

# PER IL RILANCIO E L'ADEGUAMENTO DELLA LEGGE DI DIFESA DEL SUOLO

## Le proposte del "Gruppo 183"

Roma, 31 Ottobre 1996

### PREMESSA

A più di sei anni dall'entrata in vigore, la legge 183/89 sulla difesa del suolo, che viene comunemente considerata la più importante riforma recente dei sistemi di governo e programmazione del territorio, è applicata con difficoltà e solo in una parte del Paese.

Questo avviene per un complesso di ragioni: resistenze degli interessi e imprevedibili inerzie di governo, sia a livello centrale che regionale; per la macchinosità dei procedimenti decisionali e i connotati centralistici comunque presenti nella legge; per la oggettiva complessità di una riforma che sposta il riferimento del governo di risorse vitali come l'acqua e il suolo dai confini amministrativi all'eco sistema del bacino idrografico.

Eppure la sua applicazione generalizzata è sempre più essenziale. Il suo rilancio, anche attraverso un suo adeguamento, quantomai urgente.

Lo richiedono innanzitutto le condizioni di dissesto del territorio (riproposte anche dagli ultimi drammatici avvenimenti alluvionali), lo impongono le non più sostenibili diseconomie nel bilancio dello Stato causate dalla continua rincorsa dei disastri tramite interventi straordinari a posteriori piuttosto che ordinari e programmati. Una condizione, quest'ultima che ha finito per delegare di fatto e impropriamente alla Protezione civile il grosso della spesa pubblica statale, da gestire ovviamente in maniera centralistica.

Ma il rilancio di una politica - e di strumenti efficaci - di tutela e regolazione delle acque e del suolo, si presenta soprattutto come una necessità di un Paese civile che voglia realmente mettere in valore, tutelando, le sue risorse strategiche; una discriminante di politica economica che assuma realmente l'opzione di società e di sviluppo sostenibili.

La logica strategica che deve essere alla base del rilancio della legge 183/89 è quella del passaggio dalla priorità - e dalla "cultura", pregiudiziale fino alla ideologia - delle grandi opere<sup>1</sup> e della riparazione dei danni a quella della **manutenzione e della prevenzione**: la più grande opera pubblica del Paese e una chiara opzione di politica economica e finanziaria.

La prevenzione ordinaria, infatti, costa meno della rincorsa alla riparazione dei disastri ricorrenti; con essa si creano più posti di lavoro, e permanenti, rispetto a quelli prodotti dalle grandi opere, transitori; si qualificano le imprese (a partire da quelle locali), si migliorano i servizi e la sicurezza delle popolazioni.

Per questo la proposta del "Gruppo 183" prevede di destinare alla manutenzione il **50% dei fondi**

---

<sup>1</sup> il tratto dominante del Libro bianco Dini del 4 agosto 95, ma anche della recente intesa del Governo Prodi con le parti sociali per il rilancio degli investimenti e della occupazione. Di ben altro respiro e qualità si presentava il Libro bianco Delors, che pure prevede un ruolo centrale delle grandi infrastrutture della mobilità e informatiche. .

**disponibili della 183<sup>2</sup>**. Questa dovrebbe essere una linea di azione qualificante e distintiva di un governo come quello dell'Ulivo.

Per questa nostra discussione, appare utile concentrare l'attenzione su alcuni nodi problematici della pianificazione ambientale del territorio<sup>3</sup>, e dunque sulle vie di un rilancio delle politiche e della legge di difesa del suolo. Si tratta, in altri termini di valutare la necessità:

1. di una **lettura in chiave di federalismo cooperativo** sia delle politiche di tutela e di regolazione degli usi dell'acqua e del suolo, sia delle caratteristiche e della collocazione degli organismi tecnici e istituzionali di cooperazione delle Regioni e con l'Amministrazione centrale dello Stato (innanzitutto le Autorità di bacino di rilievo Nazionale), con particolare attenzione alle condizioni del Mezzogiorno;
2. di **rafforzare gli strumenti tecnici** della attività di pianificazione, e di snellire i meccanismi decisionali delle Autorità di bacino;
3. di riconoscere una **titolarietà di entrata** per l'uso dell'acqua e del suolo in capo alle Autorità di bacino.

