CAMERA DEI DEPUTATI N. 2661

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

ZANGHERI, BARBERA, SERAFINI MASSIMO, ALBORGHETTI, ANGELINI GIORDANO, BARBIERI, BENEVELLI, BEVILACQUA, BIANCHI BERETTA, BINELLI, BOSELLI, BONFATTI PAINI, CONTI, CIABARRI, DONAZZON, FILIPPINI GIOVANNA, FELISSARI, FERRANDI, FRACCHIA, GRILLI, MAINARDI FAVA, MASINI, MONTANARI FORNARI, MONTECCHI, NOVELLI, PELLEGATTI, PRANDINI, RONZANI, SOLAROLI, STRADA, STRUMENDO, SOAVE, TESTA ENRICO, TRABACCHI

Presentata il 5 maggio 1988

Istituzione e disciplina dell'autorità di bacino del Po

ONOREVOLI COLLEGHI! — Con questa proposta di legge, ed il suo inserirsi nel confronto politico con i processi in atto, riteniamo di dare un contributo importante per avvicinare il compimento del processo (tormentato e conflittuale, ma anche ricco di elaborazioni) di definizione di un nuovo ed adeguato assetto istituzionale per il governo del fiume Po, delle sue acque e del suo bacino idrografico. Un assetto istituzionale che riconosca pienamente il fatto che governare i fiumi e le acque e difendere il suolo significa governare complessivamente il territorio e l'ambiente.

Questo è stato ed è il nodo più complesso da sciogliere.

Gli strumenti di pianificazione di bacino idrografico, infatti non sono mai solo strumenti di assetto tecnico (risanamento idrico, assetto idraulico ed idrogeologico, etc.). Da questo problema derivano molte delle difficoltà di comunicazione e di collaborazione che hanno caratterizzato i rapporti tra Stato e regioni in questi anni. Da questo problema è derivata la spinta delle regioni per la piena attuazione del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616. E da qui sono partite le controspinte delle amministrazioni statali, per esempio sulle competenze per le opere idrauliche di terza categoria.

Dietro a questo scontro c'è certamente un problema di assetto dei poteri. Ma c'è anche la non risolta questione, proposta prepotentemente dalle società avanzate, di come si governa la complessità.

Un bacino idrografico, precisamente nel caso del fiume Po, è certamente un sistema complesso e nel porsi il problema del suo governo non sono possibili semplificazioni.

Nel dibattito sul governo dei fiumi si va diffondendo, all'opposto, un'ottica ambigua, rispetto alla quale occorre il massimo di chiarezza perché la sua forza sta nel fatto che si richiama ad un « senso comune » molto diffuso.

Si va, infatti, diffondendo una lettura prevalentemente « fisica » del fiume, delle risorse e dei valori che incorpora (il fiume viene visto come nucleo di valori geografici, idrologici, geologici, etc.). Questa ottica evidenzia solamente la « carta fisica » del territorio, separandola dalla « carta politica » che evidenzia, invece, il sistema delle relazioni fra contenuto fisico o naturale e contenuto storico ed antropico. Da qui discendono comportamenti operativi ed orientamenti amministrativi che puntano alla separazione dei due livelli dal punto di vista delle scelte e dal punto di vista dei poteri.

Un primo livello è quello del governo del fiume in funzione esclusivamente, ed in modo separato, delle risorse naturali, della loro salvaguardia e del loro uso. È ovvio che in questo livello è illusorio ogni spazio per una « neutralità » tecnico-scientifica; anzi vi si addensa una quota di potere « tecnico » e « politico » notevolissima perché partendo dal controllo e dall'uso di queste risorse si determinano i modi ed i tempi dello sviluppo complessivo dei territori circostanti.

Un secondo livello è quello del governo del territorio inteso come unità di valori storici ed ambientali, come sistema di relazioni.

Non è possibile né utile una lettura esclusivamente « fisica » del fiume e delle risorse che incorpora. Così come non è sufficiente una lettura solo « politica » del territorio, come se non accettassimo i « limiti » naturali come un dato strutturale, una « variabile indipendente » rispetto allo sviluppo economico.

Riunificare « carta fisica » e « carta politica » è la premessa indispensabile per la redazione di strumenti di pianificazione di bacino e per la definizione di un adeguato assetto istituzionale per il governo del fiume, delle acque, del bacino idrografico.

Nell'evoluzione dei sistemi economico-territoriali è evidente il ruolo svolto dalle risorse naturali, dalla loro localizzazione e quantità nel determinare l'assetto produttivo e le forme della vita sociale e della organizzazione civile delle popolazioni. Il rapporto tra risorse naturali e presenza dell'uomo, fra conservazioni e trasformazioni del territorio, ha storicamente realizzato un equilibrio che ha consolidato una cultura del territorio diffusa, incorporata nelle culture produttive che hanno informato la presenza dell'uomo per secoli.

Le vicende economico-sociali dell'ultimo quarantennio hanno però rotto questo equilibrio. I comparti produttivi hanno utilizzato proficuamente le risorse naturali; le risorse idriche, superficiali e sotterranee, sono state e sono uno dei fattori decisivi dello sviluppo dell'agricoltura e della zootecnia, dell'industria idroesigente in genere; le risorse litoidi dei fiumi e l'uso dei territori di pianura hanno alimentato l'industria delle costruzioni e delle infrastrutture; le risorse forestali, paesaggistiche e costiere hanno garantito lo sviluppo del turismo. Tutto ciò ha radicalmente modificato gli assetti sociali e l'organizzazione civile delle popolazioni; ha determinato un progresso economico che ha, a sua volta, oggettivamente elevato i livelli di civiltà.

Carenza od assenza di programmazione, l'uso del territorio come incentivo economico, la limitatezza dell'intervento pubblico hanno determinato fenomeni ormai noti che, ripercorrendo gli esempi precedenti, possiamo chiamare per nome; il dissesto idrogeologico delle zone montane; il disordine del reticolo idrografico; la subsidenza nelle aree di pianura, determinata dall'eccessivo uso di acque sotterranee; l'erosione di ampi tratti del litorale adriatico; il depauperamento degli

alvei fluviali; la compromissione dei valori naturalistici e paesaggisitici; negli ultimi tempi, soprattutto, il costante scadimento della qualità delle acque.

In questo quarantennio ha, in sostanza, dominato la vocazione quantitativa del mercato imponendo una cultura territoriale non più organica ed unitaria, ma settoriale e specialistica.

Le risorse non apparivano più come componenti di un sistema stabile, di cui anche l'uomo era parte integrante, ma come singoli valori destinati alla produzione di ricchezza. Questa cultura, che rappresenta il versante territoriale della cultura dell'industrialismo, è stata egemone ed in ampi settori sociali lo è ancora.

Il mondo appariva perciò come tutto « producibile » e la realtà come conseguenza del solo lavoro, della sola produzione.

Ma la crescita delle forze produttive ha messo in luce anche la loro ambiguità; esse non appaiono più solo come produttrici di ricchezze, di progresso, etc., ma anche come produttrici di distruzione.

Questo ragionamento trova riscontro in alcune questioni di grande momento.

In primo luogo, il carattere strutturale della questione ambientale.

L'uso distorto delle risorse naturali ed ambientali ha certamente determinato grandi contraddizioni o singoli punti di degrado spesso irreversibili. Ma, in generale, il governo delle risorse ambientali, è un fattore forte di governo del processo di sviluppo, definisce la qualità economica e sociale, incidendo sui meccanismi stessi delle produttività e dell'accumulazione. Con ogni probabilità, questo è sempre stato il ruolo delle risorse ambientali; ma, oggi, nell'epoca delle « risorse scarse », quando emerge il tema del « limite », delle compatibilità ambientali entro cui vivere, così sono anche sentite dall'opinione di massa.

Perciò sempre meno l'ambiente gioca un ruolo di puro supporto spaziale e sempre più diviene fattore di governo dei processi. La questione ambientale si qualifica quindi come un rapporto conflittuale tra i diversi usi (e soggetti) delle risorse. Sotto il profilo istituzionale viene in evidenza un crescente *deficit* di governo.

In secondo luogo, il governo dei sistemi complessi.

La ricerca scientifica ha ormai chiarito che la dimensione in cui i problemi dell'ambiente vanno affrontati è quella dei sistemi dentro i quali essi si originano e prendono forma; così come è ormai chiaro che l'ambiente si caratterizza come complesso sistema di relazioni tra processi produttivi, socioeconomici ed ecologici, il cui equilibrio determina ciò che passa comunemente come « qualità della vita ».

Si apre qui il problema della democrazia e della crescita della qualità della decisione politica; più partecipazione, più diffusa consapevolezza degli obiettivi. Se l'ambiente è inteso come complesso sistema di relazioni socio-economiche, produttive ed ecologiche, per il quale i valori di controllo non sono dati una volta per tutte ma sono trovati nel corso dei processi, appare allora evidente che il ruolo della soggettività sociale, la funzione, anche conflittuale, dei differenti interessi, o ad esempio dei movimenti ambientali, va intesa come fattore di arricchimento della decisione politica.

In terzo luogo, la strutturazione del sistema di pianificazione territoriale.

Il punto decisivo non è l'indicazione della necessità degli strumenti di pianificazione di bacino, ma è il rapporto fra questi ed il più complessivo sistema di pianificazione e programmazione. Superando l'ordinamento a cascata e la conseguente inefficace interazione tra i diversi strumenti e le diverse autorità istituzionali, va affermata l'unitarietà della pianificazione territoriale a cui le diverse autorità di pianificazione concorrono attraverso differenti livelli di specializzazione degli strumenti.

Gli strumenti di pianificazione ambientale, ed in primo luogo quelli di ba-

cino, si configurano, in estrema sintesi, come piani di risorse, di vincoli, di compatibilità, di infrastrutture. La loro valenza settoriale, pur avendo necessità di un forte livello di « autorità » e di decisione, è indispensabile alla definizione di un organico scenario delle risorse territoriali e delle compatibilità possibili fra questo scenario e l'articolato insieme di utilizzazioni antropiche.

Vanno evitati due rischi fra loro reciproci. Da una parte, avere piani « di gomma », che si modificano o si deformano per aderire alle esigenze dello sviluppo antropico. Concorrono a questo errore diverse forme ideologiche; da quella che pensa ad una sostanziale subalternità dei sistemi naturali ai sistemi umani, prodotto di una cultura antropocentrica che non ha ancora compiuto la rivoluzione copernicana; a quella che affida il progresso alle moltiplicazioni dei beni o delle merci e riproduce, quindi, un'ottica puramente quantitativa dello sviluppo. Dall'altra parte, l'errore reciproco sarebbe quello di darci piani onnicomprensivi che, partendo dalle presunzioni di dettare, attraverso le forme d'uso delle risorse, tutti gli scenari dello sviluppo, avrebbe in sé la premessa per essere scavalcato e travolto dai processi reali.

Pensiamo invece, a piani che siano essenzialmente strumenti di governo delle risorse nei quali alle necessarie rigidità delle strutture vincolistiche, si accompagnino gli altrettanto necessari strumenti per una lettura evolutiva del territorio.

Questi elementi concettuali trovano nel tema del governo dei fiumi, delle acque, dei bacini un momento privilegiato di sperimentazione e di attuazione.

D'altra parte l'aggravarsi della situazione della qualità delle acque e della difesa del suolo, che delinea uno stato avanzato di degrado, impone urgentemente una inversione di tendenza.

I capisaldi concettuali di questa azione possono essere sintetizzati nei seguenti elementi:

a) superamento del « contenzioso istituzionale », della polemica tra « centralismo » ed « autonomismo », tra le amministrazioni centrali dello Stato e le regioni;

b) definizione di un assetto istituzionale « cooperativo », che riunifichi gli aspetti fisici (tutela ed uso delle risorse; acque, suolo etc.) e gli aspetti economici e sociali (relazioni tra risorse e sviluppo), in cui le autorità istituzionali (Stato, regioni) concorrono a definire l'assetto desiderato attraverso adeguati strumenti di pianificazione di bacino in un quadro di precise responsabilità e ruoli e con il massimo di coordinamento possibile. In sostanza la nostra scelta è per una valorizzazione coordinata dei poteri, seguendo le più avanzate concezioni programmatorie che puntano ad attivare e responsabilizzare tutti i « decisori » presenti nel territorio rispetto agli obiettivi, individuati tramite un processo di ponderazione e di concertazione degli interessi e dei soggetti;

c) programmazione, conseguentemente, delle risorse finanziarie adeguate ai problemi di governo delle acque, del suolo, del bacino;

d) potenziamento dei servizi tecnico-scientifici e degli apparati tecnico-operativi.

Lo straordinario aggregato produttivo e sociale costituito dal bacino del Po rappresenta il punto alto di queste contraddizioni ambientali ed insieme rappresenta anche il punto in cui, per le esperienze maturate, la forte organizzazione sociale e la crescente sensibilità ambientale, è possibile porsi un obiettivo realistico di governo di questa primaria questione ambientale.

Questa proposta di legge per l'istituzione dell'Autorità di bacino del Po prende le mosse dal riconoscimento della questione ambientale nel bacino del Po e vuole disegnare un momento unificato e coordinato di governo, delineando una riforma sia del livello istituzionale tramite la riunificazione, il coordinamento e la cooperazione delle attualmente frammentate competenze settoriali, sia del livello

amministrativo ed operativo tramite la strutturazione di strutture agili ed efficienti.

1. *IL BACINO DEL PO.*

Il fiume Po, con 670 km di lunghezza dell'asta fluviale, 1500 metri cubi al secondo di portata media annua alla foce e un deflusso annuo complessivo dell'ordine di 50 miliardi di metri cubi, è il maggior fiume italiano; il suo bacino imbrifero si estende per circa 75.000 kmq e rappresenta poco meno di un quarto dell'intero territorio nazionale.

Il bacino è incluso tra le Alpi Orientali, le Alpi Centrali e le Prealpi, le Alpi Occidentali e quel tratto della catena appenninica che va dal Colle di Cadibona, ad ovest, fino all'Appennino modenese: la sua parte di pianura è limitata ad est dal tratto del mare Adriatico nel quale recapitano, attraverso una foce deltizia, le acque dell'intero bacino tributario.

L'altitudine media del bacino è situata a 950 metri sul mare, ma oltre il 40 per cento della superficie è costituita da una vasta pianura, che si estende per poco meno di 30.000 kmq ad un'altitudine media di 100-150 metri sul mare.

In generale la pianura padana è formata dai sedimenti del gran mare pliocenico e dal terreno alluvionale pervenuto dalle pendici delle Alpi e dell'Appennino, che ad essi si è sovrapposto nei tempi geologici successivi.

Questa pianura è attraversata da un denso reticolo idrografico ed è solcata dal corso del Po che accoglie tutte le acque della vallata nel suo percorso da ovest a est.

La fascia prealpina è inoltre caratterizzata dalla presenza di numerosi laghi, situati ad un'altitudine di 180-200 metri sul mare; la loro estensione complessiva è di oltre 800 kmq, con un volume di invaso di oltre 120 miliardi di metri cubi.

Queste enormi risorse idriche superficiali, alle quali si accompagna una riserva di acque sotterranee, la cui capacità è cautelativamente stimabile nell'ordine di alcune centinaia di miliardi di metri cubi, sono una delle ragioni che hanno consentito da sempre, ma principalmente a partire dagli inizi dell'era industriale, il grande sviluppo sociale ed economico della pianura padana, fino a renderla una delle aree più importanti, non solo d'Italia, ma anche dell'intera Europa.

Alcune cifre relative all'assetto socioeconomico e demografico del bacino possono rendere conto di questa realtà.

La popolazione residente nel bacino ammonta a oltre 16 milioni di persone, quasi un terzo di quella dell'intero Paese, in buona parte insediate nella pianura; la densità territoriale di popolazione, dal valore medio per il bacino di 230 abitanti/kmq, sale qui a oltre 350, quasi il doppio, cioè, della media italiana. Poco meno del 50 per cento della superficie territoriale complessiva, cioè 3,5 milioni di ettari, è utilizzato per coltivazioni agricole, principalmente rappresentate, in pianura, da seminativi (foraggere e cereali, tra i quali notevole importanza hanno le risaie, soprattutto nella zona fra il Sesia e il Ticino) e da vigneti e frutteti nelle zone collinari. Le aree montane sono invece caratterizzate dalla presenza di boschi ad alto fusto e da pascoli, per una superficie complessiva di oltre 2,5 milioni di ettari.

Alle coltivazioni agricole si accompagnano, per lo più nelle zone di pianura, attività zootecniche di assoluto rilievo: il patrimonio zootecnico ammonta a quasi 10 milioni di capi (oltre 4,5 milioni di bovini e 5 milioni di suini).

Se il settore agricolo è di grande importanza nel bacino, sia in termini assoluti sia in rapporto totale nazionale, ancora più rilevanti sono le altre attività economiche nei settori dell'industria e dei servizi.

Nella pianura padana sono infatti localizzate le due grandi aree storiche dello sviluppo industriale italiano, quella milanese e quella torinese, e si snodano i tratti iniziali di due consolidate direttrici di sviluppo relativamente più recente; la prima che, partendo dall'area torinese, punta a nord verso Varese per ridiscendere verso Milano e di qui si estende,

attraverso Bergamo e Brescia, fino a Verona, proseguendo poi verso est nel bacino dell'Adige; la seconda direttrice, che partendo da Piacenza si svolge a sud-est lungo la Via Emilia fino a Modena, proseguendo poi, attraverso Bologna, fino alla costa adriatica.

Il settore industriale conta oltre 2,5 milioni di addetti, presenti in tutti i rami dell'industria, in particolare in quella manifatturiera: il totale dell'occupazione, pari al 45 per cento circa di quella italiana, si concentra per il 5 per cento circa nell'industria chimica e farmaceutica, per il 44 per cento nell'industria metalmeccanica ed elettromeccanica, per il 5 per cento nell'industria alimentare, per il 10 per cento nell'industria tessile, per il 17 per cento nell'industria dell'abbigliamento, della lavorazione delle pelli e del cuoio e del legno e mobili in legno.

Nel complesso la quota di partecipazione dell'area padana alla formazione del prodotto nazionale è pari a quasi il 50 per cento, il che rappresenta oltre il 6,5 per cento del prodotto nazionale dei Paesi della Comunità Europea.

Dal punto di vista politico-amministrativo il territorio è di competenza, per numerosi settori, tra i quali quello della gestione delle risorse idriche e della tutela delle acque dall'inquinamento, dei governi regionali, ai quali tali competenze sono state trasferite nei primi anni Settanta dallo Stato in applicazione del dettato della Costituzione della Repubblica italiana.

Le regioni interessate sono l'Emilia-Romagna, la Lombardia, il Piemonte, il Veneto e la Valle d'Aosta e, per estensioni minori, la regione Liguria e la Provincia Autonoma di Trento. Una parte del bacino imbrifero appartiene inoltre al Canton Ticino, nella Confederazione Elvetica.

1.1. *I problemi di inquinamento delle acque.*

L'intensità degli insediamenti umani e l'elevata concentrazione di attività agricole e industriali nel bacino rendono conto della crescente preoccupazione per il deterioramento della qualità delle acque che, a partire dai primi anni Settanta, ha coinvolto gli ambienti scientifici, le autorità sanitarie e, più in generale, gli organi di governo centrale e locale e l'intera collettività.

Va detto che proprio in quegli anni venivano avviate le prime azioni legislative, dapprima in sede regionale e successivamente, nel 1976, in sede nazionale, per la tutela delle acque dall'inquinamento e, contemporaneamente, i primi programmi di investimento in opere di depurazione delle acque reflue.

Anche in questo caso alcune cifre permettono di delineare il quadro dell'inquinamento del bacino.

In termini di carico generato dalle diverse fonti di inquinamento, prima cioè di ogni depurazione, si ha la seguente situazione:

CARICO ORGANICO (BOD)

urbano, esclusa industria	18.000.000 AE;
industria	45.000.000 AE;
zootecnia	54.000.000 AE;
totale	117.000.000 AE;

CARICO DI AZOTO

urbano, esclusa industria	65.000 ton/anno;
industria	26.000 ton/anno;
zootecnia	324.000 ton/anno;
fertilizzanti	259.000 ton/anno;
totale	674.000 ton/anno;

CARICO DI FOSFORO

urbano, esclusa industria	14.000 ton/anno;
industria	1.500 ton/anno;
zootecnia	53.000 ton/anno;
fertilizzanti	78.000 ton/anno;
totale	146.500 ton/anno.

Se i valori totali suddetti per i singoli indicatori di inquinamento vengono rapportati alla superficie del bacino si hanno i seguenti carichi aerali:

organico ..... 1.670 AE/kmq;

azoto ..... 9,6 ton/kmq-anno;

fosforo ..... 2,1 ton/kmq-anno.

A questi va aggiunta la presenza nelle acque di composti tossici quali arsenico, piombo, mercurio, nichel, fenoli, pesticidi, zinco, policlorobifenili, o per la presenza di componenti microbiche e virali.

A fronte di questi valori di carico generato il complesso degli impianti pubblici attualmente in funzione nel bacino è in grado di trattare circa 17 milioni di abitanti equivalenti.

A questi vanno aggiunti gli impianti costruiti dalle industrie, in merito ai quali non sono tuttavia disponibili dati statistici sistematici; alcune stime porterebbero a valutare nell'ordine del 30-40 per cento del carico complessivo industriale la potenzialità attualmente installata per un totale cioè di 18 milioni di abitanti equivalenti. Preme sottolineare come da queste stime e dai dati statistici disponibili emergano fasce di una inadempienza, a volte marcata.

Ne risulta che, allo stato attuale, vengono sottoposti a depurazione, in impianti, secondo stime cautelative, circa 30-35 milioni di AE provenienti da insediamenti urbani e industriali, su un totale di 63 milioni.

Infine, per i carichi zootecnici, la disponibilità di notevoli superfici agricole rende praticabile, almeno in generale, lo spandimento sul suolo con risultati complessivamente soddisfacenti, tanto da poter stimare che circa il 95 per cento del carico organico complessivo possa essere così sottoposto a trattamento; in alcune aree tuttavia tale pratica di spandimento implica fenomeni di inquinamento delle acque sotterranee alle profondità minori.

Gli indicatori di carico organico hanno principalmente lo scopo di fornire un quadro della situazione di rischio di inquinamento per i corpi idrici superficiali; i valori riferiti rendono conto dell'esistenza di situazioni, confermate dai rilevamenti analitici, notevolmente differenziate nell'ambito del bacino del Po sia in relazione ai carichi generati nei diversi sottobacini sia al grado di avanzamento dei programmi locali di disinquinamento.

In generale si può osservare che situazioni critiche di qualità delle acque del Po sono osservabili soprattutto nel medio e basso corso, a partire cioè dalla confluenza del Lambro, che da solo costituisce circa il 30 per cento dell'inquinamento complessivo, fino alla foce nel mare Adriatico. Non mancano tuttavia situazioni particolarmente critiche in alcuni effluenti nell'alto corso del fiume, dovute principalmente agli scarichi di insediamenti produttivi.

Gli indicatori di carico di nutrienti (azoto e fosforo) illustrano invece il rischio potenziale per le acque sotterranee (azoto) e per le acque lacustri (azoto e fosforo) o, ancora, per le acque marine costiere (principalmente fosforo).

Se si tiene conto, oltre che degli effetti di rimozione negli impianti di depurazione – peraltro non particolarmente sensibili in quanto quelli finora realizzati non sono dotati in generale di trattamenti terziari – anche degli effetti di rimozione ottenuti dalle reazioni biochimiche nel suolo, per quanto riguarda in particolare gli effluenti zootecnici e i fertilizzanti, una valutazione teorica porta a stimare in 200.000 ton/anno di azoto e in 21.000 ton/anno di fosforo le quantità sversate nei corpi idrici superficiali.

