SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

Doc. XVII
n. 5

DOCUMENTO APPROVATO DALLA 13ª COMMISSIONE PERMANENTE

(Territorio, ambiente, beni ambientali)

nella seduta del 18 marzo 1998

Relatore VELTRI

A CONCLUSIONE DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

proposta dalla Commissione stessa nella seduta del 16 marzo 1997; svolta con le sedute del Comitato paritetico con l'VIII Commissione della Camera dei deputati del 17, 21 e 28 luglio 1997, del 15, 22, 29 e 30 settembre 1997, del 6 e del 27 ottobre 1997, del 3 e del 24 novembre 1997 e del 1º dicembre 1997; proseguita nelle sedute di Commissione del 12, 17 ed antimeridiana del 18 marzo 1998 e conclusasi nella seduta pomeridiana del 18 marzo 1998

SULLA DIFESA DEL SUOLO

(articolo 48, comma 6, del Regolamento)

Comunicato alla Presidenza il 23 marzo 1998

13 - COM - NDG - 0005 - 0
TIPOGRAFIA DEL SENATO (200)

INDICE

PARTE PRIMA – *Il Comitato paritetico per l'indagine conoscitiva sulla difesa del suolo*

1.1. Istituzioni e compiti del Comitato paritetico ..... *Pag.* 3
1.2. Composizione del Comitato ..... » 4
1.3. Le più recenti iniziative intraprese prima dell'indagine conoscitiva ..... » 4
1.3.1 Attività parlamentari ..... » 4
1.3.2 La posizione della Conferenza delle regioni ... » 4
1.4. La legge 183 del 18 maggio 1989 e i provvedimenti ad essa collegati ..... » 4
1.5. Altre iniziative in corso ..... » 6
1.6. Il questionario e i soggetti interessati ..... » 7
1.7. Le audizioni svolte dal Comitato paritetico ..... » 8
1.8. La documentazione raccolta ..... » 9

PARTE SECONDA – *I nodi della legge n. 183 nelle risposte degli interlocutori istituzionali e degli esperti*

2.1. I ritardi nell'attuazione ..... » 9
2.2. Classificazione e delimitazione dei bacini idrografici » 17
2.3. Le Autorità di bacino ..... » 19
2.4. I Piani di bacino e la loro efficacia ..... » 21
2.5. Difesa del suolo e Protezione civile ..... » 23
2.6. Conoscenza del territorio e strutture tecniche ..... » 25

PARTE TERZA – *Le proposte del Comitato paritetico*

3.1. Premessa ..... » 27
3.2. Classificazione e delimitazione dei bacini idrografici » 28
3.3. Le Autorità di bacino ..... » 29
3.4. I Piani di bacino e la loro efficacia ..... » 31
3.5. Meccanismi compensativi, protezioni assicurative, indennizzi ..... » 31
3.6. Difesa del suolo e Protezione civile ..... » 33
3.7. Conoscenza del territorio e strutture tecniche ..... » 33
3.8. Utilizzazione delle risorse idriche ..... » 34
3.9. La partecipazione della comunità al governo della difesa del suolo ..... » 35

PARTE QUARTA – *Considerazioni conclusive* ..... » 36

PARTE PRIMA

IL COMITATO PARITETICO PER L'INDAGINE CONOSCITIVA SULLA DIFESA DEL SUOLO

1.1 *Istituzione e compiti del Comitato paritetico*

ONOREVOLI SENATORI. – Con l'approvazione, in Commissione territorio, ambiente, beni ambientali (13ª) del Senato, il 16 marzo 1997, di una proposta di indagine conoscitiva in margine al Documento XXII n. 15 «Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sullo stato di attuazione delle norme in materia di difesa del suolo», primo firmatario Veltri, e con analoga successiva deliberazione, in Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici (VIII) della Camera, le Presidenze della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, previa intesa, ai sensi dell'articolo 144, comma 5, del Regolamento della Camera dei Deputati, e dell'articolo 48, comma 7 del Regolamento del Senato, hanno ritenuto opportuno procedersi, al pari di quanto avvenuto in precedenti occasioni, per la costituzione ed il funzionamento di un Comitato paritetico per l'indagine conoscitiva sulla difesa del suolo.

Le modalità stabilite per la costituzione ed il funzionamento del Comitato paritetico sono state le seguenti:

a) eguale numero di senatori e deputati, designati dalle rispettive Commissioni, secondo le consuete regole vigenti per la formazione degli organi bicamerali (nel caso di specie tredici senatori e tredici deputati);

b) programma dell'attività elaborato dal Comitato medesimo, nell'ambito dei programmi deliberati dalle due Commissioni;

c) la Presidenza e la sede del Comitato, nonchè il Regolamento che disciplina l'attività, sono quelli della Camera cui appartiene la Commissione che per prima ha deliberato l'indagine (nel caso di specie, la 13ª Commissione permanente del Senato).

Il termine per l'espletamento dell'indagine è stato fissato in cinque mesi. Successivamente, nel corso della seduta del Comitato medesimo del 22 settembre 1997, si è ravvisata l'opportunità di chiedere ai Presidenti delle due Camere di attivare le necessarie intese affinchè il predetto termine fosse prorogato di un mese, così è stato stabilito.

Il Comitato paritetico per l'indagine conoscitiva sulla difesa del suolo ha seguìto tre direttrici fondamentali di analisi lungo le quali ha svolto l'indagine:

1. assetto istituzionale, soggetti e competenze;
2. pianificazione ed attuazione degli interventi;
3. risorse finanziarie.

I compiti del Comitato paritetico, coerenti con le finalità dell'articolo 3 del Documento XXII n. 15, sono stati i seguenti:

a) verificare lo stato di attuazione e di applicazione della normativa vigente in materia di difesa del suolo;

b) verificare la coerenza dei comportamenti e degli atti amministrativi prodotti da enti pubblici, con particolare riferimento alle Regioni;

c) accertare le eventuali inadempienze nel settore della difesa del suolo e individuarne le cause;

d) riferire sullo stato dei lavori al Senato e alla Camera dei Deputati al termine dei lavori, e ogni volta che la situazione lo richieda;

e) proporre soluzioni legislative ed amministrative.

1.2 *Composizione del Comitato*

Il Comitato paritetico per l'indagine conoscitiva sulla difesa del suolo è composto dai seguenti senatori: Bortolotto, Carcarino, Colla, Conte, Giovanelli, Iuliano, Lasagna, Maggi, Napoli Bruno, Rescaglio, Rizzi, Veltri, Zanoletti; e dai seguenti deputati: Argia Albanese, Bandoli, Casinelli, De Cesaris, Dussin, Foti, Gerardini, Radice, Riccio, Saraca, Testa, Turroni, Vigni.

Gli Uffici di Presidenza delle Commissioni 13ª del Senato e VIII della Camera – riunitisi una prima volta il 27 maggio e nuovamente il 17 giugno 1997 – hanno unanimemente convenuto che la Presidenza del Comitato paritetico sia affidata al senatore Massimo Veltri, che la Vice Presidenza sia affidata al deputato Valeria Argia Albanese ed al senatore Roberto Lasagna, e che segretari siano designati il senatore Francesco Bortolotto e il deputato Eugenio Riccio.

Tra tutti i parlamentari che con il loro impegno e la loro competenza hanno partecipato ai lavori del Comitato, in particolare si sono segnalati il senatore Carcarino e l'onorevole Saraca per l'efficace lavoro di analisi della documentazione prodotta. Dal novembre 1997, poi, un incarico di consulenza esterna è stato conferito dal Collegio dei Questori del Senato ai professori Paolo Urbani e Pasquale Versace, che hanno messo a disposizione la loro riconosciuta competenza per un lavoro di riorganizzazione del materiale acquisito, che è stato impegnativo e faticoso ma è risultato di grandissima utilità per i lavori del Comitato. Funzionale all'attività svolta è stato anche l'accurato lavoro di coordinamento e di *editing* della relazione del Presidente e degli allegati, svolto dal dottor Francesco Pultrone, collaboratore del senatore Veltri.

Gli uffici della Commissione 13ª (Territorio, ambiente, beni ambientali) del Senato della Repubblica hanno svolto attività di segreteria del Comitato paritetico, come d'uopo in casi del genere, collaborando con la consueta professionalità a tutte le fasi dei lavori del Comitato.

1.3 *Le più recenti iniziative intraprese prima dell'indagine conoscitiva*

1.3.1. *Attività Parlamentari*

Nella XII legislatura: è stata promossa, dalla 13ª Commissione permanente del Senato, un'indagine conoscitiva sulla difesa del suolo dal dissesto idrogeologico e sull'attuazione della legge n. 183 del 18 maggio 1989; tre le sedute effettuate, oltre ad un sopralluogo in Piemonte. La fine anticipata della legislatura non ha consentito di concludere la procedura ispettiva.

Nella XIII legislatura:

alla Camera dei Deputati sono stati presentati:

interrogazioni, n. atti 10;
mozioni, n. atti 5;
risoluzioni, n. atti 2;
ordini del giorno, n. atti 9.

Al Senato della Repubblica:

interrogazioni, n. atti 1;
mozioni, n. atti 1;
risoluzioni, n. atti 1;
ordini del giorno, n. atti 4.

1.3.2 *La posizione della Conferenza delle regioni*

La Conferenza Stato-Regioni si è riunita il 7 e il 26 novembre 1996 e la Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome il 5 dicembre 1996, elaborando distinti documenti di indirizzo contenenti valutazioni e indicazioni specifiche per un adeguamento della legge per la difesa del suolo.

1.4 *La legge n. 183 del 18 maggio 1989 e i provvedimenti ad essa collegati*

La legge n. 183 del 18 maggio 1989 «Norme per il riassetto organizzativo e fun-

zionale della difesa del suolo» è stata successivamente integrata da leggi e da altri provvedimenti normativi che hanno riguardato alcuni aspetti nell'ambito della difesa del suolo, hanno dato attuazione a disposizioni contenute nella legge n. 183, e in particolare nell'articolo 4.

I principali provvedimenti sono stati:

– legge 7 agosto 1990, n. 253 (Disposizioni integrative alla legge 18 maggio 1989, n. 183);

– decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 398, convertito dalla legge 4 dicembre 1993, n. 493 (Disposizioni per l'accelerazione degli investimenti ed il sostegno dell'occupazione e per la semplificazione dei procedimenti in materia edilizia);

– legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della Protezione Civile)

– decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito dalla legge 19 luglio 1993, n. 236 (Interventi urgenti a sostegno dell'occupazione);

– legge 5 gennaio 1994, n. 36 (Disposizione in materia di acque pubbliche);

– legge 5 gennaio 1994, n. 37 (Norme per la tutela ambientale delle aree demaniali dei fiumi, dei torrenti, dei laghi e delle altre acque pubbliche);

– decreto legislativo 12 luglio del 1993, n. 275 (Riordino in materia di concessione di acque pubbliche);

– decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali);

– decreto del Presidente della Repubblica 24 gennaio 1991, n. 85 (Regolamento concernente la riorganizzazione ed il potenziamento dei Servizi tecnici nazionali geologico, idrografico e mareografico, sismico e dighe nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'articolo 9 della legge 18 maggio 1989, n. 183);

– decreto del Presidente della Repubblica 7 gennaio 1992 (Atto di indirizzo e coordinamento per determinare i criteri di integrazione e di coordinamento tra le attività conoscitive dello Stato, delle autorità di bacino e delle regioni per la redazione dei piani di bacino di cui alla legge 18 maggio 1989, n. 183, recante norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo);

– decreto del Presidente della Repubblica 5 aprile 1993 (Regolamento concernente la riorganizzazione ed il potenziamento dei Servizi tecnici nazionali nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'articolo 9 della legge 18 maggio 1989, n. 183);

– decreto del Presidente della Repubblica 14 aprile 1993 (Atto di indirizzo e coordinamento alle regioni recante criteri e modalità per la redazione dei programmi di manutenzione idraulica e forestale);

– decreto del Presidente della Repubblica 14 aprile 1994 (Atto di indirizzo e coordinamento in ordine alle procedure ed ai criteri per la delimitazione dei bacini idrografici di rilievo nazionale e interregionale);

– decreto del Presidente della Repubblica 26 novembre 1994 (Ripartizione tra i bacini di rilievo nazionale, interregionale e regionale della somma di lire 95 miliardi);

– decreto del Presidente della Repubblica 18 luglio 1995 (Approvazione dell'atto di indirizzo e coordinamento concernente i criteri per la redazione dei piani di bacino);

– decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 agosto 1989 (Costituzione dell'autorità di bacino dei fiumi Liri-Garigliano e Volturno);

– decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 agosto 1989 (Costituzione dell'autorità di bacino del fiume Po);

– decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 agosto 1989 (Costituzione dell'autorità di bacino del fiume Arno);

– decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 agosto 1989 (Costituzione dell'autorità di bacino del fiume Adige);

– decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 agosto 1989 (Costituzione dell'autorità di bacino dei fiumi Isonzo,Tagliamento, Livenza, Piave e Brenta-Bacchiglione);

– decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 agosto 1989 (Costituzione dell'autorità di bacino del fiume Tevere);

– decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 dicembre 1989 (Istituzione del Comitato nazionale per la difesa del suolo)

– decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 28 febbraio 1990 (Integrazione e modifica del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 dicembre 1989 di Istituzione del Comitato nazionale per la difesa del suolo);

– decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 marzo 1990 (Atto di indirizzo e coordinamento ai fini della elaborazione e della adozione degli schemi previsionali e programmatici di cui all'articolo 31 della legge 18 maggio 1989, n. 183, recante norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo);

– decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° marzo 1991 (Ripartizione tra i bacini di rilievo nazionale, interregionale e regionale dei fondi disponibili nel periodo 1989-93 da destinare all'attuazione degli schemi previsionali e programmatici per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo)

– decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 gennaio 1992 (Costituzione dell'Autorità di bacino pilota del fiume Serchio);

– decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 novembre 1993 (Approvazione del piano di ripartizione tra bacini idrografici delle somme da destinare all'attuazione dei programmi di manutenzione idraulica);

1.5 *Altre iniziative in corso*

Presso il Ministero dei lavori pubblici, il 15 aprile 1997, il Ministro, rilevata l'opportunità di approfondire le problematiche relative al riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo, ha istituito una Commissione con il compito di formulare proposte per una riforma della legge 183 del 18 maggio 1989. La Commissione, coordinata dall'onorevole avvocato Achille Cutrera, confermando l'impianto e le linee fondamentali della legge n. 183 del 1989, sembra orientata a proporre modifiche di carattere integrativo, correttivo e semplificativo per quanto riguarda le procedure di approvazione dei piani di bacino, in modo da favorirne la concreta attuazione. Altro aspetto, oggetto di approfondimento da parte della Commissione ministeriale, riguarda la individuazione di strumenti più efficaci, al fine di assicurare una più incisiva politica di prevenzione nelle aree di pertinenza fluviale che consentano di realizzare operazioni di trasferimento degli insediamenti siti in zone a rischio alluvionale. La Commissione ministeriale, inoltre, intende adeguare l'impianto normativo esistente sia alla proposta di Direttiva del Consiglio dell'Unione Europea del 21 aprile del 1997, che istituisce un quadro per la politica comunitaria in materia di acque. Inoltre la materia delle acque e della difesa del suolo è oggetto di decentramento ai sensi delle legge n. 59 del 15 marzo 1997. A tal fine con decreto del Ministro della funzione pubblica, senatore professor Franco Bassanini, è stata costituita una Commissione di studio, formata da esperti della materia e presieduta dal professor Marco D'Alberti, con il compito di elaborare gli schemi normativi necessari per la predisposizione dei provvedimenti attuativi della legge 15 marzo 1997, n. 59, in relazione alla macroarea «territorio», comprensiva dei settori: ambiente, pianificazione territoriale e urbanistica, lavori pubblici, protezione civile, trasporti, comunicazione e grandi servizi a rete. Compito specifico del-

la Commissione di studio è quello di formulare ipotesi di revisione e analisi dei criteri di ripartizione di funzioni e di delega delle competenze fra Stato, regioni ed enti locali.

