

CAMERA DEI DEPUTATI N. 992

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

FORNASARI, RICCIUTI, BOTTA, BALZARDI, ROCELLI, GARAVAGLIA, PONTELLO, ZAMBERLETTI, COLONI, REBULLA

Presentata il 13 dicembre 1983

**Norme per la conservazione, la difesa e l'uso del territorio,
del suolo e delle acque**

ONOREVOLI COLLEGHI! — 1. — Il dibattito sui temi della salvaguardia del territorio, del suolo e delle acque, anzi sul groviglio dei problemi riguardanti quella questione nazionale che, con espressione forse impropria ma comunque piuttosto efficace, va ormai comunemente sotto il nome di « difesa del suolo », si può dire che duri da sempre anche se, in verità, su di esso talora cade l'oblio dell'opinione pubblica e la smemoratezza della classe politica.

Pietro Paleocapa, « de' moderni idraulici principe » (come viene definito in una scritta sul suo monumento a Venezia), osservava nel 1847: « E così avviene quasi sempre che, finchè sono presenti le rovine, e i clamori suscitati da esse si fanno altamente sentire, s'intraprendano nuovi studi e si facciano progetti nuovi per rimediare al male dalla

radice: ma, mentre si consulta e si discute lungamente su questi progetti e si complicano le questioni sentendo tutti, da tutti cercando consiglio e a nessuno dando retta, passa col tempo l'impressione fatta da quelle disgrazie e da quei clamori e si dimenticano negli archivi le scritture ed i progetti. Questa è la vicenda delle grandi regolazioni fluviali di tutti i tempi e di tutti i Paesi ».

Per altri Paesi forse questo non è più tanto vero, ma lo è certamente per l'Italia, dove schiere di tecnici e scienziati hanno lavorato e continuano a lavorare anche nel generale silenzio che segue di norma le grandi calamità; silenzio interrotto ogni tanto da voci isolate che denunciano, inveiscono, esortano.

Eppure la singolare storia geologica del Paese, ma anche quella altrettanto singo-

lare delle sue vicende umane, la tormentata ed eterogenea orografia del territorio, la fragilità, la degradabilità e il dinamismo del suolo e del sottosuolo, la frastagliata complessità dell'idrografia, la sua peculiare ubicazione nel bacino del Mediterraneo e le vicende climatiche e meteorologiche conseguenti, la natura della vegetazione e i modi di utilizzo o di non utilizzo delle superfici forestali ed agricole, la densità della popolazione, la struttura e la collocazione degli insediamenti residenziali e produttivi e la loro evoluzione nel tempo avrebbero dovuto far registrare un impegno ben diverso rispetto a quello che si è in realtà verificato soprattutto nei decenni più recenti.

In verità gli ordinamenti politici e amministrativi che si sono avvicendati nei secoli in alcune parti d'Italia hanno sempre rivolto, si potrebbe dire hanno dovuto rivolgere, cure talora molto assidue alla regolazione e alla utilizzazione delle acque e alla sistemazione del suolo, anche se non tutte le aree del Paese furono investite dalla medesima attenzione.

Un esempio, anche se non l'unico, di grande saggezza e lungimiranza è rappresentato in questo settore dalla Repubblica di Venezia, che con le sue istituzioni, i suoi ordinamenti e i suoi interventi ha veramente modellato il territorio, assoggettando le acque a fini di difesa e di sviluppo.

Di converso va registrata, particolarmente nelle aree meridionali, una situazione sostanzialmente statica, e perciò di effettivo regresso, attesa la scarsa attenzione dedicata dalle classi dirigenti del passato alla produttività agricola e, conseguentemente, agli interventi per il buon governo delle acque e per la protezione del suolo; un visitatore così icasticamente riassume la situazione nel 1867: « Da Napoli ad Ariano, deserto; la piana di Salerno, disabitata; la penisola Salentina, coperta di stagni, boscaglie e macchie; Brindisi, a deserto; Taranto, una cloaca; il Tavoliere delle Puglie, un pezzo di Tartaria; il litorale Jonico, malsano; Cosenza, un ghetto di giudei (*sic!*); da Reggio a Capo Spartivento, il deserto ».

Troppo tardi infatti, e cioè solo intorno alla metà del 1800, il Regno delle due Si-

cilie aveva manifestato concretamente il proprio impegno per i problemi della bonifica delle pianure connessi con una politica per la montagna.

Lo Stato unitario si trovò perciò di fronte, anche in questo comparto, al dualismo fra la situazione del Centro-Nord ed il Meridione e la legislazione subito emanata ha risentito di questo stato di cose.

La legge sui lavori pubblici 20 marzo 1865, n. 2248, allegato *F*, ha infatti completamente trascurato quanto era invece essenziale per la peculiare orografia del Meridione, e cioè gli interventi nelle zone di collina e di montagna (a quel tempo non poteva ancora parlarsi di una visione più ampia, estesa cioè a tutti gli aspetti del territorio, urbanistici, di sviluppo economico e sociale e così via).

Questa legge sancisce all'articolo 1 che fra le attribuzioni del Ministero dei lavori pubblici sono compresi:

« e) i canali demaniali così di navigazione come d'irrigazione per ciò che concerne la direzione dei progetti e delle opere di costruzione, di difesa, di conservazione e di miglioramento, e la parte tecnica della distribuzione delle acque, e la polizia della navigazione;

f) il regime e la polizia delle acque pubbliche, e così dei fiumi, torrenti, laghi, rivi e canali di scolo artificiale; i progetti e le opere relative alla navigazione fluviale e lacuale, al trasporto dei legnami a galla, alla difesa delle sponde e territori laterali dalle corrosioni, inondazioni e disalveamenti, alle derivazioni di acque pubbliche, al bonifica-mento delle paludi e degli stagni nei rapporti tecnici; finalmente la polizia tecnica della navigazione dei fiumi e dei laghi;

g) le opere e i lavori di costruzione e manutenzione dei porti, dei fari e delle spiagge marittime, e la polizia tecnica relativa ».

E gli articoli successivi sull'argomento sono una specificazione di questi principi, tanto che poi sono stati sostanzialmente trasfusi nei testi unici sulle opere marittime (regio decreto 2 aprile 1885, n. 3095),

sulle opere idrauliche (regio decreto 25 luglio 1904, n. 523) e sulla navigazione interna (regio decreto 11 luglio 1913, n. 959).

I primi segni di collegamento con i problemi della montagna li si ritrova nella legge 13 luglio 1911, n. 774, recante provvedimenti per la sistemazione idraulico-forestale dei bacini montani, per le altre opere idrauliche e per le bonificazioni, peraltro praticamente accantonata dopo poco tempo, essendo prevalso l'interesse solo per la bonifica dei terreni paludosi, soprattutto di pianura, del resto indispensabile.

Si è quindi aggravato in queste regioni, ma non solo in esse, il « dissesto idrogeologico e cioè quei processi che vanno dalle erosioni contenute e lente alle forme più consistenti della degradazione superficiale dei versanti, fino alle forme imponenti e gravi delle frane », con « la tendenza immanente delle pendici a trovare nuovi equilibri statici per effetto della gravità, della aggressione meteorica in relazione alla natura geolitologica delle formazioni e talvolta in conseguenza di fatti sismici ».

E questo avveniva proprio nel periodo in cui, ripristinando le antiche istituzioni della Serenissima, veniva costituito il Magistrato alle acque per le province venete e di Mantova con legge 5 maggio 1907, numero 257, che all'articolo 2 così stabilisce:

« Il Magistrato alle acque provvede... al buon governo delle acque pubbliche, così nei riguardi del regime forestale come in quello delle opere idrauliche, del sistema delle bonifiche e del regime dei porti, del lido del mare e dei fari ».

Per i bacini idrografici delle Tre Venezie si sanciva l'unitarietà delle competenze e degli interventi per la conservazione del suolo e delle acque; anche se non sancito esplicitamente, si stabiliva che il bacino di un fiume è una unità dalla sorgente al mare che non può essere governata in modo settoriale.

Vale la pena di ricordare, per esempio, che all'incirca nella stessa epoca negli Stati Uniti un gruppo di studio per la conservazione delle risorse naturali, istituito dal presidente Theodore Roosevelt e guidato dal capo dei servizi forestali del Governo fede-

rale, G. Pinchot, e dall'idraulico, geologo e antropologo, W. J. Mc Gee, affermava che la forestazione è indivisibile dal governo delle acque e dal loro uso per la navigazione interna, la produzione di energia, l'agricoltura, la pesca, il tempo libero e così via; come pure dalla difesa dalle alluvioni, dall'erosione anche dei litorali marittimi, dall'utilizzo delle risorse; il bacino del fiume è una unità che deve essere sistemata per una utilizzazione completa delle acque per tutte le finalità, sottolineando le interdipendenze fra il territorio nel suo complesso e i corsi d'acqua che lo attraversano e la conseguente necessità di una loro pianificazione unificata ai fini di interventi programmati in modo razionale. E su questa strada quel Paese si è mosso.

Si sottolineava cioè, oltre 70 anni fa, quello che è ormai universalmente condiviso oggi anche in Italia e che aveva avuto da tempo pieno riconoscimento a livello scientifico, ma non sempre aveva trovato il dovuto rispetto a livello legislativo e operativo; e cioè che il « bacino idrografico è una unità che non può essere divisa in parti sulle quali si possa agire indipendentemente » ed è perciò necessario un « piano di bacino » come strumento vincolante di coordinamento affinché gli interventi siano considerati in modo unitario sia nelle varie zone, sia per quanto riguarda i vari tipi di opere, ma anche (si aggiunge oggi) per quanto concerne la pianificazione territoriale, urbanistica e di sviluppo economico.

Solo con il regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3267, « Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani », e successive integrazioni e innovazioni (in specie con la legge 25 luglio 1952, n. 991, recante provvedimenti in favore dei territori montani), viene sancito un effettivo impegno pubblico per l'esecuzione di interventi nei bacini montani a cura e spese dello Stato attraverso il Corpo forestale del Ministero dell'agricoltura e delle foreste; si trattava soprattutto della realizzazione di opere idraulico-forestali nei territori a prevalente utilizzazione forestale e ad economia montana: rimboschimenti e rinsaldamenti delle pendici, opere di regimazione delle acque superficiali e di corre-

zione dei corsi d'acqua (la cosiddetta « piccola idraulica »), lavori di difesa contro le valanghe e di difesa degli abitati, lavori di raccolta e ritenuta di acqua per l'irrigazione e produzione di forza motrice, eccetera.

Un'ulteriore possibilità di interventi coordinati nell'interesse anche dei territori montani è stata data dal regio decreto 13 febbraio 1933, n. 215, « Nuove norme per la bonifica integrale », che, oltre a regolare l'azione di bonifica nelle zone di valle e di pianura, considera opere pubbliche di competenza dello Stato, in quanto necessarie ai fini generali della bonifica, anche sistemazioni idraulico-forestali e idraulico-agrarie nelle zone di montagna, nonché interventi di carattere più squisitamente sociale, come per esempio la provvista di acqua potabile, la distribuzione di energia elettrica, opere stradali e di altra natura di interesse comune del comprensorio di bonifica.

Si deve dire che, nell'ordinamento centralistico in vigore fino al 1970, le leggi citate (e quelle successive nella stessa materia emanate fino a quell'epoca) sancivano forme di coordinamento degli interventi di competenza del Ministero dell'agricoltura e delle foreste nella montagna e nella pianura con quelli più propriamente idraulici del Ministero dei lavori pubblici (ma anche nei confronti di esigenze ed iniziative di altri settori pubblici e privati che a volte possono influire sul regime idraulico o dimostrarsi incompatibile con esso), attraverso gli organi centrali e periferici dell'Amministrazione dei lavori pubblici: Consiglio superiore dei lavori pubblici, Magistrati alle acque, Provveditorati regionali alle opere pubbliche e Uffici del genio civile.

Questo coordinamento, che era funzionale all'ordinamento amministrativo del tempo, ha dato certamente frutti positivi determinando il riscatto di ampie zone del Paese, ma ha dimostrato gradualmente di avere molti limiti proprio sotto il profilo tecnico (a prescindere da considerazioni di carattere politico), non avendo potuto evitare interventi casuali, sCOORDINATI e talora contrastanti fra loro, anche per non avere il supporto di una visione organica e unitaria dei problemi del bacino idrografico attraverso la struttura del piano di bacino; non

ha retto soprattutto all'impatto con le profonde ed impetuose trasformazioni sociali, economiche, territoriali (basti pensare allo spopolamento della montagna) e anche politiche degli ultimi decenni.

Anche i tentativi fatti con la legge 12 luglio 1956, n. 735, istitutiva del Magistrato per il Po, e con le leggi 26 novembre 1955, n. 1177, e 28 marzo 1968, n. 437, per la sistemazione del suolo in Calabria, pur avendo dato anche risultati molto apprezzabili sotto diversi profili, non sono riusciti a stabilire, dopo studi tecnici molto approfonditi, una attenta programmazione e un effettivo coordinamento degli interventi a livello di bacino idrografico.

Si può dire che, forse, solo con la legge istitutiva della Cassa per il Mezzogiorno (la n. 646 del 10 agosto 1950) si è cercato di stabilire una certa unitarietà negli interventi; si prevedeva infatti un piano generale di opere straordinarie, da coordinare con i programmi delle amministrazioni pubbliche, riguardanti, tra l'altro, complessi organici di interventi inerenti alla sistemazione dei bacini montani e dei relativi corsi d'acqua, alla bonifica, all'irrigazione e alla trasformazione agraria; il piano doveva attuarsi in dodici anni con un finanziamento costante annuo di lire 100 miliardi per dieci anni; l'approvazione dei progetti di importo superiore a lire 100 milioni da parte del consiglio di amministrazione della Cassa era condizionata al parere di una speciale delegazione del Consiglio superiore dei lavori pubblici.

Anche il più malevolo dei giudici sull'operato della Cassa per il Mezzogiorno non può negare che il sistema, al di là di alcune distorsioni, ha funzionato, e funzionato bene, e che vastissime zone tragicamente depresse hanno finalmente conosciuto la via dello sviluppo.

Nell'operare per il futuro per la difesa del suolo bisognerà tener conto di questa importante esperienza.

Una svolta più generale nelle concezioni in materia di difesa del suolo si è determinata a seguito dei grandi eventi alluvionali nei bacini veneti e toscani del novembre 1966, dovuta anche alle forti preoccupazioni

di tutto il mondo per le sorti di Firenze e Venezia.

È stata istituita nel 1967, ai sensi dell'articolo 14 della legge 27 luglio 1967, n. 632, una Commissione interministeriale per lo studio della sistemazione idraulica e della difesa del suolo, che ha assunto subito la denominazione di « Commissione De Marchi » dal nome del suo presidente e che ha ultimato i lavori nel 1970 con la presentazione di una fondamentale Relazione conclusiva, seguita nel 1974 dalla pubblicazione degli atti.

È stato possibile avere una conoscenza pressochè completa del territorio italiano, una visione generale dei problemi relativi alla sua conservazione e difesa e una massa di principi e di proposte per la risoluzione di tali problemi.

Si è avuta soprattutto l'autorevole conferma, e non poteva essere altrimenti, di quanto la tradizione idraulica italiana aveva da sempre perseguito e cioè la necessità di impostare i problemi della difesa idraulica e della difesa del suolo considerando nella sua interezza ed unità il territorio ricadente entro i limiti di ciascun bacino idrografico e, conseguentemente, lo studio degli interventi necessari attraverso un piano di bacino che riguardi tutti gli aspetti che, direttamente o indirettamente, influiscono sull'assetto del territorio minacciato da eventi naturali e dall'azione dell'uomo.

Un altro contributo molto importante, forse risolutivo, è stato dato poi dall'indagine conoscitiva sui problemi della difesa del suolo condotta dalle Commissioni lavori pubblici e agricoltura del Senato negli anni 1969-1971 e dalla Relazione finale successivamente stesa dai senatori Noè e Rossi Doria, i cui atti sono stati pubblicati nel 1976, nonché dalla Conferenza nazionale delle acque del 16 dicembre 1968 e del 31 luglio 1971, promossa dal Governo su invito del Senato.

Innumerevoli sono state le discussioni, le prese di posizione, i convegni, gli studi che, periodicamente ma appassionatamente, hanno coinvolto uomini politici, amministratori, scienziati, tecnici, giuristi e cittadini (qualcuno potrebbe facilmente ed amara-

mente ironizzare sugli altrettanto innumerevoli e ricorrenti disastri che si sono verificati a seguito di precipitazioni e mareggiate, anche non eccezionali, e che sono stati robustamente aiutati dall'ignavia e dall'imprevidenza dell'uomo).

Comunque, l'ampio dibattito svoltosi in tutto il Paese ha portato a maturazione finalmente il problema, acuendo la sensibilità di fasce sempre più ampie di pubblica opinione sui temi della salvaguardia del suolo e delle acque nel più ampio quadro dell'assetto del territorio e dello sviluppo economico e sociale.

Ne fa fede, in parallelo, lo sforzo fatto in tema di tutela delle acque dall'inquinamento, che è sfociato nelle leggi 10 maggio 1976, n. 319 (la cosiddetta legge Merli) e 24 dicembre 1979, n. 650 (comunemente chiamata legge Merli-bis), pur con le riserve che su di esse da taluno sono state manifestate.

Grande interesse scientifico assume il progetto finalizzato del Consiglio nazionale delle ricerche « Conservazione del suolo », che a partire dal 1976 ha indagato su quattro argomenti (o sottoprogetti) di grande peso: dinamica fluviale, dinamica dei versanti, fenomeni franosi, dinamica dei litorali; la conclusione della sua attività è prevista per il 1981 e già parecchi sono i contributi che in modo molto approfondito sono recati alla soluzione dei problemi concreti.

Interessante poi è il parere sui disegni di legge della precedente legislatura in materia di difesa del suolo espresso da una commissione, istituita dalle unità operative dello stesso progetto finalizzato del CNR, con la relazione 27 ottobre 1979, e quello sui disegni di legge fin qui presentati nella presente legislatura manifestato dal Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro nella assemblea del 18-19 giugno 1980.

Vanno anche ricordate le più recenti sedute che il Senato ha dedicato ai temi della difesa del suolo (20 aprile 1977 e 6 dicembre 1979) e le prese di posizione assunte unitariamente in tale sede; come pure vanno menzionati i dibattiti svolti e le proposte avanzate nella VII legislatura in seno alle Commissioni lavori pubblici e agricoltura, sempre del Senato.

La base di conoscenze e di elaborazioni sul problema della conservazione e della difesa del suolo e delle acque è perciò piuttosto cospicua e può ritenersi pressochè completa ai fini delle decisioni da assumere in sede legislativa.

2. — Il punto di partenza per qualunque tipo di decisione è rappresentato dalla legge 22 luglio 1975, n. 382, « Norme sull'ordinamento regionale e sull'organizzazione della pubblica amministrazione », che, dopo la prima limitata normativa-cornice riguardante il trasferimento alle Regioni a statuto ordinario di funzioni amministrative statali nella materia, costituita dai decreti del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1972, nn. 2, 4 e 5, e dai decreti del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, nn. 8 e 11, detta i principi da seguire per completare il citato trasferimento e per delegare ulteriori funzioni alle Regioni in modo da ottenere una nuova organizzazione dell'amministrazione del Paese; principi che sono stati poi trasfusi nel decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616.

