CAMERA DEI DEPUTATI N. 1668-A

RELAZIONE DELLA IX COMMISSIONE PERMANENTE

(LAVORI PUBBLICI)

(Relatore: **BOTTA**)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
(COSSIGA)

E DAL MINISTRO DEI LAVORI PUBBLICI
(COMPAGNA)

DI CONCERTO COL MINISTRO DEL TESORO
(PANDOLFI)

E COL MINISTRO DEL BILANCIO
E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA
(LA MALFA)

Presentato il 9 maggio 1980

—

Conversione in legge del decreto-legge 7 maggio 1980, n. 152, concernente il differimento del termine di cui all'articolo 89 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, in materia di opere idrauliche relative ai bacini idrografici interregionali ed autorizzazione di spesa per opere idrauliche di competenza regionale

Presentata il 12 giugno 1980

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Il presente disegno di legge, ha lo scopo di consentire una proroga al 31 dicembre 1980 del termine fissato dall'articolo 89 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 ed inoltre di permettere alle Regioni ed alle province autonome di Trento e Bolzano di procedere alla realizzazione di interventi urgenti nei bacini a carattere regionale nonché di opere per vie navigabili, attraverso la concessione per gli anni finanziari 1980-1981, di un contributo pari a 100 miliardi.

Come è noto l'articolo 89 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 aveva fatta salva la competenza statale in materia di bacini idrografici interregionali attribuendo invece alle Regioni l'intera gestione delle opere idrauliche relative a quelli regionali e ad alcuni interregionali ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 8. Occorre in questa sede preliminare precisare che, per la delimitazione delle rispettive competenze statali e regionali, l'articolo 89 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 fa implicitamente rinvio alle disposizioni di cui al testo unico sulle acque (regio decreto 25 luglio 1904 e successive modifiche ed integrazioni). La suddetta normativa, infatti, prevede una suddivisione delle opere idrauliche in cinque distinte categorie, sulla base sia della natura delle opere stesse sia degli interessi a cui queste ultime provvedono intorno alle acque pubbliche. Tutto ciò per ribadire il principio che sono soltanto le opere idrauliche soggette ad una ripartizione secondo le cinque categorie suindicate e non, come taluni propendono a credere, cadendo in equivoco, i corsi d'acqua, i quali, rientrando nel patrimonio indisponibile dello Stato, non sono né classificabili, né tantomeno soggetti a suddivisioni legislative o amministrative. Entrando per un momento nel merito della questione tecnica, sollevata dalla normativa contenuta nel testo unico, si può osservare che le opere classificate di terza categoria sono, nell'ambito di una programmazione globale dell'assetto del fiume, tali da non poter prescindere dall'intervento statale anche per quelle relative ai bacini che non presentano carattere di interregionalità. Mentre, come è noto, l'articolo 89, senza valutare l'aspetto tecnico ma per obbedire soltanto a spinte politiche, ha attribuito alle Regioni le opere idrauliche di terza categoria per gli stessi bacini regionali. Si presentano quindi nella norma in questione delle incongruità che, in sede di disputa tra Stato e Regioni circa la delimitazione delle rispettive competenze, rendono ancor più aleatorio l'intervento programmato e razionale nell'ambito della gestione e conservazione del patrimonio idrico italiano.

Ritornando all'articolo 89 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616, la residua competenza statale era però sottoposta al soddisfacimento da parte degli organi pubblici interessati di due condizioni, rispettivamente:

1) che il Governo si adoperasse alla individuazione e delimitazione dei bacini con carattere d'interregionalità;

2) che entro il 31 dicembre 1979 si fosse provveduto con legge dello Stato alla ristrutturazione del Ministero dei lavori pubblici, sulla base di una concreta verifica dei poteri residui spettanti a detta amministrazione pubblica dopo l'entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica n. 616. In mancanza di tale provvedimento legislativo, le funzioni concernenti i bacini interregionali, a far data dal 1° gennaio 1980, sarebbero state delegate alle Regioni interessate che le avrebbero esercitate sulla base di programmi fissati e coordinati comunque dai competenti organi statali.