1.6 *Il questionario e i soggetti interessati*

Il Comitato paritetico, nella prima e nella seconda seduta, ha elaborato un questionario base, di ventinove domande, che ha inviato ad organismi pubblici e privati, soggetti istituzionali ed esperti, già indicati nei programmi deliberati dalle due Commissioni:

le autorità centrali che hanno ricevuto il questionario sono: Presidenza del Consiglio dei ministri (Dipartimento dei servizi tecnici nazionali e Dipartimento per la Protezione civile); Ministero dell'ambiente (Ministro e Direttore generale del servizio Acque, rifiuti e suolo (ARS); Ministero dei beni culturali e ambientali; Ministero delle finanze; Ministero dell'interno; Ministero dei lavori pubblici (Ministro, Direttore generale per la difesa del suolo, Presidente del Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, Presidente del Consiglio superiore); Ministero per le politiche agricole; Ministero dei trasporti e della navigazione; Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica; Ministero della funzione pubblica e degli affari regionali;

le autorità periferiche sono: Autorità di Bacino del fiume Reno; Autorità di Bacino del fiume Arno; Autorità di Bacino del fiume Po; Autorità di Bacino del fiume Adige; Autorità di Bacino dei fiumi Liri-Garigliano e Volturno; Autorità di Bacino dei fiumi Isonzo, Tagliamento, Livenza,Piave, Brenta-Bacchiglione; Autorità di Bacino del Tevere; Autorità di Bacino della Regione Liguria; Associazione nazionale comuni italiani (ANCI); Unione province italiane (UPI); Unione nazionale comuni, comunità, enti montani (UNCEM); Presidenza della Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle province autonome; Segreteria generale Conferenza Stato-Regioni; Lega autonomie locali; Assessorato ambiente provincia di Napoli;

le autorità scientifiche e associazioni sono: Istituto di idraulica Università di Padova (prof. Datei, prof. Da Deppo e prof. Di Silvio); Dipartimento difesa del suolo Università della Calabria (prof. Versace); Collegio dei presidi delle facoltà di ingegneria (indicato dal Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica); Istituto di diritto amministrativo, facoltà di architettura dell'Università degli studi di Chieti (prof. Urbani); Presidente del Consiglio nazionale delle ricerche (CNR); Gruppo nazionale per la difesa dalle catastrofi idrogeologiche del CNR (prof. Ubertini); Associazione nazionale bonifiche, irrigazioni e miglioramenti fondiari (dott. Martuccelli e onorevole dott. Lo Bianco); Associazione idrotecnica italiana (ing. Penta); Presidente *dell'International Commission of Irrigation and Drainage* (prof. Romita); Istituto di diritto pubblico dell'Università «La Sapienza» di Roma (prof. Amorosino); Politecnico di Milano (prof. Maione); Segretario generale della Confedilizia.

Una parte notevole di dati e di informazioni è stata acquisita mediante richiesta scritta ad organismi pubblici e privati già indicati nei programmi deliberati dalle due Commissioni; altri documenti sono stati acquisiti nel corso delle audizioni.

Hanno prodotto risposta al questionario i seguenti soggetti:

Ministro dei lavori pubblici (**);

Ministro delle politiche agricole (*);

Sottosegretario di Stato all'ambiente (**) (designato dal Ministro);

Sottosegretario di Stato dell'Interno con delega alla Protezione civile (**) (designato dal Ministro);

Sottosegretario di Stato delle finanze (*) (designato dal Ministro);

ing. Giuseppe Batini, Capo del Dipartimento per i Servizi Tecnici nazionali (**);

prof. Aurelio Misiti, presidente del Consiglio superiore dei lavori pubblici (**);

prof. Lucio Ubertini, presidente del Gruppo nazionale per la difesa dalle catastrofi idrogeologiche del CNR (**);

Autorità di Bacino dei fiumi Isonzo, Tagliamento, Livenza, Piave, Brenta-Bacchiglione (*);

Autorità di Bacino del fiume Reno (*);

Autorità di Bacino dei fiumi Liri-Garigliano e Volturno (*);

Autorità di Bacino del fiume Arno (*);

prof. Roberto Passino, segretario generale dell'Autorità di Bacino del fiume Po (**);

Autorità di Bacino nazionale dell'Adige (*);

dott. Ugo Cavallera, in rappresentanza della Conferenza dei presidenti delle regioni (**);

dott. Giuseppe Gavioli, in rappresentanza della Unione province italiane (**);

ing. Marco Pagliarini, in rappresentanza della Associazione nazionale comuni italiani (**);

prof. Paolo Urbani, ordinario di diritto amministrativo presso la facoltà di architettura dell'Università degli studi di Chieti (**);

prof. Pasquale Versace, ordinario di costruzioni idrauliche presso l'Università della Calabria (**);

professori Claudio Datei e Luigi Da Deppo, ordinari di costruzioni idrauliche dell'Università di Padova (**);

prof. Vito Copertino, in rappresentanza del Collegio dei presidi delle facoltà di ingegneria (**);

ing. Pasquale Penta e ing. Carlo Lotti, in rappresentanza dell'Associazione idrotecnica italiana (**);

on. Arcangelo Lo Bianco e dott.ssa Anna Maria Martuccelli in rappresentanza dell'Associazione nazionale bonifiche, irrigazioni e miglioramenti fondiari (**);

prof. Giuliano Cannata, assessore all'ambiente della provincia di Napoli (*).

(*) Che ha prodotto risposta scritta al questionario.

(**) Che oltre a produrre risposta scritta al questionario è stato audito.

1.7 *Le audizioni svolte dal Comitato paritetico*

Il Comitato Paritetico si è riunito la prima volta, deliberando il programma dei lavori, il 7 luglio 1997.

A partire dalla seconda seduta del 17 luglio e fino alla dodicesima seduta del 1° dicembre, sono stati auditi:

seconda seduta, giovedì 17 luglio, il Ministro dei lavori pubblici prof. Paolo Costa (*) (accompagnato dal direttore generale Pera, dall'onorevole avv. Cutrera (*), dal sottosegretario di Stato ai lavori pubblici Mattioli);

terza seduta, lunedì 21 luglio, arch. Pera (*), direttore generale del Servizio per la difesa del suolo del Ministero dei lavori pubblici, e ing. Mascazzini (*), direttore generale del Servizio della tutela delle acque del Ministero dell'ambiente;

quarta seduta, lunedì 28 luglio, ing. Misiti (*), presidente del Consiglio superiore dei lavori pubblici e ing. Batini (*), capo del dipartimento dei Servizi tecnici nazionali;

quinta seduta, lunedì 15 settembre, Sottosegretario di Stato per l'interno, con delega per il Dipartimento della protezione civile, prof. Barberi (*) (accompagnato dal capo della sua segreteria);

sesta seduta, lunedì 22 settembre, prof. Ubertini (*), presidente del Gruppo nazionale per la difesa delle catastrofi idrogeologiche del Consiglio nazionale delle ricerche, e prof. Passino (*), segretario generale dell'Autorità di bacino del Po;

settima seduta, lunedì 29 settembre, prof. Versace (*), ordinario di costruzioni idrauliche presso l'Università della Calabria, e prof. Amorosino, ordinario di istitu-

zioni di diritto pubblico presso l'Università «La Sapienza» di Roma;

ottava seduta, lunedì 6 ottobre, dott. Cavallera (*), in rappresentanza della Conferenza dei presidenti delle regioni, ing. Telesca, dirigente del servizio difesa del suolo della regione Piemonte, ing. Caputi, responsabile del servizio difesa del suolo della regione Abruzzo, e il sottosegretario di Stato per l'ambiente onorevole Calzolaio (*) (accompagnato dall'ing. Trezzini, dirigente del medesimo dicastero);

nona seduta, lunedì 27 ottobre, prof. Avarello dell'Istituto nazionale di urbanistica, in rappresentanza dell'ANCI (accompagnato dall'arch. Filpa, dall'ing. Pagliarini, dirigente del servizio ambiente del comune di Cremona, dall'arch. Moreschi, funzionario del servizio ambiente del comune di Cremona) e dott. Gavioli (*) (assessore alla provincia di Parma) e dott. Bisogno (*) (coordinatore della commissione ambiente dell'UPI), in rappresentanza dell'Unione province italiane (accompagnati dal dott. Antonelli, responsabile dell'ufficio studi dell'UPI);

decima seduta, lunedì 3 novembre, prof. Copertino (*), preside della facoltà di ingegneria dell'università della Basilicata, in rappresentanza del collegio dei presidi delle facoltà di ingegneria, avv. Mazzitti (*), presidente del Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, prof. Troilo, e ing. Sabato, del Comitato stesso (accompagnati dal prof. Togni e dall'on. Galli), e prof. Urbani (*), ordinario di diritto amministrativo presso la facoltà di architettura dell'università degli studi di Chieti;

undicesima seduta, lunedì 24 novembre, prof. Datei (*) e prof. Da Deppo (*), ordinari di costruzioni idrauliche dell'Università di Padova, prof. Marchi, ordinario di idraulica dell'Università di Genova, e il Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali onorevole sen. Bassanini;

dodicesima seduta, lunedì 1° dicembre, ing. Penta e ing. Lotti, in rappresentanza dell'Associazione idrotecnica italiana, e onorevole dott. Lo Bianco (*) e dott. Martuccelli, in rappresentanza dell'Associazione nazionale bonifiche irrigazioni e miglioramenti fondiari.

(*) Che ha consegnato documentazione.

1.8 *La documentazione raccolta*

Notevole è stato il contributo di documentazione acquisito dal Comitato paritetico, fornito da un considerevole numero di soggetti, che ha provveduto a consegnarlo sia direttamente, nel corso delle audizioni, che inviandolo successivamente.

I documenti acquisiti comprendono, fra l'altro, una parte storico-statistica che illustra i precedenti parlamentari della XII legislatura, le iniziative di Camera e Senato intraprese nella XIII legislatura antecedenti la costituzione del Comitato paritetico, i precedenti giurisprudenziali (Corte Costituzionale sentenza n. 85 del 20-26 febbraio 1990), la proposta di Direttiva UE (Bruxelles 21 aprile 1997), che istituisce un quadro per la politica comunitaria in materia di acque, la proposta elaborata nel 1993 dalla «Commissione de Vergottini» su il Ministero dell'ambiente e il Ministero dei lavori pubblici, i documenti elaborati dalla Conferenza fra i presidenti delle regioni.

PARTE SECONDA

I NODI DELLA LEGGE N. 183/1989 NELLE RISPOSTE DEGLI INTERLOCUTORI ISTITUZIONALI E DEGLI ESPERTI

2.1 *I ritardi nell'attuazione*

La relazione di accompagnamento alla proposta d'inchiesta parlamentare sullo stato di attuazione delle norme in materia di difesa del suolo (*Doc.* XXII n. 15, presentato il 1° agosto 1996) evidenzia i ritardi e le inadempienze, accumulate negli anni, che hanno impedito e impediscono all'Italia di sviluppare una efficace politica di difesa del suolo.

Venivano in quel documento preliminare ricordate: la complessità del sistema normativo, l'intersecarsi delle competenze, la molteplicità degli strumenti di pianificazione e delle strutture tecniche e gestionali coinvolte nel settore. Si sottolineava, inoltre, che sebbene numerose iniziative del Parlamento nelle ultime legislature avessero contribuito ad arricchire il quadro legislativo, i risultati, allo stato, apparivano non soddisfacenti.

Nel documento citato venivano ricordati: i condizionamenti della malavita organizzata, l'inadeguatezza degli stanziamenti, l'assenza di una vera cultura ambientale e quindi il prevalere di una politica di pura difesa rispetto a quella che ponesse in prima linea la qualità sociale e ambientale dello sviluppo. L'attenzione veniva focalizzata sul ritardo nell'attuazione delle disposizioni previste dalle varie leggi, prima fra tutte la legge n. 183 del 1989, il cui impianto risulta ancora oggi largamente disatteso soprattutto in alcune zone del Paese.

Questa analisi preliminare ha trovato larga conferma, a distanza di più di un anno, nell'ampia indagine sviluppata dal Comitato.

È emersa una molteplicità di temi meritevoli di analisi e di approfondimento, legati: alla pianificazione di area vasta; alla sua effettiva realizzabilità; alle defatiganti procedure di approvazione dei piani di bacino; alla cogenza di certe sue determinazioni e alla compatibilità con preesistenti interessi sul territorio; alla necessità di razionalizzare il sistema delle competenze e dei poteri superando le immotivate suddivisioni tra bacini nazionali, interregionali e regionali, rivedendo le competenze e i compiti dell'amministrazione regionale e di quella centrale identificando per quest'ultima un interlocutore unico; alle necessità di dare certezza e continuità ai finanziamenti.

Questi e altri temi sono nel seguito puntualmente analizzati.

In primo luogo la gravità del dissesto idrogeologico è stata sottolineata in particolar modo dal sottosegretario alla protezione civile Barberi che ha osservato un sensibile aggravamento della situazione di rischio nel nostro Paese. I motivi indicati sono: l'inadeguatezza delle misure di salvaguardia negli strumenti urbanistici; l'abusivismo edilizio; la scarsa manutenzione ordinaria delle opere; l'asportazione irrazionale degli inerti dagli alvei; l'incontrollato sviluppo di colture arboree lungo i fiumi; la realizzazione di grandi opere che prescindono da una preventiva valutazione di impatto sulla sicurezza idrogeologica; l'inadeguatezza dei piani di emergenza e di efficaci sistemi di monitoraggio; l'insufficienza dei servizi di piena e di polizia idraulica.

Si tratta in gran parte di problemi che la legge n. 183 del 1989 avrebbe dovuto risolvere e la cui persistenza sottolinea l'insufficiente impatto di tale normativa sull'azione delle amministrazioni competenti.

In effetti molti sono i risultati che ci si attendeva dalla legge:

la tempestiva costituzione delle Autorità di bacino e dei Comitati di bacino su tutto il territorio nazionale (l'elenco dei bacini nazionali interregionali e regionali è riportato in Tabella 1);

la predisposizione e adozione dei piani di bacino;

la realizzazione di interventi in attuazione dei programmi derivanti dai piani di bacino;

la riorganizzazione delle strutture tecniche operanti nel settore: Servizi tecnici nazionali, servizio di piena, polizia idraulica.

A distanza di oltre otto anni dalla emanazione della legge è possibile effettuare un bilancio significativo. I risultati sono i seguenti:

le Autorità di bacino nazionali previste sono tutte costituite e operanti;

le Autorità di bacino regionale e i suoi organi di governo sono state istituite in Liguria, Emilia Romagna, Lazio, Basilicata;

devono essere ancora costituite le Autorità di bacino per i bacini regionali di Friuli-Venezia Giulia, Toscana, Abruzzo, Molise, Puglia, Sicilia;

non sono ancora funzionanti gli organi di governo (Comitato istituzionale, Comitato tecnico, Segreteria generale) delle Autorità per i bacini regionali di Veneto, Marche, Campania, Calabria, Sardegna;

ad eccezione della Liguria e del Lazio nessuna Autorità di bacino regionale ha prodotto documenti significativi o emanato atti rilevanti;

tra i bacini interregionali gli unici operativi per i quali sono stati istituiti gli organi di governo e prodotti atti rilevanti sono il Tronto, il Conca-Marecchia, il Reno, il Magra;

gli altri bacini interregionali con tutti gli organi costituiti sono l'Ofanto e il Bradano;

ancora in formazione sono gli organi per i seguenti bacini interregionali: Sangro, Saccione-Trigno-Fortore, Fiora, Lemene, Fissaro-Tartaro-Canalbianco, Sele, Sinni, Noce, Lao;

nessun piano di bacino è stato redatto in forma completa;

sono stati adottati alcuni piani stralcio ai sensi della legge 4 dicembre 1993, n. 493 relativi ai bacini nazionali del Po, Tagliamento, Arno, Tevere, Volturno, ma nessuno ha terminato l'*iter* di approvazione;

sono stati adottati progetti di piano stralcio per gli altri bacini nazionali;

sono state adottate dalle Autorità di bacino nazionale del Po, dell'Arno e dalle Autorità di bacino interregionale del Serchio, del Tronto, del Reno misure di salvaguardia ai sensi della legge n. 493 del 1993;

nulla è stato fatto per quanto riguarda i programmi di intervento per l'attuazione dei piani; è da osservare che questo tema di grandissimo rilievo è rimasto in ombra anche in quasi tutte le audizioni e i documenti raccolti dal Comitato;

i Servizi tecnici sono ancora in una fase di transizione, tanto è vero che rimane ancora aperto il problema della loro collocazione oltre al dibattito sui compiti che dovrebbero svolgere;

TABELLA 1. – Bacini nazionali, interregionali, regionali

Bacini di rilievo nazionale

Isonzo (1)
Tagliamento (1)
Livenza (1)
Piave (1)
Brenta-Bacchiglione (1)
Adige
Po
Arno
Tevere
Liri-Garigliano (1)
Volturno (1)

Bacini di rilievo interregionale

Lemene
Fissaro-Tartaro-Canal Bianco
Reno
Marecchia (1)
Conca (1)
Tronto
Sangro
Trigno (1)
Saccione (1)
Fortore (1)
Ofanto
Bradano
Sinni
Magra
Fiora
Sele
Noce
Lao

Bacini di rilievo regionale (2)

Veneto
Friuli-Venezia Giulia
Liguria
Emilia-Romagna
Toscana
Marche
Lazio
Abruzzo
Molise
Campania
Puglia
Basilicata
Calabria
Sicilia
Sardegna

(1) Autorità di bacino unica.
(2) Regioni che hanno attivato o devono attivare una o più Autorità di bacino.

nessuna iniziativa risulta intrapresa per quanto riguarda il servizio di piena e la polizia idraulica. Ove risultati vi sono stati non devono essere sottovalutati, ma il bilancio dell'applicazione della legge n. 183 del 1989 è insoddisfacente e indica l'esistenza di ritardi e inadempienze amministrative.

Nel corso della indagine sono emerse numerose cause d'inattuazione che vengono di seguito riportate, distinguendo tra fattori esterni e fattori interni alla legge 183 del 1989, così da individuare quelle sulle quali è possibile incidere con atti amministrativi o limitate iniziative legislative, e da quelle che richiedono tempi ben più lunghi e iniziative più complesse.