Questi valori sono confermati con buona precisione da accurate misure sperimentali effettuate per più anni in corrispondenza della sezione di chiusura del bacino idrografico del Po, a circa 50 km dalla foce.

L'attenzione da anni prestata a questi aspetti dell'inquinamento ha due motivazioni principali.

In primo luogo deriva dalla necessità di controllare gli effetti, soprattutto dei carichi di azoto applicati sul suolo, sulle

acque sotterranee; da questo punto di vista solo negli ultimi anni i controlli effettuati hanno messo in evidenza il progredire di fenomeni di inquinamento da nitrati, che, seppur per ora localizzati e non particolarmente preoccupanti, potrebbero in futuro richiedere cautele per garantire la continuità dell'uso ai fini idropotabili. Va infatti considerato che oltre il 90 per cento dell'acqua distribuita dagli acquedotti (stimabile nell'ordine dei 50-60 mc/s) viene attualmente prelevata dalle falde.

A questo proposito va sottolineato come più acuto sembri oggi essere il problema della contaminazione da erbicidi (in particolare atrazina), che ha condotto a situazioni di vera e propria emergenza per diverse decine di migliaia di persone. La notevole complessità del problema e le difficoltà di controllo sistematico delle quantità di erbicidi distribuiti nelle singole aree non consentono tuttavia, allo stato attuale, di definire esattamente, per l'intero bacino, la reale entità del rischio.

Per tornare invece ai carichi di nutrienti, il secondo motivo dell'attenzione con cui il problema è stato analizzato va ricercato nella stretta correlazione fra i carichi veicolati dal Po nel mare Adriatico e il verificarsi periodico di gravi fenomeni di eutrofizzazione delle acque costiere. Va, peraltro, evidenziato che l'eutrofizzazione interessa anche i bacini lacustri e particolarmente quelli di dimensioni minori, mentra tranquilizzante è la situazione dei due laghi più estesi (Maggiore e Garda).

Lo stato di qualità delle acque marine è stato studiato con notevole impegno negli anni, su iniziativa della regione Emilia-Romagna.

I risultati della ricerca, alla quale hanno partecipato negli ultimi dieci anni gruppi di studio costituiti da scienziati e tecnici italiani e stranieri, hanno confermato la notevole influenza dei carichi, soprattutto di fosforo, veicolati a mare dal Po, i cui effetti si sovrappongono a quelli dovuti ai corsi d'acqua con recapito diretto nell'Adriatico. È anche grazie a questa ricerca che si è giunti in Italia ad applicare una normativa nazionale tendente a ridurre progressivamente il contenuto di fosforo nei detersivi per uso domestico ed industriale.

I motivi che pongono l'Adriatico settentrionale al primo posto tra le aree più soggette ad acuti e persistenti casi di eutrofizzazione sono riconducibili sia a condizioni geomorfologiche che al carico degli apporti fertilizzanti provenienti dall'entroterra. È un mare poco profondo (la massima profondità che si raggiunge percorrendo il tragitto tra Rimini e Pola è di soli 50 metri) e quindi con bassi fattori di diluizione nei confronti dei carichi di origine fluviale; le stesse condizioni idrodinamiche (soprattutto costiere) non garantiscono ampie e rapide possibilità di ricambio.

Inoltre pur rappresentando soltanto un ventesimo della superficie del Mediterraneo ed un centoventicinquesimo del suo volume totale, riceve un terzo delle acque dolci che vi si immettono. Tali apporti provengono in massima parte dal bacino idrografico del Po.

L'aspetto più appariscente di queste abnormi proliferazioni di microalghe (fitoplancton), è senz'altro legato all'improvvisa alterazione del colore delle acque; queste infatti, a seconda della specie fitoplanctonica che ha determinato la fioritura, assumono tonalità che possono andare dal bruno al rosso vivo o al verde con tutta una serie di viraggi intermedi che possono costituire un'ampia scala cromatica. Tale alterazione organolettica è spesso accompagnata da cattivi odori dovuti sia alla abnorme presenza di microalghe che ai processi degenerativi che ne conseguono. Tali eventi, occasionali per la costa veneta, friulana e marchigiana, si verificano soprattutto lungo la costa emiliano-romagnola. La fase più preoccupante è tuttavia legata alla formazione di condizioni anossiche nelle acque di fondo che possono determinare gravi forme di degrado. Tali eventi si verificano nella stagione estiva e/o autunnale, dove casi di anossia più o meno vasti sono in

funzione della estensione della fioritura, del carico di biomassa algale e delle condizioni meteo-marine favorevoli (acque calde, mare calmo, stratificazione delle acque, situazione idrodinamica statica).

Il ciclo di una situazione eutrofica ha inizio di solito a seguito di precipitazioni atmosferiche che, se consistenti, sono in grado, attraverso aumenti di portata del Po e dei fiumi costieri, di riversare in mare carichi di nutrienti sufficienti ad innescare ed a sostenere una fioritura algale.

Se non intervengono mareggiate la fase successiva consiste in una impennata della biomassa algale. In tali condizioni le acque appaiono torbide ed il colore assume quelle tonalità particolari in funzione della specie fitoplanctonica che ha determinato la fioritura.

Nel periodo estivo-autunnale, quando le acque sono più calde e l'assenza di mareggiante rende insufficienti gli scambi tra le acque di fondo e di superficie, ad un intenso fenomeno di eutrofizzazione segue l'anossia delle acque di fondo con la morte per asfissia degli organismi bentonici.

La dinamica di tale evento è innescata dalla sedimentazione di enormi masse di sostanza organica costituita dalle spoglie delle microalghe morte. La decomposizione (ad opera dell'azione di mineralizzazione compiuta dai batteri) della sostanza organica sedimentata, determina la fase successiva che consiste nel consumo di gran parte dell'ossigeno disciolto nelle acque di fondo; le acque diventano quindi « irrespirabili » innescando forti effetti negativi sull'ecosistema marino.

1.2. *I problemi di assetto idrogeologico e di difesa del suolo.*

Il problema della difesa idraulica lungo l'asta principale del Po, sui suoi affluenti e nel Delta appaiono come l'altro aspetto di maggiore urgenza del tema del governo del bacino e delle sue risorse. La domanda di sicurezza, innanzitutto per le popolazioni, in un'area intensamente antropizzata ed economicamente forte si pone, insieme alla domanda di qualità delle acque, come condizione ineludibile e vincolante per i vari usi delle risorse.

Vi è, d'altra parte, da considerare il dato positivo che molti dei provvedimenti atti a garantire la sicurezza idraulica sono anche funzionali agli usi plurimi dei fiume.

Così, la ricalibratura dell'alveo di magra protegge le arginature, ma favorisce i prelievi e la navigazione; l'eliminazione di una serie di strozzature è necessaria per il deflusso delle piene ma permette anche una dimensione più produttiva nel naviglio fluviale; il controllo severo delle escavazioni in alveo limita la violenza delle piene e le gravi erosioni, ma favorisce il ripascimento delle spiagge, ecc.

Esiste quindi la possibilità di un approccio « produttivo » al problema della difesa, che significa anzitutto collegare questo tema a quello degli utilizzi del fiume e delle acque, e porsi l'obiettivo di un progetto integrato a più finalità.

Ciò richiede una radicale trasformazione della mentalità tradizionale con cui il problema è stato affrontato, spesso limitandosi all'asta e ai tratti arginati, senza andare alla radice dei problemi là dove essi si generano, con indifferenza o insofferenza per gli usi produttivi del fiume, trattato spesso come terra di conquista o « grande mercato » da piegare e costringere in spazi sempre più angusti.

Difesa idraulica significa governo delle piene e tutela delle aree esondabili dal fiume, dei suoi affluenti e di tutto il reticolo naturale ed artificiale del bacino. Nell'asta del fiume, l'onda in piena risulta dalla sovrapposizione di tante onde elementari più o meno sfasate nel tempo; ogni onda è relativa al bacino di uno degli affluenti e la sua forma dipende dalle caratteristiche del bacino stesso oltre che dall'evento meteorico che su di esso interviene. Il fenomeno di una piena che inizi da monte su un importante affluente, si smorza propagandosi lungo l'a-

sta del Po sino a quando, in una nuova confluenza, non si sovrappone la piena di un nuovo affluente determinando un nuovo aumento di livello che tende a smorzarsi proseguendo, e così via.

Il fenomeno di sovrapposizione e smorzamento è particolarmente importante a valle della Becca alla confluenza del Ticino, dove la grande capacità d'invaso del fiume esercita una sensibile azione di spianamento e deformazione dei vari colmi. Ad esempio, una forte ondata di piena proveniente dai bacini piemontesi, in assenza di apporti emiliani e lombardi, pur potendo raggiungere elevati valori di portata alla Becca, andrà spianandosi rapidamente procedendo verso valle, cosi come accadde nelle piene del 1945, '56, '57, '62 e '68.

Talvolta invece è accaduto che la piena proveniente dagli affluenti emiliani sia passata prima del sopraggiungere della piena del Po. Ciò si verificò nella piena del 1926, ove si raggiunsero alla Becca valori di portata superiori a quelli del novembre 1951, ma non si ebbero i medesimi effetti disastrosi in quanto il medio e basso corso del Po furono in grado di smaltire i volumi di monte.

La piena diviene eccezionale e rovinosa quando si realizza, nel medesimo tempo la contribuzione di portata elevata di tutto il bacino ossia degli affluenti piemontesi, lombardi ed emiliani. Ciò è esattamente quanto è avvenuto nel novembre 1951.

Si tratta della massima piena conosciuta e registrata per il passato, anche se così potrebbe non essere per un prossimo futuro. Si realizzò la coincidenza del colmo di piena del Po con i colmi di tutti gli affluenti; si stima che la frequenza di ritorno della portata misurata a Pontelagoscuro prima della rotta di Occhiobello, di 12.000 mc/s, sia di due casi nell'ultimo millennio. A qualcuno piace presumere (ma non esistono riferimenti) che un'altra ondata di piena eccezionale, confrontabile con quella del novembre 1951, sia stata quella del 1152, a seguito della quale (sempre che non si voglia tener conto delle tesi di alcuni cronisti dell'epoca che narrano di una rotta provocata artificialmente) il Po ruppe a Ficarolo e si costruì per i secoli futuri un nuovo alveo principale, spostato a nord rispetto a quello detto poi « di Primaro », che finì per divenire, mediante opere di bonifica, l'attuale alveo di pianura del Reno a valle di Galliera e Poggio Renatico.

Per il futuro, se non si assumeranno provvedimenti urgenti, non è affatto escluso che possano presentarsi a Pontelagoscuro portate di piena di 14-15 mila mc/s con probabilità di ritorno assai più elevate, al di sotto della probabilità centennale. Ciò (al di là del fatto che diversi autori hanno indicato portate simili come conseguenza della distribuzione più sfavorevole delle piogge probabili sul bacino) soprattutto in conseguenza di una modificazione grave e vistosa intervenuta negli ultimi 40 anni nel bacino stesso: quella dei coefficienti di deflusso e dei tempi di corrivazione.

Si tratta del più preoccupante fenomeno che interessa la difesa idraulica dei nostri tempi che, seppur posto in evidenza fin dal 1966, solo oggi comincia ad essere preso in considerazione.

L'espansione delle aree urbanizzate o variamente impermeabilizzate avviene nel bacino padano al ritmo dello 0,5 per cento per anno. In altri termini, ogni 10 anni il 5 per cento del territorio passa da agricolo o simile (coefficienti di deflusso da 0,1 a 0,2) a strade, tetti, piazzali (coefficienti di deflusso da 0,5 a 0,95) senza che contemporaneamente il pianificatore, ed ancor più l'urbanista, si preoccupino di ricreare almeno in parte, i coefficienti di deflusso preesistenti. Ne consegue che, a parità di apporti meteorici, sempre meno sono le quote di deflusso che vengono trattenute dal suolo o dalla vegetazione o che si infiltrano rapidamente, e sempre maggiori sono i volumi che vengono incanalati ed addotti rapidamente al sistema degli affluenti del Po o al reticolo

artificiale di scolo, mettendo in evidenza due ulteriori ordini di problemi:

a) la inadeguatezza del suddetto reticolo artificiale, progettato per portate riferite al territorio quale si presentava 70 anni fa e che spesso, dovendo assolvere con i medesimi vettori anche al compito dell'irrigazione, si presenta invasato a fronte delle piogge intense estive che raggiungono la loro massima altezza riferita a periodi brevi nel mese di agosto. Se ne trae che ben l'80 per cento delle sezioni esondabili del reticolo artificiale (le cosiddette « sezioni bersaglio ») risultano oggi critiche a fronte di piogge intense con tempo di ritorno inferiore ai 15 anni;

b) l'alveo degli affluenti, a seguito delle escavazioni incontrollate di materiali inerti, si presenta come una sorta di « piano inclinato » su cui le acque scorrono con grande velocità, giungendo al basso in tempo sempre più breve. Si ha cioè una generale riduzione dei cosiddetti « tempi di corrivazione ».

Da tutto ciò esce profondamente modificata, per intervento dell'uomo, l'intera idraulica padana. Nel sistema degli affluenti, ma anche nell'asta del fiume, si determinano, a fronte di piogge tutt'altro che eccezionali, escursioni di quota idrometrica ampie e repentine raramente osservate in precedenza. A parità di volumi di deflusso, si sta modificando la forma dell'onda di piena, che tende ad arrivare molto più rapidamente ad un colmo di altezza di volta in volta crescente. Il sistema idrografico naturale ed artificiale del bacino entra quindi progressivamente in crisi strutturale e denuncia una mancanza di adeguatezza diffusa su tutto il territorio.

Quanto all'asta del fiume, se a monte di Revero e Ostiglia appare tecnicamente possibile adeguare la sezione dell'alveo e le arginature alla massima piena, a valle di foce Mincio si hanno numerose strozzature nelle quali, anche alzando le arginature, il deflusso di 12.000 mc/s comporterebbe velocità dell'ordine di 4 m/s nella sezione ristretta, con il pericolo di subire rotture non più per sormonto, ma per filtrazione attraverso il corpo e la base dell'argine oppure per sfiancamento o per scalzamento.

Ad aggravare la situazione sta il fatto che da foce Mincio all'incile del Po di Goro le poche golene esistenti sono di proprietà privata intensamente coltivate, spesso arginate e talvolta anche abitate. Questo comporta, oltre alla pratica impossibilità di utilizzare liberamente le superfici golenali per l'espansione delle piene, anche enormi ostacoli e difficoltà, oltre che spese ingenti, ogni volta che occorra intervenire con lavori.

La situazione del delta e l'officiosità dei vari rami hanno subìto un imponente aggravamento a seguito dell'abbassamento del suolo dovuto alla estrazione di acque metanifere negli anni '50 ed all'eccessivo emungimento di acque sotterranee. La pratica secolare di sospingere le portate nei rami verso est e sud-est, chiudendo le bocche di nord-ovest per evitare l'interramento della laguna veneta, ha condotto a una situazione in cui, prevalendo il vento di scirocco, le foci meridionali non riescono ad assorbire gran parte della portata, che resta concentrata nella bocca di Pila. Pur con il notevole volume di opere di difesa realizzate negli ultimi 30 anni, l'officiosità del delta nel suo complesso, in condizioni di mare e di vento sfavorevoli, non raggiunge il valore di 12.000 mc/s.

Per ovviare a questa situazione generalizzata di rischio crescente occorre un programma di interventi articolati sull'intero bacino che considerino in modo unitario il problema delle difese non come pratica di emergenza, attuata spesso a posteriori sul solo ricettore finale, ma come fase di una attività generalizzata e continuativa di governo del suolo e del territorio.

Per non assistere impotenti alla modificazione in atto del regime dei deflussi

va operata prima di tutto la saldatura concettuale e culturale tra urbanistica ed idraulica, e tra i relativi operatori e pianificatori.

I piani regolatori, e più in generale gli strumenti d'intervento sul territorio devono essere sottoposti anche a questa verifica affinché, senza nulla perdere in termini di crescita e miglioramento della città, le acque possano essere trattenute a monte per tempi approssimabili a quelli precedenti l'intervento; si tratta di dimensionare correttamente e soprattutto di sfruttare a pieno i volumi d'invaso delle reti fognanti e delle canalizzazioni, di precostituire vasche di pioggia seminaturali o artificiali, di evitare impermeabilizzazioni inutili, costose e dannose anche sotto altri punti di vista, quale ad esempio quello della ricarica delle falde.

La rete scolante va riesaminata nel suo complesso sia come struttura sia come funzioni, dichiarando irrimediabilmente chiuso il periodo dei sovralzi arginali a ripetizione ed affrontando in modo approfondito il problema del recupero a casse d'espansione di tutta una serie di aree strategiche della media e bassa pianura.

Definitivamente chiuso deve essere anche il periodo dell'estrazione di materiali litoidi in alveo, almeno fino alla ristrutturazione di determinati profili longitudinali degli affluenti; per fare questo occorre che divenga realtà il ricorso ai materiali alternativi, che esistono ed il cui impiego può essere adeguatamente pianificato.

Nell'asta principale del Po vanno definiti e realizzati l'alveo di magra, l'alveo per le piene ordinarie e l'alveo per le piene eccezionali. Le golene esistenti, opportunamente munite di argini e di manufatti per l'invaso, vanno utilizzate in modo completo per l'espansione delle piene rendendole a ciò disponibili. L'utilizzo razionale delle golene a tal fine, con un volume invasabile di oltre 500 milioni di mc., comporta un abbassamento di livello idrometrico al colmo di oltre 50 cm. che può essere decisivo per la officiosità di diverse sezioni.

Alla modulazione e alla laminazione delle piene possono servire casse d'espansione sui principali affluenti, la costruzione di serbatoi artificiali ad usi plurimi ed una gestione maggiormente coordinata e coerente dei bacini esistenti dell'Enel. È nostro parere inoltre che anche il sistema dei laghi non sia correttamente gestito sotto questo profilo, e che si potrebbero ottenere invasamenti molto più cospicui, alla bisogna, degli attuali 1.100 milioni di mc.

Per favorire l'equilibrio del litorale deltizio va migliorata l'attuale ripartizione della portata dei vari rami, essendo estremamente pericoloso ogni eventuale intervento che tendesse a concentrare in una o due bocche l'intera portata del fiume; in queste foci infatti si creerebbero rapidamente grandi depositi alluvionali e quindi « nuovi delta » sempre più protesi a mare. È indispensabile consentire al Po di sfociare in mare anche in presenza di forti venti di scirocco, ripristinando a tal fine la officiosità del Po di Maistra da utilizzare all'occorrenza in alternativa alle bocche meridionali.

Le cose da farsi sono pertanto in gran parte note e generalmente condivise da tutti coloro che da anni studiano e osservano il fiume. È pur vero che esse hanno un costo sensibile, ma è anche vero che non servono solo per la difesa idraulica, ma che favoriscono il pieno sfruttamento del fiume a scopi plurimi. È altresì vero che ogni anno si spendono per interventi nel settore delle acque del bacino del Po molte centinaia di miliardi senza un efficace coordinamento della spesa, che viene effettuata da una miriade di Enti che si approvvigionano, a volte nei modi più impensati, dalla finanza pubblica, dalle tariffe, dalle contribuenze.

Se queste cose non verranno fatte, le conseguenze saranno drammatiche; occorre attuare forme efficaci di governo unitario dell'intero bacino e delle sue risorse. La crisi del sistema idraulico si intreccia e discende dal dissesto istituzionale. I servizi preposti dallo Stato (Magistrato per il Po e Servizio idrografico), cui vanno riconosciuti ruolo e compe-

tenza, sono in profonda crisi strutturale e organizzativa, mentre l'artificiosa suddivisione delle attribuzioni tra Ministero dei lavori pubblici e regioni per gli stessi corsi d'acqua contraddice alla radice l'esigenza di una gestione unitaria della regimazione idraulica.

1.3. *I problemi di utilizzo delle risorse idriche.*

I consumi d'acqua per usi domestici nel bacino del Po oscillano, secondo diversi rilievi delle aziende distributrici, da un minimo di 100 lt/ab.xg. ad un massimo di 430 lt/ab.xg. Il livello del consumo d'acqua è fortemente influenzato da fattori di carattere sociale, economico, urbanistico, climatico oltre che dalle abitudini e dalla stessa maggiore o minore disponibilità di risorsa. Vi è comunque da dire che lo spettro dei valori sopra determinato va da cifre proprie di aree fortemente depresse a valori che lasciano intendere sicuri aspetti di spreco.

L'evoluzione dei consumi mostra tendenze alla saturazione allorché si arriva a valori di poco superiori ai 400 lt./ab.xg. La domanda per usi turistici dipende fortemente dalle tipologie delle strutture e mediamente può essere assunta, almeno per i servizi alberghieri, come leggermente superiore a quella per usi domestici. Le perdite in rete sono in media intorno al 15 per cento dei volumi consegnati all'utenza.

La stima dei prelievi è di circa 3 miliardi di mc. all'anno, il 70 per cento dei quali da sottosuolo. Solo il 56 per cento della risorsa viene distribuita in forma pubblica anche se l'84 per cento della popolazione è servita da acquedotto; negli ultimi anni tale quota è rimasta sostanzialmente costante, mentre si è accentuato il ricorso diretto alle varie fonti (soprattutto acqua di falda) da parte dei privati, delle comunità condominiali, ecc.

In mancanza di sostanziali interventi di riequilibrio e di contenimento degli sprechi e delle perdite, si può prevedere che la domanda per usi civili verso la fine del secolo si collochi intorno a 4,8 miliardi di metri cubi all'anno, che potrebbero essere ridotti a circa 4 attraverso un controllo accurato delle cosidette « libere estrazioni » per usi domestici e la razionale ristrutturazione dei processi distributivi.

Il settore industriale, come si sa, è quello di più ardua valutazione in riferimento ai consumi idrici, sia per la tradizionale trascuratezza dei rilievi su un bene, come l'acqua, che non rientra ancora nel novero dei fattori di produzione, sia per la grande diversificazione dei processi all'interno dei medesimi settori merceologici, che non permette di trarre conclusioni molto precise in materia di consumi specifici per addetto o per unità di prodotto nemmeno da indagini su campioni abbastanza larghi ed articolati. Il quadro che emerge, comunque, è quello di volumi di processo collocabili, sull'intero bacino, intorno agli 1,8 miliardi di metri cubi, cui vanno aggiunti 1,2 miliardi di metri cubi di volume circolante, ricostruito in media una volta all'anno.

Non rientrano ovviamente in questo conteggio i volumi turbinati per la produzione di energia, mentre si calcola che oltre un miliardo di metri cubi vada in perdita per evaporazione da impianti di raffreddamento.

Il settore industriale, pur non essendo in cifra assoluta quello più idroesigente, è sicuramente quello che presenta la maggiore dinamica nell'aumento dei prelievi soprattutto dal sottosuolo. Nell'ipotesi di sostanziale stabilità degli addetti, il solo aumento di produttività implicherebbe incrementi annui di consumo superiori al 5 per cento, ossia il raddoppio ogni 20 anni, il che è esattamente quanto avvenuto tra il 1936 ed il 1980.

È questo tuttavia il settore in cui sicuramente sono presenti maggiori aspetti di spreco. È noto che se si adottassero oggi nell'industria padana tecniche di risparmio idrico quali ad esempio quelle prescritte negli Stati Uniti, si potrebbe realizzare una compressione dei prelievi intorno al 28 per cento, ma non è dato intravvedere condizioni decisive che im-

plichino un massiccio ricorso in tempi brevi a tali tecniche, se si esclude l'applicazione rigorosa delle tariffe e degli obblighi previsti dalla legge Merli. Finché non si avrà infatti un costo della risorsa che possa incentivare un recupero di profitto attraverso il risparmio, il grosso degli investimenti nei prossimi anni continuerà con ogni probabilità ad essere devoluto all'incremento della produttività, se non all'allargamento della base produttiva, e non al risparmio.