La legge n. 382 stabilisce, tra l'altro, all'articolo 1 che il Governo è delegato ad emanare per le Regioni a statuto ordinario uno o più decreti aventi valore di legge ordinaria diretti « a completare il trasferimento delle funzioni amministrative, considerate per settori organici, inerenti alle materie indicate nell'articolo 117 della Costituzione, nonché degli uffici e del personale... » e « a delegare, a norma dell'articolo 118, secondo comma, della Costituzione, le funzioni amministrative necessarie per rendere possibile l'esercizio organico da parte delle Regioni delle funzioni trasferite o già delegate, provvedendo contestualmente al trasferimento degli uffici, del personale e dei beni strumentali ritenuti necessari anche al fine di concorrere a realizzare il più ampio ed efficiente decentramento amministrativo ».

Nell'emanazione dei decreti delegati previsti dal citato articolo 1 il Governo si atterrà ai seguenti principi e criteri direttivi: « L'identificazione delle materie dovrà essere realizzata per settori organici, non in base alle competenze dei Ministeri, degli or-

gani periferici dello Stato e delle altre istituzioni pubbliche, ma in base a criteri oggettivi desumibili dal pieno significato che esse hanno e dalla più stretta connessione esistente tra funzioni affini, strumentali e complementari, per modo che il trasferimento dovrà risultare completo ed essere finalizzato ad assicurare una disciplina ed una gestione sistematica e programmata delle attribuzioni costituzionalmente spettanti alle Regioni per il territorio e il corpo sociale ».

E appunto il decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, con il quale si sono dettate le norme prescritte dalla legge n. 382, rappresenta, al di là delle incongruenze, delle incertezze, delle ambiguità e delle imprecisioni contenute in molte disposizioni, il punto di svolta dal quale occorre partire per immaginare una normativa generale anche in materia di conservazione e difesa del suolo e delle acque.

Infatti solo da una chiara valutazione della portata generale della materia relativa al trasferimento e alla delega di funzioni e da una approfondita analisi delle disposizioni che le regolano, può essere ricavata la linea da seguire.

Conviene perciò esaminare in via generale le norme del decreto del Presidente della Repubblica n. 616, unitamente a quelle dei decreti del Presidente della Repubblica nn. 2, 4, 5, 8 e 11 del 1972 e a quelle stabilite da altre leggi nel frattempo approvate, che hanno direttamente o indirettamente connessione con i problemi del territorio, del suolo e delle acque.

Demanio marittimo, lacuale e fluviale.

Regioni: delegate le funzioni sul litorale marittimo, sulle aree demaniali immediatamente prospicienti, sulle aree del demanio lacuale e fluviale, quando l'utilizzazione prevista abbia finalità turistiche e ricreative (primo comma dell'articolo 59 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616); trasferite le funzioni concernenti le opere riguardanti i porti di 2ª categoria della 2ª classe in poi comprese quelle per gli approdi

turistici (articoli 2/g e 2/h del decreto del Presidente della Repubblica n. 8 del 1972) e le opere di manutenzione forestale per la difesa delle coste (quarto comma dell'articolo 69 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616); le Regioni possono provvedere anche alle opere destinate alla difesa delle coste previa autorizzazione dello Stato (ultimo comma dell'articolo 69 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616).

Stato: porti e aree di preminente interesse nazionale in relazione agli interessi della sicurezza nazionale e alle esigenze della navigazione marittima; navigazione marittima, sicurezza nazionale e polizia doganale (articolo 59 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616); opere marittime relative ai porti di 1^a e 2^a categoria, 1^a classe, fari e opere di preminente interesse nazionale per la sicurezza dello Stato e della navigazione, nonché per la difesa delle coste (articolo 88/1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616).

Acque minerali e termali

Regioni: trasferite le funzioni relative alla ricerca e l'utilizzazione delle acque minerali e termali (art. 1/a del decreto del presidente della Repubblica n. 2 del 1972 e art. 61 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977).

Cave e torbiere

Regioni: trasferite le funzioni concernenti l'autorizzazione all'escavazione di sabbie e ghiaie nell'alveo dei corsi d'acqua e nelle spiagge e fondali lacuali di competenza regionale o delegata e la vigilanza sulle attività di escavazione, nonché l'autorizzazione all'apertura e alla coltivazione di cave e torbiere in zone sottoposte a vincolo forestale (art. 1/e del decreto del Presidente della Repubblica n. 2 del 1972 e art. 62 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977).

Agricoltura e foreste.

Regioni: trasferite, fra l'altro, le funzioni concernenti i boschi e le foreste (artico-

lo 1/n del decreto del Presidente della Repubblica 11/1972), comprese le foreste demaniali di cui all'articolo 68 del decreto n. 616, la bonifica integrale e montana e la sistemazione dei bacini montani (vedi anche articolo 1/h del decreto del Presidente della Repubblica 11/1972) e gli interventi di protezione della natura, comprese l'istituzione di parchi e riserve naturali e la tutela delle zone umide (articoli 66 e 83 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616). Si deve aggiungere che la legge 27 dicembre 1977, numero 984, detta « Quadrifoglio », prevede, per il settore della forestazione (articolo 10), la possibilità della esecuzione di piantagioni in terreni « destinabili al rimboschimento o al miglioramento della silvicoltura in genere e dell'assetto idrogeologico in particolare » e di interventi diretti anche in « opere di trasformazione, conversione e sistemazione idraulico forestale », mentre per il settore della irrigazione (articolo 11) precisa che i criteri di massima per i relativi interventi pubblici devono riguardare « bacini idrografici o gruppi di bacini o sottobacini costituenti aree di interventi in materia di sistemazione idrogeologica e di difesa del suolo » e comprendono « opere di accumulo di acque aventi funzioni anche di difesa del suolo da esondazioni e di provvista di acque per usi plurimi, nonché di ravvenamento di falde sotterranee », comprese « opere di bonifica idraulica » (articolo 12). Questi compiti sono attribuiti alle Regioni.

Territori montani, foreste, conservazione del suolo.

Regioni: trasferite le funzioni concernenti i territori montani, le foreste, la proprietà forestale privata, i rimboschimenti e le proprietà silvo-pastorali degli enti locali, compresi i poteri di determinazione di vincoli e gli interventi sui terreni sottoposti a vincoli; e ancora le funzioni concernenti la « sistemazione idrogeologica e la conservazione del suolo, la manutenzione forestale per la difesa delle coste, nonché le funzioni relative alla determinazione del vincolo idrogeologico di cui al regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3267 (per la realizzazione di opere di sistemazione idrogeologica e di difesa del

suolo che interessino il territorio di due o più regioni, queste provvedono d'intesa tra loro) ed infine la già richiamata facoltà di provvedere alle opere destinate alla difesa delle coste interessanti il rispettivo territorio previa autorizzazione dello Stato (articolo 69 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616).

Stato: le funzioni concernenti, fra l'altro, la formazione della carta della montagna (articolo 71/f del decreto del Presidente della Repubblica n. 616).

ConSORZI di bonifica.

Regioni: trasferite le funzioni concernenti i consorzi di bonifica e di bonifica montana, anche interregionali, compresa la classificazione, declassificazione e ripartizione dei territori in consorzi di bonifica o di bonifica montani, la determinazione dei bacini montani e l'approvazione dei piani generali di bonifica e dei programmi di sistemazione dei bacini montani (articolo 1/h del decreto del Presidente della Repubblica 11/1972 e articolo 73 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616).

Urbanistica.

Regioni: trasferite le funzioni concernenti l'urbanistica e cioè « la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonchè la protezione dell'ambiente » (articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 8/1972 e articoli 79 e 80 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616).

Stato: identificazione, nell'esercizio delle funzioni di indirizzo e coordinamento, delle linee fondamentali dell'assetto del territorio, con particolare riferimento alla articolazione territoriale degli interventi di interesse statale e alla tutela ambientale ed ecologica del territorio nonchè alla difesa del suolo; la formazione delle zone dichiarate sismiche e l'emanazione delle relative norme tec-

niche (articolo 81 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616).

Beni ambientali.

Regioni: trasferite le funzioni riguardanti la redazione e l'approvazione dei piani territoriali paesistici di cui all'articolo 5 della legge 29 giugno 1939, n. 1497 (ultimo comma dell'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 8/1972); delegate le funzioni per la protezione delle bellezze naturali per quanto attiene alla loro individuazione, alla loro tutela e alle relative sanzioni (articolo 82 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616).

Stato: potestà di integrare gli elenchi delle bellezze naturali approvati dalle Regioni; parere obbligatorio del Consiglio nazionale per i beni culturali sulla revoca o sulla modifica delle notifiche di interesse pubblico delle bellezze naturali e panoramiche; facoltà di inibire lavori o disporre la sospensione, quando essi rechino pregiudizio a beni qualificabili come bellezze naturali anche indipendentemente dalla loro inclusione negli elenchi (articolo 82 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616).

Protezione della natura.

Regioni: trasferite le funzioni concernenti gli interventi per la protezione della natura, le riserve ed i parchi naturali (articolo 83 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616).

Stato: compiti per quanto riguarda la disciplina concernente i parchi nazionali e le riserve naturali dello Stato; individuazione di nuovi territori nei quali istituire riserve naturali e parchi di carattere interregionale (articolo 83 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616).

Navigazione e porti lacuali.

Regioni: trasferite le funzioni relative alla navigazione lacuale, fluviale, lagunare, sui canali navigabili ed idrovie, i porti lacuali e

di navigazione interna ed ogni altra attività riferibile alla navigazione ed ai porti lacuali ed interni (articoli 4, 6, 15/3 del decreto del Presidente della Repubblica 5/1972, articolo 2/f del decreto del Presidente della Repubblica n. 8 del 1972 e articolo 97 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616).

Stato: opere per le vie navigabili di prima classe (articolo 88/3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616); risanamento tecnico ed economico della gestione governativa per la navigazione dei laghi Maggiore, di Como e di Garda e transitorio esercizio della medesima; rapporti internazionali riguardanti la navigazione sul lago Maggiore (articolo 98 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616).

Pesca nelle acque interne.

Regioni: trasferite le funzioni relative alla tutela e alla conservazione del patrimonio ittico, gli usi civici, l'esercizio della pesca, la piscicoltura e il ripopolamento, le riserve di pesca, comprese le concessioni a scopo di piscicoltura nelle acque interne del demanio, anche marittimo, dello Stato (articolo 1/p del decreto del Presidente della Repubblica 11/1972 e articolo 100 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616).

Tutela dell'ambiente dagli inquinamenti.

Regioni: trasferite le funzioni in ordine all'igiene del suolo e all'inquinamento idrico e termico, in particolare per quanto concerne la redazione dei piani regionali di risanamento delle acque, la disciplina degli scarichi e la programmazione degli interventi di conservazione e depurazione delle acque e di smaltimento dei rifiuti liquidi ed idrosolubili, la programmazione di interventi per la prevenzione e il controllo dell'igiene del suolo e la disciplina della raccolta, trasformazione e smaltimento dei rifiuti solidi urbani e industriali; la tutela delle acque dall'inquinamento termico; la direzione del sistema di controllo degli insediamenti nonchè il controllo degli scarichi nelle unità geologiche profonde; il coordinamento e la verifi-

ca di coerenza dei programmi degli enti locali in materia di acquedotti, fognature, depurazione delle acque usate; lo smaltimento dei fanghi e impianti di trattamento di acque di scarico; il rilevamento delle caratteristiche dei corpi idrici, la normativa integrativa e di attuazione dei criteri generali per il corretto e razionale uso dell'acqua a fini produttivi, irrigui, industriali e civili e delle norme tecniche generali sugli impianti di acquedotto, fognatura e depurazione, sullo smaltimento dei liquami sul suolo e nel sottosuolo, sullo smaltimento dei fanghi (articolo 13/8 del decreto del Presidente della Repubblica 4/1972, articoli 2 e 3 del decreto del Presidente della Repubblica 8/1972, articolo 101 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616, articolo 4 della legge 10 maggio 1976, n. 319, e articolo 7 della legge 24 dicembre 1979, n. 650); delegate le funzioni riguardanti la disciplina degli scarichi effettuati in mare, comunque provenienti dal territorio costiero (articolo 103 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 e articolo 11 della legge 319 del 1976, come sostituito dalla legge n. 650 del 1979).

Stato: funzioni di indirizzo, promozione, consulenza e coordinamento generali delle attività pubbliche e private connesse con la tutela delle acque dall'inquinamento; predisposizione dei criteri generali e delle metodologie per il rilevamento delle caratteristiche dei corpi idrici, nonchè dei criteri metodologici per la formazione e l'aggiornamento del catasto dei corpi idrici, delle utilizzazioni o derivazioni di acqua e degli scarichi nei corsi d'acqua superficiali e nel sottosuolo; redazione del piano generale di risanamento sulla base dei piani regionali, nonchè controllo della compatibilità dei piani regionali di risanamento relativi ai bacini idrografici a carattere interregionale; indicazione dei criteri generali per il corretto e razionale uso dell'acqua a fini produttivi, irrigui, industriali e civili; norme tecniche generali sugli impianti di acquedotto, fognatura e depurazione e sullo smaltimento dei fanghi; modificazione dei limiti di accettabilità degli scarichi (articolo 102

del decreto del Presidente della Repubblica n. 616, articoli 2 e 3 della legge n. 319 del 1976 e deliberazione 4 febbraio 1977 del Comitato interministeriale per la tutela delle acque dall'inquinamento, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 48 del 21 febbraio 1977).

Consolidamento e trasferimento di abitati.

Regioni: trasferite le funzioni relative agli interventi per il consolidamento e trasferimento degli abitati minacciati da frane, di cui alla legge 30 giugno 1904, n. 293, e 9 luglio 1908, n. 445 (articolo 2/m del decreto del Presidente della Repubblica 8/1972).

Calamità naturali.

Regioni: delegate le funzioni riguardanti le opere di soccorso, di ricostruzione e rinascita dei territori colpiti da calamità naturali dichiarate di estensione ed entità particolarmente gravi, già esercitate dagli uffici del Ministero dei lavori pubblici (articolo 13/a del decreto del Presidente della Repubblica 8/1972); trasferite invece le funzioni riguardanti gli interventi conseguenti a calamità naturali o avversità atmosferiche di carattere eccezionale di cui alla legge 25 maggio 1970, n. 364 (articolo 70 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616).

Polizia amministrativa.

Nelle materie attribuite o trasferite i Comuni, le Province, le comunità montane e le Regioni sono titolari delle funzioni di polizia amministrativa; alle Regioni sono inoltre delegate le funzioni di polizia amministrativa nelle materie nelle quali è delegato alle stesse l'esercizio di funzioni amministrative dello Stato e degli enti pubblici (articolo 9 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616).

Acque.

Regioni: trasferite le funzioni relative alla fornitura di acqua potabile per insediamen-

ti civili, industriali ed agricoli mediante acquedotti; delegate le funzioni relative alla tutela, disciplina e utilizzazione delle risorse idriche (con esclusione di quelle riservate allo Stato dall'articolo 91 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616), ed in particolare: gli aggiornamenti e le modifiche del piano generale degli acquedotti concernenti le risorse idriche destinate dal piano a soddisfare esigenze e bisogni dei rispettivi territori regionali, nonché l'utilizzazione delle risorse stesse; gli interventi per la costruzione e la gestione degli impianti e dei servizi di acquedotto; la ricerca, l'estrazione e la utilizzazione delle acque sotterranee, ivi comprese le funzioni concernenti la tutela del sistema idrico del sottosuolo; la polizia delle acque (articolo 2/b del decreto del Presidente della Repubblica 8/1972 e articolo 90 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616); delegate le funzioni relative alle piccole derivazioni di acque pubbliche (articolo 13/d del decreto del Presidente della Repubblica 8/1972). In queste materie le Regioni possono emanare, a far tempo dal 1° gennaio 1979, norme per stabilire particolari condizioni e modifiche nell'esercizio delle concessioni di derivazione di acque pubbliche, che consentano la realizzazione di usi multipli delle acque per l'attuazione dei programmi o per il raggiungimento di speciali obiettivi fissati nell'esercizio di funzioni trasferite o delegate, che siano compatibili con la destinazione della concessione della produzione di energia elettrica (ultimo comma dell'articolo 90 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616).

Stato: funzioni riguardanti: dichiarazione di pubblicità delle acque, formazione e conservazione degli elenchi o catasti di acque pubbliche, formazione e conservazione di utenze di acque pubbliche; determinazione e disciplina degli usi delle acque pubbliche anche sotterranee, compresa l'istruttoria e il rilascio delle concessioni di grandi derivazioni; dighe di ritenuta; censimento nazionale dei corpi idrici; imposizione di vincoli, aggiornamento e modifiche del piano generale degli acquedotti che comportino una diversa distribuzione delle riserve idri-

che tra le Regioni; individuazione di bacini idrografici a carattere interregionale; utilizzazione di risorse idriche per la produzione di energia elettrica (articolo 91 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616).

In base all'articolo 6 del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, sono considerate grandi derivazioni quelle che eccedono i seguenti limiti:

a) per forza motrice: potenza nominale media annua di 300 KW;

b) per acqua potabile: litri 100 al secondo;

c) per irrigazione: litri 1.000 al secondo o anche meno se si possa irrigare una superficie superiore a 500 ettari;

d) per bonificazione per colmata: litri 5.000 al secondo.

Opere idrauliche.

Regioni: trasferite, a partire dal 1° aprile 1972, le funzioni riguardanti le opere idrauliche di quarta e quinta categoria e non classificate, di cui alla legge 25 luglio 1904, n. 523, di tutti i bacini idrografici (articolo 2/e del decreto del Presidente della Repubblica 8/1972); trasferite, a partire dal 1° gennaio 1978, le funzioni riguardanti le opere idrauliche di seconda e terza categoria dei bacini regionali (articolo 89, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 616). Sempre a partire dal 1° gennaio 1978 avrebbero dovuto essere trasferite anche le opere di terza categoria dei bacini interregionali (articolo 89, terzo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 616), mentre per le opere di seconda categoria di questi bacini si sarebbe dovuto provvedere in sede di « legge di riforma dell'Amministrazione dei lavori pubblici » e, in mancanza, le funzioni su tali opere avrebbero dovuto essere delegate alle Regioni interessate a far data dal 1° gennaio 1980 esercitandole sulla base di programmi fissati e coordinati dai competenti organi statali (articolo 89, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 616).

Stato: funzioni riguardanti le opere idrauliche di prima categoria, cioè quelle dei fiumi di confine, nonché, fino all'esperimento delle procedure di cui all'articolo 89 citato, quelle di seconda categoria (articolo 88/2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616); la individuazione dei bacini idrografici interregionali (articolo 89, secondo comma, e articolo 91, n. 5, del decreto del Presidente della Repubblica n. 616).

Secondo la definizione del testo unico del 1904 appartengono alla prima categoria (art. 4) le opere idrauliche che hanno per unico oggetto la conservazione dell'alveo dei fiumi di confine. (A quanto pare solo un tratto del torrente Judrio, affluente del fiume Isonzo, è di confine, fra Italia e Jugoslavia).

Appartengono alla seconda categoria (articolo 5):

a) le opere lungo i fiumi arginati e loro confluenti, parimenti arginati, dal punto in cui le acque cominciano a correre dentro argini o difese continue, e quando tali opere provvedono ad un grande interesse di una provincia;

b) le nuove inalveazioni, rettificazioni ed opere annesse, che si fanno al fine di regolare i medesimi fiumi.