Fattori esterni

Tra i fattori esterni, particolare rilievo deve essere dato agli aspetti culturali. Infatti tra amministratori e cittadini è ancora molto modesta la conoscenza dei fenomeni idrogeologici e la consapevolezza della stretta connessione esistente tra uso delle risorse e salvaguardia dell'ambiente. Permane, inoltre, una visione ristretta della pianificazione considerata ancora come atto settoriale legato prevalentemente agli aspetti vincolistici piuttosto che alla programmazione organica del territorio. Altrettanto ristretta è la visione di chi identifica l'intervento di difesa del suolo con la realizzazione di opere e non sa cogliere l'efficacia e la rilevanza degli interventi di tipo non strutturale quali la razionalizzazione dell'uso delle risorse, mentre manca la percezione concreta che la gestione controllata e organizzata del territorio è uno strumento formidabile per contrastare la sua sistematica occupazione abusiva e la sottrazione di risorse operate dalle organizzazioni criminali, laddove il controllo amministrativo si esercita, in mezzo a mille difficoltà, in modo inefficace.

C'è poi tra i fattori esterni un quadro normativo poco chiaro e contraddittorio. Le materie oggetto della legge n. 183 del 1989 sono disciplinate, come si è detto, anche da altre leggi, alcune preesistenti, altre successive al 1989. In particolare c'è la tendenza a moltiplicare gli strumenti di piano che si sovrappongono alle pianificazioni sottostanti, contribuendo a creare un processo continuo di modifiche e deroghe alla disciplina degli usi del territorio. C'è inoltre una scarsa coerenza legislativa che si evidenzia ad esempio con la legge 8 giugno 1990, n. 142 che sostanzialmente ignora la legge n. 183 del 1989 – vedi le competenze inattuate dalle province – e con la legge 24 febbraio 1992, n. 225 in materia di Protezione civile che non tiene in conto dell'esistenza delle Autorità di bacino. In questo contesto è evidente il permanere di una molteplicità di competenze e di enti operativi non coordinati, come è evidenziato a titolo di esempio dalla Tabella 2.

Fattori interni

Più numerosi e articolati i fattori interni messi in evidenza dagli interlocutori del Comitato. Vi sono in primo luogo aspetti fisiologici, legati alla complessità delle norme e allo spessore delle innovazioni introdotte, che richiedono tempi tecnici lunghi di acquisizione. Vi sono molte questioni irrisolte, in particolare il rapporto tra Stato e Regioni e il loro peso relativo nell'ambito delle strutture organizzative previste dalla legge n. 183 del 1989. La legge risente del fatto di essere stata pensata ed elaborata in un periodo di transizione, in concomitanza con un progressivo decentramento, in una fase di passaggio da un modello centralistico ad uno maggiormente regionalistico.

Le innumerevoli stesure della legge sulla difesa del suolo risentono di questa dialettica, il cui punto di partenza è la proposta della Commissione De Marchi (Magistrati alle acque in tutto il territorio nazionale, sul modello del Magistrato del Po) e il cui punto di arrivo è la legge n. 183 del 1989. Vi sono quindi nella legge elementi contraddittori evidenziati dallo squilibrio tra le varie tipologie di bacini, tra i poteri, quindi,

delle diverse Autorità e dalla difficoltà di esercitare una leale cooperazione Stato-Regioni. Vi erano nella legge già le premesse per un conflitto tra poteri che si è prodotto immediatamente ed ha richiesto l'intervento della Corte Costituzionale (sentenza n. 85 del 1990). La legge n. 183 del 1989 propone un modello di cooperazione Stato-Regioni non semplice da realizzare, soprattutto se non sono chiari i compiti dei soggetti chiamati a cooperare. La situazione appare altresì influenzata dalla mancanza di unicità dell'interlocutore centrale e dovuta alla irrisolta dicotomia tra Ministero dei lavori pubblici e Ministero dell'ambiente a capo delle Autorità di bacino nazionale.

L'altra contraddizione sottolineata da molti interlocutori è quella tra la risposta positiva che la legge dà ai problemi di difesa del suolo in termini di princìpi e la inadeguatezza degli strumenti operativi messi a disposizione. La carenza riguarda uomini e mezzi. Le strutture tecniche delle Autorità di bacino sono del tutto insufficienti e si sono presentati rilevanti problemi di ordine giuridico ed economico sottolineati da tutte le Autorità di bacino ascoltate. D'altra parte, in molte strutture centrali e regionali, si assiste a un progressivo depauperamento dei quadri tecnici e quindi delle risorse utilizzabili per le finalità della legge. Le carenze sono particolarmente acute in alcune aree del Paese, causa questa non ultima del differente stato di avanzamento riscontrato per la legge n. 183 del 1989.

TABELLA 2. – Enti e strutture che operano a livello di bacino idrografico
(*Fonte*: Autorità di bacino dell'Arno)

ORGANI E STRUTTURE DI PROGRAMMAZIONE	STRUTTURE TECNICHE	APPARTENENZA	COMPETENZA
Autorità di bacino		Organo misto Stato/Regioni	Pianificazione nel campo della difesa del suolo e dell'inquinamento delle acque
	Autorità di bacino Segreteria tecnico-operativa	Organo misto Stato/Regioni	Difesa del suolo e inquinamento delle acque
	Servizi tecnici di Stato - Idrografico - Geologico - Dighe - Sismico	Presidenza del Consiglio dei ministri	Raccolta ed elaborazione dati (idrologia, idrografia, geologia, sismica), monitoraggio, eccetera
Direzione generale Difesa del suolo		Ministero dei lavori pubblici	Difesa del suolo
Direzione generale opere marittime		Ministero dei lavori pubblici	Programmazione opere marittime
	Uffici del Genio civile per le opere marittime	Ministero dei lavori pubblici	Opere marittime
	Provveditorato alle opere marittime	Ministero dei lavori pubblici	Idraulica
Direzione generale A.R.S.		Ministero dell'ambiente	Inquinamento delle acque e del suolo, tutela ambientale
	Corpo forestale dello Stato e Uffici ex-Azienda di Stato forestale demaniali	Ministero per le politiche agricole	Foreste e vincolo idrogeologico (su delega delle regioni e delle province)
	Sovrintendenza dei beni ambientali ed architettonici	Ministero dei dei beni ambientali ed architettonici	Beni ambientali ed architettonici
	Servizio meteorologico dell'aeronautica militare	Ministero della difesa	Meteorologia

Segue: TABELLA 2

ORGANI E STRUTTURE DI PROGRAMMAZIONE	STRUTTURE TECNICHE	APPARTENENZA	COMPETENZA
Dipartimento della protezione civile		Ministero degli interni	Protezione civile
	Strutture periferiche di protezione civile	Ministero degli interni, prefetture, regioni, province, comuni	Protezione civile
	Uffici regionali del genio civile	Regioni	Idraulica, frane, eccetera
Dipartimenti regionali ambiente		Regioni	Idraulica, ambiente, tutela delle acque, inquinamento, cave, eccetera
Dipartimenti regionali urbanistica		Regioni	Urbanistica
Dipartimenti regionali agricoltura e foreste		Regioni	Agricoltura e foreste
Dipartimenti regionali trasporti		Regioni	Viabilità
	ARPA	Regioni	Monitoraggio ambientale
	ARSIA ARUSIA	Regioni	Agricoltura, ambiente, meteorologia, eccetera
	Uffici regionali beni ambientali	Regioni	Beni ambientali (legge n. 431 del 1985)
	Uffici provinciali idraulica, territorio e agricoltura	Province	Idraulica, ambiente, tutela delle acque, inquinamento, vincolo idrogeologico, eccetera
	Uffici regionali, provinciali e comunali a competenza urbanistica	Regioni, province, comuni	Urbanistica
	Comunità montane	Enti autonomi (sub-delegati dalle regioni)	Sistemazione idraulico-forestali, bonifica montana
	Consorzi di bonifica	Enti autonomi (sub-delegati dalle regioni)	Bonifica e manutenzione idraulica
	ATO (ambiti territoriali ottimali)	Enti territoriali	Ciclo completo delle acque (acquedotti, fognature, depurazione)
	Enti Parco	Diversificata (Stato, regioni e province)	Ambiente
	Uffici regionali, provinciali e comunali competenti sui trasporti	Regioni, province, comuni	Viabilità
	u.t. ANAS	ANAS	Viabilità
	u.t. FF.SS.	FF.SS.	Viabilità su rotaia
	ENEL	ENEL S.p.A.	Produzione di energia idroelettrica

I Servizi tecnici nazionali, cui compete la funzione conoscitiva di cui all'articolo 2 della legge n. 183 del 1989, si sono trovati e si trovano tuttora in una fase di transizione e di ristrutturazione che ha reso oggettivamente limitato il loro apporto. Emerge poi da alcune audizioni la modesta capacità di trasferimento del *know-how* nel settore idrogeologico dalle strutture scientifiche, peraltro in molti casi all'avanguardia, ai quadri tecnici e professionali chiamati più direttamente ad operare.

La inadeguatezza, soprattutto numerica, dei quadri tecnici impegnati nelle attività previste dalla legge è resa evidente dalla mancata predisposizione dei piani di bacino

e dal limitato numero di piani stralcio predisposti e pronti ad entrare nel complesso itinerario dell'approvazione.

Una carenza ancora maggiore si rileva nei finanziamenti. Le disponibilità effettive nel periodo 1989-96 sono state di circa 2150 miliardi (di cui 2027 erogati fino al 1° luglio 1997), a fronte di un fabbisogno previsto nei soli schemi previsionali e programmatici di circa 10.300 miliardi. La gran parte delle risorse, circa il 53 per cento, è stata indirizzata verso i bacini di interesse nazionale. Nella Tabella 3 sono riportati i finanziamenti erogati nel periodo 1991-1996, suddivisi per bacini idrografici. I dati sono quelli forniti dalla Direzione generale per la difesa del suolo.

Il flusso di finanziamenti, peraltro, è stato esposto a riduzioni e continue rimodulazioni privando i soggetti competenti di certezza operativa. I fondi previsti fino al 1993 sono stati redistribuiti fino a tutto il 1996.

Il finanziamento previsto, al 1° luglio 1997, nel triennio 1997-99 è di solo 1040 miliardi (di cui 30 come riserva per i Servizi tecnici nazionali). Per capire l'inadeguatezza di tale importo basta considerare che il solo piano di difesa dalle inondazioni del fiume Arno richiede 900 miliardi nello stesso periodo.

Un altro limite evidente manifestato dalla legge n. 183 del 1989 riguarda la natura stessa dei piani di bacino. Essi risultano eccessivamente rigidi e complessi, e forse inutilmente onnicomprensivi. Appaiono inoltre pensati in una logica di eccessiva staticità che sembra preconizzare il raggiungimento di una fase definitiva di conoscenza e di pianificazione, misconoscendo la validità di una pianificazione flessibile e graduale, per approssimazioni successive. Ne deriva una enfatizzazione eccessiva della fase conoscitiva che può risultare scorrelata dal conseguimento di ben definiti obiettivi e restare per qualche aspetto fine a sè stessa.

I piani, inoltre, sembrano risentire di una impostazione eccessivamente difensiva che pone l'accento sugli aspetti vincolistici, mettendo in secondo piano la valorizzazione delle risorse. Di qui una accentuazione della difficoltà, già accennata, di porre il piano di bacino in relazione, e non in conflitto, con altri piani urbanistici e territoriali, di qui forse il materializzarsi di vischiosità e resistenze passive che ne hanno ostacolato la predisposizione.

TABELLA 3. – FINANZIAMENTO DELLA LEGGE N. 183/1989

AGGIORNAMENTO AL 1° LUGLIO 1997 – FINANZIAMENTO ANNI 1991-1999

(in milioni di lire)

BACINI	FINANZIAMENTI 1991-1996			FINANZIARIA 1997				
	N. Interventi	Totale importo	Avanz. %	1997	1998	1998 (*)	1999	1999 (*)
Bacini di rilievo nazionale								
Isonzo	6	6.741	0					
Tagliamento	5	10.402	0					
Livenza	10	10.310	29	16.967	13.395	4.420	13.395	4.420
Piave	11	15.922	5					
Brenta-Bacchiglione	26	41.391	25					
Adige	44	75.726	33	15.999	12.631	4.168	12.631	4.168
Po	405	572.628	36	119.395	94.258	31.105	94.258	31.105
Arno	134	69.488	8	44.056	11.097	3.662	11.097	3.662
Tevere	44	146.534	12	32.635	25.764	8.502	25.764	8.502
Liri-Garigliano	84	23.774	0	4.528	3.575	1.180	3.575	1.180
Volturno	31	38.211	15	7.916	6.250	2.063	6.250	2.063
Totale bacini di rilievo nazionale	800	1.001.127	24	241.496	166.970	55.100	166.970	55.100

Segue: TABELLA 3

BACINI	FINANZIAMENTI 1991-1996			FINANZIARIA 1997				
	N. Interventi	Totale importo	Avanz. %	1997	1998	1998 (*)	1999	1999 (*)
Bacini di rilievo regionale								
Veneto	29	25.655	12	4.198	3.314	1.094	3.314	1.094
Friuli-Venezia Giulia	15	14.990	0	2.704	2.134	704	2.134	704
Liguria	33	34.293	31	6.003	4.739	1.564	4.739	1.564
Emilia-Romagna	50	36.908	43	5.625	4.441	1.466	4.441	1.466
Toscana	126	51.913	61	10.591	8.361	2.795	8.361	2.795
Marche	77	38.104	71	7.860	6.206	2.048	6.206	2.048
Lazio	24	27.214	2	5.405	4.267	1.408	4.267	1.408
Abruzzo	41	33.713	0	6.564	5.182	1.710	5.182	1.710
Molise	18	7.372	30	1.235	975	322	975	322
Campania	41	81.335	7	16.242	12.823	4.232	12.823	4.232
Puglia	49	98.578	2	19.454	15.358	5.058	15.358	5.058
Basilicata	17	16.436	36	2.979	2.352	775	2.352	775
Calabria	217	71.410	34	13.163	10.392	3.429	10.392	3.429
Sicilia	44	121.877	0	27.225	21.493	7.092	21.493	7.092
Sardegna	26	81.744	2	16.797	13.261	4.376	13.261	4.376
Totale bacini di rilievo regionale	807	741.541	21	146.045	115.298	38.048	115.298	38.048
Bacini di rilievo interregionale								
Lemene	13	3.399	0	594	469	155	469	155
Fissaro-Tartaro-Canal Bianco	18	13.833	6	2.000	1.580	520	1.580	520
Reno	49	27.737	61	5.450	4.302	1.420	4.302	1.420
Marecchia	25	2.050	38	1.253	989	326	989	326
Conca	17	1.010	28					
Tronto	23	4.541	10	938	741	245	741	245
Sangro	21	5.111	0	962	760	250	760	250
Trigno	19	4.295	24	819	647	214	647	214
Saccione	13	616	27	163	129	43	129	43
Fortore	27	5.285	21	1.050	829	274	829	274
Ofanto	27	10.330	0	1.728	1.364	450	1.364	450
Bradano	18	11.352	0	1.955	1.544	510	1.544	510
Sinni	12	3.690	0	675	533	175	533	175
Magra	31	7.057	52	1.204	950	314	950	314
Fiora	15	2.610	53	555	438	145	438	145
Sele	15	11.639	0	2.398	1.893	625	1.893	625
Noce	15	1.889	0	358	282	93	282	93
Lao	15	1.935	56	357	282	93	282	93
Totale bacini di rilievo interregionale	373	118.378	23	22.459	17.732	5.852	17.732	5.852
TOTALE GENERALE	1.980	1.871.046	23	410.000	300.000	99.000	300.000	99.000

* Quote soggette a riprogrammazione.

Fonte: Direzione generale della difesa del suolo.

Controversa è l'opinione sulla pratica degli stralci funzionali o della elaborazione per sottobacini prevista dalla legge n. 493 del 1993. Accanto a chi ritiene tale prassi l'unica concretamente percorribile c'è chi invece la inserisce tra le cause dei ritardi e delle inadempienze.

Insieme alle difficoltà connesse alla concreta predisposizione dei piani, c'è la lunghezza e la tortuosità del percorso di approvazione del piano. Una procedura defatigante e irrazionale che prevede per i bacini nazionali una quindicina di passaggi prima della definitiva emanazione del decreto di approvazione del Presidente del Consiglio dei Ministri. Peraltro è prevista una fase di pubblicazione troppo breve per poter risultare realmente utile alla partecipazione dei soggetti interessati.

Alcune Autorità di bacino nazionale hanno evidenziato i nodi più incongrui nella procedura prevista dalla legge: il doppio

parere richiesto all'ormai disciolto Comitato nazionale i cui poteri sono stati assorbiti dalla Conferenza Stato-Regioni; i pareri successivi all'ultima adozione del Comitato istituzionale da parte del Consiglio superiore dei lavori pubblici e, ora, della Conferenza Stato-Regioni, che andrebbero eventualmente inseriti tra la fase di prima adozione e quella definitiva del Comitato istituzionale; l'assenza di una delega efficace per i rappresentanti regionali nel Comitato istituzionale.

