SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

Martedì 7 Luglio 1998

alle ore 16,30

416ª Seduta Pubblica

ORDINE DEL GIORNO

I. Discussione congiunta del disegno di legge:

Conversione in legge del decreto-legge 11 giugno 1998, n. 180, recante misure urgenti per la prevenzione del rischio idrogeologico ed a favore delle zone colpite da disastri franosi nella regione Campania – *Relatore* VELTRI *(Relazione orale).* **(3352)**

e delle mozioni sulla difesa del suolo *(testi allegati).*

II. Votazione finale del disegno di legge:

Disposizioni in materia di attività produttive *(Approvato dalla Camera dei deputati) (Collegato alla manovra finanziaria. Voto finale con la presenza del numero legale) – Relatrice* FIORILLO. **(3233)**

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1700)

MOZIONI ALL'ORDINE DEL GIORNO

CARCARINO, MAGGI, BORTOLOTTO, CAPALDI, CONTE, COZZOLINO, GAMBINI, GIOVANELLI, IULIANO, LASAGNA, LAURO, NAPOLI Bruno, POLIDORO, RESCAGLIO, RIZZI, SPECCHIA, SQUARCIALUPI, STANISCIA, VELTRI, BERTONI, DE MARTINO Guido, PAGANO, MASULLO, DIANA Lorenzo, PELELLA, VILLONE, DONISE. – Il Senato, (1-00111) (8 maggio 1997)

premesso:

che il crollo avvenuto a Secondigliano, la calamità di via Miano, altri dissesti e crolli verificatisi ripetutamente nel corso del 1996 e del 1997 hanno posto la necessità improrogabile di approfondire le tematiche inerenti la situazione geostatica del territorio di Napoli e la sua sicurezza;

che appaiono perciò necessari l'approfondimento della conoscenza, l'individuazione di priorità e la formulazione di proposte e modalità di intervento rapido ed efficace;

che è improcrastinabile un deciso intervento del Governo attraverso la corretta attuazione delle leggi nn. 183 del 1989, 36 e 37 del 1994, 109 del 1994 e 549 del 1995;

che il sottosuolo e soprassuolo di Napoli presentano numerosi fattori di instabilità e di pericolo quali notevoli dislivelli altimetrici del territorio urbano, livelli variabili di permeabilità delle rocce costituenti il sottosuolo con un grado di erodibilità in media elevato, presenza di falde acquifere profonde, esistenza di rischi di tipo naturale, vulcanico, sismico, bradisismico, fenomeni franosi, eccetera, legati all'attività antropica, massiccia diffusione dell'abusivismo edilizio;

che grave e preoccupante è soprattutto la situazione dei servizi fognari e acquedottistici, a causa della loro vetustà e della insufficienza di interventi manutentivi adeguati ordinari e straordinari;

che vi è altresì il problema della sicurezza nell'impianto, nella gestione e nella manutenzione di altre reti di sottoservizi (gas, elettricità, cablaggio) che possono interferire a volte pericolosamente con le altre cause di instabilità:

che le cavità nel sottosuolo di Napoli rappresentano un'altra particolarità da considerare attentamente: nel 1967 risultavano censite cavità per 220.000 metri quadrati, mentre ad oggi sono stati censiti 700.000 metri quadrati, ma sono da censirne ancora i due terzi;

che in definitiva il territorio è caratterizzato da diverse predisposizioni al pericolo e al dissesto idrogeologico di origine naturale e antropica, quest'ultima più propriamente legata alla dinamica dell'insediamento umano;

che sotto questo profilo la situazione di Napoli raggiunge il più alto livello di drammaticità per la concentrazione delle problematiche di ordine ambientale, insediativo, amministrativo e di

pianificazione, che peraltro sono comuni, con diversa intensità, ad altre aree del territorio nazionale, soprattutto quelle metropolitane,

impegna il Governo:

ad attuare o a far attuare senza ritardi, in relazione all'area napoletana, tutti quegli adempimenti di competenza delle amministrazioni centrali, regionali e locali previsti dalla legge n. 183 del 1989 e da tutte quelle leggi attinenti la materia del suolo e del territorio;

