

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

3° Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 23 NOVEMBRE 1995

Presidenza del vice presidente **MANIS**
indi del presidente **BRAMBILLA**

INDICE

Audizione del presidente dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI)

PRESIDENTE:		<i>BIANCO</i>	<i>Pag. 3, 5, 6 e passim</i>
- BRAMBILLA (<i>Lega Nord</i>).....	<i>Pag. 12</i>	<i>CLEMENTI</i>	11
- MANIS (<i>Forza Italia</i>).....	3, 5, 9	<i>D'UBALDO</i>	7
MATTEJA (<i>Misto</i>)	5, 8	<i>ZANONATO</i>	10

Presidenza del vice presidente MANIS

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il presidente dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI), avvocato Enzo Bianco, accompagnato dal vice presidente dottor Flavio Zanonato, dal segretario generale dottor Lucio D'Ubaldo e dal dirigente dottor Fabrizio Clementi.

I lavori hanno inizio alle ore 9,10.

Audizione del Presidente dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI)

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 di ieri.

È oggi in programma l'audizione dell'avvocato Enzo Bianco, presidente dell'Associazione nazionale comuni italiani, nonché sindaco di Catania. Gli do il benvenuto a nome della Commissione e lo ringrazio per essere intervenuto ai nostri lavori, così come ringrazio la delegazione che lo accompagna.

Do la parola al presidente Bianco.

BIANCO. Signor Presidente, ringrazio la 13^a Commissione del Senato per aver valutato come significativa, su questo importante aspetto della legge n. 183 del 1989, l'esperienza quotidiana che i comuni italiani hanno maturato in questo campo. Prima di rispondere puntualmente alle domande che ci sono state sottoposte attraverso il questionario che ci avete inviato, mi permetta, signor Presidente, di svolgere alcune brevi considerazioni che riassumono alcune delle nostre valutazioni al riguardo.

L'ANCI ritiene di dover rappresentare preliminarmente quanto segue.

La difesa del suolo e delle acque rappresenta un impegno fondamentale e caratterizzante per ogni livello di governo: nazionale, regionale e locale. Essa, infatti, obbliga ad intervenire in direzione delle grandi scelte comunitarie di sviluppo sostenibile, valorizza le potenzialità locali e le responsabilità dell'autogoverno, promuove nuove opportunità di lavoro, di innovazione e di capacità delle imprese di competere sui mercati.

L'ANCI ritiene che la riforma ambientale, la riforma istituzionale e l'innovazione nelle prassi amministrative debbano procedere non solo di pari passo, ma intersecandosi continuamente. La grande intuizione del legislatore del 1989, attraverso la legge n. 183 - che valutiamo in modo positivo in quanto ha rappresentato senza dubbio una innovazione - è

stata proprio quella di riferirsi agli ecosistemi di bacino idrografico e non rigidamente ai confini amministrativi. Nel nostro Paese capita di frequente che per affrontare un problema si segua il confine amministrativo che spesso non corrisponde all'entità vera e propria del problema. Pertanto, questo concetto rappresenta un momento innovativo che non può non essere considerato in maniera positiva.

L'ANCI desidera sottoporre alla vostra attenzione una terza considerazione. Bisogna superare tutti i limiti di centralismo e di macchinosità burocratica nei procedimenti decisionali configurati nella legge n. 183, procedendo sia nella direzione di una semplificazione e di un aggiornamento della suddetta normativa, sia a favore del recepimento e dell'attuazione del principio comunitario della sussidiarietà, in base al quale ogni livello istituzionale, in piena autonomia, svolge le funzioni di sua competenza sulla base di risorse finanziarie certe.

All'azione parlamentare, quindi, spetta il compito di semplificare ed aggiornare la legge di difesa del suolo, per agevolarne l'applicazione, fissando gli indirizzi di delega al Governo per questa opera. Spetta anche il compito di regolare la responsabilità fiscale delle regioni e del sistema delle autonomie locali. Al Governo spetta, secondo tale impostazione, il compito di promuovere una politica della tutela e della valorizzazione del suolo e delle acque, anche promuovendo conferenze interistituzionali per aree di bacino.