La procedura comunque è stata collaudata poche volte e solo per l'adozione di piani stralcio, nessuno dei quali ha peraltro ancora terminato l'*iter*.

Infine, tra le cause principali del ritardo nella attuazione della legge n. 183 del 1989 è stata ravvisata la sostanziale debolezza della funzione di indirizzo e di controllo centrale. Le scadenze previste non sono perentorie. Appare infatti solo velleitaria l'ipotesi di attivare le funzioni sostitutive previste in caso di inadempienza da parte dei soggetti responsabili della redazione del piano, non essendo previsti tempi perentori nella redazione dei piani di bacino. L'erogazione dei fondi inoltre non è in alcun modo condizionata dalla effettiva attuazione delle disposizioni previste dalla legge. Nei fatti quindi non c'è alcuno strumento per superare atteggiamenti di inerzia, volontari o involontari che siano.

Altra questione di grande rilievo è il differente grado di applicazione della legge tra i bacini nazionali e gli altri. I motivi di questa asimmetria sono da molti referenti imputati al diverso livello di efficienza tra le strutture statali, presenti nei bacini nazionali, e quelle regionali. Questa posizione viene contestata da altri che attribuiscono la diversità di risultati al maggior impegno economico e organizzativo posto nei confronti dei bacini nazionali.

Ci sono poi differenze tra le diverse aree del Paese dal momento che, con la sola eccezione della Basilicata, le uniche Autorità di bacino regionale e interregionale operanti sono collocate al Centro-Nord. Tale differenza è in parte imputabile al diverso livello di efficienza delle regioni meridionali il cui territorio è quasi per intero interessato da bacini di carattere regionale e interregionale.

In ogni caso la disomogeneità, riscontrata da tutti gli interlocutori del Comitato, e ampiamente evidenziata nel documento di accompagnamento alla proposta di inchiesta, appare un punto di particolare sofferenza al quale deve essere posto rapidamente rimedio.

Quelli fin qui analizzati sono i principali motivi di ritardo nella completa attuazione della legge 183 de 1989 emersi dalle audizioni e dai documenti raccolti e analizzati dal Comitato paritetico.

Sono motivi complessi che tuttavia appaiono in larga misura risolvibili con alcuni mirati interventi amministrativi e/o legislativi che saranno illustrati più avanti, nella ultima parte della relazione.

È opportuno infine sottolineare che le osservazioni, i commenti, i suggerimenti dei referenti auditi sono in parte rivolti alla segnalazione delle disfunzioni riscontrate nella concreta applicazione della legge, sia, anche, rivolti a proporre utili correzioni e integrazioni all'azione delle pubbliche amministrazioni preposte all'attuazione della legge n. 183 del 1989.

2.2 *Classificazione e delimitazione dei bacini idrografici*

La legge n. 183 del 1989 prevede (articolo 13) che il territorio nazionale sia ripartito in bacini idrografici che, ai fini della legge, sono classificati in bacini di rilievo nazionale, interregionale e regionale. I bacini nazionali sono 11, quelli interregionali 18 (vedi Tabella 1).

Il criterio di distinzione è duplice: geografico, per distinguere i bacini regionali dagli altri, di «rilevanza», per distinguere tra bacini nazionali e interregionali, anche se va evidenziato che diversi bacini geogra-

ficamente interregionali sono compresi, per esclusione, tra i regionali.

L'appartenenza all'uno o all'altro gruppo implica procedure e competenze diverse nell'azione di difesa del suolo, in particolare per la predisposizione e l'adozione dei piani di bacino.

Nei bacini di interesse nazionale il livello di attuazione degli adempimenti previsti dalla legge è comparativamente molto più elevato rispetto a quello conseguito nelle altre realtà.

L'attuale classificazione e la delimitazione dei bacini idrografici è stato uno dei problemi emersi con maggiore evidenza nel corso dell'indagine conoscitiva.

In particolare due dei quesiti del questionario hanno riguardato questo aspetto, sollecitando:

una valutazione circa la opportunità di preservare e rafforzare l'unitarietà fisica del bacino idrografico come elemento di riferimento territoriale anche alla luce delle indicazioni che emergono dalla legge 15 marzo 1997, n. 59 che privilegia il confine amministrativo (quesito 14);

una valutazione circa la opportunità di mantenere la classificazione dei bacini idrografici secondo il disposto dell'articolo 13 (quesito 11).

La documentazione acquisita e le risposte al questionario fornite dagli esperti, nel corso delle audizioni o con relazioni integrative, offrono indicazioni non sempre univoche, almeno per quanto riguarda il secondo aspetto del problema.

Appare largamente condivisa l'esigenza di preservare l'unitarietà fisica del bacino idrografico, come ambito territoriale nel quale si sviluppano e possono essere controllati i principali processi che interessano la difesa del suolo.

Più articolato e complesso il quadro delle posizioni nei confronti del mantenimento dell'attuale classificazione. Le differenze sono di due tipi. La prima riguarda l'applicazione di un criterio di omogeneità in base al quale tutti i bacini devono avere eguale rilievo. Tale scelta è indicata dalla gran parte degli esperti interpellati, anche se non manca chi ritiene preferibile mantenere l'attuale classificazione o ripone modeste aspettative nell'ipotizzato cambiamento.

Fra i favorevoli al criterio della omogeneità emerge tuttavia una differenza netta tra quanti (Misiti, Mascazzini, Barberi) ritengono che essa vada perseguita estendendo la presenza dell'Amministrazione statale anche ai bacini interregionali e regionali, magari accorpando questi ultimi in un unico contesto sovraregionale; e quanti (Cavallera, ANCI) al contrario ritengono che il riferimento debba essere costituito dalle regioni, e che la omogeneità vada ricercata attribuendo anche per i bacini nazionali alle regioni interessate, d'intesa tra loro, le stesse funzioni previste per i bacini interregionali.

Le Regioni riunite in sede tecnica il 21 novembre del 1996 hanno espresso in un documento la loro posizione in merito agli argomenti qui trattati, che può essere così sintetizzata:

la dimensione territoriale a scala di bacino idrografico è condizione imprescindibile per affrontare le tematiche di difesa del suolo;

deve essere superata l'attuale distinzione tra bacini di diverso livello, riposizionando tutte le Autorità di bacino sul medesimo piano istituzionale e affidando alle Regioni il completo governo in materia del suolo.

Indicazioni relative alla delimitazione e classificazione dei bacini idrografici emergono anche dalla proposta di Direttiva del Consiglio dell'Unione Europea che istituisce un quadro per la politica comunitaria in materia di acque. La direttiva è finalizzata alla protezione delle acque dolci superficiali, degli estuari, delle acque costiere e sotterranee della Comunità, impedendone l'ulteriore degrado e agevolando un consumo idrico sostenibile, fondato sulla protezione a lungo termine delle risorse idriche disponibili. La direttiva identifica i «distretti idrografici» come la principale unità ammini-

strativa per la gestione dei bacini idrografici. Un distretto idrografico è composto dalla aggregazione di più bacini idrografici o può coincidere con un singolo bacino.

Al di là della differenza lessicale è evidente la equivalenza tra i bacini idrografici della legge n. 183 del 1989 e i distretti idrografici della direttiva comunitaria, a conferma della validità dell'impianto della legge n. 183 del 1989 che ha consentito al nostro Paese di anticipare, in questo settore, le indicazioni, peraltro non ancora operative, della Unione Europea.

2.3 *Le Autorità di bacino*

Nella relazione alla proposta di costituzione della Commissione parlamentare d'inchiesta si afferma che «alcuni segnali positivi emergono soprattutto grazie all'attività delle Autorità di bacino e dei Comitati di bacino, lì dove sono stati istituiti. In particolare, sembra avviata una razionalizzazione del settore, anche attraverso la preventiva valutazione, da parte di questi organismi delle opere finanziabili in modo da non compromettere con opere non coordinate i risultati già conseguiti in materia di difesa del suolo».

Sulla base di questa valutazione, la questione inerente le Autorità di bacino è stata oggetto di alcune delle domande contenute nel questionario predisposto, volte ad ottenere, sul punto, risposte esaurienti relative alla validità del modello organizzativo inserito nell'ordinamento o alle possibili modifiche da apportare per migliorare il grado di efficienza e di effettività delle decisioni, anche alla luce della legge n. 59 del 1997 e della citata proposta di Direttiva comunitaria in materia di acque.

In questa direzione vanno i quesiti sulla prefigurabilità dell'Autorità come amministrazione indipendente con caratteri di terzietà (9), sull'aumento dei poteri ad essa conferiti (10), sulla compatibilità del mantenimento dell'organo di governo – a composizione mista – di quelle di rilievo nazionale, in riferimento al decentramento della legge n. 59 del 1997 (13) e sulla distinzione tra aspetti tecnici e politici della decisione esistenti al suo interno (12).

In merito ai temi posti le opinioni non sempre convergono, e ciò dipende dal ruolo istituzionale ricoperto dagli interlocutori istituzionali. Va notato comunque che le risposte si appuntano soprattutto sul modello emergente delle Autorità di bacino nazionali.

Si possono dividere le risposte in due grandi filoni.

Il primo ritiene che le Autorità debbano avere maggiore o piena indipendenza, anche se, per alcuni, l'indipendenza è intesa come autonomia finanziaria dalla quale in qualche modo fanno discendere indirettamente anche una autonomia decisionale: autonomia finanziaria in parte derivante dall'attribuzione diretta all'Autorità dei canoni concessori di derivazione di acqua pubblica e di prelievo di materiali litoidi. In questa direzione, i soggetti istituzionali che privilegiano l'aspetto tecnico delle decisioni (Ministero ambiente: Mascazzini, Govi: Autorità bacino Isonzo, Piave, Servizi tecnici nazionali: Batini), mentre altri (ANCI), pur condividendo tale impostazione, tuttavia restringono l'ambito delle decisioni all'emanazione di criteri, indirizzi, obiettivi, senza incidere sulle competenze degli enti territoriali.

Il secondo, che fa capo alle Regioni (Cavallera), esprime posizione contraria intendendo per indipendenza, l'autonomia decisionale del soggetto Autorità (la cosiddetta terzietà) che determinerebbe la limitazione delle competenze degli enti elettivi in materia di pianificazione e programmazione.

Di conseguenza, sul punto, le Autorità di bacino (nazionali) devono essere espressione di Regioni e Province (a maggior ragione quelle regionali o interregionali), strutture operative per la gestione associata (anche obbligatoria) delle funzioni in materia di difesa del suolo.

Occorre quindi valutare l'effettiva compatibilità del modello cooperativo con i

principi della legge n. 59 del 1997, anche perchè la cura dell'interesse nazionale non richiede necessariamente l'intervento diretto dello Stato.

Tesi peraltro più volte ribadita dalla Conferenza delle Regioni, in particolare ove si parla espressamente di regionalizzazione di tutte le Autorità di bacino.

Nega la terzietà Misiti perchè l'Autorità (il nome sarebbe anche improprio) dipende da decisioni politiche sovrastanti: nell'attuale disciplina l'indipendenza dell'Ente è impossibile.

Esprime sul modello di Autorità mista parere positivo sia Passino, auspicando tuttavia la eliminazione della sovrapposizione di competenze tra Stato e Regioni, sia Gavioli che parla di primato della cooperazione istituzionale in materia di difesa del suolo.

In generale, da parte di molti interlocutori, viene richiamata l'esigenza di chiarire – con riferimento a quella di rilievo nazionale – la natura giuridica dell'Autorità di bacino: se organo di cooperazione Stato-Regioni e quindi di supporto alle scelte del governo, o organo di amministrazione attiva di tipo manageriale con ampia capacità decisionale. La soluzione del problema è dai più rimessa all'attuazione della legge n. 59 del 1997 attraverso i decreti legislativi di conferimento di funzioni a regioni ed enti locali.

Tuttavia, quello vigente è un modello cooperativo in qualche modo anomalo, ove da un lato non esiste certezza dei poteri tra i soggetti cooperatori, creando lacune nell'esercizio delle rispettive funzioni, e nell'avvio e conclusione dei procedimenti (soprattutto quello del piano di bacino), dall'altro non individua precisi poteri di controllo e sanzionatori nei confronti dei soggetti inadempienti.

Quanto ai poteri conferiti, l'accento sembra concentrarsi maggiormente sulle funzioni già attribuite – pianificazione e programmazione – scarsamente esercitate, di cui si chiede a volte un potenziamento (Batini) o un ridimensionamento (Cutrera), mentre in qualche caso si suggerisce un maggior potere autoritativo di controllo (Govi) sull'attuazione dei piani di bacino e più in generale un potere di regolazione, anche sanzionatorio (Urbani).

Quanto alla distinzione tra Comitato istituzionale e Comitato tecnico, la tesi prevalente è quella del mantenimento dei due organi; nel merito vi è chi ritiene che gli interessi si compongono in ambiente politico, gli aspetti tecnici essendo di mero supporto al primo (Ministro dei lavori pubblici); altri (Calzolaio) ritengono quest'ultimo, momento decisionale non formale che può anche ridiscutere le scelte tecniche. La distinzione di ruoli va perseguita fino in fondo, anche se occorre un maggiore coordinamento tra indirizzi generali delle amministrazioni e rappresentatività tecnica. Per una radicale riforma della composizione del Comitato istituzionale è Misiti: presieduto dal Ministro se nazionale, dal Presidente della regione, se regionale, e composto da esperti; di conseguenza il ruolo del Comitato tecnico va riportato a struttura servente l'attività del Segretario generale.

Quanto all'unitarietà fisica del bacino idrografico, in relazione agli orientamenti della legge n. 59 del 1997 che tende a privilegiare il confine amministrativo, si è osservato da parte di molti interlocutori che il regime delle acque non può essere sempre circoscritto in un confine amministrativo, ma deve necessariamente seguire il corso naturale: in breve la risorsa acqua può e deve prescindere dai confini amministrativi. Il principio della territorialità deve quindi fare i conti con la tipologia della risorsa in questione.

Sotto questo profilo alcuni interlocutori (Cutrera, Gavioli) hanno sollevato, in merito, il problema dell'applicazione della già ricordata proposta di Direttiva comunitaria sulle acque, non ancora definitiva in Italia, ove viene introdotto il principio del distretto idrografico – articolabile anche in sottobacini – unità naturale di base per la protezione dell'ambiente e l'impiego delle acque, cui deve corrispondere una Autorità

amministrativa (o Agenzia) con ampi poteri d'imperio sulla gestione idrica, e come ciò ponga il problema dell'applicazione della dimensione d'area vasta del distretto anche in territori fisicamente frammentati in bacini regionali.

2.4 *I Piani di bacino e la loro efficacia*

Nella relazione alla proposta di inchiesta parlamentare sulla legge n. 183 del 1989 si afferma: «Lo strumento cardine è il piano di bacino»... «Il processo di pianificazione a scala di bacino procede molto lentamente e ciò comporta effetti a catena su leggi, come la legge n. 36 del 1994, che in larga misura dovrebbero appoggiare la loro efficacia sulla operatività di queste strutture e di questi strumenti»... «Si procede, ancora, in tanti casi, al di fuori dei piani di bacino con effetti che potrebbero aggravare la situazione»... «La inadeguatezza degli stanziamenti relativi ai piani di bacino, che appaiono non congruenti con l'ammontare degli interventi necessari, risulta poi esasperata dal continuo distogliere di fondi e mutare programmi per fronteggiare gli oneri derivanti dagli interventi urgenti».

La validità dello strumento del piano di bacino non è quindi messa in discussione: al contrario, che la difesa del suolo si debba ordinare per piani e programmi, come previsto dalla legge n. 183 del 1989, è considerato presupposto di qualunque azione di governo del settore.

Le questioni da approfondire che emergono all'attenzione del Comitato paritetico sono nell'ordine: *a)* onnicomprensività o settorialità della pianificazione di bacino; *b)* contenuti dello strumento di piano in rapporto sia con la regolamentazione degli altri interessi economici presenti sul territorio (agricoli, produttivi, attività estrattive), sia con la disciplina d'uso dei suoli impressa dagli strumenti urbanistici sottostanti il livello del piano di bacino; *c)* snellimento dei procedimenti di pianificazione e riaccorpamento delle attività in capo a pochi attori pubblici.

Le questioni ora accennate sono riportate in tre quesiti (15, 16, 17) sottoposti al parere degli interlocutori che, tuttavia, hanno dato sul tema risposte non sempre esaustive.

La prima questione riguarda il giudizio sull'introduzione di una norma – ora articolo 17, comma 6-*ter* della legge n. 183 del 1989, introdotta dall'articolo 12 del decreto-legge n. 398 del 1993, convertito dalla legge n. 493 del 1993 – che dà facoltà alle Autorità di bacino di redigere piani stralcio monotematici (difesa dalle esondazioni, difesa delle coste), onde apprestare discipline di tutela immediate, anticipando così alcuni dei contenuti del piano generale di bacino.

Su questo aspetto le risposte sono state sostanzialmente positive (Calzolaio, Cutrera, Anci, Urbani, Consulta province del Po, Conferenza regioni, Batini), nella considerazione che i piani stralcio hanno permesso di costruire le tessere di un disegno più ampio di pianificazione del bacino.

