

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1338

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

PRESTIGIACOMO, GELMINI, MULÈ, CORTELAZZO, CASINO, GAGLIARDI, GIACOMETTO, LABRIOLA, MAZZETTI, RUFFINO, OCCHIUTO

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sull'attuazione delle norme per la prevenzione e il contrasto del dissesto idrogeologico e per la sicurezza del territorio

Presentata il 5 novembre 2018

ONOREVOLI COLLEGHI! — Un'ondata di eccezionale maltempo in questi giorni sta mettendo in ginocchio gran parte delle regioni del nostro Paese, con temporali, piogge torrenziali, vento fortissimo e mareggiate che hanno provocato la morte di 30 persone e danni enormi alle infrastrutture, agli immobili e al patrimonio naturale dei territori colpiti.

Sempre più frequentemente il nostro territorio si trova a dover fare i conti con smottamenti, frane, crolli di infrastrutture, argini che non riescono più a trattenere l'impatto con le acque e allagamenti che troppo spesso assumono le proporzioni di vere e proprie tragedie.

Peraltro, gli effetti conseguenti ai cambiamenti climatici in atto sono tali che gli

eventi alluvionali in Italia hanno subito un fortissimo aumento, passando da circa uno ogni 10-15 anni, prima degli anni '90, agli attuali 4-5 l'anno, così come sono aumentati sensibilmente, oltre alla frequenza dei fenomeni, anche la loro intensità e il valore dei danni prodotti.

Questi drammatici effetti prodotti da eventi calamitosi naturali sono quasi sempre acuti e drammaticamente amplificati da una gestione dissennata dei suoli e dall'assenza di una rigorosa politica di pianificazione, manutenzione e prevenzione territoriale.

È recente l'ultimo aggiornamento dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) della mappa nazionale del dissesto idrogeologico sulla

base dei dati forniti dalle autorità di bacino distrettuali. Tale mappa fornisce un quadro di riferimento sulla pericolosità per frane e alluvioni dell'intero territorio nazionale e sugli indicatori di rischio relativi a popolazione, famiglie, edifici, imprese e beni culturali.

Secondo il rapporto dell'ISPRA oltre 7 milioni di persone risiedono in territori vulnerabili, più di 1 milione vive in aree ad elevata e molto elevata pericolosità da frana (piani di assetto idrogeologico PAI) e più di 6 milioni vivono in zone a media pericolosità idraulica nello scenario medio (ovvero alluvionabili per eventi che si verificano in media ogni 100-200 anni).

Le regioni con il 100 per cento di comuni a rischio idrogeologico sono nove: Valle D'Aosta, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Molise, Basilicata e Calabria; a queste si aggiungono l'Abruzzo, il Lazio, il Piemonte, la Campania, la Sicilia e la provincia autonoma di Trento, con percentuali tra il 90 per cento e il 100 per cento.

Il 91 per cento dei comuni italiani e oltre 3 milioni di nuclei familiari vivono in territori classificati ad alta pericolosità. La superficie potenzialmente soggetta a frane supera l'8 per cento del territorio nazionale (+2,9 per cento rispetto al 2015) e quella potenzialmente alluvionabile nello scenario medio sfiora i 25.400 chilometri quadrati (km²) (+4 per cento).

Complessivamente il 16,6 per cento del territorio nazionale è classificato nelle classi a maggiore pericolosità per frane e alluvioni (50.000 km²).

Quasi il 4 per cento degli edifici italiani (oltre 550.000) si trova in aree ad elevata e molto elevata pericolosità da frana e più del 9 per cento (oltre 1 milione) in zone alluvionabili nello scenario medio.

È mappato anche il patrimonio culturale: i dati dell'ISPRA individuano nelle aree franabili quasi 38.000 beni, dei quali oltre 11.000 ubicati in zone ad elevata e molto elevata pericolosità da frana.

Secondo il Piano per la riduzione del rischio idrogeologico del 2017, a cura dell'Associazione nazionale bonifiche e irrigazioni (ANBI), stilato sulla base delle indi-

cazioni fornite dai 151 consorzi di bonifica e di irrigazione aderenti, sono 3.709 gli interventi necessari per la messa in sicurezza del nostro territorio.

Il Progetto IFFI (Inventario dei fenomeni franosi in Italia), realizzato dall'ISPRA e dalle regioni e province autonome, fornisce un quadro dettagliato sulla distribuzione dei fenomeni franosi sul territorio italiano. L'inventario ha censito ad oggi 620.808 fenomeni franosi che interessano un'area di circa 23.700 km², pari al 7,9 per cento del territorio nazionale.

