si tratta tanto di proteggere la popolazione, quanto di intervenire in ripristino, individuando le aree alternative di espansione. In molti casi non è possibile attuare una pura tutela delle fasce di pertinenza, potendosi semmai adottare solo delle politiche di delocalizzazione. Per le nuove localizzazioni, invece, questo intervento è possibile, attraverso il piano di bacino (quello del Po, ad esempio, ha definito un principio del genere, mentre analogo principio si sta definendo in termini generali, come criterio, per gli altri corsi d'acqua).

È possibile attuare un tipo di intervento simile ed io credo sia opportuno: questa, d'altronde, è la funzione per cui è stata istituita l'Autorità di bacino. Ma in seguito, come dicevo prima, trasponendo i piani in scala da 1:50.000 a 1:10.000, quelle fasce di pertinenza, prima definite sulla carta, devono essere tradotte e puntualmente definite nel piano regolatore. E questo deve essere fatto dal comune o dalla provincia, a seconda del caso, ma non certo dall'Autorità di bacino.

PRESIDENTE. Però, siccome quasi tutte le delibere provinciali devono essere sottoposte al comitato regionale di controllo, dovrebbe essere quest'ultimo a controllare che queste norme non vengano violate.

BRESSO. Certamente; a nostro parere sarebbe corretto stabilire, per qualunque strumento urbanistico, l'obbligo di recepire questo indirizzo.

Prima di essere presidente della provincia di Torino sono stata assessore alla regione Piemonte per la pianificazione territoriale; il Po ha la fascia di pertinenza definita in tutta l'asta fluviale piemontese e quindi la pianificazione territoriale è già vigente. Ciò vale per il Po e non per i 6.000 corsi d'acqua minori, per i quali non esiste ancora la pianificazione; ma questo è un compito che non si realizza su scala regionale, ma su scala provinciale e comunale.

MORANDO. Delle molte argomentazioni svolte dalla presidente Bresso, che condivido pressochè totalmente, vorrei riprenderne una, che per la verità ci è stata proposta anche nella discussione che abbiamo appena concluso sul disegno di legge collegato alla finanziaria. Mi riferisco alla mancata attuazione della legge Galli e più specificamente alla necessità che attraverso una corretta gestione di questa legge, modificandola laddove necessario, si realizzi un drenaggio di risorse dalle utenze idriche tale da consentire di intervenire in via ordinaria per la manutenzione dei corsi d'acqua.

A questo proposito era stato presentato dal senatore Grillo un emendamento che avevo considerato con grande attenzione e che poi, a causa della fretta e della confusione in cui si svolge di solito la discussione di questo provvedimento, non è stato valutato con la necessaria calma; credo però che sarebbe opportuno riesaminarlo con attenzione, perchè si tratta di una proposta molto interessante. Tuttavia, l'emendamento del senatore Grillo affrontava anche il problema in termini di intervento straordinario e su scala molto ampia, proponendo in buona sostanza di aumentare le tariffe dell'acqua, finalizzando l'aumento alla costituzione di un fondo di carattere regionale, che consentisse interventi gestiti prevalentemente dalla regione nel campo della regimazione delle acque. Devo dire che c'è un punto di resistenza, sul quale bisognerebbe trovare un'intesa tra il sistema delle autonomie locali e il legislatore nazionale; infatti, quando ragioniamo in astratto siamo tutti d'accordo che la manutenzione ordinaria non viene realizzata perchè non ci sono risorse ordinarie impiegabili a questo scopo e che per disporre di tali risorse ordinarie bisogna agire sulle tariffe, in quanto in Italia l'acqua viene pagata troppo poco in rapporto al suo costo. Tuttavia, proprio perchè gli esempi delle recenti alluvioni testimoniano del fatto che intervenire in riparazione di catastrofi costa moltissimo (oggi 1.000 miliardi è la cifra che stiamo spendendo per intervenire in Piemonte per i danni dell'alluvione del novembre 1994) dovremmo realizzare un'intesa tra il sistema delle autonomie, cioè i soggetti che devono imporre la tariffa, e il legislatore nazionale. A questo proposito i sindaci hanno promosso una iniziativa positiva sollecitando modificazioni della legge finanziaria a favore degli enti locali e chiedendo che ai comuni venissero trasferite tasse «popolari»; purtroppo, però, non abbiamo tasse popolari da trasferire, perchè non esistono. Penso che partendo dalle emergenze che ab-

biamo dovuto affrontare si debba realizzare effettivamente un'intesa per l'aumento generalizzato delle tariffe dell'acqua, che però sia più precisamente finalizzato.

