

1) La difesa del suolo

1.1 - Attuazione della legge 18 maggio 1989, n.183.

Il processo della legge n.183/89 e successive modifiche ed integrazioni, ed in particolare la costituzione delle Autorità di bacino interregionali e regionali ha incontrato ed incontra tutt'oggi consistenti ostacoli.

Per quanto attiene ai bacini interregionali, oltre ai Comitati formalmente costituiti (Bradano e Ofanto), che non risultano peraltro operativi, nei rimanenti bacini del Sangro, Trigno, Saccione, Fortore, Sele, Lao e Noce-Sinni non risultano ancora essere attivi i Comitati Tecnici che hanno il compito sostanziale di redigere il piano di bacino.

Per quanto concerne, invece, i bacini regionali, la sola regione Basilicata ha provveduto con legge regionale all'istituzione dell'Autorità di bacino regionale i cui organismi (Comitato Istituzionale, Tecnico) sono attivi già a partire dal 1995 mentre le Regioni Abruzzo, Molise, Puglia, Calabria, Sicilia e Sardegna risultano inadempienti; caso a parte è rappresentato dalla Regione Campania che ha di recente istituito quattro Autorità di bacino regionali (nord-occidentale, Sarno, Destro Sele, Sinistro Sele) attualmente in fase organizzativa.

Sono evidenti, quindi, le difficoltà del processo attuativo della legge n.183.

I motivi di tali ritardi sono da ricercare essenzialmente nelle carenze strutturali di molte delle citate amministrazioni regionali, che, pur presentando sovente organici sovrabbondanti, non sono in grado di attivare processi di riorganizzazione per destinare personale in grado di curare le attività di pianificazione e programmazione proprie della difesa del suolo.

In alcuni casi specifici quali l'Abruzzo e il Molise, esistono invece remore di carattere politico che riguardano, più specificatamente, l'opportunità di suddividere un territorio di modesta estensione con densità abitativa inferiore alla media nazionale in ben cinque bacini interregionali, due regionali e due nazionali; la proposta avanzata dalle Regioni Abruzzo e Molise di unificare le porzioni territoriali di competenza dei bacini interregionali nell'ambito dei bacini regionali richiederebbe, peraltro, la modifica dell'art. 15 della L. 183/89.

La perdurante inerzia degli organismi locali potrebbe rendere opportuna l'attivazione del potere sostitutivo previsto dall'art. 18 (Piani di bacino interregionali), comma 2 e dall'art. 20 (Piani di bacino regionali), comma 4, che consente l'adozione da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dei Lavori Pubblici, di tutti gli atti necessari alla redazione del Piano di bacino.

La mancata realizzazione degli strumenti previsti dalla L. 183/89, ha comportato la dilatazione nel tempo della fase transitoria così come prevista dall'art. 31 della predetta legge, che prevedendo, nelle more dell'attuazione del Piano di bacino, il finanziamento degli schemi previsionali e

programmatici, da un lato ha consentito l'avvio immediato di programmi di intervento sul territorio, dall'altro ha rappresentato un disincentivo all'impegno relativo alla redazione dei piani limitando anche la possibilità di intervento del potere centrale che, quindi, attraverso tali meccanismi legislativi, ha visto ridotta la possibilità di incidere in modo più efficace sulla capacità di spesa delle regioni attraverso l'esame degli interventi attuati e da attuare, nonché della loro conformità agli obiettivi della legge.

Il risultato dello scenario finora descritto è, in estrema sintesi, che se da un lato sono certi gli importi che lo Stato eroga alle regioni per opere della difesa del suolo, non altrettanto certo è l'impiego di dette somme e, soprattutto, i risultati pratici ottenuti sul territorio.

L'unico strumento riservato allo Stato che potrebbe rappresentare un incentivo alla realizzazione delle opere e degli studi finanziati sarebbe procedere all'individuazione di nuovi criteri per la ripartizione dei fondi tra le Autorità di bacino e le regioni (art. 31, comma 4), attualmente conferiti sulla base della costante popolazione-territorio.

Per quanto concerne, infine, le somme erogate a valere sulle disponibilità relative all'esercizio finanziario 1996, si indicano gli importi globali erogati alle singole regioni, rinviando ai prospetti allegati (All. 4), il dettaglio delle singole opere.

