

COMMISSIONE VIII

AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI

VI

SEDUTA DI MARTEDÌ 4 AGOSTO 1992

(Ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento della Camera)

AUDIZIONE DEL SEGRETARIO GENERALE DELL'AUTORITÀ DI BACINO DEL PO, PROFESSOR ROBERTO PASSINO; DEL SEGRETARIO GENERALE DELL'AUTORITÀ DI BACINO DEL TEVERE, DOTTOR GIUSEPPE BATINI; DEL SEGRETARIO GENERALE DELL'AUTORITÀ DI BACINO DEL LIRI-GARIGLIANO E VOLTURNO, INGEGNER GIUSEPPE D'OCCHIO, SULLO STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE N. 183 DEL 1989 SULLA DIFESA DEL SUOLO

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GIUSEPPE CERUTTI

INDICE DEGLI INTERVENTI

	PAG.
Audizione del segretario generale dell'autorità di bacino del Po, professor Roberto Passino; del segretario generale dell'autorità di bacino del Tevere, dottor Giuseppe Batini; del segretario generale dell'autorità di bacino del Liri-Garigliano e Volturno, ingegner Giuseppe D'Occhio, sullo stato di attuazione della legge n. 183 del 1989 sulla difesa del suolo:	
Cerutti Giuseppe, <i>Presidente</i>	153, 154, 156, 158
Batini Giuseppe, <i>Segretario generale dell'autorità di bacino del Tevere</i>	156, 157
D'Occhio Giuseppe, <i>Segretario generale dell'autorità di bacino del Liri-Garigliano e Volturno</i>	155, 157, 158
Mattioli Gianni Francesco (gruppo dei verdi)	154, 157
Passino Roberto, <i>Segretario generale dell'autorità di bacino del Po</i>	153, 154
Testa Enrico (gruppo PDS)	157

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 15.

Audizione del segretario generale dell'autorità di bacino del Po, professor Roberto Passino; del segretario generale dell'autorità di bacino del Tevere, dottor Giuseppe Batini; del segretario generale dell'autorità di bacino del Liri-Garigliano e Volturno, ingegner Giuseppe D'Occhio, sullo stato di attuazione della legge n. 183 del 1989 sulla difesa del suolo.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento della Camera, del segretario generale dell'autorità di bacino del Po, professor Roberto Passino; del segretario generale dell'autorità di bacino del Tevere, dottor Giuseppe Batini; del segretario generale dell'autorità di bacino del Liri-Garigliano e del Volturno, ingegner Giuseppe D'Occhio, sullo stato di attuazione della legge n. 183 del 1989 sulla difesa del suolo.

Ringrazio, a nome della Commissione, i nostri ospiti per la loro partecipazione. Purtroppo, a causa di imminenti votazioni in Assemblea, sarò costretto, mio malgrado, ad interrompere la seduta intorno alle 15,30. Pertanto, prima di procedere, vorrei valutare insieme come organizzare questa audizione.

Avevamo ipotizzato di impiegare a tale fine tutto il pomeriggio, in modo da consentire un'ampia illustrazione e l'approfondimento del tema in discussione ma, come ho detto, abbiamo soltanto mezz'ora a disposizione: ben poco tempo rispetto a

quello necessario per l'illustrazione delle problematiche, la formulazione di quesiti da parte dei parlamentari e le successive risposte.

Ricordo, tra l'altro, che vi è stata un'ulteriore decurtazione dei fondi destinati al settore: molte delle risorse disponibili, anche in base alle disposizioni della legge n. 183 del 1989 (destinate soprattutto al magistrato del Po), sono state letteralmente cancellate dalla manovra finanziaria.

Questa è l'ultima settimana di lavoro del Parlamento prima della pausa estiva, che terminerà ai primi di settembre e la nostra Commissione è interessata, con l'omologa Commissione del Senato, allo svolgimento di un'indagine conoscitiva finalizzata alla predisposizione di un provvedimento migliorativo della legislazione sugli appalti. Poiché la Commissione riprenderà i suoi lavori l'8 settembre, chiedo ai nostri ospiti se siano disponibili a continuare l'audizione il 16 settembre.