In particolare le Regioni sia nella risposta ai quesiti, sia nei documenti presentati, ritengono che la facoltà dei piani stralcio sia da considerare ordinario metodo di azione amministrativa.

Parere negativo dà Misiti, il quale ritiene che quelli redatti finora non sono adeguatamente sorretti dalla disciplina generale del piano di bacino, mentre sotto il profilo del procedimento questo rimane lo stesso del piano di bacino: quindi lungo e tortuoso.

La seconda questione riguarda uno degli aspetti più qualificanti e più complessi della legge n. 183 del 1989: quello, cioè, che attribuisce al piano di bacino il prevalere dell'efficacia dei suoi contenuti sulla pianificazione urbanistica sottostante, con conseguenze che possono contrastare con gli interessi consolidati, sia dei privati sia delle popolazioni interessate.

Sull'argomento in particolare vi sono state molte ed esaustive risposte che confermano il carattere autoritativo delle prescrizioni di piano, soprattutto in funzione della

difesa dal rischio idraulico e della difesa del suolo più in generale.

Cutrera, ad esempio, nella documentazione consegnata al Comitato si è espresso più volte nel senso di «rafforzare i contenuti delle prescrizioni del piano di bacino rispetto agli altri strumenti di pianificazione territoriale»... riconoscendo al piano di bacino la funzione «di disciplina diretta dell'uso e trasformazione del territorio con ottimizzazione dei poteri di controllo e di salvaguardia, anche in riferimento ai piani in attesa di approvazione».

Quanto all'armonizzazione delle esigenze di difesa del suolo con la pianificazione urbanistica preesistente, ai fini di ridurre l'impatto delle prescrizioni, è stato sollevato (Pera, ANCI) il problema se il piano possa indicare gli assetti territoriali (urbanistici) o, meglio, se debba entrare nel merito degli interessi coinvolti, o debba limitarsi ad indicazioni di massima legate alla cosiddetta difesa dal rischio idraulico o della difesa del suolo in senso lato, anche in considerazione del fatto che la sentenza della Corte Costituzionale n.85 del 1990 fa rientrare il piano di bacino (nazionale) tra gli atti d'indirizzo e coordinamento.

Sulla questione, utili riflessioni sono venute sia da Urbani sia da Cutrera, nei documenti consegnati al Comitato.

Per il primo, non vi è dubbio che la soddisfazione degli interessi idraulici e del suolo non debbano esprimersi in prescrizioni urbanistiche *ex novo*. Tuttavia, considerando tale ragionamento in senso stretto, il piano di bacino si ridurrebbe a strumento di mera difesa passiva delle aree di interesse idrogeologico, riducendosi a disporre la totale inedificabilità per tutta l'area interessata, senza alcuna considerazione degli interessi di altra natura. Tale concezione, oltre ad apparire in qualche modo superata sul piano culturale, non risponde al dettato normativo poichè l'articolo 17, comma 3, lettera *a)* della legge n. 183 del 1989 dispone, al contrario, che il piano di bacino debba contenere il «quadro conoscitivo organizzato ed aggiornato del sistema fisico, delle utilizzazioni del territorio previste dagli strumenti urbanistici comunali ed intercomunali...», confermando come non si possa postulare una funzione del piano di bacino monosettoriale ed esclusivamente tecnica.

Viene osservato (Urbani), infatti, che in base alle esigenze di tutela cui mira il piano di bacino, è inevitabile che nei confronti delle destinazioni d'uso già impresse alle aree interessate dai piani urbanistici (comunali, provinciali o regionali) si debba necessariamente operare attraverso la tecnica del bilanciamento degli interessi urbanistici esistenti, ovvero dislocare in modo differenziato gli interessi stessi, modificando la destinazione d'uso dei suoli, determinandone in alcuni casi l'inedificabilità assoluta o relativa a seconda dei rischi calcolati – ad esempio, di tutela delle popolazioni dai rischi di piena nelle aree di esondazione – confermando la prescrizione urbanistica in altri.

Nella direzione di contemperare esigenze urbanistiche e di difesa del suolo l'ANCI suggerisce di ricorrere alla cosiddetta pianificazione cooperativa interistituzionale che comporta una continua concertazione tra gli enti pubblici in sede di pianificazione di bacino, mentre Cutrera, entrando più nel merito delle soluzioni possibili, suggerisce che il piano di bacino – di fronte a situazioni urbanistiche consolidate, incompatibili con le esigenze di tutela idrografica e del suolo – rinvii – ove possibile – la concreta ripianificazione dell'area interessata a successivo piano di dettaglio d'iniziativa comunale o sovracomunale (regione o provincia), mediante la redazione di piani d'area o piani particolareggiati di area vasta, che nel rispetto delle esigenze di tutela contemperino, anche attraverso trasferimenti di cubatura in altre aree indenni da rischi, le varie esigenze degli interessi privati incisi dalle prescrizioni del piano di bacino idrografico. In sostanza non si avrebbe così un vincolo secco di inedificabilità assoluta o relativa, ma la possibilità di rimodulazione – in base a direttive vincolanti del piano di bacino –

delle concrete destinazioni d'uso delle aree interessate. In breve l'assetto dell'area sarebbe subordinato a piano di attuazione successivo, d'iniziativa pubblica o privata, permettendo cosi alle amministrazioni competenti in materia urbanistica di riappropriarsi della funzione di pianificazione, in sintonia con le indicazioni del piano di bacino.

Ulteriore profilo del piano è quello relativo al procedimento di approvazione del piano di bacino nazionale o interregionale disciplinato dettagliatamente dalla legge n. 183 del 1989, poichè quello regionale rientra nell'ambito dell'autonomia regionale.

L'opinione prevalente è quella di rivedere in più punti il procedimento di approvazione del piano di bacino, sia ai fini di una sua semplificazione, sia in funzione di stabilire maggiori forme di collaborazione tra l'Autorità e gli enti regionali e locali, destinatari della disciplina del piano.

La tesi più radicale è quella delle Regioni che collega la questione con la cosiddetta regionalizzazione delle Autorità di bacino nazionali per cui il piano di bacino dovrebbe essere approvato direttamente dalle Autorità stesse «seguendo le procedure di norma previste dal trasferimento delle competenze dallo Stato alle regioni in materia di pianificazione territoriale ed urbanistica senza ulteriori passaggi».

Anche altri (Cutrera) si esprime a favore delle eliminazione dei poteri e delle fasi procedurali statali che costituiscono una duplicazione degli adempimenti dei Comitati tecnici e istituzionali, come ad esempio la doppia istruttoria del Comitato per la difesa del suolo (le cui funzioni sono passate alla Conferenza Stato-Regioni) e del Consiglio superiore dei lavori pubblici.

2.5 *Difesa del suolo e protezione civile*

Nella relazione di accompagnamento alla proposta di inchiesta parlamentare si sottolinea «il continuo distogliere fondi e mutare programmi per fronteggiare gli oneri derivanti dagli interventi urgenti» e che «si continua spesso ad operare in una logica dell'emergenza».

Il problema del rapporto tra difesa del suolo e protezione civile è emerso con grande rilievo nei lavori del Comitato, che ha dedicato alla questione domande specifiche del questionario (23 e 24), riguardanti la relazione tra pianificazione di bacino e protezione civile, in particolare per quanto riguarda la valutazione del rischio, e la possibilità di ricondurre gli interventi di emergenza alla logica della pianificazione.

Le risposte riflettono sostanzialmente le diverse percezioni che i vari soggetti hanno del ruolo e dei compiti della protezione civile. Misiti, Datei ritengono che essa debba riguardare la sola fase di emergenza, quando l'evento si è già verificato. Altri, invece (Barberi, Ubertini), ritengono che alla protezione civile spetti anche il compito della prevenzione, e quindi di predisporre le iniziative necessarie a ridurre i danni prodotti dall'evento, in particolare quelle di tipo non strutturale.

Su questa posizione con sfumature diverse si ritrovano le Autorità di bacino e molti altri referenti, anche se sottolineano l'insufficiente attenzione prestata alla legge n. 183 del 1989 dalla legge n. 225 del 1992 che istituisce il Servizio nazionale di protezione civile. Ma c'è anche chi (Autorità di bacino del Reno) ritiene che l'attività di prevenzione debba essere affidata ad altre strutture, come l'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (ARPA).

Le diverse posizioni risentono talora dei differenti significati dati al lessico della protezione civile (previsione, prevenzione, preannuncio). Un contributo alla chiarezza viene dai documenti prodotti dalla Conferenza nazionale di protezione civile del giugno 1997, che distingue nell'ambito delle azioni di prevenzione una prima fase di identificazione e valutazione del rischio (previsione), seguita da una fase di intervento che può essere articolata in:

interventi strutturali (realizzazione di opere);

limitazioni d'uso delle aree a rischio;

predisposizione di piani di intervento da attivare prima che si verifichi l'evento e basati, ove possibile, sul preannuncio dell'evento utilizzando sistemi di monitoraggio.

Seguendo questo schema appaiono evidenti i punti di sovrapposizione e quelli di differenziazione.

La sovrapposizione più rilevante è quella dell'analisi del rischio (previsione), sviluppata anche all'interno della fase conoscitiva dei piani di bacino. La gran parte dei referenti ritiene che tale fase vada sviluppata all'interno del piano di bacino e che debba poi essere acquisita nelle successive azioni di protezione civile. Batini, ad esempio, auspica, in sintonia con Barberi, che l'analisi e la riduzione del rischio di inondazione costituiscano l'oggetto prioritario dei piani stralcio. Da tutti viene comunque richiamata la necessità di utilizzare le stesse metodologie per la valutazione del rischio (Lotti, Copertino).

Ma il problema appare, per questo aspetto, alquanto accademico dal momento che c'è un notevole ritardo anche nella predisposizione dei programmi di previsione e prevenzione richiesti dalla legge n. 225 del 1992, al cui interno i vari soggetti responsabili (Province, Regioni) dovrebbero sviluppare l'analisi del rischio di frana e di inondazione.

In ogni caso poichè anche la predisposizione di piani di intervento, indiscutibilmente compito della protezione civile, richiede una preventiva analisi del rischio, è da taluni ritenuta ammissibile (Versace) un'autonoma, seppur coordinata, iniziativa da parte dei soggetti responsabili per la legge n. 225 del 1992 dei programmi di previsione e prevenzione.

Il problema più rilevante, tuttavia, è nel contrasto evidente tra la pianificazione di bacino e la pianificazione post-calamità, effettuata dalla protezione civile in seguito a un evento alluvionale catastrofico per ripristinare le opere pubbliche danneggiate e per realizzare interventi infrastrutturali di rimozione delle situazioni di rischio. Il fatto è rilevante perchè, come sottolinea Copertino, la ricorrenza delle emergenze è tale da costituire una continuità di intervento che può sovrapporsi a quella legata alla pianificazione di bacino. Inoltre viene sottolineata «la eccessiva generosità e la fretta» (Autorità di bacino del Po) con la quale vengono stanziati i fondi per l'emergenza. Parere sostanzialmente condiviso da altre Autorità di bacino.

È opinione comune che il piano post-calamità non debba confliggere con il piano di bacino ma, al contrario debba collocarsi all'interno di questo. Ma molti sottolineano realisticamente che in assenza di piani di bacino la differenza tra la pianificazione ordinaria e quella straordinaria è puramente teorica (Passino) e che in ogni caso, dovendosi intervenire in assenza di indicazioni del piano di bacino, è bene privilegiare sistemazioni organiche accompagnate da studi e verifiche di ambito vasto (Regione Liguria), e che infine non può essere dimenticato che molto spesso l'intervento post-calamità è l'occasione per il primo esame sistematico dell'area interessata (Barberi).

Tuttavia l'Autorità di bacino deve essere in ogni caso presente, verificando le ammissibilità e le compatibilità degli interventi straordinari con i propri orientamenti (Calzolaio).

In linea teorica, progredendo l'azione sistematica di prevenzione attraverso la realizzazione di interventi strutturali e la limitazione d'uso del territorio in attuazione dei piani di bacino, è da attendersi una progressiva riduzione delle situazioni di emergenza (ANCI, Autorità di bacino dell'Adige), ma c'è chi (Versace) sottolinea che, dato l'enorme costo degli interventi di prevenzione e la vastità del dissesto idrogeologico, ci saranno sempre eventi che richiederanno azioni di emergenza, e che quindi sia opportuno delineare metodologie precise per gestire queste situazioni.

Emerge, infine, in molti interventi la necessità di più stretti legami tra Autorità di

bacino e strutture di protezione civile, prevedendo la collaborazione, sia nella stesura dei piani di bacino (la protezione civile dovrebbe partecipare agli organi di governo dell'Autorità di bacino), sia in quella degli eventuali piani di emergenza post-evento (affidati alle Autorità di bacino o comunque con una sua diretta partecipazione). Ubertini sottolinea la opportunità di realizzare, sui temi del rischio idrogeologico, atti di indirizzo comuni per definire procedure *standard*, magari utilizzando l'imponente lavoro sviluppato dal Gruppo Nazionale per la Difesa dalle Catastrofi Idrogeologiche.

Altro aspetto degli interventi post-evento che raccoglie pareri differenti è la possibilità di derogare a normative vigenti per attuare gli interventi. Taluni sono contrari sottolineando che spesso gli interventi si effettuano dopo alcuni anni dall'evento. Altri, invece, difendono la trasparenza delle procedure adottate, che riducono i tempi morti e che sono assolutamente necessarie per superare lentezze che, nel caso della Valtellina, portano a residui dell'80 per cento, dieci anni dopo l'alluvione.

2.6 *Conoscenza del territorio e strutture tecniche*

Nella redazione dei piani di bacino, e più in generale nell'attività di pianificazione e programmazione prevista dalla legge n. 183 del 1989, la conoscenza del territorio, e quindi la possibilità di individuare rapidamente gli squilibri, è elemento di rilievo nella preparazione dei piani di bacino ed incide in modo rilevante sui tempi. È quindi naturale che il Comitato abbia posto grande attenzione ai temi della conoscenza e del ruolo esercitato dalla comunità tecnico scientifica nell'ambito della legge n. 183 del 1989.

Nel questionario predisposto dal Comitato paritetico, diverse domande (18-22) sono indirizzate a questi temi. Viene chiesto quali siano le strutture tecniche che agiscono a livello di bacino, quali i loro compiti, quale articolazione territoriale dare ai Servizi tecnici nazionali, quali relazioni dovrebbero intercorrere tra questi ultimi, la comunità scientifica, le strutture tecniche dell'Autorità di bacino. Si chiede infine se le attività dei Servizi siano state adeguate a quanto richiesto dalla legge n. 183 del 1989.

La molteplicità degli enti e delle strutture tecniche che hanno competenze e operano nella difesa del suolo è stata già sottolineata. La dimensione del fenomeno è ben evidenziata dalla già citata Tabella 1, predisposta dalla Autorità di bacino dell'Arno, dalla quale si evince facilmente il gran numero di strutture tecniche che operano, spesso senza coordinamento, a livello di bacino idrografico. Da molti è sottolineato il ruolo che, proprio ai fini del coordinamento e della regolazione di tale disorganica attività, dovrebbe esercitare l'Autorità di bacino.

Di particolare rilievo è la questione circa l'adeguatezza dei Servizi tecnici nazionali e le aspettative in essi riposte dal legislatore. È opinione comune che l'attività di tali strutture sia stata scarsamente efficace ai fini della predisposizione dei piani. La lunga crisi attraversata nei precedenti decenni, il progressivo impoverimento di competenze, di uomini e di mezzi sono le cause di questo insuccesso. Nell'attuale fase di transizione, i progressi compiuti negli ultimi anni, lo sforzo di potenziamento e di ammodernamento tecnologico non sono stati sufficienti a superare completamente i ritardi accumulati. Infatti tali sforzi sono stati tardivi se, come sottolinea Batini, capo del Dipartimento per i Servizi tecnici nazionali, il potenziamento dei Servizi è stato in pratica avviato solo alla fine del 1993.

Altra questione centrale è quella legata alla territorialità dei Servizi, che appare necessaria a tutti i referenti ascoltati. È questa infatti la strada per favorire scambi sempre più proficui con la comunità scientifica, le Autorità di bacino, le altre strutture tecniche territoriali. La differenza sorge tra quanti (Autorità di Bacino del Reno, Caval-

lera) indicano come strada da seguire il trasferimento alle dipendenze delle Regioni, magari nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni (Calzolaio), lasciando comunque allo Stato compiti di indirizzo, coordinamento, controllo, e quanti invece ritengono più utile mantenere l'attuale carattere di struttura statale, articolandola però sul territorio con la creazione di uffici periferici in ogni Regione (Ministero politiche agricole, ANCI, Autorità di bacino del Reno, Isonzo), o in compartimenti disegnati sulla base dei bacini idrografici, così come avviene attualmente per il Servizio Idrografico e Mareografico. Vengono da taluni (Autorità di bacino del Reno) sottolineate le difficoltà, in termini economici e organizzativi, di mantenere anche a livello locale la suddivisione tra i singoli servizi, e l'opportunità che le strutture decentrate risultino più compatte e organizzate. Ubertini, in tale ottica, ritiene sia da rivedere la unicità del modello organizzativo dei diversi Servizi. Non mancano ipotesi di assegnare alle Autorità di bacino la gestione dei Servizi decentrati, ovviamente a scala di bacino (Autorità di bacino del Reno, Autorità di bacino Isonzo); opinione non coincidente con quella di altre Autorità di bacino (Po, Adige).