Uscire dalla logica dell'emergenza vuol dire spostare la tutela dell'ambiente e del territorio verso gli interventi ordinari, verso la prevenzione e riconoscere centralità alla politica della manutenzione. Va spostato il centro della cultura e dell'azione di Governo alla manutenzione dei corsi d'acqua, dei boschi, dei versanti: è questa la principale opera pubblica del paese, la più conveniente per i suoi effetti economici ed occupazionali, soprattutto per il Mezzogiorno.

Per fare questo ogni livello istituzionale di governo, a partire da quello nazionale, deve operare per distinguere con sempre più rigore le funzioni e le responsabilità politiche di regolazione e di controllo delle risorse, rispetto alla gestione dei servizi idrici. Allo stesso tempo, l'investimento politico e finanziario comune deve essere finalizzato primariamente a valorizzare, qualificare e selezionare una nuova leva di funzionari pubblici preparati, motivati e responsabili.

Per ogni bacino idrografico va definito il rischio accettabile e il conseguente livello di sicurezza da garantire alle popolazioni ed alle attività economiche compatibili, sulla base dell'aggiornamento costante delle conoscenze, delle previsioni e dei controlli dei rischi, in montagna come in pianura.

Vanno definite entrate finanziarie pluriennali certe e responsabilità dirette di regioni e autonomie locali nel reperimento delle entrate fiscali e parafiscali. A questo fine vanno regolate le concessioni per usi compatibili di risorse ambientali come l'acqua ed il suolo (ivi compresi naturalmente i materiali litoidi).

In questo quadro istituzionale i comuni sono disponibili ad assumere la scala di bacino, singolo o coordinato, come riferimento per azioni e programmi compatibili di insediamenti e di attività produttive e per l'organizzazione dei servizi e delle reti di pianificazione ambientale di area vasta, comprensiva della pianificazione urbanistica. Tra le zone

interne - innanzitutto i vari subsistemi delle fasce appenniniche e le aree di pianura e delle coste, di norma sovraccariche e degradate - vanno promosse le forme più efficaci di cooperazione e di scambio con programmi comuni di tutela e valorizzazione. Appare ormai non più rinviabile il superamento delle attuali forme ibride dei consorzi di bonifica e l'affermazione di un ruolo dei cittadini, intesi come utenti, come reale forma di controllo e di partecipazione. La disciplina sui servizi per usi civili, prevista dalla legge n. 36 del 1994, può costituire un utile precedente.

Condizione necessaria per il bilancio ed il controllo della risorsa idrica a scala di bacino e di sottobacino è la formazione e l'aggiornamento costante del catasto delle derivazioni, grandi e piccole; la definizione e la tutela del minimo deflusso costante vitale, per ciascun bacino, in capo alle regioni e alle Autorità di bacino, secondo indirizzi generali comuni, alla cui formazione non possono non partecipare le autonomie locali.

Probabilmente, l'attuale comitato per la vigilanza delle risorse idriche e l'osservatorio dei servizi idrici andranno trasformati in una vera e propria *authority* autonoma, per tutti gli usi delle acque. Risulta tanto più necessaria adesso, quando si intende produrre servizi idrici efficienti, gestiti da imprese, pubbliche e private, capaci di coprire i costi con tariffa e garantire il controllo degli utenti.

Fatta questa premessa, signor Presidente, conseguono alla Commissione un documento scritto nel quale sono contenute anche le risposte al questionario che ci avete inviato.

PRESIDENTE. Tirando le somme della sua esposizione, mi sembra di aver capito che si lamenta una sorta di sovrapposizione di ruoli e di competenze che rallenta ogni processo; ma soprattutto si lamenta la mancanza di una politica di coordinamento ai diversi livelli. Un ruolo fondamentale avrebbero dovuto svolgerlo i consorzi, che di fatto però risultano obsoleti rispetto alle nuove esigenze. È stato presentato un provvedimento - credo in esame attualmente presso la Camera dei deputati - che vorrebbe privatizzare i consorzi di bonifica. Vuol far conoscere cortesemente alla Commissione la sua posizione al riguardo?

BIANCO. La strada della privatizzazione dei consorzi di bonifica può anche essere perseguita, ma allora diventa ancora più urgente la creazione di un'agenzia pubblica (ho usato addirittura l'espressione *authority*) che presidi e difenda un settore così delicato. Il modello gestionale può spingersi dunque fino alla privatizzazione, a condizione che ci sia un presidio pubblico certo, in cui sarà necessario coinvolgere tutti i livelli di Governo: nazionale, regionale e locale.