Appartengono alla terza categoria (art. 7) le opere da costruirsi ai corsi d'acqua, non comprese fra quelle di prima e seconda categoria, e che, insieme alla sistemazione di detti corsi, abbiano uno dei seguenti scopi:

a) difendere ferrovie, strade ed altre opere di grande interesse pubblico, nonché beni demaniali dello Stato, delle province e dei comuni;

b) migliorare il regime di un corso di acqua che abbia opere classificate in prima o seconda categoria;

c) impedire inondazioni, straripamenti, corrosioni, invasioni di ghiaie o altro materiale di alluvione, che possano recare rilevante danno al territorio od all'abitato di uno o più comuni, o producendo impaludamenti possano recare danno all'igiene od all'agricoltura ».

3. — Numerosi sono i motivi di contrasto fra Stato e Regioni in ordine alla applicazione delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 616, motivati anche dalle incongruenze, carenze, ambiguità e imprecisioni in esso contenute, ma è forse sulla attuazione dell'articolo 89 che il conflitto si è manifestato e tuttora si manifesta con maggiore evidenza.

Convieni perciò soffermare un momento l'attenzione su questa questione della suddivisione della rete idrografica nazionale in bacini regionali e interregionali, data la rilevanza universalmente riconosciuta al bacino idrografico nella politica della difesa del suolo.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 22 dicembre 1977, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 354 del 29 dicembre 1977, il Governo ha provveduto ad individuare nella rete idrografica della penisola, ai sensi degli articoli 89, primo comma, e 91, n. 5, del decreto del Presidente della Repubblica n. 616, 27 bacini interregionali, restando perciò definiti per differenza i bacini regionali (la superficie di questi 27 bacini, circa 150.000 kmq, copre quasi il 60 per cento del territorio nazionale, escluse le isole).

Nel decreto si afferma « che, allo stato, l'interregionalità del bacino deve essere riferita, in via primaria, alle sue caratteristiche geografiche e, sussidiariamente, alla rilevanza e funzionalità del bacino stesso » e si dichiarano esplicitamente « del tutto irrilevanti » i riferimenti alle opere idrauliche rientranti nel bacino interregionale.

A tale decisione si è pervenuti sulla base della relazione del 3 ottobre 1977, n. 749, del Consiglio superiore dei lavori pubblici, che aveva individuato, con criteri strettamente idrografici, 50 bacini interregionali, ivi compresi quelli che, pur ricadendo pressochè totalmente in una sola Regione, interessano marginalmente anche Regioni limitrofe; per questi ultimi veniva segnalata l'opportunità di « tener conto di considerazioni di carattere generale o di valutazioni specifiche in rapporto alle singole realtà fisiche... per stabilirne la interregionalità o meno »; deve

ritenersi che sulla base appunto di tale indicazione i bacini interregionali si siano poi ridotti a 27.

A partire dal 1° gennaio 1978 le funzioni amministrative sulle opere idrauliche di seconda e terza categoria dei bacini regionali sono state trasferite alle Regioni tenuto conto che quelle sulle opere di quarta e quinta categoria e non classificate erano già trasferite a decorrere dal 1° aprile 1972 in base al decreto del Presidente della Repubblica 8/1972, articolo 2/e.

La competenza invece sulle opere idrauliche di seconda categoria (e, come si dirà più avanti, anche su quelle di terza categoria) appartenenti ai 27 bacini interregionali avrebbe dovuto rimanere allo Stato solo fino al 31 dicembre 1979, non essendo stata approvata entro tale data la « legge di riforma dell'Amministrazione dei lavori pubblici », come appunto previsto dal secondo comma dell'articolo 89 (il termine è stato prorogato).

La competenza sulle opere idrauliche di prima categoria di tutti i bacini è in ogni caso dello Stato ai sensi del n. 2 dell'articolo 88 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616.

Va ricordato, per inciso, che le opere idrauliche di seconda e terza categoria dei bacini idrografici regionali ricadenti nelle Regioni a statuto speciale Sicilia e Friuli-Venezia Giulia (per quest'ultima anche le vie navigabili di seconda classe) sono tuttora affidate alle cure dello Stato, dato che i rispettivi statuti non ne prevedono, al presente, la competenza; d'altro canto le funzioni nella materia non possono essere trasferite o delegate alle Regioni a statuto speciale in base all'articolo 89 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616, dato che tale decreto riguarda esclusivamente le Regioni a statuto ordinario.

La Regione Sardegna ha invece competenza esclusiva in materia di opere idrauliche, mentre la Regione Valle d'Aosta, che ricade totalmente nel bacino montano del fiume Po, non solo non annovera opere

idrauliche di seconda categoria, ma neanche bacini regionali; per la Regione Trentino-Alto Adige, che pure non ha bacini regionali, vigono normative (per esempio i decreti del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, e 20 gennaio 1973, n. 115) che attribuiscono funzioni talora più ampie e talaltra più limitate di quelle attribuite alle Regioni a statuto ordinario dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616.

Sui contenuti del decreto relativo ai bacini interregionali si è aperto, come si è detto, un vivace contenzioso da parte di alcune Regioni, che è anche sfociato in ricorsi al TAR del Lazio.

Infatti da parte delle Regioni si assumono come parametro di riferimento non criteri idrografici, bensì le opere idrauliche di seconda categoria, ritenendosi pacifico (il che non è in via pratica) il trasferimento di quelle di terza categoria dei bacini interregionali.

Si contesta innanzitutto che in 14 bacini (Marecchia, Conca, Tronto, Saccione, Foratore, Ofanto, Bradano, Sinni, Magra, Fiora, Volturmo, Sele, Noce e Lao) non esisterebbero opere idrauliche di seconda categoria e perciò non si porrebbero problemi ai fini della delimitazione essendo tutte le competenze attinenti detti bacini già trasferite alle Regioni; si deve tuttavia considerare che il Ministero dei lavori pubblici ha destinato consistenti finanziamenti per questi corsi di acqua in applicazione dell'articolo 34 della legge finanziaria 1979 (la n. 843 del 21 dicembre 1978), il che starebbe a significare che esistono, quanto meno, opere idrauliche di terza categoria che in pratica sono tuttora di competenza dello Stato nei bacini interregionali.

Si contesta inoltre che altri 6 bacini (Lemene, Piave, Brenta-Bacchiglione, Tartaro-Canalbiano, Reno e Sangro) ricadono, salvo modeste porzioni, totalmente in una sola Regione dove si trovano anche le opere idrauliche di seconda categoria e perciò la loro inclusione fra gli interregionali produrrebbe l'unico effetto di sottrarre a detta Regione la competenza su tali opere; resta peraltro irrisolto il problema di quelle di terza categoria, come per i precedenti bacini.

Il territorio di altri 3 bacini (Trigno, Tevere e Liri-Garigliano) ricade su due o più Regioni, ma si rileva che le opere idrauliche di seconda categoria o si trovano in una sola Regione (il Lazio per il Tevere) ovvero consistono in brevi tratti di arginature nella parte terminale dei fiumi a confine fra due Regioni (Abruzzi e Molise per il Trigno, Lazio e Campania per il Liri-Garigliano); si conviene peraltro sulla necessità di verificare se il grado di importanza delle ragioni di collegamento fra gli interessi in materia idraulica delle diverse Regioni sia tale da giustificare la collocazione di tali bacini fra gli interregionali; anche in questi casi rimane comunque aperto il problema delle opere di terza categoria.

Infine per i 3 bacini dei fiumi Tagliamento, Livenza e Adige si osserva che essi interessano non solo il Veneto, Regione a statuto ordinario che rientra nell'ambito di applicazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 616, ma anche il Friuli-Venezia Giulia e le Province autonome di Trento e Bolzano a statuto speciale, che pongono problemi di natura istituzionale che vanno verificati ed affrontati, eventualmente in sede legislativa.

In conclusione, quindi, da parte delle Regioni si riconosce che solo il bacino idrografico del Po può essere al presente classificato interregionale in quanto le opere idrauliche di seconda categoria lungo l'asta del fiume e dei suoi affluenti costituiscono un sistema di difesa organico ed inscindibile che interessa in modo rilevante più Regioni.

Un altro motivo di contrasto fra Stato e Regioni è rappresentato dalle opere idrauliche di terza categoria dei bacini interregionali le cui funzioni, come si è detto, avrebbero dovuto essere trasferite dal 1° gennaio 1978 (articolo 89, terzo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 616), mentre ciò non è avvenuto in ragione della legge 3 gennaio 1978, n. 2, recante interventi per le zone del Piemonte, Liguria, Lombardia e Valle d'Aosta colpite dalle recenti alluvioni, che all'articolo 3 sembra indicare appunto, con dizione in verità non molto chiara, le opere di terza categoria dei bacini inter-

regionali fra quelle ancora di competenza statale.

Contro questa legge alcune Regioni hanno presentato ricorso alla Corte costituzionale.

A questo punto conviene chiedersi se la nuova classificazione « inventata » dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 in bacini idrografici regionali e interregionali (in verità c'è già un cenno all'articolo 2, lettera c), della legge n. 319 del 1976), che si intreccia con quella del testo unico del 1904 sulle opere idrauliche, abbia un senso attesa anche, ma non solo, la radicale difformità di vedute sui criteri da assumere per individuare l'interregionalità (da un lato criteri strettamente idrografici e dall'altro criteri basati sulle opere idrauliche di seconda categoria).

Forse qualche esempio può essere utile.

Il bacino del fiume Isonzo (Kmq 3.430) ricade per due terzi in territorio jugoslavo e per un terzo in territorio italiano entro i confini della regione Friuli-Venezia Giulia, dove pure si trovano le opere idrauliche della seconda e terza categoria; in un tratto di confine del suo affluente Judrio esistono, a quanto pare, le uniche opere di prima categoria d'Italia. Non è stato considerato interregionale, ma le opere idrauliche di seconda e terza categoria sono di competenza dello Stato in quanto comprese in una Regione a statuto speciale.

Il bacino del fiume Piave (Kmq 3.899) ricade forse per il 99 per cento nella regione Veneto, dove pure si trovano le opere di seconda e terza categoria; e per l'1 per cento nelle regioni Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige; è stato considerato interregionale.

Il bacino del fiume Arno (che con i suoi Kmq 8.288 è il quarto bacino d'Italia come superficie) ricade totalmente, salvo porzioni marginali, nella regione Toscana; non è stato considerato interregionale. Unitamente al fiume Ombrone (Kmq 3.500), che pure non è considerato interregionale, la Commissione De Marchi vi ha dedicato 160 pagine dei propri atti.

Il bacino del fiume Conca (Kmq 164, pari al 2 per cento del bacino dell'Arno) non annovera opere di seconda categoria classificate, ma, a quanto pare, solo opere di

terza categoria; è stato considerato interregionale dato che ricade nelle regioni Marche ed Emilia-Romagna. La Commissione De Marchi vi ha dedicato due pagine scarse.

Le esemplificazioni potrebbero continuare su confronti di questo tipo, senza tener conto della vastissima problematica, di cui non si parla nella controversia fra Stato e Regioni, concernente la natura, la dimensione, l'importanza, la complessità, la pericolosità, il regime dei diversi fiumi ed altre questioni ancora.

Anche per il bacino del fiume Po, del quale nessuno contesta l'interregionalità, dato che per esso funzionano entrambi i criteri, la questione si presenta piuttosto complicata.

Nel Po sono classificate nella seconda categoria le opere idrauliche di tutta l'asta principale da Casale Monferrato al suo sbocco a mare e dei brevi tratti arginati di alcuni suoi affluenti prima della loro immissione nel fiume; ma il fiume Po, da Pavia al mare, e un tratto del suo affluente Mincio sono anche classificati vie navigabili di seconda classe ai sensi del testo unico del 1913 sulla navigazione interna.

In base al decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 la parte idraulica di seconda categoria (e anche quella di terza) è affidata, al presente, alle cure dello Stato tramite il Magistrato per il Po, mentre la parte di navigazione interna è curata dalle regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, che vi provvedono, in virtù di una intesa sottoscritta il 14 novembre 1979, attraverso gli uffici ed i centri operativi delle medesime Regioni.

Perciò esistono oggi sull'asta principale del Po due organizzazioni parallele, fra loro indipendenti, che hanno competenze pressochè esclusive per l'esercizio di funzioni diverse su opere per le quali è spesso difficile, se non impossibile, stabilire una netta separazione (ammesso poi che sia razionale farlo).

Ci si deve perciò chiedere, prendendo proprio lo spunto da un bacino di indiscussa interregionalità qual è quello del fiume Po, come possa essere conciliata la compresenza di organizzazioni separate, nel caso (abba-

stanza ipotetico) che venga approvata la legge di riforma dell'Amministrazione dei lavori pubblici entro il 31 dicembre 1980 (art. 89, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 e art. 1 del decreto-legge 7 maggio 1980, n. 152) e che tale riforma preveda il mantenimento allo Stato, in forma diretta, delle funzioni amministrative sulle opere idrauliche di seconda categoria; a prescindere dal fatto che quasi tutte le altre materie attinenti, direttamente o indirettamente, alla difesa del suolo nel bacino sono ormai trasferite o delegate alle Regioni (per esempio urbanistica, montagna, bonifica, sistemazione idrogeologica, navigazione interna, disinquinamento, risorse idriche e via discorrendo).

Dalle argomentazioni che precedono si trae il convincimento che la ripartizione della rete idrografica nazionale in bacini regionali e interregionali « inventata » dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 non funziona in via pratica (ma anche dal punto di vista concettuale) e la conflittualità in atto ne è una chiara dimostrazione.

Va aggiunto che tale suddivisione appare anche priva di qualsiasi motivazione razionale, atteso che esistono bacini in atto dichiarati interregionali che hanno non solo una dimensione limitata, ma sono in effetti poco importanti in relazione alla modestia dei problemi, di norma solo locali, da risolvere e, di conseguenza, degli interventi da attuare, come per esempio i bacini dei fiumi Lemene, Conca, Saccione, Fiora ed altri.

Di converso vi sono bacini regionali che non solo hanno una rilevante dimensione, ma assumono una notevole importanza sotto diversi profili, soprattutto in ragione dei gravi malanni da cui sono gravati e della rilevanza degli interventi necessari; per tutti basta citare il bacino dell'Arno, ma anche, se si vuole, il bacino o meglio i bacini idrografici che fanno capo alla laguna di Venezia.

Allora conviene prendere atto che il sistema classificatorio sancito dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 non è praticabile e ricercare soluzioni diverse.

Va aggiunto che non sono più accettabili, d'altro canto, le vigenti normative riguardanti le diverse categorie delle opere idrauliche.

Basterà in proposito ricordare che la Commissione De Marchi (pagg. 700-701 della Relazione conclusiva) afferma in modo inequivocabile il criterio che « venga abbandonato l'attuale sistema riferito alle opere idrauliche di cui al testo unico del 1904 (spesso attuato, in verità, in modo piuttosto casuale), in quanto non più rispondente alle moderne esigenze e concezioni che tendono a considerare come preminente l'interesse pubblico, di guisa che questioni di grande importanza non continuino ad essere riservate alla precaria tutela dei privati ».

« Il concetto della classifica vigente — prosegue la Relazione — scaturì dalla preoccupazione di una netta distinzione tra opere di interesse pubblico ed opere di interesse privato: le prime da eseguirsi a totale carico dello Stato con possibilità di recupero di parte della spesa sui privati, le seconde da eseguirsi dai privati con il contributo dello Stato.

Secondo tale distinzione, la vigilanza e la manutenzione sono esercitate ancora oggi a cura e spese dello Stato (ovvero delle Regioni dal 1972 o dal 1978) per le opere di interesse pubblico, mentre per le opere di interesse privato tali incombenze restano a totale carico del privato.

A tal punto, è utile osservare che le disposizioni di legge successive a quelle del 1904 in materia di bonifica montana ed integrale hanno implicitamente superato tale concetto, considerando tutte le opere di sistemazione idraulico-forestale a totale carico dello Stato e ritenendo, altresì, prevalente l'intervento dello Stato per le opere idrauliche di bonifica, affermando con ciò, proprio sul piano normativo, il principio che lo Stato avochi a sé, nel pubblico interesse, naturalmente, anche la vigilanza e la manutenzione.

La Sottocommissione (la VII), affermata la necessità della riforma del testo unico del 1904 sulle opere idrauliche, ha espresso

la volontà che lo stesso debba adeguarsi al criterio di considerare i corsi d'acqua nell'unità del rispettivo bacino idrografico.

D'altra parte, non si può realizzare una efficace politica idrogeologica se tutti gli interventi settoriali non verranno armonizzati in una prospettiva che tenga conto dell'intero e naturale sviluppo del corso d'acqua dall'origine montana del bacino alla sua chiusura.

Lo stretto legame esistente fra sistemazioni montane, sistemazioni agrarie e regolazioni negli alvei principali non può essere messo in dubbio ed ogni regolazione che voglia avere successo deve necessariamente contemplare ed armonizzare tutti e tre gli ordini di interventi.

Tale indirizzo ha portato la Sottocommissione a ritenere più valido un diverso sistema di classifica riferentesi non più alle opere, bensì ai corsi d'acqua ed ai loro affluenti, la cui regolazione presenti i caratteri voluti dalla legge e si coordini al quadro generale della sistemazione dell'intero corso d'acqua ».

Si può concludere, in definitiva, che la ripartizione della rete idrografica italiana in bacini regionali e interregionali, sia che si fondi su criteri prettamente idrografici e sia che si riferisca al sistema delle opere idrauliche di seconda categoria, non ha ragione di sussistere e perciò va superata con la nuova normativa sulla difesa del suolo.

Ed è appunto questo uno degli obiettivi, fra gli altri, che si propone il presente disegno di legge.

4. — Si deve innanzitutto convenire con i criteri generali che i senatori Noè e Rossi Doria hanno indicato nella Relazione presentata nella VI legislatura a conclusione dell'indagine conoscitiva sui problemi della difesa del suolo condotta dalle Commissioni lavori pubblici e agricoltura del Senato, tendenti precisamente a:

« a) garantire rigorosamente alla politica di difesa del suolo il carattere di una politica nazionale, unitaria, continua e programmata;

b) assicurare ad essa un legame stretto ed efficace con la politica programmata di assetto territoriale, da un lato, e di conservazione e razionale utilizzazione delle risorse e dell'ambiente dall'altro;

c) consentire e promuovere la diretta partecipazione e la corresponsabilità della popolazione, delle Regioni e degli enti locali nella realizzazione degli interventi ».

Tali criteri vengono assunti come guida nell'immaginare un'adeguata organizzazione della difesa del suolo, con gli adeguamenti resi necessari dalle importanti innovazioni legislative intervenute successivamente, in particolare in materia di decentramento.

DIFESA DEL SUOLO: PROBLEMA NAZIONALE

La Commissione De Marchi nella sua relazione conclusiva (pagg. 52-53 e 880-881) afferma con forza il carattere unitario della difesa del suolo con le parole che seguono: « Le attività intese alla difesa del suolo contro le minacce e i pericoli creati dagli eventi idrogeologici debbono, per evidenti ragioni, svolgersi su basi idrologiche, considerando ogni bacino (o gruppo di bacini) nella sua unità, dalle sorgenti alla foce, in piena indipendenza dalle circoscrizioni amministrative alle quali si estende il suo territorio. Le linee di spartiacque, fra bacino e bacino, concordano solo in rari casi con i confini delle Province e con quelli che saranno assegnati alle Regioni.

I maggiori bacini (ad esempio Po, Adige, Tevere, Garigliano) si estenderanno tutti a diverse Regioni.