Questa lunga introduzione mi porta a chiedere se la finalizzazione che la presidente Bresso proponeva non sia in realtà più interessante di quella della costituzione di un fondo gestito a livello regionale, se non addirittura a livello nazionale, alimentato dalla tariffa che ogni singolo utente paga, dato che in questo caso la finalizzazione della tariffa è eccessivamente lontana rispetto al singolo utente che vede aumentare la bolletta dell'acqua. In questo modo l'aumento viene considerato come un'ulteriore imposizione che va a finire nel calderone del finanziamento del debito pubblico.

Mi chiedo se attraverso le audizioni che questa Commissione sta utilmente realizzando non si possa pervenire ad una specifica proposta di modifica della legge Galli, che consenta un intervento soprattutto sul fronte della manutenzione ordinaria, gestito dai comuni con il coordinamento delle province. Se riuscissimo a formulare un'ipotesi così precisa di aumento delle tariffe, penso che compiremo un'operazione più interessante rispetto ad ipotesi che già sono state formulate, ma che a mio parere hanno il limite di non legare strettamente l'aumento della tariffa alla manutenzione dei corsi d'acqua. Se tutto ciò servisse ad organizzare un intervento che facesse corrispondere manutenzione ordinaria a risorse ordinarie, penso che avremmo realizzato un passo avanti molto significativo rispetto all'attuale situazione. Vorrei conoscere il suo parere su questa proposta.

MATTEJA. Sono sempre terrorizzato quando si parla di competenze. È evidente, però, che se i corsi d'acqua minori si trovano nello stato di abbandono in cui sono, vi è bisogno del coordinamento della manutenzione ordinaria e chi meglio della provincia può gestire questo compito?

Se tuttavia allarghiamo lo sguardo a competenze più vaste, ci accorgiamo che esistono i servizi tecnici nazionali, le Autorità di bacino, il Magistrato per il Po, la regione e la provincia; troppo spesso abbiamo avuto problemi di sovrapposizione di competenze. Per questo chiedo se le competenze attualmente attribuite alla provincia, anche se non delegate, siano le più corrette, oppure se possiamo tentare di intervenire per renderle più omogenee. Il mio terrore è che aumentare le competenze si traduca solo nell'aggiunta di qualche firma alla trafila burocratica, bloccando ancora di più la reale possibilità di operare.

L'altra osservazione è che, a quanto sembra di capire, sia la legge Galasso che la legge Galli hanno bisogno di interventi modificativi; in particolare la legge Galasso sarebbe troppo rigida ed interpretata in modo non corretto, il che ha contribuito a determinare questa situazione di stallo. Vi chiedo pertanto: è necessario l'intervento legislativo su queste due importanti leggi?

BRESSO. La prima soluzione del senatore Morando mi sembra effettivamente eccellente. Non voglio entrare nel merito delle competenze e dire che debbano essere attribuite tutte agli uni o agli altri, nè questo significa che non ci sia bisogno di grandi interventi da parte del Magistrato per il Po in relazione ai grandi corsi d'acqua; credo però che il

problema sia di consentire ad ognuno, ad un livello ben determinato, di gestire il proprio intervento, in base a criteri precisi. Questo consentirebbe di evitare che un evento particolare come una alluvione possa prosciugare letteralmente le risorse ordinarie.

Attraverso la normativa statale si potrebbe inserire l'obbligo della assicurazione per tutti coloro che si trovano nelle fasce di pertinenza. In questo modo in caso di alluvione sarebbero coperti dal punto di vista assicurativo; magari lo Stato potrebbe intervenire per la riassicurazione a seguito di un primo intervento di autotutela. Questo consentirebbe anche di scoraggiare per il futuro gli insediamenti nelle fasce di pertinenza: più vicina la collocazione rispetto al corso d'acqua, maggiore sarebbe il premio assicurativo da pagare. Il risultato sarebbe quello di minori costi nel caso dell'intervento straordinario.

Rispetto alla questione posta dal senatore Matteja, credo anch'io che il nostro problema istituzionale sia quello di non costruire competenze a «scatole cinesi», ma competenze proprie in modo che quando occorre intervenire non ci si trovi di fronte ad uno spezzettamento delle competenze. Questo non sempre è possibile, data la complessità del nostro sistema, ma dobbiamo avviarci verso una semplificazione delle competenze e delle procedure.