Non siamo, quindi, pregiudizialmente contrari alla privatizzazione, a condizione che gli interessi pubblici che in questo campo sono fortissimi siano tutelati da una autorità forte e indipendente.

MATTEJA. Vi ringrazio per essere intervenuti a questo incontro estremamente importante. Sono piemontese e vi ricordo che la mia regione ha subito ultimamente due o tre eventi disastrosi legati prin-

cialmente alla cattiva politica di difesa del suolo. Quegli eventi sono stati il risultato di anni e anni di non corretta attività sul territorio.

Sono di Ivrea e quindi mi sento particolarmente coinvolto dalla problematica dei fiumi. Mi sembra pertanto importantissimo capire se la normativa esistente è adatta o no a far sì che gli enti locali possano intervenire in casi di emergenza e addirittura per la prevenzione delle calamità naturali.

Ieri abbiamo ascoltato i rappresentanti delle province e sono emersi elementi di valutazione molto interessanti. Ad esempio, risulta la mancanza di un coordinamento tra i comuni che studi l'entità del problema e che controlli un fiume che riguarda, appunto, il territorio di più comuni. Quali suggerimenti allora possono offrirci i rappresentanti dei comuni per capire in che modo gli enti locali possano essere attivati per i casi di emergenza e per un corretto sistema di prevenzione? La normativa attuale è valida o è necessario intervenire per modificarla? Questo è il punto chiave che dobbiamo capire.

Le Autorità di bacino, infatti, intervengono sui grandi corsi d'acqua, ma si registra un'estrema carenza sui corsi d'acqua minori. Esistono troppi vincoli e dobbiamo capire come superarli. La normativa attuale permette di intervenire nei confronti di questi problemi?

Lei non proviene da un comune montano, per cui può avere esperienze diverse da quelle che si vivono soprattutto al Nord, ma vorrei comunque capire la sua posizione circa le possibilità di intervento dei comuni.

BIANCO. La nostra valutazione sulla gestione di questi problemi, che consideriamo prioritari per il Paese, è che la legge vigente contiene delle buone e felici intuizioni, la principale delle quali è che disegna con un certo spirito di innovazione la capacità di affrontare un problema reale senza troppi passaggi amministrativi. La legge, però, comporta anche alcune difficoltà procedurali che in larga parte hanno determinato una sostanziale limitata attuazione della legge stessa. Il problema si lega direttamente alla questione della gestione dell'emergenza. Il caso più eclatante è stato quello del Piemonte, ma nella mia stessa zona pochi mesi fa, per un semplice acquazzone particolarmente prolungato, abbiamo avuto sei o sette morti nella città di Giarre e danni per diverse decine di miliardi, nonostante non sia stato dato risalto a livello nazionale a questa vicenda. Ovviamente certi eventi sono anche conseguenza di una cementificazione selvaggia che è stata portata avanti negli anni sessanta e settanta sulle pendici dell'Etna, a causa della quale ogni acquazzone provoca inondazioni nei comuni a valle.

Questo problema riguarda l'intero territorio nazionale e tutti siamo sensibili nei confronti di ciò. Il senatore Matteja ricordava in particolare la gestione delle emergenze. Ebbene, quando si verifica un evento di questo tipo, la rete terminale dell'intervento pubblico poggia inevitabilmente sui comuni, che sono tra i primi a fronteggiare l'emergenza, ma che non hanno alcuna preparazione in merito. In questo campo, di fronte ai grandi corsi d'acqua come il Po e l'Adige, ovviamente il coordinamento degli interventi viene assunto immediatamente a livello regionale o nazionale. Per i corsi d'acqua minori, invece, non si capisce a chi spetti la responsabilità.

Come comuni siamo pronti ad assumerci la nostra parte di responsabilità. Una proposta concreta potrebbe prevedere che ogni corso d'acqua abbia un comune che funge da caposquadra, che organizza preventivamente degli incontri con gli altri comuni interessati per simulare possibili interventi e per fronteggiare le emergenze in collaborazione con la Protezione civile.

Invece, per la parte preventiva abbiamo ribadito la nostra disponibilità.

Siamo comunque pronti a dare una mano a livello di collaborazione con la regione, con la provincia e con il Governo. Il necessario coordinamento fino ad ora è mancato.