Tutto ciò lascia intravvedere un aumento di domanda, per la fine del secolo, non inferiore al 50 per cento dei prelievi attuali, per un valore complessivo superiore ai 6 miliardi di metri cubi annui.

Un secondo grave aspetto di questo settore è costituito dallo spreco di ordine qualitativo; per la sua collocazione geografica e per la completa assenza di una politica di tutela, l'industria padana si approvvigiona di risorse, in primo luogo quelle sotterranee, ad uno standard qualitativo di gran lunga eccedente le sue esigenze, sottraendole ad altri usi cui sono naturalmente destinate (civili, turistici, zootecnici) e conferendo in tal modo al sistema delle risorse la più bassa « produttività » che si possa concepire, nel senso che enormi volumi d'alto pregio vengono destinati ad impieghi che necessitano di risorse di minor pregio.

La superficie irrigabile nel bacino di governo del Po è di circa 1.300.000 ettari, corrispondenti al 35 per cento delle Sau; oltre il 50 per cento di tale superficie è situata in Lombardia. A questi vanno aggiunti i circa 120.000 ettari che verranno serviti tramite il completamento del canale emiliano-romagnolo.

È noto l'ampio spettro di assetti colturali del bacino, così come la competenza e la familiarità dell'impresa con l'uso delle tecniche irrigue nella media e bassa pianura. L'attuale prelievo nell'anno medio per irrigazione può essere stimato intorno a 14 miliardi di mc., cui vanno aggiunti circa 900 milioni di mc. per la zootecnia. I due terzi di questa quantità vengono prelevati in Lombardia, ove sono operanti concessioni per una portata massima di 980 mc/s. Il 40 per cento dell'intera domanda è concentrato nel mese di luglio, mentre alcuni prelievi fuori stagione, anche cospicui, non pongono problemi di bilancio idrico (risicoltura).

Il servizio irriguo è gestito da una miriade di Enti privati e pubblici, di dimensione, capacità e competenza estremamente differenziati. Accanto ai grandi consorzi storici, sopravvivono organismi a carattere locale operanti spesso in situazioni amministrative ed organizzative precarie. Solo in alcuni casi viene portata avanti la ricerca e la sperimentazione, mentre largamente carente appare un servizio di assistenza all'impresa agricola in materia di irrigazione.

Valutazioni intorno al possibile evolversi di questo settore della domanda d'acqua implicano analisi che per ragioni di spazio non possono qui essere esposte se non in via estremamente sintetica.

È noto che l'effetto più sicuro della presenza di un efficace servizio irriguo nelle aree padane è quello di un conferimento di stabilità all'impresa e quindi al settore, derivante dalla possibilità di scelta fra un maggior numero di alternative di assetto colturale che rende più flessibile l'azienda a fronte delle variazioni del mercato.

Va altresì dato per scontato che esiste nelle aree in questione una cultura secolare in materia irrigua, per cui soltanto nella nuova zona di sviluppo del Cer si potranno notare quei ritardi nell'utilizzo dell'acqua che sono stati osservati in altri Paesi in occasione del passaggio da regime seccagno a colture irrigue. La somma di queste considerazioni e di altre riguardanti l'evolversi delle forme di conduzione, porta a concludere per una sostanziale stabilità del volume di pratica irrigua nel bacino padano. Le vere modificazioni allora, in termini di quantità d'acqua, potrebbero derivare dalla tecnologia, sia di distribuzione al campo, sia di adduzione. È aperta la questione riguardante la diminuzione dei volumi ottenibile con i moderni sistemi di aspersione in luogo dello scorrimento ed infil-

trazione con cui viene ancora oggi irrigato oltre il 50 per cento della superficie. Alcuni timori sono stati sollevati relativamente a possibili modificazioni freatimetriche e pedologiche, che potrebbero riservare sorprese a medio termine sull'idraulica estiva del bacino oltre che sulla qualità delle acque.

Ciò malgrado, si ritiene che pratiche irrigue più parche di risorse finiranno con il prevalere, per cui, tenuto conto dell'abbattimento delle perdite da trasporto, appare lecito prevedere una consistenza della domanda irrigua e zootecnica di 13-14 miliardi di mc. annui, verso la fine del secolo nell'intero bacino di governo.

Un grosso problema, in questo settore, è costituito dagli aspetti qualitativi; oggi si assiste sovente alla rinuncia, da parte dell'azienda coltivatrice, di uno o più turni irrigui a causa delle gravi condizioni di degrado e pericolosità delle risorse cui attingere.

La domanda d'acqua a medio termine per i vari usi, precedentemente stimata, va posta a confronto con la disponibilità di risorse captabili nel bacino. I deflussi annui medi colturali del bacino imbrifero padano vengono stimati in circa 55-60 miliardi di metri cubi, cui vanno aggiunti 7 miliardi di metri cubi prelevabili dalla falda in condizioni di equilibrio con la ricarica annua.

Se si confrontano queste cifre con i 24-25 miliardi di metri cubi/annui di domanda stimati a medio termine, il conto parrebbe tornare. Così in realtà non è. A parte la considerazione che non possiamo pensare di lasciare al fiume soltanto gli scarichi, e che pertanto buona quota dei deflussi va comunque riservata agli usi ambientali, cioè garantire la vita del fiume e dei relativi ecosistemi, oltre che alla navigazione, resta il fatto che i bilanci che interessano sono quelli che riguardano i periodi asciutti.

Se si prende in considerazione il bimestre luglio-agosto, a medio termine la domanda d'acqua sarà di 8,8 miliardi di metri cubi per gli usi civili, 1 miliardo per gli usi industriali, 8,2 miliardi di metri cubi per gli usi agricoli, per un totale di 10 miliardi a fronte di circa 6 miliardi di deflussi medi che almeno un anno su sette possono essere addirittura meno di 5 miliardi. Si vede quindi come, anche ipotizzando un massiccio ricorso alla falda – che comunque non è generalizzabile per gli usi agricoli – sussista il pericolo di gravi carenze.

Siamo pertanto molto prossimi al limite della disponibilità di risorse, per cui da una parte vanno posti in atto una serie di interventi per regolarle ed incrementarle, dall'altra va riveduta la disciplina degli accessi e degli utilizzi attraverso forme efficaci di buon governo delle acque. D'altra parte lo stato di conflittualità e di competizione per il reperimento delle risorse idriche da parte dei diversi settori di utilizzo è già ampiamente in atto.

Si pensi inoltre all'effetto perverso che può avere l'inquinamento sul bilancio esposto, qualora per motivi qualitativi si dovessero depennare dalle disponibilità ulteriori risorse.

Occorrono provvedimenti urgenti di razionalizzazione del sistema dei prelievi, che sono da articolarsi nel seguente modo:

a) riservare le acque sotterranee prioritariamente agli usi civili. Tale riserva deve divenire esclusiva, a medio termine, nelle aree carenti o soggette a forte subsistenza;

b) alimentare almeno i due terzi della domanda dell'industria con risorse di superficie;

c) incentivare il risparmio, il riciclo, l'epicresi, l'utilizzo di migliori tecnologie in agricoltura, favorendo l'impiego plurimo e a più obiettivi delle infrastrutture di captazione, trasporto ed adduzione attraverso specifici provvedimenti legislativi e finanziari;

d) applicare e far applicare senza ulteriori ritardi le disposizioni sul controllo degli scarichi, incentivando il reimpiego delle acque reflue depurate;

e) assumere accordi quadro con l'Enel per la gestione dei serbatoi artificiali che, nel rispetto della loro primaria destinazione alla produzione idroelettrica, prevedano la disponibilità a rilasciare agli usi di valle volumi di soccorso adeguati in periodi di particolare carenza.

In attesa di comporre una visione complessiva della globalità dei problemi di tutela ed uso delle acque dell'intero bacino padano che consenta di valutare preventivamente il peso ambientale di ciascun intervento e di controllare così l'impatto delle varie iniziative alle differenti scale, è comunque necessario ed urgente approfondire le conoscenze e la riflessione su alcune iniziative settoriali che, se non si vuole compromettere l'obiettivo di un governo unitario e coordinato del bacino del Po, fin d'ora devono essere analizzate e valutate in un'ottica di compatibilità reciproca e con gli obiettivi di tutela ed uso delle risorse del bacino, in un processo che veda pienamente partecipi e responsabilizzati i diversi soggetti istituzionali, in primo luogo le amministrazioni statali e le regioni padane.

Ci si riferisce in particolare ai seguenti programmi d'intervento:

a) potenziamento del sistema di centrali elettriche dell'Enel, e sopratutto la realizzazione di nuove centrali termiche o l'ampliamento delle centrali esistenti, con derivazione di acqua di raffreddamento, nella parte mediana del Po, già largamente sfruttato dalle centrali esistenti (nel bacino del Po sono installate 280 centrali elettriche dell'Enel di cui 7 termoelettriche ad olio e 2 nucleari; direttamente sul Po gravano 6 centrali già funzionanti con una potenza nominale di circa 8.000 MW, a cui se ne dovrebbero aggiungere almeno altre 2; l'acqua restituita al Po dalle centrali attive ha un contenuto di calore superiore ai 75.000 miliardi di Kcal per anno);

b) gli studi ed i progetti per massicci prelievi di acqua dal Po ad uso irriguo ed industriale, con rischi di eccessiva risalita del nucleo salino e conseguentemente di inquinamento delle acque di superficie e sotterranee;

c) i programmi di intervento per la navigazione interna sul fiume Po. In questo quadro, già oggi appaiono assolutamente incompatibili e da respingere le proposte di « bacinizzazione » del corso del Po oppure le proposte di « bacinizzazione » del corso del Po a fini di navigazione (risultando marginali le altre utilità per produzione idroelettrica e per riserva irrigua); sono, infatti, ancora tutti da approfondire e valutare gli effetti che la sistemazione proposta avrà sulla stabilità del fondo degli alvei nella parte terminale, sull'equilibrio della linea di costa, sul trasporto torbido e di fondo, sulla qualità delle acque del Po e dell'Adriatico, una volta che il tratto da Pavia a Ferrara sia stato trasformato con 16 traverse in una successione di invasi, con velocità della corrente ridotta per oltre la metà dell'anno e meno di metà del suo valore naturale.

1.4. *I problemi della navigazione interna*

Soprattutto le esperienze estere, tanto più ricche e probanti di quelle italiane, indicano che la navigazione interna può svolgere un ruolo importante innanzitutto in direzione della:

riduzione del costo dei trasporti;

riduzione dei consumi energetici;

riduzione dell'impatto sul territorio e sull'ambiente del trasporto di merci in gran quantità;

possibilità del trasporto dei pezzi unici eccezionali per peso e per dimensioni, che sempre più frequentemente sono richiesti dalle tecnologie moderne.

Proprio la qualità di questi obiettivi, al cui conseguimento la navigazione interna puo dare un contributo più o meno rilevante, sempre comunque apprezzabile, dà la misura dell'attualità di questo sistema di trasporto.

Il sistema di trasporti italiano produce servizi scadenti a costi molto elevati con riflessi sull'economia nazionale che sono di onerosità assai rilevante e per di più crescente con tassi d'incremento che superano nettamente quelli del reddito.

Un costo di produzione dei trasporti tanto elevato discende sì da organizzazioni del territorio e della struttura produttiva molto carenti, ma corrisponde anche ad uno squilibrio particolarmente esasperato della struttura del trasporto.

Un discorso sul problema delle idrovie in Val Padana non può non partire dall'esame della situazione del settore del trasporto delle merci.

La distribuzione del trasporto merci è in Italia particolarmente squilibrata. Registriamo la più alta incidenza del trasporto su gomma e ad essa corrisponde la più bassa utilizzazione della ferrovia, accoppiata peraltro ad un uso del tutto trascurabile dell'idrovia.

Il sistema idroviario padano è costituito da 600 km di idrovie tutte navigabili allo standard delle 1.350 t., salvo qualche limitazione. L'asta fondamentale del sistema è il Po tra Pavia e la foce (400 km).

Appendici di questa asta principale sono le sue diramazioni:

il Po di Levante, lungo 20 km., che è il collegamento diretto con l'Adriatico, verso Nord;

il Canale di Valle, lungo 15 km., che costituisce il collegamento interno alla Laguna Veneta;

l'idrovia Ferrarese, lunga 70 km., che è il collegamento diretto con l'Adriatico verso Sud, a Porto Garibaldi;

il Mincio inferiore, lungo 21 km., fino ai laghi di Mantova.

Collegate a questo sistema padano sono alcune idrovie venete, minori ma di importanza che potrebbe divenire rilevante, che partono dalla Laguna di Venezia in direzione di Trieste e di Treviso.

Il Po presenta nel suo tronco normalmente utilizzato, tra Cremona e Volta Grimana (260 km) condizioni di navigabilità discrete, certamente migliori di quelle di molti altri fiumi europei.

In effetti tuttavia si deve registrare il dato della scarsa utilizzazione del sistema idroviario padano e la causa viene generalmente attribuita ai difetti dell'infrastruttura con una denuncia che è ritualmente accompagnata dall'invocazione di una idrovia navigabile per 365 giorni su 365.

Il discorso così posto è certamente riduttivo.

È vero che la garanzia di un esercizio sicuro è molto importante, ma è anche vero che non può essere considerato elemento necessario in assoluto. Altrimenti non si spiegherebbero i traffici del Mississippi dove la navigazione rimane sospesa da dicembre a marzo né quelli del Volga, dove il ghiaccio ferma le navi per periodi da 4 a 6 mesi.

In effetti le condizioni di navigabilità del Po sono notevolmente migliorate a seguito dei lavori già eseguiti per la sistemazione dell'alveo di magra e possono oggi essere considerate abbastanza buone; migliori certamente di quelle che presentano altri fiumi europei che pure sono molto più utilizzati per il trasporto idroviario.

Se si esamina con attenzione il problema della scarsa utilizzazione del Po come idrovia, si riscontra che essa dipende, più che dalla insufficienza dei fondali, dalla mancanza clamorosa di porti, che si traduce in una condizione di generale inaccessibilità.

Su tutta la rete idroviaria padana si possono contare solamente due porti pubblici; quello di Ferrara, vecchio e assolutamente inadeguato, e quello di Cremona, che in pratica deve ancora entrare in funzione.

Il traffico attuale si svolge per questo quasi esclusivamente tra gli scali privati di alcuni grossi utilizzatori dei prodotti petroliferi e petrolchimici, distribuiti lungo il fiume e lungo la costa adriatica-jonica, interessando prevalentemente pro-

dotti liquidi per la cui movimentazione non è richiesta una vera e propria struttura portuale.

Per migliorare l'utilizzazione di questa risorsa finora largamente sprecata dovremo così preoccuparci di eliminare le poche strozzature che riducono la qualità complessiva della rete, ma dovremo anche affrontare il problema dei porti, delle aste di collegamento con i centri di produzione dei traffici, della integrazione con i sistemi di trasporto terrestri a un estremo e marittimi all'altro; in particolare va organizzata la penetrazione del cabotaggio, od almeno di un cabotaggio specializzato lungo l'asta padana.

È utile qui ribadire che le attuali condizioni di esasperato disordine del settore dipendono dalla mancanza di programmazione, di coerenza tra i programmi settoriali che hanno prodotto situazioni paradossali con spese inutili o a lungo improduttive.

Da qui deriva la necessità di una autorità unitaria di governo, la cui mancanza, peraltro, insieme allo scarso livello di servizio sulla rete esistente, produce l'esplosione disordinata delle proposte e delle richieste. Un'autorità che sia in grado, innanzitutto, di eliminare le attuali anacronistiche strozzature (come, ad esempio, il troppo basso ponte di Corbola), di completare i lavori di sistemazione dell'alveo di magra, e di costruire un adeguato sistema di porti pubblici.

1.5. *I problemi di tutela dell'ambiente e del paesaggio fluviale.*

La politica di salvaguardia ambientale, e paesistica, va progressivamente assumendo un peso crescente: basti pensare all'istituzione di vari parchi fluviali (il Ticino in Lombardia, ed esempio, o il Taro e lo Stirone in Emilia-Romagna) sugli ambienti caratteristicamente incentrati sui corsi d'acqua del bacino del Po; oppure alla elaborazione da parte di varie regioni del Piano Paesistico previsto dalla legge 8 agosto 1985, n. 431, che indicano articolate norme di tutela degli ambienti e dei paesaggi fluviali.

Queste iniziative configurano non solo il perseguimento di obiettivi di tutela naturalistica, ma anche una politica dei valori naturali (e quindi della loro tutela, conservazione di identità, valorizzazione) e contemporaneamente di produzione di servizi superiori (cultura, storia, natura, etc.): è il tema dello « sviluppo appropriato » con cui, attraverso i parchi, queste aree concorrono alla crescita qualitativa dell'intero sistema metropolitano della pianura padana.

D'altra parte è ampiamente noto che nella valle padana vi è un'enorme ricchezza di punti di eccellenza ambientale, storico, artistico attorno a cui sono sorte proposte e realizzazioni di costituzione di parchi. Così, queste iniziative prendono le mosse dal riconoscimento dell'importanza e della peculiarità dell'ambiente e del paesaggio fluviale nello strutturare forma, identità e le stesse utilizzazioni del territorio, in cui l'asta del Po, per quanto oggi degradata e « separata » dal circostante territorio, assume un particolare rilievo.

In questo quadro di qualificazione ambientale, un rilievo, di assoluta valenza nazionale ed europea, spetta all'ambiente naturale e storico del delta del Po.

Il delta del Po è un territorio unitario, formato da un'area di straordinario rilievo ambientale, naturalistico, archeologico e storico-culturale. Si tratta, infatti, di un ambiente deltizio, relativamente integro, floristicamente interessante, riccamento popolato da avifauna sia stanziale che di passo, interessato dalla presenza di insediamenti di antica formazione, con monumenti di notevole valore storico-artistico o particolarmente significativi delle culture locali.

Questo territorio, prodotto dall'azione costruttrice, principalmente del Po, e dall'interazione delle acque fluviali con il mare e con il lavoro umano, è costituito da un insieme di biotopi di eccezionale interesse naturalistico e di siti storici ed archeologici di particolare rilievo, che

concorrono a formare un « ambiente » più unico che raro:

la fascia degli scanni e delle dune;

i bonelli;

le sacche e le lagune vive;

le zone di barene, le valme, le valli e le pialasse;

gli alvei « senili »;

le dune « fossili » (cioè i vecchi cordoni litoranei);

i boschi termofili e le pinete costiere;

le saline;

i manufatti dell'archeologia idraulica ed industriale;

le zone archeologiche, i centri storici e gli edifici monumentali e testimoniali;

la viabilità storica.

Nell'ottica di qualificazione ambientale del Po, alla realizzazione del Parco del Delta del Po annettiamo non minore importanza dell'articolata azione diretta alla tutela ed al risanamento del bacino del Po.

A questo fine è di particolare interesse il documento d'intesa tra le regioni Emilia-Romagna e Veneto, fatto proprio dal Ministro dell'ambiente che ha nominato una commissione, per la tutela e valorizzazione dei territori del parco del delta del Po. Ciò segna un passaggio decisivo per conseguire una unitaria organizzazione del sistema territoriale del delta e l'istituzione del Parco del delta del Po.

2. *LE VICENDE ISTITUZIONALI DEL BACINO DEL PO.*

L'esperienza storica dimostra con ogni evidenza che i diversi problemi relativi ad un grande corso d'acqua ed al suo bacino possono essere efficacemente affrontati soltanto attraverso un assetto istituzionale ed una struttura tecnico-operativa unitari. Questa esigenza di unitarietà risulta valida in ogni tempo e luogo, ma è più pressante nell'epoca moderna e contemporanea per i corsi d'acqua ed i bacini in qualche modo suddivisi in più aree politico-amministrative.

2.1. *La storia: l'età napoleonica e della restaurazione.*

Riferendoci in particolare al Po, si può infatti risalire all'inizio dell'Ottocento per seguirne le vicende principali, sotto i diversi punti di vista, che ancora permangono o si ripercuotono sulle problematiche attuali.

Nel Regno d'Italia Eugenio Napoleone, con decreto 12 giugno 1806 istituiva il « Magistrato Civile per i lavori generali che riguardano il grande sistema del Po », diretto da rappresentanti (elettivi) dei magistrati alle acque dei Dipartimenti dell'Alto Po, del Basso Po, del Mincio, del Panaro e del Rubicone.

Si trattava di un'organizzazione istituzionale e tecnico-operativa « di bacino idrografico », comprendente anche i corsi d'acqua esterni al bacino padano ma connessi o connettibili ad esso (Reno e corsi d'acqua romagnoli).

Era un momento fervido di iniziative: premeva l'avvento della navigazione, anche interna, a scala superiore (navigazione a vapore) che richiedeva natanti, infrastrutture, raggio d'azione di maggiori dimensioni; crescevano gli scambi commerciali tra le diverse zone del regno e dell'impero napoleonico; si rilanciava la produttività agricola (prima fase della formazione di un mercato nazionale) che richiedeva una riduzione del paludismo ed un'estensione della pratica irrigua.

Ed il Magistrato Civile per il Po diede concreti e rapidi risultati: basti ricordare lo scolmatore di Reno (cavo napoleonico), ancora oggi perno (fra l'altro) del Canale emiliano-romagnolo, le sistemazioni e le difese idrauliche di vaste zone della bassa padana; l'impulso alla navigazione, militare e mercantile, sul Po e sui fiumi e canali affluenti.

Dopo la caduta dell'impero e dei regni napoleonici, le potenze europee dovettero tentare di conservarne il più possibile i più rilevanti benefici economici, che del resto corrispondevano alle emergenti esigenze economico-politiche e valorizzavano le nuove possibilità tecnico-scientifiche.

Così il Congresso di Vienna, con gli articoli 96, 108-117 dell'Atto Finale del 9 giugno 1815, fissò il principio della libera navigazione dei fiumi nazionali ed internazionali (principio sancito ed attuato per la prima volta dal Consiglio rivoluzionario francese nel 1792), stabilendo anche l'obbligo degli Stati interessati a risolvere assieme i problemi comuni.

In particolare, l'articolo 96 dell'Atto Finale stabiliva: « I principi generali adottati dal Congresso in rapporto alla navigazione dei fiumi saranno applicati a quella del Po. Saranno nominati dei Commissari per gli Stati confinanti al più tardi nello spazio di tre mesi dopo la fine del Congresso per regolare tutto ciò che ha rapporto all'esecuzione del presente articolo ».

Per gli altri grandi fiumi europei queste clausole del trattato vennero tempestivamente e completamente attuate (Reno, Meno, Neker, Mosella, Mosa, Schelda, Elba, Oder, Vistola, Warta, Dnioester, Weser, Ems, Duero, Tago).

Per il Po, invece, il particolarismo retrivo dei regnanti « restaurati » (soprattutto il Ducato modenese) impedì una qualsiasi regolazione della navigazione: dazi e gabelle, vie alzaie, ponti, polizia fluviale, spese ed entrate considerate « localmente » intralciarono e vanificarono una trattativa che durò 35 anni.

Solo nel 1851 – e per effetto della prima guerra d'indipendenza – una serie di trattati bilaterali sancì in qualche modo una effettiva libertà di navigazione del Po.

Solo per il Danubio un trattato multilaterale venne stipulato successivamente (1856); ma il caso era ben più complesso, e la soluzione ben più organica (vale tuttora, come del resto quella adottata per altri grandi fiumi europei).

