

## PROPOSTA DI INCHIESTA PARLAMENTARE

**d'iniziativa dei senatori VELTRI, BORTOLOTTO, GAMBINI, SCIVOLETTO, CONTE, CAPALDI, STANISCIÀ, CARCARINO, GIOVANELLI, SQUARCIALUPI, RESCAGLIO, VERALDI, POLIDORO, IULIANO, MAGGI, MARINI, SPECCHIA, COLLA, BISCARDI, RIZZI e BEVILACQUA**

COMUNICATA ALLA PRESIDENZA IL 1° AGOSTO 1996

Istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sullo stato di attuazione delle norme in materia di difesa del suolo

ONOREVOLI SENATORI. – Nel corso delle due ultime legislature il Parlamento è stato molto attivo nel settore della difesa del suolo e della gestione delle risorse idriche, approvando un gran numero di provvedimenti che hanno contribuito a mutare in modo significativo lo scenario preesistente.

Di particolare rilievo sono:

– la legge 18 maggio 1989, n. 183: «Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo», e le leggi ad essa collegate come la legge 7 agosto 1990,

n. 253, recante disposizioni integrative, e la legge 4 dicembre 1993, n. 493;

– la legge 24 febbraio 1992, n. 225: «Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile»;

– la legge 5 gennaio 1994, n. 36: «Disposizioni in materia di risorse idriche»;

– la legge 5 gennaio 1994, n. 37: «Norme per la tutela ambientale delle aree demaniali dei fiumi, dei torrenti, dei laghi e delle altre acque pubbliche»;

– la legge 21 gennaio 1994, n. 61: «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 dicembre 1993, n. 496,

recante disposizioni urgenti sulla riorganizzazione dei controlli ambientali ed istituzione dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente».

Tutte queste leggi, e i decreti di attuazione come il regolamento concernente la riorganizzazione ed il potenziamento dei Servizi tecnici nazionali geologico idrografico e mareografico sismico e dighe (decreti del Presidente della Repubblica 24 gennaio 1991, n. 85 e 5 aprile 1993, n. 106), contribuiscono a creare un sistema complesso di competenze, di strumenti di programmazione e di pianificazione, di strutture tecniche e gestionali in larga misura nuovo.

Basterà fare alcuni esempi per capire la dimensione di questo sistema.

Tra i nuovi soggetti, la legge n. 183 del 1989 prevede il Comitato nazionale per la difesa del suolo, le Autorità di bacino di rilievo nazionale, i Comitati tecnici di bacino di rilievo regionale e di rilievo interregionale; la legge n. 225 del 1992 prevede il Consiglio nazionale della protezione civile, la Commissione nazionale per la previsione e la prevenzione dei grandi rischi, il Comitato operativo ed i Comitati regionali e provinciali di protezione civile; la legge n. 36 del 1994 rivisita tutto il problema della utilizzazione delle acque, istituendo per ciascuno degli «ambiti territoriali ottimali» il servizio idrico integrato che deve essere gestito in modo unitario; la stessa legge prevede l'istituzione del Comitato per la vigilanza dell'uso delle risorse idriche e dell'Osservatorio dei servizi idrici. La legge n. 61 del 1994 prevede l'istituzione dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente, delle Agenzie regionali, articolate in dipartimenti provinciali e subprovinciali, e delle Agenzie per le province autonome.

Questi organismi si inseriscono in un quadro ben più articolato nel quale operano Comitati interministeriali, Ministeri, la Conferenza Stato-regioni, in cui sono soprattutto le regioni e le province a rivestire un ruolo decisivo. Anche il quadro degli strumenti risulta particolarmente complesso, in

quanto è prevista una serie molto articolata di piani e programmi che dovranno governare tutti gli interventi in questo comparto strategico, da quelli di tipo amministrativo a quelli strutturali e infrastrutturali.

Lo strumento cardine è il piano di bacino, ma legati ad esso vi sono numerosi altri strumenti: i programmi di previsione e prevenzione ed i piani di emergenza a livello nazionale, regionale e provinciale nell'ambito della legge n. 225 del 1992; l'identificazione degli ambiti territoriali ottimali richiesti dalla legge n. 36 del 1994 con l'aggiornamento del piano regolatore degli acquedotti.

È stato quindi grande lo sforzo compiuto dal Parlamento per cercare di disciplinare un settore molto complesso, la cui rilevanza è indiscutibile ed assume spesso una tragica evidenza.