Ciò stante, pare evidente che le dette attività e gli interventi in caso di gravi disastri provocati da eventi idrologici rientrano decisamente nel campo delle specifiche e dirette competenze dello Stato, e che in linea generale i problemi e i lavori relativi debbano restare di competenza statale, anche dopo l'adozione dell'ordinamento regionale.

E d'altronde ben manifesta la necessità che le attività in parola vengano promosse

e condotte con unità di concetti e secondo direttive generali uniformi per l'intero Paese, nel campo tecnico-idraulico non meno che in quello agrario-forestale e sotto il profilo amministrativo, e che i problemi dei singoli bacini ed i relativi provvedimenti risolutivi siano inquadrati nella visione unitaria delle esigenze globali dell'intero territorio nazionale.

Rinunciare all'unità di direttive su base nazionale e suddividere o, meglio, spezzettare l'opera difensiva fra le varie Regioni sarebbe fonte di gravi pericoli e d'inevitabile danno per il Paese ».

La Commissione propone quindi la « estensione all'intero Paese dell'istituto del Magistrato alle acque, che ha dato risultati innegabilmente soddisfacenti per le Province venete e per il bacino del Po », attribuendo ad essi « giurisdizione sopra territori delimitati con criterio unicamente idrografico, indipendentemente dai confini delle attuali e future circoscrizioni amministrative ».

I nuovi Magistrati sono perciò concepiti come organi decentrati del Ministero dei lavori pubblici e, sotto determinati aspetti, anche del Ministero dell'agricoltura e delle foreste, con funzioni direttamente operative tramite gli (allora statali) uffici del Genio civile.

« La loro competenza — si afferma — si estenderà a tutti i problemi delle acque e della difesa del suolo, incluso quello dell'inquinamento delle acque, superficiali e sotterranee. Tra i compiti fondamentali sarà loro assegnato quello di studiare e mettere a punto, e poi tenere continuamente aggiornati per tutti i bacini delle rispettive circoscrizioni, dei « piani di bacino », intesi come strumento di base per lo svolgimento di tutte le attività inerenti alla sistemazione idraulica e alla difesa del suolo nell'ambito dei singoli bacini nonché di quelle, praticamente inseparabili da queste, che riguardano l'utilizzazione delle acque e la loro difesa contro gli inquinamenti ».

« I piani di bacino — si conclude — dovranno essere coordinati con gli strumenti generali di pianificazione territoriale,

attraverso procedimenti che assicurino l'armonizzazione dei primi con i secondi, ferma restando la necessaria subordinazione di ogni interesse pubblico a quelli prioritari, di esclusiva competenza statale, connessi con la sicurezza idrogeologica e i più generali aspetti della difesa e conservazione del suolo ».

Si è ritenuto di riportare con una certa ampiezza le posizioni della Commissione De Marchi sul punto all'esame data la permanente validità dei principi da essa affermati in ordine alla unitarietà della politica della difesa del suolo per l'intero territorio nazionale, anche se risentono, tali posizioni, del taglio prevalentemente idraulico dei lavori condotti e della concezione amministrativa centralizzata vigente all'epoca della compilazione della Relazione.

Infatti sugli strumenti da impiegare per il perseguimento di obiettivi coincidenti vi sono posizioni diversificate, come si vedrà più avanti riferendo la posizione dei senatori Noè e Rossi Doria nella loro Relazione finale sull'indagine conoscitiva del Senato e il parere del CNEL del giugno 1980.

Sul carattere nazionale della difesa del suolo i senatori Noè e Rossi Doria affermano (pagg. 65 e 66):

« Che la difesa del suolo, la regolazione e l'uso delle acque e gli altri problemi ad esse strettamente connessi rientrino nella sfera dell'interesse nazionale, indicato dall'articolo 117 della Costituzione ed implicito nel primo capoverso dell'articolo 5 della stessa, che definisce la Repubblica una e indivisibile, è la premessa dalla quale occorre partire.

L'unità nazionale della politica di difesa del suolo è confermata, del resto, dalla stessa configurazione geografica del nostro Paese, che è fisicamente separato dalla rimanente Europa dalla cerchia delle Alpi, ma, nello stesso tempo, è (salvo le isole e la Calabria) idrograficamente e geograficamente suddiviso in modo tale da rendere tra loro interdipendenti quasi tutte le Regioni, quali risultano nella loro delimitazione storica ed amministrativa.

La diversa e variabile distribuzione nello spazio e nel tempo della gravità della minaccia alluvionale, cui la difesa del suolo è primariamente rivolta, rende, d'altra parte, imperativo il carattere nazionale della politica relativa.

L'imponenza dei fenomeni da affrontare, dei mezzi da impiegare e dei tempi entro i quali la difesa deve raggiungere i suoi obiettivi fa sì, infine, che il problema possa essere affrontato solo dallo Stato in base ad una programmazione nazionale sia di lungo che di medio e breve periodo e a scale di priorità fissate e rivedute a livello nazionale.

La responsabilità primaria della politica di difesa del suolo resta, perciò, dello Stato che deve farsi carico di far funzionare allo scopo un proprio organo centrale e di mettere a disposizione i mezzi finanziari occorrenti e in misura adeguata all'imponenza e urgenza dei compiti e in modo continuativo, ossia con ordinaria iscrizione in bilancio».

Come si vede, i senatori Noè e Rossi Doria concordano in pieno con i principi affermati dalla Commissione De Marchi in ordine al carattere nazionale della difesa del suolo e alla competenza e responsabilità dello Stato circa la programmazione generale nella materia e le risorse da rendere disponibili, e il disegno di legge fa propria questa impostazione, come è dimostrato dagli articoli 1, 6, 20 e 22.

Una radicale diversità di impostazione — come si è detto — si ritrova invece sugli strumenti per l'attuazione della politica di difesa del suolo sia a livello nazionale che a livello periferico.

I senatori Noè e Rossi Doria infatti, pur manifestando alcune perplessità, prospettano l'utilità di concentrare in un unico Ministero (che propongono di denominare « Ministero delle acque, della montagna e della difesa del suolo »), considerato « organo centrale » del settore, le competenze nella materia allora appartenente ai Ministeri dei

lavori pubblici e dell'agricoltura e delle foreste, affidando ad esso però (pag. 85) « le sole responsabilità (sempre per quanto riguarda i compiti di carattere nazionale) relative al governo e l'uso delle acque interne; alla loro prevenzione e difesa dall'inquinamento; alla difesa del suolo, nel senso lato del termine, comprendente la regolazione dei corsi d'acqua, la sistemazione dei loro bacini (sia con gli interventi idrogeologici veri e propri e sia con l'assetto agrosilvo-pastorale dei territori montani e collinari); agli interventi in occasione di eventi alluvionali e alla difesa civile delle popolazioni salvo il coordinamento di tale responsabilità, nel quadro del generale assetto del territorio, con quelle più vaste del Ministero dell'ambiente » (quello cioè che, nel 1975, con compiti in parte diversi rispetto alla concezione originaria, è diventato il Ministero dei beni culturali e ambientali).

Ma anche sui Magistrati alle acque (che ritengono assolutamente necessari, pur preferendo denominarli « Magistrati alle acque e alla difesa del suolo ») e sui compiti da affidare alle Regioni, agli enti locali e agli altri enti periferici vi è una radicale diversità di vedute rispetto alla Commissione De Marchi.

I senatori Noè e Rossi Doria propongono infatti (pag. 67) di « lasciare ad autonomi organi statali periferici (i "Magistrati alle acque") i compiti di programmazione e controllo e decentrare integralmente i compiti relativi alla progettazione ed esecuzione degli interventi, trasferendone la responsabilità alle Regioni e agli enti zionali (quali le comunità montane), come, nella sua logica interna, l'articolo 118 della Costituzione implicitamente prevede ».

E concludono (pag. 86):

« Qualunque soluzione venga adottata nei riguardi dell' "organo centrale" è certo che esso dovrà spogliarsi di ogni diretta responsabilità esecutiva nonchè delle funzioni di pianificazione, programmazione e progettazione dei singoli interventi.

Suoi compiti dovranno solo essere quelli:

1) della programmazione a livello nazionale;

2) della ripartizione dei finanziamenti tra i vari "Magistrati" e di conseguenza tra le Regioni direttamente responsabili dell'attuazione dei programmi;

3) del coordinamento dei suoi programmi con quelli di altri organi centrali (in particolare il CIPE) nella misura in cui essi incidono sul governo e l'uso delle acque e la difesa del suolo;

4) del superamento degli eventuali contrasti non risolvibili in periferia;

5) del coordinamento degli interventi oltre che dell'immediata erogazione dei fondi necessari in occasione di eventi alluvionali di rilevante gravità;

6) del controllo, infine, delle attività periferiche limitatamente alla loro aderenza ai programmi stabiliti e concordati.

All'unico organo centrale dovranno, inoltre, far capo i servizi di rilevamento, ricerca, sperimentazione, documentazione, analisi economica e formazione del personale tecnico. Ciò sarà opportuno sia nel caso in cui questi servizi (pur restando a disposizione degli organi periferici) siano centralizzati (come per alcuni può essere conveniente), sia nel caso in cui essi siano alle dipendenze dei "Magistrati", delle Regioni ovvero autonomi e variamente distribuiti nel territorio nazionale e l'organo centrale abbia esclusivamente il compito del loro coordinamento e di rendere utilizzabili da parte di tutti i dati e i risultati delle ricerche ».

Il disegno di legge si muove proprio nella direzione indicata dai senatori Noè e Rossi Doria e scioglie le perplessità da essi manifestate individuando nel Ministero dei lavori pubblici l'« organo centrale » in grado di assicurare la necessaria unitarietà nello svolgimento della politica della difesa del suolo.

Questo ruolo gli viene riconosciuto non solo per la tradizione di serietà e capacità

che ha contraddistinto l'Amministrazione dei lavori pubblici in oltre cento anni di attività sul territorio nazionale, per le perispicue doti tecnico-scientifiche ed operative dimostrate dai suoi funzionari, per la qualità del lavoro svolto e che in parte continua a svolgere in condizioni troppo spesso estremamente difficili, ma anche perchè, fra i Ministeri che in passato avevano compiti più o meno ampi sul suolo e sulle acque, il Ministero dei lavori pubblici è quello al quale il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 (ma anche altre leggi) ha riconosciuto competenze significative nella difesa del suolo, oltre alle funzioni di indirizzo, coordinamento, programmazione, controllo che gli sono conferite dalle leggi in campi direttamente o indirettamente collegati con la stessa difesa del suolo; basti pensare, per esempio, all'urbanistica (articolo 81), alle opere marittime ed altre opere pubbliche (art. 88), alle opere idrauliche (artt. 88 e 89), alle acque (art. 90), al disinquinamento (art. 102 e leggi n. 319 del 1976 e n. 650 del 1979) e più in generale ai problemi dei lavori pubblici e dell'assetto del territorio nazionale.

Perciò le competenze affidate al Ministero dei lavori pubblici in numerosi articoli del disegno di legge sono appunto la traduzione normativa del ruolo fondamentale ad esso affidato per la conservazione e difesa del territorio e del suolo e per la tutela ed uso delle acque. (artt. 7, 8, 9, 10, 11, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 25, 28, 32, 39 e 44).

BACINI - AREE IDROGRAFICHE - MAGISTRATI ALLE ACQUE

Sulla necessità che gli interventi per una efficace difesa del suolo ed un razionale governo delle acque siano inseriti nell'ambito del bacino idrografico (o gruppo di bacini omogenei) secondo un idoneo piano di bacino si è riferito in più parti della presente relazione e non pare che occorra soffermare ulteriormente l'attenzione su tale questione.

È invece necessario approfondire un po' di più il tema dei contenuti del piano di bacino e cioè a quali fenomeni, oltre a quelli idraulici veri e propri, è da estendere il suo ambito di indagine, di studio e di proposta.

Dato che il disegno di legge intende riguardare sia la difesa del suolo in senso stretto che quella più generale del territorio, appare opportuno riferire la definizione che la commissione del CNR, nel suo parere 27 ottobre 1979 sui disegni di legge della VII legislatura, propone per i due termini (pagg. 18 e 19).

Per quanto riguarda il suolo si afferma:

« Il suolo è un corpo dinamico naturale che costituisce la parte superficiale della crosta terrestre, derivante dall'azione integrata, nel tempo, del clima, della morfologia, della roccia madre e degli organismi viventi.

Accettata questa definizione, è abbastanza agevole immaginare che per "conservazione del suolo" si deve intendere l'insieme delle azioni o modi per mantenerne (od eventualmente migliorarne) le caratteristiche nel senso più lato: fisiche e meccaniche, chimiche, biologiche e pedologiche. Appartengono, ad esempio, a questo insieme: lo studio dell'azione dell'acqua in rapporto ai fatti agronomici; quello delle azioni integrative (per esempio la concimazione) per evitarne l'impoverimento e altre forme di degradazione.

È parimenti non difficile precisare cosa possa intendersi per "difesa del suolo": la protezione contro gli atti aggressivi esterni naturali ed artificiali», soprattutto «... i processi erosivi dovuti allo scorrimento superficiale delle acque e a non appropriati interventi per la messa a coltura dei terreni sia per le modalità che per qualità di colture.

Le sistemazioni idraulico-forestali di superfici acclivi e corrispondenti attività di pianura sono, ad esempio, interventi protettivi classici del suolo: con risultati che, in più grande scala, riguardano anche il territorio, ma che, in primo luogo, mirano a stabilizzare ed a migliorare localmente il suolo stesso ».

Per quanto riguarda invece il territorio così si riferisce:

« Il territorio è una porzione di superficie terrestre riferita al suolo e al sottosuolo, definibile sia in senso fisico che in senso politico ed amministrativo, luogo di trasformazioni naturali o dovute all'attività umana.

Il bacino idrografico, il comprensorio di bonifica, la zona dolomitica, eccetera, sono territori delimitati con criterio fisico; il comune o le provincie sono territori definiti in senso amministrativo, il territorio nazionale in senso politico.

Posto il problema in questi termini — prosegue il parere del CNR — la « difesa del territorio » può intendersi come un insieme articolato di azioni che vanno dalla ricerca ai provvedimenti operativi: strumenti di conoscenza i primi; di intervento i secondi. In tal senso lo studio sistematico degli elementi climatici ed idrologici, delle condizioni geologiche e geomorfologiche e l'inquadramento di queste conoscenze nelle vicende e nei provvedimenti attraverso i quali le società umane sono andate organizzando gli spazi terrestri costituiscono le necessarie premesse alla corretta valutazione dei problemi di conservazione dell'ambiente e di uso delle risorse, oltre che della difesa del territorio intesa nella sua più ampia accezione. E questi studi consentono poi di dotare il territorio stesso delle infrastrutture necessarie all'ordinato ed organico sviluppo delle attività umane ».

Sul filo di queste definizioni tornano quanto mai utili, per meglio illustrare la filosofia del disegno di legge, le considerazioni che la stessa Commissione del CNR formula in ordine al bacino idrografico e al piano di bacino (pagine 21 e 22):

« Che un bacino idrografico, per molti aspetti almeno, debba essere considerato, quale che sia il suo stato amministrativo, fisicamente indivisibile e trattato in modo unitario è cosa sulla quale non dovrebbe dubitarsi: quasi un luogo comune... Se si riconosce, infatti, che la configurazione di un bacino e dei relativi corsi d'acqua dipen-

de dalle vicende geologiche, climatiche, idrologiche e geomorfologiche che il bacino stesso ha subito, ovviamente con peso diverso in dipendenza della loro intensità e dal momento in cui esse si sono verificate; ed ancora dalle opere di sistemazione che ne hanno modificato, in tutto o in parte, l'assetto e dalle utilizzazioni che le sue acque e i suoi materiali hanno consentito; se si riconosce tutto questo, deve apparire evidente come lo studio del bacino e la sua traduzione in un piano debbano riguardare tutti i momenti della sua evoluzione e tutte le iniziative che possano essere prese: dall'uso delle risorse ai problemi della difesa. E deve essere accettato, come parimenti evidente, che le attività di ricerca nei suoi diversi momenti — la raccolta delle osservazioni, la loro elaborazione ed il loro uso in termini applicativi, quali che siano gli scopi — debbano integrarsi e fare capo a un'unica organizzazione che operi con metodologie adeguate ed unificate; la quale sia, inoltre, al pari del bacino idrografico cui essa si applica, in piena indipendenza dalle circoscrizioni amministrative.

Il proposito — prosegue il parere del CNR — di considerare il bacino come entità trova, quindi, un solido fondamento; cosicchè è da raccomandare che il principio dell'unità idrografica, in rapporto ai problemi idraulici, venga accolto dalla legge sulla difesa del territorio con adatte e chiare preposizioni. E il disegno di legge (il n. 1104) sarebbe, in queste condizioni, pressochè perfetto se la nozione di conservazione e difesa del territorio e del suolo... dovesse limitarsi a considerare i soli problemi idraulici che il territorio stesso presenta. La nozione è invece assai più vasta ed abbraccia un insieme di problemi, già posti in luce del resto nelle conclusioni tratte dalla Commissione De Marchi, rispetto ai quali il problema idraulico (uso delle risorse e difesa), pur avendo un ruolo primario, è da considerarsi accanto ad altri di non minore importanza riguardanti tutti il territorio e il suolo.

In questa prospettiva, riconosciuto il bacino l'elemento fondamentale e la sua unità un presidio da difendere, trattando dei

problemi idraulici, sono da considerarsi anche fenomeni di diversa natura. Ad esempio: l'erosione delle coste, la subsidenza, i fenomeni franosi, la degradazione dei terreni, eccetera, per i quali l'unità idrografica ha, o può avere, limitato senso; oppure è da sostituire con altri modelli di unità territoriale ».

Perciò un piano di bacino che voglia regolare organicamente le attività di conservazione e difesa del territorio e del suolo (in montagna, in collina, in pianura), nonchè quelle, strettamente connesse, della tutela ed uso delle acque, pur con il dovuto riguardo alle questioni idrauliche, non può assolutamente prescindere dalle vicende umane o naturali che nel bacino si sono svolte, si svolgono o si prevede possano svolgersi; e ciò indipendentemente dal fatto che possa ritenersi convenzionale, per taluni aspetti, la loro inclusione nel piano di bacino.

Quando, per esempio, in un bacino si constatano i gravi fenomeni della subsidenza ovvero della erosione degli arenili o consimili eventi, non appare ammissibile trascurare le cause che li hanno determinati anche se, in ipotesi, tali cause fossero individuate in interventi fatti in bacini diversi da quello in cui i fenomeni si sono manifestati.

Come pure, sempre per esemplificare, il piano di bacino non può non considerare anche la navigazione interna quando la maggior parte delle vie navigabili è formata da corsi d'acqua che svolgono anche, o prevalentemente, funzioni idrauliche (in Francia si è addirittura modificato il vecchio « Codice delle vie navigabili e della navigazione interna » per farne il « Codice del demanio pubblico fluviale e della navigazione interna »).

E la casistica potrebbe continuare.

Appare perciò necessario che il piano di bacino tenga conto di tutta la vasta problematica che coinvolge il territorio, il suolo e le acque e, pur non essendo un piano di assetto territoriale, deve indicare le linee di compatibilità per i piani territoriali e di sviluppo economico, considerando, accanto

ai problemi idraulici veri e propri, anche le questioni che, direttamente o indirettamente, influenzano o condizionano o sono condizionati dai problemi strettamente attinenti la conservazione e la difesa del territorio, del suolo e delle acque. (Articoli 3 e 4 del disegno di legge).