È evidente che le gravi conseguenze dei fenomeni meteorologici sul nostro territorio e soprattutto in termini di vite umane sono strettamente collegate con la vulnerabilità e la fragilità del nostro territorio.

A contribuire al dissesto idrogeologico vi sono senz'altro la dissennata pianificazione urbanistica, la carenza o l'errato dimensionamento di opere di ingegneria, la generale fragilità del nostro Paese e l'ineadeguatezza normativa.

Dal 2002 al 2012 sono stati stanziati 2,98 miliardi di euro a seguito delle dichiarazioni dello stato di calamità e dei 2 miliardi di euro previsti dal piano contro il dissesto idrogeologico del 2010, riconfermati negli anni seguenti al fine di rispondere al dissesto idrogeologico del Paese, si è speso appena il 4 per cento.

Da troppi anni si continua a discutere della fragilità del nostro territorio e della necessità di intervenire per la sua messa in sicurezza, ma gli interventi di prevenzione sono praticamente inesistenti, nonostante sia dimostrato che prevenire ha un costo di molto inferiore che ricostruire e riparare i danni; senza contare le centinaia di vittime che verrebbero risparmiate.

La spesa per la prevenzione è stata in media di 250 milioni di euro l'anno.

Per ogni milione speso per prevenire, ne abbiamo spesi 10 per riparare i danni della mancata prevenzione.

In questi anni si confrontano le rilevantissime risorse destinate all'emergenza a fronte della costante riduzione dei fondi per interventi di prevenzione.

Inoltre, l'avvio di un vero ed efficace piano di riduzione e di gestione del rischio

idrogeologico del nostro fragile territorio rappresenterebbe uno straordinario strumento di creazione di occupazione diffusa e di rilancio economico, a partire dalla riattivazione degli investimenti immediatamente cantierabili.

Va detto, altresì, che non è affatto agevole ricostruire tutte le risorse, tra quelle nazionali e regionali, che sono effettivamente disponibili per la messa in sicurezza del nostro territorio e per il contrasto del dissesto idrogeologico.

Peraltro, se in questi giorni il Ministro dell'interno, Matteo Salvini, ha quantificato in circa 40 miliardi di euro le risorse necessarie per mettere in sicurezza il nostro territorio, l'ultimo rapporto di « Italia sicura », la struttura di missione contro il dissesto idrogeologico, operante nella scorsa legislatura, ha evidenziato come il fabbisogno emerso dalle regioni fosse di circa 26 miliardi di euro per circa 9.400 progetti.

Il Parlamento è intervenuto circa venti anni fa con una legge organica sulla difesa del suolo, la legge 18 maggio 1989, n. 183, recante « Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo », ora confluita nel cosiddetto codice ambientale di cui al decreto legislativo n. 152 del 2006, con la quale si era inteso disciplinare una pianificazione di lungo periodo delle complesse attività di prevenzione del rischio idrogeologico e di manutenzione del territorio.

I sempre più frequenti eventi alluvionali che colpiscono anche il nostro Paese incidono su un apparato di prevenzione che è stato in questi ultimi anni smontato e rimontato, con competenze che prima erano in capo al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, poi trasferite alla *task force* presso Palazzo Chigi, ossia alla Struttura di missione contro il dissesto idrogeologico e per lo sviluppo delle infrastrutture idriche, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, quindi attualmente, dall'inizio della legislatura corrente, con il ritrasferimento delle competenze sul dissesto di nuovo al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Dal tempo dell'ultimo Governo Berlusconi non si programma più seriamente la prevenzione e il lavoro fatto in quel periodo è stato cancellato negli anni successivi.

Giova ricordare che con la legge finanziaria 2010 (legge n. 488 del 1999) era stato assegnato, per finanziare accordi con le regioni, un miliardo di euro circa al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, a cui si doveva aggiungere un altro miliardo di cofinanziamento da parte delle regioni. Una legge finanziaria che aveva alimentato speranze con la previsione di piani straordinari diretti a rimuovere le situazioni con più elevato rischio idrogeologico. Fu definito anche un sistema di cofinanziamento Stato-regioni attraverso specifici accordi di programma che sono stati tutti sottoscritti per un complessivo impegno finanziario di oltre 2 miliardi di euro. Le norme attuative e la destinazione delle somme verso altre finalità ne hanno purtroppo impedito la piena realizzazione.