Il problema è certamente antico. Le frane, le inondazioni, le lunghe siccità hanno contrassegnato da sempre la storia del nostro Paese.

Un'indagine recente del Gruppo nazionale per la difesa dalle catastrofi idrogeologiche ha individuato nel periodo tra il 1918 ed il 1990 oltre 12000 tra frane ed inondazioni, considerando solo quelle che hanno provocato danni rilevanti e vittime. I corsi d'acqua interessati da questi fenomeni sono stati circa 1400.

Ma tutti ricordano gli eventi più recenti che fino ad oggi hanno colpito il Piemonte, Genova, la Valtellina, il Molise, la Toscana, la Valle Padana. Altrettanto noto è l'annoso problema delle regioni meridionali: assetate d'estate e alluvionate d'inverno.

Nel solo 1995 i danni derivati da eventi calamitosi sono stati valutati in mille miliardi.

In questo scenario i fattori geologici e quelli climatici giocano un ruolo rilevante ma, come sempre, è il fattore umano quello decisivo. La sostanziale assenza di una cultura ambientale non ha consentito di coniugare le esigenze dello sviluppo con quelle della salvaguardia del nostro grande patrimonio naturale, ma al contrario ha permes-

so la rapina sistematica delle risorse del territorio. È prevalsa fin qui la politica dell'intervento a posteriori, molto onerosa, su quella più razionale della previsione e della prevenzione.

Questo fatto assume una gravità eccezionale nel meridione d'Italia, soprattutto in quelle regioni dove la pressione della malavita organizzata è più forte, e si manifesta, giorno dopo giorno, nella appropriazione o nella distruzione delle risorse collettive. Il persistente interesse della mafia nel settore agricolo, nell'assetto delle aree interne e delle aree urbane, nello sfruttamento intensivo delle coste e di molte aree di pregio naturalistico, ed ancor più nella realizzazione delle opere di ingegneria, e nella gestione delle risorse idriche e dei rifiuti, ha prodotto guasti profondi in larghe parti del territorio, dove il controllo amministrativo si esercita in modo talvolta inefficace, in mezzo a mille difficoltà.

In queste realtà, ma non solo in queste, il degrado del territorio è andato avanti anche perchè è mancato un quadro normativo efficace, attuabile, in grado di individuare chiaramente adempimenti e compiti.

Ritardi spaventosi sono stati accumulati per dare attuazione alle proposte che, nei primi anni settanta, sono state formulate autorevolmente dalla Commissione De Marchi e dalla Conferenza nazionale sulle acque. Troppi tentativi di dare al Paese una legge efficace sulla difesa del suolo sono falliti, suscitando inutili attese e lasciando una situazione peggiore di prima, aumentando la sfiducia di quanti sono desiderosi di operare correttamente in un quadro di riferimento preciso.

Questo quadro di riferimento ora esiste, negli ultimi anni si è andato realizzando, tessera dopo tessera, è con il quadro di riferimento esistente che bisogna confrontarsi, soprattutto per verificare se il complesso normativo è coerente o non contenga invece sovrapposizioni, intersezioni, conflitti. Il Paese si attende molto da queste nuove leggi, da questa nuova organizzazione, da questi nuovi strumenti. Molti sperano che il ri-

tardo accumulato nei decenni trascorsi possa essere rapidamente recuperato.

In effetti alcuni segnali positivi emergono soprattutto grazie all'attività delle Autorità di bacino e dei Comitati di bacino, lì dove sono stati istituiti. In particolare sembra avviata una razionalizzazione del settore, anche attraverso la preventiva valutazione, da parte di questi organismi, delle opere finanziabili in modo da non compromettere con opere non coordinate i risultati già conseguiti in materia di difesa del suolo.