## **1. PROGRAMMAZIONE TERRITORIALE, DIFESA DEL SUOLO E FEDERALISMO COOPERATIVO**

Sul primo punto appare almeno singolare che la discussione intensa e caotica in corso sulle riforme istituzionali e costituzionali, ma anche i disegni di legge di riassetto dei poteri e delle funzioni di Stato, Regioni, ed enti locali<sup>4</sup> (una volta per tutte: Regioni e Autonomie locali sono Stato), ignorino del tutto una 'materia' concorrente tra Stato centrale e Regioni e Province come la pianificazione territoriale e ambientale. Con tenacia degna di miglior causa, i medesimi legislatori, anche in questi anni, nella maggior parte dei casi hanno continuato a procedere:

- a) per strumenti non comunicanti tra loro nella disciplina delle stesse materie (così è avvenuto per la legge 142/90, che definisce le competenze di pianificazione territoriale e ambientale, ma ignora del tutto la legge 183/89 di un anno prima)<sup>5</sup>;
- b) per logica incrementale: volta a volta alla istituzione di piano presa in esame si attribuiscono le stesse competenze già riconosciute ad altro soggetto di pianificazione in una normativa precedente. I nuovi soggetti e strumenti si aggiungono ai vecchi senza modificarli, così che tutte le istituzioni di piano possono vantare legittimamente funzioni identiche sullo stesso territorio. E l'attività di piano si esaurisce in una moltiplicazione di incarichi professionali paralleli e in una produzione di carte a mezzo di carte che si accumulano - le une ignorando le altre - senza una sede di lettura unificata, senza distribuzione chiara di competenze e imputazione di responsabilità. Senza effetti, se non quello di dissolvere l'idea stessa di pianificazione<sup>6</sup>.

---

<sup>2</sup> V. proposta del Gruppo 183 per l'azione di Governo nei primi 100 giorni: "Avviamento e attuazione di un programma di manutenzione preventiva per la difesa del suolo", 15 Maggio 1996

<sup>3</sup> Per la tutela della qualità delle acque, v. la parte specifica del documento del Gruppo 183: acqua e suolo nelle politiche territoriali, 17 Luglio 1995

<sup>4</sup> V. i due disegni di legge Bassanini: 1) Misure in materia di immediato snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo, 12 luglio; 2) delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa, 29 luglio 1996.

<sup>5</sup> V. anche le difficoltà di attuazione della legge (n.305/90) di governo dei flussi di spesa dei programmi per l'ambiente ( il c.d. piano triennale per l'ambiente)

<sup>6</sup> Questa logica lascia inalterati organismi e sistemi di potere preesistenti, anche quando risultano contraddittori con i nuovi quadri normativi e le necessità funzionali che ne derivano. Valga per tutti l'esempio

Eppure, le esperienze positive di alcune Autorità di bacino e, fin dall'inizio della applicazione contrastata della 183, la stessa Corte Costituzionale<sup>7</sup> confermano la necessità che la pianificazione ambientale del territorio sia parte costitutiva del riassetto e della redistribuzione delle competenze tra i livelli istituzionali e gli organismi tecnici e amministrativi; tra Stato, Regioni, Autonomie locali; e proceda sulla base della "leale cooperazione" tra i diversi soggetti istituzionali interessati.

Anzi, in una attività oggettivamente delicata come questa, oggetto di aspri conflitti di interessi, la combinazione tra chiara distinzione delle competenze e cooperazione istituzionale (il nocciolo del funzionamento delle Autorità di bacino) costituisce insieme una condizione per decidere e per dare efficacia alle decisioni; e aiuta a individuare i criteri per adeguare normative, strumenti, responsabilità.

Tenendo conto di quanto si va facendo nelle esperienze consolidate da tempo in altri Paesi, dando attuazione agli indirizzi e alle numerose direttive comunitarie, si deve cercare sempre di ricondurre la concorrenza di diversi livelli di competenza al principio di sussidiarietà.