ABRUZZO	L. 3.033.000.000
MOLISE	L. 1.532.900.000
CAMPANIA	L. 7.145.482.600

BASILICATA	L. 2.501.384.000
PUGLIA	L. 8.306.570.000
CALABRIA	L. 5.381.032.000
SICILIA	L.10.863.000.000
BACINO NAZIONALE	L. 9.623.000.000
LIRI - GARIGLIANO E VOLTURNO	

Nelle tabelle che seguono, la prima relativa ai bacini interregionali e la seconda relativa alle singole regioni, sono indicate, sulla base degli importi finora erogati per interventi sul territorio, (annualità dal 1989 al 1995):

- A - l'importo trasferito dallo Stato alle Regioni per interventi in ciascun bacino;
- B - la quota percentuale che indica gli stati di avanzamento e cioè le opere già concluse o comunque cantierate;
- C - la quota percentuale relativa agli impegni, vale a dire agli interventi conclusi, in stato di avanzamento o per i quali sono state quantomeno attivate le procedure relative al conferimento dei finanziamenti al soggetto attuatore dell'intervento;
- D - la quota percentuale risultante dalla differenza 100 - C che indica la quota di finanziamento ancora inutilizzata dall'Ente attuatore

** Si precisa che per quanto concerne i dati relativi al bacino di rilievo nazionale del Liri-Garigliano e Volturno, tra i soggetti attuatori è compreso anche lo Stato (Prov. ti alle OO.PP. del Lazio, Abruzzo, Molise, Campania)

BACINO	Ultimo agg.to	A	B	C	D
Liri - Garigliano - Volturno (Stato, Campania, Lazio, Abruzzo, Molise)	31.12.1995	57.159	9%	42%	58%
radano (Puglia, Basilicata)	27.3.1995	8.876	0%	48%	52%
Fortore (Campania, Puglia, Basilicata)	31.12.96	3.900	22%	58%	42%
Lao (Basilicata, Calabria)	15.03.93	673	56%	10%	0%
Noce - Simni (Basilicata, Calabria)	27.3.1995	4.016	0%	82%	18%
Ofanto (Campania, Basilicata e Puglia)	31.12.1996	8.456	0%	88%	12%
Saccione (Molise, Puglia)	31.12.1995	513	27%	54%	46%
Sangro (Abruzzo, Molise)	31.12.1995	3.500	0%	62%	38%
Bacino del Sele (Campania, Calabria)	30.12.1996	11.276	0%	24%	76%
Bacino del Trigno (Abruzzo, Molise)	31.12.1995	3.671	24%	79%	21%

Regione Ultimo agg.to A B C D

Abruzzo	31.12.199	24.500	0%	57%	43%
Basilicata	15.03.199	12.185	36%	56%	44%
Calabria	01.10.199	66.403	34%	51%	49%
Campania	15.12.199	80.593	7%	32%	68%
Molise	31.12.199	6.025	30%	81%	19%
Puglia	15.02.199	79.588	2%	27%	73%
Sardegna	31.05.199	40.905	2%	32%	68%
Sicilia	18.01.199	57.966	0%	12%	88%

1.2 - Riforma in materia di risorse idriche (legge n.36/94)

Anche per quanto riguarda la c.d. "legge Galli", debbono rilevarsi ritardi nell'attuazione delle normative previste dalla legge quadro imputabili alle prevedibili difficoltà di ridisegnare un quadro normativo reso assai complesso dalla stratificazione delle norme in materia di acque verificatesi nel corso degli anni nonché anche all'aspetto consuetudinario che spesso hanno assunto le regole di utilizzazione delle acque soprattutto nel Mezzogiorno.

A tale proposito sembra opportuno sottolineare che il Ministro dei LL.PP., ha richiesto nel gennaio 1997 al Presidente del Consiglio dei

Ministri l'attivazione dei poteri sostitutivi di cui all'art. 19 della legge al fine di giungere ad una rapida definizione degli ambiti territoriali ottimali, elementi fondamentali per l'attuazione della legge. A seguito di tale iniziativa il processo decisionale di competenza regionale ha subito un'accelerazione con l'avvio della discussione di proposte di legge da parte di tutte le Regioni. E' significativo notare che le Regione Puglia e Molise, già pervenute all'approvazione delle disposizioni di riforma, hanno visto rinviare dal Commissario di Governo gli atti approvati, in particolare, per le non corrette disposizioni riferite ai futuri soggetti gestori. La legge 36 dispone infatti che tale scelta compete all'ambito territoriale ottimale. Le Regioni predette escludevano i soggetti privati dall'affidamento della gestione.