D'UBALDO. In primo luogo vorrei evidenziare che in materia ambientale i comuni, nell'ambito delle autonomie locali, hanno una grandissima responsabilità, sotto il profilo fattuale più che sotto quello teorico-normativo.

Le province denunciano una carenza di risorse, di strutture amministrative e anche di cultura specifica, per cui questo rapporto sul territorio, che dovrebbe essere estremamente fluido e garantista per le piccole amministrazioni locali, in realtà non funziona. Ciò è particolarmente evidente nelle aree del Centro-Nord, dove, a differenza che nel Mezzogiorno, vi è una presenza diffusa di piccoli e piccolissimi comuni. Il livello provinciale non è in grado di sostenere il rapporto con le autonomie primarie, cioè con i comuni.

Una seconda considerazione che vorrei affidare ai commissari è che la costituzione delle Autorità di bacino, soprattutto di quelle a carattere sovraregionale, ha creato una frizione tra poteri regionali e poteri dello Stato. Questo si rifrange molto chiaramente sui rapporti che tali istituzioni hanno con i comuni. La nostra esperienza, se può risultare utile per la Commissione, è che in realtà i comuni, benchè noi temessimo un atteggiamento negativo, non hanno visto nell'istituzione delle Autorità di bacino un sovraccarico, un sovrappeso; anzi, siccome le Autorità di bacino sono istituzioni che hanno competenza su un problema specifico e dispongono di servizi tecnici di supporto, i comuni che vanno alla ricerca di un certo tipo di rapporto trovano più naturale e conveniente interloquire con esse piuttosto che, ad esempio, con le autorità regionali. Gli onorevoli senatori devono quindi tener presente che se c'è un conflitto, latente o esplicito, esso si verifica più tra Autorità di bacino e regioni che tra comuni e Autorità stesse.

In una fase come questa, in cui il Paese ha riordinato il proprio sistema istituzionale affidando, soprattutto negli ultimi cinque anni, in modo specifico e addirittura enfatizzato molte competenze ai poteri locali, questi ultimi manifestano un bisogno costante e sistematico di interlocuzione. Le regioni spesso non sono in grado di assicurare un rapporto soddisfacente e le province ancor meno. Quando sul territorio interviene una struttura operativa che ha come obiettivo specifico la difesa del suolo, pertanto, si ha un giovamento sotto questo profilo.

Come Associazione nazionale dei comuni d'Italia penso che possiamo rappresentare come situazione diffusa il fatto che la legge n. 183 del 1989 è vissuta con relativa soddisfazione. I problemi che si registrano sono quelli che il presidente Bianco ha sinteticamente riassunto

dal punto di vista politico in vista di un riordino più ampio e più razionale del settore.

MATTEJA. Concordo pienamente con la valutazione secondo cui sul problema dell'emergenza non abbiamo la cultura e le strutture necessarie per poter dare un'adeguata risposta. Credo che comunque alcuni elementi interessanti siano emersi. Ad Alessandria, ad esempio, grazie all'iniziativa del prefetto, si stanno promuovendo delle esercitazioni che potrebbero rappresentare lo spunto per la formazione di una nuova cultura di tipo generale.

Vorrei segnalare alcuni problemi che conosco per esperienza personale. Ho degli amici sindaci che incontrano difficoltà incredibili in materia di difesa del suolo. Ad esempio, di fronte ad un'ordinanza per l'abbattimento di piante che contribuivano a generare frane, si sono trovati con le mani legate perchè c'è una concatenazione di problemi che è difficile affrontare.

Un altro problema che interessa in particolare il Piemonte è rappresentato dai danni e, più in generale, dai pericoli derivanti dalla presenza dei cinghiali. Il cinghiale, in effetti, è un animale per il quale non è adatta la normativa contenuta nella legge quadro.

Vorrei proporre ai comuni di far pervenire a questa Commissione, tramite la vostra Associazione, proposte di emendamenti alla legge n. 183, che come Parlamento potremmo prendere in considerazione al fine di un riesame della normativa alla luce dell'esperienza concreta.

BIANCO. Se la Commissione ribadisce la richiesta del senatore Matteja, anticipo che saremo molto lieti di collaborare, non solo con una generica audizione, ma anche fornendo per iscritto specifiche proposte di modifica per una eventuale revisione della legge n. 183.