Stabilito questo principio per quanto riguarda i piani di bacino, si tratta ora di vedere come, in concreto, sia possibile contemperare le diverse competenze che agiscono sul bacino soprattutto per effetto delle norme di decentramento regionale intervenute per le molte materie interessanti la difesa del suolo.

Da un lato infatti è indispensabile operare in modo coordinato e unitario in aree i cui confini divergono dalle delimitazioni amministrative delle Regioni evitando perciò che eventuali inerzie o divergenze regionali possano determinare inconvenienti o danni al sistema idrografico.

Dall'altro lato le funzioni attribuite alle Regioni sono ora di una tale ampiezza, particolarmente nelle materie che coinvolgono il territorio, il suolo e le acque, che è necessario ricercare uno strumento che determini il loro concreto ed efficace intervento nei problemi del settore, nel quadro unitario cui più volte si è accennato.

Va tenuto però presente che in Italia il numero dei bacini idrografici è piuttosto rilevante; se infatti i bacini degli otto maggiori fiumi (Po, Tevere, Adige, Arno, Volturno, Liri-Garigliano, Reno e Piave) occupano il 50 per cento del territorio nazionale, escluse le isole, resta peraltro il fatto che il rimanente 50 per cento è ripartito in centinaia di corsi d'acqua che sfociano direttamente in mare, i cui bacini in grandissima parte sono piccoli o piccolissimi.

La soluzione perciò è rappresentata, per un verso, dalla ripartizione del territorio nazionale in vaste aree idrografiche che raggruppino — escluse le grandi isole — più bacini e, dall'altro verso, dalla costituzione in ciascuna di esse di un apposito organo (il Magistrato alle acque) nel quale si realizzi la convergenza delle diverse istanze e competenze.

Su questa impostazione, salve le differenziazioni in ordine alla natura e alle com-

petenze dei Magistrati, conviene ormai, come si è a più riprese accennato in precedenza, pressochè la totalità delle proposte che in questi anni sono state avanzate in materia di organizzazione della difesa del suolo, a partire dalla Commissione De Marchi.

In proposito appaiono quanto mai appropriate le considerazioni che il CNEL ha sviluppato sul punto nel parere 18-19 giugno 1980 sui disegni di legge presentati in questa legislatura (pagine 32 e 33):

« Una volta definita la scelta relativa agli organi centrali di programmazione nazionale per la difesa del suolo, occorre coerentemente individuare l'istanza di riferimento della programmazione attuativa a livello di area idrografica secondo quella che è stata considerata la dimensione spaziale ottimale da fissare per l'intervento.

Appare al riguardo opportuna l'istituzione — per ciascuna area idrografica in cui dovrebbe ripartirsi il territorio nazionale — di un organismo eminentemente tecnico da preporre alla pianificazione di tutti i bacini ricadenti all'interno dell'area, indipendentemente dal carattere regionale o interregionale di questi, allo scopo di assicurare uniformità di impostazione e continuità alle attività di intervento, nella osservanza del piano elaborato e approvato in sede nazionale.

Tale struttura periferica non dovrebbe peraltro configurarsi quale modulo di decentramento statale, non apparendo tale schema rispondente all'assetto delle funzioni di amministrazione attiva in materia, ormai quasi completamente di spettanza regionale.

L'organismo in questione (la cui denominazione risulta indifferente purchè ne risultino chiariti la natura e i poteri ad esso attribuiti nel più generale ambito della ripartizione delle competenze) dovrebbe essere comune alle Regioni rientranti nell'ambito dell'area idrografica e, in minor misura, alle Amministrazioni centrali dei lavori pubblici e dell'agricoltura e delle foreste — al fine precipuo di stabilire gli opportuni raccordi con i poteri centrali dello Stato — e dovrebbe riflettere, nella propria composizione, la

esigenza di una specifica competenza tecnica nelle varie materie attinenti alla difesa del suolo.

Per assicurare a tale struttura un opportuno carattere di autonomia e indipendenza, potrebbero contemplarsi, inoltre, determinate forme di incompatibilità tra la carica di membro dell'organo di programmazione e di coordinamento dell'area idrografica ed alcune cariche pubbliche.

I poteri da conferire all'organo di programmazione e coordinamento preposto a ciascuna area dovrebbero riguardare esclusivamente funzioni di programmazione, di direzione e di controllo; funzioni che si concretano nell'approvazione dei piani dei bacini a carattere regionale — esclusa, quindi, l'approvazione dei piani dei bacini a carattere interregionale, affidata all'organo centrale di difesa del suolo — nell'individuazione degli interventi da inserire nel piano nazionale pluriennale e da proporre all'organo centrale, nella definizione della progettazione esecutiva delle opere nell'ambito dei criteri tecnici generali fissati, a livello nazionale, dall'organo centrale, nel controllo delle attività di esecuzione delle opere previste nei piani di bacino ».

Sul punto i senatori Noè e Rossi Doria affermano nella loro relazione alle Commissioni del Senato (pagine 69 e 70):

« Nelle aree di competenza, ai Magistrati alle acque e alla difesa del suolo dovrebbero essere solo riservate funzioni di programmazione, direzionali e di controllo. In particolare dovrebbero essere loro affidati i seguenti compiti:

a) elaborazione e continuo aggiornamento dei piani generali di bacino per i bacini idrografici di maggiore consistenza e pericolosità e delle direttive di pianificazione per i bacini idrografici minori;

b) formulazione dei programmi pluriennali di intervento;

c) ripartizione dei fondi assegnati dai programmi nazionali tra i territori di loro competenza;

d) controllo tecnico ed amministrativo dei progetti, da estendere anche ai consun-

tivi, per le sole opere di rilevante importanza e difficoltà tecnica;

e) ispezione e controllo dell'esecuzione degli interventi.

I Magistrati non dovrebbero, cioè, in alcun modo, assumere compiti esecutivi. E, tuttavia, opportuno che essi abbiano alla loro diretta dipendenza alcuni essenziali servizi e precisamente:

a) una sezione propria del servizio idrografico;

b) un proprio servizio di sorveglianza dei corsi d'acqua e di preavviso delle piene;

c) un proprio servizio di pronto intervento, incaricato della direzione tecnica e del coordinamento degli interventi nei casi di emergenza o nei casi di inadempienza degli organi esecutivi per lavori di particolare importanza, con possibilità di spostare rapidamente sui luoghi mezzi e personale specializzato di propria dotazione ».

I senatori Noè e Rossi Doria proseguono affermando (pagine 70 e 71):

« Senza entrare in altri dettagli si può concludere dicendo:

1) che i Magistrati debbono poter disporre di mezzi adeguati e di una considerevole libertà di manovra nell'assolvere questo compito;

2) che essi debbono potersi avvalere per i singoli bacini della piena collaborazione degli enti e degli uffici competenti esistenti sul posto, pur mantenendo la direzione, il coordinamento e la responsabilità dei piani;

3) che essi debbono potersi avvalere (oltre che della propria sezione del servizio idrografico) degli istituti di ricerca e sperimentazione collegati con l'organo centrale;

4) che essi debbono poter far ricorso, quando ciò sia opportuno, a privati professionisti o studi tecnici o istituti, universitari o privati, di ricerca e di sperimentazione;

5) che essi debbono, di conseguenza, costituire nel loro interno un Ufficio piani sia per la diretta esecuzione di una parte del lavoro, sia per la definizione delle diret-

tive in caso di affidamento ad altri di una parte dello stesso lavoro, sia per il coordinamento e l'aggiornamento continuo dei piani stessi ».

In conclusione, in ordine alla natura giuridica dei Magistrati le posizioni di cui si è fin qui riferito possono così riassumersi:

1) organi decentrati dello Stato, come gli attuali Magistrati per il Po e alle acque di Venezia, con ampie responsabilità tecniche ed amministrative e con competenza diretta ed esclusiva nel settore attraverso proprio uffici periferici, salva la facoltà di esecuzione di lavori in regime di concessione (Commissione De Marchi);

2) organi decentrati dello Stato, dotati di larga autonomia, con funzioni di programmazione, coordinamento, direzionali e di controllo e completo affidamento alle Regioni della responsabilità attuativa della politica della difesa del suolo (relazione Noè-Rossi Doria);

3) organi autonomi di raccordo fra Stato e Regioni, con rappresentanza maggioritaria di queste ultime e completa responsabilità attuativa regionale come nella posizione precedente (parere CNEL).

Il disegno di legge si identifica, nella sostanza, con le posizioni espresse dal CNEL per quanto concerne la natura dei Magistrati e ne precisa i compiti e le funzioni secondo la linea espressa in proposito dai senatori Noè e Rossi Doria, con gli opportuni adattamenti in relazione alle normative sul decentramento e per quanto concerne la gestione dei servizi idraulici e la partecipazione ai servizi tecnici per la difesa del suolo, sottolineandone il carattere eminentemente tecnico.

Appare chiaro che, secondo questa impostazione, non ha più senso parlare di bacini regionali e interregionali, così come di opere idrauliche delle diverse categorie; il disegno di legge ne prende atto con le conseguenti proposte.

Questi argomenti sono trattati dagli articoli 12, 13, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 31 e 39.

REGIONI - ENTI LOCALI - ALTRI ENTI.

Si è già detto che per quanto riguarda la esecuzione delle opere e la gestione operativa dell'assetto del territorio anche sotto il profilo della difesa del suolo, sia il parere del CNEL e sia la relazione Noè-Rossi Doria individuano nelle Regioni il soggetto principale nella materia e non parrebbe necessario aggiungere ulteriori considerazioni.

Tuttavia, per una migliore chiarezza della questione, è bene riportare testualmente quanto indicano in proposito.

Nel parere del CNEL si afferma (pagine 33 e 34):

« Quanto alle Regioni, a queste dovrebbero essere affidate *in toto* la programmazione attuativa del programma pluriennale nazionale, anche in relazione ai bacini a carattere interregionale, e le funzioni programmatiche a livello di bacino interregionale. Da ciò discende che la fase esecutiva degli interventi programmati e la progettazione delle opere, nell'osservanza dei criteri tecnici dettati a livello centrale, compete alle Regioni che gestiscono le attività secondo criteri di opportunità in relazione specifica delle diverse zone.

Sotto quest'ultimo profilo appare necessaria la valorizzazione delle strutture di intervento già esistenti e dotate dei necessari apparati tecnico-operativi, come i consorzi di bonifica o le comunità montane, alle quali si dovrebbero affidare l'esecuzione delle opere o delle manutenzioni mediante gli istituti della concessione o della convenzione; istituti che dovrebbero essere, in via generale, particolarmente valorizzati dalle Regioni ».

In modo forse un po' più dettagliato si esprimono i senatori Noè e Rossi Doria (pagina 77):

« (Le Regioni) dovranno infatti:

1) costituire e far funzionare organi propri, strutturati in modo da assolvere convenientemente i compiti direzionali ed amministrativi loro affidati e da corrispondere agli impegni concordati anno per anno in sede di

programmazione con i competenti Magistrati alle acque e alla difesa del suolo ...;

2) procedere alla più conveniente ripartizione del territorio regionale in comprensori e subcomprensori, la cui delimitazione consenta di perseguire congiuntamente i fini dell'assetto territoriale, dello sviluppo economico-sociale e della realizzazione degli interventi di difesa del suolo e di governo delle acque;

3) promuovere, in ogni subcomprensorio, o la costituzione di un consorzio di comuni o il riordinamento di un ente esistente, invitandoli a costituire o riordinare propri uffici tecnici per adeguarsi alle loro funzioni;

4) delegare, nelle forme della concessione, a questi organi locali o ad altri esistenti e più adatti (comunità montane, consorzi di comuni, consorzi di bonifica, eccetera) la predisposizione dei progetti esecutivi e la esecuzione in economia o in appalto di quella parte degli interventi previsti nei piani dei singoli bacini idrografici, che ricade nella loro area di competenza ».

Il disegno di legge si muove, nella sostanza, secondo la logica sopra indicata, affidando però alla autonomia decisionale delle Regioni, singole o associate, il compito di definire, in relazione alle reali situazioni delle diverse zone e utilizzando di norma gli organismi locali, le modalità organizzative più opportune non solo per la realizzazione degli interventi, ma anche per la gestione dei servizi idraulici e per la partecipazione ai servizi tecnici per la difesa del suolo e più in generale per l'esercizio delle funzioni trasferite o delegate in materia di territorio, suolo e acque, come indicato agli articoli 14, 15, 21, 27, 30, 31 e 44.

ALCUNE ESPERIENZE STRANIERE

Va premesso, in verità, che la situazione geologica, orografica, morfologica, idrografica, climatica ed umana dell'Italia è generalmente assai diversa, certo notevolmente più complicata rispetto a quella di altri paesi industrializzati e perciò appare pro-

blematico un eventuale trasferimento, anche parziale, o un adattamento di modelli organizzativi stranieri al caso italiano, anche a prescindere dalla diversità degli ordinamenti politici ed amministrativi delle singole nazioni; si possono però cogliere spunti utili sui quali riflettere.

Perciò, nell'illustrare un disegno di legge sulla conservazione, la difesa e l'uso del territorio, del suolo e delle acque per l'Italia, può essere di un certo interesse conoscere, sia pure in modo molto sintetico e semplificato (e perciò necessariamente con alcune imprecisioni), come appare la organizzazione del settore in altri Paesi.

Francia

In Francia l'80 per cento del territorio, escluse le isole, è coperto dai bacini idrografici di soli cinque grandi fiumi — Reno, Senna, Loira, Garonna e Rodano — la cui situazione e il cui regime sono assai diversi anche rispetto al fiume Po, unico ad essi in qualche modo paragonabile, il cui bacino copre il 28 per cento del territorio nazionale, sempre escluse le isole.

La storia geologica più antica, l'orografia meno frastagliata, la maggiore uniformità delle sue vicende climatiche e meteorologiche e tanti altri elementi, fanno sì che i problemi della difesa del suolo in quel Paese siano di gran lunga meno complessi di quelli italiani.

Tanto è vero, per esempio, che non esiste un principio per il quale lo Stato sia « obbligato » a garantire la salvaguardia del territorio dalla minaccia di alluvioni, frane o eventi consimili, anche se poi in forma magari pragmatica in qualche modo interviene e fa intervenire le comunità locali; è il proprietario del terreno, singolo o consorziato, o le comunità locali che devono provvedere alla difesa, e lo Stato finanzia in parte opere idrauliche, come per esempio arginature, bacini di moderazione delle piene o altro.

Lo Stato invece (in verità con una certa sovrapposizione di competenze fra i Ministeri dei lavori pubblici, dell'ambiente, dei trasporti e dell'agricoltura e talora, a quanto pare, anche con qualche trascuratezza) prov-

vede in proprio alla sistemazione e alla manutenzione dei corsi d'acqua di cui è proprietario, soprattutto quelli nei quali si svolge la navigazione interna che, forse, è la preoccupazione prevalente accanto alla produzione di energia idroelettrica e all'irrigazione.

Un tentativo di razionalizzazione, per il momento in buona parte solo sul piano legislativo, è stato compiuto dalla legge 16 dicembre 1964 n. 64-1245, (modificato con la legge 16 dicembre 1976, n. 76-786) che all'articolo 11 abilita « i dipartimenti, i comuni, i loro consorzi, i consorzi misti e le agenzie pubbliche di bacino o sottobacino a intraprendere gli studi, l'esecuzione e la gestione delle opere di pubblica utilità necessarie alla lotta contro l'inquinamento delle acque, il rifornimento d'acqua, la difesa contro le inondazioni, la manutenzione e il miglioramento dei corsi d'acqua, dei laghi e degli stagni non demaniali (esclusi, quindi, quelli demaniali), delle acque sotterranee e dei canali e fossati di bonifica e di irrigazione », utilizzando anche società ad economia mista.

L'articolo 16, tuttavia, dà la facoltà al Consiglio di Stato di creare agenzie pubbliche di bacino o sottobacino, poste sotto la tutela dello Stato, con i medesimi scopi.

In verità finora sono state create, praticamente, solo le « agences financières de bassin », istituzioni pubbliche amministrative dotate di personalità giuridica e di autonomia finanziaria, con il compito generale « di facilitare le diverse azioni di interesse comune al bacino o a gruppi di bacini »; sono le sei agenzie finanziarie di bacino: « Artois-Picardie », « Seine-Normandie », « Rhin-Meuse », « Loire-Bretagne », « Adour-Garonne » e « Rhône-Méditerranée-Corse », che coprono tutto il territorio francese.

I compiti attuali di tali agenzie riguardano la lotta all'inquinamento, il trattamento e l'eliminazione dei reflui tossici e la distribuzione dell'acqua, attraverso la concessione graduata e flessibile di contributi e aiuti alle collettività locali e agli imprenditori, compensata dalla applicazione, pure graduata e flessibile, di tasse e canoni sugli utenti delle fognature e degli impianti di depurazione e sulle derivazioni d'acqua.

La legge ha sulla carta notevoli potenzialità per la creazione di una organizzazione decentrata dalla difesa del suolo, ma tuttora le iniziative sono quelle precedentemente indicate.

Un caso a sè è rappresentato dal bacino idrografico del Rodano (Km² 98.000) nel quale opera la « Compagnie Nationale du Rhône » (CNR).

Costituito nel 1934, quale concessionaria da parte dello Stato della esecuzione e gestione di opere per lo sviluppo della valle del Rodano, è classificata « Société d'Intérêt Général » la cui natura giuridica è quella di una società per azioni privata i cui azionisti sono però pubblici: il Dipartimento della Senna, gli enti locali della valle del Rodano, le ferrovie e l'ente per l'energia elettrica che sono enti morali di diritto pubblico; è anche una impresa di carattere nazionale in quanto riceve aiuti dallo Stato ed è da esso controllata.

I principali interventi fin qui effettuati riguardano: regolazione delle acque e protezione dalle inondazioni attraverso la creazione di 21 bacini d'invaso e, contemporaneamente, produzione di energia elettrica; canalizzazione del Rodano da Lione al Mediterraneo (Km 330) con 12 conche di navigazione per battelli di grande tonnellaggio; sistemazione del territorio mediante la creazione di zone portuali-industriali, aree di sviluppo urbano e spazi acquei e terrestri per il tempo libero; stabilizzazione della falda freatica, disponibilità d'acqua per l'irrigazione, ristrutturazione delle imprese agricole e riordino delle proprietà.

La maggior parte dei proventi deriva dalla vendita dell'energia elettrica e dai canoni per i vari servizi prestati, ma lo Stato finanzia una parte delle opere da realizzare.

La CNR è retta da un consiglio di amministrazione i cui componenti sono in parte eletti dagli azionisti e in parte, fra cui il presidente, sono nominati dal Governo.

I programmi della CNR sono inclusi nei « Plans d'Equipement et de Modernisation » nei quali sono indicati anche i finanziamenti che lo Stato destina per gli interventi di competenza della Compagnia.

Le opere indicate nei diversi programmi sono pressochè ultimate e la Compagnia, oltre a completare gli interventi di sviluppo industriale, agricolo e urbanistico previsti, sta predisponendo i progetti esecutivi per la canalizzazione della Senna al fine di collegare il Rodano con il Reno (presumibilmente entro gli anni 80).

Nella sostanza, escluse le funzioni attribuite alla « Agenzia finanziaria Rodano-Mediterraneo-Corsica » per quanto riguarda il disinquinamento, la « Compagnie Nationale du Rhône » ha praticamente tutte le competenze in materia di difesa del territorio e del suolo e di utilizzazione delle acque ed inoltre un ruolo determinante nello sviluppo economico e sociale del bacino idrografico della Valle del Rodano.