In definitiva, il mancato accordo tra gli Stati padani nella prima metà dell'Ottocento (durante la « rivoluzione industriale » nell'Occidente europeo) danneggiò tutto il settentrione italiano, e contribuì a ritardare ed a segnare negativamente l'assetto territoriale degli apparati produttivi come pure il sistema intermodale dei trasporti e delle vie di comunicazione (anche per le ferrovie gli Stati padani cominciarono trattative solo dopo la guerra del 1849).

Emblematico il caso del primo battello a vapore sul Po, l'*Eridano* (importato dall'Inghilterra) dei Confalonieri, Lambertenghi e Venosta (i celebri conti liberali); le sue corse, dal 1818 in poi e da Venezia a Pavia, costituivano complicatissime avventure finanziarie e comportavano lunghe trattative diplomatiche. La situazione dei transiti padani, con gli effetti che determinava per i commerci e l'economia italiana alla metà del 19° secolo, è ben illustrata in una « memoria » di Carlo Cattaneo del 1845.

In sintesi, si determinava allora quella distorsione dei rapporti tra Stati, aree e città che ancora costituisce un'anomalia del settentrione d'Italia rispetto all'Europa, e che si può sintetizzare nella sottoutilizzazione e nella frantumazione della via padana. Così la Svizzera e Milano cessano di utilizzare il Po, ma si rivolgono a Genova o alle vie transalpine; Cremona, Pavia e Lodi decadono dal rango di città fluviali; Mantova si isola dalla Lombardia, Ferrara non è più un capolinea, Piacenza langue.

Le città ed i territori rivieraschi del Po, nella terra di frontiera politica, decadono anche verso il margine dell'economia.

Nel periodo centrale del 19° secolo (dal 1847 al 1866 – dalla prima alla terza guerra d'indipendenza) la rete fluviale padano-veneta, ed in particolare il Po ed i suoi principali affluenti, vennero soprattutto considerati, ed utilizzati, per finalità belliche. Si tendeva innanzitutto a renderne difficile il passaggio, poco popolate le rive, facili gli allagamenti verso il territorio « nemico », deserte le acque, im-

possibile la navigazione « internazionale » veicolo di sovversione; ogni Stato al massimo, « tirava l'acqua al suo mulino » cioè rapinava dazi e derivava acqua, senza ovviamente concordare nulla con nessuno ed anzi cercando di danneggiare il più possibile i « nemici » e gli « alleati concorrenti ».

2.2. *La storia: lo Stato unitario.*

L'unificazione del Paese rovesciò questa situazione, il bacino idrografico del Po, dal 1866, diventò parte esclusiva di un solo Stato, salvo lo svizzero Canton Ticino.

Lo Stato unitario e centralizzato italiano ignorò tuttavia – almeno per un quarantennio – l'unitarietà e l'utilità del bacino padano.

Il territorio padano, come il restante territorio nazionale, venne uniformemente ed artificialmente suddiviso nelle circoscrizioni del Genio Civile, corrispondenti a quelle delle province e delle prefetture; cioè in 20 zone (poi diventate via via 27 con la creazione di nuove province) non aventi fra loro alcun rapporto, salvo la comune dipendenza gerarchica dal centro ministeriale (prima torinese, poi fiorentino ed infine romano); tali zone non solo suddividevano il bacino e l'asta principale ma anche i singoli affluenti, in senso sia altimetrico che trasversale (una sponda ad un ufficio, l'altra ad un altro ufficio; e da un certo punto subentravano altri due uffici).

A tale ripartizione con l'aumento numerico dei Ministri si cumulò un'altra ripartizione, quella per materia; all'amministrazione dei lavori pubblici si affiancò, parallelamente e senza alcuna connessione funzionale (salvo la collegialità del Consiglio dei Ministri) quella dei Trasporti, poi anche quella dell'agricoltura e foreste, poi anche altre.

La frantumazione delle competenze fra Ministeri ed uffici dipendenti comportava di fatto la misconoscenza sia di ogni visione globale del bacino sia della correlazione imprescindibile degli interventi sull'unicità del territorio; opere di difesa idraulica spettavano ad un Ministero, porti e natanti fluviali ad un altro, usi delle acque ad un altro ancora.

Il risultato si può così riassumere: la navigazione sulla linea padana riprese quantitativamente dal 1866 in poi, ma coi mezzi e con le caratteristiche di cinquant'anni prima; e senza una politica del trasporto per via d'acqua interna da parte dello Stato, essa gradualmente dovette soccombere di fronte al progressivo sviluppo degli altri modi di trasporto ed al precedente e permanente sviluppo della stessa navigazione interna negli altri corsi d'acqua europei.

D'altra parte il problema del trasporto delle merci (ed anche dei passeggeri) per il nuovo Stato italiano, nell'ambito della pur avvertita necessità di « unificare » economicamente il Paese, di collegarlo con i mercati europei e di avvicinarne il Sud ed il Nord, veniva affrontato nell'Ottocento con altri mezzi, ritenuti assolutamente prioritari e prevalenti: quello marittimo e quello ferroviario.

Fino all'inizio del Novecento, la maggior parte dei collegamenti dell'Italia con gli altri Paesi, ed anche la maggior parte dei collegamenti tra le regioni italiane (escluse, ed in parte, quelle interne, rare), avvenivano per via mare.

L'Italia era allora una grande potenza marittima, per il primo ventennio ebbe la seconda flotta del mondo (dopo l'Inghilterra) poi oscillò tra il 3° ed il 5° posto (dopo Francia e Germania); e la portualità italiana era numerosa ed efficiente; mentre la cantieristica navale era grande esportatrice, e la marineria italiana gloriosa; senza dire che gli oltre 7.000 km. di costa consentivano ad ogni punto delle isole e della penisola di non distare quasi mai di oltre 200 km. dal mare; mentre le zone più lontane dai porti erano poi quelle già dotate di una buona rete ferroviaria.

L'altro mezzo di trasporto, e quello sul quale lo Stato concentrò sforzi ed investimenti colossali, fu quello ferroviario; ed in 30 anni l'Italia si dotò di un'estesa rete ferroviaria, che si affiancò,

completò e collegò quella marittima preesistente.

Così il Po perse ogni importanza per i trasporti.

Molto in subordine, si stava estendendo anche la rete stradale che, però, non poteva competere coi trasporti per acqua e per ferrovia, fino a quando il motore a scoppio non determinerà il decollo dell'automobile e dell'autocarro.

Per quanto riguarda il Po (come pure i suoi affluenti), d'altra parte, nessuna particolare attenzione veniva dedicata al problema della difesa idraulica; soltanto verso la fine del secolo, e più per effetto di altre esigenze (lenimento della disoccupazione bracciantile, contenimento del problema sociale nella « bassa » padana) che per finalità economico-territoriale, si diede luogo ad alcuni notevoli lavori di difesa e sistemazione idraulica.

Analogamente, alcune grandi opere di derivazione delle acque del Po per scopi irrigui, nell'ultimo periodo dell'Ottocento ed anche dopo, ebbero luogo più per iniziativa di potenti gruppi di imprenditori agricoli che per una qualche programmazione o scelta economico-produttiva dei pubblici poteri.

Sullo scenario della terra e delle acque della valle padana iniziavano allora, poderose e spesso drammatiche, le lotte e le battaglie del sorgente movimento operaio e socialista, per il lavoro, per la terra, per migliori condizioni di vita costituendo uno dei fattori decisivi anche per la valorizzazione e la produttività del territorio basso-padano (nel 1866, non dimentichiamolo, in buona parte ancora paludoso o allagabile).

2.5 *La storia: il Novecento.*

Neppure nella prima metà del Novecento, cambia radicalmente qualcosa per l'assetto istituzionale e la valorizzazione integrale del Po.

Nella prima decade del secolo, com'è noto, è completata la rete ferroviaria nazionale; si determina così un certo equilibrio, ed una certa funzionalità nel sistema dei trasporti e dell'economia del Paese (grande sistema combinato marittimo ferroviario; più ferrovie nelle zone più interne, modesta rete stradale di supporto comune a porti e ferrovie).

Un equilibrio che dura circa 20 anni.

L'avvento dell'automobile e dell'autocarro, proprio dell'inizio del secolo, rimette in corsa la strada. Si dovevano « combinare » i tre mezzi, come stavano facendo gli altri Paesi europei; ma non si fece.

Si poteva scegliere tra i tre mezzi; e la scelta risulta evidente. La portualità italiana perse gradualmente competitività nei confronti di quella europea, cominciò anzi la necessità dell'intervento « assistenziale » statale per cantieri, flotta, porti, ecc.

La rete ferroviaria italiana subì una sorta di « congelamento » ed è rimasta pressoché immutata fino ai giorni nostri e per la sua quasi totalità, perdendo progressivamente produttività e funzionalità.

Il trasporto stradale sopravanzò gradualmente gli altri. E l'Italia ebbe negli anni 30 le prime autostrade del mondo.

In un simile panorama certamente l'utilizzo del Po per i trasporti non poteva trovar posto.

Qualcosa si muoveva, invece, su altri fronti.

Le battaglie sociali del bracciantato, le iniziative per la bonifica, i disastri alluvionali, il mondo della tecnica idraulica italiana portarono a qualche timida misura per il Po.

L'istituzione in Parma, nel 1906, dell'ufficio di ispezione superiore del Genio Civile per il Po, trasformato nel 1924 nel Circolo di Ispezione del Genio Civile per la problematica del grande fiume, rappresentò il primo riconoscimento di una qualche unitarietà del bacino ed anche di una qualche utilizzazione delle sue risorse.

L'Ufficio, poi Circolo, aveva infatti il compito dell'alta sorveglianza sui servizi relativi alla compilazione dei progetti ed alla esecuzione delle opere riguardanti la regolarizzazione dell'alveo del fiume, nonché la sistemazione, la difesa e la pulizia

idraulica in tutto il corso del Po e dei suoi affluenti.

La scarsità, anzi l'assenza, di poteri effettivi della nuova struttura determinava una sostanziale incidenza della conseguita unitarietà di visione del Po e del suo bacino.

Fu, comunque, un'epoca di gloria della scuola idraulica italiana, cresciuta soprattutto per gli studi e l'esperienza del Po.

Si ricordano il Servizio Idrografico italiano, ed anche il progetto Gorio per la sistemazione del Po a via navigabile moderna.

Ma il servizio idrografico, essenziale mezzo di cultura scientifica, di conoscenza del regime delle acque e di programmazione e gestione del territorio e delle sue risorse, non riceverà quelle continue e permanenti cure che sembra assurdo negargli; ed esso langue ora in uno stato di preagonia difficilmente recuperabile.

Così il progetto Gorio per la sistemazione a via navigabile moderna ed efficiente del Po, a corrente libera ed attraverso le famose « curve di navigazione », con stabilizzazione dell'alveo di magra e conseguenti benefici anche agli effetti della difesa idraulica, entrò in fase attuativa negli anni 30, ma di fatto fu realizzato in questo dopoguerra, per il solo tronco foce Adda-foce Mincio.

Eppure negli anni 30, quando l'idraulica italiana era all'avanguardia nel mondo si effettuavano scelte imperniate proprio sull'assetto e l'utilizzazione dei grandi fiumi.

Fu allora, infatti, che ad esempio nell'URSS coi grandi investimenti sui fiumi e canali europei dei primi due piani quinquennali e negli USA con gli analoghi investimenti sui fiumi della valle del Mississipi (Tennessee Valley Authority) si realizzarono i primi, grandi esempi di programmazione economica e di pianificazione territoriale, cambiando il volto di estese regioni attraverso l'eliminazione del pericolo alluvionale e l'utilizzazione multipla delle acque superficiali (produzione di energia elettrica, irrigazione, navigazione) e determinando il sorgere e l'espansione di insediamenti industriali ed agricoli ed esaltando il fervore degli scambi e la riduzione dei costi e dei tempi di trasporto.

2.4. *Le vicende degli ultimi 40 anni.*

Quanto avvenuto nella seconda metà di questo secolo relativamente all'assetto istituzionale ed al governo del Po e del suo bacino è certamente più noto e può essere solo richiamato in breve.

Relativamente all'uso del Po per il trasporto merci, è continuata la precedente tendenza negativa. Rilanciato il primato autostradale italiano, decadute ulteriormente la rete ferroviaria e quella marittimo-portuale, è praticamente scomparsa la navigazione commerciale sul Po.

Resta ancora il problema della sicurezza idraulica. A quasi 40 anni dalla tragica alluvione del 1951 non risultano ancora garantiti livelli razionali di sicurezza alle comunità, ai territori ed agli apparati produttivi rivieraschi del Po (e non solo del Po).

Per quanto riguarda la produzione di energia idroelettrica, il bacino padano da esportatore è diventato importatore dall'estero; l'aumento dei consumi di energia è stato stranamente accompagnato dalla disattivazione dei cosiddetti « piccoli impianti » e dall'abbandono di ulteriori potenzialità produttive.

Lo stesso impianto idroelettrico e di navigazione di Isola Serafini è frutto di evento funesto (nuovo ramo del Po con la piena del 1951).

Sono esplosi nuovi problemi, è in crisi il rapporto uomo-natura, l'impatto ambientale dei metodi e delle tecnologie produttive in atto nel bacino sembra volgere verso un punto di non ritorno che va scongiurato; calamità storicamente « rare » qui colpiscono in continuazione ed in misura profonda: dalla subsidenza di vaste zone della Romagna e dell'Emilia (e già anche del Polesine, ed ormai anche della Lombardia) all'erosione dei litorali adriatici (le spiagge del turismo),

al dissesto dei corsi d'acqua (la crisi dei materiali litoidi).

Per quanto riguarda l'amministrazione pubblica del Po e del suo bacino, evento positivamente decisivo doveva essere l'istituzione del Magistrato per il Po (leggi n. 735 del 12 luglio 1956 e n. 240 del 18 marzo 1958) con ampi poteri di programmazione ed esecuzione delle opere e dei servizi pubblici relativi al Po, dalla sorgente alla foce, al suo delta ed ai suoi affluenti.

Si realizzò così finalmente quella « autorità » di bacino (già esistita, per altro e come già detto, dal 1806 al 1814) che si riteneva unanimemente – e che si ritiene ancora – una condizione essenziale per un governo effettivo del fiume.

Il Magistrato per il Po, articolato operativamente sul territorio di tutto il bacino attraverso i dipendenti 27 Uffici del genio civile, potenziato dal dipendente ufficio speciale del genio civile per il Po con annesso cantiere-officina per i lavori relativi all'asta principale, risultava una struttura amministrativa, tecnica ed operativa adeguata allo scopo.

Tuttavia, dopo oltre 30 anni di vita del Magistrato per il Po, mentre va sottolineato la positiva esperienza acquisita e la professionalità favorita a livello tecnico ed operativo dell'idraulica fluviale padana, va evidenziato che l'obbiettivo primo della istituzione di questa grande amministrazione decentrata del Ministero dei lavori pubblici è stato mancato. Non è stato, infatti, elaborato il piano generale di sistemazione del Po, del suo delta e del suo bacino (cioè il piano di bacino), previsto come compito preminente dalla legge istitutiva.

Questa carenza non va certo addebitata ai valenti tecnici che hanno operato ed operano nel Magistrato, ma alle caratteristiche della struttura, e soprattutto alle caratteristiche degli strumenti di pianificazione di bacino.

Occorre infatti sottolineare che la pianificazione di un bacino idrografico, a meno che non si voglia ipotizzarla come una astratta esercitazione accademica, non può che conseguirsi in stretta connessione con le problematiche più generali del territorio del bacino stesso.

In un bacino idrografico reale, neppure l'aspetto della sicurezza idraulica può rappresentare un neutro problema tecnico, da affrontare senza stretta correlazione alla situazione, alle caratteristiche, alle esigenze ed agli obiettivi degli insediamenti e delle comunità latistanti al corso d'acqua.

Per quanto attiene all'uso delle risorse idriche, che poi rappresenta il problema principale di un corso d'acqua reale in una situazione data e per una società concreta ed in una fase economica e sociale determinata, risulta perfino intuitivo che un piano per un corso d'acqua o per un bacino non può che costruirsi attraverso una verifica settorializzata ed un approfondimento tecnico di programmi economici più generali delle zone interessate.

Ugualmente sotto l'aspetto territoriale i piani di sistemazione e di governo di un corso d'acqua o di un bacino non possono che rappresentare una componente di tipo fisico interrellato e il più delle volte condizionante rispetto agli usuali strumenti della pianificazione territoriale ed urbanistica.

Nessuna struttura tecnico-amministrativa, perciò, può produrre e gestire piani di questo tipo se non organicamente e permanentemente inserita nel sistema delle autorità, degli strumenti e dei metodi preposti alla programmazione economica e alla pianificazione territoriale del fiume e del bacino interessato.

Un'autorità di bacino, nel sistema statale decentrato nelle autonomie regionali e locali qual'è il nostro, non può essere « altra », ma deve inglobare e responsabilizzare gli enti esponenziali delle comunità del bacino, al giusto livello, coi necessari raccordi e con gli adeguati supporti.

Da ogni parte viene infatti, riconosciuto che i problemi della difesa del suolo e delle acque possono essere affrontati, con possibilità di inversione della tendenza negativa in atto da diversi decenni, soltanto sulla base di una politica

generale di programmazione organica di interventi, di finanziamenti e di prospettive, strettamente collegata ai livelli, alle autorità ed agli strumenti della programmazione, dell'assetto territoriale, dell'amministrazione pubblica dell'agricoltura, della tutela dell'ambiente, articolata in piani coordinati di servizi per ogni corso d'acqua (dalla sorgente alla foce), e realizzata attraverso organismi tecnico-amministrativi a competenza intersettoriale.

Di fronte a tale esigenza emergono, però, due tendenze contrapposte: una tesa ad accentrare in capo allo Stato l'intera competenza in materia di difesa del suolo, in quanto ricompresa tutta nell'interesse nazionale; l'altra, invece, tesa a fare delle regioni i centri di programmazione, di organizzazione e di intervento, sulla base di leggi nazionali di principio, di riforma e di finanziamento, e nell'ambito di un autorevole indirizzo e coordinamento nazionale delle funzioni amministrative.

La legge 22 luglio 1975, n. 382, ha compiuto la scelta, stabilendo una ricomposizione ed una trasformazione decentrata delle funzioni pubbliche relative alla difesa del suolo ed uso delle acque, riconducendo i Ministeri ad un ruolo unitario-nazionale di programmazione, indirizzo e coordinamento generale, ed « assicurando una disciplina ed una gestione sistematica e programmata delle attribuzioni costituzionalmente spettanti alle regioni per il territorio ed il corpo sociale ».

Il decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, che ha attuato coerentemente la delega di cui alla citata legge n. 382 del 1975 per il completamento dell'ordinamento regionale ha avuto – come è noto relativamente alla difesa del suolo ed alle risorse idriche, una delle sorti più travagliate in sede di elaborazione, di definizione ed attuazione.

Ad ogni modo il decreto n. 616 del 1977 ha scelto la soluzione del decentramento regionale attraverso:

il trasferimento di tutte le funzioni per i bacini regionali e di quelle relative alle opere idrauliche di 3ª categoria per i bacini interregionali dall'inizio del 1978;

la delega delle funzioni relative alle opere idrauliche di 2ª categoria per i bacini interregionali dall'inizio del 1980.

Anche per le risorse idriche la generalità delle funzioni è stata trasferita o delegata alle regioni, con alcune tassative eccezioni (esempio: uso idroelettrico, demanio idrico, economia idrica nazionale).

Da subito, tuttavia, è iniziata un'azione governativa di recupero centralistico, attraverso:

il trattenimento delle competenze ministeriali per le opere idrauliche di 3ª categoria nei bacini interregionali;

l'individuazione di un numero eccessivo di bacini interregionali (ben 27 contro i 7 indicati dalle regioni);

la destinazione dei finanziamenti statali alle sole opere « ministeriali » (così, per esempio, nulla per il più grande dei bacini non ministeriali, l'Arno);

la reiterata proroga del termine dell'articolo 89 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 per l'inizio della delega delle funzioni statali per le opere idrauliche di 2ª categoria nei bacini interregionali;

il mancato trasferimento alle regioni di uffici e personale.

D'altra parte il Governo ha dimostrato in oltre dieci anni la propria incapacità politica di esercitare quel ruolo unitario-nazionale che il decreto n. 616 gli attribuiva per la difesa del suolo e le risorse idriche.

Ne è testimonianza: il rinvio della definizione ed approvazione delle leggi di riforma dell'amministrazione dei lavori pubblici, della difesa del suolo, delle acque, del vincolo idrogeologico, dei parchi, delle attività estrattive e delle diverse altre previste in questo campo;

la mancata elaborazione ed attivazione di scelte e strumenti per l'individuazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale, per la programmazione dell'economia idrica nazionale, per i grandi usi delle acque a scopo energetico e di trasporto merci, per i rapporti internazionali e per altri previsti settori di pianificazione di livello nazionale inerenti o interferenti col suolo, l'ambiente e le acque.

Le regioni hanno sostenuto la coerente applicazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 per il suo valore di riforma complessiva dell'ordinamento statuale, anche nel settore della difesa del suolo e delle acque. Cosi come hanno sostenuto il mantenimento della distinzione dei bacini fra regionali ed in-terregionali, i primi affidati alla piena responsabilità degli organi regionali ed i secondi da porre sotto l'egida degli organi centrali dello Stato.

Per bacini interregionali non intendono un'espressione burocratico-geografica, ma una vera rilevanza che superi pienamente le problematiche costi-benefici di singole regioni. (Il torrente Conca, in Romagna, è stato definito « interregionale » perché nasce nelle Marche – ma è già tutto oggetto di funzioni regionali, salvo gli ultimi 650 metri, tra l'autostrada adriatica ed il mare !).

Per i veri bacini interregonali (il Po, il Liri-Garigliano, il Tevere, l'Adige, ecc.) le regioni sostengono questa posizione:

allo Stato (Parlamento e Consiglio dei Ministri – non ministeri settoriali), oltre alla funzione legislativa: la programmazione generale, le linee fondamentali dell'assetto territoriale, l'economia idrica nazionale, le direttive vincolanti, il potere sostitutivo, il controllo; nonché le funzioni « speciali » comuni a tutti i bacini: i servizi tecnico-scientifici (da potenziare ed unificare: geologico, sismico, mareografico, idrografico, ecc.), gli usi energetici delle acque ecc;

alle regioni, per delega come previsto dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616, le funzioni di programmazione operativa, la compenetrazione di queste funzioni delegate con quelle proprie delle regioni e relative al proprio territorio, economia e società (urbanistica, agricoltura, ambiente, assetto idrogeologico e forestazione, montagna, trasporti regionali, ecc.); oppure in alternativa, la partecipazione ad organismi Stato-regioni per il governo unitario dei medesimi.

Per la gestione delle funzioni delegate e di quelle proprie le regioni hanno proposto intese ad organismi di tipo consortile, tra le sole regioni interessate, sulla base di positive esperienze di collaborazione interregionale già sperimentate con le « intese », in particolare per la navigazione sul Po ed idrovie collegate.

In sostanza, il risultato finale è stato che non si è avuto il coraggio di attuare coerentemente il decreto del Presidente della Repubblica n. 616, né di tornare, altrettanto coerentemente indietro verso un governo dei fiumi o dei bacini idrografici unitariamente definito a livello ministeriale. La legislazione discendente, infatti, non ha attuato il disegno di decentramento regionalistico delineato con il decreto del Presidente della Repubblica n. 616.

Ciò ha pesantemente contribuito a determinare una situazione di avanzato degrado istituzionale che ha trovato i suoi momenti più alti nei sistemi ambientali e territoriali più complessi e soprattutto in quello del Po.