ROBERTO PASSINO, Segretario generale dell'autorità di bacino del Po. Poiché anche noi riprenderemo la nostra attività nei primi giorni di settembre, siamo pienamente disponibili per la data proposta dal presidente.

PRESIDENTE. Allora siamo d'accordo sul rinvio del seguito dell'audizione alla seduta di mercoledì 16 settembre 1992.

Possiamo comunque sfruttare il tempo a disposizione per una sintetica illustrazione della documentazione predisposta dai segretari generali.

ROBERTO PASSINO, *Segretario generale dell'autorità di bacino del Po*. Lascio ai commissari copia degli atti significativi finora perfezionati dall'autorità di bacino del Po. Si tratta degli schemi previsionali e programmatici finora eseguiti, contenenti la ricostruzione e il potenziamento del quadro di conoscenza e di analisi dei problemi, l'individuazione delle cosiddette criticità, la scala delle priorità e la programmazione degli interventi nel medio e nel lungo periodo. Poiché è un'abbondante documentazione, chi è interessato potrà consultarla per poi esaminarla nel merito nel corso della prossima riunione.

PRESIDENTE. Sarà senz'altro utile.

GIANNI FRANCESCO MATTIOLI. Si tratta comunque di una mole di documenti tale che è piuttosto difficile orientarsi.

ROBERTO PASSINO, *Segretario generale dell'autorità di bacino del Po*. Nella documentazione è presente anche una guida sintetica di tre o quattro pagine.

Approfitto comunque del poco tempo a disposizione per ricordare brevemente, anche se gli argomenti che richiedono l'interessamento e l'azione del Parlamento sono ancora numerosi, a che punto ci troviamo. Giovedì 6 agosto vi sarà una riunione del comitato istituzionale dell'autorità di bacino, nel corso della quale si approverà il terzo schema previsionale e programmatico relativo agli anni 1992-1994, sulla base della legge finanziaria di quest'anno (a parte il cosiddetto « decretone » finanziario, le cui conseguenze saranno subite così come verranno determinate).

I tre schemi previsionali e programmatici, a partire dal 1991, rappresentano momenti di transizione dalla situazione di partenza a quella prevista dalla legge n. 183 del 1989, al regime di piano. Tale espressione trova un riscontro molto modesto nella situazione attuale, in cui il livello di pianificazione è assai parziale e frammentato nel territorio, non esiste alcuna parvenza di piano a livello compless-

sivo di bacino e soprattutto di unitarietà del corso d'acqua.

Stiamo compiendo uno sforzo notevole per aggregare, ricostruire e soprattutto convalidare il quadro della conoscenza, che è molto parziale e soprattutto precario, perché non esistono convalide responsabili di buona parte delle informazioni disponibili.

Nei plichi che ho consegnato alla Commissione troverete i primi documenti di verifica e di assemblaggio della conoscenza disponibile con alcune integrazioni naturalmente molto modeste, perché il quadro della conoscenza è immenso.

È iniziata la valutazione della situazione del bacino, da cui sono emerse le priorità critiche e prevalenti, che nell'orientamento attuale appaiono riguardare anzitutto il problema, di gran lunga il più importante, della salvaguardia fisica del sistema.

Esso è caratterizzato da un grado di artificialità indotta molto pronunciato; tale caratteristica deve essere almeno bloccata nella situazione in cui si trova e fatta regredire nei limiti del possibile. Bisogna procedere verso il raggiungimento di importanti obiettivi di recupero di naturalità e di funzionamento spontaneo del sistema fiume.

Tra i problemi di carattere fisico e di integrità del sistema quello di gran lunga più serio riguarda il prelievo degli inerti dal bacino, prelievo che attualmente è privo di qualsiasi controllo, sta determinando un'erosione del sistema, un abbassamento dell'alveo, una fragilità degli argini con tutto ciò che ne deriva come sottrazione del substrato ai principali processi che regolano la naturalità del sistema.