Il Governo ha provveduto d'intesa con le Regioni ad individuare l'insieme dei bacini interregionali presenti nel territorio e con proprio decreto, in data 22 dicembre 1977, ne ha compilato un elenco completo al quale ha fatto ricollegare la prevista competenza statale.

La seconda condizione richiesta dalla disposizione, cioè una legge di riforma del Ministero dei lavori pubblici, non è stata invece ancora soddisfatta.

Di conseguenza dovrebbe attuarsi la delega delle funzioni alle Regioni anche per i bacini con carattere d'interregionalità.

Ma numerosi fattori politici tecnico-giuridici e finanziari ad un tempo, spingono a ritenere più che mai indispensabile l'approvazione di una proroga del termine al 31 dicembre 1980.

Infatti, in primo luogo, la soluzione dei problemi inerenti la gestione in genere dei bacini idrografici è strettamente connessa, se non contenuta, con la predisposizione di un più vasto programma di interventi per la « Difesa del suolo ».

Si ricorderà che, nella passata legislatura, al Senato iniziò la discussione di un disegno di legge in materia (Senato, VII legislatura, n. 1104), nel quale si erano espressi alcuni importanti orientamenti quali:

1) l'esigenza di mettere a punto un programma organico di interventi per la difesa del suolo, per il superamento di una politica di stanziamenti episodici e occasionali;

2) l'improcrastinabile urgenza di una programmazione adeguata per un corretto e oculato impiego delle risorse;

3) la necessità di considerare il bacino come una sola unità, in piena indipendenza dalle circoscrizioni amministrative alle quali si estende il suo territorio e conseguentemente alla elaborazione di un piano organico di tutti gli interventi che possono incidere positivamente sull'assetto complessivo del bacino stesso. Il disegno di legge non poté trovare un suo sbocco definitivo a causa dell'interruzione anticipata della legislatura.

Ma il Governo si è adoperato affinché la soluzione dei problemi riguardante il regime delle acque non fosse ancora ulteriormente rimandata, e ha presentato al Senato un proprio disegno di legge (Disposizioni in materia di difesa del suolo e delle acque, n. 811) il quale, recependo il contenuto del passato e introducendo interessanti innovazioni, ha riconsiderato in modo unitario tutta la problematica del governo delle acque, della loro utilizzazione e tutela. Si ribadisce anche in questa sede che, per assicurare una maggiore incisività ed efficacia all'azione amministrativa nel settore, i problemi della difesa e conservazione del suolo e dell'utilizzo e tutela delle riserve idriche, sono dichiarate di preminente interesse nazionale, con conseguente assunzione a totale carico dello Stato degli oneri relativi. E per evitare dispersione di risorse finanziarie e confusione tra i vari livelli istituzionali si fa leva sulla fondamentale distinzione tra attività conoscitiva, di pianificazione e di intervento.

È apparso così indispensabile nel presente disegno di legge stabilire una moderna concezione dell'intervento dello Stato quale risultante del preminente interesse nazionale tale da garantire una più incisiva azione amministrativa.

Da tale impostazione discende un tipo di organizzazione per la difesa del suolo con la individuazione delle sedi del coordinamento degli interventi e delle competenze.

Vi sono definite, infatti, grandi aree comprendenti ciascuna, secondo criteri di omogeneità, una serie di bacini idrografici con l'istituzione di centri di programmazione raccordati il più possibile alle variabili esigenze delle realtà territoriali (vedi la memoria di un Comitato nazionale delle acque composto dai rappresentanti dello Stato e delle Regioni).

In stretta correlazione con detto provvedimento, vi è il disegno di legge presentato dal Ministro dei lavori pubblici riguardante proprio la riorganizzazione strutturale di detta Amministrazione (Camera dei deputati, disegno di legge n. 1208), assegnato, per il relativo esame

a questa Commissione, il quale si propone anche esso di risolvere una serie di esigenze tendenti ad una sistemazione organica della materia, esigenze, del resto, contenute ed espresse anche nel disegno di legge sulla difesa del suolo.

Altro fattore che concerne, se non determina, la necessità di una proroga del termine al 31 dicembre 1981, è quello finanziario.