Effettivamente in certi punti la legge dovrebbe essere rivista. Mi riferisco, in particolare, all'articolo 11, che disegna il ruolo degli enti locali. Esso è formulato in modo così generico e insoddisfacente che si capisce perchè i comuni non hanno potuto fare nulla. Se il Presidente lo consente, vorrei ricordare che secondo il testo di tale articolo i comuni, le province, i loro consorzi, le loro associazioni, le comunità montane, i consorzi di bonifica, insomma, tutti gli enti di diritto pubblico con sede nel bacino idrografico, partecipano all'esercizio di funzioni regionali in materia di difesa del suolo, nei modi e nelle forme stabiliti dalle regioni singolarmente o d'intesa tra di loro, nell'ambito delle competenze del sistema delle autonomie locali. Ma tutto questo, scusatemi l'espressione, altro non è che aria fritta: non è successo niente, nessuno è intervenuto in questo campo. Credo che sia giusto, soprattutto per i piccoli corsi d'acqua, ma in generale per tutti i problemi inerenti alla difesa del suolo, verificare in concreto l'attuabilità delle norme, coinvolgendo i comuni, che - ricordo - sono circa 8100, di cui quasi duemila sono comuni di montagna.

Tra pochi giorni si svolgerà a Roma la prima conferenza nazionale della montagna, organizzata dal CNEL. Anche tramite i piccoli e piccolissimi comuni va attivata questa presenza sul territorio. Noi siamo pronti a fare la nostra parte. Ci impegniamo a fornire entro qualche settimana al Presidente della 13^a Commissione le nostre valutazioni, non

solo in maniera generica e generale, ma in forma di richieste specifiche per una possibile revisione della legge.

PRESIDENTE. Da quanto emerge dalla sua esposizione, presidente Bianco, si rivendica un ruolo più importante e maggiormente definito, che quindi non rappresenti solo una mera affermazione di principio, per le autonomie primarie. Per rendere più semplice la legge e per favorire una politica di difesa del suolo, ritengo sia necessario non tanto creare altri enti sovrastrutturali, che finirebbero per duplicare competenze, quanto coordinare le risorse, individuando i soggetti preposti a determinate funzioni.

Vorrei rivolgere un'altra domanda alla delegazione dell'ANCI riguardante la prevenzione che, oltre ad essere un fattore operativo e amministrativo, è anche un fattore culturale. Esiste nel nostro Paese una politica di prevenzione per il territorio? Quali strumenti le autonomie locali possono indicare al legislatore per poter effettuare una prevenzione, non dico degli eventi calamitosi che nessuno può prevenire e prevedere, ma per limitare i danni e gestire correttamente il territorio?

Vorrei spiegare il senso di queste mie due richieste. Le autonomie locali, quando rilasciano le licenze o quando devono consentire determinati insediamenti, di quali strumenti si avvalgono? Uno di questi strumenti, come tutti sappiamo, è il piano regolatore, ma esso parte da uno studio del suolo? Parte da considerazioni che tengano conto delle caratteristiche e delle vocazioni del territorio? Abbiamo assistito, ad esempio, ad alcuni disastri industriali che forse avremmo potuto evitare se avessimo avuto a disposizione idonei strumenti.

Dobbiamo stabilire dei principi che non devono vederci contrapposti, ma che devono essere da tutti condivisi e riconosciuti, dalle autonomie locali, dai comuni, dalle regioni, e, per la parte di competenza, dallo Stato.

Sarebbe auspicabile una raccolta sistematica di tutte le cartografie e di tutta la documentazione relativa, che oggi non esiste se non per iniziativa di alcuni enti privati. Anche se la loro volontà è benemerita, non si può non rilevare la mancanza di una politica di coordinamento. Il comune, se vuole conoscere talune caratteristiche del proprio territorio, a chi si rivolge? Di quali strumenti si avvale? Deve commissionare altri studi, altre consulenze, con ulteriore perdita di tempo e con una prevedibile polverizzazione del denaro pubblico?

Ritengo che determinate funzioni debbano fare capo, per la parte di coordinamento generale, allo Stato centrale, che poi delega alle regioni altre competenze. In tal modo sarà possibile attuare una politica di gestione corretta del territorio volta anche alla prevenzione.