La recente pubblicazione sulla G.U. del Regolamento relativo ai criteri ed al metodo in base ai quali valutare le perdite degli acquedotti e delle fognature, e l'emanazione del decreto previsto dall'art. 20 di recente diramato alle Regioni per osservazioni relativo alle modalità da adottare per l'affidamento a terzi del servizio idrico integrato, vede oggi impegnate le Regioni in un relevantissimo lavoro di ricognizione, di previsione finanziaria ed organizzativa; la riforma della gestione del servizio idrico presenta aspetti assai delicati ed è necessario evitare errori e sfruttare fino in fondo le opportunità offerte dal nesso tra tariffa e gestione del servizio idrico, pur avendo a mente il principio di solidarietà stabilito dalla L. 36/94.

Costituisce invece un serio problema per la pianificazione degli ambiti e per la determinazione del piano finanziario il mancato recepimento della

direttiva sulle acque reflue urbane 91/271. Infatti tale recepimento consente le modalità di controllo sul funzionamento degli impianti di depurazione già in uso in Europa, mirate a valutare la performance dell'impianto.

In termini di prospettiva va considerato che uno dei principi fondamentali della legge, quello relativo al risparmio idrico, troverà i soggetti gestori scarsamente interessati in quanto la riduzione dei consumi comporterà riduzioni di gettito tariffario. Si rende, pertanto, necessario cominciare a considerare le forme di incentivo possibili, anche utilizzando il Fondo per il risparmio idrico e il riuso delle acque reflue alimentato dalle maggiorazioni dei canoni di derivazioni introdotte dalla legge 36/94, la cui prima ripartizione è all'esame della conferenza Stato-Regioni. Prime riflessioni su questo ordine di problemi sono state avviate dai paesi nordici e dalla Francia in sede U.E. Quei paesi si preparano anche a promuovere nel mercato europeo le nuove tecnologie per il risparmio idrico e l'Italia deve accelerare le proprie iniziative in materia.

Nel campo delle risorse idriche è stata, inoltre, avviata una ricognizione delle istanze di grande derivazione connesse ad opere di rilevante impegno finanziario per la definitiva determinazione delle quantità di acqua che possono essere captate. Per risolvere alcune situazioni si sta procedendo con la convocazione di apposite Conferenze di servizi delle amministrazioni interessate.

Nel complesso si indicano le quote di finanziamento attribuite a valere sulle disponibilità relative all'esercizio 1996, agli uffici decentrati operanti

nelle aree depresse, destinati alle opere di competenza statale (Cap.7701 e cap.3402), ricomprese, quindi, nelle fasce territoriali identificate quali bacini di rilievo nazionale:

Cap.7701

Provv.ti OO.PP.	Bacino	Importo
Lazio	Liri	6.000 milioni
Abruzzo	Liri, Garigliano e Volturno	900 milioni
	Tevere	200 milioni
Campania	Liri, Garigliano e Volturno	3.420 milioni
Molise	Volturno	1.000 milioni

Cap.3402

Provv.ti OO.PP.	Bacino	Importo	Servizio di piena (in ore)
Abruzzo	Liri, Garigliano e Volturno	550 mil.	zero
	Tevere	250 mil.	
Campania	Liri, Garigliano e Volturno	920 mil.	dati non disponibili
Molise	Volturno	450 mil.	zero

1.3 - Interventi per la difesa del suolo nelle aree depresse

Con delibera CIPE del 18.12.1996 è stata assegnata la somma di L.350 miliardi al Ministero dei LL.PP. in corso di ripartizione per interventi nel settore della difesa del suolo,. In aggiunta a tali fondi, ai sensi dell'art.4 della legge 341/95, sono stati finanziati interventi su ulteriori 420 miliardi nelle aree svantaggiate come individuate dalla legge n.317/1991 e successive modifiche ed integrazioni, comprensive, quindi, delle aree depresse del centro - nord.