Di fronte al grave contenzioso così intervenuto fra Stato e regioni ed alla situazione di incipiente paralisi del governo pubblico della difesa del suolo e dell'uso delle risorse idriche, buona parte dei gruppi parlamentari, presentarono proposte di legge nazionali, a cui, in un secondo momento (1985) si aggiunse un disegno di legge del Governo. Queste proposte legislative puntano sostanzialmente alla abolizione della distinzione dei bacini idrografici tra regionali ed interregionali ed alla « cogestione » di tutti i bacini con organi misti Stato-regioni a livello nazionale, interregionale e regionale ed

attraverso apparati tecnici, amministrativi ed operativi omogeneamente distribuiti sul territorio nazionale e dipendenti dall'amministrazione centrale ministeriale. Le regioni hanno espresso molte critiche a questa impostazione ed hanno avanzato proprie proposte normative alla discussione col Parlamento e col Governo, formalizzate nel Convegno di Viareggio del 16-17 maggio 1986. Si è svolto un serrato confronto che ha condotto alle significative convergenze sul testo di progetto di legge, attualmente in discussione, in sede legislativa, presso la Commissione Ambiente-Territorio della Camera, per il quale le regioni – con il convegno di Matera del 24-25 marzo 1988 – hanno proposto emendamenti di aggiornamento e di integrazione, specie per il raccordo con la problematica del risanamento delle acque.

3. *LE ELABORAZIONI E LE ESPERIENZE PER LA GESTIONE UNITARIA DEL BACINO DEL PO.*

Le proposte e le esperienze, seppure parziali o incompiute, per costituire un governo unitario del bacino del Po non sono certamente mancate.

Anche senza risalire all'istituzione del Magistrato del Po, che doveva garantire il governo unitario dell'assetto idraulico del Po e dei suoi affluenti e dei relativi usi idrici che è già stato ricordato, si vuole qui, sinteticamente, ricordare le principali determinazioni assunte nel corso degli ultimi anni.

3.1. *L'« intesa » interregionale per la navigazione interna.*

Innanzitutto va ricordato che le regioni padane hanno realizzato (fin dal 1978, dapprima tramite atti amministrativi, poi con atti legislativi, omogenei e paralleli) un organismo unitario di governo attinente ad un singolo settore, chiaramente di competenza regionale: la navigazione interna. Questo organismo è la « Intesa interregionale per la navigazione interna sul fiume Po ed idrovie collegate », che è dotato delle necessarie strutture organizzative ed operative (il « Centro operativo padano per la navigazione interna », « COPNI » e l'analogo COVNI veneto) e che ha positivamente operato lungo questi anni.

Questa iniziativa, anche se evidentemente insufficiente ad affrontare l'intero arco dei problemi, rappresenta un esempio di capacità di coordinamento e tempestività di azione e può essere considerato esempio e riferimento di proficue forme di collaborazione.

3.2. *L'« intesa » interregionale per il coordinamento delle funzioni relative al Po.*

Sulla base dell'esperienza dell'intesa per la navigazione, le regioni padane hanno ulteriormente proceduto in una ipotesi di più complessa collaborazione in merito alla gestione delle risorse naturali e delle acque del Po. I Presidenti delle regioni Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Veneto, infatti, hanno convenuto sulle linee generali per la realizzazione di un organismo unitario per la gestione del Po, di cui hanno individuato scopi generali, aree geografiche e settori di competenza e struttura tecnica: l'« Intesa interregionale per il coordinamento delle funzioni regionali relative al Po ».

Gli scopi generali sono stati individuati: nella gestione organica ed unitaria delle funzioni regionali relative all'asta del Po; nell'elaborazione di una forma unitaria di gestione tecnica della risorsa fiume, nella costituzione di un unico interlocutore permanente nei confronti degli organi di governo e delle istanze della società civile; infine, nella costruzione di rapporti organici e sistematici con il Magistrato per il Po.

L'area territoriale di competenza è stata individuata nell'asta principale del fiume comprensiva delle aree golenali, degli argini maestri e del delta.

Per quanto riguarda le funzioni di competenza dell'organismo ipotizzato si va dall'assetto idrogeologico alla protezione ambientale, dall'impiego per fini civili ed economici agli impianti turistici, dalle opere di navigazione alla portualità.

Per la concreta realizzazione di questa più ampia « Intesa », le quattro regioni padane decisero di adottare proprie iniziative legislative coordinate.

È nota la vicenda successiva di questa iniziativa. Al progetto di legge adottato dal consiglio regionale della Lombardia (nel luglio 1982) e successivamente da quello dell'Emilia-Romagna (nel marzo 1983) è stato negato il visto del Governo con motivazioni inconsistenti (che tradiscono un atteggiamento centralistico se non di difesa di prerogative burocratiche). Nella comunicazione del Governo si parla infatti della « costruzione di un organismo consortile » fra le regioni che, avendo carattere generale risulterebbe incompatibile con quanto previsto dall'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977. Contrasta con questa interpretazione il fatto che nelle leggi regionali per l'« Intesa » non si accenna minimamente alla costituzione di un consorzio, così come il fatto che l'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 prevede espressamente l'intesa per costituire uffici o gestioni comuni per attività o servizi riguardanti territori finitimi.

3.3. *L'esperienza dei Comitati misti Stato-regioni.*

Per sbloccare l'insostenibile situazione di stallo e partendo dalla considerazione che l'unica via praticabile possa ricercarsi nell'ambito della cooperazione fra i livelli dello Stato, le regioni padane ed il Ministro dei lavori pubblici hanno voluto anticipare per il bacino del Po (come, del resto, è avvenuto per altri fiumi interregionali) l'assetto definitivo del governo unitario del bacino. In via sperimentale, per la difesa del suolo e l'utilizzo delle acque e nell'ambito di una proficua collaborazione fra i livelli istituzionali centrali e regionali, e così stata avviata l'istituzione concordata di un Comitato misto Stato-regioni formato dal Ministro dei lavori pubblici e dai Presidenti delle regioni padane (adeguatamente supportato da una Commissione tecnica paritetica Stato-regioni rappresentativa anche dei Ministeri dell'agricoltura e dell'industria, e da una segreteria tecnico-operativa), cui compete la funzione decisionale in ordine agli ambiti, ai contenuti ed alle priorità dei piani di bacino, nonché in ordine all'approvazione dei programmi di intervento ed alla definizione dei soggetti, pubblici e privati, cui demandare l'elaborazione di studi e ricerche e la progettazione ed esecuzione delle opere conseguenti ai piani ed ai programmi.

Questo « Comitato misto Stato-regioni è stato costituito nel 1984 (in via amministrativa, puntando ad una concreta operatività) ed ha dato avvio alla redazione dei piani di bacino per la difesa del suolo e l'uso delle acque del bacino del Po.

In particolare è già stata ultimata la fase conoscitiva e socioeconomica dei piani dei sub-bacini Dora-Riparia, Sesia, Lambro, Adda, Trebbia e Panaro; la stessa fase è di imminente avvio per i sub-bacini Secchia, Parma, Oglio e Tanaro e per il delta.

È inoltre iniziato uno studio dettagliato del problema dell'abbassamento dell'alveo del Po e delle escavazioni di sabbia, anche in raccordo con le esigenze della navigazione del fiume e della protezione dell'ambiente fluviale.

Infine la Commissione tecnica Stato-regioni per il bacino del Po è intervenuta nella fase della predisposizione dei programmi delle opere idrauliche statali, realizzate o in corso di realizzazione con i fondi di cui alle leggi 26 febbraio 1982, n. 53 e 7 marzo 1985, n. 99 e con i fondi del FIO 1986-1988. Con tali programmi (comportanti una spesa di oltre 250 miliardi di lire) sono stati realizzati, oltre che il rafforzamento delle tradizionali difese idrauliche, anche una serie di opere di notevole rilievo quali le casse di espansione e di laminazione delle piene.

3.4. *Il progetto di legge quadro per la difesa del suolo.*

Preme qui ricordare la positiva convergenza, anche se ovviamente singoli punti di divergenza continuano a permanere, prodottasi nel corso della nona e di questa decima legislatura sull'impianto del testo unificato del progetto di legge quadro per la difesa del suolo, che è oggi prossimo al suo varo dalla Commissione ambiente e territorio della Camera in sede legislativa. Questo testo legislativo riunifica infatti i progetti di iniziativa parlamentare e governativa ed è sostanzialmente concordato con le regioni. Delinea complessivamente una riforma razionalizzatrice della complessa materia, coniugando univocamente indirizzo e coordinamento statale ed autonomia regionale, strumentazioni tecnico-scientifiche ed apparati tecnico-operativi, partecipazione ed efficienza.

Questo testo legislativo rappresenta una mediazione rispetto alle posizioni in cui si era cristallizzato il « contenzioso istituzionale » tra Stato e regioni. Ma si tratta di una mediazione positiva perché tende ad unificare il governo dei bacini senza ridurre la complessività istituzionale che ha radici profonde nella storia del nostro Paese e che è ineliminabile perché nella società moderna la complessività tende a crescere.

Questo giudizio trae fondamento dai suoi princìpi ispiratori.

In primo luogo essendo una « legge quadro », che persegue l'obiettivo di ricondurre ad un sistema coerente ed unitario la pianificazione e gestione degli interventi e dei vincoli in materia di difesa del suolo e risorse idriche, essa fissa:

le finalità (disciplinare l'attività conoscitiva, di pianificazione, di programmazione, di gestione per il governo dei fiumi e delle acque e la difesa del suolo);

l'individuazione degli strumenti di pianificazione (il piano di bacino idrografico) e conseguentemente di attuazione e di gestione;

la definizione del ruolo dello Stato e delle regioni come autorità che concorrono al raggiungimento di un razionale assetto per le risorse idriche e la difesa del suolo;

il conseguente potenziamento dei servizi tecnico-scientifici e degli apparati tecnici;

la garanzia di flussi finanziari adeguati alla gravità dei problemi.

In secondo luogo, la definizione dei « Piani di bacino idrografico come unità minima di pianificazione e gestione a cui ricondurre, nell'esercizio delle rispettive competenze statali e regionali, il coordinamento degli atti di settore.

Dall'individuazione dei Piani di bacino idrografico discende coerentemente nel disegno di legge, un articolato sistema di programmazione ed attuazione (i piani infatti si attuano attraverso programmi pluriennali di intervento) e gestione.

In terzo luogo la legge definisce precisi ruoli e responsabilità per le amministrazioni statali e regionali, a partire dall'individuazione del Piano di bacino idrografico come momento di coordinamento delle attività statali e regionali, da cui coerentemente far discendere i programmi pluriennali degli interventi sorretti da adeguati finanziamenti.

Le proposte contenute nel disegno di legge quadro puntano a semplificare l'attuale situazione di sovrapposizione di competenze istituzionali che troppo spesso portano alla inefficienza degli interventi. Infatti, rispetto ai 28 bacini idrografici attualmente individuati come « interregionali », la proposta riconosce come tali solo 12 bacini, affidando alla completa responsabilità regionale tutti gli altri.

Per i 12 bacini idrografici interregionali, a cui viene riconosciuto un significativo interesse nazionale (Tagliamento, Livenza, Brenta-Bacchiglione, Adige, Po, Arno, Ofanto, Tevere, Liri-Garigliano, Volturno, Piave e Lao) la redazione ed approvazione del Piano di bacino idrografico è affidata a « Comitati misti Stato-

regioni », articolati in un « Comitato istituzionale », in un « Comitato tecnico consultivo » ed in una « Segreteria tecnico-operativa ». La gestione delle funzioni amministrative resta in sostanza inalterata rispetto all'attuale riparto di competenze tra Stato e regioni ma contestualmente viene sostenuta l'azione di coordinamento e programmazione.

Per i restanti 16 bacini interregionali (Tartaro-Canalbianco, Lemene, Reno, Tronto, Trigno, Fortore, Bradano, Magra, Fiora, Lao) la redazione ed approvazione del piano di bacino idrografico è demandata alle regioni interessate se, e solo se, le stesse regioni conseguono una specifica Intesa che preveda la costituzione di un Comitato interregionale (anche in questo caso articolato in un « Comitato istituzionale » e in un « Comitato tecnico-consultivo »). In questo caso le funzioni amministrative relative alle opere idrauliche sono trasferite e quelle relative alle risorse idriche sono delegate alle regioni. Se le regioni non conseguono l'intesa entro un anno, la redazione dei Piani di bacino idrografico è attuata dai Comitati misti Stato-regioni secondo le modalità previste per i bacini idrografici di interesse nazionale.

In quarto luogo, l'adeguamento ed il potenzionamento dei servizi tecnico-scientifici nazionali per la difesa del suolo (idrografico, mareografico, geologico e sismico), cui viene riconosciuto un ruolo preliminare ed essenziale per la pianificazione e la gestione delle tematiche afferenti al governo delle risorse idriche e della difesa del suolo.

Parimenti, un ruolo indispensabile per un funzionamento efficiente e per fattivi risultati viene previsto dalla proposta regionale e al rafforzamento degli apparati tecnici (nazionali e regionali) preposti alla difesa del suolo.

3.5. *La Conferenza interregionale per il risanamento per la tutela del bacino padano.*

Infine, e soprattutto poiché rappresenta il passo più deciso verso la costituzione di un governo unitario del bacino del Po, si vuole sottolineare l'istituzione (con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 28 gennaio 1988, ai sensi dell'articolo 2 lettera *c)* della legge 18 maggio 1976, n. 519) e l'insediamento (avvenuto a Ferrara, l'8 febbraio 1988) della « Conferenza interregionale per il risanamento e la tutela del bacino interregionale » che, certamente, rappresenta un fatto storico per le politiche ambientali del nostro Paese.

La Conferenza è organo di coordinamento politico e tecnico. La Conferenza è presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri e costituita dai Ministri dell'ambiente, dell'agricoltura e delle foreste, dei lavori pubblici e della sanità nonché dai Presidenti delle regioni Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Veneto. A fini istruttori e di vigilanza essa si avvale di un apposito comitato tecnico scientifico degli organi e delle strutture operativi dei Ministeri citati, ed in particolare del Magistrato del Po, dell'istituto superiore di sanità e dell'istituto di ricerca sulle acque, nonché delle regioni e delle province competenti per territori. La Segreteria delle Conferenza ha sede presso il Ministero dell'ambiente ed è costituita da funzionari del Ministero dell'ambiente e da funzionari designati da ciascuna regione rappresentata nella Conferenza. Compito principale della Conferenza è quello di adottare il Piano di risanamento e di tutela del bacino del Po e di vigilare sulla realizzazione dello stesso. Tale piano è assunto come quadro di riferimento per i programmi di intervento e per l'allocazione delle relative risorse finanziarie, con i seguenti obiettivi:

protezione degli equilibri ambientali al fine della conservazione dei beni ambientali e della tutela dello sviluppo delle attività economiche;

conseguimento e mantenimento dei requisiti di qualità delle acque sotterranee e dei corpi idrici superficiali, in relazione ai diversi usi e soprattutto a quello potabile;

ripristino e salvaguardia delle caratteristiche di qualità delle acque costiere e di promozione delle attività socio-economiche quali pesca, balneazione e turismo;

compatibilità tra gli obiettivi di risanamento delle acque e degli altri piani di settore (paesaggistico, sviluppo agricolo, rifiuti solidi, difesa del suolo, assetto territoriale, ecc.).

Il piano di risanamento consiste nella:

individuazione degli interventi generali e specifici da effettuare per settore, in ordine di priorità in funzione dell'importanza dei benefici attesi;

quantificazione dei fabbisogni finanziari per l'investimento e per la gestione degli interventi necessari per il conseguimento degli obiettivi di risanamento intermedi e finali;

riconognizione puntuale delle risorse finanziarie disponibili a livello del Ministero dell'ambiente e di altre Amministrazioni statali, delle regioni e degli enti locali nonché proposta delle modalità di reperimento di eventuali altre risorse, anche dell'imprenditoria privata, necessarie per rendere il quadro delle risorse disponibili congruo con quello del fabbisogno finanziario;

definizione di un sistema territoriale per la gestione del servizio di risanamento e di salvaguardia delle risorse idriche.

La vastità e complessità dei diversi aspetti e temi da analizzare e sviluppare per una compiuta elaborazione del piano di risanamento sulla base dei piani regionali di risanamento risulta tale da rendere indispensabile un approccio per fasi successive di approfondimento in relazione all'urgenza di specifici interventi. La gravità della situazione non consente, infatti, di rinviare ogni decisione a quando sia disponibile un quadro organico degli interventi definiti in ogni dettaglio.

Con questa « Conferenza » si è così dato vita, a ben 12 anni dalla sua approvazione, al dettato della legge Merli che prevede il coordinamento in modo continuo ed efficace dell'azione delle regioni appartenenti a bacini interregionali nella stesura dei propri piani regionali di tutela e risanamento delle acque. Questo tempo non è però stato completamente perduto, in quanto le regioni hanno provveduto, pur se alle volte con ritardi, alla stesura dei propri piani di risanamento e ne hanno avviato le realizzazioni con finanziamenti propri, statali e degli enti locali.

Ovviamente le logiche di intervento adottate risentono della mancanza di quel coordinamento interregionale ed intersettoriale che si impone e si auspica e sono state finora finalizzate al raggiungimento di quegli obiettivi specifici che le regioni autonomamente si sono date in carenza di impostazioni e direttive omogenee e coordinate.

4. *LE ESPERIENZE INTERNAZIONALI.*

Viene ora esaminata la problematica del governo dei bacini idrografici in diversi Paesi esteri, ed innanzitutto in quelli confinanti con l'Italia.

In *Jugoslavia* quasi tutto il territorio è compreso in bacini internazionali, defluenti verso l'Egeo (Grecia: Valdar), l'Adriatico (Albania, Italia: Timavo, Tagliamento, Isonzo), e soprattutto il Mar Nero (Austria, Ungheria, ecc: Danubio ed affluenti); solo un bacino di un qualche rilievo rientra interamente nel territorio nazionale (Neretva). Conseguentemente, prevalgono per i fiumi ed i bacini iugoslavi i problemi ed i rapporti internazionali, soprattutto relativamente al Danubio, uno dei più grandi corsi d'acqua del mondo ed una delle più importanti arterie per i trasporti fluviali d'Europa.

Per il Danubio, infatti, almeno dal 1815 funziona una Commissione internazionale (ora composta da sette Stati) che si occupa prevalentemente della navigazione fluviale, anche stabilendone le normative e concordandone i programmi di regimazione e di grande utilizzazione.

D'altra parte, sulla base della natura federativa dello Stato iugoslavo, delle attribuzioni delle singole repubbliche federate (totali nel campo delle acque, salvo appunto i rapporti internazionali) e del delicato equilibrio fra le stesse, non è stato finora possibile costruire una vera autorità di governo neppure per i maggiori affluenti danubiani scorrenti prevalentemente o totalmente nel territorio di due o più repubbliche federate (Sava, Morava).

Anche l'*Austria* non ha bacini idrografici propri, rientrando il suo territorio nei bacini del Reno, dell'Elba e soprattutto del Danubio. Anche diversi dei più importanti affluenti danubiani che interessano il territorio austriaco hanno carattere internazionale (Inn, Drava, Morava).

Essendo l'Austria uno stato federale di nove Länder, ed essendo i corsi d'acqua maggiori di competenza federale e gli altri di competenza mista, federale-regionale, si pongono rilevanti problemi di raccordo istituzionale e di collaborazione funzionale tra i due livelli statali, finora non organizzati formalmente.

Prevalente importanza hanno poi i rapporti internazionali, soprattutto per il Danubio. Di fatto tutte le funzioni statali austriache relative al Danubio per la produzione idroelettrica, la navigazione e l'utilizzazione irrigua sono gestite in concessione da una società a partecipazione pubblica, che così forma e gestisce il piano di regimazione e utilizzazione del fiume.

Non esistono ovviamente, organismi di governo dei bacini.

Anche la *Svizzera* non ha bacini propri, convogliando le sue acque al Reno (70 per cento del territorio), al Rodano (16 per cento), al Po (10 per cento: affluenti e subaffluenti Ticino, Maggia, Tresa, Nera e Poschiavina), al Danubio e all'Adige.

La materia delle acque appartiene alla competenza dei 22 Cantoni federati, che non sempre instaurano i necessari rapporti di cooperazione per i corpi idrici intercantonali; di fronte al Tribunale Federale delle Acque, perviene infatti un intenso contenzioso.

Le Autorità federali, oltre ai rapporti internazionali, svolgono soprattutto funzioni relative ai trasporti fluviali, ai supporti tecnico-idraulici e alla sovvenzione finanziaria nei confronti dei Cantoni.

La Svizzera è relativamente « favorita » per le acque dalla sua posizione orografica in quanto comprende le zone sorgentifere ed alte dei grandi bacini europei soprarichiamati; ma ciò comporta anche rilevanti « responsabilità » verso gli Stati a valle degli stessi bacini, particolarmente per il Reno che riceve le acque dei Cantoni più industrializzati (si ricordi soprattutto l'incidente avvenuto nella Sandoz ed i conseguenti gravi inquinamenti nel 1986).

Ovviamente, pertanto, anche per la Svizzera non esistono organismi di governo per i bacini idrografici.

4.1. *Disciplina giuridica dei bacini idrografici in Francia.*

La base della legislazione francese sulle acque è tuttora la legge del 16 dicembre 1964: il c.d. « code de l'eau ».

L'intento di tale legge era quello di riqualificare globalmente il regime giuridico ed il regime d'uso delle acque attraverso la previsione di un massiccio intervento pubblico, che fosse in grado di assorbire a livelli pubblici gli interventi a difesa del suolo dalle alluvioni e dalle aggressioni dell'acqua.

Questi compiti continuavano infatti ad essere svolti da privati, pur con interventi piuttosto frammentari e disordinati attuati dallo Stato, per cui si presentava come particolarmente necessario un intervento in materia.

Il mezzo usato dal legislatore del 1964 per l'attuazione dei fini precedentemente indicati è stato la creazione di bacini idrografici, da intendersi quali circoscrizioni funzionali per la gestione delle acque, amministrati da apposite autorità, poste fra il potere centrale e gli organismi regionali e dipartimentali (l'80 per

cento del territorio continentale francese è riconducibile a 5 grandi bacini idrografici: Reno, Senna, Loira, Garonna e Rodano).

La disciplina normativa di tali bacini idrografici si svolge a 4 livelli (nazionale, di bacino, regionale e dipartimentale) secondo uno schema di decentramento (*rectius:* deconcentrazione) amministrativo.

a) Livello nazionale.

Al vertice dell'organizzazione amministrativa dell'acqua in Francia si trova il Ministère de l'environnement et du cadre de vie, che prese vita con decreto del 2 febbraio del 1971 che trasferì ad un Ministero delegato funzioni precedentemente affidate ai Ministeri dell'agricoltura, dei trasporti, del Piano e sistemazione del territorio. Successivamente, il Ministero dell'environnement acquistò sempre maggiore potere e con decreto del 29 novembre 1976 si ebbe un ulteriore trasferimento di competenza.

Recita tale decreto: « Per l'esercizio delle attribuzioni enumerate precedentemente, i servizi centrali competenti del Ministero dell'agricoltura, del Ministero dei lavori pubblici, del Ministero dell'industria e della ricerca, così come i Servizi regionali e dipartimentali di questi Ministeri, sono messi, ove necessario, a disposizione del Ministro della qualità della vita », questa essendo divenuta la nuova denominazione del precedente Ministero dell'environnement.

Sotto l'autorità del Ministero veniva posto il Segretariato permanente per lo studio dei problemi delle acque che si configura quale organo svolgente attività di natura esecutiva. La competenza per il coordinamento fra i Ministeri in questione e gli altri Ministeri è del Comitato interministeriale permanente.

Dal punto di vista politico occorre rilevare che tali riforme hanno incontrato molti ostacoli e resistenza da parte dei Ministeri espropriati.