Gradirei conoscere la posizione dell'ANCI su tali importanti argomenti.

BIANCO. Come considerazione politica di fondo, signor Presidente, nel suo intervento ha richiamato la inopportunità di creare nuovi livelli. Come ho detto prima, concordiamo sul fatto che, per la gestione dell'emergenza che riguardi corsi d'acqua intercomunali, non ci sia bisogno di creare altre strutture. Abbiamo pensato ad un coordinamento dei sindaci presieduto dal sindaco del comune nel cui territorio è premi-

nente la presenza di quel determinato corso d'acqua o di quel determinato problema. La creazione di questa struttura è senza costi, quando questa funzione viene svolta temporaneamente: ciò deve essere comunque stabilito in una norma e potrebbe rappresentare uno strumento opportuno.

Concordo con le sue valutazioni, signor Presidente, che mi sembrano di carattere storico. Negli anni settanta e ottanta il problema del corretto uso del suolo è stato considerato inesistente, tanto che sono stati creati insediamenti industriali in zone che non avevano alcuna vocazione in tal senso, senza considerare valutazioni di carattere idrogeologico o altre. Oggi paghiamo le conseguenze di quella politica. È chiaro che non possiamo risolvere la questione o eliminare i rischi. Quello che si può fare, con una corretta politica, è definire il livello di rischio che viene considerato, sulla base delle risorse utilizzabili, accettabile. La mia città, Catania, è ad altissimo rischio sismico. È chiaro che non possiamo fare nulla per evitare un terremoto, ma possiamo agire su un altro versante, cioè possiamo intervenire su ciò che sta sopra la terra e che viene scosso dal terremoto.

Ci sono vari livelli di sicurezza. Per garantire un livello di sicurezza ottimale sarebbero necessari per la mia città migliaia di miliardi, che non ci sono; tuttavia, c'è un livello di sicurezza ritenuto accettabile che può essere garantito. Occorre decidere sulla base della pianificazione delle decisioni, senza lasciare nulla al caso.

ZANONATO. Le considerazioni che lei ha svolto sono condivisibili fino in fondo. Ogni iniziativa che preveda misure sul territorio ha un costo. Vorrei fare un esempio. Con la cosiddetta legge Merli si è disciplinata la qualità delle acque reflue.

Per sistemare tutta la rete nazionale e portarla su quei valori, in modo da rispettare la legge, era prevedibile un investimento di migliaia di miliardi, che non c'erano. Ognuno si è arrangiato come poteva ed ha trovato dei compromessi, così come è successo nel comune di Padova. Nel mio comune, infatti, non depuriamo tutte le acque, mentre altri comuni non le depurano affatto.

Lo stesso vale per quanto riguarda la conoscenza approfondita del territorio. A Padova stiamo tentando di progettare un sistema informatico sul territorio per studiare le varie situazioni esistenti e verificare lo stato del sistema di bonifica, delle fognature, dei cavi elettrici, delle condotte del gas, di tutto ciò che abbiamo in superficie. Lo facciamo, però, con mezzi che sono sempre più ridotti. Cosa si può fare nella totale assenza di mezzi finanziari per risolvere tali problemi?

Questa è una delle questioni che ci poniamo.

In tutta la Val Padana viviamo in uno stato di dissesto idrogeologico notevole. La causa fondamentale di tale dissesto è la grande riduzione di invasi che si è avuta nel corso dell'ultimo mezzo secolo, per cui le acque vengono immesse con grande velocità nei fiumi, i quali non ce la fanno più a portarle a mare.

Recentemente uno studio regionale ha suggerito una serie di investimenti per migliorare la situazione, ma si richiedono molti miliardi per questi interventi e noi non li abbiamo. Occorrerebbe quindi stabilire alcuni vincoli rispetto agli obiettivi da raggiungere, in modo da non ag-

gravare la situazione esistente e da ottenere finanziamenti che consentano di intervenire su alcuni aspetti mirati. Le indicazioni generiche degli studi effettuati non possono essere tradotte in pratica.

Mi riservo di inviare alla Commissione un documento scritto sugli obiettivi che dovremmo perseguire, tenendo conto delle competenze delle regioni, anch'esse in difficoltà per mancanza di finanziamenti.