Stati Uniti d'America

Negli Stati Uniti, al di là delle consuete considerazioni sulla diversità della situazione geologica, orografica, climatologica ed altri elementi rispetto al caso italiano, va rilevato che oltre il 50 per cento del territorio continentale è dominato da un solo bacino idrografico, rappresentato dal sistema Mississippi-Missouri, uno dei più grandi del mondo, che con i suoi quasi 4 milioni di Km². interessa ben 26 stati della Confederazione su 50.

È all'incirca 57 volte il bacino del Po e la portata media annua è di 18.000 mc/sec contro i 1.600 di quest'ultimo.

Solo questi pochi dati indicano la totale diversità nei confronti della situazione italiana.

Vale la pena, comunque, di illustrare sinteticamente l'organizzazione della difesa del suolo in un paese con ordinamento federale formato — come si è detto — da 50 Stati dotati di molti poteri e larghissima autonomia.

L'autorità fondamentale è l'« U.S. Army Corps of Engineers », cioè il corpo degli ingegneri dell'esercito (in Italia si direbbe il Genio militare) che dipende dal Ministero della difesa.

Costituito nel 1775, il Corps è responsabile, su tutto il territorio nazionale, della

lotta alle alluvioni, del disinquinamento dell'acqua, della produzione di energia elettrica, dell'uso delle risorse idriche, della navigazione interna, della gestione dei beni naturali (foreste, acquacoltura, flora, fauna) e di quanto altro concerne i bacini idrografici e i fiumi che interessano più Stati (in pratica quasi tutti).

L'organizzazione è di tipo militare, distinta in 11 divisioni e 36 distretti.

Le divisioni coprono le 11 aree idrografiche del territorio americano: « Lower Mississippi Valley », « Missouri River », « New England », « North Atlantic », « North Central » (comprendente anche i Grandi Laghi), « Ohio River », « North Pacific » (che include anche l'Alaska), « Pacific Ocean » (e cioè le isole Hawaii), « South Atlantic » (comprendente anche Puerto Rico), « South Pacific » e « Southwestern » (cioè gran parte del Texas e del Nuovo Messico).

L'esecuzione delle opere e la loro gestione sono in genere di competenza del Corps oppure possono essere date in concessione, senza oneri per il Governo, a società private (per esempio bacini idroelettrici) o agli Stati e alle comunità locali (per esempio bacini per acqua potabile o irrigazione, porti interni, eccetera).

Nonostante la competenza pressochè esclusiva del Corps nella difesa del suolo e nella gestione delle risorse idriche, si è stabilita una relazione assai stretta con gli Stati, le collettività locali e la popolazione.

Indicativa di questo legame è, a titolo di esempio, la complessità dell'*iter* instaurato per conseguire il consenso al fine di realizzare un'opera proposta localmente (ma la procedura è uguale anche se l'iniziativa è del Corps):

1) cittadini singoli o comunità locali chiedono ai propri rappresentanti al Congresso di provocare l'autorizzazione al Corps di studiare l'attuazione di un intervento in materia di suolo e di acque di carattere regionale o locale o di interesse dei centri abitati;

2) il Congresso autorizza il Ministro della difesa a studiare il problema e questo;

tramite il Capo degli Engineers e la Divisione, ne dà incarico al Distretto;

3) in sede locale vengono fatte pubbliche consultazioni al fine di valutare l'orientamento della popolazione circa l'opportunità dell'opera, in relazione al pubblico interesse, al costo presunto, alle ripercussioni sull'ambiente, alle possibili alternative e così via;

4) accertato il livello di gradimento dei cittadini, il Distretto formula un esame preliminare della questione, predispone le possibili soluzioni alternative, ne verifica la fattibilità tecnica, valuta se il pubblico beneficio supera il costo di costruzione, gestione e ammortamento, ne verifica l'impatto sull'ambiente e formula anche una serie di proposte di soluzioni di massima fattibilità tecnica ed economica;

5) il Distretto espone in pubblici dibattiti le soluzioni elaborate e poi si svolge una specie di *referendum* sull'argomento fra le persone e gli enti interessati;

6) sulla base delle indicazioni emerse, il Distretto valuta approfonditamente le varie possibili alternative attraverso un più dettagliato studio di carattere tecnico ed economico e di impatto ambientale, predispone una sintesi di quanto fatto e lo distribuisce al pubblico;

7) i cittadini, gli enti, le associazioni, le comunità locali dibattono gli studi fatti e fanno pervenire proposte al Distretto;

8) il Distretto formula un completo rapporto di fattibilità che viene trasmesso agli Stati e alle agenzie federali per le eventuali osservazioni;

9) il Distretto esamina i pareri pervenuti, formula proposte e raccomandazioni e manda un rapporto alla Divisione; questa, col proprio parere, al « Board of Engineers for River and Arbors » (Comitato degli ingegneri per i fiumi e i porti); il Board al Capo degli ingegneri e questi al Ministro della difesa che fa una proposta definitiva al Congresso);

10) il Congresso include la proposta nel programma delle risorse idriche e, se il bi-

lancio federale è d'accordo, lo trasforma in legge che, in via generale, il presidente approva;

11) la decisione viene comunicata dal Corps agli interessi locali;

12) il Distretto esegue i lavori.

(E nessuno interloquisce più sull'argomento).

Il Corps dispone di un grande laboratorio a Vicksburg nello Stato del Mississippi per esperimenti idraulici e ricerche geotecniche e per gli studi di impatto ambientale, che viene utilizzato in quasi tutti gli Stati Uniti e anche all'estero; possiede una flotta di 3.000 mezzi galleggianti, soprattutto per il dragaggio dei fondali per la navigazione (bisogna considerare che la rete idroviaria è di 41.000 chilometri con un traffico, nel 1977, di 705 milioni di tonnellate); è presente capillarmente in tutto il reticolo idraulico del paese. Attualmente ha in corso una iniziativa di programmazione che va sotto il nome « Acqua risorsa limitata ».

Anche negli Stati Uniti però, come in Francia, esiste un caso singolare; si tratta del bacino idrografico del fiume Tennessee (Km² 106.000), un affluente del fiume Ohio che a sua volta versa le proprie acque nel Mississippi, per il quale la competenza esclusiva nelle materie della difesa del suolo e della gestione delle acque è stata affidata alla « Tennessee Valley Authority » (TVA) con competenze in sette Stati, ma soprattutto in quello del Tennessee.

È stata istituita nel 1934 come agenzia del Governo federale ed è perciò un ente statale dotato però di completa autonomia finanziaria, grazie soprattutto alle entrate per la vendita di energia elettrica di provenienza idraulica, termica e nucleare.

Le opere per lo sviluppo della valle del Tennessee comprendono: regolazione delle acque e protezione dalle inondazioni con la creazione di 39 bacini di invaso e, contemporaneamente, produzione di energia elettrica, canalizzazione del Tennessee con 11 conche di navigazione (Km 1049 e 24 milioni di tonn. nel 1977) per battelli di grande tonnellaggio, sistemazione del bacino montano con opere di forestazione ed interventi

di idraulica minore, irrigazione e acqua potabile, disinquinamento, creazione di zone per il tempo libero, produzione di munizioni e il generale sviluppo economico e sociale della regione.

Come si è detto, i proventi della TVA derivano soprattutto dalla vendita dell'energia elettrica di varia origine, ma anche, pur in misura minore, dalla vendita dell'acqua, dalle tasse per l'esercizio della navigazione e dai canoni di concessione dei beni di proprietà (commercio, industria, tempo libero, eccetera) e infine dalla vendita di munizioni alle forze armate.

Il bilancio si chiude in pareggio e, dopo aver pagato i debiti contratti per l'esecuzione delle opere e le spese di gestione (soprattutto per la navigazione, la protezione dalle piene e dall'inquinamento), vengono finanziati ulteriori piani di sviluppo (soprattutto nel settore agricolo e industriale) e di ricerca scientifica (in particolare sulla qualità della vita, sulla protezione delle risorse naturali, sui fertilizzanti, eccetera).

La TVA è retta da un consiglio di amministrazione di nomina federale, di intesa con gli Stati interessati e con le comunità locali.

In definitiva la « Tennessee Valley Authority » ha la completa responsabilità in materia di difesa del territorio e del suolo e di governo sulle acque e nella sostanza governa lo sviluppo dell'intero bacino idrografico.

Si è ritenuto di riferire sulle esperienze francese e statunitense in quanto si tratta di paesi nei quali la situazione idrografica può, in senso molto lato, paragonarsi a quella italiana dato che il territorio è coperto quasi completamente da bacini relativi a fiumi che nascono e sfociano nel territorio nazionale, come in Italia, e quindi senza condizionamenti da oltre confine; ed inoltre perchè, da un lato, la situazione francese è tuttora caratterizzata da un forte accentramento di poteri in tutti i settori, anche se, almeno in prospettiva, sembra profilarsi un indirizzo diverso e, dall'altro invece, gli Stati Uniti sono un paese con un fortissimo decentramento in quasi tutti i settori, ad esclusione proprio della difesa del suolo.

Questo però conferma, se ce ne fosse bisogno, che il caso italiano è piuttosto ati-

pico sotto quasi tutti i profili, anche rispetto alle esperienze di altri paesi europei sulle quali non si è riferito.

SERVIZI IDRAULICI E SERVIZI TECNICI PER LA DIFESA DEL SUOLO

Le considerazioni che la Commissione De Marchi, la relazione Noè e Rossi Doria, il CNR e il CNEL hanno svolto sullo stato dei servizi idraulici e tecnici per la difesa del suolo sono pressochè coincidenti e perciò non appare necessario riferire partitamente su quanto da essi esposto.

È peraltro opportuno riassumere i principali problemi che si pongono su questa importantissima questione.

Servizi idraulici

Il Servizio di polizia idraulica, di navigazione interna, di piena e di pronto intervento, così come configurato nel regio decreto 9 dicembre 1937, n. 2669, « Regolamento sulla tutela delle opere idrauliche di 1^a e 2^a categoria e delle opere di bonifica », che prevede anche la esecuzione dei lavori, la manutenzione delle opere, la conservazione dei beni e il servizio « idrometrico », è praticamente inesistente in parecchi corsi d'acqua; e in altri poi è molto carente a causa dell'attuale sistema di classifica, ma soprattutto per lo sconvolgimento complessivo causato dai modi con cui è stato operato il trasferimento del personale e degli uffici dallo Stato alle Regioni, dai pensionamenti anticipati, dalla non razionale distribuzione del personale, dalla perdurante incertezza nella attribuzione delle competenze, particolarmente per le opere idrauliche di 2^a e 3^a categoria, e la conseguente duplicazione di servizi, entrambi talora insufficienti, sul medesimo corso d'acqua, dalla mancanza, in definitiva, di un quadro organico di riferimento.

Il disegno di legge, in coerenza con quanto espresso in precedenza, conferma il ruolo fondamentale delle Regioni nella organizzazione del Servizio di polizia idraulica, di navigazione interna, di piena e di pronto in-

tervento, correlato, si potrebbe dire quasi naturalmente, con i compiti di realizzazione, gestione e manutenzione delle opere e degli impianti e di conservazione dei beni, trattandosi di funzioni quasi sempre fra loro integrate o integrabili (articolo 14/d e 14/e).

Le Regioni, come più specificatamente si dirà più avanti trattando del problema del personale e della concessione, provvederanno a questi compiti utilizzando di norma l'organizzazione tecnica ed amministrativa e le attrezzature degli enti locali territoriali o loro consorzi, delle comunità montane, dei consorzi di bonifica e di altri enti pubblici o di diritto pubblico aventi sede nei luoghi in cui il servizio deve svolgersi.

Dovranno essere curate, particolarmente, forme di associazione fra questi enti a livello di bacino o parti di bacino idrografico, anche mediante organismi di 2° grado, o comunque modi efficaci di coordinamento operativo.

Gli articoli che nel disegno di legge trattano il problema dei servizi idraulici sono: 3/q - 4/q - 6/c/2 - 7/f - 9/e - 13/h - 14/d - 14, secondo comma - 16/6 - 27, secondo, terzo e quarto comma.

Servizi tecnici per la difesa del suolo

Diverso è invece il discorso per quanto riguarda i cosiddetti Servizi tecnici per la difesa del suolo, meteorologico, climatologico, idrografico e idrologico, mareologico, geologico e geotecnico, sismico, topografico e cartografico, sui quali hanno competenza più amministrazioni ed istituzioni.

Dalla « Relazione previsionale e programmatica per l'anno 1980 » presentata al Parlamento il 30 settembre 1979 (Doc. XIII numero 1-bis - Senato) e da altre fonti, si può delineare un quadro della situazione.

Meteorologia

Il compito nella materia è affidato al Servizio Meteorologico dell'Aeronautica Militare alle dipendenze del Ministero della difesa, il quale provvede alla organizzazione, raccolta ed elaborazione di un'ampia gamma di dati meteorologici finalizzati, in via principale, all'assistenza al volo dell'aeronauti-

ca militare e civile, ma anche per altri servizi nazionali; svolge inoltre ricerche nel campo meteorologico in collegamento nazionale e internazionale.

Ha una sede centrale a Roma e tre centri regionali (Milano-Linate, Roma-Fiumicino, Brindisi) cui fanno capo 34 uffici aeroportuali, 19 stazioni aeroportuali d'informazione, 125 stazioni di osservazioni di superficie, 6 stazioni per l'esplorazione verticale dell'atmosfera e 5 per l'osservazione radar meteorologico.

In collegamento con le maggiori organizzazioni meteorologiche mondiali, elabora e fornisce sistematicamente informazioni e dati, oltre che per l'assistenza al volo, per la ricerca scientifica, la RAI, la SIP, la navigazione marittima, il servizio antincendi e la protezione civile, le ferrovie dello Stato, ecc.

Il Servizio pubblica, fra l'altro, il quotidiano « Cartello Meteorologico » e la rassegna trimestrale « Rivista di Meteorologia Aeronautica ».

Climatologia

L'Ufficio centrale di ecologia agraria (UCEA), alle dipendenze del Ministero dell'agricoltura e delle foreste, dispone di una rete di osservatori e stazioni che forniscono dati e variabili necessari per l'agrometeorologia che non sono generalmente misurate nelle stazioni di altre reti (gelate, brinate, siccità, temporali, grandinate, nebbia, eccetera).

Idrografia e idrologia

Il Servizio Idrografico Italiano, alle dipendenze del Ministero dei lavori pubblici, provvede, attraverso gli uffici idrografici dei Magistrati alle acque di Venezia e per il Po di Parma e le sezioni periferiche dislocate nelle varie aree idrografiche, alla rilevazione di dati idrometeorologici su tutto il territorio nazionale; la rete è costituita da 5.500 stazioni dotate di 7.000 apparecchi, di cui circa 2.500 registratori, per la rilevazione della temperatura dell'aria, della piovosità, dei livelli idrici dei corsi d'acqua, dei laghi e

delle lagune, delle portate dei fiumi, del trasporto torbido in sospensione nei corsi d'acqua, del livello delle falde idriche sotterranee; in alcune di queste stazioni vengono anche rilevate altre caratteristiche, quali la pressione dell'aria, il grado di umidità, l'altezza del manto nevoso.

I dati raccolti vengono elaborati e pubblicati sugli « Annuali Idrologici », che peraltro non vengono diffusi da almeno sei o sette anni, e sul « Bollettino idrologico mensile »; altre pubblicazioni periodiche sono: « Grandi Utilizzazioni Idrauliche per Forza Motrice » e « Produzione di Energia Elettrica in Italia ».

Il Servizio ha in corso l'archiviazione su supporto magnetico dei dati pubblicati nel passato in collaborazione con il Centro elettronico del Ministero dei lavori pubblici.

Il Servizio ha in programma l'ulteriore ammodernamento delle apparecchiature di rilevamento per adeguarle ai più recenti ritrovati della tecnica (apparecchi di registrazione su supporto magnetico per ottenere una lettura ed una elaborazione più rapida e precisa, teletrasmissione dei livelli idrometrici dei corsi d'acqua, nuovi apparecchi per la misura della torbidità dei corsi d'acqua, eccetera), nonché il collegamento delle Sezioni e uffici idrografici con il calcolatore del Ministero mediante terminali.

Mareografia

Il Servizio Mareografico, alle dipendenze del Ministero dei lavori pubblici, « è stato istituito da tempo — si afferma nella "Relazione previsionale e programmatica 1980" — con lo scopo di fornire utili indicazioni agli Uffici del genio civile delle opere marittime sulle soluzioni da adottare in casi difficili nei quali le usuali opere di difesa si mostrino inadeguate a contrastare le azioni del mare ».

In realtà, salvo una serie di stazioni di osservazione esistenti, il Servizio è da riorganizzare quasi completamente mediante una vera e propria « Rete mareografica italiana (RMI) » sulla base — si afferma — delle indicazioni fornite dalla Commissione di stu-

dio istituita con decreto interministeriale numero 680 del 18 marzo 1976, con lo scopo di coordinare l'attività di osservazione dei fenomeni mareali (attualmente compiuta da più amministrazioni ed enti) in relazione anche al fatto che, « nel quadro più ampio dei compiti di documentazione e conoscenza del territorio e della sua evoluzione, gli è stata attribuita la responsabilità della raccolta e del coordinamento di detta attività ».

L'Istituto Idrografico della Marina (IIM), con sede in Genova e alle dipendenze del Ministero della difesa, ha il compito di effettuare « studi e ricerche nel campo della talassografia, meteorologia, idrografia, geomagnetismo e delle radiazioni solari », (così si scrive nella « Relazione programmatica » citata).

In realtà si occupa di rilievi idrografici in mare per la produzione della cartografia marina dello Stato, cosa questa che non comporta, a quanto risulta, un impegno costante.

Allo stato attuale delle cose — si afferma — non esiste un atto legislativo che stabilisca in modo chiaro quale sia la missione continuativa dell'Istituto Idrografico nell'ambito dello Stato e non esiste quindi un ordinamento che stabilisca, sulla base della situazione attuale, quali siano i limiti di responsabilità dell'Istituto in un settore così vasto quale quello idro-oceanografico.

Vale la pena di ricordare, infine, che il CNR, nell'ambito del progetto finalizzato « Conservazione del suolo », ha allo studio il sottoprogetto « Dinamica dei litorali » con il quale « si intende mettere a punto metodologie: per identificare cause e modalità di degradazione dei litorali italiani; individuare tecniche di intervento più idonee per la difesa e la conservazione delle spiagge ».

Geologia e geotecnica

Il Servizio Geologico d'Italia, alle dipendenze del Ministero dell'industria, svolge principalmente i seguenti compiti: studi e ricerche, anche nel settore sismico, per la pubblicazione della Carta Geologica Ufficiale e di carte tematiche a corredo, per la soluzione di particolari problemi di geologia

applicata all'ingegneria civile, alle ricerche minerarie e a quelle geoidrologiche, consulenza per le pubbliche amministrazioni, ed altri; compie studi e ricerche per il CNR, la Cassa per il Mezzogiorno, la CEE e altri.

Sismologia

Il Servizio Sismico, alle dipendenze del Ministero dei lavori pubblici, è stato costituito nel 1968 e finora ha provveduto ad installare apparecchiature particolari per la rilevazione di fenomeni sismici, analizzare il comportamento delle strutture di edilizia e delle opere pubbliche soggette a detti fenomeni, effettuare ricerche geologiche e geofisiche in relazione alla sismicità.