Dinanzi al succedersi di tali eventi calamitosi e alla sostanziale incapacità degli ultimi Governi di affrontare la drammaticità di una situazione peraltro ben nota e anche al fine di verificare se esistano responsabilità od omissioni, quali e quante risorse siano davvero a disposizione dei vari soggetti istituzionali competenti e l'efficacia della normativa in materia, riteniamo necessaria l'istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta.

La proposta di legge che sottoponiamo alla vostra attenzione è quindi finalizzata all'istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta che indaghi e approfondisca l'uso che è stato fatto delle risorse previste, le responsabilità, le competenze, il ruolo dei diversi e numerosi organi amministrativi e tecnici preposti alla tutela del suolo e del sottosuolo, le difficoltà e le farraginosità degli *iter* per l'apertura dei cantieri e l'esecuzione delle opere necessarie, nonché la « fragilità » legislativa delle misure per il contrasto del dissesto idrogeologico.

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1.

(Istituzione e funzioni della Commissione parlamentare di inchiesta)

1. È istituita, per la durata della XVIII legislatura, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, una Commissione parlamentare di inchiesta sull'attuazione delle norme per la prevenzione e il contrasto del dissesto idrogeologico e per la sicurezza del territorio, di seguito denominata « Commissione », con il compito di:

a) verificare l'attuazione, l'efficacia e l'appropriatezza della normativa nazionale, regionale e degli enti locali vigente in materia di contrasto del dissesto idrogeologico e del rischio idraulico, indagando sulle principali difficoltà e farraginosità degli *iter* per l'apertura dei cantieri e l'esecuzione delle opere necessarie;

b) individuare le eventuali carenze e difetti della normativa vigente in materia di messa in sicurezza del territorio nazionale e di difesa del suolo, anche valutando, a tale fine, le eventuali conseguenze negative derivanti dall'evoluzione e dai cambiamenti della stessa normativa e dei diversi soggetti di volta in volta competenti in materia;

c) individuare gli ostacoli alla piena operatività degli organi amministrativi e tecnici preposti alla tutela e al risanamento del suolo e del sottosuolo, nonché le eventuali responsabilità nella mancata o carente attuazione dell'attività di prevenzione e di messa in sicurezza del territorio, anche verificando lo stato di attuazione del coordinamento e della pianificazione per la difesa del suolo con le leggi urbanistiche e con i piani regolatori esistenti;

d) accertare il livello di controllo, di capacità d'intervento e di prevenzione da parte delle istituzioni e delle pubbliche amministrazioni, centrali e periferiche, competenti;

e) individuare e proporre soluzioni di carattere normativo e amministrativo al fine di realizzare la più adeguata ed efficace strategia per il contrasto del dissesto idrogeologico;

f) chiarire il quadro delle responsabilità e delle competenze dei diversi livelli istituzionali;

g) effettuare una ricognizione completa delle risorse effettivamente disponibili per la difesa del suolo e per le infrastrutture idriche.

2. La Commissione riferisce alle Camere annualmente con singole relazioni o con relazioni generali e ogniqualvolta ne ravvisi la necessità e comunque al termine dei suoi lavori.

Art. 2.

(Composizione della Commissione)

1. La Commissione è composta da quindici senatori e da quindici deputati, nominati rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati, in proporzione al numero dei componenti i gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo esistente in almeno un ramo del Parlamento. I componenti sono nominati anche tenendo conto della specificità dei compiti assegnati alla Commissione. I componenti della Commissione dichiarano alla Presidenza della Camera di appartenenza se nei loro confronti sussista una delle condizioni indicate nel codice di autoregolamentazione sulla formazione delle liste elettorali, proposto dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, istituita dalla legge 19 luglio 2013, n. 87, con la relazione approvata nella seduta del 23 settembre 2014, e nelle eventuali determinazioni assunte dalla Commissione nel corso della XVIII legislatura.

2. La Commissione è rinnovata dopo il primo biennio dalla sua costituzione e i suoi componenti possono essere confermati.

3. Il Presidente del Senato della Repubblica e il Presidente della Camera dei deputati, entro dieci giorni dalla nomina dei suoi componenti, convocano la Commissione per la costituzione dell'ufficio di presidenza.

4. L'ufficio di presidenza, composto dal presidente, da due vicepresidenti e da due segretari, è eletto dai componenti la Commissione a scrutinio segreto. Per l'elezione del presidente è necessaria la maggioranza assoluta dei componenti la Commissione; se nessuno riporta tale maggioranza si procede al ballottaggio tra i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti. In caso di parità di voti è proclamato eletto o entra in ballottaggio il più anziano di età.