a provvedere, in sede di nuovi testi legislativi-quadro riguardanti il territorio nazionale, e in attuazione delle deleghe ricevute dal Parlamento, ad una coerente e conseguente individuazione e attribuzione delle diverse responsabilità istituzionali e al riordino e alla ricollocazione delle competenze di Governo, assegnando il ruolo principale di gestione ai comuni;

ad impostare e coordinare una programmazione pluriennale, con previsione degli interventi nazionali, regionali, comunali nonchè dell'utilizzo dei fondi europei e degli investimenti privati, volta alla messa in sicurezza del suolo e del sottosuolo del comprensorio di Napoli e alla manutenzione ordinaria e straordinaria della rete fognaria e dei sottoservizi;

a prevedere a tale scopo nel medio termine (3-5 anni) una spesa complessiva di 2.400 miliardi di lire per l'insieme degli interventi di messa in sicurezza e manutenzione, di cui, a breve termine, un intervento non inferiore a 400 miliardi di lire per la sola rete fognaria.

VELTRI, BORTOLOTTO, CAMO, CAPALDI, CARCARINO, CONTE, CORSI ZEFFIRELLI, COZZOLINO, GAMBINI, GIOVANELLI, IULIANO, MAGGI, MANCONI, PAROLA, POLIDORO, RESCAGLIO, RIZZI, SPECCHIA, SQUARCIALUPI, STANISCIA. – Il Senato, (1-00244) (30 aprile 1998)

premesso:

che la difesa del suolo insieme alla tutela delle acque e alla regolazione sostenibile dei suoi usi, secondo criteri di bilancio quantitativo e qualitativo e in connessione con le risorse idriche sotterranee, è uno dei problemi più rilevanti nel nostro paese dal momento che gran parte del territorio nazionale è interessato con frequenza elevata da fenomeni alluvionali, da inondazioni e da frane che producono danni rilevanti e causano molto spesso la perdita di vite umane, in considerazione della necessità di una razionale e integrata utilizzazione delle risorse idriche in un quadro unitario di riferimento;

che la difesa del suolo, nell'accezione sopra evidenziata, costituisce una delle grandi priorità nazionali e richiede quindi strumenti efficaci e risorse finanziarie e umane adeguate;

che il Parlamento ha inteso dare una risposta razionale e organica a tale problema con la legge 18 maggio 1989, n. 183, «Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo» e con successivi provvedimenti legislativi e amministrativi ad essa collegati;

che tale normativa è stata applicata in modo parziale e non omogeneo su tutto il territorio nazionale, talchè a otto anni dalla sua entrata in vigore i risultati conseguiti appaiono inferiori a quelli previsti;

che, per affrontare in modo organico questo rilevante problema, la Commissione territorio, ambiente e beni ambientali del Senato, primo

firmatario il senatore Veltri, ha proposto la istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sullo stato di attuazione delle norme in materia di difesa del suolo;

che, raccogliendo tale proposta e una proposta analoga avanzata dalla Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera, le Presidenze della Camera e del Senato hanno proceduto alla costituzione di un Comitato paritetico per l'indagine conoscitiva sulla difesa del suolo;

che l'indagine svolta fra i mesi di luglio e di dicembre 1997 ha consentito di acquisire una vasta documentazione e di sviluppare, anche attraverso audizioni di numerosi referenti istituzionali e di esperti, un'analisi puntuale circa i motivi che hanno ostacolato la piena attuazione della legge n. 183;

che l'indagine ha evidenziato come il diverso livello di applicazione della legge 183, anche per effetto della suddivisione tra bacini di interesse nazionale, interregionale e regionale, abbia accentuato diseguaglianze e squilibri e consenta diversi livelli di protezione dal rischio e di utilizzazione e valorizzazione delle risorse naturali tra le diverse aree del paese;

che tali aspetti sono strettamente intrecciati con la ridefinizione delle competenze e dei compiti delle amministrazioni centrali, regionali e locali, con la scelta del modello organizzativo dell'Autorità di bacino, con il sistema dei rapporti istituzionali fra livello nazionale e periferico;