Ebbene, il soggetto cooperativo costituito dalle Regioni e della Autorità di bacino e la loro attività, oltre a rispondere alla necessità di ricondurre acqua e suolo, i loro usi compatibili, a lettura e governo (non gestione!) unificati, possono - anzi, debbono- diventare un terreno di verifica e applicazione di un **federalismo solidale**: intanto tra le Regioni di uno stesso bacino, di ciascuna di esse con gli enti locali, a partire dalle Province; e con l'Amministrazione centrale dello Stato. Nei bacini del sud come in quelli così differenti del nord (innanzitutto del Po, su cui appare troppo modellata la legge 183).

Le innovazioni da introdurre sono nette. Quale che sia oggi l'"appartenenza" dei singoli pezzi di un fiume, il governo unificato con riferimento al bacino idrografico - come singolo o per gruppi associati, già interconnessi organicamente per gli usi delle acque, come avviene soprattutto nel Mezzogiorno, richiede:

a) di superare quella spartizione di poteri tra Stato e Regioni frutto del compromesso tra le rivendicazioni delle une e le resistenze centralistiche dell'altro, come definita di fatto dal DPR 616/77 in attuazione della legge-delega 382/75;

b) di definire con chiarezza le forme della cooperazione tra Stato e Regione, le competenze e le attribuzioni di ciascuno: non per divisione territoriale ma per funzioni distinte. Bisogna scegliere: non si può continuare a sommare al vecchio centralismo, ridotto a velleitario armamentario senza capacità di indirizzo, i nuovi soggetti di pianificazione - le Autorità di bacino, formate dalle Regioni - ancora considerati come realtà gerarchicamente subordinate, da far crescere il meno possibile e con responsabilità dimezzate (alimentando di riflesso il centralismo delle stesse Regioni nei confronti delle Autonomie locali).

---

dei "Consorti di Bonifica", enti di notevoli meriti storici, ma oggi con una impalcatura istituzionale e sistemi decisionali e di controllo totalmente autoreferenti e perciò stesso del tutto incompatibili con la legge per la difesa del suolo. Andrebbe invece recuperato e valorizzato il loro grande patrimonio tecnico e professionale, soprattutto ai fini dell'azione permanente di manutenzione delle opere e dei servizi. Questo sarebbe possibile sulla base di forme organizzative e societarie anche differenziate sulla base degli orientamenti e delle esigenze delle varie Regioni (il solo soggetto di pianificazione di intesa con gli altri Enti locali, a partire dalla Provincia) e sulla base di comuni indirizzi nazionali. A questo fine può aiutare anche un'attuazione corretta della legge 36/94, che prevede la netta separazione tra Governo (programmazione e controllo) e gestione dei servizi idrici (e dunque anche di quelli irrigui, di fatto già integrati con gli altri usi dell'acqua nell'ambito dello stesso territorio); la riorganizzazione delle gestioni con forme reali di tutela e rappresentazione dell'utenza (oggi svuotata da ogni peso effettivo negli organismi di governo dei consorzi di bonifica).

<sup>7</sup> Sentenza n. 85,26 febbraio 90, in GU del 7 marzo .

## 2. AUTORITA' DI BACINO E REDISTRIBUZIONE DEI POTERI TRA STATO E REGIONI

Per quali riassetti lavorare allora? E' interesse del Governo Nazionale che intenda svolgere la sua funzione di indirizzo, di Regioni che vogliano qualificare la loro competenza di pianificazione, della efficienza di un sistema fondato sulla distribuzione chiara dei poteri e delle responsabilità, operare con **azioni di tipo federalista**.

A questo fine, sul fronte della tutela e della regolazione di acqua e suolo vanno intanto **trasferiti a Regioni e Autorità di bacino gli organismi tecnici e gli uffici periferici della amministrazione centrale**, a partire dai Provveditorati OOPP; i Magistrati alle acque e gli uffici del Servizio idrografico non possono continuare a operare come soggetti separati ed a rispondere alla Amministrazione centrale, ma vanno ricondotti come organismi tecnici - da riqualificare - alle dipendenze dell'Autorità di bacino e delle Regioni secondo le rispettive attribuzioni<sup>8</sup>, e secondo gli indirizzi comuni fissati in sede di Autorità di bacino.