5. Per l'elezione, rispettivamente, dei due vicepresidenti e dei due segretari, ciascun componente la Commissione scrive sulla propria scheda un solo nome. Sono eletti coloro che hanno ottenuto il maggior numero di voti. In caso di parità di voti si procede ai sensi del comma 4.

6. Le disposizioni dei commi 4 e 5 si applicano anche per le elezioni suppletive.

Art. 3.

(Poteri e limiti della Commissione)

1. La Commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria. La Commissione non può adottare provvedimenti attinenti alla libertà e alla segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione nonché alla libertà personale, fatto salvo l'accompagnamento coattivo di cui all'articolo 133 del codice di procedura penale.

2. Ferme restando le competenze dell'autorità giudiziaria, per le audizioni a testimonianza davanti alla Commissione si applicano le disposizioni previste dagli articoli da 366 a 372 del codice penale.

3. La Commissione può ottenere copie di atti e documenti relativi a procedimenti e inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti, nonché copie di atti e documenti relativi a indagini e inchieste parlamentari, anche se coperti dal segreto. In tale ultimo caso la Commis-

sione garantisce il mantenimento del regime di segretezza. L'autorità giudiziaria provvede tempestivamente e può ritardare la trasmissione di copia di atti e documenti richiesti con decreto motivato solo per ragioni di natura istruttoria. Il decreto ha efficacia per sei mesi e può essere rinnovato. Quando tali ragioni vengono meno, l'autorità giudiziaria provvede senza ritardo a trasmettere quanto richiesto. Il decreto non può essere rinnovato o aver efficacia oltre la chiusura delle indagini preliminari.

4. Per il segreto di Stato si applica quanto previsto dalla legge 3 agosto 2007, n. 124.

5. La Commissione stabilisce quali atti e documenti non devono essere divulgati, anche in relazione ad esigenze attinenti ad altre istruttorie o inchieste in corso. Devono in ogni caso essere coperti dal segreto gli atti e i documenti attinenti a procedimenti giudiziari nella fase delle indagini preliminari.

6. Il segreto funzionale riguardante atti e documenti acquisiti dalla Commissione in riferimento ai reati di cui agli articoli 416 e 416-*bis* del codice penale non può essere opposto ad altre Commissioni parlamentari di inchiesta.

Art. 4.

(Obbligo del segreto)

1. I componenti la Commissione, il personale addetto alla stessa e ogni altra persona che collabora con la Commissione o compie o concorre a compiere atti di inchiesta, oppure ne viene a conoscenza per ragioni di ufficio o di servizio, sono obbligati al segreto per tutto quanto riguarda gli atti e i documenti di cui all'articolo 3, comma 5.

2. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, la violazione del segreto è punita ai sensi dell'articolo 326 del codice penale.

3. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, le pene di cui al comma 2 si applicano a chiunque diffonda in tutto o in parte, anche per riassunto o informazione, atti o documenti del procedimento di inchiesta dei quali sia stata vietata la divulgazione.

Art. 5.

(Organizzazione interna)

1. L'attività e il funzionamento della Commissione sono disciplinati da un regolamento interno approvato dalla Commissione stessa prima dell'inizio dei lavori. Ciascun componente può proporre la modifica delle norme regolamentari.

2. La Commissione può organizzare i propri lavori anche attraverso uno o più comitati, costituiti secondo il regolamento di cui al comma 1.

3. Tutte le volte che lo ritenga opportuno, la Commissione può riunirsi in seduta segreta.

4. La Commissione si avvale dell'opera di agenti e di ufficiali di polizia giudiziaria e può avvalersi di tutte le collaborazioni, che ritenga necessarie, di soggetti interni ed esterni all'amministrazione dello Stato autorizzati, ove occorra e con il loro consenso, dagli organi a ciò deputati e dai Ministeri competenti. Con il regolamento interno di cui al comma 1 è stabilito il numero massimo di collaborazioni di cui può avvalersi la Commissione.

5. Per lo svolgimento delle sue funzioni la Commissione fruisce di personale, locali e strumenti operativi messi a disposizione dai Presidenti delle Camere, d'intesa tra loro.

6. Le spese per il funzionamento della Commissione sono stabilite nel limite massimo di 30.000 euro per l'anno 2018 e di 160.000 euro per ciascuno degli anni successivi e sono poste per metà a carico del bilancio interno del Senato della Repubblica e per metà a carico del bilancio interno della Camera dei deputati.

7. La Commissione cura l'informatizzazione dei documenti acquisiti e prodotti nel corso della sua attività.