Tra i fautori del Servizio nazionale centralizzato la tendenza è quella di portarli alle dipendenze del Ministero dei lavori pubblici (Misiti, Datei).

Sul tema delle competenze, è opinione comune che i Servizi tecnici nazionali debbano contribuire alla fase conoscitiva della pianificazione di bacino, sia attraverso la raccolta sistematica, con procedure omogenee e standardizzate, di dati territoriali e ambientali (Passino sottolinea la necessità di rivedere i parametri fisici oggetto di misura) e la predisposizione di documenti di base come le carte tematiche, sia con lo sviluppo di indagini e di analisi *ad hoc*. Altro grande compito è il coordinamento dei sistemi informativi e delle banche dati territoriali prodotte dai Servizi stessi, o da altri organizzazioni tecnico-scientifiche. C'è inoltre il problema della definizione di *standard* da utilizzare nella realizzazione di reti di monitoraggio, nella raccolta, analisi e elaborazione dei dati, nella produzione di cartografia tematica. Tema quest'ultimo di grande rilevanza e oggetto di provvedimenti legislativi in corso.

Nell'ipotesi di Servizi tecnici nazionali decentrati ma non regionalizzati, è da tutti prevista la contemporanea presenza di Servizi tecnici regionali e c'è quindi la necessità di evitare inutili duplicazioni. Taluni (Versace, Copertino, Batini) suggeriscono che, in tale eventualità, ai Servizi nazionali spetti il compito di una attività a larga scala, l'emanazione di *standards*, la certificazione di conformità, e ai Servizi regionali spettino, invece, le attività a scala di dettaglio secondo gli *standards* stabiliti. Si potrebbe in tal modo garantire un livello minimo di conoscenza del territorio anche nelle aree dove i Servizi regionali manchino o siano inefficienti.

Ma la difesa del suolo non è l'unico settore di attività dei Servizi tecnici nazionali o regionali. Molti (Batini, Misiti) sottolineano la polivalenza dei Servizi che devono fornire la base conoscitiva anche a ministeri o assessorati regionali diversi da quelli che si occupano di difesa del suolo. Ne deriva la necessità, sottolineata da Copertino, Batini e altri, di garantire ai Servizi tecnici il massimo di indipendenza e di autonomia.

Più chiaramente distinguibile è la competenza delle strutture tecniche delle Autorità di bacino, strettamente legata alla attività di pianificazione, di programmazione e di controllo, e quindi fruitrice a valle delle attività dei Servizi tecnici.

Uno schema siffatto è ovviamente carente laddove i Servizi tecnici non sono in grado di produrre un quadro conoscitivo sufficiente, e l'Autorità di bacino deve operare direttamente anche per questo aspetto. Tuttavia questo problema appare riguardare solo una parte del Paese, e dovrebbe essere in ogni caso superato con la progressiva crescita dei Servizi regionali e la fine del pe-

riodo di transizione e di incertezza per i Servizi nazionali.

Altro tema emerso dalle audizioni e dalla documentazione raccolta è il rapporto tra le varie strutture tecniche e la comunità scientifica. Ci sono, soprattutto a livello locale, collaborazioni da attivare e da rendere più strettamente finalizzate. Ma quel che è apparso più rilevante è il problema del trasferimento del *know-how* dalle strutture di ricerca a quelle tecniche. C'è infatti un patrimonio di conoscenza, messo insieme nel corso degli anni con progetti finalizzati del CNR e del MURST, e soprattutto con l'attività del Gruppo Nazionale per la Difesa dalle Catastrofi Idrogeologiche, che risulta scarsamente utilizzato. Diversi referenti, nell'evidenziare questo aspetto del problema, richiamano la necessità di sviluppare iniziative concrete in questa direzione.

In una prospettiva di più ampio respiro si colloca chi, come Copertino e Ubertini, propone il potenziamento delle iniziative di formazione di nuove figure professionali già in essere, nonchè l'attivazione di nuove azioni nel settore della formazione.

In particolare ci si riferisce alla necessità di potenziare da un lato i diplomi universitari, rendendoli più flessibili e capaci di adattarsi alle reali esigenze del territorio, e dall'altro i corsi di laurea di recente istituzione, come quello in ingegneria per l'ambiente e il territorio, che evidenziano una spiccata vocazione per le tematiche della difesa del suolo e, più in generale, ambientali.

PARTE TERZA

LE PROPOSTE DEL COMITATO PARITETICO

3.1 *Premessa*

Il Comitato, dopo attenta analisi dello stato di attuazione della legge n.183 del 1989 del 1989 e sulla base di quanto acquisito nello sviluppo della indagine conoscitiva, ha individuato nei punti di seguito illustrati gli elementi qualificanti sui quali indirizzare iniziative di tipo legislativo e amministrativo per rendere più efficace il «sistema difesa del Suolo».

Nel formulare la proposta il Comitato si è ispirato ad alcuni criteri di carattere generale che così possono essere sintetizzati:

la legge n. 183 del 1989 deve essere modificata sia per accrescerne l'operatività, correggendo quegli aspetti che appaiono come i principali ostacoli al completo dispiegarsi di tutte le potenzialità presenti nel suo impianto originario, sia per adeguarla al nuovo scenario istituzionale che si va delineando attraverso la legge n. 59 del 1997 e i decreti delegati ad essa collegati, sia infine, per renderla coerente con le indicazioni contenute nella proposta di Direttiva comunitaria del Consiglio in materia di acque;

la legge n. 183 del 1989 va corretta, ma non stravolta. Il suo impianto è solido e razionale e ha comunque consentito il conseguimento di risultati importanti. Le Autorità di bacino, laddove costituite per tempo, funzionano e in alcuni casi funzionano in modo soddisfacente e vanno pertanto rafforzate e sostenute. I primi piani di bacino, sia pure sotto forma di stralcio, sono prossimi al completamento del proprio *iter*. È stata avviata una attività comunque estesa e approfondita di conoscenza e di pianificazione, che non solo non va dispersa ma, al contrario, va potenziata e rivolta a quelle realtà che appaiono più in ritardo. L'intervento di modificazione della legge n. 183 del 1989 deve essere pertanto calibrato in modo da non vanificare il lento e faticoso cammino fin qui percorso, ma deve limitarsi ad una azione di «manutenzione legislativa» finalizzata a modificare quelle norme che alla prova dei fatti sono apparse inadeguate;

per gli stessi motivi la proposta che il Comitato avanza deve limitarsi agli aspetti principali e qualificanti della legge, senza perseguire perfezionismi astratti che potrebbero appesantire inutilmente l'inizia-

tiva, conferendo eccessiva rilevanza a questioni minori;

particolare attenzione deve essere rivolta a quelle azioni di tipo amministrativo che possono produrre effetti positivi nell'impianto complessivo della legge n. 183 del 1989, anche in assenza del comunque necessario intervento legislativo, che richiede tempi più lunghi.

Nella formulazione delle proposte del Comitato è stata privilegiata una esposizione il più possibile schematica, e in qualche modo selettiva, in funzione dell'esigenza primaria di delineare alcune esigenze prioritarie di più immediata e generale comprensione, piuttosto che illustrare onnicomprensivamente gli aspetti generali in materia di difesa del suolo.

3.2 *classificazione e delimitazione dei bacini idrografici*

La unitarietà fisica dei bacini idrografici deve essere preservata. L'unitarietà è un dato di fatto derivante dalla scala spaziale alla quale avviene la maggior parte dei fenomeni naturali. In particolare è a questa scala che si verificano i processi idrogeologici che controllano le piene e le siccità, e più in generale il bilancio idrologico. È a questa scala che vanno effettuati i bilanci del materiale trasportato dai fiumi (materiali litoidi mobilizzati dalle frane e dalle erosioni e veicolati verso il mare, sostanze inquinanti o i biotipi presenti in alveo), o che può essere analizzato e modellato l'inquinamento delle acque.

La individuazione del bacino idrografico come unità territoriale di riferimento è inoltre coerente con le prospettive comunitarie in materia di acque. L'aggregazione di bacini più piccoli in un unico comparto (distretto idrografico) è già realtà nel caso di alcuni bacini regionali, come nel caso del Liri-Garigliano e del Volturno, affidati ad una unica Autorità di bacino, e nel caso dei bacini nazionali nord-orientali affidati anch'essi ad una unica Autorità. Pertanto, conservando la unitarietà del bacino idrografico si opera in termini anticipatori della proposta di Direttiva Europea.

Nei decreti legislativi di attuazione della legge n. 59 del 1997 dovrà essere contemperata – a giudizio del Comitato – la necessità di preservare la unitarietà fisica del bacino idrografico, con quella di conferire agli enti regionali e locali funzioni e compiti più vicini al territorio e alle collettività interessate.

Il secondo aspetto da considerare è quello della omogeneità, dal punto di vista amministrativo, dei diversi bacini idrografici, riuniti o meno in comparti o distretti. Si tratta di un problema di grande rilevanza sul quale devono essere indirizzate nel breve periodo adeguate iniziative.

La distinzione attuale fra bacini nazionali, interregionali e regionali, frutto di un compromesso tra spinte centralistiche e regionalistiche, non sembra avere validi motivi di permanere, soprattutto alla luce della tendenza al decentramento che risulta dai lavori della Bicamerale e dalle disposizioni della legge n. 59 del 1997.

D'altra parte, come era facilmente prevedibile, la differente organizzazione prevista per i bacini di interesse nazionale, interregionale e regionale ha prodotto differenze marcate sia nel livello di attività svolto, sia nei risultati conseguiti, evidenziando inaccettabili diseguaglianze territoriali nell'esercizio di una efficace e responsabile azione di difesa del suolo.

È pertanto indispensabile assicurare nel breve periodo un'azione di difesa del suolo omogenea su tutto il territorio nazionale, attribuendo lo stesso rilievo a tutti i bacini indipendentemente dalla loro collocazione geografica e assumendo un modello organizzativo unico.

Occorre quindi eliminare – è il parere del Comitato – la distinzione fra i diversi livelli dei bacini, prevedendo un modello unico di bacino idrografico.

Una scelta di questo tipo ha come logico corollario quello di valorizzare maggior-

mente il ruolo delle Regioni, che dovranno avere i compiti più rilevanti nella gestione dei bacini idrografici, singolarmente per quelli interamente contenuti nel proprio territorio, di intesa con altre Regioni per quelli con estensione interregionale, garantendo comunque la presenza dello Stato, con il compito di assicurare il rispetto e il coordinamento delle linee politiche nazionali della difesa del suolo.

3.3 *Le Autorità di bacino*

Le Autorità di bacino sono elemento centrale e qualificante della riforma del 1989; vengono confermate anche dalla legge n. 36 del 1994 (articoli 3, 8, 17, comma 1, 25, comma 1) e da successive norme attuative: articolo 3, comma 2, del decreto legislativo n. 275 del 1993, o emergenziali: articolo 3 della legge n. 236 del 1993. Costituiscono quindi modello sistematico dell'organizzazione della difesa del suolo e di disciplina della risorse idriche.

Pur nella ricchezza e pluralità dei soggetti pubblici – territoriali e non – operanti in materia, in base ad una consolidata legislazione che risponde al principio della specializzazione in funzione di una maggiore tutela degli interessi pubblici, il legislatore ha ritenuto di individuare nell'Autorità un centro di riferimento amministrativo e di equilibrio politico tra gli interessi statali del settore che riguardano profili di sicurezza, tutela e salvaguardia delle risorse comunitarie, e quelli più vicini alle esigenze delle collettività territoriali locali.

La scelta operata è coerente con i princìpi fondamentali di riforma dell'ordinamento che mira, in primo luogo, ad incidere sulla struttura, prima che sull'attività dei soggetti preposti al governo del settore considerato. La scelta del modello organizzativo «Autorità di bacino», intuita per la prima volta dalla Commissione De Marchi alla fine degli anni sessanta, ribadita nella Conferenza nazionale delle Acque, trae spunto da esperienze di altri Paesi europei (Francia, Inghilterra) che, pur nella diversità dei modelli ordinamentali e costituzionali, hanno individuato nel bacino idrografico l'ambito ottimale di composizione degli interessi plurimi e differenziati, che hanno come elemento qualificante la risorsa idrica e la sua utilizzazione nel quadro delle compatibilità ambientali ed economiche.

Secondo un principio ampiamente consolidato – «un territorio un governo» – proprio degli ordinamenti a diritto amministrativo, il legislatore europeo ha ritenuto che tale principio sia applicabile anche ad una disciplina di settore che non può essere confinata in ambiti amministrativi legati alla cura e tutela di interessi storicamente affermati, e che per essa sia necessario identificare un autorità di governo *sui generis* o speciale in funzione della unitarietà del bacino. L'acquisizione, concettuale prima che giuridica, trae spunto dalla peculiarità della risorsa, che costituisce un patrimonio naturale destinato a soddisfare esigenze ed esternalità che riguardano popolazioni dislocate in territori anche distanti dalla fonte primaria, in funzione del riequilibrio dei fabbisogni.

Peraltro il modello istituzionale appena delineato, previsto anche dalla proposta di Direttiva comunitaria del Consiglio in materia di acque, che ai fini dell'uniformità del linguaggio comunitario parla di distretto idrografico, prevedendo per esso una Agenzia o Autorità di governo – salvo gli adattamenti amministrativi propri di ogni stato interno – conferma in pieno l'assetto normativo della legge n. 183 del 1989, ed in parte anche della legge n. 36 del 1994.

Il Comitato paritetico – confortato anche dall'orientamento prevalente espresso dai soggetti auditi – ritiene quindi indiscutibile e coerente con l'ordinamento comunitario il modello organizzatorio dell'Autorità di bacino, e ribadisce altresì necessario sciogliere il nodo relativo alla differenziazione del suo assetto d'apice in rapporto alla tipologia dei bacini individuata dalla legge n. 183 del 1989 – nazionali, interregionali e regio-

nali – auspicando che il modello amministrativo «Autorità» sia unico per tutto il territorio nazionale.

Se l'uniformità del modello amministrativo dell'Autorità è principio acquisito, ne discende che uniforme dev'essere anche la struttura organizzativa, il complesso dei poteri ed i modi delle decisioni.

Quanto alla struttura organizzativa, la compresenza del Comitato tecnico (momento istruttorio) come strumento di supporto del momento decisionale (Comitato istituzionale), va confermata, perchè le scelte all'interno del bacino idrografico non possono prescindere dalla conoscenza degli aspetti tecnici.

Per quanto riguarda la composizione del Comitato istituzionale, aderendo alla tesi di matrice regionale, ma in sintonia con l'attribuzione di poteri alle regioni, ai sensi della legge n. 59 del 1997 che richiama espressamente – articolo 4 – il principio di cooperazione tra gli attori istituzionali competenti pur nel rispetto dei rispettivi ambiti di autonomia, si propone una uniforme composizione del Comitato istituzionale, espressione precipua degli interessi territoriali – regionali o interregionali – cui partecipi una rappresentanza autorevole del Governo, a garanzia della tutela degli interessi dell'intera comunità nazionale.

Sotto il profilo della rappresentanza degli interessi pubblici si ritiene, tuttavia, che indicazioni potrebbero acquisirsi dalla legge n. 394 del 1991 in materia di aree naturali protette per quanto riguarda il modello amministrativo dell'ente parco d'interesse nazionale, posto in posizione equidistante tra le regioni interessate e lo Stato. Ne discende che i soggetti partecipanti al Comitato istituzionale potrebbero essere designati, in qualità di esperti, dai responsabili politici del settore, d'intesa tra Stato e Regioni, ponendo così gli organi dell'Autorità di bacino in posizione di maggiore autonomia rispetto agli interessi politici confliggenti, di cui sono portatori sia l'Amministrazione statale sia le Regioni.

Sembra auspicabile che una scelta di questo tipo comporti l'attribuzione all'Autorità di bacino di autonomia funzionale e decisionale, poteri di regolazione affiancati da poteri di controllo, di vigilanza e sanzionatori, oggi non previsti dalla legge n. 183 del 1989 (nè dalla legge n. 36 del 1994), o comunque solo enunciati e quindi sforniti di effettività.

Una soluzione del tipo prospettata richiede il riconoscimento stabile alle strutture tecniche dell'Autorità – il Segretario generale, e il Comitato tecnico – di maggiori ed autonomi poteri d'impulso e d'iniziativa: convocazione di conferenze di servizi, promozione di accordi o di convenzioni tra amministrazioni, o di controllo. Al Comitato istituzionale andrebbero attribuiti poteri di emanazione di atti d'indirizzo politico-amministrativo e di alta amministrazione (adozione e approvazione del piano di bacino, approvazione di accordi e convenzioni, programmazione degli interventi di prevenzione e di disciplina degli usi plurimi delle acque).