Sulla base delle suddette disponibilità, si è predisposto un programma di interventi del quale si riportano le opere interessanti le aree del Mezzogiorno:

Soggetto realizzatore	Interventi	CIPE	LL.PP.
		341/95	641/96
Prov. Lazio	Sistemazione idraulica dei corsi d'acqua del bacino Liri - Garigliano		31.076
Regione Abruzzo	Programma consolidamento dissesti idrogeologici versanti abruzzesi (Furci, Pietracamela, Moscufo)		20.456
Regione Molise	Programma di consolidamento abitati e risanamento idrogeologico (Scapoli, Colli al Volturno, Venafro, Filignano, Baranello, Gildone, Trivento, Tufara, Castellino del Biferno, F. Sordo, C.M. Molise centrale)		17.132
Comune Napoli	Programma di salvaguardia idrogeologica del sottosuolo napoletano (Via Posillipo, via Tasso, via Toscanella, via Sartania e grandi arterie)		103.000
Regione Puglia	Programma integrato consolidamento centri abitati (Celenza Valfortore, S. Marco la Catola, Roseto Valfortore, Volturara Appula, Deliceto)	38.200	
Regione Basilicata	Programma integrato di consolidamento e di salvaguardia idrogeologica	53.000	
Prov. Calabria Regione Calabria	Programma di consolidamento centri storici di interesse turistico (Gerace, Tropea, Catanzaro, Pizzo)	17.506	69.494
Regione Calabria	Sistemazione idrogeologica bacini idrografici regionali	11.850	
	TOTALE	115.156	241.158

1.4 - Programma Operativo "Risorse Idriche" nell'ambito del QCS 1994/99

Il Programma Risorse Idriche costituisce un esempio di come si possa evitare, con una corretta programmazione, il rischio di trasformare un qualsiasi programma di interventi in una distribuzione a pioggia di finanziamenti che diventino solamente una prenotazione contabile di poste finanziarie e pur tenendo presente l'esigenza, particolarmente sentita nell'attuale contesto socioeconomico, di non lasciare inutilizzate rilevanti quote delle ridotte risorse disponibili.

La mancanza di una struttura ordinaria per la gestione del programma e la carenza di certificazione di spesa dopo circa un biennio dall'inizio avrebbe comportato il rischio di perdere il cofinanziamento europeo del programma pari alla metà dell'intero importo: L.2.000. MLD.

L'affidamento delle relative funzioni operative alla Direzione Generale dell'Edilizia Statale e dei Servizi Speciali ha consentito invece già nel luglio 1996 l'approvazione da parte dell'Unione Europea, in sede di Comitato di Sorveglianza del Programma Operativo, dell'attività svolta nonché l'accettazione della tempistica della rimodulazione finanziaria proposta.

Pur constatando qualche ritardo per quanto riguarda le erogazioni rendicontate sul fondo di rotazione della legge 183/87, si deve rilevare a oggi un impegno di spesa sufficiente ad assicurare il mantenimento del finanziamento comunitario mentre la Commissione Tecnica ha già espresso

parere favorevole all'ammissione a finanziamento di 53 interventi di cui 35 già appaltati, come risulta dal prospetto riepilogativo. (All.3)

Per il finanziamento di tutti gli interventi è prevista l'emissione di un formale provvedimento accompagnato da un disciplinare che regola i rapporti tra il Ministero e il beneficiario.

Tale disciplinare ha ottenuto, fin dal 30 ottobre 1996, il parere positivo del Consiglio di Stato.

Per quanto riguarda il sottoprogramma 2, che, come è noto, prevede operazioni di project financing, si ritiene, in accordo con la rimodulazione del Programma Operativo, di poter dar corso alle prime erogazioni nei prossimi mesi.

Nel frattempo, sono in corso azioni di stimolo nei confronti delle Regioni e dei possibili beneficiari del cofinanziamento con il censimento dello stato di attuazione della legge n.36/94 e delle progettazioni disponibili.

E' opportuno segnalare che l'attuazione completa della legge Galli richiede molti adempimenti e le Regioni non hanno ancora definitivamente e formalmente individuato gli "ambiti di gestione ottimale"; un primo significativo risultato lo si è però già raggiunto: all'inizio della concreta attuazione del P.O. nell'aprile del '96, nessuna Regione meridionale aveva recepito la legge Galli, oggi ben 5 Regioni su 8 hanno adottato la propria legge di recepimento, tre delle quali sono in corso di controllo.