Tuttavia ci sono anche segnali meno positivi. In sede di discussione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 1996, sono già stati sottolineati:

l'inadeguatezza degli stanziamenti per il Ministero dell'ambiente, con una costante tendenza negativa fin dal 1991;

la necessità di superare la frammentazione, ancora persistente, delle competenze in direzione di una più puntuale identificazione dei soggetti e delle competenze stesse. A tale riguardo può considerarsi un tentativo interessante l'accorpamento presso un unico Ministero delle competenze in materia di ambiente e lavori pubblici, al momento afferenti a diversi Ministeri, al fine di delineare una politica ambientale, non più essenzialmente «di controllo», ma volta ad operare fin dall'impostazione iniziale negli interventi territoriali;

la necessità di passare, con sempre maggiore incisività, da una politica che si limita a dare risposta alle offese all'ambiente (potenziali o effettive che siano), ad un'azione legata alla migliore comprensione dei processi attinenti la sfera delle decisioni da assumere. Occorre dunque passare ad un'economia compatibile ecologicamente, che metta in prima linea la qualità sociale e ambientale dello sviluppo. Ciò deve avvenire non con azioni volte ad interventi a posteriori, ma a partire dalla definizione di una vera e propria economia ambientale. L'azione legislativa in campo ambientale deve perciò essere adeguata a tale nuova concezione.

Ma appare evidente che il problema più rilevante è dato dal ritardo nell'attuazione delle disposizioni previste dalle leggi più volte qui richiamate, dovuto anche alla complessità delle leggi stesse.

In molti casi le regioni hanno provveduto solo sulla carta a costituire i Comitati di bacino. Il processo di pianificazione a scala di bacino procede molto lentamente, e ciò comporta effetti a catena su leggi, come la n. 36 del 1994, che in larga misura dovrebbero poggiare la loro efficacia sulla operatività di queste strutture e di questi strumenti.

Si procede ancora, in tanti casi, al di fuori dei piani di bacino con effetti che potrebbero aggravare la situazione. La inadeguatezza degli stanziamenti relativi all'attuazione di schemi previsionali e programmatici in materia di assetto del territorio con riferimento alla difesa del suolo e ai piani di bacino e agli interventi di manutenzione idraulica secondo i programmi di bacino, che appaiono non congruenti con l'ammontare degli interventi necessari, risulta poi esasperata dal continuo distogliere fondi e mutare programmi per fronteggiare gli oneri derivanti dagli interventi urgenti.

In effetti, anche se alla difesa del suolo le recenti leggi di spesa assegnano stanziamenti non irrilevanti, le varie rimodulazioni di spesa rispetto alle originarie dotazioni hanno comportato la riformulazione e quindi il rallentamento dei programmi di intervento.

Si continua spesso ad operare in una logica dell'emergenza, trascurando l'aspetto importantissimo degli interventi strutturali in una visione di programmazione e prevenzione.

Ma c'è soprattutto una applicazione della normativa che appare diseguale nelle diverse realtà territoriali.

Nelle aree più attrezzate e meglio organizzate il livello di applicazione è più avanti rispetto alle zone tradizionalmente meno organizzate. Ne deriva il rischio concreto

che questo quadro normativo finisca per essere un elemento ulteriore di accrescimento del divario tra le diverse aree, soprattutto se si considera la macchinosità e l'eccessiva burocratizzazione degli adempimenti previsti.

Si propone pertanto la costituzione di una Commissione di inchiesta monocamerale con lo scopo di verificare lo stato di attuazione ed applicazione della normativa vigente, verificare la coerenza dei comportamenti e degli atti amministrativi prodotti da enti pubblici, con particolare riferimento alle regioni, accertare eventuali inadempienze in questo settore, individuarne le cause, proporre soluzioni legislative ed amministrative.

La Commissione dovrà riferire al Senato al termine dei suoi lavori e ogni volta che la situazione lo richieda. Pertanto, l'articolo 1 prevede l'istituzione della Commissione, definendone la composizione in modo da rispecchiare la rispondenza proporzionale tra i membri della Commissione e la consistenza numerica dei Gruppi parlamentari. È prevista una durata di sei mesi.

L'articolo 2 riproduce il dettato dell'articolo 82 della Costituzione con riguardo ai poteri della Commissione, mentre l'articolo 3 disciplina gli obiettivi della Commissione, sopra illustrati. L'articolo 4 disciplina lo svolgimento di audizioni e testimonianze e l'articolo 5 l'accesso agli atti e ai documenti. L'articolo 6 riguarda l'organizzazione della Commissione. L'articolo 7 sancisce l'obbligo del segreto per i membri della Commissione, i funzionari e il personale addetto e per ogni altra persona che collabori con la Commissione medesima.

Si auspica che attraverso l'istituzione della Commissione si arrivi al superamento della gestione emergenziale che ha prevalso in passato rispetto alla difesa del suolo, per passare ad una fase in cui avendo analizzato e superato le carenze esistenti, si realizzi una politica ambientale basata su interventi strutturali, effettivamente realizzabili.