Quanto al complesso dei poteri, il Comitato paritetico auspica che le proposte in via di elaborazione dalla Commissione territorio, ambiente e infrastrutture presso il Dipartimento della funzione pubblica, sugli schemi di decreti legislativi, siano coerenti con quanto fin qui rappresentato, dettagliando attribuzioni e funzioni. Le indicazioni che vengono dai lavori sembrano comunque evidenziare la necessità di un'ampia devoluzione di poteri in materia alle regioni, e da esse verso le Autorità di bacino.

È, ad ogni modo, evidente che – coerentemente con i contenuti della proposta di Direttiva comunitaria che individua un centro di riferimento solido di governo di bacino – i poteri di coordinamento, programmazione, regolazione e controllo dell'Autorità debbano essere rafforzati, senza nulla togliere ai poteri degli enti territoriali.

Si ritiene altresì, che nell'attività di governo complessivo del bacino siano maggiormente coinvolti gli enti locali e i soggetti competenti in materia, assicurando il

necessario coordinamento fra scelte decisionali e fasi attuative.

Strettamente connesso con i poteri di governo dell'Autorità di bacino, risulta il problema di garantire ad essa adeguata autonomia finanziaria, finalizzata a conferire efficacia ai processi di programmazione e progettazione degli interventi. Le Autorità di bacino necessitano di aumento di dotazioni di personale e mezzi ai fini dell'esercizio delle funzioni ad esse conferibili.

A tal fine le misure più opportune, anche se parziali, possono risultare quelle di destinare al finanziamento della legge n. 183 del 1989 le risorse derivanti dagli introiti erariali, da rivalutare, sulle concessioni di acqua, suolo e inerti, e di introdurre nella struttura delle tariffe una componente compensativa dei costi di salvaguardia delle risorse. Si otterrebbero, così, flussi di finanziamenti certi con effetti benefici sulla dinamica della spesa.

Preminente appare, comunque, la necessità di programmare flussi finanziari più cospicui di quelli finora verificatisi, in modo da porre in essere efficaci programmi di manutenzione e polizia idraulica, capaci di contenere i danni con conseguenti cospicue economie di scala.

3.4 *I Piani di bacino e la loro efficacia*

I settori di materie che hanno attinenza con gli usi del territorio e delle sue risorse («ambiente produzione», «ambiente protezione») vanno ordinandosi per piani e programmi: così anche la legge n. 183 del 1989 – coerentemente con tale impostazione – prevede il piano di bacino quale strumento di disciplina delle azioni umane finalizzato alla difesa del suolo ed all'equa distribuzione delle risorse idriche.

Coerente con il modello di Autorità con caratteri di maggiore autonomia decisionale – o comunque con l'accentuazione del carattere manageriale della sua struttura organizzativa – l'opinione del Comitato è che il procedimento di formazione del piano debba essere riportato all'interno dell'Autorità con l'eliminazione di tutti i passaggi (Consiglio nazionale della difesa del suolo, ora soppresso, ma il cui parere è oggi trasferito alla Conferenza Stato-Regioni; Consiglio superiore dei lavori pubblici in doppia battuta), mentre dovrebbe essere, invece, adeguatamente potenziata la fase della partecipazione sia degli enti locali e delle regioni stesse, sia dei diretti interessati (categorie produttive, concessionari di acqua pubblica, grandi utenti) alla formazione del piano di bacino.

L'approvazione del piano dev'essere atto proprio dell'Autorità, mentre per controbilanciarne l'autonomia decisionale, il piano deve essere approvato preventivamente – come per tutti i piani di area vasta a contenuto prescrittivo degli usi del territorio (piano paesistico, piano del parco, piano territoriale regionale) – dalle assemblee regionali interessate dal piano di bacino.

Quanto al problema dei contenuti, è convinzione del Comitato paritetico che il piano di bacino possa essere efficacemente redatto attraverso piani tematici o di settore diretti alla tutela di particolari situazioni territoriali (esondazioni, franosità, peculiarità ambientali, dissesti idrogeologici), purchè inquadrati in una cornice generale relativa al complessivo assetto del bacino considerato.

D'altronde il sistema è già previsto dalla recente legislazione (legge n. 493 del 1993) in tema di piani stralcio, e va inquadrato anche nella prospettata adozione di grandi bacini unitari – i distretti idrografici già richiamati – che possono ben articolarsi in piani di settore di bacino per ambiti maggiormente delimitati.

3.5 *Meccanismi compensativi, protezioni assicurative, indennizzi*

La pianificazione di bacino, prevalendo – quanto ai suoi contenuti finalizzati alla tutela del suolo e del buon regime delle acque – sulla pianificazione urbanistica sottordina-

ta di comuni e province, pone alcuni problemi di ordine generale che la legislazione vigente non prevede, ma sui quali il Comitato ritiene si debba intervenire ai fini di una loro regolazione.

I problemi riguardano le possibili soluzioni da adottare, finalizzate a ridurre l'impatto delle prescrizioni vincolanti dei piani di bacino sugli interessi proprietari e produttivi esistenti nell'ambito delle aree oggetto di vincoli idraulici.

Si tratta in concreto di misure legislative strettamente legate al fenomeno che interessa le aree oggetto di tutela strategica del suolo.

Aspetti urbanistici

Una prima indicazione riguarda il contenuto precettivo del piano di bacino, che potrebbe assumere in alcuni, casi il carattere conformativo del territorio e non della proprietà, rinviando la concreta ripianificazione dell'area interessata a successivo piano di dettaglio, d'iniziativa comunale o sovracomunale (regione o provincia), mediante la redazione di piani d'area o piani particolareggiati di area vasta, che nel rispetto delle esigenze di tutela contemperino, anche attraverso trasferimenti di cubatura in altre aree indenni da rischi, le varie esigenze degli interessi privati incisi dalle prescrizioni del piano di bacino idrografico.

In tal modo non si perverrebbe, nel piano, alla individuazione di un vincolo secco di inedificabilità assoluta o relativa, ma alla possibilità di rimodulazione – in base a direttive del piano di bacino – delle concrete destinazioni d'uso delle aree interessate. In breve l'assetto dell'area sarebbe subordinato a vincolo di rinvio e di conseguenza, a piano di attuazione successivo, d'inziativa pubblica o privata.

Il reperimento di altre aree dovrebbe essere agevolato o attraverso finanziamenti per l'acquisizione delle aree necessarie alla rilocalizzazione, o mediante sgravi fiscali nella cessione bonaria delle aree nei confronti dei proprietari incisi, o attraverso meccanismi compensativi che permettano di trasferire la cubatura prevista nelle aree a rischio verso i nuovi insediamenti, o ancora, riducendo o esonerando le nuove costruzioni dal pagamento degli oneri di urbanizzazione e del costo di costruzione, o prevedendo contributi a fondo perduto o in conto interessi sui mutui fondiari, o infine – in caso di attività produttive – introducendo temporanee misure fiscali agevolative sulla produzione o esenzioni sul pagamento delle imposte dirette.

Protezioni assicurative

Dalle audizioni e dalla documentazione presentata, il Comitato accoglie un'ulteriore indicazione riguardante i profili relativi alla protezione assicurativa da rischio idraulico in riferimento ad insediamenti già esistenti nelle aree che comunque il piano di bacino considera soggette a rischio idraulico.

Si tratta di casi in cui non è possibile effettuare il cosiddetto trasferimento dei diritti, di cui prima si è detto, nè è possibile operare attraverso il trasferimento degli abitati, ma permane l'esigenza di tutela delle popolazioni interessate e delle loro proprietà edilizie.

Sulla base della esperienza in altri Paesi (Belgio, Svizzera, Francia, Stati Uniti) si tratterebbe di inserire nella legislazione norme volte a stabilire i casi in cui, nelle aree delimitate dal piano di bacino soggette a rischio idraulico:

l'assicurazione sia obbligatoria;

quale sia la copertura finanziaria dello Stato e quale la quota a carico dei proprietari;

quali misure agevolative per i privati in caso di ricorso al mercato finanziario;

i casi di esclusione derivanti da costruzioni realizzate in contrasto con vincoli paesistici o ambientali esistenti.

Indennizzi

Infine, una attenzione particolare va dedicata alle attività produttive agricole che

possono essere incise dalle prescrizioni del piano di bacino.

Si tratta di misure che si riferiscono ai Regolamenti comunitari 2078, 2079, 2080 del 1992 che prevedono misure di aiuto ad agricoltori che ritirano le colture seminative per almeno vent'anni, in caso di aree soggette a tutela ambientale.

Analogamente, tale disposizione potrebbe essere applicata alle aree a rischio idrogeologico configurandosi così anche qui un incentivo al trasferimento delle colture in altre aree, così come potrebbe essere prevista la possibilità di favorire il prepensionamento degli agricoltori colpiti dalle misure di tutela idrogeologica.

3.6 *Difesa del suolo e Protezione Civile*

La centralità del ruolo dell'Autorità di bacino va riaffermata in tutte le attività di pianificazione di bacino e quindi anche in quelle più strettamente connesse alla riduzione del rischio idrogeologico.

Nei fenomeni idrogeologici è possibile in molti casi il preannuncio con un anticipo sufficiente a ridurre i danni alle persone, pertanto la protezione civile non può limitarsi all'intervento post-evento, ma deve intervenire in modo efficiente e organizzato anche prima dell'evento. Ne derivano intersezioni evidenti con la pianificazione di bacino, almeno nella parte che riguarda l'analisi del rischio. È pertanto indispensabile che l'analisi del rischio idrogeologico venga effettuata in modo omogeneo sia per le finalità di protezione civile (gestione della fase precedente e seguente l'evento) sia per le finalità della pianificazione di bacino (interventi strutturali e limitazioni d'uso del territorio per ridurre il rischio). Tali procedure possono essere fissate con linee guida uniche, emanate attraverso apposito atto di indirizzo e coordinamento o attraverso altre modalità egualmente efficaci.

L'analisi del rischio idrogeologico ha come sede naturale il piano di bacino che deve diventare più aperto alle esigenze di protezione civile (sistemi di monitoraggio), ma non può escludersi, in situazioni di particolare ritardo nell'attuazione della legge n. 183 del 1989, che risulti più realistico, con la normativa attuale, sviluppare tale analisi nell'ambito dei programmi di previsione e prevenzione provinciali o regionali. In tale eventualità deve essere fatta sempre salva la omogeneità della procedura ed il coinvolgimento, nei modi che saranno possibili, dell'Autorità di bacino.

La pianificazione post-calamità, che attualmente drena una consistente aliquota dei finanziamenti destinati alla difesa del suolo, andrà con il tempo a ridurre naturalmente la sua incidenza percentuale, man mano che si predisporranno i piani di bacino e si realizzeranno gli interventi in essi previsti. Tuttavia è da prevedere che per un lungo periodo ci sarà, anche sulla spinta dell'onda emotiva, la necessità di intervenire a valle di un evento catastrofico per restituire un livello di sicurezza adeguato alle aree colpite. È necessario quindi uno stretto raccordo tra piani post-calamità e piani di bacino, quale che sia il loro stato di avanzamento. È necessario, quindi, un diretto e significativo coinvolgimento nella predisposizione dei piani post-evento dell'Autorità di bacino, che dovrà altresì valutare se e quali modificazioni l'evento e le valutazioni ad esso successive potranno avere sul piano di bacino.

Per favorire la più stretta integrazione tra protezione civile e pianificazione di bacino appare, infine, necessario aprire le strutture di gestione delle Autorità di bacino ad adeguate rappresentanze delle istanze di protezione civile.

3.7 *Conoscenza del territorio e strutture tecniche*

Il quadro delle competenze tecniche attualmente complesso e non privo di inutili sovrapposizioni potrà trovare una sua migliore articolazione man mano che il rior-

dino delle competenze a livello statale e regionale si andrà precisando.

In ogni caso è compito soprattutto delle Autorità di bacino favorire il coordinamento, la regolazione delle molteplici attività tecniche nel settore della difesa del suolo.

I Servizi tecnici nazionali costituiscono un patrimonio di conoscenza, di competenza e di esperienza che va salvaguardato e potenziato. È necessaria una più estesa articolazione sul territorio nazionale per favorire l'interazione con la comunità scientifica e con le altre strutture tecniche.

Il nodo della dipendenza funzionale deve essere risolto al più presto per dare certezza di prospettive e di strategie ai dirigenti e al personale. La soluzione ottimale – è quanto il Comitato propone – è quella di mantenere unitaria a scala nazionale la struttura dei Servizi, dotandoli di autonomia gestionale e finanziaria e assicurando la loro articolazione sul territorio con uffici periferici dotati anche essi di adeguati margini di autonomia operativa.

Tuttavia, quale che sia la collocazione dei Servizi tecnici, è necessario procedere al loro potenziamento in uomini e mezzi.

Importante è delineare i compiti con una visione di ampio respiro, ma realistica. In particolare i servizi dovrebbero garantire il monitoraggio e la cartografia tematica di base a larga scala, lasciando alle strutture regionali e degli altri enti territoriali il compito di approfondire monitoraggio e analisi a scala di maggiore dettaglio; dovrebbero inoltre definire gli *standards* e coordinare la gestione dei sistemi informativi e delle banche dati territoriali.

La ricerca scientifica nel settore della difesa del suolo ha raggiunto risultati rilevanti e deve essere ulteriormente favorita.

Particolare attenzione va dedicata al problema del trasferimento del *know-how* alle strutture tecniche attraverso progetti finalizzati e iniziative nel settore della formazione permanente. A livello di formazione universitaria vanno adeguatamente potenziati i corsi di diploma e quelli di laurea con maggiore vocazione per i temi di difesa del suolo, come la laurea in ingegneria per l'ambiente e il territorio.

3.8 *Utilizzazione delle risorse idriche*

La gestione razionale delle risorse idriche rappresenta uno degli aspetti più rilevanti della pianificazione di bacino, perchè incide in modo decisivo sull'assetto socio-economico del territorio e perchè ha dirette ripercussioni sulla riduzione del rischio e sulla valorizzazione delle risorse naturali.

L'uso delle risorse deve essere pianificato a scala di bacino, non solo per gli ovvi riflessi che prelievi fatti a monte possono avere sulle disponibilità di valle, ma anche per gli effetti che una mutata diluizione può avere sulla qualità complessiva del corpo idrico.

Solo a scala di bacino e nella logica di piano possono essere valutate le compatibilità tra le diverse ipotesi di utilizzazione e localizzazione dei punti di prelievo. Nello stesso contesto, e con la stessa logica, devono essere considerate anche le restituzioni delle acque utilizzate.

Qualità e quantità devono quindi essere valutate contestualmente nell'ambito del piano di bacino.

In questo quadro, è essenziale la disponibilità di metodi affidabili per la ricostruzione del bilancio idrico nelle diverse ipotesi di uso delle risorse, e quindi il superamento delle difficoltà che si incontrano nel ricomporre il quadro delle utenze in essere, soprattutto di quelle relative alle acque sotterranee. Questo nodo deve essere affrontato con urgenza, aggiornando il catasto delle concessioni, individuando le utenze abusive e valutando l'opportunità di procedere a rinegoziare tutte le concessioni. Di conseguenza andrebbero attribuiti alle Autorità di bacino i compiti relativi al rilascio delle concessioni di derivazione di acque pubbliche, oggi distribuiti fra Stato e Regioni.

In ogni caso, anche con l'approssimazione consentita dalla qualità dei dati disponi-

bili, il bilancio idrico deve essere elemento essenziale nella costruzione del piano di bacino, prendendo in considerazione tutte le possibili utenze. Accanto a quelle irrigue, potabili, industriali, energetiche, deve essere considerata anche l'utenza ecologica, finalizzata a garantire la sopravvivenza degli ecosistemi (minimo deflusso vitale) e la fruibilità dei corsi d'acqua a fini ricreazionali. Tale utenza, lungi dall'essere un vincolo, può risultare in molti casi un rilevante fattore di crescita economica.

Opportune azioni amministrative devono essere intraprese – è il parere del Comitato – per la redazione, anche preliminare e approssimata, dei bilanci idrici e per la stima del minimo deflusso vitale. Azioni non rigide, ma rispettose delle diversità degli ambienti fluviali e torrentizi di cui è ricco il Paese.

Anche se l'esame della legge n. 36 del 1994 esula dai compiti e dagli obiettivi del Comitato paritetico, è utile sottolineare che la legge n. 36 del 1994 deve mantenere i suoi stretti legami con la legge n. 183 del 1989, in un'ottica che identifica nell'Autorità di bacino il cardine dell'intero sistema di gestione delle acque e del suolo.

Se infatti è vero che il legislatore ha ben definito i rispettivi ambiti, attribuendo alla legge n. 36 del 1994 la definizione delle fasi di gestione delle acque per uso potabile, dal momento del prelievo fino a quello della restituzione, è altrettanto vero che tali fasi si collocano nel complessivo sistema rappresentato dal bacino idrografico o dall'insieme dei bacini idrografici connessi dallo stesso schema idrico, e su tale sistema incidono tanto per gli aspetti quantitativi che per quelli qualitativi.