In secondo luogo **va cambiato il ruolo e la presenza delle rappresentanze del Governo centrale** nelle Autorità di bacino. Mentre resta valida la rappresentanza delle competenze tecniche in sede di Comitato tecnico di tutte le Autorità per la cooperazione tecnica necessaria e la univocità di indirizzi, la presenza dei Ministri risulta impropria (presidenza bicefala dei Comitati istituzionali dei Ministri dei Lavori pubblici e dell'Ambiente) oltre che esorbitante (quattro) e non funzionale: sarebbe più corretto ed efficace garantire una partecipazione di un rappresentante dell'intero Governo (non della presenza diretta di quattro Ministri: e perché allora non del Sottosegretario alla Protezione civile? ...).

In terzo luogo, **le Autorità di bacino (così come ovviamente le Regioni) vanno svincolate da ogni subordinazione ai Ministeri**, innanzitutto a quello dei LLPP e rese pienamente autonome. A sei anni dalla loro istituzione, le Autorità di bacino nazionali restano ancora nella fase di prima applicazione della legge 183, e vivono una condizione di perdurante precarietà, senza potere realizzare la propria reale organizzazione tecnica. E risponderne. Mentre la Direzione generale della difesa del suolo (parallela e separata da quella per la tutela delle acque in capo all'altro ministero consolare della presidenza delle Autorità), ha ulteriormente indebolito la sua attrezzatura tecnica che dovrebbe essere invece rafforzata, collegata a quella della tutela delle acque, e diventare di alta qualificazione a supporto dell'azione di indirizzo del Governo Nazionale, così come a servizio delle Autorità di bacino.

## 4. PER L'APPLICAZIONE DELLA LEGGE 183/89 NEL MEZZOGIORNO

Sulla base della esperienza dell'avvio faticoso della legge 183, che vede la maggior parte dei bacini idrografici privi dell'Autorità, soprattutto nel Mezzogiorno, appare necessario modificare, almeno nel Mezzogiorno, l'attuale tripartizione dei bacini (di rilievo Nazionale, interregionale, regionale), dimostratasi inefficace per la grandissima parte dei bacini interregionali e regionali.

---

<sup>8</sup> Questa è una proposta già avanzata dalle Regioni padane alla Conferenza padana sul Piano di bacino, promossa dall'Autorità di bacino del Po, il 3 marzo 94: Atti della Conferenza, Parma 1995- Pagg.133- 138

Abbiamo già visto come anche le Autorità di bacino di rilievo Nazionale abbiano difficoltà comuni, e siano a diverso grado di autorevolezza e incidenza nelle scelte di governo. Perciò vanno create le condizioni di un loro rafforzamento. Le Autorità di bacino di rilievo Nazionale costituiscono, in ogni caso, il punto di riferimento per le modifiche da introdurre per i bacini medi e piccoli, che presentano la stessa qualità di problemi e la medesima valenza Nazionale per le politiche di difesa del suolo e di tutela delle acque.

Specie nel Sud, molti bacini sono collegati tra loro, soprattutto per i trasferimenti d'acqua, che hanno già modificato radicalmente non solo la vita sociale ed economica ma la stessa struttura dei bacini interessati, in molti casi irricognoscibili.

L'associazione di gruppi di bacini (già prevista dalla stessa 183), innanzitutto di quelli interconnessi tra loro nei trasferimenti d'acqua, sembra indicare la strada da percorrere in termini accelerati verso **la estensione delle Autorità di bacino di rilievo Nazionale**, così da coprire tutto il territorio del Paese: l'Autorità come soggetto e sede di conoscenza, monitoraggio, indirizzo e regolazione autorevole e riconosciuta, a supporto della costruzione della capacità di pianificazione - di buon governo - delle amministrazioni locali e regionali. E di cooperazione con lo stato.