In questo senso abbiamo proposto che il sistema delle autonomie debba farsi carico della manutenzione ordinaria di tutto il reticolo minore, mentre le regioni avrebbero competenze sia in materia di pianificazione (nell'ambito generale di bacino), sia in materia di intervento sui grandi corsi d'acqua, esclusa l'asta principale quando essa sia di competenza principale, come nel caso del Po. A quel punto l'autorità nazionale deve procedere esclusivamente a interventi sui corsi principali (Po, Arno, Tevere, eccetera), le regioni sugli affluenti e sui corsi d'acqua di notevole rilevanza sui quali una sola provincia non potrebbe intervenire, mentre la provincia sui corsi d'acqua minori. Nel caso di interventi straordinari evidentemente varrebbero i piani di bacino. È chiaro a questo proposito che, mentre i grandi comuni possono intervenire autonomamente per la manutenzione idraulica, i comuni minori hanno invece bisogno di un coordinamento, non avendo spesso capacità operativa.

Nel nostro sistema istituzionale si è trascurata la legge n. 142 del 1990. Secondo il nostro ordinamento, lo Stato e le regioni hanno competenza esclusiva in materia di pianificazione e di legislazione; necessariamente, quindi, i due livelli inferiori, le province e i comuni maggiori, devono poter avere competenza in ambito operativo. Nella costruzione del sistema, trascurare la capacità operativa delle province significa immaginare uno Stato che non ha terminali operativi. Purtroppo fino ad oggi le province non sono riuscite a svolgere questo ruolo proprio a causa della mancata applicazione della legge n. 142, in particolare con riferimento alla legge n. 183 del 1989, vale a dire in materia di difesa del suolo. Alle province, dunque, non va data competenza in materia di pianificazione, ma solo in campo operativo. Ci deve essere necessariamente qualcuno che agisce in concreto. Abbiamo vissuto l'esperienza piemontese: nessuno ha fatto quello che si doveva, soprattutto laddove è nato il dissesto.

SPECCHIA. E le Autorità di bacino dove le colloca?

BRESSO. L'Autorità di bacino ha principalmente funzioni programatorie e di statuizione dei criteri. Nel piano disegnato in scala 1:50.000 il corso d'acqua non si può vedere; per questo sono necessari i criteri. Ad esempio, il criterio della fascia di pertinenza può essere applicabile dagli enti territoriali ai corsi d'acqua minori. Il piano di bacino deve contenere la pianificazione relativa alle grandi aste, mentre i criteri di pianificazione debbono riguardare aspetti territoriali ed urbanistici, così che il bacino venga gestito in modo unitario.

Deve anche essere definito il rapporto tra l'Autorità di bacino e il Magistrato per il Po rispetto alla realizzazione di interventi di sistemazione idraulica e di difesa del suolo: questo è un compito fondamentale. Sono un difensore dell'Autorità di bacino e ritengo che il suo ruolo in occasione dell'alluvione in Piemonte sia stato egregio e importante anche in termini di indirizzo. Noi tutti cominciamo ad avere le idee chiare grazie ai criteri definiti. Il problema è che quando l'acqua arriva nel Po è difficile intervenire più di tanto; spesso l'alluvione diventa inevitabile. Purtroppo il Piemonte, diversamente dalla Lombardia, non ha i laghi e quindi l'acqua che viene giù dalle montagne non ha possibilità di essere frenata. Purtroppo questa situazione è registrabile in molte regioni: penso alla Toscana, alla Campania, al Lazio. I torrenti devono essere controllati in montagna, o in collina, altrimenti non possono più esserlo.

MATTEJA. Lei ha fatto un'affermazione su cui vorrei soffermarmi. Non riesco a capire, infatti, se sia corretto fornire di un braccio tecnico l'Autorità di bacino. Attualmente, questa è l'organo che delinea gli indirizzi; poi esiste un «braccio armato», che è il Magistrato per il Po. È vero che nel passato ci sono stati dei contrasti, ma non so se sia opportuno «armare» anche l'Autorità di bacino.

BRESSO. Io dicevo che il «braccio armato» - per usare la sua espressione - ossia il braccio operativo è proprio il Magistrato per il Po e che le due autorità devono essere coordinate meglio. Deve essere evitato assolutamente che si creino ancora dei conflitti.

MATTEJA. Adesso la situazione mi sembra migliorata.

BRESSO. Senza dubbio.

PRESIDENTE. Ringrazio ancora il professor Panettoni, la dottoressa Bresso e il dottor Antonelli per essere intervenuti e dichiaro chiusa la nostra audizione. Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,15.