La legge del 1964 ha istituito il Comitato nazionale delle acque con funzioni consultive: è composto da 75 membri nominati dal Ministro dell'environnement su proposta dei diversi Ministri interessati che rappresentano le differenti categorie di utenti (23 seggi) e lo Stato (23 seggi). A questi vanno aggiunti 8 personalità competenti in campo idrologico e 6 presidenti di Comitato di bacino. Il presidente è nominato dal primo Ministro. Il Comitato, in base a quanto disposto dalla legge, dovrebbe formulare pareri su tutte le questioni formanti oggetto della legge stessa.

Nella prassi è stata però messa in dubbio l'utilità di tale organo che non ha una reale competenza dal punto di vista tecnico e si riunisce solo una volta l'anno.

b) Livello di bacino.

La grande innovazione della legge 16 dicembre 1964 è costituita, come detto, dall'istituzione di bacini idrografici amministrati da apposite autorità. Tali autorità sono le Agences financières de bassin: « È istituita, a livello di bacino o gruppo di bacini, l'Agenzia finanziaria di bacino, istituto pubblico amministrativo dotato di personalità giuridica e di autonomia finanziaria, con il compito di facilitare le diverse iniziative di interesse comune al bacino o al gruppo di bacini » (articolo 14 della legge del 1964).

Le Agences financières de bassin sono: Artois, Picardie, Seine-Normandie, Rhin-Mouse, Loire-Bretagne; Adour-Garonne, Rhone-Meditérranée-Corse. Per quest'ultimo bacino l'Agence financière si trova in una situazione di competenza-compressione a fronte della Compagnie Nationale du Rhone. Quest'ultima è una Société d'Intérêt Général ad azionariato pubblico, istituita nel 1934 e che dallo Stato ricevette in concessione l'esecuzione e la gestione delle opere per lo sviluppo economico di un grande bacino fluviale, gran parte degli interventi della C.N.R. hanno riguardato opere e problemi idraulici quali la regolazione delle acque e la protezione dalle inondazioni attraverso la creazione di 21 bacini di invaso, produ-

zione di energia elettrica e regolazione della falda freatica.

Le agenzie di ciascun bacino idrografico sono amministrate da un Consiglio di amministrazione. Questo si compone di 20 membri, in carica per 6 anni: 10 rappresentanti dello Stato, 5 rappresentanti delle collettività scelti tra gli eletti dalle stesse collettività nei comitati di bacino, 5 rappresentanti delle utenze scelti tra quelli nominati da queste categorie nei Comitati di bacino.

L'agenzia è guidata da un direttore, che viene nominato dal primo Ministro, e che assicura il funzionamento dell'insieme dei servizi e la gestione del personale, prepara le riunioni del consiglio di amministrazione e ne applica le decisioni, è responsabile del bilancio, rappresenta l'agenzia in giudizio, firma i contratti, gli accordi e le convenzioni.

L'agenzia ha i seguenti compiti: facilitare le diverse azioni di interesse comune al bacino, assicurare l'equilibrio delle risorse e dei bisogni di acqua, realizzare gli obiettivi di qualità fissati dai regolamenti, migliorare e accrescere le risorse.

A tali fini viene informata su tutti gli studi e le ricerche relativi alla qualità e alla quantità delle risorse idriche; può essa stessa effettuare studi; soprattutto contribuisce finanziariamente all'esecuzione dei lavori che la riguardano allo scopo di realizzare tutte le attività per la tutela delle risorse idriche.

Un altro considerevole potere di intervento dell'agenzia è l'imposizione e la riscossione di un canone nei confronti degli organismi pubblici e privati che rendono necessario o utile l'intervento dell'agenzia o in proporzione al loro interesse.

Un successivo decreto ha precisato che i canoni possono essere imposti agli organismi, pubblici o privati, che contribuiscono al deterioramento della qualità delle acque, che effettuano prelievi di risorse o che modificano il regime delle acque del bacino in tutto o in parte.

Nel primo caso il parere conforme per la determinazione del canone è dato dal Comitato del bacino che è istituto concepito come corrispondente territoriale del Comitato nazionale, al fine di assicurare una rappresentanza sia degli utenti e delle personalità competenti sia delle collettività locali e della pubblica amministrazione. Le sue competenze sono di carattere consultivo nei confronti dell'agenzia; preminente – come detto – è quella relativa al parere conforme sulla determinazione del canone.

c) Livello regionale.

I più importanti organi di concertazione a livello regionale sono: la missione delegata di bacino che partecipa nel bacino o nella regione allo studio e all'impostazione dei problemi dell'acqua; il Comitato tecnico delle acque che studia i problemi strettamente collegati al territorio regionale. È presieduto dal Prefetto della regione e comprende un rappresentante delegato da ciascuna delle amministrazioni interessate.

Il suo segretariato è formato da ingegneri designati dalle amministrazioni di gestione.

Il Comitato tecnico si occupa in maniera particolare del coordinamento, intensificazione e promozione degli studi necessari alla formazione dell'inventario delle risorse idriche, alla conoscenza dei consumi attuali e prevedibili secondo una diversificazione degli utenti, alla conoscenza dei fenomeni regionali di inquinamento.

d) Livello dipartimentale.

La riforma del 1964 ha potenziato notevolmente i poteri del Prefetto alle cui dipendenze furono poste le direzioni dipartimentali dell'agricoltura e dei lavori pubblici, cui erano prima riservati il controllo e la gestione delle acque correnti. Inoltre il Prefetto interviene nella gestione dell'acqua con autorizzazioni e ordinanze.

4.2. *Ordinamento delle acque in Inghilterra.*

L'Inghilterra ha una lunga tradizione in fatto di protezione dell'ambiente dal-

l'inquinamento. Per quanto riguarda l'inquinamento delle acque, il primo statuto risale a circa 100 anni fa.

Da allora l'apparato legale ed amministrativo per il controllo è stato rivisto e modificato diverse volte, in modo da riflettere i cambiamenti sociali e tecnologici.

La responsabilità per la gestione delle risorse idriche in Inghilterra è del Ministero dell'ambiente.

Egli è responsabile del controllo dell'inquinamento delle acque dolci e costiere, dell'uso delle acque a scopo ricreativo e per la navigazione. Altri Ministri hanno responsabilità per certi aspetti di queste materie. Il Ministero dei trasporti ha particolari responsabilità per il controllo dell'inquinamento marino da idrocarburi ed il Ministero dell'agricoltura, Pesca ed Alimentazione è responsabile del drenaggio dei terreni, della protezione delle acque dolci e marine per la pesca, degli scarichi a mare di rifiuti e del corretto utilizzo dei pesticidi in agricoltura.

L'inquinamento tuttavia risulta più facile da controllare localmente, dove gli effetti hanno avuto luogo. È per questo motivo che generalmente si è praticata da parte del governo centrale, quando ciò era possibile, una delega ad autorità operante a livello regionale o locale.

Infatti il Water Act del 1973 istituì 10 Regional Water Authorities (Autorità regionali dell'acqua).

Ogni autorità è responsabile per uno o più dei maggiori sistemi fluviali (ad es: Tamigi, Severn, Trent, ecc.), includendo la gestione dell'intero ciclo idrologico della propria area e delle acque costiere adiacenti. Esse sono responsabili di tutti gli aspetti che riguardano l'acqua in Inghilterra e nel Galles.

Infatti si occupano dell'approvvigionamento idrico, del controllo dell'inquinamento, della depurazione degli scarichi, del controllo dell'acquifero, del drenaggio dei terreni, della prevenzione dalle inondazioni, della pesca, dell'uso ricreativo dell'acqua e nel caso della Thames Water Authority anche della navigazione.

Le Water Authorities sono enti autonomi ed i loro membri vengono nominati dai Ministeri (ambiente e agricoltura) fra le persone con più esperienza e capacità. Ogni autorità ha uno *staff* professionale permanente che gestisce annualmente un programma di interventi e pubblica i rapporti finali che contengono i dettagli dei lavori svolti.

Nella figura del Ministro dell'ambiente si individua l'autorità che ha la supervisione dell'attività delle Water Authorities e che può intervenire qualora ritenga che le stesse siano inadempienti rispetto ai propri doveri.

Nell'aprile dello scorso anno è stato creato l'ispettorato per le acque (che affianca gli altri tre già esistenti: Ispettorato per le materie radioattive, Ispettorato per l'aria e Ispettorato per i rifiuti) con finalità di ispezione sulle autorità regionali, che fino a quel momento erano sottoposte al solo autocontrollo, per quanto riguarda gli scarichi degli impianti di depurazione. Questo Ispettorato esegue un controllo di tipo tecnico ed è simile all'EPA esistente negli Stati Uniti.

Una proposta di modifica della struttura delle autorità regionali è stata pubblicata nel febbraio del 1986. In essa si annunciava l'intenzione, da parte del Governo, di privatizzare le 10 Autorità esistenti. È stata pubblicata successivamente la proposta di istituire un nuovo ente, il National Rivers Authority (NRA) che sollevi le autorità regionali dal controllo dell'inquinamento dei fiumi e dei corsi d'acqua.

Per quanto riguarda il controllo degli scarichi l'ente che autorizza lo scarico in un corso d'acqua di un effluente di un industria o di una società è l'autorità regionale delle acque.

Se lo scarico è un effluente di un impianto di depurazione (pubblico), l'autorizzazione allo scarico deve essere data dal Ministro.

Un fatto molto importante è la partecipazione pubblica nel controllo dell'inquinamento dell'acqua.

La procedura per ottenere l'autorizzazione ad uno scarico di una certa impor-

tanza prevede una fase di contraddittorio con i cittadini delle zone interessate. Quando lo scarico interessa più di una autorità regionale, oppure se si tratta di uno scarico pubblico, i cittadini si possono rivolgere al Ministro.

Ogni autorità regionale possiede un registro dove sono annotati tutti gli scarichi concessi, i limiti fissati, le analisi di controllo effettuate e le richieste di scarico.

Le autorità regionali hanno anche il potere di controllare gli scarichi degli effluenti industriali che vengono recapitati nelle pubbliche fognature.

Le autorità regionali hanno fra l'altro il compito di controllare la qualità dell'acqua. La classificazione della qualità dell'acqua per i fiumi e canali utilizza 4 categorie: buona, discreta, mediocre e cattiva, che si riferiscono al potenziale utilizzo delle acque.

Nel rapporto sulla qualità delle acque dell'Inghilterra e del Galles risulta che il 90 per cento dei fiumi e canali ed il 92 per cento degli estuari è stato classificato con qualità buona o discreta. Tuttavia rispetto al precedente Rapporto del 1980 si nota come ci sia stato un peggioramento della qualità da quella data al 1985. Questo peggioramento è dovuto a un funzionamento non ottimale degli impianti di depurazione, all'inquinamento di origine agricola e agli incidenti legati all'attività industriale, agricola e dei trasporti.

In particolare per l'inquinamento causato dall'agricoltura, il Ministero competente fornisce ai coltivatori diversi manuali relativi alle pratiche agronomiche, dove vengono trattati i problemi dell'utilizzo corretto dei fertilizzanti, dei pesticidi e come praticare l'insilaggio.

Il Ministero dell'agricoltura ha anche un dipartimento che esegue dei controlli presso le fattorie, in modo che le attività vengano svolte senza inquinare (o inquinando il meno possibile) i corsi d'acqua, ed è in grado di fornire consulenze, che nel campo della salvaguardia delle acque sono gratuite.

L'Ente che ha attuato il risanamento del Tamigi è il Thames Water Authority.

Per poter compiere il risanamento si è intervenuto su tutto il bacino e si sono trattati tutti gli scarichi in impianti di depurazione. Ovunque possibile gli scarichi industriali vengono convogliati nelle fognature, in modo da trattare negli impianti una miscela di liquami civili ed industriali.

Solo qualche industria scarica direttamente nel corpo idrico, ma il trattamento che devono subire i liquami prima dell'immissione è molto spinto. Come già accennato in precedenza è l'Autorità Regionale (in questo caso la Thames Water) che decide i limiti di uno scarico in funzione della portata e del corpo idrico ricettore.

Le autorità regionali hanno il potere di fare cessare l'attività di un'industria inquinante, ma preferiscono collaborare con essa al fine di risolvere i problemi.

Ora la qualità delle acque del Tamigi è molto migliorata, tanto che sono state censite 115 specie di pesce, dove 25 anni fa non vi era nessuna forma di vita acquatica.

A livello di ricerca l'istituto più importante è il Water Research Center che studia tutti gli aspetti della tecnologia dell'acqua.

I programmi di ricerca riguardano principalmente la protezione ambientale, il trattamento delle acque, i rifiuti ed i fanghi, strumentazione, controllo, automazione e messa a punto di metodi analitici. Tramite gli associati commerciali provvede alla costruzione di nuovi strumenti per la tecnologia delle acque.

Il Water Research Center ha anche studiato il movimento dei fanghi smaltiti a mare, provenienti dagli impianti di depurazione di Londra, Liverpool e Glasgow. Ogni città smaltisce i propri fanghi nella zona prescelta dalla competente Autorità Regionale. Uno studio più puntuale è stato svolto relativamente ai fanghi provenienti da Londra con il sistema della radio-traccia, che consiste nella miscelazione di un isotopo radioattivo dell'argento con il fango e successiva verifica della distribuzione dello stesso.

Si è rilevato che il numero degli invertebrati è superiore dove il fango è più fine e quindi risulta più disperso.

Esistono infine diverse possibilità di corsi di aggiornamento ed addestramento sia presso la Thames Water International sia presso la Water Training.

La Thames Water International istituisce dei corsi a tutti i livelli ed opera in diverse nazioni, in quanto affianca alla consulenza e alla progettazione di tecnologia relativa alla depurazione e alla potabilizzazione, corsi di addestramento per il personale che opera in questo ambito.

La Water Training (che è una società privata collegata alle Autorità dell'acqua e all'industria) offre anch'essa corsi di alta specializzazione per gli operatori ed i tecnici del trattamento acque.

Negli ultimi anni si sono tenuti anche corsi per dipendenti dell'industria potenzialmente inquinante, in modo da fornire informazioni su quello che richiedono le autorità in termini di scarico e con che mezzi tecnologici riuscire ad ottenere i risultati richiesti.

La Water Training lavora in stretto legame con l'industria ed è anche in contatto con il Water Research Center, soprattutto nell'attività di divulgazione di nuove tecniche all'industria. Organizza inoltre corsi di questo tipo in una ventina di paesi esteri.

4.3. *L'esperienza della Germania occidentale.*

La Germania Occidentale è uno Stato federale di nove Länder, ognuno dei quali ha una propria costituzione ed una propria organizzazione statale ed amministrativa.

Il riparto delle funzioni fra Federazione e Länder è stabilita in via tassativa per la prima ed in via aperta per i secondi (il contrario di quanto avviene in Italia fra Stato e regioni).

Per quanto riguarda le acque alla Federazione appartengono soprattutto i rapporti internazionali e le vie navigabili nazionali; ciò comporta rilevanti attribuzioni in quanto la grande rete idrografica tedesco-occidentale interferisce con numerosi Stati.

Per il Reno, in particolare, funziona da quasi due secoli una Commissione interministeriale (Germania Occ. - Sviz-zera - Francia - Olanda - Lussemburgo), analoga a quella del Danubio, che nel tempo ha visto estendere i propri compiti dalla navigazione fluviale alla produzione di energia idroelettrica ed alla tutela delle acque e dell'ambiente.

Le funzioni federali relative alle vie navigabili riguardano oltre 4.000 km. di vie d'acqua, compresi praticamente tutti i maggiori fiumi; esse si riferiscono alla costruzione di idrovie, all'adeguamento dei corsi d'acqua alle esigenze della navigazione ed al mantenimento delle caratteristiche a tal fine necessarie (chiuse, bacini, fondali, arginature, ecc.), nonché agli interventi di protezione dalle « acque alte » (cioè dai pericoli di inondazione) resi necessari dalla navigabilità dei fiumi.

Tutte le altre funzioni relative alle acque appartengono ai Länder e devono svolgersi secondo le leggi-quadro federali. Poiché i maggiori fiumi tedesco-occidentali interessano il territorio di più Länder, esistono diversi problemi per il raccordo e la collaborazione funzionale tra i medesimi.

In particolare, per il Reno funziona una Commissione Nazionale rappresentativa dei due Ministeri (Ambiente e Trasporti) e dei cinque Länder interessati, presieduta a turno dal rappresentante di un Land.

Anche per l'Elba c'è una Commissione di coordinamento fra i tre Länder interessati, finora però, non è stato possibile inserire in questa Commissione alcun rappresentante del governo federale.

Per il Danubio (oltre alla Commissione internazionale già citata) è stato recentemente raggiunto un accordo di collaborazione con l'Austria.

Per la Mosella e la Saar esistono sedi di coordinamento fra Länder interessati e tra essi e la Francia.

Per il Weser non risulta alcun coordinamento tra le due Germanie (mentre si

asserisce che la maggiore responsabilità per l'inquinamento di tale fiume ricade sulla Germania Orientale).

In sintesi può evidenziarsi che soprattutto negli ultimi anni (ed in particolare dopo il drammatico episodio del Reno a causa della Sandoz in Svizzera nel novembre 1986) è in atto una serie di iniziative e di tentativi da parte del Governo federale per una maggiore collaborazione fra Stati e fra Länder riguardo alla protezione, all'utilizzo e al governo dei fiumi tedeschi.

In questo ambito il Governo federale (anche « forzando ed aggirando » la Costituzione ?) sembra puntare al rafforzamento dei suoi poteri di indirizzo e di coordinamento nei confronti dei Länder, in relazione alle esigenze, obiettivamente sempre più emergenti, di collaborazione unitaria per il governo dei singoli corpi idrici.

A livello nazionale esistono poi due enti federali, l'Ente per la Protezione Ambientale e l'Ente di ricerca per la protezione della natura e l'ecologia del paesaggio, nonché servizi di rilevazione e monitoraggio ambientale, fra cui il Servizio Meteorologo Tedesco che attualmente si punta ad estendere e potenziare (ma i Länder hanno propri servizi analoghi).

Ogni Land è uno Stato ed ha pertanto gli effettivi poteri nel campo delle acque e dell'ambiente (con le eccezioni sopra accennate). Le funzioni legislative e di alta pianificazione vengono svolte dagli organi elettivi e governativi del Land.

Le funzioni amministrative vengono svolte ai seguenti livelli: Agenzie statali o a livello elevato, prefetture distrettuali o autorità a livello medio, agenzie statali o autorità a livello inferiore che ricomprendono anche le amministrazioni locali, circoscrizioni, comuni o consorzi intercomunali. L'attività amministrativa riguarda complessivamente la tutela, il risanamento e l'uso delle acque superficiali e sotterranee, l'approvvigionamento delle acque potabili, i rifiuti, il drenaggio e lo scolo delle acque bianche e nere, comprese le relative norme, standards, opere e interventi, divieti e limiti, tasse, sanzioni ed incentivi, protezione dalle radiazioni nucleari, protezione dall'ambiente in genere.

In diversi Länder i Ministeri dell'ambiente sono di recentissima istituzione e sono quindi ancora in fase di decollo organizzativo e funzionale; nel Land Renania Settentrionale-Westfalia (che è il maggiore della Germania Occidentale per popolazione, oltre 17 milioni di abitanti), tale Ministero è stato istituito nel 1987 (come quello federale) e svolge le suddette funzioni, sottratte ai Ministeri dell'interno, dell'agricoltura, lavori pubblici.

Nell'ambito di ogni Land il governo dei corpi idrici si presenta però piuttosto problematico per la concorrenza o l'incompatibilità degli usi potabili, industriali, ambientali (oltre che energetici ed idroviari) degli stessi corpi idrici.

Ogni Land ha un'Agenzia, che, come si è detto costituisce una Autorità a livello elevato e che agisce su tutto il territorio dello Stato. Le nove Agenzie, però, non sono omogenee. In Baviera (che è il maggiore Land della RFG per estensione, 70.546 kmq), per esempio, l'Agenzia si occupa solo dell'acqua.

Nella Renania Settentrionale-Westfalia, ad esempio, l'Agenzia si occupa delle acque e dei rifiuti e: costituisce un organo statale elevato (mentre le Prefetture sono organi statali medi e le comunità locali sono organi inferiori); è sottoposta direttamente al Ministero statale dell'ambiente; svolge funzioni in tutto il territorio del Land; è composta da 350 funzionari statali; ha compiti consultivi verso il Ministero, altri enti pubblici e privati nel campo delle acque; svolge funzioni pubbliche quali la fissazione e la riscossione delle tasse relative ad acque e rifiuti, sulla base delle leggi federali e statali, applicandole ad ogni singolo caso; autorizza e controlla la costruzione degli impianti di depurazione; controlla la qualità e le quantità delle acque sotterranee e la qualità delle acque superficiali (il controllo della quantità delle acque superficiali è invece di competenza della Direzione Generale Protezione della Acque Alte del Governo Federale – per il citato

collegamento alle vie navigabili); fornisce dati, notizie, ecc. alle autorità statali e federali ai fini delle decisioni di loro competenza; accerta lo *state of arts* relativo alle acque ed impianti per energia idroelettrica, disinquinamento, ecc.; costituisce un istituto di ricerca applicata; ha un direttore e si articola in cinque Divisioni; ha un proprio bilancio (nell'ambito del bilancio complessivo del Land) pari a circa 26 milioni di marchi, di cui 60 per cento per il personale, 33 per cento per il funzionamento e 7 per cento per gli investimenti.

Le altre funzioni di amministrazione attiva relative alle acque sono svolte, oltre che dal Ministero statale, dalle Prefetture, distrettuali (che variano in numero secondo la estensisione del Land) che sono organi di decentramento dei Länder ed operano, come detto, a livello medio essendo gerarchicamente subordinati, oltre che al Ministero, al Land e all'Agenzia. Molte di tali funzioni sono sudddivise tra i livelli secondo la loro rilevanza.

In particolare si hanno le circoscrizioni, i comuni ed i consorzi di comuni che operano attraverso i loro organi i cui membri sono eletti dagli appartenenti alle rispettive collettività.

Gli organi della Circoscrizione sono: *a)* dieta della Circoscrizione; *b)* commissione del Kreis (circoscrizione); *c)* direttore del Kreis stesso. La circoscrizione in materia di acque costituisce, assieme all'autorità municipale anche l'agenzia a livello inferiore competente al rilascio delle concessioni, autorizzazioni ecc. Organo con competenze esterne del Consiglio Municipale è invece il Borgomastro.

Nel caso di piccoli comuni è prevista la possibilità di Consorzi.

4.4. *Il governo delle acque negli USA.*

Il governo delle acque negli USA è affidato ad un sistema di Autorità, la più famosa delle quali è la TVA, Tennesse Valley Authority, emblema significativo del New Deal. Si tratta, in estrema sintesi, di un grande ente pubblico economico pertinente al governo dell'Unione ed operante nel territorio di diversi Stati della Valle del Mississipi e del suo affluente Tennesse, al quale – in un momento grave della storia americana – furono affidati amplissimi poteri ed ingenti mezzi finanziari a fini di occupazione di mano d'opera e di sviluppo economico di vastissime zone arretrate e disastrate; e ciò anche a scapito dei poteri e delle autonomie degli Stati interessati.

Ha avuto un successo esemplare, da tempo ha dato luogo ad un enorme patrimonio di realizzazioni, ha un bilancio in attivo ed un organico di 49.000 dipendenti; opera in genere senza sovvenzioni pubbliche ed anzi fornisce servizi e vende produzioni alle Amministrazioni federali, statali e locali.

Ha un campo che va oltre alle acque, comprendendo giacimenti minerari, boschi e foreste, terreni industriali, trasporti idroviari, impianti energetici di ogni tipo. (In Italia potrebbe assimilarsi ad un grande ente di sviluppo; alla TVA sono state più o meno ispirate tante entificazioni nel mondo, compresa la nostra Cassa per il Mezzogiorno).