Soprattutto adesso, nel Mezzogiorno, dopo la fine dell'intervento straordinario, la formazione di Autorità di bacino di rilievo Nazionale - dove è possibile attraverso la maturazione di accordi di programma promossi tra le Regioni dei bacini interessati - può aiutare anche a costruire una alternativa alle pressioni facili di tornare a forme di governo dall'alto - varianti della Cassa del Mezzogiorno, defunta ma ancora oggetto di tentativi trasformistici di farla risorgere - di nuovo centralistiche e deresponsabilizzanti le risorse civili delle differenti realtà locali. Il morto del vecchio sistema di potere e di consenso cerca di soffocare il vivo delle nuove classi dell'autogoverno locale<sup>9</sup>.

La strada appare percorribile: **si può partire dalla formazione di una Autorità di rilievo Nazionale per i bacini interessati dall'Ente autonomo acquedotto pugliese (EAAP) e dall'Ente per l'irrigazione in Puglia e Lucania (EIPLI).**

La proposta ha trovato una sponda nell'azione in corso di alcuni governi regionali e un prima rispondenza in due risoluzioni del Parlamento e in una prima decisione di Governo e Parlamento di sottrarre l'EAAP al vecchio sistema di potere, separato e onnipotente, con la trasformazione in Spa e l'immissione di un amministratore straordinario: condizione per riportare ai rappresentanti delle istituzioni la conoscenza, la tutela, il controllo, insomma il governo democratico degli usi civili, irrigui, energetici, industriali e turistici di una risorsa decisiva come l'acqua. Una operazione sicuramente assai difficile ma necessaria; e un precedente di grandissimo rilievo per altre realtà del Mezzogiorno.

#### **4. L'ESIGENZA DI UNA DIVERSA ORGANIZZAZIONE CENTRALE**

L'altra faccia dell'adeguamento della legge 183/89, sta in una più efficace organizzazione dei poteri centrali. Le polemiche ricorrenti tra Ministeri dei LLPP e dell' Ambiente, almeno per quanto riguarda le politiche delle

---

<sup>9</sup> Come sta avvenendo nel settore della riorganizzazione delle gestioni idriche, dove la Società di gestione dei servizi idrici (SOGESID) è costantemente tentata da derive centralistiche, mentre è stata costituita a sostegno della formazione di una capacità ordinaria di intervento locale in grado di gestire e completare - con soggetti e criteri d'impresa - servizi vitali come acquedotti, fognature, depuratori, a questo titolo supportando le Regioni a utilizzare i 4000 miliardi di fondi strutturali comunitari, cofinanziati dallo Stato, e finora inutilizzati. Su questi aspetti v. documento per il Convegno del Gruppo 183 del 10 Luglio 1996 "Come

acque e del suolo a scala Nazionale e in relazione agli indirizzi comunitari, confermano quanto fossero e siano necessari l'accorpamento e la riorganizzazione (almeno) dei due Ministeri in un solo Ministero dell'Ambiente e del territorio<sup>10</sup>, e quanto sia stata errata e miope la opposizione a questa soluzione.

Adesso, anche nel Governo dell'Ulivo, il permanere della separazione favorisce la dissociazione tra un ministero che "vuole fare" (LLPP) e l'altro che intende controllare e "frena" (Ambiente), e alimenta la contesa di attribuzione delle Strutture tecniche di supporto. La sola sede istituzionale di unificazione delle politiche del Governo è costituita, attualmente, dal Comitato dei ministri (con composizione in parte diversa dalla rappresentanza del Governo nei Comitati istituzionali delle Autorità di bacino) per i Servizi tecnici nazionali e gli interventi nel settore della difesa del suolo, presieduto dal Presidente del Consiglio.