3.9 *La partecipazione della comunità al governo della difesa del suolo*

L'informazione dei cittadini è essenziale, in materia di risorse idriche e di difesa del suolo. Essa è peraltro garantita dall'articolo 18 della legge n. 183 del 1989, ma non può – a giudizio del Comitato – essere soltanto confinata all'accettazione o al rifiuto di scelte e vincoli di piano, configurandosi in tal modo come modello passivo nel processo di formazione del piano. Occorre perciò superare strumenti tradizionali, quali ad esempio il deposito per la consultazione di piani o di progetti, ampiamente inadeguati a svolgere un corretto e completo compito di informazione e partecipazione. Il percorso può essere quello indicato da altri Paesi (Francia, Stati Uniti) dove esistono e operano istituti e organismi, anche a carattere non governativo, che consentono la diffusione delle informazioni, la raccolta sistematica delle posizioni dei soggetti interessati e la composizione contrattata e preventiva dei conflitti. In ogni caso è necessario – a giudizio del Comitato – il coinvolgimento attivo dei cittadini, così come sta realizzandosi in tema di protezione civile e in quello della valutazione di impatto ambientale. Importante è la partecipazione delle autonomie locali, nei vari momenti in cui si realizza la formazione e l'adozione del piano di bacino, così come è da stimolare la nascita di comitati di utenti, le cui rappresentanze incontrino periodicamente gli organi dell'Autorità di bacino.

È evidente il ritardo culturale, l'insensibilità diffusa nei momenti lontani da crisi ed emergenze, e ciò ostacola il coinvolgimento più ampio, a partire dai momenti della pianificazione. Sono necessarie quindi azioni immediate ed efficaci per vincere inerzie culturali ed educazionali e coinvolgere, così, in pari misura cittadini, istituzioni, sistema produttivo e mezzi di comunicazione.

Le conclusioni del Comitato paritetico della Commissione 13ª del Senato della Repubblica con la VIII Commissione della Camera dei Deputati hanno riguardato taluni punti ritenuti oggetto di particolare ed evidente considerazione. Alcuni aspetti risultano in qualche modo sacrificati o lasciati solo sullo sfondo: ciò dipende sia dai contenuti acquisiti nelle risposte al questio-

nario e nella documentazione, sia da una ponderata valutazione che ha indotto il Comitato a selezionare aspetti e argomenti ritenuti privilegiati. Nel corso delle discussioni all'interno delle Commissioni della Camera e del Senato della relazione conclusiva, però, si sono poi individuati argomenti e proposte di sicuro ulteriore completamento di quelli trattati nei lavori del Comitato.

PARTE QUARTA

Considerazioni conclusive

A conclusione dell'indagine conoscitiva sulla difesa del suolo,

premesso:

che la difesa del suolo insieme alla tutela delle acque e alla regolazione sostenibile dei suoi usi, secondo criteri di bilancio quantitativo e qualitativo e in connessione con le risorse idriche sotterranee, è uno dei problemi più rilevanti nel nostro Paese dal momento che gran parte del territorio nazionale è interessato con frequenza elevata da fenomeni alluvionali, da inondazioni e da frane che producono danni rilevanti e causano molto spesso la perdita di vite umane, e in considerazione della necessità di una razionale e integrata utilizzazione delle risorse idriche in un quadro unitario di riferimento;

che la difesa del suolo, nell'accezione sopra evidenziata, costituisce una delle grandi priorità nazionali e richiede quindi strumenti efficaci e risorse finanziarie e umane adeguate;

che il Parlamento ha inteso dare una risposta razionale e organica a tale problema con la legge 18 maggio 1989, n. 183 del 1989: «Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo» e con successivi provvedimenti legislativi e amministrativi ad essa collegati;

che tale normativa è stata applicata in modo parziale e non omogeneo su tutto il territorio nazionale, talchè a otto anni dalla sua entrata in vigore i risultati conseguiti appaiono inferiori a quelli previsti;

che per affrontare in modo organico questo rilevante problema la Commissione territorio, ambiente e beni ambientali del Senato, primo firmatario Veltri, ha proposto la istituzione di una «Commissione parlamentare di inchiesta sullo stato di attuazione delle norme in materia di difesa del suolo»;

che raccogliendo tale proposta e una proposta analoga avanzata dalla Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera, le Presidenze della Camera e del Senato hanno proceduto alla costituzione di un «Comitato paritetico per l'indagine conoscitiva sulla difesa del suolo»;

che l'indagine svolta fra i mesi di luglio e di dicembre 1997 ha consentito di acquisire una vasta documentazione e di sviluppare, anche attraverso audizioni di numerosi referenti istituzionali e di esperti, un'analisi puntuale circa i motivi che hanno ostacolato la piena attuazione della legge n. 183 del 1989;

che l'indagine ha evidenziato come il diverso livello di applicazione della legge 183 del 1989, anche per effetto della suddivisione tra bacini di interesse nazionale, interregionale e regionale, abbia accentuato diseguaglianze e squilibri e consenta diversi livelli di protezione dal rischio e di utilizzazione e valorizzazione delle risorse naturali tra le diverse aree del Paese;

che tali aspetti sono strettamente intrecciati con la ridefinizione delle competenze e dei compiti delle Amministrazioni centrali, regionali e locali, con la scelta del modello organizzativo dell'Autorità di bacino, con il sistema dei rapporti istituzionali fra livello nazionale e periferico;

che l'indagine ha sottolineato la molteplicità delle competenze presenti nel settore, che rende oltre misura complesso il processo di formazione, di approvazione e di adozione dei piani di bacino, con procedure lunghe e tortuose e passaggi che appaiono sovente ridondanti;

che l'indagine ha messo in luce i risultati comunque positivi raggiunti nelle zone dove più efficace e solerte è stata l'applicazione della legge;

che l'indagine ha mostrato l'inadeguatezza degli strumenti operativi, la carenza di uomini e mezzi e la modestia delle risorse finanziarie che dal 1989 ad oggi sono state destinate alla difesa del suolo;

che l'indagine ha evidenziato i problemi di compatibilità tra indicazioni, limitazioni d'uso e vincoli posti dal piano di bacino e altri strumenti di piano preesistenti e non, con legittimi interessi regolati dalla strumentazione urbanistica;

che l'indagine ha inoltre consentito di formulare una proposta dettagliata che individua le iniziative da intraprendere per una più efficace politica di difesa del suolo, e contribuisce a delineare un'articolata strategia per le azioni legislative e amministrative nel settore della difesa del suolo, delle acque e del governo del territorio;

che tali azioni devono essere coerentemente inserite nello scenario più complesso di riferimento che si va delineando e nel quale assumono grande rilievo da un lato la Direttiva comunitaria, in itinere, per istituire il quadro per la politica comunitaria in materia di acque e dall'altro i provvedimenti attuativi della legge 15 marzo 1997, n. 59 e in particolare quelli relativi alla macroarea territorio,

la 13ª Commissione del Senato

ritiene assolutamente necessario che il Governo e il Parlamento si ispirino, nelle loro iniziative legislative ed amministrative, ai risultati conclusivi dell'indagine conoscitiva in titolo, in particolare uniformandosi e dando concreta attuazione ai seguenti indirizzi:

1. l'impianto complessivo della legge n. 183 del 1989 è valido e razionale, tanto che ha consentito di conseguire risultati importanti in parti del territorio nazionale, soprattutto al Nord, e di acquisire un patrimonio di conoscenze e di iniziative che non va disperso ma potenziato; pertanto occorrono solo interventi di «manutenzione» legislativi, e di innovazione di concerto con la legge n. 59 del 1997 e coerentemente con la proposta di Direttiva comunitaria in materia di acque, e non drastiche modificazioni;

2. la unitarietà fisica dei bacini idrografici deve essere preservata perchè rappresenta la scala alla quale avvengono la maggior parte dei fenomeni naturali legati al ciclo delle acque ed è coerente con le indicazioni della proposta di Direttiva comunitaria in materia di acque. L'indicazione comunitaria dei distretti idrografici non è infatti in contraddizione con quella dei bacini idrografici di cui alla legge 183 del 1989, ma al contrario questi ultimi ne sono un'anticipazione: i distretti – secondo la direttiva comunitaria – sono considerati infatti «unità naturale di base per la protezione e l'impiego delle acque», mentre i bacini idrografici rappresentano l'unità amministrativa principale per la gestione idrica. Risultano rafforzati, inoltre, gli organismi dell'Autorità di bacino, per bacini idrografici singoli o accorpati, come già avviene sul piano delle interconnessioni tra alcuni principali bacini del Sud, in mancanza, però, di governi coordinati;

3. va confermata, potenziata ed estesa la indicazione della legge n. 183 del 1989 che incardina l'organizzazione della difesa del suolo e la disciplina delle risorse idriche sul modello istituzionale e organizzativo delle Autorità di bacino, identifica nella pianificazione di bacino lo strumento per disciplinare le azioni in questo settore ed assegna un ruolo preminente alle azioni di previsione e prevenzione;

4. il principio di sussidiarietà deve essere concretamente attuato attraverso un reale decentramento che valorizzi i compiti delle Regioni e degli Enti locali, conservando comunque a livello centrale un ruolo di coordinamento, di indirizzo, di impulso e, ove necessario, di surroga, e favorendo il ricorso ad accordi di programma tra Regio-

ni interessate allo stesso bacino idrografico e tra queste e lo Stato;

5. deve essere garantita la omogeneità tra le diverse aree del Paese attribuendo la stessa rilevanza a tutti i bacini indipendentemente dalla loro posizione geografica, superando quindi la distinzione tra nazionali, interregionali e regionali, e prevedendo per essi riaggregazioni funzionali;

6. il modello amministrativo «Autorità» va confermato e vanno mantenute ferme le Autorità già istituite, sollecitando anzi la costituzione delle Autorità ancora da istituire, specie nelle regioni centro meridionali, al fine di non vanificare il faticoso processo di avvio della legge n. 183 del 1989. Il modello amministrativo – uniformandosi i sopraccennati criteri di identificazione dei bacini – va anch'esso reso uniforme per tutto il territorio nazionale, e quindi uniformi devono essere: la struttura organizzativa, il complesso dei poteri, i modi delle decisioni, la composizione del Comitato istituzionale. Quest'ultimo dev'essere espressione prevalente e precipua delle istituzioni regionali e locali del bacino o dei bacini interessati, in adesione ai principi di sussidiarietà e territorialità di cui alla legge n. 59 del 1997, prevedendo una rappresentanza dello Stato, unitaria e con piena delega, per assicurare unicità di indirizzi e gli interessi nazionali. Per i bacini che interessano più regioni le competenze e gli uffici periferici dello Stato relativi alla difesa del suolo vanno assegnati alle Autorità di bacino, anche al fine di assicurare omogeneità ed unicità delle azioni e degli interventi;

7. la rappresentanza degli interessi regionali, locali e statali deve essere assicurata attraverso la designazione da parte degli enti interessati di soggetti delle amministrazioni o di esperti in materia, sul modello amministrativo della legge n. 394 del 1991 in materia di Parchi naturali. In ogni caso devono essere assicurati alle Autorità di bacino adeguate autonomie funzionali e decisionali, nonchè più ampi poteri di regolazione, di controllo, di vigilanza e sanzionatori;

8. in particolare, l'autonomia finanziaria e funzionale dell'Autorità di bacino deve essere garantita, oltre che da flussi finanziari adeguati e costanti su base triennale per assicurare continuità e certezza all'azione delle strutture preposte, dagli introiti erariali legati alle concessioni di acque, suolo, inerti, da una componente compensativa dei costi di salvaguardia delle risorse da introdurre nella struttura delle tariffe e da consistenti incrementi delle dotazioni di uomini e mezzi;

9. vanno aumentati i poteri delle Autorità di bacino in riferimento al controllo degli usi delle risorse idriche, conferendo ad esse le competenze in materia di concessioni di derivazione di acque pubbliche, al fine di poter operare in coerenza con i poteri ad esse attribuiti in materia di redazione del bilancio idrico, che altrimenti si ridurrebbero a mero esercizio contabile;

10. il procedimento di formazione del piano deve essere drasticamente semplificato, riconducendolo all'interno dell'Autorità, eliminando tutti i passaggi che attualmente ne ritardano in modo inaccettabile il percorso. L'approvazione deve essere un atto proprio dell'Autorità, dopo che il piano di bacino sia stato preventivamente approvato dalle assemblee regionali interessate. Questo deve essere l'unico passaggio: tutti gli altri pareri devono essere formulati all'interno degli organi dell'Autorità di bacino dai rappresentanti dei vari organismi, dotati di ampio potere di delega;

11. per accelerare i tempi di formazione e approvazione, il piano può essere redatto per fasi, attraverso piani tematici o per stralci relativi a settori geografici più delimitati, purchè siano sempre inquadrati in una cornice generale relativa all'assetto più complessivo del bacino nella sua interezza. Particolare efficacia potrebbe avere, nelle aree più in ritardo nella applicazione della legge, il ricorso a piani preliminari redatti sulla base della conoscenza già disponibile, che è comunque rilevante. In ogni

caso grande attenzione deve essere riservata alla manutenzione ordinaria delle opere attraverso programmi di manutenzione periodica;

12. per ridurre l'impatto delle prescrizioni vincolanti dei piani di bacino occorre contemperare, nell'ambito della pianificazione di area vasta, le esigenze di tutela e gli interessi privati incisi dalle prescrizioni del piano, rafforzando la concertazione fra enti competenti, e prevedendo eventuali piani di dettaglio di area vasta e su scala sovracomunale, e favorendo con adeguate agevolazioni e incentivi il reperimento delle aree necessarie per la rilocalizzazione degli insediamenti, compresi quelli rigurdanti le colture agricole;

13. la protezione assicurativa deve essere favorita in tutte le situazioni nelle quali non si può operare con il trasferimento dei centri abitati;

14. nella riduzione del rischio idrogeologico le azioni di difesa del suolo vanno strettamente interrelate a quelle di protezione civile, dal momento che quest'ultima non può limitarsi all'intervento post-evento, ma deve intervenire in modo efficiente e organizzato ancora prima dell'evento attraverso la prevenzione. Anche per questo aspetto va riaffermato il ruolo centrale dell'Autorità di bacino che va esercitato sia nella fase di analisi del rischio, sia nella predisposizione dei piani post-evento. Contestualmente occorre prevedere, nelle strutture delle Autorità di bacino, adeguate rappresentanze delle istanze di protezione civile;

15. anche la gestione delle risorse idriche deve essere pianificata a livello di bacino e va quindi coordinata con l'Autorità di bacino, rafforzando i già stretti legami tra la legge n. 36 del 1994 e la legge n. 183 del 1989, e assicurando una contestuale valutazione della qualità e della quantità delle acque, nell'ambito del piano di bacino. In particolare un grande sforzo deve essere sviluppato per l'aggiornamento del catasto delle concessioni individuando le utenze abusive e trasferendo all'Autorità di bacino il compito del rilascio delle concessioni;

16. nell'ambito del bilancio idrologico, accanto alle utenze tradizionali (irrigue, potabili, industriali, energetiche) deve essere considerata anche l'utenza ecologica finalizzata a garantire sia la sopravvivenza degli ecosistemi, attraverso il minimo deflusso vitale, sia la fruibilità dei corsi d'acqua a fini ricreazionali;

17. le strutture tecniche hanno grandissimo rilievo nella difesa del suolo ed è quindi necessario assicurare un presidio tecnico del territorio adeguato alle esigenze di monitoraggio, di polizia idraulica, di vigilanza, di servizio di piena. È necessario altresì salvaguardare e potenziare il rilevante patrimonio di conoscenze acquisite, completando e ampliando i rilievi cartografici di base e tematici che evidenziano gli aspetti fisici e descrittivi del territorio. La competenza e l'esperienza dei Servizi Tecnici Nazionali vanno risaltate dando certezza di prospettiva e di strategia ai dirigenti e al personale, conservando le strutture unitarie a livello nazionale, garantendo maggiore autonomia e aumentando il livello di articolazione sul territorio, anche favorendo una loro più diretta partecipazione al sistema nazionale di protezione civile, che deve sempre più qualificarsi in ambiti provinciali;

18. la ricerca scientifica nei settori della difesa del suolo e delle risorse idriche deve essere ulteriormente potenziata per assicurare la continuità dei positivi risultati fin qui conseguiti. Particolare rilievo dovrà essere dato ad iniziative che consentano il trasferimento del *know-how* dalla comunità scientifica alle strutture tecnico-operative delle Autorità di bacino e dei Servizi Tecnici nazionali e regionali;

19. devono essere favorite e, ove necessario, promosse iniziative nel campo della formazione, sia a livello post-laurea con attività di formazione permanente nei confronti del mondo tecnico professionale, sia a livello di corsi di studio, potenziando corsi di laurea e di diploma maggiormente vo-

cati alla difesa del suolo, come quelli in ingegneria per l'ambiente ed il territorio, e in discipline naturalistiche ed economiche;

20. occorre assicurare il coinvolgimento attivo dei cittadini, stimolando la nascita di comitati di utenti, superando strumenti tradizionali poco efficaci, come il deposito di piani e progetti per la consultazione, mediante l'attività di organismi che favoriscano la diffusione capillare delle informazioni e la raccolta sistematica delle posizioni dei vari soggetti interessati.