che l'indagine ha sottolineato la molteplicità delle competenze presenti nel settore, che rende oltre misura complesso il processo di formazione, di approvazione e di adozione dei piani di bacino con procedure lunghe e tortuose e passaggi che appaiono sovente ridondanti;

che l'indagine ha messo in luce i risultati comunque positivi raggiunti nelle zone dove più efficace e solerte è stata l'applicazione della legge;

che l'indagine ha mostrato l'inadeguatezza degli strumenti operativi, la carenza di uomini e mezzi e la modestia delle risorse finanziarie che dal 1989 ad oggi sono state destinate alla difesa del suolo;

che l'indagine ha evidenziato i problemi di compatibilità tra indicazioni, limitazioni d'uso e vincoli posti dal piano di bacino e altri strumenti di piano preesistenti e non, con legittimi interessi regolati dalla strumentazione urbanistica;

che l'indagine ha inoltre consentito di formulare una proposta dettagliata che individua le iniziative da intraprendere per una più efficace politica di difesa del suolo e contribuisce a delineare un'articolata strategia per le azioni legislative e amministrative nel settore della difesa del suolo, delle acque e del governo del territorio;

che tali azioni devono essere coerentemente inserite nello scenario più complesso di riferimento che si va delineando e nel quale assumono grande rilievo da un lato la direttiva comunitaria, *in itinere*, per istituire il quadro per la politica comunitaria in materia di acque e, dall'altro, i provvedimenti attuativi della legge 15 marzo 1997, n. 59, e in particolare quelli relativi alla macroarea territorio,

impegna il Governo:

ad ispirarsi nelle sue iniziative legislative ed amministrative ai risultati conclusivi dell'indagine conoscitiva in titolo, in particolare uniformandosi e dando concreta attuazione ai seguenti indirizzi:

1) l'impianto complessivo della legge n. 183 è valido e razionale, tanto che ha consentito di conseguire risultati importanti in parti del territorio nazionale, soprattutto al Nord, e di acquisire un patrimonio di conoscenze e di iniziative che non va disperso ma potenziato; pertanto occorrono solo interventi di «manutenzione» legislativi e di innovazione, di concerto con la legge n. 59 del 1997 e coerentemente con la proposta di direttiva comunitaria in materia di acque, e non drastiche modificazioni;

2) la unitarietà fisica dei bacini idrografici deve essere preservata perchè rappresenta la scala sulla quale avvengono la maggior parte dei fenomeni naturali legati al ciclo delle acque ed è coerente con le indicazioni della proposta di direttiva comunitaria in materia di acque; l'indicazione comunitaria dei distretti idrografici non è infatti in contraddizione con quella dei bacini idrografici di cui alla legge n. 183, ma al contrario questi ultimi ne sono un'anticipazione: i distretti – secondo la direttiva comunitaria – sono considerati infatti «unità naturale di base per la protezione e l'impiego delle acque», mentre i bacini idrografici rappresentano l'unità amministrativa principale per la gestione idrica; risultano rafforzati, inoltre, gli organismi dell'Autorità di bacino, per bacini idrografici singoli o accorpati, come già avviene sul piano delle interconnessioni tra alcuni principali bacini del Sud, in mancanza, però, di governi coordinati;

3) va confermata, potenziata ed estesa la indicazione della legge n. 183 che incardina l'organizzazione della difesa del suolo e la disciplina delle risorse idriche sul modello istituzionale e organizzativo delle Autorità di bacino, identifica nella pianificazione di bacino lo strumento per disciplinare le azioni in questo settore ed assegna un ruolo preminente alle azioni di previsione e prevenzione;

4) il principio di sussidiarietà deve essere concretamente attuato attraverso un reale decentramento che valorizzi i compiti delle regioni e degli enti locali, conservando comunque a livello centrale un ruolo di coordinamento, di indirizzo, di impulso e, ove necessario, di surroga, e favorendo il ricorso ad accordi di programma tra regioni interessate allo stesso bacino idrografico e tra queste e lo Stato;