In proposito, il comitato istituzionale emanerà domani una direttiva di blocco temporaneo del prelievo di inerti, con l'impegno a provvedere ad uno stralcio di piano di bacino che entro un anno normalizzi l'attività alla quale corrisponde un'esigenza di ordine economico e sociale molto rilevante. Gli interventi sono preva-

lentamente di natura fiscale sul versante dell'amministrazione del demanio più che di altra natura; questo perché l'attuale sistema autorizzativo è inefficace e i controlli sono inesistenti. Abbiamo stimato che, a fronte di un prelievo annuale di venti milioni di metri cubi di materiale inerte, la quantità autorizzata è dell'ordine dei 500 mila metri cubi, pari al 2,5 per cento, mentre quella abusiva si aggira intorno al 97,5 per cento. In tale situazione, quando la sproporzione tra abusivo e autorizzato è così macroscopica, non vi sono norme, regole, regolamenti o controlli che possano avere un senso. Abbiamo quindi studiato alcuni provvedimenti di carattere fiscale che pensiamo possano ovviare alle disfunzioni da me brevemente ricordate.

La seconda priorità concerne la compatibilità tra il sistema agricoltura e il sistema acqua; la terza riguarda l'approvvigionamento idrico potabile, perché ormai il degrado della falda sotterranea, da cui attinge il 70 per cento dell'approvvigionamento potabile del nord, è di tipo strutturale e non congiunturale; pertanto i provvedimenti di emergenza non possono ovviare alla situazione, che è in progressivo peggioramento.

Si pone infine il problema delle strutture di conoscenza e di gestione.

Un ulteriore aspetto che ci preme porre in evidenza e che dovremo trattare approfonditamente nel piano, riguarda la distinzione tra prevenzione ed emergenza. In proposito si è fatta finora una grandissima confusione, spacciando per emergenza ciò che è il risultato della trascuratezza nell'attività di prevenzione e si è rimediato a tutto ciò spostando risorse dalla prevenzione all'emergenza, con il risultato di favorire potenziali situazioni di ulteriore emergenza. È esemplare il recente caso di Varese, che viene presentato come emergenza, mentre si tratta di un fenomeno tipicamente strutturale, per cui si rendono necessari interventi strutturali per evitare che si ripeta. Se questo non verrà fatto, dato che la ricorrenza statistica di fenomeni come quello di Varese è dell'ordine di quindici anni, trascorso questo periodo la situazione si ripresenterà puntualmente,

come è accaduto finora. Situazioni del genere esistono, nell'ordine di venticinque-trenta, nella Padania; sono individuate, descritte ed indicate nella scala delle criticità, che fa parte della documentazione consegnata.

Si tratta dunque di modificare la cultura e la strategia, che deve ruotare intorno alla conoscenza, alla scelta ed all'intervento sui fenomeni e sui processi che regolano l'equilibrio del fiume, attenuando l'eccesso di attenzione sulla realizzazione di opere, che forse ha troppo caratterizzato gli interventi del passato.

GIUSEPPE D'OCCHIO, *Segretario generale dell'autorità di bacino del Liri-Garigliano e Volturno*. Rinvierei all'occasione del 16 settembre una presentazione ordinata del quadro della conoscenza attuale, aggiornata dell'autorità di bacino e dell'avvio di programmazione unitaria che essa sta compiendo.

Vorrei sottolineare – ho consegnato al presidente un breve documento in proposito – le difficoltà che si stanno incontrando nell'attuazione della legge n. 183, non per criticare l'obiettivo o la logica di piano, perché non è assolutamente nelle mie intenzioni. Tali difficoltà si pongono in relazione al mancato coordinamento che di fatto si sta manifestando. Come è scritto chiaramente in quel documento, a mio avviso, sarebbe necessario vincolare – non so se con legge, circolare o un voto di questa Commissione – tutti gli operatori del settore sia a livello di programmazione degli interventi, sia a livello di studio e di pianificazione, all'interno del quadro unitario disegnato dalla legge n. 183.

Questo individua strumenti unitari di pianificazione, ma le resistenze e la tendenza al mantenimento del potere – ricorro ad una espressione generalmente utilizzata – da parte dei singoli organismi, delle regioni, dei provveditorati, dei magistrati e di quant'altri, di fatto stanno diventando uno degli ostacoli maggiori nell'applicazione della legge n. 183, il cui obiettivo primario, come ben sapete, è consentire di ragionare a livello di bacino, superando quelle logiche di difesa che nel

mio territorio, comprensivo della Campania, del Molise, del Lazio e dell'Abruzzo, hanno prevalso, portando allo svolgimento di vere e proprie battaglie, per esempio, per gli approvvigionamenti idropotabili; ricordo che un comune del Molise non voleva consentire che l'acquedotto campano « pescasse » l'acqua nel proprio territorio, secondo un'impostazione che faceva riferimento ad una scala regionale e quindi a confini artificiali.