A questo Comitato intanto va ricondotta la ricerca e la proposizione del riassetto delle funzioni statali di indirizzo verso Regioni e Autorità di bacino: sia per riformulare modalità e ruolo della presenza del Governo Nazionale nei Comitati istituzionali delle Autorità di bacino (tendenzialmente tutte di rilievo Nazionale); sia per verificare e ricollocare ciascun Servizio tecnico Nazionale nella nuova logica di tipo federalista (oggi i Servizi continuano semplicemente a passare da una affiliazione ministeriale all'altra, da ultimo al ministero dei LLPP: in realtà sono diventati "adespoti" e con identità sempre più incerta, con danni per tutti); sia per definire con chiarezza, anche tenendo conto di quanto avviene negli altri Paesi, funzioni e assetti dell'ANPA, tuttora incerta e al palo di partenza dopo alcuni anni dalla sua istituzione, mentre stanno prendendo corpo le prime Agenzie regionali (v. Emilia-Romagna).

## 5. REGIONI, AUTORITA' DI BACINO E SNELLIMENTO DELLE PROCEDURE

Formalmente - come è noto- la legge 183 attribuisce potere cogente verso le Regioni ai piani di bacino (considerati ancora in termini organici e identificati come piani territoriali di settore: art.17,n.4; successivamente articolati più realisticamente in termini processuali con l'introduzione delle misure di salvaguardia, delle direttive, dei piani stralcio di settore o di sottobacino: art.12 L.493/93).

Ma le competenze costitutive delle Regioni - come le resistenze di alcune di esse; le inerzie di molte, soprattutto nel Mezzogiorno - e la configurazione stessa delle Autorità . di bacino come soggetti cooperativi di elaborazione tecnica e di adozione istituzionale degli atti di pianificazione, rendono oggettivamente complicata la formazione delle decisioni. L'attuale procedura, macchinosissima, prevista dalla stessa legge 183 la complica e agevola ogni dilazione. Allora, **innanzitutto va rafforzata la struttura tecnica dell'Autorità di bacino**, condizione per qualificare l'autorevolezza tecnica e scientifica, e dunque l'autonomia della attività di formazione e controllo delle decisioni. Così che conoscenza e monitoraggio di bacino/sottobacino, bilancio tra disponibilità e usi, diventino riconosciuti come necessari e vincolanti per lo

---

spendere 4000 miliardi per i servizi idrici nel Mezzogiorno".

<sup>10</sup> Come è noto, in particolare il Governo Ciampi aveva deciso di procedere ad una razionalizzazione delle competenze statali, tenendo conto della necessità di decentrare ulteriormente compiti di carattere operativo e gestionale agli enti territoriali. Il ministro Cassese, nel luglio 93 aveva istituito una Commissione, presieduta dal Prof. Giuseppe de Vergottini che il 28 dicembre dello stesso anno aveva presentato una proposta complessiva e dettagliata, dove si prevedeva un unico Ministero del territorio e dell' Ambiente che, a livello statale, accorpasse le competenze in materia di coordinamento territoriale, difesa del suolo, tutela dagli inquinamenti, gestione delle risorse idriche, difesa del mare e tutela della natura. Era inoltre indicata una netta distinzione tra attività di programmazione, coordinamento, sostegno finanziario alle Regioni deboli e controllo ed attuazione di scelte e programmi affidati allo Stato; e funzioni di livello regionale e locale relative alla gestione operativa ed amministrativa.

stesso livello istituzionale dell'Autorità e per ciascuna Regione, chiamata prima a concorrere alla formazione delle scelte e poi alla sua esecuzione. Innanzitutto con le Province: da riconoscere formalmente almeno come soggetto con diritto di concorrere alle decisioni delle Regioni, come del resto prevede la legge 142/90.

A questo fine diventa addirittura pregiudiziale mettere in condizione ciascuna Autorità di uscire dalla precarietà attrezzandosi autonomamente e risponderne.