4.5. *Una sintetica considerazione.*

Dalla schematica rassegna sueposta delle esperienze straniere, nessuna delle quali sembra completamente ripetibile nel nostro Paese, può trarsi tuttavia una considerazione di base circa la tendenza obbligata in atto per un governo unitario dei grandi bacini idrografici.

Combinando insieme « autorità » ed « agenzie » ed unificando i livelli centrale e regionale dello Stato italiano risulta pertanto possibile pervenire alla realizzazione di un'Autorità del Po che, superando l'insostenibile situazione attuale, punti ad una soluzione di sintesi e di avanguardia istituzionale non solo per il panorama nazionale.

5. *LA PROPOSTA DI LEGGE.*

Questa proposta di legge per l'istituzione e la disciplina dell'Autorità di bacino del Po prende le mosse dalla gravità

delle situazione ambientale del bacino del Po e dal grave *deficit* che si è accumulato nel governo del fiume, delle sue acque, del suo territorio, degli usi delle sue risorse (che si è tentato di tratteggiare nel paragrafo 1), avanza una proposta concreta e realizzabile nell'attuale ordinamento istituzionale italiano di strutturazione di un livello unitario e « cooperativo » di governo del grande bacino idrografico del Po, che vuole portare a compimento le ricorrenti esperienze storiche (che sono state ricordate nel paragrafo 2) e soprattutto le esperienze parziali avviate negli ultimi anni (sintetizzate al paragrafo 3), e che vuole far tesoro delle esperienze estere (alcune delle quali schematicamente riassunte nel paragrafo 4).

Questa proposta di legge, infatti, disegna un momento unitario di governo del bacino del Po: disegna una riforma sia del livello istituzionale istituendo, strutturando e strumentando l'Autorità di bacino del Po che individua un efficace coordinamento e cooperazione tra le istituzioni cui è demandata la funzione decisionale attualmente raggrumate intorno a frammentate competenze settoriali, sia del livello amministrativo e tecnico-operativo istituendo e strutturando degli apparati operativi agili ed efficienti.

Questa proposta vuole quindi essere un contributo per il superamento del *deficit* di governo sulle questioni ambientali per tutte le problematiche (tutela e risanamento idrico, assetto idrogeologico e difesa del suolo, utilizzo delle risorse idriche, tutela dell'ambiente e del paesaggio fluviale, navigazione interna) connesse alle acque del bacino idrografico del Po: la definizione di un nuovo ed adeguato assetto istituzionale ed operativo di governo del fiume Po, delle sue acque, del suo bacino.

È utile sottolineare come questa proposta di legge trova significativi momenti di convergenza con le proposte di legge già presentate alla Camera dei Deputati: « Norme per il risanamento e la tutela delle acque del bacino padano e dell'alto Adriatico » (d'iniziativa dei deputati Piro, Sacconi ed altri) presentata il 2 luglio 1987 (Atto n. 186); « Misure urgenti per il disinquinamento delle acque e per la tutela del bacino idrografico del fiume Po, anche ai fini del risanamento del mare Adriatico » (d'iniziativa dei deputati Cristofori, Martinazzoli ed altri) presentata il 14 ottobre 1987 (Atto n. 1681); « Norme ed interventi per il bacino idrografico del Po e della Padania » (d'iniziativa dei deputati Martelli, De Michelis ed altri) presentata il 5 febbraio 1988 (Atto n. 2306).

Innanzitutto perché tutte le proposte di legge partono dal medesimo riconoscimento della gravità della situazione ambientale del bacino padano. Quindi perché esse mirano a definire un momento cooperativo di governo unitario del bacino del Po ed a stanziare fondi adeguati ai problemi del Po. Su questi stessi temi, d'altro canto, è stato annunciato un progetto di legge del PRI.

Il presente progetto di legge si differenzia dai progetti appena richiamati soprattutto perché, facendo un ulteriore passo avanti, si propone di definire e realizzare una profonda ed incisiva « riforma istituzionale », certamente altrettanto necessaria di quella all'ordine del giorno del confronto politico e parlamentare. Una riforma che riunifica in un'unica autorità il governo del fiume Po, delle sue acque e del suo bacino, e che costituisce rinnovate ed efficienti strutture operative.

D'altra parte, questo percorso di profonda riforma istituzionale rappresenta certamente la scelta, più innovativa e più feconda di proficui risultati, configurata dalla istituzione e dall'insediamento, nei mesi scorsi, della « Conferenza interregionale permanente per il risanamento e la tutela del bacino idrografico del Po ». Infatti questo strumento di governo unitario delle acque del bacino idrografico del Po realizza il coordinamento dei ministeri e delle regioni interessate che svolgono funzioni preordinate al risanamento ed alla tutela delle acque. Queste funzioni possono raggiungere significativi obiettivi di qualità delle acque solo con un loro coordinato e cofinalizzato dispiegarsi, innanzitutto perché il bacino idrografico è unita-

rio ed interrelato e quindi occorre saper cogliere e governare gli effetti lontani nello spazio e nel tempo di ogni singola decisione ed azione.

È questo il senso preciso in cui si iscrive il fatto che compito di questa innovativa « istituzione della concertazione » sia quello di predisporre ed adottare il « Piano interregionale di risanamento del Po ».

Non è certo un caso che si sia pervenuti oggi, a quasi 12 anni dalla previsione di questo strumento di coordinamento interistituzionale e programmatorio contenuto nella « legge Merli », alla formale istituzione della « Conferenza interregionale », anche compiendo scelte che travalicano i limiti della originaria impostazione e che aprono verso significati e linee d'azione più generali.

Con ogni probabilità, le ragioni vanno rinvenute nel fatto che sulla problematica sentita come più preoccupante ed urgente, ripristinare, cioè, e garantire condizioni di qualità delle acque rapportate agli usi in atto e programmati, si è addensata una massa critica di preoccupazioni, proposte ed interventi tale da fare superare ad ognuno degli interlocutori istituzionali la pura difesa delle proprie competenze, funzioni e prerogative, per ricercare, e sperimentare (poiché le soluzioni non sono certo compiute, anzi sono ancora largamente soggette a rischi di involuzioni o di vanificazione per incapacità od inadeguatezza di decisione e di azione), un assetto coordinato e cooperativo dei poteri, delle funzioni, delle azioni in grado di coniugare l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa e tecnica della pubblica amministrazione insieme e contemporaneamente alla qualificazione, innescando positivi meccanismi sinergici, del ruolo e della funzione di ciascun soggetto istituzionale.

Qui viene in questione l'innovativo profilo funzionale, che è contemporaneamente un obiettivo di grande momento e di lunga lena, rappresentato dal coordinamento e cooperazione tra gli enti esponenziali delle plurisoggettività.

Si tratta di un modulo relazionale che più in generale negli ultimi tempi tende a sostituire i tradizionali modelli basati sulla separazione e sulla autonomia oppure sulla integrazione e gerarchia.

Infatti le problematiche connesse ai profili ambientali e di utilizzazione delle risorse di un sistema complesso quale quello del bacino idrografico del Po, proprio perché postulano un approccio complessivo ed integrato, rimandano ad una valutazione unitaria delle attività regolative e decisionali finora settoriali e frammentarie e richiedono necessariamente il coordinamento e la cooperazione non solo delle procedure amministrative ma anche e soprattutto delle Amministrazioni. La possibilità di conflitti di competenza che sono, per così dire, geneticamente connaturati alle strutture organizzative, della autonomia legislativa ed amministrativa, trova proprio nelle materie ambientali particolari momenti di esaltazione. Infatti, funzionalmente i problemi ambientali non definiscono un insieme organico di attribuzioni finalizzate, ma definiscono essenzialmente un approccio (che, volta a volta, individua anche una specifica competenza finalizzata) che ricerca e pone in evidenza aspetti e riflessi delle attività umane sull'ambiente. L'ambiente, quindi, non può assumere il significato di un « superconcetto », né la struttura di amministrazione può essere definita come « superministero », ma come un centro di riferimento degli interessi ambientali. Va altresì tenuto presente che il sistema di distribuzione delle competenze e correlativamente l'individuazione dei ruoli istituzionali, delineato dall'articolo 117 della Costituzione, fondato sul duplice criterio della divisione e dell'autonomia, oggi si è andato modificando ed arricchendo verso forme di collaborazione ed integrazione funzionali. Queste forme come convincentemente sostenuto da M.S. Giannini, sono già adombrate nel decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 e stanno trovando negli ultimi anni sempre maggiore attuazione (anche qui i riferimenti d'obbligo come già ricordato, sono l'istituzione della « Conferenza interregio-

nale per il risanamento e la tutela del bacino idrografico del fiume Po » e la previsione di autorità Stato-regioni per il governo dei fiumi interregionali contenuta nel testo unificato dei progetti di legge quadro per la difesa del suolo).

Da questo punto di vista, la recente istituzione del Ministero dell'ambiente, pur con tutte le imperfezioni segnate dalla legge n. 349/1986, rappresenta un momento decisivo per la progressiva integrazione nelle azioni di governo delle problematiche ambientali.

L'individuazione di disposizioni che organizzino il coordinamento e la cooperazione tra Istituzioni, in primo luogo sulle tematiche ambientali, può consentire di strutturare una efficace alternativa agli intrecci di competenza ed ai conseguenti conflitti. Conflitti che sono connaturati alle materie in cui si addensa la compresenza di differenti autorità portatrici di differenti interessi pubblici. Infatti, la ponderazione di questi differenti interessi pubblici può trovare più efficace e trasparente definizione nell'individuazione di un procedimento e di una sede in cui si confrontano i differenti interessi ed autorità pubblici, rispetto alla tradizionale definizione di un unico soggetto pubblico competente.

Da tutte queste considerazioni emerge anche che l'Autorità di bacino del Po assume anche l'importante funzione di assicurare quelle caratteristiche di garanzia ed efficacia del processo decisionale della amministrazione pubblica richiamata dall'articolo 97 della Costituzione. Infatti essa struttura un processo decisionale di maggiore efficacia e qualità proprio perché ricerca e riceve un contributo di esperienze e posizioni vasto ed articolato.

Le scelte qualificanti di questo progetto di legge sono riassumibili nei seguenti elementi:

a) Istituzione di un unica Autorità di governo delle acque e del sistema fluviale del bacino del Po articolo 1 comma 1).

L'Autorità ha come organo deliberante il Comitato istituzionale che è costituito dai Ministri interessati (bilancio, ambiente, lavori pubblici, agricoltura, sanità, industria, trasporti) e dai Presidenti delle giunte delle regioni e della provincia autonoma (Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte, Veneto, Liguria, Valle d'Aosta, Trento) territorialmente interessati (articolo 5, comma 1).

L'Autorita, è presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri (articolo 4);

b) l'Autorità del Po indirizza, coordina e controlla le attività conoscitive, di pianificazione, di programmazione e di attuazione avente per finalità:

il risanamento e la tutela delle acque anche in relazione ai fenomeni di eutrofizzazione;

la difesa del suolo (assetto idraulico ed idrogeologico);

la razionale utilizzazione delle acque;

la tutela dell'ambiente e del paesaggio fluviale (a cui si lega, per esempio, il tema della realizzazione del Parco del delta del Po, un ambiente pressoché unico in Europa);

la navigazione interna (articolo 1, comma 2).

Alla realizzazione di queste finalità concorrono, secondo le rispettive competenze, le amministrazioni statali, le regioni, gli enti locali (articolo 1, comma 3).

c) I compiti principali dell'Autorità sono quindi così definiti:

1) redazione ed approvazione dei piani di risanamento e tutela delle acque, di difesa del suolo e di utilizzazione delle acque, di tutela dell'ambiente e del paesaggio fluviale di navigazione interna (articolo 2, comma 1); di questi piani sono definiti i contenuti essenziale (articoli 10, 11, 12 e 13), le procedure di approvazione (articolo 14), gli effetti e l'efficacia (articoli 15 e 16);

2) approvazione dei programmi pluriennali d'intervento (nell'ambito degli

stanziamenti decisi dal Parlamento) in attuazione dei piani sopra citati (articolo 2, comma 1, e articolo 17);

3) definizione di direttive alle amministrazioni statali, regionali e agli enti locali per il coordinamento della pianificazione e degli interventi (articolo 2, comma 1);

4) alta vigilanza sulla realizzazione degli strumenti di pianificazione, delle direttive e degli interventi (articolo 2, comma 1).

L'Autorità del Po può, inoltre, promuovere accordi di programma con enti pubblici, anche in settori diversi che abbiano comunque attinenza con le finalità che esso persegue (articolo 2, comma 2).

d) Per l'attuazione di queste funzioni l'Autorità si avvale di:

1) il segretario che dirige una segreteria che provvede al funzionamento dell'Autorità e che coordina i settori dell'Agenzia del Po (articolo 7);

2) il Comitato scientifico, formato da 15 esperti prescelti tra terne indicati dal CNR e dalle università insediate nel bacino del Po, che esprime un parere obbligatorio sugli atti fondamentali dell'Autorità (articolo 6);

3) l'Agenzia del Po, Ente di diritto pubblico economico che è definita come una struttura operativa con autonomia funzionale e gestionale, articolata in quattro settori ad ognuna delle quali è preposto un direttore che è coordinato dal segretario:

a) monitoraggio e controllo, per raccogliere ed elaborare le informazioni e le conoscenze (svolgendo in modo unitario nel bacino del Po i compiti dei servizi tecnici geologico, idrografico, mareografico, sismico e dighe);

b) pianificazione, per la redazione degli strumenti di pianificazione;

c) idraulica che svolge i compiti attualmente demandati al Magistrato del Po;

d) navigazione che svolge compiti attualmente demandati al Centro operativo padano per la navigazione interna (COPNI ed all'analogo COVNI veneto (articolo 18).

e) L'Autorità configurata è un organismo che decide. Il progetto di legge disciplina, infatti, i meccanismi per l'assunzione delle decisioni (articolo 5, comma 1 e 2); cosi come prevede che in caso d'inerzia il Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il Parlamento, assuma i poteri dell'autorità per un periodo massimo di 6 mesi (articolo 9).

f) Non si ripercorrono errori del passato, sommando una nuova « istituzione » e nuove strutture gestionali a quelle esistenti lasciate immutate ma viene disegnata una complessiva ristrutturazione delle attuali configurazioni; in questa direzione le previsioni più significative sono il riassorbimento delle funzioni statali del Magistrato del Po e delle funzioni regionali per la navigazione interna nei due specifici settori operativi dell'Agenzia del Po, posta alle dipendenze funzionali di questa innovativa « istituzione della concertazione » rappresentate dall'Autorità (articolo 8 comma 5 e 6).

g) Viene ribadita la priorità del disinquinamento delle acque del bacino padano (prevedendo che il piano di risanamento e tutela sia adottato entro due anni), per la gravità della situazione in atto che ha condotto alla recente costituzione della Conferenza interregionale per il risanamento e la tutela del Po (articolo 19).

h) Va posto in evidenza che viene strutturata una chiara separazione tra una forte funzione politica (affidata alle decisioni dell'Autorità) ed una forte funzione tecnica ed amministrativa (affidata all'azione dell'Agenzia).

i) Va, altresì posto in evidenza che, fino al recepimento della direttiva CEE sulla valutazione di impatto ambientale, sia gli strumenti di pianificazione sia i progetti di interventi devono essere integrati da uno studio di impatto ambien-

tale che viene valutato dall'Autorità di bacino al momento della approvazione di piani e progetti d'intervento (articolo 18, commi 1 e 2).

l) Viene previsto (articolo 28) che siano stanziati adeguati fondi per il funzionamento dell'Autorità e dell'Agenzia (60 miliardi di lire l'anno per il primo quinquennio 1989-1993) e per la realizzazione dei necessari interventi (4.000 miliardi di lire per il primo quinquennio).

m) Inoltre va sottolineato che gli appalti ed i contratti sono disciplinati dalle vigenti leggi statali (articolo 18, comma 2); e che, fino all'approvazione degli strumenti di pianificazione del bacino del Po, l'Autorità del Po verifica la compatibilità di piani, programmi ed interventi statali e regionali (articolo 19, comma 2).

n) Da ultimo, si vuole segnalare la forte coerenza della proposta di istituzione della Autorità di bacino del Po, contenuta in questa proposta di legge, con le soluzioni di raccordo istituzionale tra le amministrazioni centrali dello Stato e le regioni che si stanno configurando nel tema del governo dei bacini idrografici interregionali, con una larga convergenza, nel testo unificato della legge quadro per la difesa del suolo. Infatti la presente proposta si differenzia da quelle soluzioni essenzialmente per una più decisa intersettorialità delle funzioni dell'Autorità cooperativa di bacino, e per la strutturazione di un'agile struttura operativa – l'« Agenzia del Po » –, che è definita come ente di diritto pubblico economico e che assorbe e sostituisce una parte delle attuali strutture.

INDICE

RELAZIONE

1. IL BACINO DEL PO.

1.1 I problemi di inquinamento delle acque.
1.2. I problemi di assetto idrogeologico e di difesa del suolo.
1.3. I problemi di utilizzo delle risorse idriche.
1.4. I problemi della navigazione interna.
1.5. I problemi di tutela dell'ambiente e del paesaggio fluviale.

2. LE VICENDE ISTITUZIONALI DEL BACINO DEL PO.

2.1. La storia: l'età napoleonica e della restaurazione.
2.2. La storia: lo Stato unitario.
2.3. La storia: il Novecento.
2.4. Le vicende degli ultimi 40 anni.

3. LE ELABORAZIONI E LE ESPERIENZE PER LA GESTIONE UNITARIA DEL BACINO DEL PO.

3.1. L'« Intesa » interregionale per la navigazione interna.
3.2. L'« Intesa » interregionale per il coordinamento delle funzioni relative al Po.
3.3. L'esperienza dei Comitati misti Stato-Regioni.
3.4. Il progetto di legge quadro per la difesa del suolo.
3.5. La Conferenza interregionale per il risanamento e la tutela del bacino padano.

4. LE ESPERIENZE INTERNAZIONALI.

4.1. Disciplina giuridica dei bacini idrografici in Francia.
4.2. Ordinamento delle acque in Inghilterra.
4.3. L'esperienza della Germania occidentale.
4.4. Il governo delle acque negli U.S.A.
4.5. Una sintetica conclusione.

5. LA PROPOSTA DI LEGGE.

ARTICOLATO

CAPO I – NORME GENERALI.

Art. 1 – Oggetto e finalità.
Art. 2 – Compiti dell'autorità di bacino del Po.

CAPO II – I SOGGETTI.

Art. 3 – Organi dell'autorità di bacino del Po.
Art. 4 – Presidente.
Art. 5 – Comitato istituzionale.
Art. 6 – Comitato scientifico.
Art. 7 – Segreteria.
Art. 8 – Agenzia del Po.
Art. 9 – Poteri sostitutivi.

CAPO III – GLI STRUMENTI.

Art. 10 – Piano di risanamento e tutela della acque del bacino del Po.

Art. 11 – Piano di difesa del suolo e di utilizzazione delle acque del bacino del Po.
Art. 12 – Piano di tutela dell'ambiente e del paesaggio fluviale del bacino del Po.
Art. 13 – Piano di navigazione interna.
Art. 14 – Adozione ed approvazione degli strumenti di pianificazione di bacino del Po.
Art. 15 – Misure di salvaguardia.
Art. 16 – Efficacia degli strumenti di pianificazione di bacino del Po.
Art. 17 – Programmi pluriennali di attuazione.
Art. 18 – Norme comuni agli strumenti di pianificazione ed ai programmi pluriennali.

CAPO IV – NORME FINALI.

Art. 19 – Norme transitorie.
Art. 20 – Disposizioni finanziarie.
Art. 21 – Norme finali.

PROPOSTA DI LEGGE

CAPO I

NORME GENERALI

ART. 1.

(Oggetto e finalità).

1. È istituita l'Autorità di bacino del Po.

2. L'autorità di bacino del Po indirizza, coordina e controlla le attività conoscitive, di pianificazione, di programmazione e di attuazione inerenti il bacino idrografico del Po, aventi per finalità:

a) il mantenimento e la restituzione ai corpi idrici delle caratteristiche qualitative e quantitative atte a garantirne l'utilizzo secondo le destinazioni d'uso programmate, anche al fine di eliminare i fenomeni di eutrofizzazione;

b) la conservazione e la difesa attiva del suolo, del sottosuolo, del territorio, degli abitati e delle opere infrastrutturali dai processi geologici endogeni ed esogeni, dalle acque meteoriche, fluviali e marine e da altri fattori di natura fisica ed antropica;

c) la razionale utilizzazione delle acque a scopi irrigui, civili, industriali ed energetici ed in particolare la tutela dell'acquifero sotterraneo in relazione alla sua utilizzazione idropotabile;

d) la tutela degli ecosistemi acquatici, con particolare riferimento alle zone di interesse naturalistico, ambientale e paesaggistico;

e) lo sviluppo e la disciplina della navigazione interna.

3. Alla realizzazione delle finalità predette è preposta l'autorità di bacino del Po con il concorso, secondo le rispettive

competenze, delle Amministrazioni statali, delle Regioni, della provincia autonoma e degli enti locali, a norma della presente legge.

4. Il bacino idrografico del Po è delimitato nell'allegato A alla presente legge.

ART. 2.

(Compiti dell'Autorità di bacino del Po).

1. In relazione alle finalità di cui all'articolo 1, l'autorità di bacino del Po, nell'ambito territoriale del bacino idrografico del Po, ha i seguenti compiti:

a) redazione ed approvazione, anche in modo unificato, dei seguenti strumenti di pianificazione di bacino:

1) piano di risanamento e tutela delle acque del bacino del Po, secondo quanto previsto dal comma 3 dell'articolo 10;

2) piano di difesa attiva del suolo e di utilizzazione delle acque del bacino del Po;

3) piano di tutela dell'ambiente e del paesaggio fluviale del bacino del Po;

4) piano di navigazione interna;

b) approvazione dei programmi pluriennali d'intervento, nell'ambito degli stanziamenti all'uopo destinati dal Parlamento;

c) definizione di direttive vincolanti alle amministrazioni dello Stato ed agli enti locali e di atti di indirizzo e coordinamento nei confronti delle Regioni e della provincia autonoma, in particolare per l'omogenea e coerente elaborazione degli strumenti di pianificazione regionale inerenti ai settori di cui all'articolo 1;

d) concertazione di normative omogenee e coerenti relative a *standard*, limiti e divieti, nonché di incentivi e disincentivi nei settori di cui all'articolo 1;

e) predisposizione ed attuazione di progetti finalizzati a ridurre l'impatto ambientale degli interventi e delle atti-

vità con particolare riferimento alle tecnologie agricole, zootecniche e industriali;

f) definizione di indirizzi per gli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica regionale e sub-regionale;

g) alta vigilanza sulla realizzazione degli strumenti di pianificazione di bacino del Po di cui alla lettera *a)* e dei programmi pluriennali d'intervento di cui alla lettera *b)* e sull'attuazione delle direttive di cui alla lettera *c)*;

h) predisposizione di una relazione annuale sullo stato di attuazione degli strumenti di pianificazione di bacino del Po di cui alla lettera *a)*, sull'uso dell'acqua e del suolo nel bacino, nonché sull'attività svolta, da trasmettere al Parlamento entro il 30 marzo di ogni anno.

2. L'Autorità del Po può promuovere accordi di programma con enti pubblici che definiscono i rispettivi impegni coordinati, anche in settori diversi da quelli previsti nella presente legge che abbiano comunque attinenza con gli obiettivi di cui all'articolo 1.

CAPO II

I SOGGETTI

ART. 3.

(Organi dell'Autorità di bacino del Po).

1. Sono organi dell'autorità del bacino del Po:

a) il Comitato istituzionale;

b) il segretario coordinatore.