CLEMENTI. Signor Presidente, vorrei limitarmi a richiamare alcuni passaggi del documento che l'ANCI ha predisposto per questa audizione. Da questo documento emerge una prima considerazione, cioè l'esistenza di un forte scarto tra i contenuti autenticamente innovativi della legge n. 183 del 1989 e il modello istituzionale, la filosofia amministrativa sottesa alla legge stessa; una filosofia ormai ampiamente superata sia dalle successive norme attuative che dai processi di riforma a livello locale che i vari settori amministrativi stanno avviando. L'attenzione non può essere centrata solo sulla riforma della riforma, altrimenti non si esce più dalla logica strettamente legata alla tecnica legislativa.

Vorrei richiamare la risposta che abbiamo dato alla prima domanda del questionario che ci avete inviato, laddove segnaliamo che i comuni e gli enti locali non sono a conoscenza dello stato di attuazione nè dello stato di elaborazione dei programmi, proprio perchè non fanno parte delle Autorità di bacino di rilievo nazionale. Il primo problema, dunque, è rappresentato dagli articoli 12 e 14 della legge n. 183, perchè non è prevista la rappresentanza dei comuni nelle Autorità di bacino di rilievo nazionale.

L'articolo 20, poi, non prevede che i piani di bacino siano portati a conoscenza degli enti locali o che sia richiesto il loro parere, salvo la generica partecipazione all'esercizio di funzioni regionali prevista dall'articolo 11.

Presidenza del presidente BRAMBILLA

CLEMENTI. Allo stesso tempo, l'accentramento a livello di commissione ministeriale delle competenze non è compatibile con le esigenze di intervento immediato e di gestione diretta del territorio, per cui sarebbe meglio spostare il baricentro di governo e di coordinamento a favore delle regioni, qualora a questo livello venisse garantita la partecipazione degli enti locali nella gestione dei bacini.

Queste sono alcune indicazioni di possibili modifiche delle norme vigenti e, quindi, ci riserviamo di suggerire emendamenti in merito, in una fase successiva, sulla base delle vostre sollecitazioni.

Vi è un'altra osservazione che riguarda i compiti di indirizzo politico del Parlamento nei confronti del Governo e delle regioni; un'osservazione che riguarda la qualità e l'operatività del livello amministrativo. Nell'ambito delle considerazioni preliminari esposte dal presidente Bianco si è parlato dell'obiettivo fondamentale della creazione di una nuova leva di funzionari pubblici a tutti i livelli, senza dover aspettare

un altro ventennio per il ricambio complessivo nella pubblica amministrazione. Crediamo, allora, si debba precisare che le intese tra i vari livelli istituzionali devono potersi tradurre subito in conferenze interistituzionali, anche al fine di istituire delle *task forces* amministrative che riuniscano le competenze dei diversi livelli di governo. Grazie anche ai criteri di mobilità, queste unità appositamente create potrebbero immediatamente introdurre delle innovazioni e assicurare capacità di intervento a livello territoriale, anche per quanto riguarda l'attività di prevenzione che poc'anzi è stata giustamente richiamata.

Ritengo che questo sarà uno dei temi principali che saranno affrontati dalla conferenza Stato-città-autonomie locali in via di costituzione. In quella sede l'ANCI avanzerà una proposta sul piano tecnico (ma penso anche politico, almeno stando alle indicazioni del nostro presidente) volta a semplificare i procedimenti amministrativi e i modelli istituzionali che attualmente appesantiscono sia l'attività ordinaria che gli interventi di emergenza, invece di favorirli.

Se il Governo riceverà un indirizzo politico in questo senso da parte del Parlamento, allora bisognerà riflettere sulla riforma non solo della legge n. 183, ma anche di tutti i regolamenti amministrativi che oggi risultano di ostacolo alle politiche del territorio e delle acque.

L'auspicio è che il Parlamento voglia procedere su questi due binari: il riconoscimento istituzionale, ma anche amministrativo, del principio di sussidiarietà, che deve passare da una valenza etica a una valenza attuativa di tipo appunto politico-amministrativo, e l'indirizzo rivolto al Governo per favorire le conferenze interistituzionali, dalle quali possano scaturire non solo semplici conoscenze, ma anche modelli operativi di natura amministrativa.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per aver partecipato a questa audizione.

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

I lavori hanno termine alle ore 10,05.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Referendario parlamentare reggente l'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT.SSA GLORIA ABAGNALE