Come si ricorderà, il Piano triennale per interventi straordinari nel settore delle opere pubbliche (articolo 34, legge 21 dicembre 1978, n. 843), aveva stanziato per gli anni finanziari 1979-1981 una somma pari a 680 miliardi così ripartiti:

180	1979
250	1980
250	1981

Sulla base di dette provvidenze finanziarie, il Ministro dei lavori pubblici aveva predisposto un vasto programma di opere idrauliche per il triennio 1979-1981, presentato alle Camere per il relativo parere, in ottemperanza a quanto prescritto dall'articolo 46 della citata legge. Nella passata legislatura le Commissioni competenti dei due rami del Parlamento diedero parere favorevole all'avvio del programma che riguarda tutto lo stanziamento del '79 (180 miliardi) e parte di quello dell'80 (15 miliardi), riservandosi un definitivo giudizio dopo la rielaborazione della rimanente parte d'intesa con le Regioni.

Infatti questa commissione ha recentemente espresso parere favorevole sul piano di attuazione degli interventi autorizzati dagli articoli 34, 42 e 43 della legge finanziaria e sulle proposte avanzate per il biennio 1980-1981, piano elaborato tenuto conto delle indicazioni emerse nei precedenti pareri formulati al riguardo dalle Commissioni competenti dei due rami del Parlamento.

L'applicazione dell'articolo 89, con la conseguente delega alle Regioni, comporterebbe l'immediata impossibilità di utilizzo delle somme già iscritte al bilancio e ancora da iscrivere, somme che, d'altro canto, non potrebbero in alcun modo essere trasferite, giacché spettanti al Ministero dei lavori pubblici sulla base di quanto prescritto dalla stessa legge di finanziamento, la 843 appunto, la quale autorizza la spesa da iscrivere nello stato di previsione della Amministrazione statale interessata.

Se venisse rispettato quindi il termine fissato all'articolo 89 ne seguirebbe che, in mancanza della competenza necessaria per l'assunzione degli impegni di spesa, i fondi stanziati e iscritti nel bilancio della Amministrazione dei lavori pubblici, non potrebbero in alcun modo essere utilizzati e verrebbero a formare residui passivi, con la grave conseguenza della loro perenzione amministrativa dopo 5 anni dalla iscrizione in bilancio, così come previsto dalla nuova legge sulla Contabilità dello Stato (articolo 4, legge 5 agosto 1978, n. 468). Lo sforzo quindi di un intervento organico e pianificato nel settore idrografico, che con la legge 843 si voleva realizzare, verrebbe ad essere vanificato.

D'altro canto le Regioni, pur se in presenza di nuovi poteri di gestione, si troverebbero di fronte ad enormi difficoltà operative, derivanti anche dalla mancanza di fondi adeguati all'apprestamento di una politica efficace nel settore.

Il quadro legislativo e finanziario fin qui esposto dimostra di quanto sia necessaria una proroga del termine. In presenza infatti di nuove iniziative legislative che vogliono disciplinare il settore della gestione delle risorse idriche sulla base però del principio, più volte ribadito, di una programmazione globale e organica, sarebbe più che mai fuor di luogo attribuire la delega alle Regioni, senza prima riscontrare la bontà delle nuove proposte in esame.

Ciò che sembra chiaro ed evidente anche alle Regioni è che non si può, allo stato attuale, disattendere alle esigenze di un intervento unitario, con il pretesto del rispetto formale di una scadenza.

Non si vuole d'altro canto difendere a priori alcuna posizione: ma la complessità del problema e la conseguente

difficoltà di soluzioni adeguate impongono tempi più lunghi di quelli previsti.

E del resto, nel tentativo di superare i contrasti politici istituzionali tra Stato e Regioni occorre d'intesa considerare, e ancora una volta è d'uopo ribadirlo, che la moderna concezione di difesa del suolo attribuisce alla relativa attività un significato sempre più aderente alla realtà fisico e socio-economica in termini di considerazione globale dell'assetto del territorio, finalizzato alla sua più idonea utilizzazione, alla conservazione nel tempo delle caratteristiche di stabilità e sicurezza nonché alla utilizzazione delle risorse idriche.