**PROPOSTA  
DI INCHIESTA PARLAMENTARE**

---

Art. 1.

*(Istituzione e composizione  
della Commissione)*

1. Presso il Senato della Repubblica è istituita una Commissione parlamentare di inchiesta sullo stato di attuazione delle norme per la difesa del suolo. La Commissione opera per la durata di sei mesi.

2. La Commissione è composta da quindici senatori nominati dal Presidente del Senato in modo da garantire la rispondenza proporzionale tra i membri della Commissione stessa e la consistenza numerica dei Gruppi parlamentari.

3. Nella sua prima seduta la Commissione elegge il Presidente, il Vice Presidente e due Segretari.

Art. 2.

*(Poteri della Commissione)*

1. La Commissione procede nelle indagini con gli stessi poteri e le stesse limitazioni che sono poste dall'ordinamento giuridico alle attività dell'Autorità giudiziaria.

Art. 3.

*(Funzioni della Commissione)*

1. La Commissione, in riferimento alle indagini da svolgere, ha il compito di:

a) verificare lo stato di attuazione e di applicazione della normativa vigente in materia di difesa del suolo;

b) verificare la coerenza con tale normativa dei comportamenti e degli

atti amministrativi prodotti da enti pubblici, con particolare riferimento alle regioni;

c) accertare le eventuali inadempienze in questo settore e individuarne le cause;

d) riferire sullo stato dei lavori al Senato della Repubblica al termine dei suoi lavori e ogni volta che la situazione lo richieda;

e) proporre soluzioni legislative ed amministrative.

#### Art. 4.

##### *(Audizioni e testimonianze)*

1. Per le audizioni e testimonianze si applicano, nel rispetto delle competenze dell'Autorità giudiziaria, gli articoli 366 e 372 del codice penale.

2. Gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria non sono tenuti a comunicare alla Commissione le fonti delle loro informazioni.

3. Ai soggetti eventualmente obbligati al segreto di Stato, d'ufficio e professionale si applica la normativa vigente in materia.

#### Art. 5.

##### *(Accesso ad atti e documenti)*

1. La Commissione può richiedere copie di atti e documenti relativi a procedimenti e inchieste in corso presso l'Autorità giudiziaria o altri organismi inquirenti, nonché copie di atti o documenti relativi a indagini o inchieste parlamentari.

2. Il segreto funzionale cui siano stati assoggettati atti o documenti da parte di altre Commissioni di inchiesta non può essere opposto alla Commissione.

3. La Commissione stabilisce le norme di riservatezza o di segretezza secondo le quali trattare determinati documenti od atti in relazione alle esigenze determinate dallo svolgimento di inchieste o indagini da parte

di altri soggetti. Devono in ogni caso essere coperti dal segreto atti e documenti relativi a procedimenti giudiziari che si trovino nella fase delle indagini preliminari.

4. La Commissione può richiedere atti o documenti utili allo svolgimento dei propri lavori agli organi dell'amministrazione centrale, alle regioni, alle province autonome di Trento e di Bolzano, alle province, ai comuni, alle comunità montane, ai consorzi irrigui e di bonifica, ai consorzi di enti locali, alle autorità di bacino e a tutti i soggetti istituzionali previsti dalla normativa vigente in materia.

#### Art. 6.

##### *(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.

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

3. La Commissione può avvalersi dell'opera di ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria e di tutte le collaborazioni che ritenga necessarie.

4. Per l'espletamento delle sue funzioni la Commissione utilizza personale, locali e strumenti operativi messi a disposizione dal Presidente del Senato.

5. Le spese per il funzionamento della Commissione sono poste a carico del bilancio del Senato della Repubblica.

#### Art. 7.

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

1. I membri della Commissione, i funzionari e il personale di qualsiasi ordine e grado addetto alla Commissione, ed ogni altra persona che collabori con la Commissione o compia o concorra a compiere atti di inchiesta, oppure ne venga 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 3. La violazione di tale obbligo è punita ai sensi dell'articolo 326 del codice penale a meno che il fatto non costituisca un più grave reato.

2. Le sanzioni di cui al comma 1 si applicano anche a chiunque diffonda, in tutto o in parte, anche per riassunto, atti o documenti del procedimento di inchiesta dei quali sia stata vietata la divulgazione, a meno che il fatto non costituisca un più grave reato.