5) deve essere garantita la omogeneità tra le diverse aree del paese attribuendo la stessa rilevanza a tutti i bacini indipendentemente dalla loro posizione geografica, superando quindi la distinzione tra nazionali, interregionali e regionali, e prevedendo per essi riaggregazioni funzionali;

6) il modello amministrativo «Autorità» va confermato e vanno mantenute ferme le Autorità già istituite, sollecitando anzi la costituzione delle Autorità ancora da istituire, specie nelle regioni centro-meridionali, al fine di non vanificare il faticoso processo di avvio della legge n. 183; il modello amministrativo – uniformandosi ai sopraccennati criteri di identificazione dei bacini – va anch'esso reso uniforme per tutto il territorio nazionale, e quindi uniformi devono essere la struttura organizzativa, il complesso dei poteri, i modi delle decisioni, la composizio-

ne del Comitato istituzionale; quest'ultimo dev'essere espressione prevalente e precipua delle istituzioni regionali e locali del bacino o dei bacini interessati, in adesione ai princìpi di sussidiarietà e territorialità di cui alla legge n. 59 del 1997, prevedendo una rappresentanza dello Stato, unitaria e con piena delega, per assicurare unicità di indirizzi e gli interessi nazionali; per i bacini che interessano più regioni le competenze e gli uffici periferici dello Stato relativi alla difesa del suolo vanno assegnati alle Autorità di bacino, anche al fine di assicurare omogeneità ed unicità delle azioni e degli interventi;

7) la rappresentanza degli interessi regionali, locali e statali deve essere assicurata attraverso la designazione da parte degli enti interessati di soggetti delle amministrazioni o di esperti in materia, sul modello amministrativo della legge n. 394 del 1991 in materia di parchi naturali; in ogni caso devono essere assicurati alle Autorità di bacino adeguate autonomie funzionali e decisionali, nonchè più ampi poteri di regolazione, di controllo, di vigilanza e sanzionatori;

8) in particolare, l'autonomia finanziaria e funzionale dell'Autorità di bacino deve essere garantita, oltre che da flussi finanziari adeguati e costanti su base triennale per assicurare continuità e certezza all'azione delle strutture preposte, dagli introiti erariali legati alle concessioni di acque, suolo, inerti, da una componente compensativa dei costi di salvaguardia delle risorse da introdurre nella struttura delle tariffe e da consistenti incrementi delle dotazioni di uomini e mezzi;

9) vanno aumentati i poteri delle Autorità di bacino in riferimento al controllo degli usi delle risorse idriche, conferendo ad esse le competenze in materia di concessioni di derivazione di acque pubbliche, al fine di poter operare in coerenza con i poteri ad esse attribuiti in materia di redazione del bilancio idrico, che altrimenti si ridurrebbero a mero esercizio contabile;

10) il procedimento di formazione del piano deve essere drasticamente semplificato, riconducendolo all'interno dell'Autorità, eliminando tutti i passaggi che attualmente ne ritardano in modo inaccettabile il percorso; l'approvazione deve essere un atto proprio dell'Autorità, dopo che il piano di bacino sia stato preventivamente approvato dalle assemblee regionali interessate; questo deve essere l'unico passaggio: tutti gli altri pareri devono essere formulati all'interno degli organi dell'Autorità di bacino dai rappresentanti dei vari organismi, dotati di ampio potere di delega;

11) per accelerare i tempi di formazione e approvazione, il piano può essere redatto per fasi, attraverso piani tematici o per stralci relativi a settori geografici più delimitati, purchè siano sempre inquadrati in una cornice generale relativa all'assetto più complessivo del bacino nella sua interezza; particolare efficacia potrebbe avere, nelle aree più in ritardo nella applicazione della legge, il ricorso a piani preliminari redatti sulla base della conoscenza già disponibile, che è comunque rilevante; in ogni caso grande attenzione deve essere riservata alla manutenzione ordinaria delle opere attraverso programmi di manutenzione periodica;

12) per ridurre l'impatto delle prescrizioni vincolanti dei piani di bacino occorre contemperare, nell'ambito della pianificazione di area vasta, le esigenze di tutela e gli interessi privati incisi dalle prescrizioni del piano, rafforzando la concertazione fra enti competenti prevedendo

eventuali piani di dettaglio di area vasta e su scala sovracomunale e favorendo con adeguate agevolazioni e incentivi il reperimento delle aree necessarie per la rilocalizzazione degli insediamenti, compresi quelli riguardanti le colture agricole;

13) la protezione assicurativa deve essere favorita in tutte le situazioni nelle quali non si può operare con il trasferimento dei centri abitati;

14) nella riduzione del rischio idrogeologico le azioni di difesa del suolo vanno strettamente interrelate a quelle di protezione civile, dal momento che quest'ultima non può limitarsi all'intervento post-evento, ma deve agire in modo efficiente e organizzato ancora prima dell'evento attraverso la prevenzione; anche per questo aspetto va riaffermato il ruolo centrale dell'Autorità di bacino che va esercitato sia nella fase di analisi del rischio, sia nella predisposizione dei piani post-evento; contestualmente occorre prevedere, nelle strutture delle Autorità di bacino, adeguate rappresentanze delle istanze di protezione civile;

15) anche la gestione delle risorse idriche deve essere pianificata a livello di bacino e va quindi coordinata con l'Autorità di bacino, rafforzando i già stretti legami tra la legge n. 36 del 1994 e la legge n. 183 del 1989 e assicurando una contestuale valutazione della qualità e della quantità delle acque, nell'ambito del piano di bacino; in particolare un grande sforzo deve essere sviluppato per l'aggiornamento del catasto delle concessioni individuando le utenze abusive e trasferendo all'Autorità di bacino il compito del rilascio delle concessioni;

16) nell'ambito del bilancio idrologico, accanto alle utenze tradizionali (irrigue, potabili, industriali, energetiche) deve essere considerata anche l'utenza ecologica finalizzata a garantire sia la sopravvivenza degli ecosistemi, attraverso il minimo deflusso vitale, sia la fruibilità dei corsi d'acqua a fini ricreazionali;

17) le strutture tecniche hanno grandissimo rilievo nella difesa del suolo ed è quindi necessario assicurare un presidio tecnico del territorio adeguato alle esigenze di monitoraggio, di polizia idraulica, di vigilanza, di servizio di piena; è necessario altresì salvaguardare e potenziare il rilevante patrimonio di conoscenze acquisite, completando e ampliando i rilievi cartografici di base e tematici che evidenziano gli aspetti fisici e descrittivi del territorio; la competenza e l'esperienza dei Servizi tecnici nazionali vanno risaltate dando certezza di prospettiva e di strategia ai dirigenti e al personale, conservando le strutture unitarie a livello nazionale, garantendo maggiore autonomia e aumentando il livello di articolazione sul territorio, anche favorendo una loro più diretta partecipazione al sistema nazionale di protezione civile;

18) la ricerca scientifica nei settori della difesa del suolo e delle risorse idriche deve essere ulteriormente potenziata per assicurare la continuità dei positivi risultati fin qui conseguiti; particolare rilievo dovrà essere dato ad iniziative che consentano il trasferimento del *know-how* dalla comunità scientifica alle strutture tecnico-operative delle Autorità di bacino e dei Servizi tecnici nazionali e regionali;

19) devono essere favorite e, ove necessario, promosse iniziative nel campo della formazione, sia a livello post-laurea con attività di formazione permanente nei confronti del mondo tecnico professionale, sia a livello di corsi di studio, potenziando corsi di laurea e di diploma

maggiormente vocati alla difesa del suolo, come quelli in ingegneria per l'ambiente ed il territorio e in discipline naturalistiche ed economiche;

20) occorre assicurare il coinvolgimento attivo dei cittadini, stimolando la nascita di comitati di utenti, superando strumenti tradizionali poco efficaci come il deposito di piani e progetti per la consultazione, mediante l'attività di organismi che favoriscano la diffusione capillare delle informazioni e la raccolta sistematica delle posizioni dei vari soggetti interessati.