In questa evoluzione di impostazione e di contenuti è sempre più avvertita la necessità che le azioni dei pubblici poteri siano dirette ad una programmazione che tenga costantemente presente la globalità delle esigenze sistematorie e da cui scaturisca una metodologia operativa capace di far confluire in un unico risultato l'impegno e la competenza di tutti i settori e i livelli della pubblica amministrazione pur nel rispetto delle autonomie decisionali.

È necessario quindi non solo prorogare il termine fissato dall'articolo 89, ma altresì avviare rapidamente l'esame del nuovo disegno di legge in materia di difesa del suolo.

Intanto, per non procrastinare ulteriormente azioni di intervento nel settore e nel rispetto delle competenze già acquisite, il presente disegno di legge prevede uno stanziamento pari a 100 miliardi di lire per gli anni finanziari 1980-1981 a favore delle Regioni e delle province di Trento e Bolzano, per la realizzazione di interventi urgenti nei bacini a carattere regionale nonché di opere per le vie navigabili.

Il finanziamento avrà lo scopo di supplire alle difficoltà operative incontrate dalle Regioni dopo il trasferimento dei poteri, nonché di colmare il divario che si è venuto a creare tra le disponibilità relative ai bacini regionali da un lato, e interregionali dall'altro, dopo l'approvazione del Piano triennale per gli interventi straordinari nel settore delle opere idrauliche (legge 843).

Ritengo, pertanto, di dover proporre l'approvazione del disegno di legge di conversione del decreto-legge 7 maggio 1980, n. 152.

BOTTA, *Relatore.*

TESTO DEL GOVERNO	TESTO DELLA COMMISSIONE
ARTICOLO UNICO.	ARTICOLO UNICO.
È convertito in legge il decreto-legge 7 maggio 1980, n. 152, concernente il differimento del termine di cui all'articolo 89 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, in materia di opere idrauliche relative ai bacini idrografici interregionali ed autorizzazione di spesa per opere idrauliche di competenza regionale.	*Identico.*

Decreto-legge 7 maggio 1980, n. 152, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale *n. 126 del 9 maggio 1980.*

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 77 e 87 della Costituzione;

Visti i decreti-legge 19 dicembre 1979, n. 654 e 29 febbraio 1980, n. 36;

Ritenuto che permane la necessità e l'urgenza di disporre il differimento del termine del 1° gennaio 1980 stabilito dall'articolo 89, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, in relazione alle iniziative già adottate per una riorganizzazione del settore della difesa idraulica;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri del 6 maggio 1980;

Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con i Ministri del tesoro e del bilancio e della programmazione economica;

EMANA

il seguente decreto:

ARTICOLO 1.

Con effetto dal 31 dicembre 1979 il termine del 1° gennaio 1980, indicato nell'articolo 89, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, è differito al 31 dicembre 1980.

Restano fermi i rapporti giuridici sorti in base ai decreti-legge 19 dicembre 1979, n. 654 e 29 febbraio 1980, n. 36.

ARTICOLO 2.

Entro sessanta giorni dalla conversione in legge del presente decreto il Governo, sentite le Regioni, procede alla revisione della delimitazione dei bacini idrografici a carattere interregionale già individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 22 dicembre 1977, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 354 del 29 dicembre 1977.

ARTICOLO 3.

Al fine di consentire alle Regioni ed alle province autonome di Trento e di Bolzano di procedere alla realizzazione di interventi urgenti nei bacini a carattere regionale nonché di opere per le vie navigabili, è concesso, per ciascuno degli esercizi finanziari 1980 e 1981, un contributo di 50 miliardi da ripartire a cura del CIPE, sentita la commissione consultiva interregionale di cui all'articolo 13 della legge 16 maggio 1970, n. 281, a valere sulle autorizzazioni di spesa di cui all'articolo 34, primo comma, n. 2, della legge 21 dicembre 1978, n. 843. Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le conseguenti variazioni di bilancio.

ARTICOLO 4.

Il presente decreto entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana e sarà presentato alle Camere per la conversione in legge.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserto nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Roma, addì 7 maggio 1980.

PERTINI

COSSIGA — COMPAGNA — PANDOLFI — LA MALFA.

Visto, *il Guardasigilli*: MORLINO.