La logica per la scala di bacino è diversa, per cui di fatto le regioni e, a volte, anche gli stessi ministeri continuano a programmare in totale autonomia rispetto al coordinamento che si potrebbe e dovrebbe fare.

Con ciò non si vuole rivendicare unicità di volontà nel pianificare, ma al contrario sottolineare la necessità del coordinamento che in molte occasioni è mancato. Cito un esempio per tutti: il Ministero per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, nell'ultimo triennio di attuazione della legge n. 64 del 1986, ha programmato l'aggiornamento del vecchio PS 29 — cioè dell'approvvigionamento idropotabile —, ma l'autorità di bacino — già istituita — ne è venuta a conoscenza un anno dopo, allorché le regioni sono state interessate per avviare lo studio e alcuni funzionari regionali, presenti nel comitato tecnico dell'autorità di bacino, ne hanno parlato.

Ad un anno dall'invio di una comunicazione in cui chiedevo un incontro per coordinare lo studio, ancora non è stata fornita risposta. Ho citato questo esempio non per elevare una protesta fine a se stessa, ma per evidenziare la necessità di una strumentazione che vincoli al concerto i soggetti interessati (regioni, enti territoriali e quant'altri).

Ritengo che questa Commissione dovrebbe considerare prioritario tale obiettivo, altrimenti si rischia di vanificare la legge n. 183 che, all'atto della sua approvazione, ha ricevuto riconoscimenti dagli operatori del settore, dal mondo scientifico e da gran parte delle forze politiche. Ripeto, si rischia di vanificare la legge n. 183 nonostante nessuno ne contesti i principi e gli obiettivi.

Si registra, inoltre, una disomogeneità in ambito regionale in relazione alla quale alcuni territori limitrofi a quelli di attuazione delle autorità di bacino spesso non programmano, pur avendo interferenze con queste per ragioni depurative o per scambio di acque sporche.

Ho scritto cinque o sei volte agli organi della regione Campania, ma non ho ancora ricevuto risposta. Anche la raccolta del materiale conoscitivo risulta difficile: addirittura, una regione pretendeva un pagamento in cambio del materiale richiesto. Mi rendo conto che rispetto agli obiettivi della legge questi possono sembrare problemi di profilo più basso: in realtà sono i veri problemi che le autorità di bacino affrontano e che rischiano di vanificare i fini della legge sulla difesa del suolo.

PRESIDENTE. Scopo di questa audizione è di raccogliere esperienze e valutazioni sull'applicazione della legge n. 183, rispetto alla quale vi è un'ampia disponibilità ad apportare eventuali correzioni.

GIUSEPPE BATINI, Segretario generale dell'autorità di bacino del Tevere. Vorrei iniziare il mio intervento citando un esempio concreto della situazione che viviamo quotidianamente e dei rapporti con le regioni.

Leggendo la *Gazzetta Ufficiale* del 25 luglio scorso ho appreso, con somma sorpresa, che la regione Lazio ha emanato una legge regionale recante l'approvazione di un piano straordinario di interventi urgenti nella provincia di Roma per la tutela e lo sviluppo della media e bassa valle del Tevere, senza che ne fossi assolutamente informato. Con questa legge, in sostanza, si introduce un piano di risanamento e di riassetto idrologico della media e bassa valle del Tevere, sovrapponendosi alle competenze dell'autorità di bacino.

Dopo un esame del testo legislativo ho inviato una durissima lettera al presidente della regione Lazio e al commissario di Governo, il quale ha posto il visto sul provvedimento legislativo, richiamando l'attenzione specificatamente sulla sovrapposizione di competenze che si pongono in

essere rispetto alle legge n. 183. Non so se riceverò risposta alla mia lettera (non so se sarò più fortunato dell'ingegner D'Occhio) mi premeva però segnalare a questa Commissione la situazione creatasi con riguardo al bacino del Tevere.