2. Per l'esercizio delle proprie funzioni l'autorità di bacino del Po si avvale di:

a) il comitato scientifico del Po;

b) l'Agenzia del Po.

ART. 4.

(Presidente).

1. Il Presidente del comitato istituzionale dell'autorità del Po è il Presidente del Consiglio dei ministri.

2. Il Presidente convoca e presiede il Comitato istituzionale fissandone l'ordine del giorno.

ART. 5.

(Comitato istituzionale).

1. Il comitato istituzionale ha la seguente composizione:

a) il Presidente di cui all'articolo 4;

b) il Ministro dell'ambiente;

c) il Ministro dei lavori pubblici;

d) il Ministro del bilancio e della programmazione economica;

e) il Ministro dell'agricoltura e delle foreste;

f) il Ministro della sanità;

g) il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato;

h) il Ministro dei trasporti;

i) il Presidente della giunta della regione Emilia-Romagna;

l) il Presidente della giunta della regione Lombardia;

m) il Presidente della giunta della regione Piemonte;

n) il Presidente della giunta della regione Veneto;

o) il Presidente della giunta della regione Liguria;

p) il Presidente della giunta della regione a statuto speciale Valle d'Aosta;

q) il Presidente della provincia autonoma di Trento.

2. Le riunioni del comitato istituzionale sono valide con la presenza della maggioranza assoluta dei componenti, purché siano presenti almeno due ministri o due presidenti della giunta regionale o della provincia.

3. Le determinazioni del comitato istituzionale sono adottate col voto favorevole della maggioranza assoluta dei presenti.

4. Alle riunioni del comitato istituzionale partecipa, con voto consultivo, il segretario coordinatore.

ART. 6.

(Comitato scientifico).

1. Il comitato scientifico del Po è un organismo con funzioni propositive e consultive sulle materie di cui all'articolo 1.

2. Il comitato scientifico è formato da 15 esperti in scienze idrauliche, geologiche, forestali, naturali, chimiche, biologiche, ecologiche, agrarie, economiche, geografiche, in pianificazione territoriale ed urbanistica ed in altre discipline attinenti le specifiche esigenze dei settori di cui all'articolo 1.

3. Il comitato scientifico è nominato con proprio atto dal comitato costituzionale, su terne proposte dal Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR) e dalle Università insediate nel bacino del Po.

4. Il presidente del comitato scientifico è nominato dal comitato istituzionale.

5. Il comitato scientifico dura in carica cinque anni.

6. La segreteria del comitato scientifico è curata dalla segreteria di cui all'articolo 7.

7. Il comitato scientifico deve essere preventivamente sentito sugli oggetti indicati alle lettere *a), c), d), e)* e *g)* del comma 1 dell'articolo 2.

8. Il comitato scientifico inoltre formula proposta per ridurre l'impatto ambientale degli interventi e delle attività con particolare riferimento alle tecnologie, « agricole, zootecniche ed industriali ».

ART. 7.

(Segreteria).

1. La segreteria dell'autorità del Po è costituita dal segretario coordinatore e da un ufficio di segreteria il cui organico è stabilito nell'allegato B alla presente legge.

2. Il segretario coordinatore è nominato dal comitato istituzionale ed è assunto con contratto di diritto privato. Il contratto dura 5 anni ed è rinnovabile.

3. Il segretario coordina l'agenzia di cui all'articolo 8, promuovendo ed armonizzando l'attività dei direttori dei settori d'intervento dell'agenzia.

4. La segreteria provvede agli adempimenti necessari al funzionamento dell'autorità di bacino ed ai relativi atti, cura i rapporti con le amministrazioni statali, regionali e degli enti locali.

ART. 8.

(Agenzia del Po).

1. L'Agenzia del Po, ente di diritto pubblico economico, è disciplinata dalla presente legge e da un apposito regolamento che definisce, fra l'altro, la composizione e la struttura dei settori d'intervento dell'agenzia, adottato dal comitato istituzionale ed emanato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri.

2. L'Agenzia si articola nei seguenti settori di intervento, ad ognuno dei quali è preposto un direttore:

a) settore monitoraggio e controllo;

b) settore pianificazione;

c) settore idraulica;

d) settore navigazione.

3. Il settore monitoraggio e controllo dell'agenzia svolge, nell'ambito territoriale del bacino idrografico del Po, ogni attività necessaria per raccogliere ed elaborare le informazioni e le conoscenze e per realizzare un sistema di monitoraggio relativo ai settori di cui all'articolo 1.

Esso, nell'ambito territoriale del bacino del Po, svolge in modo unitario i compiti dei servizi geologico, idrografico, mareografico, sismico, forestale e dighe come previsto dalle norme vigenti. Inoltre, esso, anche avvalendosi dei presidi multizonali di prevenzione e dei servizi di igiene pubblica delle unità sanitarie locali, raccoglie i dati relativi alla qualità delle acque e del suolo.

4. Il settore pianificazione dell'agenzia svolge ogni attività necessaria per la redazione degli strumenti di pianificazione di bacino di cui alla lettera *a)* del comma 1 dell'articolo 2.

5. Il settore idraulica svolge i compiti demandati al Magistrato del Po ai sensi della vigente legislazione.

6. Il settore navigazione svolge i compiti demandati al Centro operativo padano per la navigazione interna ed al Centro operativo lombardo per la navigazione interna.

7. L'agenzia ha autonomia funzionale e gestionale e svolge anche compiti di certificazione pubblica.

8. L'agenzia ha sede a Parma.

ART. 9.

(Poteri sostitutivi).

1. In caso di grave e persistente inerzia del Comitato istituzionale, il Presidente del Consiglio dei ministri, sentita la Commissione bicamerale per le questioni regionali, assume i poteri del comitato istituzionale per un periodo non superiore a sei mesi.

CAPO III

GLI STRUMENTI

ART. 10.

(Piano di risanamento e tutela delle acque del bacino del Po).

1. Il piano di risanamento e tutela delle acque del bacino del Po costituisce il quadro di riferimento e definisce gli

obiettivi, le scelte e gli indirizzi per il risanamento e la tutela delle acque del bacino del Po.

2. Il piano in particolare:

a) definisce e valuta la situazione qualitativa e quantitativa di ciascun corpo idrico, superficiale e sotterraneo, sulla base delle utilizzazioni in atto, delle fonti generatrici di inquinamenti e delle previsioni contenute negli strumenti di pianificazione vigenti;

b) determina gli obiettivi qualitativi e quantitativi, da perseguire per ciacun corpo idrico, tenendo conto particolarmente delle esigenze di tutela del fiume Po e del mare Adriatico, specificando il complesso delle azioni normative, amministrative e tecniche nonché per mezzo di opportune scelte di uso del suolo e delle risorse oltre che per mezzo di depurazione ed individuando le priorità d'intervento;

c) indica gli ambiti territoriali ottimali per la gestione dei servizi pubblici di acquedotto, fognatura e depurazione e l'organizzazione delle relative strutture tecnico-amministrative.

3. Il piano è redatto tenendo conto dei piani regionali di risanamento delle acque di cui all'articolo 8 della legge 10 maggio 1976, n. 319, come modificato dalla legge 24 dicembre 1979, n. 650, ove esistenti.

ART. 11.

(Piano di difesa del suolo e di utilizzazione delle acque del bacino del Po).

1. Il piano di difesa attiva del suolo e di utilizzazione delle acque del bacino del Po costituisce il quadro di riferimento e definisce gli obiettivi, le scelte e gli indirizzi per la difesa del suolo e l'uso razionale delle acque del bacino del Po.

2. Il piano in particolare:

a) definisce la situazione del sistema fisico, con particolare riguardo ai dissesti in atto e potenziali ed alle relative cause, delle utilizzazioni di ciascun corpo idrico

e della domanda idrica per i diversi usi civili, produttivi, energetici e naturalistici, sulla base delle utilizzazioni in atto e delle previsioni contenute negli strumenti di pianificazione vigenti;

b) determina gli obiettivi da perseguire nel bacino idrografico in relazione alla gestione delle acque, ivi comprese le reti di bonifica, alle aree esposte al rischio di sommersione, ai dissesti in atto e potenziali ed al contenimento della subsistenza, e definisce gli usi per ciascun corpo idrico, con particolare riguardo alla tutela delle acque sotterranee ai fini idropotabili, specificando il complesso delle azioni normative, amministrative e tecniche ed individuando la priorità di intervento;

c) individua le zone da assoggettare a speciali vincoli, con particolare riguardo al vincolo idrogeologico ed agli abitati da consolidare, e le fasce di tutela dei corpi idrici, e definisce la normativa e gli interventi per le estrazioni dei materiali litoidi in particolare dal demanio fluviale, lacuale e marittimo e dalle relative fasce di tutela esclusivamente in funzione del buon regime idraulico e della tutela dell'equilibrio geomorfologico;

d) indica gli ambiti territoriali ottimali per la gestione dei servizi di approvvigionamento idrico;

e) individua e descrive usi appropriati del suolo più confacenti ad una gestione di bacino di interesse collettivo e ne individua gli strumenti economici di incentivazione.

ART. 12.

(Piano di tutela dell'ambiente e del paesaggio fluviale del bacino del Po).

1. Il piano di tutela dell'ambiente e del paesaggio fluviale del Po costituisce il quadro di riferimento e definisce gli obiettivi, le scelte e gli indirizzi per la tutela ambientale e paesaggistica del Po, del suo delta e dei suoi principali affluenti.

2. Il piano in particolare:

a) individua la situazione degli ecosistemi fluviali, con particolare riferimento alle zone di interesse naturalistico, ambientale e paesaggistico;

b) determina gli obiettivi da conseguire specificando il complesso delle azioni normative, amministrative e tecniche ed individuando le priorità di intervento;

c) individua le zone da assoggettare a speciali vincoli in relazione al loro interesse naturalistico, ambientale e paesaggistico;

d) indica le aree in cui istituire parchi e riserve naturali.

ART. 13.

(Piano di navigazione interna).

1. Il piano di navigazione interna costituisce il quadro di riferimento e definisce, in coerenza con i piani di cui agli articoli 10, 11 e 12, gli obiettivi, le scelte e gli indirizzi per la navigazione interna.

2. In particolare il piano ottimizza l'uso della rete fluviale ed idroviaria esistenti per il trasporto delle merci, anche ai fini dello sviluppo del cabotaggio costiero.

ART. 14.

(Adozione ed approvazione degli strumenti di pianificazione di bacino del Po).

1. Il comitato istituzionale adotta gli strumenti di pianificazione di bacino del Po, di cui agli articoli 10, 11, 12 e 13.

2. Il Comitato dispone il deposito di detti strumenti di pianificazione presso la propria segreteria, nonché presso le sedi delle regioni padane e della provincia di Trento per novanta giorni consecutivi, specificandone la data d'inizio e di termine. Del deposito viene data notizia nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica,

nei *Bollettini Ufficiali* delle regioni e della provincia autonoma, nonché mediante idonee forme di pubblicità.

3. Entro il termine del deposito chiunque ha facoltà di prendere visione dei citati strumenti di pianificazione del bacino del Po e può presentare all'autorità di bacino osservazioni e proposte scritte.

4. Il comitato istituzionale dell'autorità di bacino approva i citati strumenti di pianificazione di bacino del Po, decidendo sulle osservazioni e proposte presentate.

5. Gli strumenti di pianificazione di bacino entrano in vigore con la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica del relativo provvedimento di approvazione.

ART. 15.

(Misure di salvaguardia).

1. Dalla data di adozione degli strumenti di pianificazione di bacino e fino alla loro approvazione, il Governo, le regioni, le province ed i comuni, sospendono ogni determinazione nei confronti di qualsiasi intervento di trasformazione del territorio che sia in contrasto con le disposizioni di detti strumenti o che sia tale da comprometterne o renderne più gravosa l'attuazione.

ART. 16.

(Efficacia degli strumenti di pianificazione di bacino del Po).

1. Le previsioni degli strumenti di pianificazione di bacino del Po che comportano vincoli di carattere generale e particolari, individuati con rappresentazione grafica adeguata, sono immediatamente precettivi e prevalgono sulle eventuali diverse destinazioni previste dagli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica regionali e sub-regionali.

2. Le regioni, le province ed i comuni, territorialmente interessati, adeguano i propri strumenti di pianificazione territo-

riale e urbanistica alle previsioni ed agli indirizzi degli strumenti di pianificazione di bacino del Po entro 12 mesi dalla data di pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica dei relativi atti di approvazione.

3. L'approvazione degli strumenti di pianificazione di bacino del Po equivale a dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza degli interventi pubblici ivi previsti.

4. Gli strumenti di pianificazione territoriale delle regioni padane e della provincia di Trento possono contenere proposte di varianti agli strumenti di pianificazione di bacino del Po. Tali proposte di varianti sono inoltrate all'autorità di bacino che le adotta ed approva secondo le procedure dell'articolo 14.

ART. 17.

(Programmi pluriennali di attuazione).

1. Le previsioni degli strumenti di pianificazione di bacino del Po sono realizzate sulla base di programmi pluriennali di attuazione settoriali od intersettoriali, predisposti ed approvati, previa verifica di fattibilità tecnica ed economica, dall'autorità di bacino. I programmi pluriennali sono costituiti da progetti d'intervento ed hanno validità da tre a cinque anni.

2. I programmi pluriennali specificano gli obiettivi da conseguire, definiscono le priorità, i tempi, le risorse necessarie e le fonti di finanziamento.

3. Le previsioni degli strumenti di pianificazione e dei relativi programmi pluriennali di attuazione sono attuati, secondo le rispettive competenze, dalle amministrazioni statali, regionali e dagli enti locali.

4. L'autorità di bacino disciplina la partecipazione finanziaria delle imprese alla realizzazione dei programmi.

5. Prima dell'entrata in vigore degli strumenti di pianificazione di bacino, il comitato istituzionale può deliberare programmi di intervento ed il relativo ri-

parto di finanziamenti per la realizzazione di interventi urgenti nelle materie di cui all'articolo 1.

ART. 18.

(Norme comuni agli strumenti di pianificazione ed ai programmi pluriennali).

1. Fino al recepimento della direttiva CEE 27 giugno 1985, n. 337, gli strumenti di pianificazione di bacino ed i relativi progetti di intervento e di opere sono integrati da uno studio di impatto ambientale, redatto in conformità alle indicazioni della medesima direttiva comunitaria.

2. L'autorità di bacino del Po approva gli strumenti di pianificazione di bacino ed i progetti di intervento, valutando anche il relativo studio di impatto ambientale al fine di verificare il complessivo bilancio ambientale.

3. I contratti e gli appalti effettuati dall'agenzia del Po sono disciplinati dalle vigenti leggi statali.

CAPO IV

NORME FINALI

ART. 19.

(Norme transitorie).

1. In via prioritaria l'autorità del Po provvede:

a) all'adozione del piano di risanamento e tutela delle acque del bacino del Po entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge;

b) all'adozione del piano di difesa del suolo e di utilizzazione delle acque del bacino del Po entro quattro anni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

2. Fino all'approvazione degli strumenti di pianificazione del bacino del Po, l'autorità del Po verifica la compatibilità di piani, programmi ed interventi predisposti nei settori di cui all'articolo 1 da amministrazioni statali, dalle regioni padane e dalla provincia di Trento con le finalità di cui all'articolo 1, con particolare riferimento alla tutela e risanamento delle acque anche al fine di combattere i fenomeni di eutrofizzazione.

ART. 20..

(Disposizioni finanziarie).

1. Agli oneri derivanti dall'applicazione della presente legge si fa fronte mediante l'istituzione di appositi capitoli di spesa sul bilancio statale distintamente per le spese di funzionamento e per gli investimenti, che vengono dotati delle necessarie disponibilità attraverso il prelievo degli accantonamenti previsti per le spese di investimento e per le spese correnti nel bilancio pluriennale dello Stato.

2. Nel quinquennio 1989-1993 è prevista la spesa di lire 4.000 miliardi l'anno, per gli investimenti e di lire 60 miliardi l'anno per le spese di funzionamento degli organismi dell'autorità di bacino del Po.

3. Nella previsione di spesa del comma 2 sono inclusi:

a) gli accantonamenti previsti in tabella *c)* della legge 11 marzo 1988, n. 67, relativamente al Ministero dell'ambiente, alla voce « Interventi per il disinquinamento dei fiumi del bacino padano » per complessive lire 1.350 miliardi nel biennio 1989-1990, e relativamente ad Amministrazioni diverse, alla voce « Difesa del suolo » per una quota di lire 1.800 miliardi sul complessivo stanziamento nel triennio 1988-1990;

b) la riserva di lire 200 miliardi per i progetti di risanamento e prevenzione dei fiumi del bacino padano, previsto al comma 32 dell'articolo 17 della legge 11 marzo 1988, n. 67;

c) la quota di ricorso alla Cassa depositi e prestiti, per quanto di competenza territoriale, sugli interventi previsti ai comma 18, 19, 38, 39 e 42 dell'articolo 17 della legge 11 marzo 1988, n. 67, in materia di acquedotti regionali ed interregionali, depurazione e risanamento dei corpi idrici ed impianti di potabilizzazione;

d) i fondi allocati nel bilancio dello Stato destinati a spese di competenza delle amministrazioni statali, operanti nel territorio del bacino del Po nelle materie di cui all'articolo 1.

4. La tassa di concessione, i canoni ed i sovracanoni relativi al demanio idrico, ivi compresi quelli per concessione di derivazione di acque pubbliche, sono triplicati dal 1° gennaio 1989.

5. I diritti ed i canoni per la raccolta e la depurazione delle acque di rifiuto di cui alla legge 10 maggio 1976, n. 319, e successive modificazioni e integrazioni, sono sottoposti ad una maggiorazione annuale del 50 per cento.

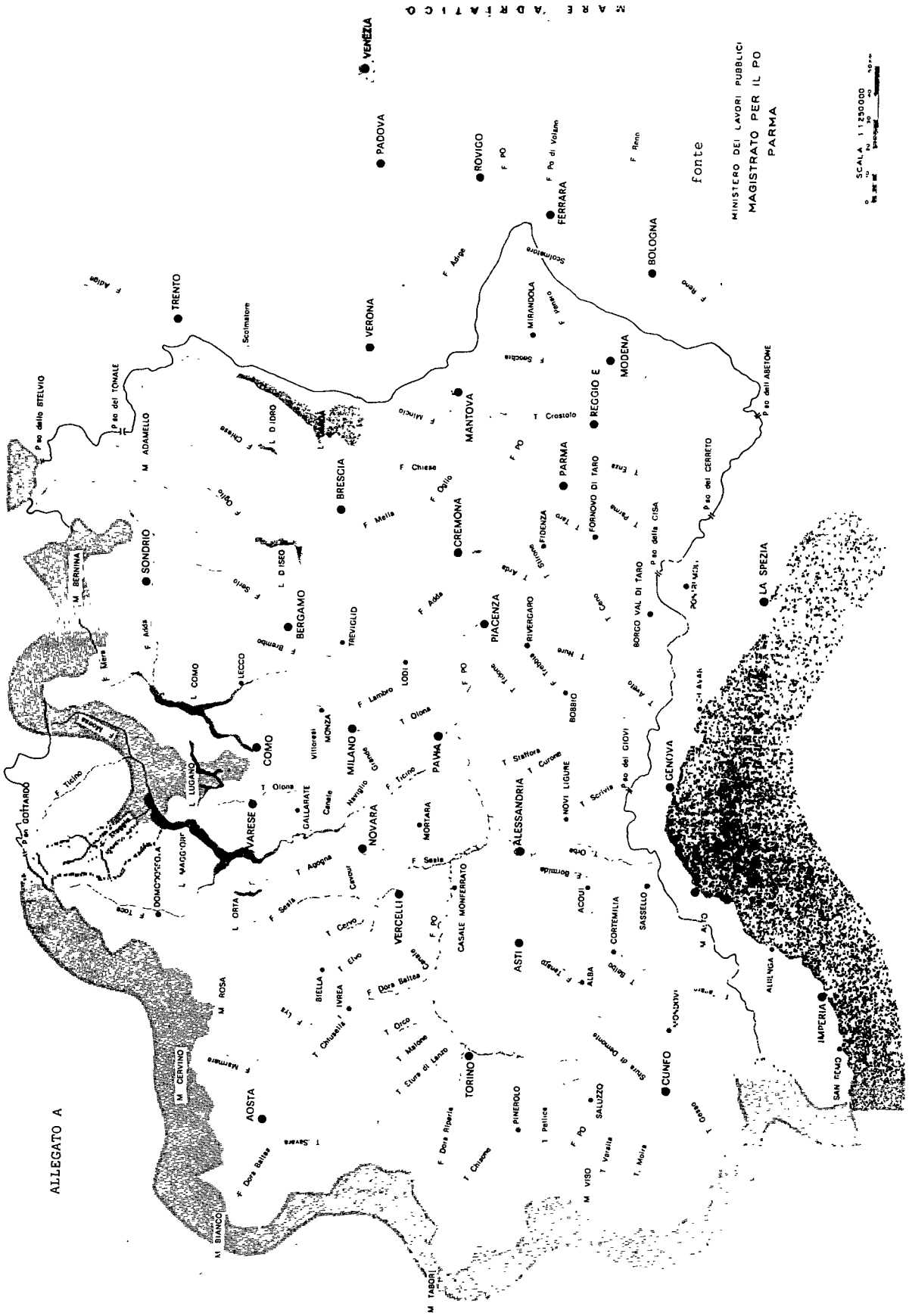
6. I limiti minimo e massimo per le sanzioni amministrative relative alle norme di polizia delle acque e di polizia idraulica, sono fissati rispettivamente in lire 5.000.000 e lire 20.000.000.

7. L'agenzia del Po redige annualmente un bilancio secondo le normative vigenti in materia di contabilità degli enti di diritto pubblico economico e predispone contemporaneamente un bilancio pluriennale di durata non inferiore a tre anni ed annualmente scorrevole. L'autorità di bacino del Po approva, entro il 30 novembre di ogni anno, i bilanci dell'agenzia del Po riferiti agli anni successivi.

ART. 21.

(Norme finali).

1. Per il bacino del fiume Po, l'autorità di bacino assorbe i compiti della Conferenza permanente interregionale di cui all'articolo 2, lettera *c)* della legge 10 maggio 1976, n. 319, nonché del comitato Stato-regioni per la difesa del suolo del bacino padano.


MARE ADRIATICO
VENEZIA
PADOVA
ROVIGO
FERRARA
BOLOGNA
TRENTO
VERONA
MIRANDOLA
MODENA
REGGIO E
MANTOVA
PARMA
BRESCIA
CREMONA
FORNOVO DI TARO
SONDRIO
BERGAMO
PIACENZA
BORGO VAL DI TARO
LA SPEZIA
LECCO
COMO
MILANO
PAVIA
GENOVA
VARESE
NOVARA
ALESSANDRIA
VERCELLI
ASTI
CUNEO
AOSTA
TORINO
IMPERIA
SAN REMO
ALLEGATO A
fonte
MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI
MAGISTRATO PER IL PO
PARMA
SCALA 1:1250000

ALLEGATO B.

ORGANICO DELL'UFFICIO DI SEGRETERIA DELL'AUTORITÀ DEL PO

Variazione in aumento delle unità previste dalla tabella X allegata al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, e successive modificazioni, nonché dei ruoli organici del Ministero dei lavori pubblici.

dirigente superiore amministrativo	n. 3
dirigente superiore tecnico	» 3
primo dirigente amministrativo	» 4
primo dirigente tecnico	» 4
livello VIII	» 6
livello VII	» 6
livello VI	» 8
livello V	» 10
livello IV	» 14
livello III	» 6
Totale . . .	n. 64

PAGINA BIANCA