Topografia e cartografia

L'Istituto Geografico Militare (IGM), alle dipendenze del Ministero della difesa, provvede alla rilevazione aereofotogrammetrica e alle ricognizioni e misurazioni sul terreno al fine di elaborare la « cartografia ufficiale dello Stato », assicurando l'inquadramento geometrico della superficie terrestre; compie a questo fine ricerche e studi nel campo della geografia, della topografia, della geodesia, della meteorologia, delle apparecchiature elettroniche di misura.

L'Istituto compie inoltre studi e rilevazioni su una serie di caratteristiche del territorio italiano, quali, per esempio, quelle litologiche e idrografiche, quelle relative all'abbassamento del suolo a causa della subsidenza, alla situazione dell'ambiente di talune zone, ai fenomeni ecologici, eccetera; pubblica le riviste « L'Universo » e il « Bollettino di Geodesia e scienze affini ».

Tutela delle acque dall'inquinamento

Non si hanno notizie sullo stato di questo servizio in sede centrale — la « Relazione previsionale » non ne parla — servizio che dovrebbe costituire il supporto per la formazione e l'aggiornamento del piano nazionale di risanamento delle acque previsto dalla legge Merli.

Frammentarie sono anche le informazioni sui corrispondenti servizi delle Regioni per i piani di risanamento regionale.

Molte altre sono le istituzioni pubbliche che raccolgono dati sui fenomeni fisici del territorio italiano e li elaborano, ma sarebbe troppo lungo riferire sulla loro attività; può essere utile la elencazione delle principali: Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR), Comitato Nazionale per l'Energia Nucleare (CNEN), Istituto Nazionale di Fisica Nucleare (INFN), Istituto Nazionale di Geofisica, Osservatorio Geofisico Sperimentale di Trieste, Istituto Nazionale di Alta Matematica « F. Severi », Ente Nazionale per l'Energia Elettrica (Enel), Istituti Universitari.

Pur sintetica e certamente incompleta, questa panoramica sugli esistenti servizi tecnici per la difesa del suolo permette di fare alcune considerazioni:

a) alcuni servizi dimostrano grande vitalità, alta preparazione e chiarezza di idee nella soluzione di problemi che devono affrontare, mentre altri non sembrano essere strutturati in modo da assolvere completamente ai loro compiti;

b) in taluni casi traspare la drammatica carenza di mezzi e di personale;

c) si ha l'impressione di una certa sovrapposizione di competenze fra servizi che hanno compiti diversi e fra questi ed istituzioni esterne ai Ministeri;

d) in certi servizi si nota quasi un senso di rassegnazione per il fatto che programmi a lungo studiati e pronti per la realizzazione non trovino accogliamento.

Occorre perciò che alcuni di tali servizi siano riorganizzati su basi nuove e fortemente potenziati, e precisamente i Servizi idrografico, mareografico e sismico del Ministero dei lavori pubblici, e il Servizio geologico del Ministero dell'industria, mentre per altri, e precisamente il Servizio di ecologia agraria del Ministero dell'agricoltura e l'Istituto idrografico della Marina del Ministero della difesa, appare necessario, oltre al potenziamento, una migliore precisazione

dei compiti; per tutti infine, ivi comprese le istituzioni esterne ai Ministeri, è necessario: istituzionalizzare forme di coordinamento per evitare duplicazioni, sovrapposizioni e conflitti di competenze; assegnare personale specializzato e i fondi occorrenti per il controllo, l'annuncio e il tempestivo allarme in caso di eventi idrometeorologici particolarmente gravi, come per esempio in caso di piene e mareggiate, e la diffusione generalizzata di informazioni dei fenomeni meteorologico-climatologici, particolarmente nell'interesse dell'agricoltura, dei trasporti, della navigazione e così via.

Numerosi sono gli articoli che nel disegno di legge trattano il problema: 3/p - 4/p - 6/c/4 - 6/i - 7/s - 7/u - 9/q - 9/r/s - 11, terzo e quarto comma - 19 - 23/3 - 23/4.

Coordinato per molti aspetti con i servizi tecnici è il Centro nazionale piani, programmi, studi e documentazione, e relative sezioni autonome nelle varie aree idrografiche, che il disegno di legge propone di istituire e che è trattato dai seguenti articoli: 6/c/5 - 7/s - 9/q - 11, secondo comma - 13/q - 14/l - 17, secondo comma - 18, terzo comma - 23/3.

PERSONALE

È forse la questione più delicata, anche se non la più difficile da risolvere per una adeguata organizzazione della difesa del suolo.

Non va dimenticato che, in fondo, è andata quasi distrutta una organizzazione che, per quanto minima e con tanti limiti e carenze, in qualche modo funzionava soprattutto nei casi di emergenza, come è stato dimostrato nelle grandi alluvioni venete e toscane del novembre 1966; niente o quasi le ha sostituite.

E nella organizzazione tutto dipende dal materiale umano di cui essa dispone: prima del 1972 erano in servizio, anche se in numero insufficiente, validissimi tecnici e funzionari presso gli Uffici del genio civile, i Provveditorati alle opere pubbliche e i Magistrati alle acque; personale che oggi, con il trasferimento alle Regioni, l'esodo della dirigenza statale, il pensionamento antic-

pato degli ex combattenti, i normali pensionamenti senza rimpiazzo e via discorrendo, non è più a disposizione nemmeno per il normale servizio di polizia idraulica, senza parlare di quello di piena.

Un immenso patrimonio di esperienza, competenza e capacità professionale è andato quasi completamente disperso e la sua ricostituzione, se si seguono le consuete procedure, è forse impossibile anche se le risorse per la difesa del suolo fossero illimitate.

Prima di affrontare il problema è bene però osservare la tabella fornita dall'ISTAT sulla consistenza dei dipendenti delle amministrazioni dello Stato, degli enti territoriali e altri enti pubblici al 1° gennaio 1979 (Compendio Statistico Italiano 1980 - Tav. 227 - Istituto Centrale di Statistica - Roma) e che qui di seguito viene riportata:

	Personale
— Ministeri	1.713.586
— Aziende autonome	448.092
Totale amministrazioni statali	2.161.678
— Regioni	59.924
— Provincie	71.650
— Comuni	516.572
— Aziende e simili	148.000
Totale enti territoriali	796.146
— Altri	177.276
— Previdenziali	93.233
— Ospedalieri	485.000
— Enel	113.965
Totale altri enti pubblici	869.474
TOTALE GENERALE	3.827.298

Pur con la prudenza che è necessaria in ragionamenti di questo tipo, si può pensare che i compiti affidati alle Regioni con l'articolo 14 del disegno di legge possano essere svolti abbastanza agevolmente, come indicato al secondo comma dello stesso articolo, riordinando, potenziando e coordinando in modo attento gli enti locali territoriali, i loro

consorzi, le comunità montane, i consorzi di bonifica e altri enti pubblici o di diritto pubblico esistenti ed utilizzando il personale di questi enti anche per i nuovi compiti, salvo le integrazioni che ragionevolmente possono rendersi necessarie in alcune zone della Regione, tenuto conto anche di una certa quota di personale statale che verrà messo a disposizione appunto delle Regioni con il trasferimento delle residue competenze dello Stato in materia di opere idrauliche, come indicato al quinto comma dell'articolo 18, nonché di quello, ove possibile, degli enti pubblici disciolti.

Il ragionamento potrà sembrare forse troppo semplice, ma si è convinti che la miriade di istituzioni locali, se accortamente guidata, sia in grado di far fronte con non troppo sforzo (forse più di fantasia) a questo grande impegno, in modi certamente rispettosi della capacità professionale, della esperienza e delle legittime aspirazioni dei singoli che si troveranno coinvolti in questa operazione.

È evidente che per la progettazione e gli studi che non fosse possibile eseguire all'interno, è aperta la strada degli incarichi esterni al fine anche di sfruttare le tante professionalità di cui il paese dispone.

Per quanto riguarda il personale della Segreteria generale per la difesa del suolo, dei Magistrati alle acque e dei servizi tecnici centrali e periferici, si deve osservare che nella nuova organizzazione che si è immaginata sono richiesti elementi in possesso di requisiti di alta professionalità ed esperienza di cui certamente lo Stato, le Regioni e i vari enti ed istituzioni dispongono, ma che è necessario far emergere.

È difficile pensare che su quasi 4 milioni di dipendenti pubblici non sia possibile reperire le poche migliaia di persone qualificate occorrenti per questi uffici e servizi, soprattutto se si creano le condizioni, anche economiche, per favorire la scoperta di talenti che certamente ci sono.

Si è perciò proposto, al terzo comma dell'articolo 17 e al sesto comma dell'articolo 18, il seguente meccanismo di utilizzazione di personale dipendente dallo Stato, dalle Regioni, dagli enti pubblici disciolti (o pre-

senti negli organici provvisori nei quali attualmente si trovano inquadrati) o da altri enti pubblici:

gli interessati fanno domanda entro termini prefissati;

selezione dei richiedenti, pure entro termini prefissati, al fine di accertarne i requisiti, la professionalità e l'esperienza mediante apposite modalità, procedure e garanzie sia per l'interessato che per l'amministrazione;

nomina per un periodo non superiore a cinque anni prorogabili di quinquennio in quinquennio, anche qui con apposite modalità, procedure e garanzie per la concessione della proroga;

trattamento economico doppio di quello della qualifica corrispondente del personale dello Stato, o, in carenza, delle Regioni, con divieto però di percepire altri emolumenti, salvo il compenso per lavoro straordinario pure calcolato due volte;

nel periodo di durata dell'incarico il dipendente cessa temporaneamente dal servizio presso l'amministrazione di appartenenza, conserva la qualifica ed ogni altro diritto come se fosse in servizio e quando ritorna occupa il posto che gli spetta come se non se ne fosse mai andato.

Qualche difficoltà certo potrà determinarsi nelle amministrazioni di provenienza, ma si osa sperare che possano essere superate con uno sforzo di buona volontà da parte di tutti; si deve tener conto che è assai probabile che una buona parte di tali dipendenti provenga proprio dagli uffici e servizi che vengono trasferiti.

Con il quarto comma dell'articolo 17 e con il settimo comma dell'articolo 18, vengono fissate delle « piante organiche speciali » nelle quali vengono inquadrati temporaneamente i dipendenti selezionati per la durata dell'incarico.

Questo meccanismo appare idoneo per garantire, sia il dipendente che l'amministrazione, che le modalità, le procedure e le garanzie per la selezione e la proroga saranno congegnate in modo da evitare favoritismi o altri inconvenienti; (questo, forse, è il problema sul quale è assolutamente necessario

che le leggi di delega siano precise e ben fatte).

Per il direttore della Segreteria generale il meccanismo è sostanzialmente uguale (articolo 11), salvo la nomina affidata al Consiglio dei Ministri e la possibilità di proroga per soli due quinquenni.

Per i direttori dei Magistrati alle acque invece, ferma restando la nomina per un quinquennio e la proroga per altri due quinquenni, si è pensato che, in relazione alla larga autonomia affidata a questi organismi e alla configurazione di tipo spiccatamente tecnico e non amministrativo (nè, tanto meno, burocratico) che ad essi appare necessario attribuire, la soluzione sia di nominare da parte del Ministro coloro che nelle professioni, nelle università, nell'apparato pubblico hanno anche dato prova di capacità ed esperienza nei problemi della difesa del suolo e nella amministrazione o direzione di organismi pubblici o privati; sotto questo profilo appare più idoneo il trattamento economico e normativo stabilito dai contratti nazionali dei dirigenti d'azienda, in relazione anche al fatto che, trascorso il periodo stabilito, le parti sono libere di sciogliere il rapporto (articolo 12, decimo e undicesimo comma).

ALTRE QUESTIONI

Se i problemi sui quali si è fin qui riferito sono certamente quelli fondamentali, sarebbe tuttavia opportuno soffermare l'attenzione anche su numerose altre questioni che interessano la problematica generale della difesa del suolo e che in varie parti del disegno di legge sono toccate, ma, probabilmente, almeno per alcune di esse, le proposte dei vari articoli dovrebbero illustrare da sole lo spirito, oltre che la lettera, con cui sono state affrontate tali questioni.

Vi sono tuttavia alcuni aspetti che si presentano in sede operativa sui quali, data anche l'importanza che rivestono, vale la pena di spendere qualche considerazione.

Problemi ambientali

L'inserimento di impianti e di opere in un territorio ha determinato in passato con-

seguenze talora anche molto negative sull'ambiente inteso in senso generale: clima, equilibrio e qualità delle acque superficiali e sotterranee, idrogeologia, fauna, flora, suolo, paesaggio, aria, produttività agricola, beni storico-artistici, aree urbane, litorali, salute pubblica, sicurezza e tanti altri settori.

Al fine di far fronte agli eventuali aspetti negativi e, nel contempo, per poter consentire la realizzazione degli interventi per lo sviluppo economico e sociale e più in generale delle opere di pubblico interesse, si è andata affermando negli anni più recenti, specie in alcuni paesi, una branchia di studi finalizzati a misurare quali possono essere gli effetti degli interventi stessi sull'ambiente al fine di individuare e misurare i provvedimenti da adottare, fin dalla progettazione, per correggere o limitare le eventuali conseguenze negative.

Si tratta dell'« Environmental impact assesment » e cioè la cosiddetta « Valutazione di impatto ambientale » (VIA).

Alcuni paesi hanno adottato normative apposite nella materia o per legge o con direttive vincolanti.

Vale la pena di citare la legge statunitense del 1970, l'« Impact statement », con la quale vengono stabilite le norme da seguire e viene affidato alla « Environmental Protection Agency » (EPA) il compito di determinarne l'applicazione e di individuare gli strumenti necessari in relazione alla diversità regionale.

In Gran Bretagna una legge che impone l'obbligo di allegare lo studio di impatto ai progetti che possono avere effetti sull'ambiente è operante solo per la Scozia, ma è ora in discussione la estensione del provvedimento a tutto il Regno Unito; già da qualche tempo però in via pratica questo metodo viene applicato in alcune opere importanti.

In Francia è stata emanata nel 1976 una apposita legge sulla materia ed è stato creato il « Comité espace et cadre de vie » che ha il compito di fornire suggerimenti e contributi pratici per applicarla; essa prescrive che « i lavori e i progetti di pianificazione che vengono intrapresi dalla collettività pubblica o che necessitano d'una autorizza-

zione approvativa, così come i piani di urbanistica, debbono rispettare le preoccupazioni d'ambiente; gli studi preliminari alla realizzazione di piani e di opere che, per l'entità delle loro dimensioni o dell'incidenza sull'ambiente possono recare danno a questo, devono comportare uno studio di impatto capace di farne apprezzare le conseguenze». Con un apposito decreto del Consiglio di Stato dovranno essere definite le condizioni nelle quali le preoccupazioni di ambiente sono già considerate nelle procedure regolamentari vigenti e per le situazioni scoperte dovranno essere stabiliti:

a) il contenuto dello studio d'impatto, che comprende almeno una analisi dello stato iniziale del sito e del suo ambiente, lo studio delle modificazioni che il progetto determinerà e le misure preventive per sopprimere, ridurre e, se possibile, compensare le conseguenze dannose per l'ambiente;

b) le condizioni nelle quali lo studio d'impatto sarà reso pubblico;

c) la lista delle opere che, in ragione della debolezza delle loro ripercussioni sull'ambiente, non sono sottomesse alle procedure dello studio di impatto.

La legge francese fissa anche il principio che « se vi è una richiesta depositata alla giurisdizione amministrativa contro una autorizzazione o una decisione di approvazione di un progetto (fra quelli previsti), privo dello studio di impatto, la giurisdizione competente ha il diritto di chiedere il rinvio con procedura d'urgenza dell'esecuzione della decisione contestata per l'assenza dello studio d'impatto ».

(Le notizie sopra riferite sono ricavate da « F. Karrer: Acqua, aria e suolo nella pianificazione ambientale — Porti Mare Territorio — Anno II - n. 2 - Marzo-aprile 1980 - Ed. Giuffrè »).

Il disegno di legge si preoccupa in parecchi articoli di questo problema e affida al Ministro dei lavori pubblici, sentita la Commissione nazionale per la difesa del suolo (art. 8), di stabilire i criteri generali per lo studio di VIA, mentre i Magistrati alle

acque li adotteranno in modo specifico alle situazioni locali (artt. 3/o - 6/c/3 - 7/f - 9/e - 13/g - 14/c - 23/2).

Si è peraltro consapevoli che la materia è piuttosto delicata e che anche le esperienze straniere più serie non sono ancora consolidate; perciò è necessario che l'approccio al problema avvenga in modo graduale e flessibile al fine di verificare nel tempo la validità dei criteri stabiliti e valutare quindi l'opportunità di norme diverse, anche in relazione alle direttive in corso di definizione in sede CEE.

Perciò nei primi anni si dovrà usare questo strumento con molta saggezza (anche perchè non sono molti oggi gli operatori in questo tipo di ricerche) e pretendere la valutazione d'impatto solo per opere che hanno effettivamente una rilevante incidenza sul territorio e per le quali il pubblico interesse richieda un approfondimento delle possibili conseguenze sull'ambiente.

Ricerca pragmatica del consenso o del non dissenso

La realizzazione di un impianto o di un'opera pubblica di grosso rilievo determina troppo spesso, particolarmente durante l'esecuzione dei lavori, reazioni di varia natura che talora assumono le caratteristiche di violente opposizioni.

Appare perciò necessario pensare a un meccanismo di coinvolgimento preventivo e di responsabilizzazione dei vari soggetti pubblici e privati al fine di stabilire i modi perchè l'impianto o l'opera da realizzare non incontri le difficoltà che in atto si lamentano in casi consimili.

Si è già detto della « valutazione di impatto ambientale » che consente di capire gli effetti di un certo intervento sull'ambiente e di ricercare i modi per eliminare quelli negativi.

Un altro aspetto di cui il disegno di legge si preoccupa in più parti è quello dei progetti generali e soprattutto degli studi di fattibilità che consentono, grazie alle approfondite ricerche, indagini e sperimentazioni

tazioni che li devono supportare, di eliminare o ridurre a limiti sopportabili eventuali rischi o inconvenienti.

Questi elaborati, unitamente alla valutazione di impatto ambientale, (ovviamente per le opere per le quali sono richiesti), vanno discussi con quanti hanno responsabilità nella conduzione della cosa pubblica, con le associazioni e gli enti che sono interessati alla realizzazione dell'opera e con quelli che invece sono preoccupati per le possibili conseguenze del suo inserimento nel territorio.

A questo punto dovrebbe scattare la stipulazione di un patto fra i diversi soggetti consenzienti, che nel disegno di legge viene denominato « Contratto di programma » nel quale gli stipulanti si impegnano a svolgere gli atti e le attività di propria competenza e, se non ottemperano a quanto pattuito, vengono sostituiti (articolo 7, secondo comma, articolo 13, ultimo comma, e articolo 25)

Pur nella consapevolezza dell'appesantimento che potrà conseguire con l'introduzione di questo metodo (da valere solo per le opere per le quali si possa prevedere necessario), si confida che attraverso il procedimento immaginato, cioè con la partecipazione degli interessati alle decisioni, molte delle remore che in atto si registrano in sede esecutiva siano rimosse, anche se esso deve essere applicato in modo empirico e quindi soggetto a un graduale adattamento alle diverse situazioni che si presentano.

Concessione.

Sulla base di una esperienza ormai consolidata da molto decenni (basta ricordare, per esempio, i principi stabiliti dalla prima legge organica sulle bonificazioni 22 marzo 1900, n. 195) e che, quasi dovunque, ha dato ottimi risultati nel governo del suolo e delle acque, il disegno di legge indica nella concessione agli enti locali territoriali e loro consorzi, alle comunità montane, ai consorzi di bonifica e ad altri enti pubblici o di diritto pubblico, il sistema normale per l'esercizio delle funzioni amministrative trasferite o delegate alle Regioni in materia di difesa del suolo (articolo 14, secondo comma).