Contemporaneamente - da subito - vanno introdotte alcune **semplificazioni procedurali** per accelerare la formazione delle decisioni, renderle efficaci e utili. Oggi il percorso di formazione delle decisioni è così lungo, che nei primi sei anni di applicazione della 183, anche l'approvazione degli Schemi previsionali e programmatici (con gli interventi finanziati), di norma arriva quando le poste finanziarie a disposizione sono già state decurtate da interventi di emergenza. **Così che le risorse decise per il primo triennio di applicazione della 183 (89-91) sono state diluite fino al 96, e il totale del periodo 89-96 è diventato, addirittura, leggermente inferiore alla provvista iniziale 89-91.** E il rapporto tra interventi ordinari (s'intende di pianificazione, vigente la 183) e di emergenza è stato di uno a tre.

Quanto al percorso di formazione del Piano, attualmente i **pareri del Comitato Nazionale di difesa del suolo (tra l'altro richiesto due volte!) e poi dello stesso Consiglio superiore dei Lavori pubblici costituiscono un doppione inutile** e pongono il problema dello scioglimento di uno dei due (*i più sostengono che va superato il Comitato, anche se istituito dalla 183, ma nel nuovo sistema della pianificazione di bacino va pure riconsiderato lo stesso assetto del Consiglio superiore, almeno rispetto alle funzioni della pianificazione di bacino. Semmai i pareri tecnici settoriali del Consiglio - si pensi alle dighe - vanno ricollocati nelle finalità e nei vincoli di piano: si pensi per tutti al minimo deflusso costante vitale*).

A loro volta le Regioni interessate entrano in campo tre volte: nel concorso alla formazione tecnica e nella prima adozione del progetto di piano; nella espressione di parere sulle osservazioni del Comitato Nazionale di difesa del suolo e degli altri soggetti interessati; nel concorso alla adozione finale del piano, ma il loro ruolo risulta insieme sovraccarico e poco chiaro. Mentre in tutto questo tortuoso procedimento resta fuori proprio l'Autorità di bacino come tale, che - attraverso il suo "consigliere delegato", il Segretario generale e il Comitato tecnico - dovrebbe invece essere referente e collettore delle osservazioni. Con il rafforzativo della facoltà di ricorrere all'istituto della Conferenza dei servizi in caso di conflitti, dove decidere a maggioranza.

Un deciso aiuto alla efficacia e alla stessa trasparenza delle decisioni può venire da una migliore distribuzione delle attribuzioni tra Comitato istituzionale e Comitato tecnico. Il Comitato istituzionale (costituito dalle Regioni, innanzitutto) dovrebbe essere competente alla approvazione dei programmi strategici e dei bilanci, alla nomina dei responsabili della Autorità e all'intervento per l'eventuale cambiamento delle decisioni assunte in sede di Comitato tecnico, ma supportandolo con motivazioni formali esplicite. Il Comitato tecnico acquisterebbe così maggiore visibilità, autonomia e incidenza.

## **6. AVVIARE L'AUTONOMIA FINANZIARIA DEL GOVERNO DI BACINO**

Una decisa scelta di tipo federalista obbliga a distribuire le responsabilità e rende possibile una potatura visibile della macchinosa - appunto - centralistica della legge. In questo senso, **nel disegno di legge Bassanini si dovrebbe prevedere, sulla base di precisi indirizzi, la delega al Governo per l'intervento**

## **di riordino della materia, così come previsto per altri settori.**

Tale riordino dovrà necessariamente tener presente che per poter essere effettivamente responsabile, un coordinamento di governo delle Regioni in materia di acqua e suolo per bacini idrografici - dunque l'Autorità di bacino - deve poter disporre di entrate statali certe, ricorrenti e di dimensioni decenti, anche in fasi di stretta come l'attuale (*appare intollerabile che nella proposta di finanziaria del Governo - dell'Ulivo - ci sia una ulteriore decurtazione di 100 miliardi, rispetto agli importi precedenti: nella irrilevanza della posta in discussione la vistosità – percentuale - del taglio diventa una provocazione*). **Ma deve soprattutto cominciare a disporre di entrate proprie**, che ne segnino l'autonomia e siano elemento di responsabilizzazione. Si tratta, in questo quadro, di riconoscere alle Autorità di bacino con le Regioni<sup>11</sup> una titolarità di concorso sulle entrate per gli usi dell'acqua e del suolo, con il potere di collegarle alle finalità di piano e al finanziamento dei programmi di intervento<sup>12</sup>. E che siano percentualmente crescenti nel tempo rispetto alle entrate previste nel bilancio dello Stato.