Nel rinviare alla prossima audizione l'analisi dell'attività svolta dall'autorità di bacino del Tevere — peraltro da me sintetizzata in una documentazione che ho consegnato agli uffici — vorrei porre in luce un altro aspetto, ossia quello dell'organizzazione della segreteria tecnico-operativa. Quest'ultima deve continuamente superare momenti di *impasse* in quanto la legge non prevede la possibilità di dotarsi di una struttura autonoma.

Sono dell'avviso che occorrerà attuare le disposizioni della legge n. 253 del 1990, oltre al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri dello stesso anno in cui si auspicava che, a regime, l'autorità di bacino potesse assumere personale mediante concorso e soprattutto dotarsi di competenze tecniche quali i programmatori, i pianificatori, gli informatici, gli economici, i geologici e così via.

Le autorità di bacino incontrano notevoli difficoltà stante la mancanza di disposizioni o direttive che consentano di raccordarsi con gli organi periferici e con le regioni, le quali, nel periodo di attuazione della legge, quando i trasferimenti dei fondi sono stati attuati, abbiamo cercato di farlo in tempi rapidi...

GIANNI FRANCESCO MATTIOLI. Mi scusi, ma si tratta di una difficoltà contingente dell'organico o di altro?

GIUSEPPE BATINI, *Segretario generale dell'autorità di bacino del Tevere*. È una difficoltà a regime. Possiamo avere soltanto personale comandato o distaccato dall'amministrazione o dagli enti pubblici. Si incontra difficoltà nel reperimento di queste figure professionali particolari che, invece, dovrebbero essere presenti nelle autorità di bacino per far procedere la pianificazione appena iniziata.

ENRICO TESTA. Nella nota che è stata consegnata si fa riferimento alla scarsa capacità di intervento dell'autorità di bacino. In sostanza, i pareri e le disposizioni delle autorità di bacino assumono una forza maggiore solo all'atto dell'approvazione del piano di bacino: si tratterebbe, in questo caso, di sanare una situazione transitoria durante la quale gli enti continuano nelle loro « vecchie » pratiche di pianificazione, come avete ricordato.

È effettivamente così oppure si ritiene che la natura giuridica dell'autorità di bacino soffra di carenze interne tali che, anche con l'approvazione del piano di bacino, saremmo in presenza di attività pianificatorie diverse (si è fatto riferimento all'agenzia per il Mezzogiorno, ma la stessa cosa si potrebbe dire con il ministro dell'ambiente, per le regioni e per alcuni consorzi di bonifica)? Vi è qualcosa di non definito nella natura giuridica dell'autorità di bacino che dobbiamo individuare e risolvere? Credo molto poco alla buona volontà!

GIUSEPPE D'OCCHIO, *Segretario generale dell'autorità di bacino del Liri-Garigliano e Volturno*. La natura giuridica dell'autorità di bacino è stata definita dalla Corte costituzionale nel senso che si tratta di un organo Stato-regione, quindi è una natura alquanto aleatoria. Non si può definire un'agenzia.

ENRICO TESTA. Opera contestualmente al parere espresso dalle regioni.

GIUSEPPE D'OCCHIO, *Segretario generale dell'autorità di bacino del Liri-Garigliano e Volturno*. Essendo il piano di bacino sovraordinato rispetto alla pianificazione regionale, quanto meno c'è un vincolo della legge affinché le regioni adeguino, entro un determinato periodo di tempo, i propri strumenti di pianificazione alle previsioni dei piani di bacino.

ENRICO TESTA. E se non lo fanno?

GIUSEPPE D'OCCHIO, *Segretario generale dell'autorità di bacino del Liri-Garigliano e Volturno*. La legge prevede alcuni poteri sostitutivi. Si può dire che con i piani di bacino ci saranno maggiori vincoli.

PRESIDENTE. Ringrazio ancora una volta il professor Passino, il dottor Batini e l'ingegner D'Occhio per la disponibilità manifestata nei confronti della Commissione. Il contributo fornito è quanto mai interessante e sono certo che sarà oggetto

di riflessione e di dibattito in occasione del prossimo incontro che abbiamo già fissato per il prossimo 16 settembre.

La seduta termina alle 15,25.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia alle 19,30.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO