



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d'iniziativa del senatore QUAGLIARIELLO**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 17 APRILE 2019**

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul rischio idrogeologico e sismico del territorio italiano, sull'attuazione delle norme di prevenzione e sicurezza, sullo stato di emergenza e della ricostruzione a seguito degli eventi calamitosi verificatisi a partire dal 2009

ONOREVOLI SENATORI. – 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. Altrettanto di frequente, e con conseguenze probabilmente ancor più pesanti in termini di vittime, si sono verificati violenti eventi sismici anche laddove le mappe del rischio facevano pensare non sarebbe mai accaduto.

Grazie al lavoro delle autorità di bacino, dell’ISPRA e della protezione civile si conosce spesso l’esposizione al rischio naturale legato al dissesto idrogeologico di un territorio, ma non sempre – come gli eventi tellurici dell’Emilia hanno mostrato – si è consapevoli del grado di rischio sismico di questi stessi luoghi. E soprattutto, quasi mai fino ad ora sono state analizzate le conseguenze della combinazione dei due elementi di rischio.

In molti degli oltre ottomila comuni italiani sono presenti contestualmente il rischio sismico, il rischio di frana, il rischio di alluvione, un’elevata impermeabilizzazione dei suoli.

Un primo studio su questo tema è stato realizzato nel 2017 da Cresme in collaborazione con il Consiglio nazionale degli architetti (CNAPPC), nel quale ci si è concentrati sul tentativo di individuare in quali comuni d’Italia si concentrino i vari pericoli di origine naturale, valutando il rischio in funzione della popolazione esposta, cioè proporzionalmente alla popolosità degli stessi. In particolare sono stati considerati e valutati: il peso della superficie comunale esposta al rischio idrogeologico, la quota di

suolo impermeabilizzato, la classificazione sismica comunale, il numero di eventi di dissesto che si sono verificati nell’ultimo secolo nei comuni, la popolazione esposta al pericolo sismico, di frana e di alluvione.

Da questi primi dati emerge che in Italia il 27 per cento dei comuni ha un rischio naturale alto o medio-alto, pari a 2.132 comuni, i quali hanno una superficie territoriale complessiva di quasi 95.000 kmq (pari al 31 per cento del totale del territorio nazionale) e una popolazione 19,8 milioni di abitanti (pari al 34 per cento).

I comuni a rischio alto sono 442, interessano quasi 18.000 kmq (5,9 per cento della superficie nazionale) e sono abitati da 8,2 milioni di abitanti, il 13,7 per cento della popolazione italiana. I comuni a rischio medio-alto sono 1.690, interessano quasi 77.000 kmq (il 25 per cento del territorio nazionale) e sono abitati da 11,6 milioni di persone.

Non sorprende che, osservando i risultati, si rilevi come i comuni più esposti al rischio si trovino lungo la dorsale appenninica della penisola, in Sicilia e nelle prealpi venete. Questi comuni sono interessati sia da un’elevata sismicità, poiché tutti i comuni rientrano nella zona sismica 1 o 2, sia da problemi di dissesto idrogeologico, contano ampie aree comunali a rischio elevato di frana o di alluvione nelle quali insistono attività economiche o abitazioni. Tale condizione espone ad un rischio tangibile (e prevedibile) un elevato numero di persone. Tra i grandi comuni con rischio più elevato emergono alcune città quali Napoli, Palermo, Catania, Messina, Brescia, Reggio Calabria, Perugia, Foggia, Rimini, Salerno solo per citare le principali. Queste città sono tutte in

zona sismica 1 o 2, in media la superficie ad elevato rischio di frana rappresenta il 5,4 per cento della superficie comunale e quella ad elevato rischio di alluvione è pari all'8,5 per cento.

Nei comuni classificati a rischio naturale alto o medio-alto risiedono oltre 20 milioni di persone delle quali 5,3 milioni in Campania e ben 4 milioni in Sicilia. In queste regioni il pericolo da frana interessa rispettivamente 189.000 e 12.500 persone, il pericolo di alluvione riguarda 60.000 persone in Campania e 20.800 in Sicilia. Nel Lazio e in Calabria la popolazione residente nei comuni classificati a rischio alto o medio-alto ammonta a circa 1,7 milioni di persone. In particolare in Calabria 12.500 persone sono in aree a pericolo di frana elevata e 20.800 persone nelle aree a pericolo di alluvione, nel Lazio 13.500 persone sono in aree a pericolo di frana e 11.200 a pericolo di alluvione. Tra le situazioni più problematiche è da segnalare l'Emilia-Romagna per l'esposizione al rischio di alluvione, con 171.500 persone esposte a questo problema e altre 35.300 persone che vivono nelle aree di pericolo di frana a cui si aggiunge la recente scoperta, a seguito degli eventi tellurici del 2012, della contemporanea presenza del rischio sismico. Le regioni nelle quali, secondo queste prime stime, non risultano comuni classificati come a rischio alto o medio-alto sono Liguria, Trentino-Alto Adige, Valle d'Aosta e Piemonte. In queste regioni sono comunque presenti aree a forte pericolo di frana e di alluvione, ma la popolazione esposta è percentualmente meno numerosa rispetto alle altre regioni.

Se esaminiamo separatamente le due questioni (rischio dissesto e rischio sismico), con l'intenzione di procedere ad un lavoro di analisi ponderata, ricordiamo che secondo l'ultimo aggiornamento dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) oltre 7 milioni di persone risiedono in territori vulnerabili al rischio

idrogeologico, 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 (+ 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 kmq). 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.

Per ciò che riguarda 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.

Tutto ciò appare ancor più preoccupante se si considera che molte delle aree precedentemente elencate come a rischio medio-alto si trovano anche all'interno della cesura longitudinale che taglia lo stivale: la faglia che corre lungo la dorsale appenninica e che sempre più sta isolando le aree interne. Quella della faglia non è una metafora ca-

suale: è fuor di dubbio, infatti, che gli eventi sismici che si sono succeduti a partire dal terremoto dell'Aquila del 2009 abbiano contribuito in maniera determinante all'intensificarsi dello scollamento tra Italia costiera ed entroterra appenninico e al rischio di desertificazione di quest'ultimo. Per tale ragione occuparsi di prevenzione anti-sismica, gestione dell'emergenza e ricostruzione post-sismica non significa soltanto, come è doveroso, pensare alla sicurezza e al benessere delle popolazioni colpite: significa anche garantire il futuro di una rilevante porzione del nostro territorio.

In quest'ottica, l'istituto della Commissione d'inchiesta è uno strumento assai utile che la Costituzione e il regolamento mettono a disposizione del Parlamento, giacché consente, con strumenti di analisi puntuali e con prerogative penetranti, oltre che con un'attività interamente dedicata, di operare una ricognizione su accadimenti passati, sulla situazione presente, sulla congruenza degli strumenti normativi e, di conseguenza, sui possibili indirizzi per il futuro.

Non si tratta di porre in essere un'attività « inquisitoria », men che mai di imbastire speculazioni politiche su temi delicati e drammatici come quelli delle calamità naturali, ma al contrario di stimolare quello spirito di coesione e quell'attitudine costruttiva in grado di puntare all'obiettivo comune di ricerca di strumenti efficaci di prevenzione, nonché di soluzioni adeguate ai bisogni delle popolazioni colpite da eventi catastrofici. Si tratta di contribuire all'approfondimento e alla comprensione di fenomeni complessi e interconnessi, individuare in base a parametri oggettivi pratiche e norme rivelatesi efficaci o, al contrario, inadeguate rispetto alla gestione dell'emergenza, alla

prevenzione idrogeologica e alla ricostruzione post-sismica, inquadrare i singoli accadimenti nell'ambito di un contesto più ampio e « multidisciplinare ». Tutto ciò al fine non solo di scandagliare il passato, ma soprattutto di contribuire alla definizione di un quadro di riferimento utile per eventuali auspicabili interventi normativi di portata strategica.

L'articolo 1 del disegno di legge propone di istituire una Commissione bicamerale d'inchiesta sul rischio idrogeologico e sismico del territorio italiano, sull'attuazione delle norme di prevenzione e sicurezza, sullo stato di emergenza e della ricostruzione a seguito degli eventi sismici e alluvionali verificatisi nel corso dell'ultimo decennio e ne definisce la durata e l'oggetto.

L'articolo 2 enumera nel dettaglio i compiti della Commissione e disciplina altresì le modalità con le quali la Commissione riferisce alle Camere sull'esito dell'inchiesta.

L'articolo 3 definisce la composizione della Commissione e disciplina le modalità di assegnazione delle cariche interne.

L'articolo 4 stabilisce le prerogative e le limitazioni attribuite alla Commissione nello svolgimento della propria attività.

L'articolo 5 disciplina l'acquisizione di documenti, con particolare riferimento agli atti coperti dal segreto o attinenti a indagini in corso.

L'articolo 6 sancisce l'obbligo del segreto per i componenti della Commissione, il personale addetto, i collaboratori e ogni persona che concorra al compimento di atti di inchiesta o ne venga a conoscenza.

L'articolo 7, infine, regola l'organizzazione interna, il regime di pubblicità dei lavori e la dotazione finanziaria e operativa attribuita alla Commissione.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

#### *(Istituzione e durata della Commissione)*

1. È istituita ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, per la durata della XVIII legislatura, una Commissione parlamentare di inchiesta, di seguito denominata « Commissione », sul rischio idrogeologico e sismico del territorio italiano, sull'attuazione delle norme di prevenzione e sicurezza, sullo stato di emergenza e della ricostruzione a seguito degli eventi calamitosi verificatisi a partire dal 2009.

2. La Commissione ha il compito di approfondire i fatti e fenomeni connessi:

a) alle alluvioni e inondazioni che hanno colpito Livorno nel settembre 2017, la Liguria e il Piemonte nel novembre 2016, il Lazio, l'Abruzzo e il Sannio nell'ottobre 2015, Piacenza nel settembre 2015, il Piemonte, l'Emilia-Romagna, il Friuli Venezia Giulia e la Toscana nell'ottobre 2014, il Gargano nel settembre 2014, Treviso nell'agosto 2014, Senigallia nel maggio 2014, la Liguria e l'Emilia-Romagna nel gennaio 2014, la Sardegna nel novembre 2013, la Puglia nell'ottobre 2013, la Toscana nel novembre 2012, Genova e Messina nel novembre 2011, La Spezia nell'ottobre 2011, Parma nel giugno 2011, le Marche nel marzo 2011, il Veneto nel novembre 2010, Genova nell'ottobre 2010, Salerno nel settembre 2010, Messina nell'ottobre 2009 e Belluno nel luglio 2009;

b) ai sismi che hanno colpito L'Aquila nel 2009, l'Emilia-Romagna, la Lombardia e il Veneto nel 2012, il Centro Italia, e in particolare Marche, Umbria, Lazio e Abruzzo,

nel 2016/2017, Ischia-Casamicciola nel 2017 nonché agli altri eventi sismici nel periodo successivo al 2009, di seguito complessivamente denominati « eventi sismici », nonché allo stato della ricostruzione;

c) alle implicazioni economiche, sociali e demografiche delle suddette calamità con particolare riferimento alle aree interne, nonché alla prevenzione dei danni sismici e idrogeologici.

## Art. 2.

### *(Compiti della Commissione)*

1. La Commissione, salve le competenze dell'autorità giudiziaria, ha 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 al dissesto idrogeologico e al rischio idraulico nonché al rischio sismico, indagando sulle principali difficoltà e farraginosità degli *iter* per l'apertura dei cantieri e l'esecuzione delle opere necessarie;

b) individuare eventuali carenze e difetti della normativa vigente in materia di microzonazione sismica, 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 al 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;

*h)* verificare l'incidenza della carenza di prevenzione sull'entità dei danni a beni e persone conseguenti agli eventi calamitosi, con particolare riferimento sia alla mancata osservanza delle norme, in particolare dal 2003 in poi, in materia di costruzione, verifica e manutenzione degli edifici, sia all'adeguatezza delle stesse norme;

*i)* valutare le modalità della gestione del primo intervento e dell'intera fase di emergenza a seguito dei diversi eventi e il grado di efficacia delle stesse;

*l)* verificare l'impatto delle innovazioni normative intervenute nei periodi intercorsi tra i diversi eventi calamitosi sul livello di efficienza ed efficacia nella gestione delle fasi di emergenza;

*m)* valutare l'evoluzione delle condizioni di vita delle popolazioni interessate, con particolare riferimento agli aspetti abitativi, socio-sanitari, scolastici e all'accesso ai servizi essenziali;

*n)* verificare l'ammontare delle previsioni di spesa e degli stanziamenti effettivi,



in sede nazionale e sovranazionale, per le fasi di emergenza e per le operazioni di ricostruzione, nonché l'utilizzo dei fondi stanziati e le eventuali variazioni di spesa in relazione ai tempi di intervento;

*o)* verificare lo stato della ricostruzione post-sismica nei centri urbani e nelle aree interessate dagli eventi sismici con riferimento all'edilizia sia pubblica che privata, nonché le cause degli eventuali ritardi riscontrati;

*p)* valutare l'incidenza delle innovazioni normative in materia di contratti pubblici, affidamenti, appalti e conduzione dei lavori sui tempi e sull'efficacia della gestione dell'emergenza e delle operazioni di ricostruzione;

*q)* valutare l'impatto degli eventi calamitosi sui parametri demografici, socio-economici e occupazionali delle aree interessate, con particolare riferimento alle aree interne, alle zone montuose e alla dorsale appenninica e territori limitrofi;

*r)* valutare l'incidenza degli eventi calamitosi sulle attività economiche, professionali e imprenditoriali, e specificamente sui differenti comparti produttivi presenti nelle aree coinvolte, con riferimento sia alle dimensioni delle attività insediate, sia al settore di interesse;

*s)* verificare l'adeguatezza della vigente disciplina, nazionale e sovranazionale, in materia di prevenzione del dissesto idrogeologico, nonché in materia di regolamentazione anti-sismica, sicurezza del territorio, ricostruzione, protezione civile e gestione dell'emergenza;

*t)* valutare la funzionalità della vigente disciplina legislativa e regolamentare, nazionale e sovranazionale, in materia di contratti pubblici, affidamenti e appalti.

2. La Commissione riferisce alle Camere, con singole relazioni o con relazioni gene-



rali, annualmente e ogniqualvolta ne ravvisi la necessità e comunque al termine dei suoi lavori.

Art. 3.

*(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 dei 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. 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.

3. L'ufficio di presidenza, costituito dal Presidente, da due vicepresidenti e da due segretari, è eletto a scrutinio segreto dalla Commissione tra i suoi componenti. Per l'elezione del Presidente è necessaria, al primo scrutinio, la maggioranza assoluta dei componenti della Commissione; se nessuno riporta tale maggioranza, si procede immedia-

tamente al ballottaggio tra i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti. In caso di parità, è proclamato eletto o accede al ballottaggio il più anziano per età.

Art. 4.

*(Attività di indagine)*

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 svolte nella forma testimoniale davanti alla Commissione si applicano le disposizioni degli articoli 366 e 372 del codice penale.

Art. 5.

*(Acquisizione di atti e documenti)*

1. Sulle materie di propria competenza la Commissione può acquisire, anche in deroga al divieto di cui all'articolo 329 del codice di procedura penale, copia di atti e documenti relativi a procedimenti o inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti, nonché copia di atti relativi a indagini e inchieste parlamentari, anche se coperti dal segreto. L'autorità giudiziaria provvede tempestivamente e può ritardare la trasmissione con decreto motivato, che ha efficacia di sei mesi e può essere rinnovato, solo per ragioni attinenti alle indagini in corso. Quando tali ragioni vengono meno, l'autorità giudiziaria provvede senza ritardo a trasmettere quanto richiesto.

2. La Commissione garantisce il mantenimento del regime di segretezza sugli atti e i documenti acquisiti ai sensi del comma 1, fino a quando gli stessi sono coperti da segreto.

3. La Commissione può ottenere altresì, da parte degli organi e degli uffici della pubblica amministrazione, copia di atti e documenti da essi custoditi, prodotti o comunque acquisiti, nelle materie attinenti all'inchiesta.

4. La Commissione stabilisce quali atti e documenti non devono essere divulgati, anche in relazione a esigenze connesse 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.

#### Art. 6.

##### *(Obbligo del segreto)*

1. I componenti della 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 5, comma 4.

#### Art. 7.

##### *(Organizzazione interna)*

1. Le sedute sono pubbliche, salvo che la Commissione disponga di riunirsi in seduta segreta.

2. 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.

3. 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.

4. Le spese per il funzionamento della Commissione sono stabilite nel limite massimo di 80.000 euro per l'anno 2019 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.

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