Per quanto concerne il sottoprogramma 3, relativo all'attuazione, è stato realizzato uno studio di fattibilità di sensibilizzazione e pubblicità sulla base del quale è stata avviata una coordinata campagna.

L'incarico ha previsto l'articolazione del lavoro in due fasi: la prima (studio di fattibilità per sito INTERNET, per la stampa e la diffusione tramite mailing di una brochure e per la pubblicità sui giornali) è già stata completata mentre è in corso la seconda fase che riguarderà la realizzazione di spot pubblicitari, da diffondere su mass media, l'organizzazione di convegni stampa locale, la stampa e la diffusione di manifesti ecc.

E' in corso il bando di gara, già approvato dagli Uffici della Comunità, per la scelta della Società cui affidare il monitoraggio e l'assistenza tecnica.

E', inoltre, stato predisposto ed approvato dalla Comunità lo studio da parte del Dipartimento per le Risorse Agricole relativo al progetto di rilevamento delle colture agricole che consentirà di attivare la terza misura del sottoprogramma 3 e, di conseguenza, di inserire, fra gli interventi finanziabili le opere destinate all'uso irriguo della risorsa.

2) La politica del territorio

Due sono i caratteri che più di altri connotano negativamente il territorio italiano:

- a) ruolo preminente delle infrastrutture a rete sia a livello regionale che interregionale;
- b) presenza di processi di degrado delle strutture urbane.

Oggi le città metropolitane ed a seguire le città capoluogo, sono caratterizzate da una sempre più marcata differenziazione qualitativa dei tessuti urbani che le compongono: a tessuti ancora vitali si affiancano intere aree in dismissione, con interi quartieri caratterizzati da progressivo degrado sia economico che sociale.

Le cause sono in parte da attribuire a mutazioni strutturali della capacità di spesa, in ordine alla realizzazione di opere pubbliche, da parte di amministrazioni locali e centrali.

Tali fatti, ormai chiaramente percepiti, si manifestano con maggiore evidenza e con maggior peso nel mezzogiorno, dove carenze storiche hanno la capacità di amplificare uno stato di profondo malessere, sino ad oggi mascherato e solo in parte risolto da una politica di sostegno assistenziale.

Il sistema territoriale, dalla ricostruzione ad oggi, si è andato sempre più definendo quale luogo caratterizzato dal dominio delle grandi infrastrutture, che già presenti ovunque, sia nelle città che all'esterno sono

divenuti eventi spaziali di grande portata. Nello spazio delle infrastrutture si addensano, ormai, parti di città, strutture commerciali e produttive, poli tecnologici, zone miste. Le infrastrutture non sono ormai più, soltanto percorsi di connessione, o scambiatori di modalità tra poli funzionali, diventano sempre più spazi delle percorrenze e organizzano il paesaggio, la città tradizionale, il recente territorio urbanizzato, in una sequenza senza soluzione di continuità. Lo spazio delle infrastrutture sta generando nuove tipologie urbane e insediative che necessitano di indagine e di governo integrato con i luoghi urbani su cui gravitano; ed è sempre più urgente e necessario fare del progetto dell'infrastruttura un sistema integrato con la città, un sistema ordinatore del territorio.

A fianco di questo singolare sviluppo del ruolo delle infrastrutture, resta, e si fa sempre più urgente, il problema della città. Molte funzioni trasferendosi all'esterno, sia della città storica che di quella consolidata, hanno creato nuove centralità che ricercano significati e referenze con l'intorno. Nuovi paesaggi sociali e nuovi stili di vita hanno conferito centralità urbana a luoghi che prima non la esprimevano, mentre nello stesso tempo un processo che pare inarrestabile ha aggredito sia porzioni del centro storico, sia interi ambiti della città consolidata, dequalificandoli, svuotandoli di funzioni pregiate ed abbandonandoli al degrado sia economico, e quindi fisico, che sociale. E' la storia di tanti centri storici, sia in città di prima grandezza, sia nei centri minori.

Ai centri storici si aggiungono estese porzioni urbane legate all'intervento pubblico per la creazione di grandi quantità di alloggi in cui il