Si è anche indicata la facoltà di applicare questo regime nei confronti di altri soggetti

pubblici o privati, come le imprese o i consorzi di imprese, (art. 14, terzo comma), che però dovrebbe rappresentare l'eccezione piuttosto che la regola e riguardare soprattutto le grandi società che in Italia, ma anche all'estero (ved. per esempio le dighe di Kariba, Tarbela, Choco/n, Salto Grande, l'isola di Philae e così via) hanno dimostrato di possedere professionalità, tecnologia ed organizzazione.

Questo sistema dovrebbe valere non solo per l'esecuzione di nuove opere, ma anche (escluso il caso precedente) per gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria e, più in generale, per la gestione delle opere e degli impianti esistenti e nuovi e per la conservazione dei beni, nonché per i servizi di polizia idraulica, di navigazione interna, di piena e di pronto intervento, essendo tutte queste funzioni quasi sempre fra loro integrate o facilmente integrabili; di norma la concessione dovrebbe prevedere anche la redazione dei progetti di massima ed esecutivi che può essere fatta direttamente dagli uffici tecnici degli enti concessionari oppure mediante affidamento di incarichi professionali esterni.

Va ribadita peraltro la necessità più volte precedentemente richiamata di procedere da parte delle Regioni nell'ambito dei poteri ad esse conferiti al riordinamento, potenziamento e coordinamento degli enti destinatari della concessione.

In questo quadro non può escludersi che in talune realtà risulti più conveniente dal punto di vista tecnico ed economico procedere a un riaccorpamento per bacino o parti di bacino degli enti esistenti che si concluda nella creazione, anche obbligatoria, di organismi regionali o interregionali di secondo grado formati da tali enti ai quali le Regioni affidano in concessione gli interventi come indicato sempre al terzo comma dell'articolo 14; meno frequente, anzi solo eccezionale, dovrebbe essere invece il caso dell'espletamento diretto dei compiti di che trattasi da parte degli uffici regionali, anche se il citato terzo comma non lo esclude.

Diverso invece è il problema del complesso delle operazioni che devono precedere, per interventi di un certo peso, la progetta-

zione esecutiva delle opere: progetto generale, studi di fattibilità e valutazione di impatto ambientale, compresi rilievi, indagini, ricerche, sperimentazioni e quant'altro occorrente.

Troppe infatti sono le sorprese, le opposizioni, le riserve che in sede esecutiva si manifestano a causa di una progettazione non approfondita, determinata spesso dal fatto che non vengono assegnati fondi per studi e indagini prima della progettazione, ma solo, eventualmente, quelli necessari durante l'esecuzione dei lavori.

Con l'articolo 30 si è cercato di ovviare a quest'inconveniente regolando separatamente la concessione di esecuzione, manutenzione, gestione e conservazione di opere e beni (nella quale è prevista anche un'aliquota per le spese generali del concessionario), dalla cosiddetta concessione studi per la redazione appunto dei progetti generali, degli studi di fattibilità e della valutazione d'impatto ambientale di opere, compresi gli oneri per rilievi, indagini, ricerche, sperimentazioni e per quant'altro occorrente per l'esecuzione della concessione.

In questa fattispecie resta ovviamente impregiudicata la facoltà di procedere mediante affidamento di incarichi diretti a istituti universitari, professionisti o società di progettazione per gli studi e di appaltare a imprese specializzate le indagini.

Procedure

Il problema delle procedure per l'approvazione dei progetti, l'aggiudicazione dei lavori, i pagamenti, la chiusura degli appalti, con il corredo di pareri, visti, controlli e via discorrendo, costituisce da sempre uno dei più gravi motivi di remora nel settore delle opere pubbliche.

Emblematico di questo tipo di situazione è, per esempio, l'obbligo di sentire il parere del Consiglio di Stato sulle perizie per l'illuminazione e la pulizia dei porti quando la spesa prevista supera 7.200.000 lire.

Ma infiniti sono i casi di *iter* istruttori e di adempimenti straordinariamente complessi e inutilmente vessatori (tipico è il caso delle opere marittime), di pratiche mi-

nute sottoposte al vaglio di alti consessi, di passaggi spesso solo di carattere giuridico-formale, se non solo formale, senza peraltro che tutto questo sia in grado di impedire errori o inconvenienti di ben altra natura.

Il disegno di legge senza avere la pretesa di riformare tutta la materia (non essendo, oltre a tutto, la sede propria), si è sforzato di introdurre alcuni accorgimenti che, senza venir meno alla cautela che è doverosa quando si impiega il denaro degli altri soprattutto quando esso è pubblico, consenta uno snellimento ed un acceleramento delle procedure.

All'esame del Consiglio superiore dei lavori pubblici sono affidati i piani di bacino e i progetti delle opere di rilevante interesse pubblico, indipendentemente dall'importo dei lavori, dichiarati tali con un particolare procedimento, nonchè i progetti dei serbatoi e delle casse di espansione (artt. 7/o e 9/m).

L'esame degli altri piani di bacino e progetti di opere è affidato, indipendentemente dall'importo dei lavori, alla completa competenza dei Magistrati alle acque, che si avvalgono per la formulazione dei pareri, anzichè di pletorici comitati, di appositi gruppi di lavoro (articolo 13/e, 13/s e terzo comma).

All'esecuzione dei contratti per la realizzazione di opere, le manutenzioni, le forniture, gli acquisti e così via si può provvedere anche prima del visto e della registrazione dei relativi decreti da parte degli organi di controllo (art. 20, sesto comma); in un certo senso viene stabilito il principio del « silenzio-assenso ».

Con l'articolo 21 poi si è cercato di accelerare e snellire le procedure per l'approvazione dei progetti, l'aggiudicazione dei lavori, l'accredito dei fondi e il rendiconto dei pagamenti e delle spese.

In questo senso si muovono gli articoli: 32, che riguarda la legge 14/1973; 34 e 35, sulle espropriazioni; 36, concernente la legge 584/1977; 39 e 41, sulla collaudazione dei lavori, ma anche, in definitiva, il contratto di programma, di cui si è riferito in precedenza (art. 25).

In particolare sui compiti dei collaudatori o delle commissioni di collaudo, il citato arti-

colo 39 prevede, oltre all'obbligo di provvedere alla loro nomina prima dell'inizio dei lavori in modo che essi possano seguirne tutto il corso che svolgano alcune funzioni molto importanti e precisamente:

a) esprimere parere sulla necessità tecnica di eventuali perizie di variante o di variante e suppletive in relazione alle previsioni del progetto approvato;

b) esprimere parere, sentiti il progettista, il direttore dei lavori e l'impresa appaltatrice, sulle pretese fatte valere da quest'ultima nei confronti dell'amministrazione appaltante durante lo svolgimento dei lavori ed esperire un tentativo di composizione transattiva dei rispettivi interessi;

c) esprimere parere in sede di liquidazione dei compensi al progettista, in relazione alla rispondenza tra progetto e opere realizzate, tenuto anche conto dei motivi che hanno eventualmente rese necessarie perizie di variante o di variante e suppletive in corso d'opera.

Queste disposizioni non hanno bisogno di illustrazione.

PROVVEDIMENTI DI DELEGA AL GOVERNO

Il disegno di legge prevede le seguenti quattro deleghe al Governo con gli articoli:

Art. 16 — Riforma delle leggi sulle acque, sulla montagna e sulla bonifica.

Art. 17. — Organizzazione della Segreteria generale per la difesa del suolo.

Art. 18 — Organizzazione dei Magistrati alle acque.

Art. 19. — Organizzazione dei Servizi tecnici per la difesa del suolo.

La natura di legge-quadro che deve avere una legge sulla difesa del suolo, se da un lato può consentire punti di dettaglio su taluni aspetti strettamente attinenti le materie che devono essere immediatamente attivate, dall'altro però non può coinvolgere settori

molto specialistici ognuno dei quali ha bisogno di una trattazione particolareggiata; lo strumento perciò in questi casi è quello della legge-delega.

Riforma delle leggi sulle acque, sulla montagna e sulla bonifica

Con l'articolo 16 si prevede di delegare il Governo a procedere alla riforma del testo unico sulle opere idrauliche del 1904, del testo unico sulla navigazione interna del 1913, del testo unico sulle acque e gli impianti elettrici del 1933, delle leggi sulla montagna del 1923 e 1952 e della bonifica integrale del 1933, nonché di tutte le altre norme che comunque interessino la difesa del suolo.

Il provvedimento dovrà essere emanato entro due anni dall'entrata in vigore della legge, previa una procedura di consultazione con i Magistrati alle acque, le Regioni e la Commissione nazionale per la difesa del suolo di cui all'articolo 8, sentita un'apposita commissione parlamentare.

Organizzazione della Segreteria generale per la difesa del suolo

La Segreteria generale per la difesa del suolo di cui all'articolo 11 è un ufficio del Ministero dei lavori pubblici al quale viene affidato il compito di: essere il supporto tecnico ed organizzativo della Commissione nazionale per la difesa del suolo; mantenere i collegamenti con le istituzioni nazionali e internazionali che si occupano della materia; dirigere i servizi tecnici centrali per la difesa del suolo; dirigere il Centro piani, programmi, studi e documentazione; coordinare i propri servizi con quelli di altre amministrazioni, istituti ed enti; dirigere i servizi tecnologici di competenza e così via.

Con l'articolo 17 si prevede appunto di delegare il Governo a determinare i modi con cui creare una struttura della Segreteria generale adeguata ai compiti ad essa affidati e le indicazioni dell'articolo appaiono idonee a stabilire le linee entro le quali il provvedimento deve formarsi.

Circa il personale occorrente, si è già indicato in precedenza quali sono le proposte.

Il provvedimento dovrà essere emanato entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, sentiti la Commissione consultiva interregionale di cui alla legge 281/1970 e i Magistrati alle acque.

Organizzazione dei Magistrati alle acque

Si è già riferito in più parti della presente relazione sui compiti affidati dal disegno di legge ai Magistrati alle acque e, d'altro canto, l'articolo 13 ed i richiami che ad essi fanno altri articoli sono sufficienti ad illustrare in dettaglio detti compiti.

Con l'articolo 18 si prevede perciò di delegare il Governo a determinare i modi con cui creare una struttura dei Magistrati che sia adeguata ai compiti ad essi affidati e le indicazioni dell'articolo appaiono idonee a stabilire le linee entro le quali il provvedimento deve formarsi.

Circa il personale vale quanto scritto precedentemente.

Il provvedimento dovrà essere emanato entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, sentiti, anche qui, la Commissione consultiva interregionale e i Magistrati alle acque.

Organizzazione dei Servizi tecnici della difesa del suolo

Sullo stato attuale dei Servizi tecnici per la difesa del suolo, idrografico e idrologico, mareografico, sismico, geologico e geotecnico e per la tutela delle acque dall'inquinamento, si è in precedenza riferito e le carenze in atto rivelano la necessità di una completa riorganizzazione.

L'articolo 19 indica i criteri e i principi sui quali questa riorganizzazione deve basarsi e ad esso si rimanda.

Il provvedimento dovrà essere emanato entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge sentiti la Commissione consultiva interregionale e i Magistrati alle acque.

FINANZIAMENTO

La Commissione De Marchi aveva formulato nel 1970 un programma trentennale per la completa realizzazione degli interventi di difesa del suolo in Italia, prevedendo una spesa, nel trentennio, di quasi 9.000 miliardi suddivisa nei seguenti quattro gruppi:

	<i>miliardi</i>
— Difesa idraulica	5.300
— Sistemazione frane e prevenzione valanghe	430
— Opere idraulico-agrarie e idraulico-forestali	2.370
— Difesa dei litorali	820
Totale	8.920

Ammessa la validità di tale preventivo e tenuto conto che (fatto 1970=100) l'indice di variazione dei costi di costruzione era 4,71 nell'aprile 1980, è abbastanza facile immaginare che il fabbisogno in lire 1980 si sta avvicinando ai 45.000 miliardi; probabilmente però sono anche di più se si tiene conto, per esempio, dei problemi della subsidenza, della navigazione interna, delle acque alte a Venezia, del consolidamento e trasferimento di abitati, della risalita delle acque salmastre e di tanti altri fenomeni che comunque vanno affrontati, senza parlare della mancata o insufficiente manutenzione di cui da tanti e tanti anni soffre la rete idrografica italiana e che certamente si è aggravata nell'ultimo decennio.

Si deve aggiungere che per mantenere nel tempo il valore reale, e non monetario, della cifra indicata occorre ovviamente pensare ad una qualche forma di indicizzazione dati i tassi di inflazione che possono ragionevolmente prevedersi anche negli anni venturi.

Il disegno di legge propone all'articolo 20, sulla scia delle indicazioni della Commissione De Marchi, di perseguire gli obiettivi della completa difesa del suolo in trenta an-

ni, mediante l'attuazione di tre piani novennali articolati ciascuno in tre programmi di intervento triennali, preceduti da un programma triennale che si è voluto denominare « di transizione » per sottolineare appunto la necessità di inserire un certo periodo di tempo che consenta il graduale passaggio fra l'attuale e il nuovo regime organizzativo.

I mezzi per l'attuazione dei programmi triennali sono autorizzati, per ogni triennio, dalla legge finanziaria e vengono iscritti in un apposito fondo dello stato di previsione del Ministero dei lavori pubblici.

Con l'articolo 21 vengono stabilite le procedure di formazione e approvazione dei piani novennali e dei programmi triennali attraverso un meccanismo di consultazione che coinvolge il CIPE, il Ministro dei lavori pubblici, la Commissione Nazionale per la difesa del suolo, i Magistrati alle acque e le Regioni, per concludersi, in una prima fase, in sede di approvazione della legge finanziaria da parte del Parlamento e proseguire poi nel rapporto tra Ministro dei lavori pubblici, Magistrati alle acque e Regioni secondo le indicazioni del disegno di legge.

L'articolo 22 regola i modi di attuazione del « programma triennale di transizione » per il periodo 1980-1982 per il quale è prevista una spesa complessiva di 1.900 miliardi, di cui 100 miliardi per il 1980, con procedure semplificate ed abbreviate rispetto a quelle dei programmi triennali successivi.

L'articolo 23 propone che lo stanziamento di 100 miliardi per il 1980 non sia destinato all'attuazione di opere, ma bensì a tutto ciò che avrebbe dovuto esser fatto negli anni trascorsi e cioè:

compilazione o aggiornamento dei piani di bacino;

redazione dei progetti generali, degli studi di fattibilità e dei progetti di massima ed esecutivi delle opere, e valutazione d'impatto ambientale di quelle principali, nonché indagini, rilievi, ricerche, sperimentazioni e analisi economica dei progetti;

formazione del Centro nazionale piani, programmi, studi e documentazione e delle sue sezioni autonome presso i Magistrati alle acque, comprese le attrezzature più mo-

derne dettate in proposito dalla scienza dell'informazione e i sistemi di comunicazione e telecomunicazione fra i vari soggetti interessati alla difesa del suolo;

costruzione, ammodernamento o potenziamento delle reti di rilevamento e teletrasmissione dei dati idrografici, idrologici, mareografici e sismici, comprese, anche qui, le attrezzature di informatica e di comunicazione necessarie;

formazione, conservazione e aggiornamento degli elenchi, catasti e carte territoriali utili alla difesa del suolo, con particolare riferimento alla carta geologica e a quella sismica del territorio nazionale;

istituzione di corsi di preparazione o di aggiornamento per ricercatori e funzionari;

acquisto di immobili per gli uffici e i servizi dei Magistrati alle acque ove necessario;

acquisto di arredamenti, macchine, attrezzature e automezzi per gli uffici della Segreteria generale della difesa del suolo e dei Magistrati alle acque.

Anche in questo caso vengono stabilite procedure molto abbreviate per le decisioni di spesa.

5. — In conclusione, con il disegno di legge illustrato dalla presente relazione si è cercato di « immaginare » una normativa generale in materia di conservazione e difesa del territorio e del suolo e di tutela ed uso delle acque che fosse, da un lato, coerente con le novità introdotte negli ultimi anni dal processo di decentramento di funzioni dallo Stato alle Regioni e, dall'altro, non fosse eversivo rispetto a tutta una serie di disposizioni e di istituti che conservano tuttora validità e che dimostrano di essere utili al Paese.

Da taluno questa intenzione può essere considerato forse un semplice tentativo di razionalizzazione accompagnato da prudenti innovazioni; se così fosse, ma non è solo questo, ci si potrebbe ritenere appagati dal lavoro compiuto.

Il groviglio di problemi che sono connotati nel caso italiano alla salvaguardia del

territorio, del suolo e delle acque, richiede certo, per essere risolto, un grande sforzo di volontà e di impegno nazionale, ma pretende anche un pizzico di fantasia e di immaginazione per poter uscire dagli schemi consueti che hanno dimostrato di non essere più in grado di affrontare questa questione vitale per il Paese e per poter far convergere lo sforzo di tutti in questa direzione.

Con felice espressione è stato detto che nella materia della difesa del suolo, ma anche in molte altre in verità, occorre « governare insieme » stabilendo un razionale intreccio che coinvolga, ognuno secondo le proprie responsabilità, Parlamento, Governo, Regioni, organismi locali, scienza e tecnica e perciò occorre:

1) approvare una legge organica che riguardi tutta la problematica che inerisce il suolo e le acque, definisca in modo chiaro le competenze delle diverse sedi in cui si formano le decisioni, stabilisca procedimenti che impongano la filosofia della celerità temperata dalla gradualità e flessibilità necessarie in una materia così complessa;

2) fare il censimento ragionato e completo delle esperienze, delle competenze, delle professionalità, delle intelligenze, delle imprenditorialità di cui il tessuto umano del Paese è dotato, al fine di mobilitare il meglio della scienza e della tecnica per questa grande impresa civile;

3) pensare ai modi con cui applicare la grande risorsa che la moderna tecnologia è in grado di mettere a disposizione per organizzare in modo efficiente i servizi tecnici per la difesa del suolo e per costruire una

vera e propria banca dei dati, dei piani e dei documenti, mettendo finalmente ordine nella grande massa di informazioni esistente sia all'interno che all'esterno delle amministrazioni pubbliche;

4) pensare alle modalità da adottare per ricostruire capillarmente i servizi e gli organismi idraulici attraverso il riordino e la razionalizzazione dei tanti poteri locali che operano, spesso in modo egregio, nel territorio, rendendo così effettiva, e non meramente verbale, la partecipazione dei cittadini al processo di tutela e salvaguardia delle loro comunità;

5) fare il punto sullo stato degli studi fin qui compiuti nelle diverse sedi in materia di difesa del suolo per poter stabilire, fin dall'inizio, un ordine di priorità negli interventi che abbia il più alto grado possibile di attendibilità e di obiettività.

Il raggiungimento di questi traguardi costituisce peraltro solo la premessa per il successivo svolgimento degli interventi in sede operativa e questi richiedono la messa a disposizione di risorse rilevanti e costanti, in termini reali, da parte del sistema economico.

Si è perfettamente consapevoli delle gravi difficoltà, anche economiche, che il Paese sta attraversando, ma si è altrettanto perfettamente convinti che, se si affronta decisamente questo problema, i benefici per la comunità nazionale superano di gran lunga i costi ad essa richiesti.

È una sfida che la presente generazione può e deve raccogliere.