Già con recenti normative quadro si è aperta la possibilità di destinare a scopi di tutela ambientale le entrate dalle concessioni d'acqua, così come dalle escavazioni. Va però abbandonata la prassi degli articoli occasionali in più di un caso introdotti surrettiziamente in leggi che riguardano altri oggetti (*come per gli usi irrigui nella legge sui servizi idrici, n.36/94*), o definiti con criteri estranei alle finalità di tutela ambientale, in alcuni comparti in modo casuale (*basti pensare alla attuale disciplina e gestione delle concessioni di beni demaniali delle fasce fluviali, che rende inapplicabile la legge Cutrera - n. 37/94- sulla tutela ambientale delle aree demaniali dei fiumi*).

Si tratta di passare, invece, a un riassetto normativo e finanziario di imputazione di entrate alle Autorità di bacino, a partire dai canoni di concessione. Per stare alle acque: sulle grandi e piccole derivazioni per usi civili, irrigui, industriali, turistici.

## **7. UN NUOVO STRUMENTO DI CONCERT AZIONE**

Complessivamente, viene in evidenza come le necessità di governo per ecosistemi e le proposte di redistribuzione di funzioni e di poteri in senso federalista richiedano tutte di rafforzare e qualificare l'autonomia e la responsabilità di soggetti come le Autorità di bacino ( e dunque delle Regioni con le Province), a costruirli dove non esistono.

Nello stesso tempo, l'esperienza e le difficoltà di attuazione della 183 obbligano a guardare di più fuori di casa e ad accogliere le indicazioni che maggiormente possono aiutare a rileggere le stesse culture che presiedono la nostra legislazione alla prova dei fatti; a introdurre le innovazioni più efficaci. Così, se guardiamo all'impianto di una legge-quadro fondamentale come la 183, risulta chiara la capacità di portare a sistema le migliori elaborazioni delle culture di pianificazione territoriale e urbanistica e di tutela, accumulate in decenni, e ufficialmente a partire dalle indicazioni della Commissione De Marchi del 70 dopo l'alluvione del 66.

**In sintesi, la legge 183 si presenta innovatrice negli obiettivi, complicata nelle procedure decisionali, e**

---

<sup>11</sup> Con le dotazioni tecniche conseguenti: ad esempio, i catasti delle derivazioni, piccole e grandi.

<sup>12</sup> Si pensi alle direttive e ai piani stralcio delle fasce fluviali, probabilmente la parte più avanzata e definita della pianificazione di bacino.

**avara nella predisposizione degli strumenti operativi.**

Ora, proprio la scelta di puntare su strutture tecniche qualificate e responsabili, a supporto ma anche in grado di interagire in termini dialettici con le istituzioni di governo consentirà gradualmente alle Autorità di bacino di essere riconosciute. E di distribuire le carte delle conoscenze e delle condizioni, di concertare le misure degli usi di risorse - di norma in conflitto tra loro - nella misura in cui viene accettata la base comune di bilancio tra disponibilità e utilizzi e in un quadro dove l'uso dello strumento regolatore del canone, come il parametro della tariffa nei servizi (a partire dall'acqua) diventano un aspetto delle politiche economiche.

Una funzione tutto sommato così impegnativa, dovendo attuarsi nell'ambito di una realtà istituzionale complessa ed in un settore ricco di legittimi interessi, non può, infine, non prevedere modalità di consultazione (come avviene già in qualche Autorità di bacino) e strumenti di vera e propria concertazione con gli interessi nella formazione delle scelte (Comitati degli utenti): una scelta di funzionamento, di tecnica di governo e programmazione, che rafforza la capacità di incidenza delle Autorità di bacino e ne modifica la stessa natura. Avviene con risultati positivi in altri Paesi; non si vede perché non si debba provare anche da noi.

31 Ottobre 1996